

Ergebnisse im Überblick

Finanzen

Die Stadt Hilden war in der Vergangenheit in der Lage, ihre Haushalte formal auszugleichen, so dass die Aufstellung eines Haushaltssicherungskonzeptes bisher nicht notwendig war. Aufgrund der strukturellen Defizite kann die finanzielle Situation nicht als gut bezeichnet werden.

Gewisse finanzielle Risiken sehen wir neben der konjunkturabhängigen Gewerbesteuerentwicklung in den bisher mangels belastbarer Daten nicht bekannten Auswirkungen auf den Haushaltsausgleich, die eine Umstellung auf das Neue Kommunale Finanzmanagement (NKF) zum Jahr 2007 nach sich ziehen wird.

Wir empfehlen daher, frühzeitig gegenzusteuern und Maßnahmen zur Haushaltsverbesserung einzuleiten.

Im interkommunalen Vergleich erzielt die Stadt Hilden dank der starken Steuerkraft überdurchschnittliche Einnahmen und wirtschaftet in der Regel ohne Schlüsselweisungen des Landes. Dies ist umso bemerkenswerter, als die Stadt Hilden ihre Einnahmepotenziale noch nicht voll ausschöpft. So lagen die Realsteuerhebesätze in den letzten Jahren unter den Fiktivhebesätzen des Gemeindefinanzierungsgesetzes und unter den durchschnittlichen Hebesätzen der Kommunen gleicher Größenklasse.

Die vorhandene hohe eigene Steuerkraft verbinden wir mit einer hohen Innenfinanzierungskraft, die es der Stadt Hilden ermöglichen sollte, Investitionen aus „freien Spitzen“ des Verwaltungshaushaltes „teil“- zu finanzieren, um auch in der Zukunft Handlungsspielräume erhalten und mittel- und langfristig weiterhin Investitionen mit angemessenen Eigenanteilen finanziert zu können.

Die Verschuldung der Stadt Hilden liegt unter dem Mittelwert vergleichbarer Kommunen. Um dennoch ein weiteres Anwachsen der städtischen Verschuldung zu verhindern, sollten Nettoneu-

verschuldungen „im Konzern Stadt“ möglichst vermieden und neue Kredite auf rentierliche Maßnahmen beschränkt bleiben.

Wir empfehlen zu prüfen, inwieweit Rücklagemittel und Vermögen zur Vermeidung neuer Kredite bzw. zur Entschuldung eingesetzt werden können.

Die Stadt Hilden räumt mit ihrem „Kommunalen Bürgerhaushalt“ der Bürgerbeteiligung bei der Aufstellung ihrer Haushaltspläne einen hohen Stellenwert ein. Dies erkennen wir ausdrücklich an.

Mit der Umstellung des Rechnungswesens auf eine neue Finanzsoftware und die flächendeckende Einführung der Kosten- und Leistungsrechnung als Basis für den zukünftigen Produkthaushalt hat die Stadt Hilden einen wichtigen Schritt in Richtung „Neues Kommunales Finanzmanagement (NKF)“ getan.

Die Stadt Hilden strebt die Umstellung auf das NKF für das Jahr 2007 an. Die Vermögenserfassung und -bewertung steht als besonders zeitintensives Teilprojekt noch bevor. Da der Gesetzgeber die Umstellung bis spätestens zum Jahr 2009 vorschreibt, ist ein ggf. notwendiger Zeitpuffer gegeben.

Auch wenn die Umstellungsaktivitäten für NKF in der nächsten Zeit ein hohes Maß an zusätzlichem Personaleinsatz und Engagement erfordern, so empfehlen wir dennoch, bereits jetzt auch perspektivisch über die Weiterentwicklung der betriebswirtschaftlichen Steuerung durch die Einführung von Budgetierung, Controlling und Berichtswesen nachzudenken.

Personal und Organisation

Wir sehen bei der Stadt Hilden Verbesserungsmöglichkeiten in der Transparenz des Stellenplanes durch u. a. den Ausweis vollzeitverrechneter Stellen und einer konsequenten Umsetzung der Stellenplanvermerke.

Die im Berichtszeitraum kontinuierlich gestiegene Stellenzahl belegt, dass das Ziel der Personalkonsolidierung bisher nicht erreicht wurde.

Im interkommunalen Vergleich liegt die Zahl der „Ist-Stellen je 1.000 Einwohner“ deutlich über dem Mittelwert. Handlungsmöglichkeiten zur Verbesserung der Quote sind nach unserer Einschätzung gegeben.

Die Personalausgaben sind im Berichtszeitraum deutlich angestiegen. Im interkommunalen Vergleich liegen die „Personalausgaben je Einwohner“ deutlich über dem Mittelwert.

Die Konsolidierungsbemühungen sollten fortgesetzt und die bestehenden Handlungsmöglichkeiten konsequent genutzt werden.

Die Stadt Hilden hält sowohl für ihre Beschäftigten als auch für die Einwohner ein den heutigen Anforderungen entsprechendes IT-Leistungsangebot vor, das den Erfordernissen im Hinblick auf E-Government entspricht.

Im interkommunalen Vergleich sind die IT-Ausgaben je Bildschirmarbeitsplatz als durchschnittlich anzusehen. Sie werden wesentlich durch die vergleichsweise hohe Zahl an Mitarbeitern im IT-Bereich beeinflusst.

Die Stadt Hilden erreicht im interkommunalen Kennzahlenvergleich „Ausgaben der Ratsarbeit je Einwohner“ den Maximalwert.

Handlungsmöglichkeiten für Einsparungen sehen wir im Wesentlichen durch einen Abbau der Fraktionszuwendungen und eine weitere Reduzierung der Anzahl der Ratsvertreter.

Jugend

Auch die Stadt Hilden bleibt nicht von den Auswirkungen des demografischen Wandels verschont. Sowohl ein Geburtenrückgang als auch eine Verschiebung der Altersstrukturen sind zu erkennen. Diese Entwicklungen fließen bereits in die Jugendhilfe- und die Kindergartenbedarfsplanung ein.

Im Bereich der Hilfen zur Erziehung stellen sich die „Ausgaben der Unterabschnitte 455 und 456 je Einwohner bis zum 21. Lebensjahr“, die „Ausgaben für Heimerziehung, sonstige betreute Wohnform Kinder und Jugendlicher je Hilfefall und Jahr“ und die

„Ausgaben für Vollzeitpflege Kinder und Jugendlicher je Hilfefall und Jahr“ im interkommunalen Vergleich als jeweils über den Mittelwerten liegend dar. Bei allen drei genannten Hilden sehen wir derzeit die Handlungsmöglichkeiten aufgrund der vorgefundenen Instrumentarien aber als weitgehend ausgeschöpft an.

Grundsätzlich ist das erklärte Ziel der Stadt Hilden, ambulante vor stationärer Hilfe und Vollzeitpflege vor Heimunterbringung zu leisten, zu begrüßen.

Das derzeit im Ausbau befindliche Controlling und Berichtswesen berücksichtigt alle Bereiche der Jugendhilfe („Allgemeine Verwaltung, Kindertageseinrichtungen und Schule“, „Wirtschaftliche Jugendhilfe, „Allgemeiner Sozialer Dienst“) und liefert aus diesen Bereichen steuerungsrelevante Daten, insbesondere hinsichtlich der Fallzahlen/Fallverläufe, der Betreuungstage oder der Altersstrukturen.

Eine exakte Kostenplanung und Steuerung des Zuschussbudgets „Erziehende Hilfen“ wird auch in Zukunft wegen der systemimmanenten Unabwägbarkeiten und der elementaren Abhängigkeit von den gesamtgesellschaftlichen Entwicklungen nur schwer möglich sein. Gleichwohl halten wir das Instrument des Zuschussbudgets für außerordentlich hilfreich, wenn es darum geht, einerseits flexibel und schnell im Bereich der Hilfen zur Erziehung zu reagieren und andererseits über eine hohe Kostentransparenz zusätzliche Controllinginstrumente zu nutzen.

Die Versorgung im Bereich der Kindertagesbetreuung ist bei der Stadt Hilden geprägt von einer vielfältigen Trägerlandschaft und einem breit gefächerten sowie qualitativ anspruchsvollen Angebotsspektrum.

Die Stadt Hilden ist dabei, die Versorgungsquote bei den unter 3-jährigen sukzessive auszubauen, um den Regelungen des Tagesbetreuungsausbaugesetzes Rechnung tragen zu können. Der Rechtsanspruch auf einen Kindergartenplatz wird erfüllt. Weiterhin ist eine Vielzahl an Angeboten zur Betreuung von Kindern und Jugendlichen in der Altersklasse „7- bis unter 14- Jährig“ vorhanden.

Die Kosten für einen Platz in eigenen Kindertageseinrichtungen positionieren sich im interkommunalen Vergleich günstiger als die der freien Träger. Es empfiehlt sich, eine Auswertung der jeweili-

gen Kostenstrukturen vorzunehmen und die Ergebnisse gegenüberzustellen. Bei außerordentlich abweichenden Werten sollten Ausstattungen und Strukturen der Einrichtungen analysiert und gegebenenfalls hinsichtlich einer Kostenreduzierung angeglichen werden.

Im interkommunalen Vergleich präsentieren sich die Zuschussbedarfe je Platz sowohl für die eigenen Einrichtungen als auch für die der freien Träger auf einem sehr günstigen Niveau. Im internen Vergleich liegt der Zuschussbedarf der eigenen Einrichtungen unter dem der freien Träger.

Der günstige Zuschussbedarf wird u. a. auch durch das stetig verbesserte Elternbeitragsaufkommen beeinflusst. Mit einem Anteil von rund 19 Prozent an den Gesamtbetriebskosten liegt die Stadt Hilden interkommunal deutlich oberhalb des Mittelwertes der Vergleichskommunen.

Der freiwillige Zuschuss je Platz und Jahr in Tageseinrichtungen freier Träger befindet sich ausschließlich aufgrund einer zeitlich befristeten Vereinbarung mit der Ev. Kirchengemeinde Hilden leicht über dem Mittelwert, läge ansonsten jedoch deutlich darunter. Gleich bleibende Strukturen vorausgesetzt, ist daher nach Fristablauf wieder von einer günstigeren Positionierung unterhalb des Mittelwertes auszugehen.

Im Bereich der Leistungen nach dem Unterhaltsvorschussgesetz befindet sich sowohl die Kennzahl „Zuschussbedarf je UVG-Berechtigten“ als auch die „Rückeinahmequote“ in einer zufrieden stellenden Positionierung im interkommunalen Mittelwertbereich. Direkte Einflussmöglichkeiten zur Reduzierung des Zuschussbedarfes bestehen ausschließlich auf der Einnahmeseite. der Heranziehung Unterhaltspflichtiger kommt daher nach wie vor eine besondere Bedeutung zu.

Bauleistungen

Die Submissions- und Vergabestelle der Stadt Hilden arbeitet in ihrer Gesamtheit ordnungsgemäß. Das Rechnungsprüfungsamt wird bei den Vergaben mit einbezogen, um zusätzliche Kontrollmöglichkeiten für die Rechtssicherheit ausschöpfen zu können.

Der gute Standard bei der Funktionsweise des Vergabewesens kann in einzelnen Punkten weiter verbessert werden.

Die Ausarbeitung der Vertragsbedingungen zeigt gleichfalls einen hohen Standard, der auch auf eine gute Beratung bzw. Begleitung durch das Rechnungsprüfungsamt zurückzuführen ist. In diesem Prüffeld hat die Stadt Hilden im interkommunalen Vergleich ein sehr gutes Ergebnis erzielt.

Die Vollständigkeit der Bauakten ist vorbildlich. Schriftliche Nachbeauftragung, Abnahmeprotokolle, die Dokumentation der Mängelbeseitigung, Stundenlohnzetteln und Prüfzertifikate sowie Revisionsunterlagen lagen fast geschlossen der Stadt Hilden vor. Bei den Stundenlohnnachweisen muss zukünftig darauf geachtet werden, dass die Nachprüfung und Gegenzeichnung zeitnah mit Datumseintrag erfolgt.

Im Prüffeld „Vergleich der Auftrags- zu den Abrechnungssummen“ sind teilweise Mengenanabweichungen von über 98 Prozent zwischen Auftrags- und Abrechnungssummen zu beobachten. Gegebenenfalls ist daher die Vereinbarung eines neuen Einheitspreises zu prüfen (unter Umständen durch das Architektur-/Ingenieurbüro).

Insgesamt werden in der Stadt Hilden, besonders im Tiefbau, die Auftragssummen weniger häufig überschritten als im interkommunalen Vergleich. In der Gebäudewirtschaft liegt die Unterschreitung in der Höhe unter den interkommunalen Betrachtungen. In der Nachtragshäufigkeit und in der Höhe der Nachtragssummen positionieren sich beide Fachämter deutlich unter dem interkommunalen Betrachtungswert.

Eine weitere Steigerung des im interkommunalen Vergleich über dem Mittelwert liegenden Ausgabendeckungsgrades zur konstanten und vollständigen Kostendeckung der Bauaufsicht ist langfris-

tig gesehen nur über eine Reduzierung der Personalkosten zu erreichen.

Die Ausgaben für die Bauunterhaltung liegen im interkommunalen Vergleich unter den Mittelwerten der Vergleichskommunen. Ein Ausgabenniveau kann jedoch nur dann als wirtschaftlich bezeichnet werden, wenn ein Substanzverlust vermieden wird, bzw. unter Berücksichtigung der Haushaltssituation möglichst wirtschaftlich gesteuert wird. Voraussetzung hierfür ist unter anderem eine Erfassung und Bewertung der Gebäude und der baulichen Anlagen sowie die Ermittlung des Sanierungsaufwands.

Zur gezielten Steuerung der Infrastrukturausgaben bei der Straßenunterhaltung wird eine Organisationsuntersuchung mit Aufgaben- und Tätigkeitsanalyse in Bezug auf die Personalstruktur erforderlich. Wir empfehlen der Stadt Hilden, die Aktivitäten zur Erfassung und Bewertung des Anlagevermögens zu forcieren und darauf aufbauend die Kosten- und Leistungsrechnung einzuführen. Die Ausgaben für die Infrastrukturerhaltung im Bereich der Park- und Gartenanlagen sind nach unserer Auffassung als ausreichend zu bewerten. Wir konnten nicht feststellen, dass Substanz erhaltende Standards nicht eingehalten wurden.

Bildung und Kultur

Die Stadt Hilden hält ein umfang- und abwechslungsreiches Kulturangebot vor. Durch die Zusammenführung wichtiger Bereiche kommunaler Kulturarbeit wird eine sinnvolle Koordination der Aktivitäten ermöglicht. Mit der Einführung von Kontrakten, Zuschussbudgets und Jahresberichten wurden Instrumente zur Steuerung der Kulturarbeit geschaffen. Eine vollständige Kostentransparenz ist allerdings noch nicht vorhanden, da nicht durchgängig alle mit der Aufgabe Kultur anfallenden Kosten ermittelt und ausgewiesen sind. Mit dem verwaltungsweiten Aufbau einer Kosten- und Leistungsrechnung und den begonnenen Vorbereitungen zur Einführung von NKF werden zukünftig weitere Optimierungsmöglichkeiten erschlossen.

Der Zuschussbedarf für Kultur ist in den letzten Jahren kontinuierlich gewachsen, insbesondere durch gestiegene Personalausgaben und gesunkene Einnahmen im Musikschulbereich. Im interkommunalen Vergleich liegt die Stadt Hilden mit ihrem Wert je Einwohner deutlich über dem Mittelwert der Vergleichsstädte.

Die Musikschule Hilden zeichnet sich durch ein umfangreiches Angebot aus. Sie betreut eine vergleichsweise hohe Anzahl Musikschüler, aufgrund dessen sich ein günstiger Zuschussbedarf errechnet. Einwohner bezogen zeigt sich ein eher ungünstiges Verhältnis, das vor allem durch die hohen Personalausgaben beeinflusst wird. Die Einnahmen weisen eine leicht rückläufige Tendenz auf.

Die Stadt Hilden erzielt beim Zuschussbedarf für Erwachsenenbildung im interkommunalen Vergleich ein deutlich über dem Mittelwert liegendes Ergebnis.

Positiv zu sehen ist die seit Jahren rückläufige Verbandsumlage zum VHS-Zweckverband, von der die Stadt Hilden als größerer der beiden Partner rund zwei Drittel zu tragen hat. Die Ursache für den Rückgang liegt vor allem in sinkenden Teilnehmerzahlen begründet.

Die im Hinblick auf die Einführung von NKF erforderliche Transparenz zu den Kosten für die Erwachsenenbildung ist zurzeit noch nicht gegeben. Wir empfehlen, alle in Verbindung mit der VHS entstehenden Kosten zu erfassen und sichtbar zu machen.

Auszug aus der Niederschrift

über die 3. öffentliche und nicht-öffentliche Sitzung
des Rechnungsprüfungsausschusses
am Montag, dem 26.09.2005

Tagesordnung

I. Öffentliche Sitzung

**1. Bericht über die überörtliche Prüfung durch die Gemeindeprüfungsanstalt vom
29.06.2005 - SV 14/010 -**

Zu diesem Tagesordnungspunkt schilderte Herr Witek zunächst die in der Vergangenheit praktizierte Verfahrensweise. Nach den Vorschriften der Gemeindeordnung unterrichtet der Rechnungsprüfungsausschuss den Rat der Stadt Hilden über die wesentlichen Inhalte des Prüfungsberichtes der Gemeindeprüfungsanstalt (GPA). Da es keine Regelungen gebe, in welcher Form dies geschehe, seien in der Vergangenheit die zusammenfassenden Ergebnisse des Gemeindeprüfungsamtes („entsprechend: Ergebnisse im Überblick“; Seite 9 -16 des aktuellen Berichtes) dem Rat zur Kenntnis gegeben worden. Hinzugefügt worden seien die Ergebnisse der Beratungen im Rechnungsprüfungsausschuss in Form eines Auszuges der Sitzungsniederschrift des Rechnungsprüfungsausschusses, der die Beratung über den Bericht der Gemeindeprüfungsanstalt zum Inhalt hat. Im Ausschuss bestand Einigkeit darüber, dass so verfahren werden soll.

Auf Vorschlag des Ausschussvorsitzenden, Herrn Weinrich, wurde der Bericht der GPA themenweise durchgegangen.

Im Bereich Finanzen, Schulden und Kapitaldienst (Seite 60 ff.) fragte Herr Schneller, ob ein interkommunaler Vergleich des Schuldenstandes auch ausschließlich für die Kernverwaltung ohne Sondervermögen aufgezeigt werden könne.

Herr Heis verneinte dies, nahm den Hinweis aber als Option für zukünftige Berichte entgegen.

Auf weitere Anfrage von Herrn Schneller nach den Kosten für solche Leistungen, die in anderen Städten nicht oder nicht so wie in Hilden erbracht würden und deshalb einer Vergleichbarkeit mit anderen Städten entgegen stünden, führte Herr Heis aus, dass ein Abbilden des gesamten Leistungsspektrums der Stadt Hilden im Rahmen eines solchen Berichtes nicht möglich sei. Um einen interkommunalen Vergleich zu ermöglichen, würde die GPA eine Bereinigung um die nicht überall anzutreffenden Teilbereiche durchführen.

In diesem Zusammenhang wies Herr Weinrich auf die Ausführungen auf Seite 76 des GPA-Berichtes zur Bereinigung für den interkommunalen Vergleich.

Herr Danscheidt erläuterte, dass die Bereinigung notwendig sei, da in Teilbereichen die Aufgabenerfüllung von der Kommune in Eigenregie oder durch Beauftragung Dritter erfolgen könne. Insbesondere dadurch werde ein interkommunaler Vergleich ansonsten unmöglich, da die Art der Aufgabenerfüllung direkte Auswirkungen auf die Personalkosten habe.

Unter Bezug auf die tabellarische Übersicht auf Seite 21 des GPA-Berichts (Überblick über al-

le ermittelten Kennzahlen) Herr Horzella fest, dass tendenziell die Bewertung im mittleren oder oberen Bereich liege. Jedoch seien die Personalkosten auch im interkommunalen Vergleich zu hoch. Daher sollte man einzelne Positionen beobachten und zu gegebenem Anlass über die gewünschten Leistungsstandards diskutieren, um einer permanenten Personalkostensteigerung entgegenzuwirken. Des Weiteren merkte Herr Horzella unter Verweis auf die Ausführungen „Erzieherische Hilfen nach dem SGB VIII“ (Seite 129 ff. des GPA-Berichts) an, dass an dieser Stelle die Kosten im interkommunalen Vergleich über dem Durchschnitt lägen und dort Einsparungen wahrgenommen werden sollten.

Herr Gatzke führte zum Thema Erzieherische Hilfen aus, dass es eine intensive Prüfung gegeben habe. Es sei festgestellt worden, dass alle Möglichkeiten für den hohen Anspruch genutzt würden, wobei der Anstieg der Kosten nicht so hoch ausfalle, wie es bei anderen Kommunen der Fall sei. Über eine Reduzierung von Standards brauche daher nicht diskutiert werden.

Herr Burchartz stimmte dem zu. Der Bericht unterstreiche die gute Jugendarbeit der Stadt Hilden, welche auch in diesem Umfang erhalten bleiben soll.

Zum Thema Musikschule (Seite 245 ff. des GPA-Berichts) wies Herr Burchartz darauf hin, dass die Kosten unabhängig von den neuen Örtlichkeiten immer weiter stiegen.

Herr Horzella fügte hinzu, dass eine bereits früher angestrebte Deckelung der Kosten für die Musikschule nicht dauerhaft eingehalten werden konnte.

Herr Gatzke führte aus, dass die Relation der Kosten zu den Leistungen stimmig sei, eine Kostenexplosion nicht vorhanden sei. Die Kosten pro Musikschüler stellten die Wirtschaftlichkeit der Musikschule dar. Er fügte hinzu, dass die Musikschule nur einen geringen Teil des Gesamthaushaltes ausmache und die Kosten der Musikschule zu einem hohen Prozentsatz Personalkosten seien. Somit würde eine Diskussion über Kosten der Musikschule einer über Personalkosten gleichkommen, ohne nennenswerte Auswirkungen auf den Gesamthaushalt zu bekommen.

Herr Burchartz sagte, dass die Musikschule für eine Kommune wie die Stadt Hilden zu groß sei.

Zum Thema „Erwachsenenbildung“ (Seite 254 ff. des GPA-Berichts) merkte Herr Horzella an, dass man sich durch das Gebäudemanagement und NKF einen realistischen Wert für die Nutzung von Unterrichtsräumen erhoffe und damit eine gerechtere Verbandsumlage herbeigeführt werden kann.

Herr Bürgermeister Scheib versicherte, dass diese Zahlen kommen würden. Für die VHS werde dies neben sinkenden Teilnehmerzahlen ein weiteres Problem darstellen.

Herr Bader stellte klar, dass die Diskussion über die Verbandsumlage ein satzungsrechtliches Problem darstelle, da der Abrechnungsschlüssel laut Satzung die Einwohnerzahlen sei. Daher würden genauere Nutzungsentgelte die Verbandsumlage nicht betreffen.

Nachdem sich weitere Wortmeldungen nicht ergaben, nahm der Ausschuss einstimmig Kenntnis von dem Bericht der Gemeindeprüfungsanstalt und bat um Unterrichtung des Rates in der eingangs durch Herrn Witek dargestellten Form.

Für die Richtigkeit der Angaben:

