gpaNRW

ÜBERÖRTLICHE PRÜFUNG

Vorbericht der Stadt Hilden im Jahr 2015

INHALTSVERZEICHNIS

- Zur überörtlichen Prüfung 3
  - Grundlagen 3
  - Prüfungsbericht 3
- Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der [Kommune einfügen] 4
  - Managementübersicht 4
  - Ausgangslage der [Kommune einfügen] 4
    - Strukturelle Situation 8
  - Kommunalindex für Wirtschaftlichkeit (KIWI) 13
- Zur Prüfung [Kommune einfügen] 14
  - Prüfungsablauf 14
- Zur Prüfungsmethodik 15
  - Kennzahlenvergleich 15
    - Strukturen 16
    - Benchmarking 16
    - Konsolidierungsmöglichkeiten 16
    - GPA-Kennzahlenset 17

Zur überörtlichen Prüfung

Grundlagen

Auftrag der GPA NRW ist es, die Kommunen des Landes NRW mit Blick auf Rechtmäßigkeit, Sachgerechtigkeit und Wirtschaftlichkeit des Verwaltungshandelns zu prüfen. Die finanzwirtschaftliche Analyse steht dabei im Focus. Grund dafür ist die äußerst schwierige Finanzlage der Kommunen und der gesetzliche Anspruch, den kommunalen Haushalt stets auszugleichen. Schwerpunkt der Prüfung sind Vergleiche von Kennzahlen. Die Prüfung stützt sich auf § 105 der Gemeindeordnung Nordrhein-Westfalen (GO NRW).

In der aktuellen überörtlichen Prüfung werden die mittleren kreisangehörigen Kommunen miteinander verglichen.

Der Bericht richtet sich an die für die Gesamtsteuerung Verantwortlichen der Kommunen in Rat und Verwaltung. Er zielt darauf ab, diese insbesondere in Haushaltskonsolidierungsprozessen zu unterstützen.

Prüfungsbericht

Der Prüfungsbericht besteht aus dem Vorbericht und den Teilberichten:

- Der Vorbericht informiert über die wesentlichen Ergebnisse der Prüfung. Zudem sind dort Informationen über die strukturellen Rahmenbedingungen der Kommune, die Handlungsfelder des KIWI[1], zum Prüfungsablauf sowie zur Prüfungsmethodik enthalten.
- Die Teilberichte beinhalten die ausführlichen Ergebnisse der einzelnen Prüfgebiete.

Das GPA-Kennzahlenset für die Stadt Hilden wird im Anhang zur Verfügung gestellt.

Grundsätzlich verwendet die GPA NRW im Bericht geschlechtsneutrale Begriffe. Gerade in der Kennzahlendefinition ist dies jedoch nicht immer möglich. Werden Personenbezeichnungen aus Gründen der besseren Lesbarkeit lediglich in der männlichen oder weiblichen Form verwendet, so schließt dies das jeweils andere Geschlecht mit ein.

[1] Kommunalindex für Wirtschaftlichkeit

Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Stadt Hilden

Managementübersicht

Die Stadt Hilden hat bereits im Jahr 2007 auf das Neue Kommunale Finanzmanagement (NKF) umgestellt. Drei der sieben betrachteten Haushaltsjahre (2007 bis 2013) wurden mit Jahresüberschüssen abgeschlossen. In den Jahren 2009 bis 2011 und 2013 wurde der Haushaltsausgleich fiktiv durch die Inanspruchnahme der Ausgleichsrücklage dargestellt. Das Jahr 2012 war mit einem Überschuss von 6,8 Mio. Euro oder 124 Euro je Einwohner das beste Jahr im Betrachtungszeitraum. Damit erzielte die Stadt Hilden ein höheres Ergebnis als 75 Prozent der Vergleichskommunen. Im Jahr 2013 dagegen gehörte Hilden mit einem Jahresdefizit von 126 Euro je Einwohner zur schlechtesten Hälfte der bisher geprüften Kommunen.

Anders als viele andere Kommunen in NRW konnte Hilden in der Vergangenheit alle negativen Jahresergebnisse ohne Verringerung der allgemeinen Rücklage decken. Eine Erhöhung der Ausgleichsrücklage im Jahr 2012 auf Grundlage des NKF-Weiterentwicklungsgesetzes ermöglicht den fiktiven Haushaltsausgleich auch in den Jahren 2014 bis 2018 trotz geplanter Jahresfehlbeträge von insgesamt 28,9 Mio. Euro. Fehlbeträge bedeuten Eigenkapitalverzehr. Die Eigenkapitalausstattung der Stadt Hilden erreicht im interkommunalen Vergleich jedoch noch Spitzenwerte.

Um eigene Handlungsspielräume zu wahren sollte die Stadt Hilden das Ziel eines dauerhaft ausgeglichenen Haushalts verfolgen. Bei einem Haushaltsvolumen von rund 164 Mio. Euro Euro hat die GPA einen nachhaltigen Konsolidierungsbedarf für 2013 von 6,5 Mio. Euro ermittelt. Zusätzlich muss die Solidaritätsumlage in Höhe von 1,5 Mio. Euro kompensiert werden. Das für 2018 geplante Jahresdefizit von 0,6 Mio. Euro stellt gegenüber der Konsolidierungslücke eine planerische Verbesserung von rund 5,9 Mio. Euro dar. Steigerungen bei den Gemeinschaftssteuern und eine geringere Kreisumlage prägen diese Planung. Die GPA NRW sieht hier Risiken. Auch die Planung der Personalaufwendungen ist risikobehaftet, weil sie ohne die zu erwartenden Tariferhöhungen erfolgt. Die aktuell steigenden Flüchtlingszahlen stellen ein weiteres Risiko für den Haushalt der Stadt Hilden dar. Steigenden Aufwendungen stehen zwar steigende Erträge durch die Zuweisungen des Landes gegenüber. Einen Teil der Aufwendungen wird die Stadt Hilden jedoch über Jahre tragen müssen. Sie sollte deshalb eine Risikoabschätzung vornehmen und Konsolidierungsmaßnahmen zur Risikoabdeckung festlegen, um den Weg hin zum Haushaltsausgleich nicht zu gefährden.

Konsolidiert wird in Hilden bisher nicht. Trotz der geplanten Verbesserung der Jahresergebnisse bis 2018 verschlechtert sich der Saldo der steuerbaren Erträge und Aufwendungen zwischen 2007 und 2018 um 17 Mio. Euro. Das bedeutet, dass nicht z. B. Aufwandsreduzierungen sondern vorwiegend Steigerungen bei den Steuererträgen zur planerischen Verringerung der Fehlbeträge bis 2018 führen. Diese sind jedoch risikobehaftet. Die Stadt Hilden sollte alle Möglichkeiten nutzen, um die hohe Abhängigkeit von konjunkturellen Entwicklungen zu reduzieren. Der Haushaltsausgleich muss absehbar erzielt werden; dafür sind insbesondere auch freiwillige Leistungen auf den Prüfstand zu stellen. Werden Aufwendungen und Standards nicht reduziert,

müssen die Bürgerinnen und Bürger, die in Hilden über eine vergleichsweise hohe Kaufkraft verfügen, stärker über Gebühren und Steuern beteiligt werden.

Mit 2.034 Euro je Einwohner erreicht die Stadt Hilden 2012 fast den Maximalwert bei den allgemeinen Deckungsmitteln. Sie hat damit rund 800 Euro je Einwohner mehr für die Aufgabenerledigung zur Verfügung als der Durchschnitt der Vergleichskommunen. Hilden ist abundant und somit ausschließlich von Steuererträgen abhängig. Da die Hebesätze unterhalb der Fiktivhebesätze liegen, erreicht Hilden die im Rahmen des Finanzausgleichs und bei der Berechnung der Kreisumlage zugrunde gelegte Steuerkraft tatsächlich nicht. Der Haushaltsausgleich wird dadurch erschwert.

Die Einwohner der Stadt Hilden waren im Jahr 2013 mit 562 Euro deutlich geringer durch Verbindlichkeiten des Kernhaushaltes belastet als die Einwohner anderer Kommunen (Mittelwert 2.649 Euro). Dementsprechend ist die Zinslastquote mit 0,7 Prozent gegenüber dem Mittelwert von drei Prozent sehr gering. Mit Überschüssen aus laufender Verwaltungstätigkeit konnten die Verbindlichkeiten in den letzten Jahren deutlich abgebaut werden. Von 2014 bis 2016 sind aber negative Salden aus laufender Verwaltungstätigkeit geplant. Investitionsvorhaben und fehlende liquide Mittel könnten erstmals nach vielen Jahren des Schuldenabbaus eine Nettokreditaufnahme im investiven Bereich erfordern. In den Jahren 2015 bis 2017 werden voraussichtlich auch Liquiditätskredite benötigt. Die Finanzlage wird sich somit künftig verschlechtern.

Im interkommunalen Vergleich bewirtschaftet die Stadt Hilden einwohnerbezogen weniger Gebäudefläche als andere Kommunen. Hilden hat mit knapp 26 km² eine geringe Fläche. Ortsteile gibt es nicht, so dass weniger kommunale Infrastruktur benötigt wird. Mehrere Schulen sind in kirchlicher Trägerschaft. Die kommunalen Schulflächen bilden deshalb einwohnerbezogen den neuen Minimalwert ab. Der Vermögenswert der Schulen erreicht jedoch fast den Mittelwert, was den Schluss zulässt, dass die Schulgebäude in einem guten Zustand sind. Insgesamt ergeben sich aus dem aktuellen Gebäudebestand weder Risiken noch weitreichende Handlungsmöglichkeiten. Aufgrund des Flüchtlingszustroms benötigt die Stadt Hilden Flächen für die Unterbringung. Sie musste bereits Wohnungen anmieten und erwägt auch die Umnutzung bestehender Gebäudeflächen für die Unterbringung von Flüchtlingen.

Die ordentlichen Aufwendungen je Einwohner der Stadt Hilden liegen am Maximalwert. Die Personalaufwendungen belasten den Haushalt stärker als in anderen Kommunen. Hohe Personalaufwendungen ergeben sich aufgrund hoher Personalquoten (Ist-Stellen je 1.000 Einwohner). Die Personalquote II, in der Stellen für den Entsorgungsbereich (Abwasser und Abfall) sowie für Kindertagesbetreuung, Jugendamt, Feuerwehr/Rettungsdienst und Reinigung unberücksichtigt bleiben, beträgt 2013 in Hilden 6,73 Ist-Stellen je 1.000 Einwohner. Das ist der neue Maximalwert im interkommunalen Vergleich.

Die anstehende Altersfluktuation bietet Möglichkeiten, Stellen abzubauen und Personalaufwand zu reduzieren. Bis zum Jahr 2025 scheidet rund ein Viertel der Beschäftigten der Stadt Hilden altersbedingt aus, in den nächsten 15 Jahren sogar rund 38 Prozent. Auch einige Führungskräfte werden zeitnah in den Ruhestand gehen. Im Zuge von Aufgabenverzicht oder Standardreduzierungen werden Stelleneinsparungen möglich sein. Dabei ist es aus Sicht der GPA NRW von großer Bedeutung, das Wissen der ausscheidenden Beschäftigten zu sichern und an die aktiven Mitarbeiter weiter zu geben. Die Stadt Hilden beabsichtigt, ein strukturiertes Verfahren zum Wissenserhalt und –transfer aufzubauen. Das sehen wir positiv. Bei der Personalgewinnung steht die Stadt Hilden aufgrund der geografischen Lage im Ballungsraum Düsseldorf in Konkur-

renz zu zahlreichen anderen öffentlichen und privaten Arbeitgebern. Schon jetzt fehlen geeignete Bewerber, um die Ausbildungsplätze zu besetzen. Die Stadt Hilden sollte aktiv für sich als Arbeitgeberin werden.

Im Einwohnermeldewesen und Personenstandswesen hat die GPA NRW Stellenvergleiche durchgeführt. Wir haben in beiden Bereichen nur ein geringes Stellenpotenzial ermittelt. Vorhandene Standards, z.B. bei den Öffnungszeiten, erfordern mehr Personal. In beiden Bereichen erzielt die Stadt Hilden gute Erträge zur Deckung der Personalaufwendungen. Im Bürgerbüro könnten Besucherströme mit Terminvereinbarungen besser gesteuert werden. Für Ambiente Trauungen im alten Ratssaal sollte die Stadt Hilden eine Gebührenerhöhung prüfen.

Hilden hat in den letzten Jahren erheblich in die Tagesbetreuung für Kinder investiert, um insbesondere den Rechtsanspruch auf einen Kindergartenplatz für unter dreijährige Kinder ab August 2013 zu erfüllen. Die Platzzahlen wurden deutlich erhöht. Um Flüchtlingskinder aufnehmen zu können, wird ein Platzausbau in den Einrichtungen oder in der Tagespflege nötig sein. Die für Hilden berechneten Fehlbeträge der Kindertagesbetreuung liegen für das Vergleichsjahr 2012 am Mittelwert. Hilden hat mit 30,5 Prozent eine gute Versorgungsquote für unter 3-Jährige. Sie steigt 2013 auf fast 40 Prozent. Der Anteil der Kinder, die 45 Stunden betreut werden, ist in Hilden deutlich höher als in anderen Kommunen. 25-Stunden Plätze werden dagegen von den Eltern kaum noch in Anspruch genommen. Die Stadt Hilden sollte die Platzvergabe bedarfsgerecht steuern. Es besteht zwar ein Rechtsanspruch auf einen Betreuungsplatz. Der Umfang des bereitzustellenden Betreuungsangebotes richtet sich jedoch nach dem individuellen Bedarf und umfasst keinesfalls zwangsläufig eine Ganztagsbetreuung in einer Wunscheinrichtung. Obwohl viele Hildener Eltern in guten Einkommensverhältnissen leben, gehört Hilden zum Viertel der Vergleichskommunen mit der niedrigsten Elternbeitragsquote. Nur mit 13 Prozent der Aufwendungen werden über Elternbeiträge finanziert. Das Land geht von einer 19 %igen Elternbeitragsquote aus. Die Differenz, immerhin rund 721.000 Euro, muss die Stadt Hilden zusätzlich aus dem Haushalt finanzieren. Darüber hinaus zahlt Hilden hohe freiwillige Zuschüsse an die freien Träger der Kindertageseinrichtungen. Im Jahr 2012 waren es 497.000 Euro. Die Stadt Hilden übernimmt also zusätzlich die im Gesetz vorgesehenen Eigenanteile der Einrichtungsträger, z.B. der evangelischen oder katholischen Kirche. Die GPA NRW sieht Handlungsmöglichkeiten zur Reduzierung der Fehlbeträge in der Kindertagesbetreuung bei der Vergabe der 45-Stunden Plätze, in der Gestaltung der Elternbeitragssatzung und bei den freiwilligen Zuschüssen.

Wie in vielen anderen Kommunen auch, befindet sich die Schullandschaft der Stadt Hilden im Umbruch. Die GPA NRW hat den Focus der Prüfung auf die Schul- und Turnhallenflächen, die Schulsekretariate und die Schülerbeförderungskosten gelegt. Die Stadt Hilden hat die Flächensituation an ihren Schulen im Blick. Sie geht sehr sparsam mit Schulflächen um. Aufgrund zurückgehender Schülerzahlen wurden Schulen geschlossen. Eine neue Sekundarschule wurde gegründet. Für die zehn Grundschulstandorte an acht Grundschulen besteht in der Prognose bis 2022/2023 kein Flächenpotenzial. Bei den weiterführenden Schulen besteht für das Gymnasium in der Prognose auf der Basis des Schulentwicklungsplanes ein Flächenpotenzial von 1.600 m². Auch die Raumbilanz zeigt, dass das Angebot der vorhandenen Räume den Bedarf an Klassen- und Fachräumen künftig weiter übersteigt. Räume stehen dann für andere Nutzungen zur Verfügung. Bei den Schulturnhallen ergeben sich an verschiedenen Standorten Überkapazitäten. Insgesamt errechnet sich ein Potenzial von 5,5 Halleneinheiten. In diesem Umfang werden die Schulturnhallen nicht für den Schulsport benötigt. Alle Schulturnhallen sind jedoch am Vormittag und auch danach stark ausgelastet, wenn nicht von den Schulen, dann von der

VHS und von Vereinen. Externe Nutzer und Vereine sollte die Stadt Hilden angemessen am Unterhaltungsaufwand beteiligen. Sofern keine anderweitigen Unterbringungsmöglichkeiten für Flüchtlinge gefunden werden, muss die Stadt Hilden künftig ggf. auch auf Turnhallen zurückgreifen, die dann nicht mehr für den Schul- und Vereinssport zur Verfügung stehen.

Die Schulsekretariate in Hilden sind personell deutlich besser ausgestattet als in anderen Kommunen. In Hilden betreut eine Vollzeitstelle 428 Schüler. Das ist der Minimalwert bei einem Mittelwert von 539. In der Folge ist der Personalaufwand je Schüler mit 109 Euro der höchste im interkommunalen Vergleich (Mittelwert 77 Euro). Die Schulsekretärinnen sind in Hilden durchweg in EG 6 eingruppiert. Andere Kommunen und auch die KGSt sehen überwiegend die Stellenwertigkeit in der EG 5. Bei der Stellenbemessung ist die Stadt Hilden großzügig, indem sie einen pauschalen Aufschlag von 20 Prozent gewährt. Aufgrund der Kennzahlenergebnisse sollten die Stellen neu bemessen und die Eingruppierung überprüft werden. Hilden wendet nur sehr wenig Geld für die Schülerbeförderung je Schüler auf. Das resultiert aus einem geringen Anteil beförderter Schüler und einer geringen Einpendlerquote. In Hilden haben nur 4,6 Prozent der Schüler Erstattungsanspruch auf die Beförderung zur Schule.

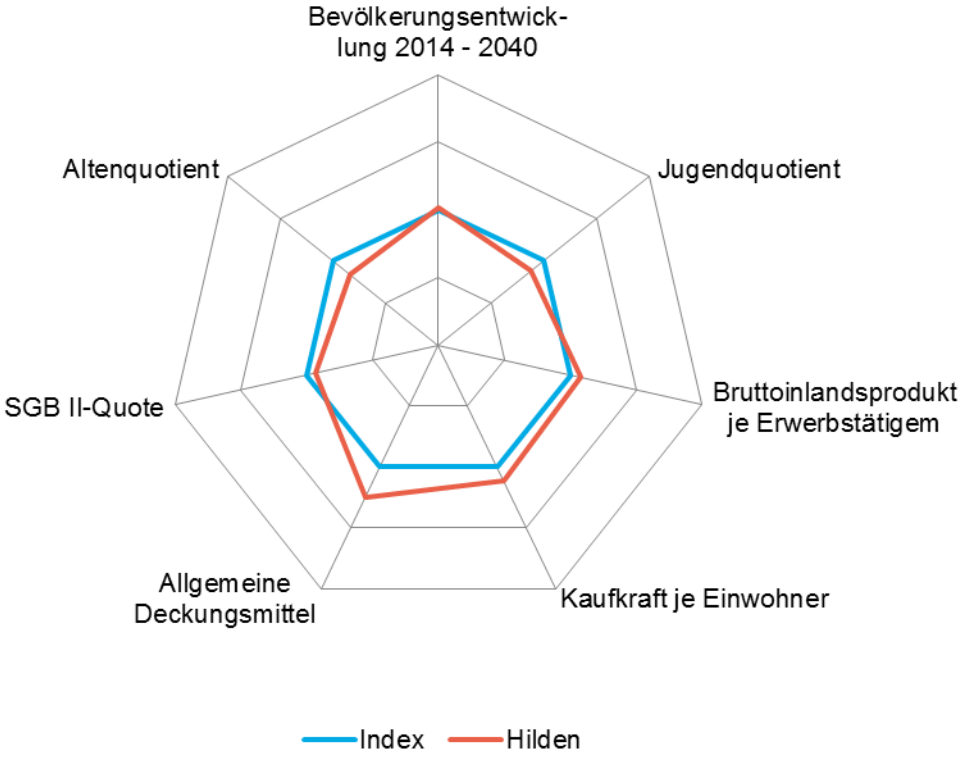
Im Prüfgebiet Grünflächen zeigt ein Erfüllungsgrad von 70 Prozent, dass die Stadt Hilden ihre Grünflächen bereits sehr gut organisiert und steuert. Zahlreiche Empfehlungen aus der letzten Prüfung wurden umgesetzt. Einige Maßnahmen befinden sich noch in der Umsetzung oder sind geplant. Leistungskataloge werden künftig im GIS hinterlegt, so dass Leistungspreise ermittelt werden können. Hilden verfügt je Einwohner über viel Fläche in vergleichsweise kleinen Park- und Gartenanlagen. Die Pflege und Unterhaltung dieser Anlagen ist mit 0,90 Euro je m² vergleichsweise günstig. Die Pflege und Unterhaltung der Spiel- und Bolzplätze kostet in Hilden 4,67 Euro je m², bei einer Gesamtfläche von rund 108.000 m². Die Spielplätze in Hilden sind vergleichsweise klein. Das erschwert optimierte Arbeitsprozesse. Aufgrund der dichten Besiedlung ist es jedoch kaum möglich, große Spielplätze zu schaffen. Aufgrund der geringen Gemeindefläche hat Hilden vergleichsweise wenig Straßenbegleitgrün, jedoch viele Straßenbäume. Ein sehr geringer Anteil des Begleitgrüns befindet sich an Wirtschaftswegen, die generell günstiger zu unterhalten sind. Der Unterhaltung- und Pflegeaufwand ist mit 1,95 Euro je m² deshalb höher als unser Benchmark von 1,40 Euro. Weil die Stadt Hilden konsequent Standards reduziert hat, ist der Aufwand für die Unterhaltung aller Grünflächen tendenziell rückläufig.

Das Angebot an Sportaußenanlagen je Einwohner der Stadt Hilden ist deutlich geringer als in anderen Kommunen. In Hilden gibt es sechs kommunale Sportanlagen mit insgesamt acht Sportplätzen. Alle Sportplätze sind mit Kunstrasen ausgestattet. Umkleiden und sanitäre Anlagen wurden modernisiert. Die Vereine übernehmen einige vertraglich fixierte Unterhaltungsleistungen. Dafür bekommen sie von der Stadt Hilden Geldleistungen. Die Mitgliederzahlen in den Hildener Vereinen nehmen - anders als in anderen Kommunen - stetig zu. Die Sportaußenanlagen sind vollständig ausgelastet. Die von der GPA NRW ermittelte Gesamtnutzungszeit von 13.600 Stunden wird mit einer tatsächlichen Nutzung von 15.600 Stunden deutlich überschritten. Die Pflege der Kunstrasen- und Sportrasenfläche durch das Amt 68 sowie regelmäßige gemeinsame Zustandsprüfungen vom Sportbüro und den Ämtern 66 und 68 gewährleisten einen guten Zustand der Plätze.

Ausgangslage der Stadt Hilden

Strukturelle Situation

Das folgende Netzdiagramm zeigt die strukturellen Rahmenbedingungen der Stadt Hilden. Diese prägen die Ausgangslage der Kommune. Die Strukturmerkmale wurden aus allgemein zugänglichen Datenquellen ermittelt[2]. Das Diagramm enthält als Indexlinie den Mittelwert der Kommunen im jeweiligen Prüfsegment, hier den mittleren kreisangehörigen Kommunen. Eine Ausnahme bildet das Merkmal Bevölkerungsentwicklung: hier ist der Indexwert der heutige Bevölkerungsstand der abgebildeten Kommune.



Ein über die Indexlinie hinausgehender Wert zeigt eine eher entlastende Wirkung an, ein darunter liegender Wert weist auf eine eher belastende Situation hin.

Die Ausgangslage der Stadt Hilden lässt auf den ersten Blick eine vergleichsweise gute Ertragssituation erkennen. Die Stadt Hilden hatte im Durchschnitt der Jahre 2011 bis 2014 deutlich mehr allgemeine Deckungsmitte für die Aufgabenerledigung zur Verfügung als andere Kommunen gleicher Größenklasse. Auch die Einwohner der Stadt Hilden sind einkommensstark. Die Kaufkraft je Einwohner liegt mit knapp 24.500 Euro rund 2.600 Euro über dem Mittelwert der Vergleichskommunen. Die hohe Kaufkraft kann in der Stadt Hilden gehalten werden. Der Einzelhandel kann sogar einen Nettokaufkraftzufluss generieren. Das zeigt die Einzelhan-

[2] IT.NRW, Bertelsmann-Stiftung, Gesellschaft für Konsumforschung (GfK)

delszentralität. Diese beträgt nach einer Veröffentlichung der IHK Düsseldorf[3] für Hilden im Jahr 2014 132,6 und bildet damit einen deutlichen Kaufkraftzufluss aus der Region ab. Die Wirtschaftsstärke des Kreises Mettmann wird im Bruttoinlandprodukt je Erwerbstätigen deutlich. So liegt das Bruttoinlandprodukt je Erwerbstätigen rund 5.000 Euro höher als in anderen Kreisen in NRW. Der Durchschnitt der anderen Kreise im Mittel der Jahre 2009 bis 2012 liegt bei rund 61.000 Euro.

Anders als viele andere Kommunen in NRW wird die Stadt Hilden bis 2040 wachsen. Auch ohne Berücksichtigung der aktuellen Flüchtlingsströme in die Städte in NRW und auch nach Hilden hat IT NRW einen Bevölkerungszuwachs bis 2040 von zwei Prozent prognostiziert. Hilden hat Wanderungsgewinne durch Zuzug. Sie führen trotz eines Sterbeüberschusses zu einem Bevölkerungszuwachs. Zum 31.12.2014 hatte Hilden einen vergleichsweise hohen Altenquotienten (Anteil der Personen ab 65 Jahre an den 20 bis unter 65-Jährigen). Dieser wird bis 2040 weiter steigen. Während die Hildener Bevölkerung in der Altersgruppe der über 65 Jährigen bis 2040 um mehr als 40 Prozent steigt, werden immer weniger Hildener im erwerbsfähigen Alter sein. Der Anteil der 20 bis 65-Jährigen sinkt von 2014 bis 2040 um 13,6 Prozent. Der Hildener Jugendquotient als Anteil der unter 20-Jährigen an der Altersgruppe der 20 bis unter 65-Jährigen liegt im Jahr 2014 mit rund 28 Prozent unter dem Jugendquotienten anderer Kommunen gleicher Größenklasse. Mit einem Durchschnittsalter von fast 46,4 Jahren (das Medianalter liegt bei 48,5 Jahren)[4] ist die Stadt Hilden aktuell eine vergleichsweise „alte“ Stadt.

Die SGB II Quote in Hilden liegt mit neun Prozent etwas über dem Mittelwert der Vergleichskommunen. In Hilden sind somit anteilig an der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter mehr Personen auf Grundsicherung für Arbeitslose angewiesen als in anderen Kommunen. Neben einer großen Anzahl von Personen mit sehr hohem oder hohem Einkommen leben in Hilden auch viele Menschen mit geringem Einkommen. Im Durchschnitt ergibt sich eine vergleichsweise hohe Kaufkraft.

Individuelle und fachspezifische Strukturmerkmale

Ergänzend zur Auswertung statistischer Unterlagen haben wir verschiedene Strukturmerkmale und Besonderheiten der Stadt Hilden am 7. Mai 2015 mit der Bürgermeisterin und dem Kämmerer diskutiert.

Hilden ist mit 54.894 Einwohnern eine mittlere kreisangehörige Kommune im Kreis Mettmann in unmittelbarer Nähe zur Landeshauptstadt Düsseldorf. Die Gemeindefläche ist mit knapp 26 km² gering. Hilden konzentriert sich auf ein Stadtzentrum ohne Ortsteile. Das hat den Vorteil, dass für die Aufgabenerledigung weniger Infrastruktur (z.B. Straßen und Kanäle) und Gebäudevermögen erforderlich ist. Kommunale Einrichtungen müssen nicht dezentral zur Verfügung gestellt werden. Andererseits bedeutet eine geringe Gemeindefläche aber auch, dass Flächenentwicklungen nur eingeschränkt möglich sind. Die Stadt Hilden sieht und nutzt jedoch die Möglichkeiten, die sich im Bestand ergeben, sowohl bei Wohnbauflächen als auch bei Gewerbeflächen. Hilden ist ein attraktiver Wohnstandort und profitiert von Wanderungsgewinnen aus der Region.

[3] Zweites Mittelstädteranking Nordrhein-Westfalen unter besonderer Berücksichtigung der Städte im Kreis Mettmann

[4] www.wegweiser-kommune.de, Wegweiser Kommune der Bertelsmannstiftung – Statistik, Bevölkerungsprognose Hilden – Alterung – 2015 -2030

Mieten und Immobilienpreise sind sehr hoch. Die Steuerungsmöglichkeiten der Stadt sind hier jedoch sehr beschränkt. Eigene Wohnbaugrundstücke werden teilweise mit „politischen Preisen“ vermarktet, um jungen Hildener Familien den Grundstückserwerb in Hilden zu ermöglichen. Gebrauchte Immobilien sind nicht lange auf dem Markt; sie werden schnell verkauft.

Aufgrund der kleinen Gemeindefläche und damit verbundenen eingeschränkten Flächenerweiterung konnten in Hilden in der Vergangenheit keine großen Bauprojekte realisiert werden. Homogene und großflächige Entwicklungen wurden vermieden. Wohnsiedlungen wie sie z.B. in Monheim oder Ratingen (Neue Heimat) in den siebziger Jahren entstanden sind, gibt es in Hilden nicht. Migranten wurden in Wohnungen im ganzen Stadtgebiet untergebracht und gut integriert. In Wohnbausiedlungen findet man einen Mix zwischen Altbauten und modernisierten Häusern oder Neubauten. Auch für große Einkaufszentren fehlten entsprechende freie Flächen. In der Innenstadt sind im Laufe der Jahre immer wieder alte Gebäude abgerissen und neue errichtet worden. Die Verwaltungsführung sieht in diesem Mix aus alt und neu einen großen Vorteil. Die Stadt Hilden profitiert heute von der kleinteiligen Siedlungsentwicklung der Vergangenheit. Das sollte Anlass sein, diese Strategie auch zukünftig zu verfolgen.

Die Hildener Wirtschaft hat in den vergangenen vier Jahrzehnten den Strukturwandel von Textil, Leder- und Metallindustrie hin zu einem Branchenmix aus verschiedenen Gewerbe- und Dienstleistungsunternehmen geschafft. Die gute Verkehrsanbindung an verschiedene Bundesautobahnen und an den Flughafen Düsseldorf haben diese Entwicklung positiv unterstützt. Der Anteil hochqualifizierter Arbeitnehmer ist in Hilden vergleichsweise hoch. Die Arbeitsplatzentwicklung war in den vergangenen Jahren rückläufig. In Firmen der Biotechnologie wurden Stellen abgebaut. Aktuell geht die Arbeitslosenquote jedoch zurück und spiegelt die derzeit gute wirtschaftliche Lage wider. Verschiedene Firmen wollen den Standort Hilden weiter ausbauen.

Als Besonderheit wird in der Stadt Hilden die Schullandschaft gesehen. Neben zahlreichen kommunalen Schulen gibt es mehrere Schulen in anderer, überwiegend kirchlicher Trägerschaft. In diesen Schulen werden rund die Hälfte der Hildener Schüler beschult. Die Zusammenarbeit mit den Trägern, z.B. bei der Aufstellung des Schulentwicklungsplanes, ist gut. Gleichwohl besteht aus Sicht der Stadt Hilden ein gewisses Risiko, dass die Schulen nicht dauerhaft betrieben werden und die Schüler dann in kommunalen Schulen beschult werden müssen. Derzeit ergeben sich aber für die Stadt Hilden große Vorteile aus dieser Schullandschaft. Sie muss z.B. deutlich weniger Schulflächen und Turnhallen bereitstellen und unterhalten als andere Kommunen.

Demografische Entwicklung

Die Folgen des demografischen Wandels sind für die Kommunen eine strategische Herausforderung. Die GPA NRW erhebt die Situation vor Ort und beschreibt die gewählten Strategien im Umgang mit dem demografischen Wandel. Dabei gilt der Blick insbesondere den Themen, die durch kommunale Entscheidungen mittelbar oder unmittelbar beeinflusst werden können. Die aktuellen Flüchtlingsströme und deren Auswirkungen auf die Kommunen finden hier keine Berücksichtigung. Welche Herausforderungen die Kommunen künftig zu bewältigen haben, ist noch nicht abzusehen. Die demografischen Veränderungen aufgrund einer größeren Anzahl von Migranten werden eine andere Schwerpunktsetzung und eine Neuausrichtung der Maßnahmen erfordern.

Im Zusammenhang mit den bisherigen demografischen Veränderungen hat die interkommunale Zusammenarbeit eine besondere Bedeutung. Die GPA NRW sammelt gute Beispiele und gibt sie an die Kommunen weiter. Wir gehen davon aus, dass Formen der interkommunalen Zusammenarbeit ein Schlüsselelement der Effizienzsteigerung und Sicherung für die künftige Aufgabenerfüllung sind. Dies insbesondere vor dem Hintergrund des demografischen Wandels und unabhängig von den aktuellen rechtlichen Rahmenbedingungen.

Im Gespräch mit der Bürgermeisterin hat die GPA NRW die Situation und die kommunale Strategie zu verschiedenen Handlungsfeldern erfasst.

Die Stadt Hilden hat das Thema „Demografischer Wandel“ bereits seit Jahren verstärkt auf der Agenda. Der demografische Wandel mit allen Facetten soll aktiv gestaltet werden. Es wurden verschiedene Konzepte erarbeitet, die sich mit dem demografischen Wandel beschäftigen.

Das „Strategische Stadtentwicklungskonzept für die Stadt Hilden“[5] beleuchtet strategische Fragen der Wohnbauflächenentwicklung in Hilden. Es enthält eine kleinräumige Bevölkerungsvorausberechnung, eine Risikoanalyse der Siedlungsstruktur und einen „Flächencheck“ der Wohnbaupotenzialflächen. Die Gutachter kommen zu dem Ergebnis, dass „*im Vergleich zu anderen Städten im ganzen Bestand grundsätzlich von guten Voraussetzungen für einen erfolgreichen Generationenwechsel der Wohnimmobilien ausgegangen werden kann. Die bisherige Strategie der kleinteiligen Siedlungsentwicklung sei vor diesem Hintergrund sehr positiv zu bewerten“ Im Fazit heißt es weiter „Insgesamt ist Hilden also durch vergleichsweise gute Voraussetzungen in der Bewältigung des demografischen Wandels gekennzeichnet. Trotzdem weist das Gutachten auf verschiedene Handlungsnotwendigkeiten für die zukünftige Stadtentwicklungsplanung* hin.“ Handlungsnotwendigkeit besteht insbesondere in der Bereitstellung von günstigem Wohnraum für junge Familien oder Familien mit geringem Einkommen. Gerade junge Familien wandern aufgrund geringerer Baulandpreise ins Umland ab. Das führt dazu, dass zwar die Bevölkerung insgesamt zunimmt. Der Anteil der älteren Menschen aber weiter zunimmt. Verstärkt wird das durch eine zunehmende Altenwanderung. Diese ist in Hilden positiv. Viele alte Menschen ziehen nach Hilden. Es gibt große Wohnanlagen für Senioren, insbesondere Seniorenstifte für wohlhabende alte Menschen. Die Stadt Hilden betreibt unter dem Dach der „Gemeinnützigen Seniorendienste Stadt Hilden GmbH“ zwei Einrichtungen, insbesondere für Hildener Bürgerinnen und Bürger die sich dazu entschieden haben, in eine Einrichtung zu ziehen. Im Stadtgebiet gibt es zahlreiche Pflege- und Wohnzentren für alte Menschen.

Die Senioren in Hilden sind sehr engagiert und aktiv. In mehreren Seniorenzentren gibt es zahlreiche Angebote. Die Bewohner der Alten- und Pflegeheime werden in die Aktivitäten einbezogen. Es gibt Konzepte gemeinsam mit den Seniorenbegegnungsstätten in den Quartieren. Ein Senioren- und Behindertenbeirat wird an der Maßnahmenplanung und –umsetzung von seniorenbezogenen Projekten beteiligt. Verschiedene generationsübergreifende Projekte werden gut angenommen. So stehen junge Rentner Kindern und Jugendlichen als Lernpaten zur Seite. Jugendliche wiederum übernehmen im Rahmen der sog. Taschengeldbörse, die von der Awo koordiniert wird, verschiedene Aufgaben in Haushalt und Garten für Senioren.

[5] Strategisches Stadtentwicklungskonzept der Stadt Hilden, Abschlussbericht Stand November 2010, Planersocietät – Stadtplanung, Verkehrsplanung, Kommunikation Dr.-Ing. Frehn, Schulten, Steinberg Partnerschaft, Stadt- und Verkehrsplaner, Gutenbergstr. 34, 44139 Dortmund

Die Sozialverbände in Hilden arbeiten konstruktiv miteinander. Ein Nachbarschaftshilfeverein wurde gegründet. Im Projekt ZwAR (zwischen Alter und Ruhestand) wurden Netzwerkgruppen in verschiedenen Stadtbezirken gebildet. Auf der Internetseite www.hilden50plus.de finden interessierte Hildener zahlreiche Angebote für Sport, Freizeit, Kultur etc.

Nicht nur die Senioren sind in Hilden sehr engagiert. Insgesamt wird bürgerschaftliches Engagement groß geschrieben. In zahlreichen Vereinen, insbesondere in Sportvereinen, engagieren sich die Hildener ehrenamtlich.

Die Integration von Migranten funktioniert aufgrund der kleinteiligen Siedlungsentwicklung gut. Wie bereits erwähnt wurden Migranten in Wohnungen im gesamten Stadtgebiet untergebracht. Es gibt ein Integrationsbüro. Ein Integrationskonzept enthält Aufgaben und Ziele für die Integration in Hilden. In regelmäßigen Abständen gibt die Stadt einen Integrationsbericht mit den wesentlichen Daten und Fakten heraus. Außerdem verleiht die Stadt Hilden einen Förderpreis Integration für gute Projekte. Im Mai 2014 wurde der Integrationsrat gewählt. Er sorgt dafür, dass die Interessen aller Migrantinnen und Migranten bei der politischen Willensbildung im Rat angemessen berücksichtigt werden. Aufgrund der bereits bestehenden Institutionen, Projekte und Maßnahmen zur Integration von Migranten ist die Stadt Hilden auf die zahlreichen ankommenden Flüchtlinge sicher besser vorbereitet, als viele andere Kommunen.

Seit dem Schuljahr 2004/2005 gibt es an Hildener Schulen den offenen Ganztag. Ausgangspunkt war die Ganztagsoffensive des Landes NRW im Jahr 2003. Ziele waren eine bessere Vereinbarkeit von Familie und Beruf, mehr Bildungsqualität und das Bestreben, den Zusammenhang zwischen Herkunft und Zukunftschancen junger Menschen zumindest aufzuweichen. Damals wurde ein „Rahmenkonzept Ganztag“ für Hilden erstellt. In der Fortschreibung „OGS 2020 Rahmenkonzept des Amtes für Jugend, Schule und Sport Hilden“ wurde die OGS vor allem strukturell überarbeitet und an die heutigen Herausforderungen angepasst. Neben den Anforderungen an eine attraktive Lern- und Lebenswelt für die Schülerinnen und Schüler werden auch finanzielle Aspekte in den Blick genommen.

Die Stadt Hilden ist aus Sicht der GPA NRW im Hinblick auf die Herausforderungen des demografischen Wandels, so wie er sich bisher abgezeichnet hat, auf einem sehr guten Weg. Zahlreiche Projekte und Maßnahmen wurden umgesetzt oder angestoßen. Wichtige Daten, Analysen und Konzepte zu verschiedenen Handlungsfeldern liegen vor. Die wesentlichen Handlungsfelder sind im Blick von Verwaltungsführung und Politik.

Kommunalindex für Wirtschaftlichkeit (KIWI)

Im KIWI bewertet die GPA NRW Handlungsfelder, die in der Prüfung analysiert wurden.

In den Teilberichten ermittelt und analysiert die GPA NRW für jedes Handlungsfeld verschiedene Kennzahlen. Die KIWI-Bewertungen erfolgen im Zusammenspiel der Kennzahlenwerte unter Einbeziehung von strukturellen Rahmenbedingungen sowie von Steuerungsaspekten. Sie zeigen, wo Handlungsmöglichkeiten für Verbesserungen bestehen und Ressourcen eingespart werden könnten.

Im Prüfgebiet Finanzen bewertet die GPA NRW hingegen allein die Haushaltssituation. Die KIWI-Bewertung spiegelt hier den Konsolidierungsbedarf wider. Sie zeigt damit auch, wie groß der Handlungsbedarf ist, die von uns aufgezeigten Verbesserungsmöglichkeiten umzusetzen.

KIWI-Merkmale

Index	1	2	3	4	5
Haushalts-situation	Erheblicher Handlungsbedarf		Handlungsbedarf		Kein Handlungs-bedarf
Weitere Handlungsfelder	Weitreichende Handlungs-möglichkeiten		Handlungs-möglichkeiten		Geringe Handlungs-möglichkeiten

Die Indexierung ist als Balken, bezogen auf die geprüften Aufgabenfelder, dargestellt. Die Ableitung der Bewertung wird in den Teilberichten beschrieben.

KIWI Stadt Hilden

Zur Prüfung Stadt Hilden

Prüfungsablauf

Die Prüfung in der Stadt Hilden hat die GPA NRW von Dezember 2014 bis September 2015 durchgeführt.

Zunächst hat sie die erforderlichen Daten und Informationen zusammengestellt und mit der Stadt Hilden hinsichtlich ihrer Vollständigkeit und Richtigkeit abgestimmt. Auf dieser Basis haben wir die Daten analysiert.

Für die interkommunalen Vergleiche hat die GPA NRW in der Stadt Hilden überwiegend das Jahr 2013 zugrunde gelegt. Die Finanzprüfung bezieht sich auf das Vergleichsjahr 2012. Zum Zeitpunkt der Prüfung lagen die festgestellten Jahresabschlüsse für die Jahre 2007 bis 2012 vor. Zwischenzeitlich wurde auch der Jahresabschluss 2013 festgestellt. Die Stadt Hilden hat die für die Prüfgebiete angeforderten Daten schnell und umfassend zur Verfügung gestellt. Neben den Daten früherer Jahre wurde ebenfalls Aktuelles berücksichtigt, um Aussagen für die Zukunft machen zu können.

Geprüft haben:

Leitung der Prüfung	Birgit Cramer-Görtz
Finanzen	Frank Breidenbach
Personalwirtschaft und Demografie	Maike Wendt
Sicherheit und Ordnung	Maike Wendt
Tagesbetreuung für Kinder	Maike Wendt
Schule	Sandra Krämer
Grünflächen	Sandra Krämer

Das Prüfungsergebnis wurde mit den Beschäftigten in den betroffenen Organisationseinheiten erörtert.

In einem Abschlussgespräch am 14. September 2015 hat das Prüfteam der GPA NRW die Bürgermeisterin und den Verwaltungsvorstand über die Prüfungsergebnisse in allen Prüfgebieten informiert.

Zur Prüfungsmethodik

Kennzahlenvergleich

Der Kennzahlenvergleich ist die prägende Prüfungsmethodik der GPA NRW.

Um einen landesweiten Vergleich zu ermöglichen, haben wir Aufgabenblöcke mit den dazu gehörenden Grunddaten einheitlich definiert. Unterhalb der Produktbereichsebene gibt es keine landeseinheitliche Festlegung, so dass in den Produktgruppen häufig unterschiedliche Produkte und in den Produkten unterschiedliche Leistungen enthalten sind.

Im Vergleich von Kommunen werden bei den Kennzahlen, die in das GPA-Kennzahlenset übernommen werden, neben dem Minimal-, Mittel- und Maximalwert auch drei Quartile dargestellt. Quartile werden auch Viertelwerte genannt. Sie teilen eine nach Größe geordnete statistische Reihe in vier Viertel. Das erste Quartil teilt die vorgefundenen Werte so, dass 25 Prozent darunter und 75 Prozent darüber liegen. Das zweite Quartil (entspricht dem Median) liegt in der Mitte der statistischen Reihe, d.h. 50 Prozent der Werte liegen unterhalb und 50 Prozent oberhalb dieses Wertes. Das dritte Quartil teilt die vorgefundenen Werte so, dass 75 Prozent darunter und 25 Prozent darüber liegen.

Ebenfalls werden der Wert der Kommune sowie die Anzahl der Werte, die in den Vergleich eingeflossen sind, dargestellt. Hierdurch ist der eigene Kennzahlenwert in die Verteilung der Ergebnisse einzuordnen.

In den aktuellen interkommunalen Vergleich wurden mittlere kreisangehörige Kommunen zwischen 25.000 und 60.000 Einwohner einbezogen. Die Anzahl der in den Vergleich einbezogenen Kommunen variiert je nach Datenlage in den Prüfgebieten. Nicht alle geprüften Kommunen konnten die von der GPA NRW erhobenen Daten zur Verfügung stellen. Die Anzahl der Vergleichskommunen wird im Verlauf der Prüfung dieses Segments mit der Zahl der geprüften Städte wachsen.

In der Finanzprüfung werden die wichtigsten materiellen und formellen Rahmenbedingungen der Haushaltswirtschaft erfasst und analysiert. Der haushaltsbezogene Handlungsbedarf wird transparent gemacht. Die Prüfung setzt dabei auf den Ergebnissen der örtlichen Prüfung auf.

Ergebnisse von Analysen werden im Bericht als **Feststellung** bezeichnet. Damit kann sowohl eine positive als auch eine negative Wertung verbunden sein. Feststellungen, die eine Korrektur oder eine weitergehende Überprüfung oder Begründung durch die Kommune erforderlich machen, sind Beanstandungen im Sinne des § 105 Abs. 6 GO NRW. Hierzu wird eine gesonderte Stellungnahme angefordert. Dies wird im Bericht mit einem Zusatz gekennzeichnet. In der Stadt Hilden hat die GPA NRW keine Feststellung getroffen, die eine Stellungnahme erforderlich macht.

Bei der Prüfung erkannte Verbesserungspotenziale werden im Bericht als **Empfehlung** ausgewiesen.

Strukturen

Die Haushaltswirtschaft in den Kommunen ist von verschiedenen externen und internen Einflussfaktoren abhängig. Diese sind zum Teil unmittelbar steuerbar, zum Teil aber auch struktureller Natur und somit nicht oder nur langfristig beeinflussbar. Die Ergebnisse der vergleichenden Prüfung müssen sich deshalb immer wieder der Vermutung stellen, dass die unterschiedlichen kommunalen Strukturen einem Vergleich entgegenstehen.

Unter Strukturmerkmalen versteht die GPA NRW zunächst grundsätzlich die von außen auf die Kommune einwirkenden Einflussfaktoren. Faktoren, die aufgrund kommunalpolitischer Beschlüsse auf die Kommune einwirken, zählen nicht dazu, da diese ausdrücklich der Willensbildung unterliegen. Dennoch beeinflussen diese das Gesamtbild einer Kommune, so dass - soweit möglich und erforderlich – in den Teilberichten sowie unter „Ausgangslage der Kommune“ darauf eingegangen wird.

Benchmarking

Die GPA NRW nutzt als Prüfungsinstrument das Benchmarking. Benchmarking ist die Suche nach guten Werten durch eine vergleichende Analyse und die Beantwortung der Frage, warum das so ist. Als Benchmark wird ein Wert definiert, der von einer bestimmten Anzahl von Kommunen mindestens erreicht worden ist. Die Aufgabenerfüllung ist in diesen Kommunen vollständig und rechtmäßig erfolgt. Der Benchmark ist grundsätzlich das Ergebnis gezielter Steuerung. Dies schließt die Prüfung mit ein, inwieweit die Kommune selbst Einfluss auf die Verbesserung ihrer Rahmenbedingungen nimmt. Basis für das Benchmarking sind die Kennzahlenvergleiche und die Analysen des jeweiligen Handlungsfeldes. Soweit weitere Kriterien zugrunde gelegt werden, sind diese in den Teilberichten dargestellt.

Konsolidierungsmöglichkeiten

Die GPA NRW versteht sich als Einrichtung, die den unterschiedlichen Ressourceneinsatz im Vergleich der Kommunen transparent macht und Ansätze für Veränderungen aufzeigt.

Der in den Kommunen festgestellte Ressourceneinsatz weicht teilweise erheblich von den Benchmarks ab. Die GPA NRW errechnet aus der Differenz des Kennzahlenwerts der Kommune zum Benchmark jeweils einen Betrag, der die monetäre Bedeutung aufzeigt (Potenzial). Dadurch können die einzelnen Handlungsfelder im Hinblick auf einen möglichen Beitrag zur Haushaltskonsolidierung eingeordnet werden.

Nicht jeder der so ermittelten Beträge kann durch die konkreten Handlungsempfehlungen kurzfristig vollständig verwirklicht werden: Personalkapazitäten sollen sozialverträglich abgebaut werden, die Reduzierung kommunaler Gebäudeflächen erfordert ggf. Vermarktungschancen und energetische Einsparungen setzen vielfach Investitionen voraus. Die im Bericht ausgewiesenen Potenziale sind deshalb als Orientierungsgrößen zu verstehen. Die Kommunen sollen damit unterstützt werden, in Kenntnis der finanziellen Tragweite ihre eigene Praxis zu überdenken. In der Folge sollte eine Änderung der Praxis nach dem Beispiel vorgefundener effizienter Alternativen in anderen Kommunen angegangen werden. Unter Berücksichtigung ihrer spezifischen Rahmenbedingungen können die Kommunen auf dieser Grundlage konkrete Konsolidierungsbeiträge für ihre Haushaltsplanungen ableiten. Weitere Handlungsoptionen zur Konsolidie-

rung werden in den Berichten auf der Grundlage individueller Möglichkeiten der Kommunen ausgewiesen.

Der Prüfung lag keine vollständige Betrachtung von Kernverwaltung, Sondervermögen und Beteiligungen zugrunde. Daher sind die beschriebenen Handlungsempfehlungen und die ggfls. dargestellten Potenziale in den Berichten nur als „Teilmenge“ der Konsolidierungsmöglichkeiten zu verstehen.

GPA-Kennzahlenset

Steuerungsrelevante Kennzahlen der von der GPA NRW betrachteten kommunalen Handlungsfelder werden im GPA-Kennzahlenset dargestellt. Die Übersicht enthält Kennzahlen aus den aktuellen Prüfungen und aus Handlungsfeldern, die in vorangegangenen Prüfungen betrachtet wurden.

Die Fortschreibung der örtlichen Kennzahlen sowie der interkommunalen Vergleichswerte ermöglicht den Kommunen eine aktuelle Standortbestimmung. Zusammen mit den aus früheren Prüfungen bekannten Analysen, Handlungsempfehlungen sowie Hinweisen auf mögliche Konsolidierungsmöglichkeiten können sie für die interne Steuerung der Kommune genutzt werden.

Herne, den 07.12.2015

gez.	gez.
Doris Krüger	Birgit Cramer-Görtz
Abteilungsleitung	Projektleitung

Kontakt

Gemeindeprüfungsanstalt Nordrhein-Westfalen
Heinrichstraße 1, 44623 Herne

Postfach 10 18 79, 44608 Herne
t 0 23 23/14 80-0
f 0 23 23/14 80-333
e info@gpa.nrw.de
i www.gpa.nrw.de