

ÜBERÖRTLICHE PRÜFUNG

*der Stadt Hilden im Jahr
2020*

Gesamtbericht

INHALTSVERZEICHNIS

Gesamtbericht	1
0. Vorbericht	5
0.1 Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Stadt Hilden	5
0.1.1 Managementübersicht	5
0.2 Ausgangslage der Stadt Hilden	8
0.2.1 Strukturelle Situation	8
0.2.2 Umgang mit Feststellungen und Handlungsempfehlungen aus vergangenen Prüfungen	10
0.3 Interkommunale Zusammenarbeit	10
0.3.1 IKZ - Zwischenergebnisse	11
0.3.2 Situation und Handlungsperspektiven für die Stadt Hilden	19
0.4 Überörtliche Prüfung	20
0.4.1 Grundlagen	20
0.4.2 Prüfungsbericht	21
0.5 Prüfungsmethodik	22
0.5.1 Kennzahlenvergleich	22
0.5.2 Strukturen	23
0.5.3 Konsolidierungsmöglichkeiten	23
0.5.4 gpa-Kennzahlenset	23
0.6 Prüfungsablauf	24
0.7 Anlage: Ergänzende Tabellen	25
1. Finanzen	32
1.1 Managementübersicht	32
1.1.1 Haushaltssituation	32
1.1.2 Haushaltssteuerung	33
1.2 Inhalte, Ziele und Methodik	33
1.3 Haushaltssituation	34
1.3.1 Haushaltsstatus	36
1.3.2 Ist-Ergebnisse	38
1.3.3 Plan-Ergebnisse	41
1.3.4 Eigenkapital	47
1.3.5 Schulden und Vermögen	49
1.4 Haushaltssteuerung	57
1.4.1 Informationen zur Haushaltssituation	58
1.4.2 Wirkung der kommunalen Haushaltssteuerung	60
1.4.3 Ermächtigungsübertragungen	63

1.4.4	Fördermittelmanagement	67
1.5	Anlage: Ergänzende Tabellen	72
2.	Beteiligungen	80
2.1	Managementübersicht	80
2.2	Inhalte, Ziele und Methodik	81
2.3	Beteiligungsportfolio	81
2.3.1	Beteiligungsstruktur	82
2.3.2	Wirtschaftliche Bedeutung	85
2.3.3	Auswirkungen auf den kommunalen Haushalt	86
2.4	Beteiligungsmanagement	89
2.4.1	Datenerhebung und -vorhaltung	89
2.4.2	Berichtswesen	91
2.4.3	Unterstützung der Vertreterinnen und Vertreter in den Gremien	93
2.5	Anlage: Ergänzende Tabellen	95
3.	Hilfe zur Erziehung	96
3.1	Managementübersicht	96
3.2	Inhalte, Ziele und Methodik	97
3.3	Strukturen	98
3.3.1	Strukturkennzahlen	99
3.3.2	Umgang mit den Strukturen	100
3.3.3	Präventive Angebote	101
3.4	Organisation und Steuerung	102
3.4.1	Organisation	102
3.4.2	Gesamtsteuerung und Strategie	103
3.4.3	Finanzcontrolling	104
3.4.4	Fachcontrolling	105
3.5	Verfahrensstandards	106
3.5.1	Prozess- und Qualitätsstandards	106
3.5.2	Prozesskontrollen	112
3.6	Personaleinsatz	113
3.6.1	Allgemeiner Sozialer Dienst	114
3.6.2	Wirtschaftliche Jugendhilfe	114
3.7	Leistungsgewährung	115
3.7.1	Fehlbetrag und Einflussfaktoren	115
3.7.2	Hilfen nach §§ 27 ff. SGB VIII	123
3.7.3	Unbegleitete minderjährige Ausländer	132
3.8	Anlage: Ergänzende Tabellen	133
4.	Bauaufsicht	139
4.1	Managementübersicht	139
4.2	Inhalte, Ziele und Methodik	140

4.3	Baugenehmigung	140
4.3.1	Strukturelle Rahmenbedingungen	141
4.3.2	Rechtmäßigkeit	143
4.3.3	Zurückgewiesene und zurückgenommene Bauanträge	144
4.3.4	Geschäftsprozesse	145
4.3.5	Prozess des einfachen Baugenehmigungsverfahrens	146
4.3.6	Laufzeit von Bauanträgen	148
4.3.7	Personaleinsatz	150
4.3.8	Digitalisierung	153
4.3.9	Transparenz	154
4.4	Anlage: Ergänzende Tabellen	156
5.	Vergabewesen	158
5.1	Managementübersicht	158
5.2	Inhalte, Ziele und Methodik	159
5.3	Organisation des Vergabewesens und allgemeine Korruptionsprävention	160
5.3.1	Organisation des Vergabewesens	160
5.3.2	Allgemeine Korruptionsprävention	163
5.4	Sponsoring	166
5.5	Bauinvestitionscontrolling	168
5.6	Nachtragswesen	170
5.6.1	Abweichungen vom Auftragswert	170
5.6.2	Organisation des Nachtragswesens	172
5.7	Maßnahmenbetrachtung	173
5.8	Anlage: Ergänzende Tabellen	174
	Kontakt	176

0. Vorbericht

0.1 Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Stadt Hilden

0.1.1 Managementübersicht

Als Ergebnis der überörtlichen Prüfung der Stadt Hilden stellt die gpaNRW nachfolgend die Haushaltssituation sowie die wesentlichen Handlungsmöglichkeiten der einzelnen Handlungsfelder dar.

Die Feststellungen und Empfehlungen haben wir tabellarisch in der Anlage aufgeführt. Die Reihenfolge ist chronologisch und gibt keine Priorisierung vor.

Die überörtliche Prüfung der gpaNRW erfolgte zum Zeitpunkt der Corona-Pandemie. Die verhängten Maßnahmen zur Eindämmung der Pandemie haben Auswirkungen auf zahlreiche Lebens- und Gesellschaftsbereiche und auch auf die Kommunen. Sie belastet die kommunalen Haushalte und beeinflusst unter anderem auch die Arbeit der in dieser überörtlichen Prüfung betrachteten Jugendämter, Bauaufsichten und Vergabestellen. Soweit möglich, haben wir diese Auswirkungen in den Teilberichten thematisiert.

Bei der Stadt Hilden besteht **Handlungsbedarf**, ihre Haushaltssituation dauerhaft zu verbessern. Die Stadt ist aktuell zwar noch nicht von den Restriktionen der Haushaltssicherung betroffen, allerdings lassen die Daten der mittelfristigen Ergebnisplanung dieses für die Zukunft befürchten. Im Doppelhaushalt 2020/2021 konnte die Verpflichtung zur Aufstellung eines Haushaltssicherungskonzeptes (HSK) nur durch die Planung eines globalen Minderaufwands (ab dem Jahr 2022) vermieden werden. Mit der Fortschreibung der mittelfristigen Planung 2021 bis 2024 hat sich der rechtliche Haushaltsstatus zwar nicht verändert. Aber die deutlich höheren Fehlbeträge der Jahre 2022 bis 2024 würden aufgrund der sehr hohen Fehlbetragsquoten zur sofortigen Haushaltssicherungspflicht führen. Die Wahrscheinlichkeit ist daher hoch, dass mit der Aufstellung des Haushaltsplans 2022 die Pflicht zur Aufstellung eines HSK eintritt.

Nach hohen negativen **Jahresergebnissen** in den Jahren 2014 bis 2016 (-20,4 Mio. Euro) folgten - deutlich geringere - positive Jahresergebnisse in den Jahren 2017 bis 2019 (+2,8 Mio. Euro). Die positiven Jahresergebnisse sind hauptsächlich auf höhere Gewerbesteuererträge, höhere Einkommen- und Umsatzsteuer und den vorübergehenden Rückgang der Kreisumlage zurückzuführen. Das von der gpaNRW in einer Modellrechnung ermittelte strukturelle Ergebnis 2019 von -10,0 Mio. Euro unterstreicht die starke Abhängigkeit der Stadt von den konjunkturabhängigen Positionen.

In der **Haushaltsplanung** einschließlich der fortgeschriebenen mittelfristigen Ergebnisplanung sind für die Folgejahre hohe Fehlbeträge ausgewiesen (-52,8 Mio. Euro). Entgegen der bisherigen konjunkturbedingt positiven Entwicklung zeigt sich nun ein deutlicher Abwärtstrend. Ziel der Stadt kann es nur sein, mit eigenen Konsolidierungsmaßnahmen dieser Entwicklung gegenzusteuern.

Die Jahresergebnisse 2014 bis 2019 haben das **Eigenkapital** um insgesamt 17,7 Mio. Euro reduziert. Im Vergleichsjahr 2019 verfügt die Stadt Hilden trotzdem über eine hohe Eigenkapitalausstattung. Mit einer Eigenkapitalquote 1 von rund 55,6 Prozent gehört sie zu dem Viertel der Kommunen mit den höchsten Eigenkapitalquoten. Durch die fortgeschriebenen Fehlbeträge der Jahre 2020 bis 2024 von insgesamt 78,6 Mio. Euro wird sich das Eigenkapital auf rund 186,4 Mio. Euro weiter reduzieren (-30 Prozent). Obwohl die **Verschuldung** der Stadt seit 2014 um knapp 25,6 Mio. Euro auf 134,9 Mio. Euro angestiegen ist, handelt es sich im interkommunalen Vergleich um einen unterdurchschnittlichen Wert. Dies gilt auch für die Gesamtverbindlichkeiten auf Konzernebene.

Die Höhe der Verbindlichkeiten und des **Vermögens** stehen üblicherweise in Beziehung zueinander. Investitionsmaßnahmen werden in der Regel durch Kreditaufnahmen finanziert. Insbesondere im Jahr 2019 hat die Stadt notwendige Instandhaltungen in das Anlagevermögen nicht durchgeführt und in Folgejahre verschoben. Dies trifft auch auf zahlreiche Investitionsmaßnahmen, insbesondere in Schulen, Straßen und Abwasserkanäle zu. Im gesamten Betrachtungszeitraum ist ein zunehmender Substanzverlust im Vermögen festzustellen. Strategisches Ziel der Stadt Hilden ist es, einen Substanzverlust zukünftig zu vermeiden. Damit wird sich mittelfristig der Finanzbedarf enorm erhöhen und die Verschuldung deutlich ansteigen.

Die **Ermächtigungsübertragungen** für investive Auszahlungen in das Folgejahr sind in Hilden vergleichsweise hoch. Der Stadt gelingt es bei vielen Investitionsvorhaben nicht, diese wie geplant umzusetzen. Zur besseren Transparenz sollte die Stadt nur die tatsächlich im Planungszeitraum zu erwartenden Auszahlungen im Haushaltsplan veranschlagen.

Mit **Fördermitteln** können Investitionen auch bei einer angespannten Haushaltslage realisiert und der Eigenanteil der Stadt gemindert werden. Dazu müssen erfolgreich Fördermittel akquiriert und Rückforderungen von Fördermitteln vermieden werden. Die Fördermittelakquise erfolgt überwiegend dezentral, wobei die jeweils zuständigen Fachämter dezernatsübergreifend zusammenarbeiten. Im Dezernat IV ist ein zentrales Fördermittelcontrolling für die technischen Fachämter eingerichtet. Im Dezernat III wird durch die neu eingerichtete zentrale „Stabsstelle Projekte“ für das Dezernat ein zentrales Fördermittelmanagement aufgebaut. Das Ziel sollte es sein, sich dezernatsübergreifend einen gesamtstädtischen Überblick über alle laufenden Förderprojekte und über mögliche Förderungen zu verschaffen.

Die Stadt Hilden ist zum Stichtag 31. Dezember 2018 insgesamt an 24 Unternehmen beteiligt. Auf 19 dieser **Beteiligungen** übt die Stadt einen mindestens maßgeblichen Einfluss aus. Charakteristisch für das Beteiligungsportfolio der Stadt ist die bestehende Holdingstruktur. In der Stadt Hilden Holding GmbH (SHH) hat die Stadt mehrere Unternehmen unter der Leitung der SHH zusammengefasst. Die Holdingstruktur gliedert sich in vier Beteiligungsebenen. Die Komplexität der Beteiligungsstruktur wird von der gpaNRW damit als hoch eingeschätzt.

Die Stadt Hilden Holding GmbH (SHH), die Stadtwerke Hilden GmbH (SWH) und deren Tochterunternehmen haben eine hohe wirtschaftliche Bedeutung für die Stadt Hilden. Die finanzwirtschaftlichen Auswirkungen auf den kommunalen Haushalt sind positiv: 2018 liegt die Ergebnisentlastung aus den Beteiligungen bei 2,5 Mio. Euro. Seit 2017 erhält die Stadt Gewinnausschüttungen der SHH von rund 1,1 Mio. Euro jährlich. Dagegen bestehen hohe Bürgschaften, die Risiken für den städtischen Haushalt beinhalten können. Die Auswirkungen der Beteiligungen auf den kommunalen Haushalt liegen damit auf einem mittleren Niveau.

Aus Sicht der gpaNRW ergeben sich aus den Beteiligungsstrukturen auch hohe Anforderungen an das Beteiligungsmanagement. Diese Anforderungen werden von der Stadt Hilden überwiegend erfüllt. Die am 01. Januar 2020 in Kraft getretene Beteiligungsrichtlinie sollte zeitnah in allen Punkten umgesetzt werden. Die geplante Mandatsbetreuung durch Stellungnahmen zu Tagesordnungspunkten der Gremiensitzungen wird in der Praxis noch nicht umgesetzt, so dass hier noch Optimierungsmöglichkeiten bestehen. Die für das Beteiligungsmanagement erforderlichen personellen und technischen Ressourcenbedarfe sollten evaluiert und ggf. angepasst werden.

Im Prüffeld **Hilfe zur Erziehung** weist die Stadt Hilden einen überdurchschnittlichen Fehlbetrag für die Hilfe zur Erziehung (HzE) je Einwohner von 0 bis unter 21 Jahren auf. Verursacht wird diese Position durch die erhöhte Anzahl von Hilfefällen, was sich in der vergleichsweise hohen Falldichte widerspiegelt. Die Aufwendungen der einzelnen Hilfefälle sind im Durchschnitt nicht zu hoch, denn sowohl die ambulanten als auch die stationären Aufwendungen HzE je Hilfefall liegen im interkommunalen Vergleich leicht unter dem Median. Die stationären Aufwendungen je Hilfefall sind in den letzten Jahren kontinuierlich angestiegen, ebenso die Falldichte und der Fehlbetrag HzE je Einwohner von 0 bis unter 21 Jahren. Positiv zu werten ist das Verhältnis der ambulanten zu den stationären Hilfefällen, da ambulante Hilfefälle in der Regel günstiger als stationäre Hilfefälle sind. Innerhalb der stationären Hilfefälle könnte der Anteil der Vollzeitpflegefälle gesteigert werden, da sich mehr als die Hälfte der stationären Hilfen in der kostenintensiven Heimerziehung befinden.

Seit 2020 beschäftigt sich das Jugendamt mit der strategischen Entwicklung und der damit verbundenen Neuausrichtung. Aus dem derzeit entwickelten Familienbericht „Gesund aufwachsen in Hilden“ soll eine Gesamtstrategie unter Einbeziehung der Mitarbeiter entwickelt werden. Ziel des Prozesses ist es, das Handeln und die Netzwerkarbeit des Jugendamtes intern als auch extern zu stärken. Dazu zählt u. a. die Fallsteuerung und die Implementierung eines Frühwarnsystems. Präventive Angebote sind bereits vorhanden, um die Hilfen zur Erziehung durch niederschwellige Hilfen zu entlasten. Der Schwerpunkt der Hilfen liegt auf den altersbedingten Übergängen in den jeweiligen Lebensabschnitten. Der eingeschlagene Weg der Neuausrichtung sollte weiterverfolgt und mit der Gesamtstrategie und dem Fach- und Finanzcontrolling verknüpft werden.

Die **Bauaufsicht** der Stadt Hilden ist insgesamt gut organisiert und hält die gesetzlichen Fristen in der Regel ein. Für die Bauaufsicht wird zwar eine fachspezifische Software eingesetzt, die Stadt arbeitet aber überwiegend noch mit der Papierakte. Im interkommunalen Vergleich werden bei der Stadt viele Stellungnahmen je Bauantrag eingeholt. Bauanträge und Stellungnahmen von anderen Behörden können allerdings nicht elektronisch angenommen bzw. bearbeitet werden. Die digitale Bauakte sollte eingeführt werden, damit Bauanträge medienbruchfrei bearbeitet und auch archiviert werden können.

Die Gesamtlaufzeiten für das einfache und normale Genehmigungsverfahren sind im interkommunalen Vergleich überdurchschnittlich. Auch aus diesem Grund sollte Hilden die Digitalisierung in der Bauaufsicht forcieren. Die eingeräumte Frist für nachzuliefernde Unterlagen bei unvollständigen oder mangelhaften Bauanträgen sollen nicht pauschal vorgegeben, sondern individuell festgelegt werden, um das Verfahren zu beschleunigen.

Das **Vergabewesen** der Stadt Hilden ist in weiten Teilen bereits gut organisiert. Eine zentrale Vergabestelle ist eingerichtet. Unterstützt wird die zentrale Vergabestelle durch das Beratungs-

und Prüfungsamt. Für die Vergabe setzt die Stadt noch keine Software ein, welche die zentrale Vergabestelle bei der Durchführung von Vergabeverfahren unterstützt. Zur Korruptionsvorbeugung sollte eine Schwachstellenanalyse unter Einbindung der Bediensteten regelmäßig durchgeführt werden. Die „Dienstweisung zur Korruptionsprävention und -bekämpfung“ sollte einheitliche Wertgrenzen für die Annahme von Geschenken und Vergünstigungen und ein Verbot für die Annahme von Bargeld enthalten. Eine separate Dienstweisung für das Sponsoring sollte erstellt werden.

Bislang gibt es noch kein zentrales Nachtragsmanagement in der Stadt Hilden. Dieses sollte eine systematische Auswertung der Nachträge hinsichtlich Umfang und beteiligter Unternehmen umfassen. Die Abrechnungssummen zeigen in den betrachteten Jahren zwar durchschnittliche Abweichungen vom Auftragswert. Aber die Analyse und Auswertung von Auftragsänderungen oder Nachträgen und deren Ursachen können wichtige Erkenntnisse für künftige Planungs- und Ausschreibungsprozesse liefern.

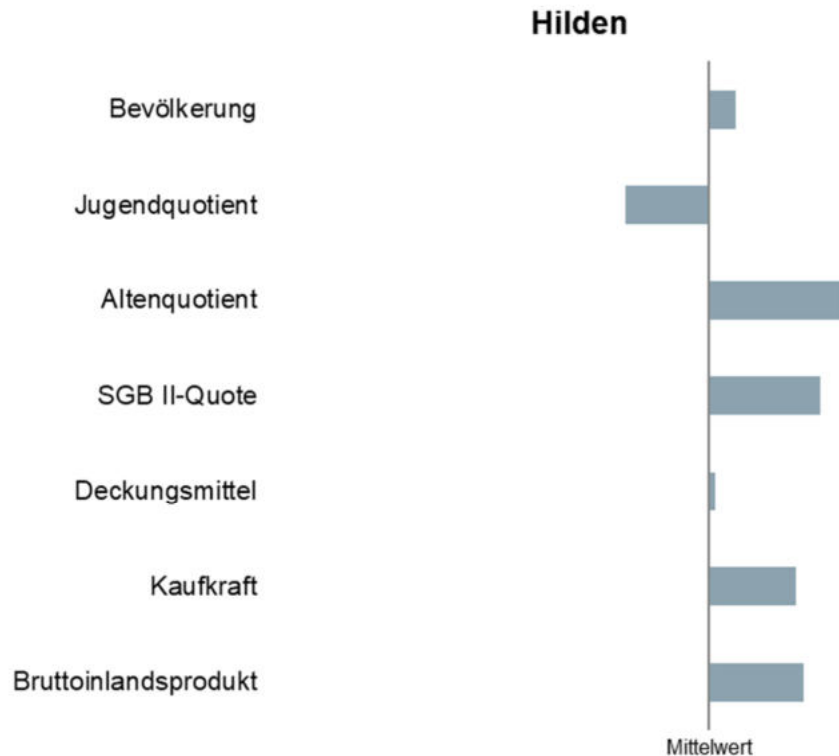
0.2 Ausgangslage der Stadt Hilden

0.2.1 Strukturelle Situation

Das folgende Balkendiagramm zeigt die strukturellen Rahmenbedingungen der Stadt Hilden. Diese prägen die Ausgangslage der Kommune. Die Strukturmerkmale ermitteln wir aus allgemein zugänglichen Datenquellen¹. Das Diagramm enthält als Y-Achse den Mittelwert der Kommunen im jeweiligen Prüfsegment, hier der mittleren kreisangehörigen Kommunen. Eine Ausnahme bildet das Merkmal Bevölkerungsentwicklung. Hier ist der Indexwert der heutige Bevölkerungsstand der abgebildeten Kommune.

¹ IT.NRW, Bertelsmann-Stiftung, Gesellschaft für Konsumforschung (GfK)

Strukturmerkmale Stadt Hilden 2018



Ein Ausschlag des Balkens nach rechts zeigt einen Wert über dem Mittelwert, der Ausschlag nach links unter dem Mittelwert.

Die Bevölkerungsentwicklung bis zum 01. Januar 2040 zeigt - wie in der vorherigen Prüfung - einen Zuwachs. Nach einem Höchststand im Jahr 2002 von 56.753 Einwohnern gingen die Zahlen zunächst bis zum Jahr 2011 auf 54.500 Einwohner zurück. Zum 31. Dezember 2019 beträgt die Einwohnerzahl nun 55.625. Bis zum Jahr 2040 ist von IT.NRW ein Bevölkerungsstand von 57.552 Einwohnern prognostiziert. Hilden profitiert nach wie vor von Wanderungszuwächsen. Durch die zunehmende Digitalisierung und vermehrten Heimarbeitsplätze kann es zu einer zusätzlichen Wanderungsbewegung weg von Großstädten und hin zu den Randgebieten bzw. auch kleineren Kommunen kommen. Inwieweit Hilden von den zukünftigen Entwicklungen profitieren kann, bleibt abzuwarten.

Im Vergleich zur den Ergebnissen der strukturellen Merkmale der Prüfung des Jahres 2014/2015 sind die Deckungsmittel² zurückgegangen. Sie lagen zuvor deutlich über dem Mittelwert der Vergleichskommunen. Die Veränderung liegt aber nicht in den zurückgegangenen Deckungsmitteln der Stadt Hilden. Diese sind von 1.592 auf 1.560 Euro je Einwohner nur geringfügig weniger geworden. Ausschlaggebend ist vielmehr, dass der Mittelwert der Vergleichskommunen von 1.269 auf 1.548 Euro je Einwohner gestiegen ist.

² Aus der Summe der Grund- und Gewerbesteuer, dem Gemeindeanteil an der Einkommens- und Umsatzsteuer sowie den Schlüsselzuweisungen der Gemeinde pro Einwohner wird das arithmetische Mittel der Jahre 2015 - 2018 als Strukturmerkmal berechnet.

Auch wenn die zuvor vergleichsweise gute Ertragslage sich nicht mehr so deutlich von den Vergleichskommunen abhebt, sind die Einwohner nach wie vor einkommensstark. Lag der Wert der Kaufkraft³ zuvor bei rund 24.500 Euro je Einwohner, ist er nun sogar auf rund 26.500 Euro je Einwohner angestiegen. Dies entspricht einem allgemeinen Trend, denn auch der Mittelwert der mittleren kreisangehörigen Kommunen ist um ca. 2.200 Euro je Einwohner auf rund 24.100 Euro je Einwohner angestiegen.

Die SGB II-Quote⁴ hat sich geringfügig von rund 9,0 Prozent auf 9,5 Prozent erhöht. Damit handelt es sich hierbei um ein die Stadt belastendes Strukturmerkmal. Ebenso hat sich die Bevölkerungsstruktur weiter verschoben. Allerdings zeigt der interkommunale Vergleich neben der zunehmenden älteren Bevölkerung auch eine Zunahme der jüngeren Bevölkerung.

0.2.2 Umgang mit Feststellungen und Handlungsempfehlungen aus vergangenen Prüfungen

Der Prüfungsbericht aus dem Jahr 2015 wurde im April 2016 einschließlich der Stellungnahmen der Verwaltung zunächst dem Rechnungsprüfungsausschuss der Stadt Hilden zugeleitet. Anschließend wurde der Prüfungsbericht auch an den Rat weitergeleitet. Der Bericht sowie die Beratungsergebnisse des Rechnungsprüfungsausschusses wurden zur Kenntnis genommen.

Im Zeitraum 2015/2016 wurde durch den Kämmerer ein internes „Projekt zur Haushaltskonsolidierung“ initiiert. Die Beschäftigten der Stadt sollten Einsparmöglichkeiten vorschlagen und die Ämter sollten jeweils drei Einsparvorschläge aus dem jeweiligen Zuständigkeitsbereich erarbeiten. Eine interne Arbeitsgruppe hat die Vorschläge bewertet und der Verwaltungsvorstand abschließend entschieden, welche davon umgesetzt werden können. Teilweise wurden auch entsprechende Ratsbeschlüsse eingeholt. Vorgeschlagen wurden: Einsparungen bei freiwilligen Leistungen, Erhöhungen von Gebühren, Änderungen interner Abläufe mit dem Ziel, Einsparungen zu generieren, aber auch Erhöhungen der Kommunalsteuern. Im Jahr 2016 wurden z. B. die Hebesätze der Grundsteuer A und B angehoben, die Hunde- und Vergnügungssteuer angehoben oder auch pauschale Kürzungen z. B. bei den Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen vorgenommen.

Darüber hinaus wurden die Wochen-Öffnungszeiten des Bürgerbüros überprüft und im Ergebnis um 2,5 Wochenstunden reduziert. Auch ein Terminvergabesystem wurde eingeführt.

Nicht alle Empfehlungen der gpaNRW wurden umgesetzt. Beispielhaft kann hier die Beteiligung der externen Nutzer und Vereine an den Kosten der Turnhallen genannt werden.

0.3 Interkommunale Zusammenarbeit

Im strategisch bedeutsamen Handlungsfeld „Interkommunale Zusammenarbeit (IKZ)“ erhebt die gpaNRW landesweit die interkommunalen Aktivitäten im gesamten Segment der mittleren kreisangehörigen Kommunen. IKZ bietet sich z. B. für eine wirtschaftlichere Aufgabenerfüllung durch

³ Kaufkraft: Quelle Basisdaten: 'GfK Kaufkraft Deutschland 2019' (Veröffentlichungsjahr)

⁴ Quelle Basisdaten: Bundesagentur für Arbeit, Statistik-Service West, amtliche SGB II-Quoten der NRW-Kommunen

Nutzung von Synergieeffekten und Größenvorteilen an. Vor allem aber der demografische Wandel und der damit einhergehende Fachkräftemangel werden dazu führen, dass die Aufgabenerfüllung zumindest teilweise nur mithilfe von IKZ gesichert werden kann. Unsere Zielsetzung ist es daher, das Bewusstsein und das Interesse für vorhandene und denkbare Möglichkeiten der IKZ zu stärken. Zudem wollen wir zusätzliche Impulse für einen erfolgreichen Ausbau der örtlichen IKZ-Aktivitäten geben.

Über einen Online-Fragebogen sowie ein standardisiertes, ergänzendes Interview sammeln wir die örtlichen Erfahrungen und Praxisbeispiele. Die gpaNRW wertet die Informationen aus und bereitet sie auf. Wenn alle Rückmeldungen vorliegen, fassen wir die Ergebnisse in einem Abschlussbericht zusammen. Wir werden zum Ende der Prüfungsrunde für das gesamte Segment der mittleren kreisangehörigen Kommunen landesweit darstellen, wo die Aufgabenschwerpunkte liegen und wo wir noch Perspektiven und Entwicklungsmöglichkeiten im Bereich der interkommunalen Zusammenarbeit sehen.

Unabhängig hiervon geben wir bereits zum aktuellen Zeitpunkt der Prüfung der Stadt Hilden nachfolgend einen ersten, vorläufigen Überblick über die bisher gewonnenen Erkenntnisse und leiten daraus ggf. weitere Handlungsmöglichkeiten und/oder -perspektiven ab.

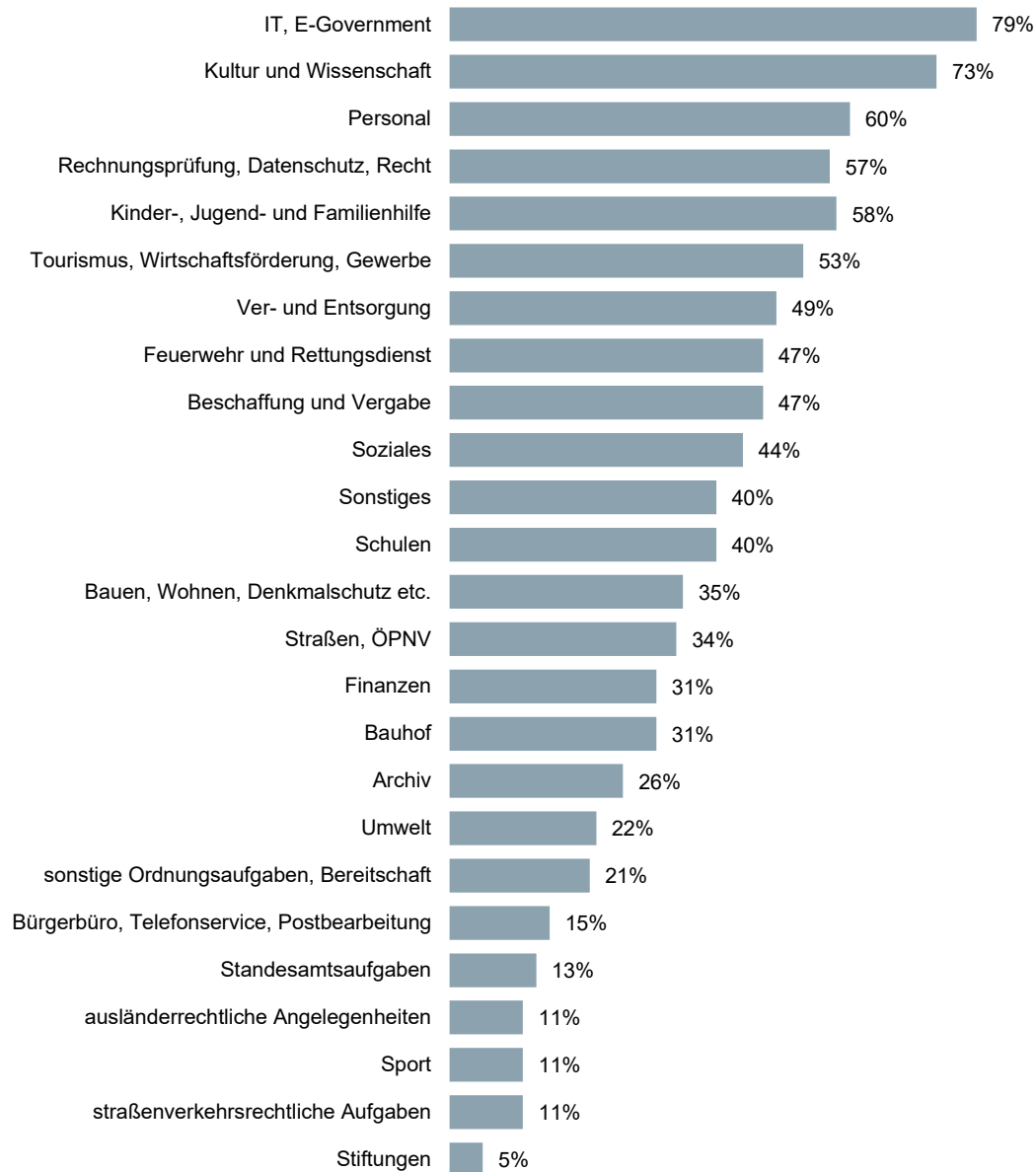
0.3.1 IKZ - Zwischenergebnisse

Bisher haben wir 100 Kommunen geprüft und stellen nachfolgend die Zwischenergebnisse der Bestandsaufnahme vor. In unseren Auswertungen sind die Rückmeldungen der Kommunen als Prozentanteile dargestellt. Zu beachten ist, dass mögliche Mehrfachnennungen in einigen der nachfolgenden Grafiken zu einem höheren Wert als 100 Prozent führen.

0.3.1.1 Aktuelle Aufgabenfelder bereits umgesetzter IKZ-Projekte

Der nachfolgenden prozentualen Auswertung liegen als Basis die Rückmeldungen der bislang befragten Kommunen zu den Aufgabenfeldern zugrunde, in denen aktuell bereits IKZ-Projekte umgesetzt worden sind.

Aktuelle Aufgabenfelder IKZ 2020

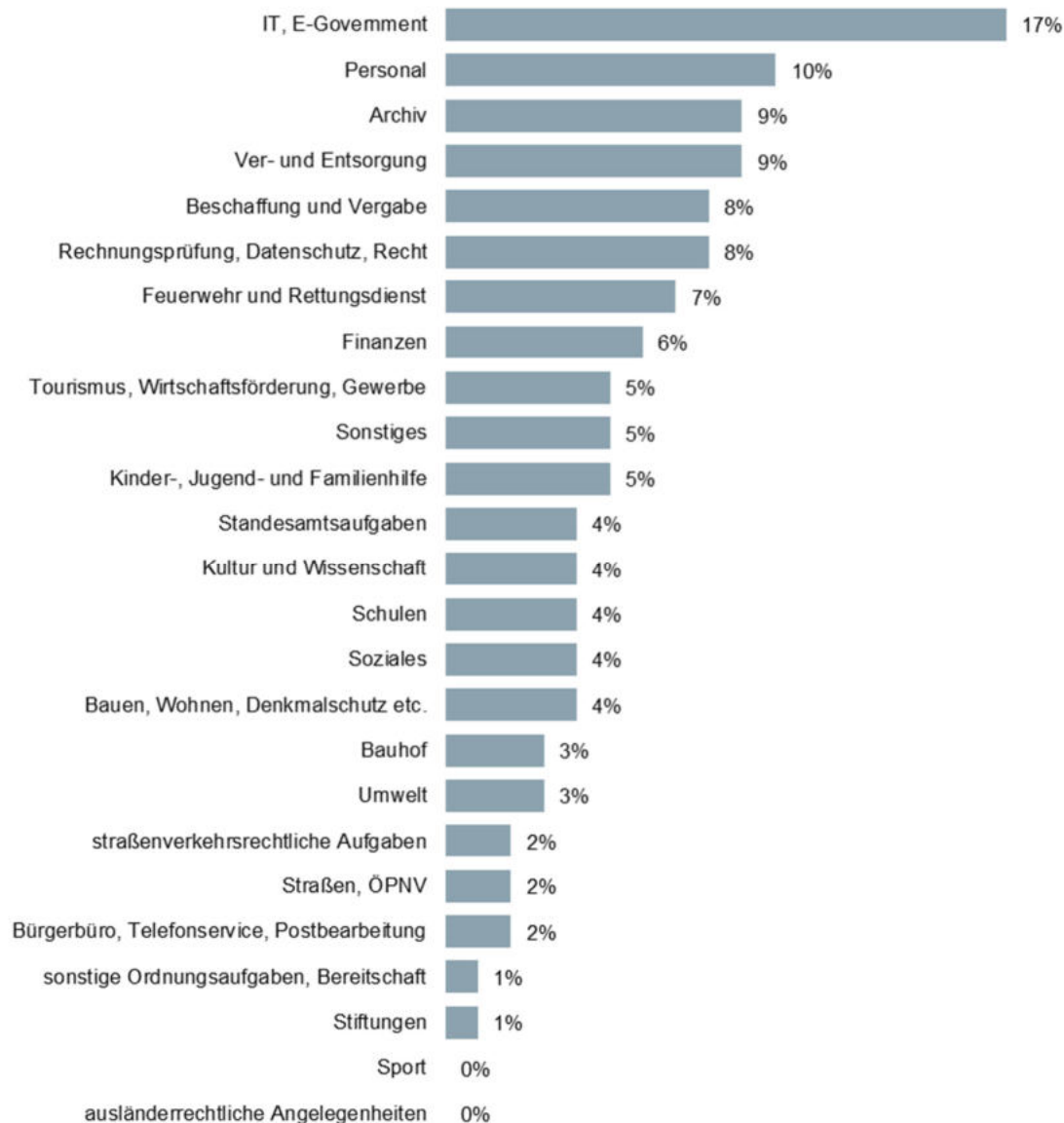


Die befragten Städte setzen IKZ-Projekte sowohl zu internen Querschnitts- als auch Fachthemen um. Dabei dominieren interkommunale Kooperationen in den Aufgabengebieten IT und E-Government sowie im Bereich Kultur und Wissenschaft. Neben formell vereinbarten Grundlagen zur dauerhaften gemeinsamen Aufgabenerfüllung bilden auch einzelne, teils zeitlich befristete Projekte, die Basis einer Kooperation.

Eher untergeordnete Bedeutung haben nach den bisherigen Auswertungen gemeinschaftliche Aufgabenwahrnehmungen im Bereich der Ordnungsverwaltung, des Standesamtswesens, des Bürger- und Telefonservices sowie im Sportbereich.

0.3.1.2 Aufgabenfelder künftig geplanter IKZ-Projekte

Geplante Aufgabenfelder IKZ



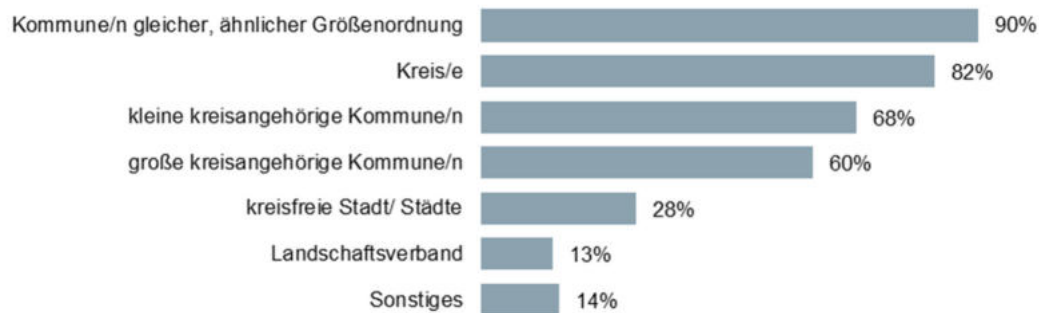
Auch bei den geplanten Aufgabenfeldern sind die Bereiche IT und E-Government dominierend. Dies überrascht nicht, da mittlerweile doch alle Kommunen gefordert sind, die Digitalisierung ihrer Verwaltungen aktiv voranzutreiben. Diesbezüglicher Handlungsbedarf hat sich aktuell auch in der Pandemie-Situation offenbart. Da dies die einzelne Kommune oftmals vor große Herausforderungen stellt, sind vermehrt Bestrebungen, bspw. auch auf Kreisebene, wahrnehmbar, gemeinsame Lösungen zu entwickeln (z.B. gemeinsame, kreisweite E-Governmentstrategie). Gerade im Bereich der internen Dienstleistungen eröffnet die Digitalisierung neue, ortsunabhängige Möglichkeiten zur interkommunalen Zusammenarbeit und zum schnellen Datenaustausch. Viele Kommunen sehen hier offensichtlich noch große Effizienzpotenziale, gerade in Zeiten des

zunehmenden Fachkräftemangels. Zu den meistgenannten Aufgaben gehören hier u.a. die Bereiche Beschaffung/Vergabe, Personal, Finanzen, aber auch das Archivwesen.

0.3.1.3 Kooperationspartner

Die nachfolgende Grafik bildet die unterschiedlichen Konstellationen interkommunaler Partnerschaften ab. Die Ergebnisse bzw. die prozentuale Verteilung basieren auf den bisherigen Rückmeldungen der bislang befragten Kommunen.

Kooperationspartner IKZ 2020

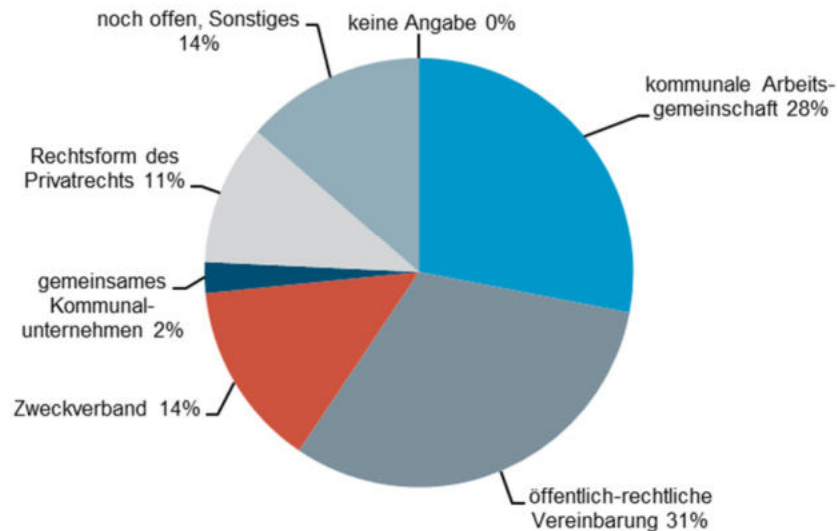


Die mittleren kreisangehörigen Kommunen arbeiten weit überwiegend mit Partnern aus dem kreisangehörigen Raum und den Kreisen zusammen. Die Größenunterschiede scheinen hier nur eine untergeordnete Rolle zu spielen. Letzteres spiegelt sich auch darin wider, dass immerhin rund ein Viertel der bisher befragten Kommunen interkommunale Kooperationen mit kreisfreien Städten eingegangen sind.

0.3.1.4 Rechtsformen

Die Kommunen arbeiten im Rahmen der interkommunalen Zusammenarbeit in unterschiedlichen Rechtsformen zusammen. Die nachfolgende Auswertung bzw. die prozentuale Verteilung basieren auf den Rückmeldungen zur Anzahl der bislang umgesetzten IKZ-Projekte bzw. der hierfür jeweils gewählten Rechtsformen.

Rechtsformen IKZ 2020

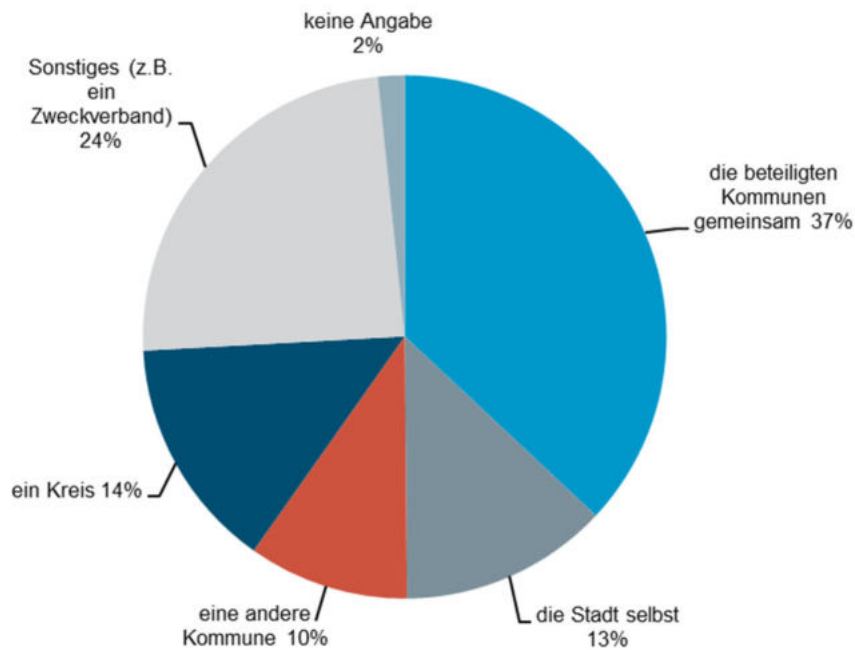


Rund ein Drittel der interkommunalen Zusammenarbeit basiert auf öffentlich-rechtlichen Vereinbarungen, für rund ein Viertel aller Kooperationen sind Arbeitsgemeinschaften gebildet worden. Zusammen mit der Gründung eines Zweckverbandes sind dies die rechtlichen Grundlagen für rund drei Viertel aller IKZ-Projekte. Mit diesen Rechtsformen sind ganz offensichtlich praktikable formelle Konstruktionen geschaffen worden, die sich in der Praxis etabliert und bewährt haben. Gerade in der kommunalen Arbeitsgemeinschaft und der öffentlich-rechtlichen Vereinbarung sehen die Kommunen offenbar größere Gestaltungsmöglichkeiten sowie den weiteren Vorteil, dass kein neuer Aufgabenträger geschaffen werden muss, der überdies zusätzliche Kosten und Gremienstrukturen verursacht.

0.3.1.5 Aufgabendurchführung

Die nachfolgende Grafik macht deutlich, wer in vereinbarten IKZ-Partnerschaften für die konkrete Aufgabenwahrnehmung zuständig ist. Die Grafik bildet die prozentuale Verteilung der Anzahl der jeweiligen Durchführungsvarianten der bislang befragten Kommunen ab.

Aufgabendurchführung IKZ 2020

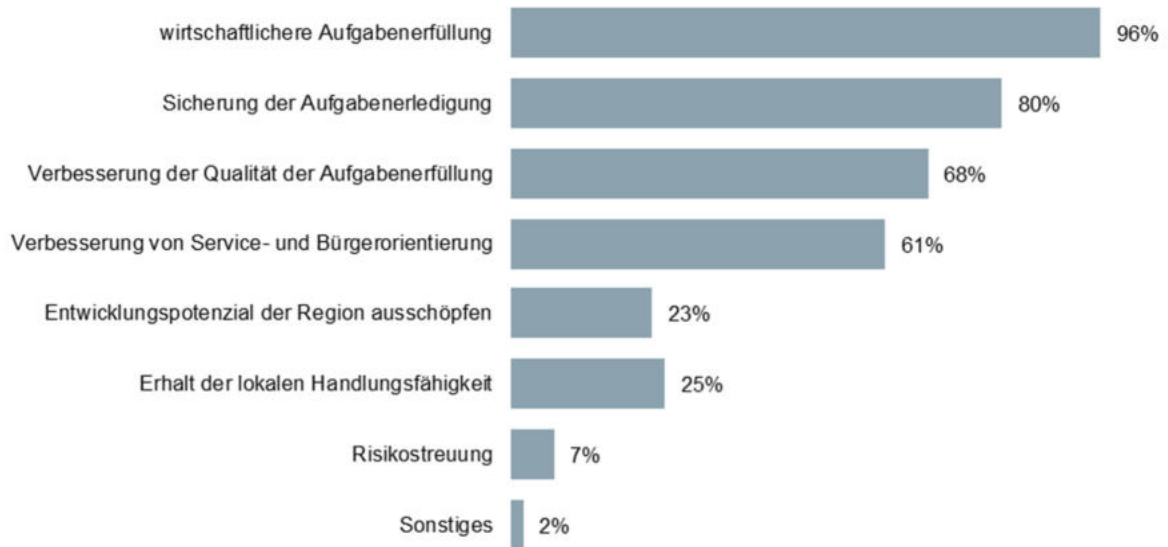


Bemerkenswert ist aus unserer Sicht, dass in 37 Prozent der Kooperationsprojekte die beteiligten Kommunen die Aufgaben gemeinsam durchführen. Denn dies setzt insbesondere eine gute behördenübergreifende Aufgabenverteilung und -abgrenzung sowie klare Prozess- und Schnittstellenregelungen voraus. Bei deutlich weniger Kooperationen mit einem Anteil von insgesamt gut 20 Prozent liegt die Aufgabendurchführung entweder komplett bei der Stadt selbst oder vollständig bei der/den beteiligten Kommune/n. Immerhin rund ein Viertel der Kommunen setzt bei der Aufgabendurchführung auf Organisationseinheiten und -modelle außerhalb der klassischen Behördenstruktur. Der Anteil der Kreise, die in vereinbarten IKZ-Partnerschaften für die Aufgabenwahrnehmung zuständig sind, ist demgegenüber deutlich geringer.

0.3.1.6 Ziele zur Initiierung und Umsetzung von IKZ-Projekten

Abgebildet sind nachfolgend die unterschiedlichen, genannten Zielsetzungen zur Initiierung und Umsetzung von IKZ-Projekten.

Ziele IKZ



Mehr Wirtschaftlichkeit, die Sicherung der Aufgabenerfüllung sowie die Verbesserung sowohl der Qualität der Aufgabenerfüllung als auch der Service- und Bürgerorientierung sind die meistgenannten Ziele, die die bislang befragten Kommunen mit der Initiierung und Umsetzung ihrer IKZ-Projekte verfolgen.

Mit Abstand höchste Priorität genießt dabei das Kriterium der Wirtschaftlichkeit. Nahezu alle Beteiligten zielen mit ihren IKZ-Aktivitäten auf eine Verbesserung der Wirtschaftlichkeit ab.

0.3.1.7 Erfolgsfaktoren

Nach einem vereinbarten Zeitraum ist zu evaluieren, ob und inwiefern die erwarteten Ziele auch alle erreicht wurden. Dies gilt insbesondere, wenn mit der IKZ wirtschaftliche Effekte erwartet wurden. Die Frage, ob eine IKZ für die Beteiligten erfolgreich war, hängt - wie die bisherigen Rückmeldungen zeigen - von mehreren Erfolgsfaktoren ab.

Die gpaNRW hat nachfolgend speziell ausgewertet, welche Erfolgskriterien die Kommunen jeweils für sich priorisiert und konkret den Rängen 1 bis 3 zugeordnet haben.

Erfolgsfaktoren IKZ



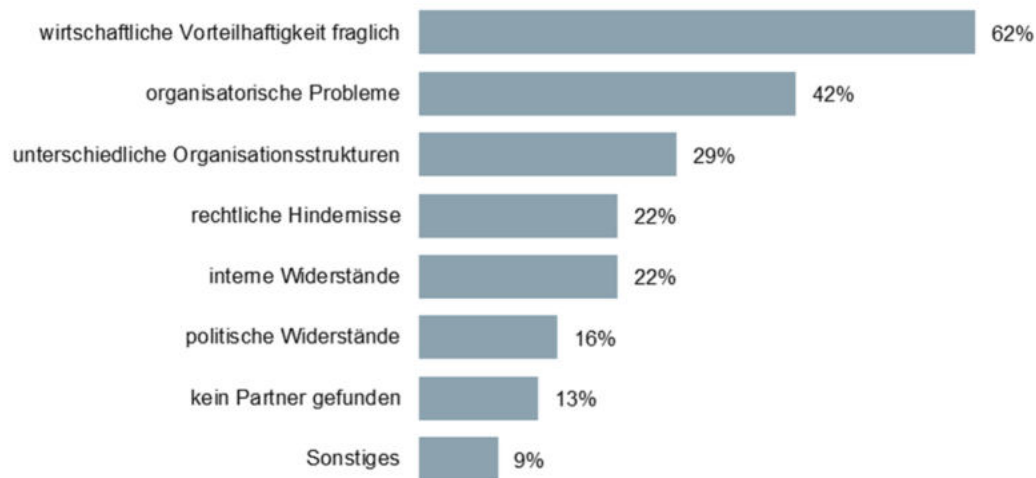
Über die Hälfte der Städte setzen für eine erfolgreiche interkommunale Zusammenarbeit die Kooperation auf Augenhöhe voraus. Das gegenseitige Vertrauen und der unbedingte Rückhalt der Verwaltungsführung werden nahezu von der Hälfte aller Kommunen als weitere wesentliche Erfolgskriterien genannt. Offene und ehrliche Zusammenarbeit mit den Partnern, aktiv gestützt und gefördert durch die Verwaltungsspitze sind aus Sicht der befragten Städte somit die entscheidenden Voraussetzungen für das Gelingen interkommunaler Kooperationen.

Bemerkenswert ist dabei, dass die Unterstützung der Verwaltungsspitze besonders wichtig erscheint, aber nur rund ein Viertel der Kommunen die Rolle der Politik bzw. deren Bereitschaft zur interkommunalen Zusammenarbeit erfolgskritisch sieht. Auffällig ist auch, dass - zumindest zum jetzigen Stand der Umfrage - die Akzeptanz durch die Bürgerschaft offensichtlich eine untergeordnete Bedeutung für eine erfolgreiche Umsetzung von IKZ-Projekten hat.

0.3.1.8 Hindernisse

Die Kommunen, die IKZ-Projekte zwar geprüft, aber nicht umgesetzt haben, haben wir nach den Hindernissen gefragt, die in der Regel für das Scheitern von IKZ-Projekten verantwortlich sind.

Hindernisse IKZ



Korrespondierend zur Zielpriorität (vgl. Abschnitt 0.3.1.6) ist hier der meistgenannte Hinderungsgrund zur Umsetzung von IKZ die offensichtlich mangelnde Wirtschaftlichkeit. Erst mit Abstand folgen organisatorische Probleme und unterschiedliche Organisationsstrukturen als Hemmnis für die erfolgreiche Realisierung von IKZ-Vorhaben.

0.3.2 Situation und Handlungsperspektiven für die Stadt Hilden

Die Stadt Hilden arbeitet in unterschiedlichen Aufgabenbereichen und Organisationsformen interkommunal mit anderen Partnern zusammen. Insgesamt gibt es zum Zeitpunkt der Prüfung 15 Projekte der interkommunalen Zusammenarbeit. Hierbei handelt es sich um folgende Themenbereiche:

- Personal (Gehaltsabrechnung bei der Rheinischen Zusatzversorgungskasse)
- Finanzen (Sparkassen-Zweckverband)
- Beschaffung (Einkaufsgenossenschaft KoPart),
- IT (IT-Schulbetreuung, Rechenzentren),
- Feuerwehr und Rettungsdienst (Kreisfeuerwehrschule),
- Schulen (Förderschulen, Gesamtschule und Volkshochschule Hilden-Haan),
- Soziales (Bildungsangebote für Arbeitssuchende),
- Versorgung (Energie: Stadtwerke Hilden und Stadtwerke Düsseldorf AG; Wasserversorgung: Wasserwerk Baumberg GmbH mit Stadt Solingen),
- ÖPNV (Verkehrsgesellschaft Hilden GmbH).
- Tourismus (Zweckverband Erholungsgebiet Ittertal und Zweckverband Unterbacher See) und

- Lokalradio Mettmann Betriebs-gesellschaft mbH & Co.KG.

Besonders bewährt haben sich laut Auskunft der Stadt neben den Versorgungseinrichtungen auch die Kreisfeuerweherschule. Diese wurde wegen der zurückgehenden Angebote von Ausbildungsplätzen Anfang 2021 durch den Kreis Mettmann gegründet. Im Rahmen einer öffentlich-rechtlichen Vereinbarung mit den kreisangehörigen Kommunen wurde die Nutzung geregelt. In der Kreisfeuerweherschule werden neben den Berufsfeuerwehrleuten auch ehrenamtliche Kräfte ausgebildet.

Als wesentliche Ziele der interkommunalen Zusammenarbeit hat Hilden für sich die wirtschaftlichere Aufgabenerledigung, die Sicherung der Aufgabenerledigung, Verbesserung der Qualität der Aufgabenerfüllung und die verbesserte Marktzugänglichkeit benannt. Bis auf die verbesserte Marktzugänglichkeit handelt es sich um die meistgenannten Ziele der bisher geprüften Städte (siehe Ziffer 0.3.1.6).

Als die wichtigsten Erfolgsfaktoren nennt die Stadt: klare Zielvorgaben, gleiche oder ähnliche Ausgangssituation (z. B. Fachverfahren), Kooperation auf Augenhöhe, politische Bereitschaft und Offenheit sowie gleicher und ähnlicher Handlungsdruck. Kooperation auf Augenhöhe und gegenseitiges Vertrauen sind die meistgenannten Erfolgsfaktoren (siehe Ziffer 0.3.1.7).

Die Stadt Hilden sieht weitere Chancen in der interkommunalen Zusammenarbeit durch den zunehmenden Ausbau der Digitalisierung und der Standardisierung von Verwaltungsabläufen und Fachverfahren (Standardprozesse). Ebenso wird das Thema E-Government in Verbindung mit dem Onlinezugangsgesetz als Aufgabe angesehen, die nicht durch jede Kommune allein zu lösen ist. Während mit dem E-Government die elektronische Kommunikation mit der Verwaltung erleichtert werden soll, werden mit dem Onlinezugangsgesetz die Kommunen verpflichtet, bis Ende 2022 ihre Verwaltungsleistungen über Verwaltungsportale auch digital anzubieten. Hierzu ist mit dem Kreis Mettmann und weiteren kreisangehörigen Kommunen eine Zusammenarbeit geplant.

0.4 Überörtliche Prüfung

0.4.1 Grundlagen

Zu den Aufgaben der gpaNRW gehört es zu prüfen, ob die Kommunen des Landes NRW rechtmäßig, sachgerecht und wirtschaftlich handeln. Die finanzwirtschaftliche Analyse steht dabei im Vordergrund. 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).

Bei der Auswahl der Prüfungsschwerpunkte lässt sich die gpaNRW von ihren Zielen leiten, einen Beitrag zur Haushaltskonsolidierung zu leisten, die strategische und operative Steuerung zu unterstützen und auf Risiken hinzuweisen. Dabei sind wir bestrebt, einerseits die ganze Bandbreite der kommunalen Aufgaben und andererseits deren finanzielle Bedeutung zu berücksichtigen. Die Auswahl stimmt die gpaNRW vor der Prüfung mit kommunalen Praktikern ab.

Der Prüfungsbericht richtet sich an die Verantwortlichen der Kommunen in Rat und Verwaltung. Er zielt darauf ab, diesen Personenkreis - insbesondere in Haushaltskonsolidierungsprozessen - zu unterstützen und so einen Beitrag zur Sicherung der Zukunftsfähigkeit der Kommune zu leisten.

0.4.2 Prüfungsbericht

Der Prüfungsbericht besteht aus dem Vorbericht, den Teilberichten und dem gpa-Kennzahlen-set:

- Der Vorbericht informiert in der Managementübersicht über die wesentlichen Ergebnisse der Prüfung. Zudem enthält er Informationen über die strukturellen Rahmenbedingungen der Kommune, eine Übersicht über die in der überörtlichen Prüfung getroffenen Feststellungen und Empfehlungen, zum Prüfungsablauf sowie zur Prüfungsmethodik. Als Schwerpunktthema haben wir ein Kapitel zur Interkommunalen Zusammenarbeit mit in den Bericht aufgenommen.
- Die Teilberichte beinhalten die ausführlichen Ergebnisse der einzelnen Prüfgebiete.
- Das gpa-Kennzahlen-set enthält eine Zusammenstellung aller wesentlichen Kennzahlen und eine Erläuterung, wie das Kennzahlen-set aufgebaut ist.

Die in dem Bericht genannten **Rechtsgrundlagen** haben wir in der Fassung angewendet, die zum Zeitpunkt des geprüften Sachverhaltes galten.

In den verschiedenen Handlungsfeldern berechnet die gpaNRW **Personalaufwendungen** auf Basis von KGSt-Durchschnittswerten⁵. Soweit die gpaNRW in einzelnen Handlungsfeldern davon abweicht, weisen wir im Teilbericht darauf hin.

0.4.2.1 Struktur der Berichte

Der Aufbau der Teilberichte folgt einer festen Struktur:

Wertung: Einleitend treffen wir eine wertende Aussage zu unserem Prüfungsergebnis innerhalb eines Abschnitts. Wertungen, die eine Stellungnahme nach § 105 Abs. 6 und 7 GO NRW der Kommune notwendig machen, bezeichnen wir als **Feststellung**.

Sollvorstellung: Die Sollvorstellung stellt die Inhalte und das Prüfungsziel im folgenden Abschnitt dar. Sie ist allgemein formuliert und grundsätzlich für alle Kommunen gültig, z. B. auf Basis der Gesetzeslage. Die Sollvorstellung ist *kursiv* gedruckt.

Analyse: Im Anschluss an die Sollvorstellung analysiert die gpaNRW die individuelle Situation in der geprüften Kommune.

Empfehlungen: Letztlich weisen wir die bei der Prüfung erkannten Verbesserungspotenziale als Empfehlung aus.

⁵ KGSt-Bericht Nr. 09/2018 „Kosten eines Arbeitsplatzes“ (2018/2019) und Nr.13/2019 „Kosten eines Arbeitsplatzes“ (2019/2020)

Feststellungen, die eine Stellungnahme der Kommune während des Prüfungsverfahrens erfordern (z. B. ein festgestellter Rechtsverstoß) werden im Prüfungsbericht mit einem Zusatz gekennzeichnet.

0.4.2.2 Verfahren nach Prüfungsabschluss

Die Kommune nimmt zu allen Feststellungen und Empfehlungen des Prüfungsberichts nach § 105 Abs. 6 und 7 GO NRW Stellung.

Die Berichte der überörtlichen Prüfungen werden auf der Internetseite der gpaNRW veröffentlicht.

0.5 Prüfungsmethodik

0.5.1 Kennzahlenvergleich

Der Kennzahlenvergleich ist die prägende Prüfungsmethodik der gpaNRW. Dazu errechnen wir Kennzahlen in den Kommunen und vergleichen diese landesweit. Für den Vergleich ist eine einheitliche Ausgangsbasis erforderlich. Es gibt jedoch keine landeseinheitliche Festlegung unterhalb der Produktbereichsebene, so dass die Produktgruppen häufig unterschiedliche Produkte und die Produkte unterschiedliche Leistungen enthalten. Daher ist der Vergleich nicht unmittelbar aus den Daten der Jahresrechnungen heraus möglich. Wir haben deshalb Aufgabenblöcke mit den dazu gehörenden Grunddaten einheitlich definiert und erheben diese vor Ort.

Die Kommune soll ihren Kennzahlenwert gut einordnen können. Deshalb stellen wir folgende Werte dar:

- die Extremwerte, also das Minimum und das Maximum, und
- drei Viertelwerte.

Viertelwerte teilen eine nach Größe geordnete statistische Reihe in vier Viertel. Der erste Viertelwert teilt die vorgefundenen Werte so, dass 25 Prozent darunter und 75 Prozent darüber liegen. Der zweite Viertelwert entspricht dem Median und liegt in der Mitte der statistischen Reihe, d.h. 50 Prozent der Werte liegen unterhalb und 50 Prozent oberhalb dieses Wertes. Der dritte Viertelwert teilt die vorgefundenen Werte so, dass 75 Prozent darunter und 25 Prozent darüber liegen.

Ebenfalls nennen wir die Anzahl der Werte, die in den Vergleich eingeflossen sind. In den interkommunalen Vergleich hat die gpaNRW die Werte aller mittleren kreisangehörigen Kommunen einbezogen.

Im Prüfgebiet Finanzen erfassen und analysieren wir die wichtigsten materiellen und formellen Rahmenbedingungen der Haushaltswirtschaft. Wir machen den haushaltsbezogenen Handlungsbedarf transparent. Die Prüfung setzt dabei auf den Ergebnissen der örtlichen Prüfung auf.

Nicht immer kann eine Kommune alle Grundzahlen erheben. Ebenso sind aus unterschiedlichsten Gründen einzelne Kennzahlen nicht mit den Kennzahlen anderer Kommunen vergleichbar.

In beiden Fällen kennzeichnet die gpaNRW in Grafiken und Tabellen den Wert der Kommune mit „k.A.“. Sollte die Kennzahl der Kommune nicht mit den Kennzahlen der Vergleichskommunen vergleichbar sein, so erläutert die gpaNRW textlich den Grund hierfür. Die Angabe „k.A.“ deutet somit nicht automatisch auf eine mangelnde Datenlieferung der Kommune hin.

0.5.2 Strukturen

Die Haushaltswirtschaft in den Kommunen hängt von verschiedenen externen und internen Einflussfaktoren ab. Diese können zum Teil unmittelbar gesteuert werden. Es gibt jedoch auch Einflüsse, die struktureller Natur und somit nicht oder nur langfristig beeinflussbar sind. Unter Strukturmerkmalen versteht die gpaNRW verschiedene, von außen auf die Kommune einwirkende, Einflussfaktoren. Faktoren, die Ergebnisse kommunalpolitischer Beschlüsse sind, zählen nicht dazu, da diese ausdrücklich der Willensbildung unterliegen. Dennoch beeinflussen sie das Gesamtbild einer Kommune. Wir gehen darauf - soweit möglich und erforderlich – in den Teilberichten sowie unter „Ausgangslage der Kommune“ ein.

0.5.3 Konsolidierungsmöglichkeiten

Die gpaNRW macht den unterschiedlichen Ressourceneinsatz durch den Vergleich der Kommunen transparent und zeigt Ansätze für Veränderungen auf.

Der in den Kommunen festgestellte Ressourceneinsatz ist im interkommunalen Vergleich sehr unterschiedlich. Die gpaNRW zeigt in einzelnen Handlungsfeldern auf, wie dieser reduziert werden kann. Orientierung bieten Richtwerte oder der Überblick über die Streuung der Werte, insbesondere im Vergleich zu den Viertelwerten.

Der Prüfung liegt keine vollständige Betrachtung von Kernverwaltung, Sondervermögen und Beteiligungen zugrunde. Es ist daher möglich, dass in anderen Bereichen weitere Verbesserungsmöglichkeiten bestehen, die über in diesem Prüfungsbericht beschriebene Handlungsmöglichkeiten hinausgehen.

0.5.4 gpa-Kennzahlenset

Steuerungsrelevante Kennzahlen der von der gpaNRW betrachteten kommunalen Handlungsfelder stellen wir im gpa-Kennzahlenset dar. Die Übersicht enthält Kennzahlen aus Handlungsfeldern, die in vorangegangenen Prüfungen betrachtet wurden. Ergänzt wird das gpa-Kennzahlenset durch Kennzahlen, die wir erstmalig in der aktuellen Prüfung der mittleren kreisangehörigen Kommunen erhoben haben.

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 die Kommunen sie für ihre interne Steuerung nutzen.

0.6 Prüfungsablauf

Die Prüfung in der Stadt Hilden wurde in der Zeit von Mai 2020 bis Februar 2021 durchgeführt.

Zunächst hat die gpaNRW 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 den interkommunalen Vergleich verwenden wir in der Stadt Hilden überwiegend das Vergleichsjahr 2019. Basis in der Finanzprüfung sind die festgestellten Jahresabschlüsse 2014 bis 2019, die Haushaltsplanung 2020/2021 sowie die Fortschreibung gemäß § 9 Abs. KomHVO NRW einschließlich der bis 2024 reichenden mittelfristigen Planung. Neben den Daten früherer Jahre haben wir ebenfalls aktuelle Entwicklungen und Besonderheiten der Kommune berücksichtigt, um Aussagen für die Zukunft machen zu können.

Geprüft haben:

Leitung der Prüfung	Heinrich Josef Baltes
Finanzen	Sabine Jary
Beteiligungen	Sabine Jary
Hilfe zur Erziehung	Frauke Holm
Bauaufsicht	Hermann Ptok
Vergabewesen	Hermann Ptok

Das Prüfungsergebnis haben die Prüfenden mit den beteiligten Beschäftigten in den betroffenen Organisationseinheiten erörtert.

Am 27. April 2021 wurde der Verwaltungsvorstand der Stadt Hilden im Rahmen einer Videokonferenz über die wesentlichen Prüfungsergebnisse informiert.

Herne, den 17. Juni 2021

gez.

Thomas Nauber

Abteilungsleiter

gez.

Heinrich Josef Baltes

Projektleiter

0.7 Anlage: Ergänzende Tabellen

Tabelle 1: Zusammenstellung der Feststellungen der gpaNRW zur überörtlichen Prüfung 2020 – Haushaltssituation

Feststellung		Seite	Empfehlung	Seite
Haushaltssituation				
F 1	Die Stadt Hilden weist im Betrachtungszeitraum einen steigenden Werteverzehr im Vermögen auf. Aus diesem Substanzverlust können sich zukünftig Risiken bzw. weitere Belastungen für den städtischen Haushalt ergeben, wie zum Beispiel durch notwendige Unterhaltungs- und Investitionsmaßnahmen oder außerplanmäßige Abschreibungen. Die derzeit gezielte Investitionsstrategie der Stadt Hilden kann diesen Risiken entgegenwirken, sofern sie realisiert wird.	20 E1	Die Stadt Hilden sollte sich einen Überblick über den Zustand ihrer Hochbauten verschaffen, um Risiken außerordentlicher Abschreibungen oder notwendiger Instandhaltungsmaßnahmen einschätzen und rechtzeitig entgegenwirken zu können.	26

Tabelle 2: Zusammenstellung der Feststellungen und Empfehlungen der gpaNRW zur überörtlichen Prüfung 2020 – Handlungsfelder

Feststellung		Empfehlung
Haushaltssteuerung		
F1	Die Stadt Hilden hat bisher kaum wirksame Konsolidierungsmaßnahmen zur Haushaltsentlastung ergriffen. Steigende Aufwendungen, insbesondere im Bereich der Sozialleistungen belasten zunehmend den Haushalt. Um bestehende Handlungsspielräume langfristig zu erhalten, besteht daher ein hoher Handlungsbedarf zur Konsolidierung.	E1 Die Stadt Hilden sollte dringend nachhaltig wirksame Konsolidierungsmaßnahmen erarbeiten und zeitnah umsetzen. Die Stadt Hilden sollte hierzu den gesamten Haushalt aufgabenkritisch nach Konsolidierungsmöglichkeiten untersuchen und auch die Ursachen für die steigenden Sozialleistungen analysieren. Zusätzlich sollte die Stadt ihre Beteiligungen in die Konsolidierungsüberlegungen miteinbeziehen.
F2	Der Planansatz der Stadt Hilden für investive Auszahlungen wird jährlich durch Ermächtigungsübertragungen erheblich erhöht. Der Stadt gelingt es bei vielen Investitionsvorhaben nicht, diese wie geplant umzusetzen. Ab 2018 verschärft sich die Situation durch verschobene Maßnahmen deutlich. Lediglich die Haushaltsatzung enthält eine allgemeine Regelung zu Art, Umfang und Dauer von Ermächtigungsübertragungen.	E2.1 Die Prüfung zur Notwendigkeit von Ermächtigungsübertragungen sollte bereits in den Fachämtern erfolgen. Hierzu sollten diesen konkrete und verbindliche Regeln nach § 22 KomHVO NRW, beispielsweise durch eine Dienstanweisung, an die Hand gegeben werden.

Feststellung		Empfehlung
		Die Stadt Hilden sollte investive Auszahlungsermächtigungen restriktiv übertragen und hierbei einschätzen, inwieweit eine Inanspruchnahme im kommenden Haushaltsjahr realistisch ist. Hierzu sollte die Investitionsplanung eng mit der Personaleinsatzplanung verknüpft werden. Die Personalbestände, Qualifikationen sowie (digitalen) Verfahren zur Planung, Genehmigung und Umsetzung von Investitionen sollten zur Verfügung stehen.
F3	Die Stadt Hilden verfügt über keine gesamtstädtische Strategie zur Fördermittelrecherche; indes unterstützt das Dezernat III die Fördermittelakquise durch Zielvorgaben. Bei allen Investitions- und Unterhaltungsmaßnahmen - maßgeblich im Dezernat IV - erfolgt stets eine Fördermittelrecherche. Ein gesamtstädtischer Überblick über mögliche Förderungen und laufende Fördermaßnahmen besteht noch nicht, wenngleich für die Dezernate III und IV bereits zentrale Fördermittelstellen bestehen und das Dezernat III hierzu bereits verschiedene Datenbanken aufbaut.	E2.2
F4	Die Stadt Hilden hat im Dezernat IV ein zentrales Fördermittelcontrolling für die technischen Fachämter eingerichtet. Im Dezernat III baut die Stadt derzeit ein Fördermittelcontrolling und -berichtswesen auf. Auf gesamtstädtischer Ebene bestehen diesbezüglich noch Handlungsmöglichkeiten.	E3
Beteiligungen		E4
F1	Die Finanz- und Leistungsbeziehungen mit den Beteiligungen entlasten den Haushalt der Stadt Hilden, insbesondere durch Gewinnausschüttungen. Es bestehen hohe Bürgschaften, die Risiken für den städtischen Haushalt beinhalten können. Die Auswirkungen der Beteiligungen auf den kommunalen Haushalt liegen damit auf einem mittleren Niveau.	E1
F2	Die Datenerhebung und -vorhaltung entspricht bereits überwiegend den hohen Anforderungen, die sich aus dem Beteiligungsportfolio der Stadt Hilden ergeben.	E2
F3	Das Berichtswesen entspricht überwiegend den Anforderungen, die sich aus dem Beteiligungsportfolio der Stadt Hilden ergeben. Das unterjährige Berichtswesen sowie das Berichtscontrolling befinden sich im Aufbau.	E3
		Unter Beachtung von § 109 Abs. 1 GO NRW sollte das Beteiligungsmanagement die SHH laufend hinsichtlich einer möglichen Gewinnausschüttung in den Blick nehmen. Soweit geboten, sollte die Stadt auf eine Gewinnausschüttung hinwirken.
		Die Stadt Hilden sollte eine zeitnahe Umsetzung der Beteiligungsrichtlinie anstreben. Zur Sicherstellung eines dauerhaft funktionierenden Beteiligungsmanagements sollten die personellen und technischen Ressourcenbedarfe evaluiert und ggf. angepasst werden.
		Die Stadt sollte entsprechend der Beteiligungsrichtlinie den Aufbau eines unterjährigen Berichtswesens sowie eines Beteiligungscontrollings weiterverfolgen und umsetzen.

Feststellung		Empfehlung
F4	Die Unterstützung der Gremienvertreter durch Schulungs- und Beratungsangebote entspricht den hohen Anforderungen, die sich aus dem Beteiligungsportfolio der Stadt Hilden ergeben. Die geplante Mandatsbetreuung durch Stellungnahmen zu Tagesordnungspunkten der Gremiensitzungen wird in der Praxis noch nicht umgesetzt, so dass hier noch Optimierungsmöglichkeiten bestehen.	E4 Das Beteiligungsmanagement sollte - wie in der Beteiligungsrichtlinie geregelt - Stellungnahmen zu wichtigen Tagesordnungspunkten der Gremiensitzungen verfassen. Auch Beschlussempfehlungen sollten abgegeben werden, um die Gremienmitglieder bei der Entscheidungsfindung zu unterstützen.
Hilfe zur Erziehung		
F1	Die Stadt Hilden erstellt aktuell einen Familienbericht, der unter anderem die Familien in Form einer Befragung mit einbezieht. Aus diesen Erkenntnissen und Empfehlungen werden konkrete Maßnahmen entwickelt. Alle Dezernate sollen zukünftig einbezogen werden. Eine gesamtstädtische Sozialplanung findet derzeit nicht statt. Eine Sozialraumauswertung wird in den Familienbericht einfließen.	
F2	Der vorangegangene Kinder- und Jugendförderplan wird in den vereinbarten Zielen und Maßnahmen evaluiert. Die Erkenntnisse fließen in die Fortschreibungen ein, so dass dieser ein Steuerungsinstrument in der Jugendhilfe darstellt.	E2.1 Die städtische Zusammenarbeit der unterschiedlichen Arbeitsbereiche in einer Fachgruppe (u. a. Jugend, Schule, Sport, Stadtentwicklung, Kultur) zur Abstimmung von Leistungen und Prozessen sollte weiterverfolgt und intensiviert werden. So kann die Stadt Hilden individuell die gesamtstädtischen Interessen erkennen und auf die Bedürfnisse der Einwohner reagieren.
		E2.2 Die Stadt Hilden sollte die geplante Erhebung von Daten und Kennzahlen weiterverfolgen, um die die Angebote und Hilfen besser steuern zu können und messbar zu machen. Um belastbare Erkenntnisse zu erzielen, sind die Daten über Jahre fortzuschreiben und deren Entwicklung nachzuhalten.
F3	Die Stadt Hilden hat für das Amt für Jugend, Schule und Sport ein Leitbild, welches aktuell überarbeitet wird. Mit dem neu erstellten Familienbericht soll dann eine strategische Steuerung erfolgen. Um diese strategischen Ziele messbar zu machen, ist geplant, Kennzahlen zu entwickeln.	E3 Eine gesamtstädtische Strategie mit Zielvorgaben sollte von der Politik entwickelt und eingebracht werden. Die Stadt Hilden sollte für die bereits begonnene strategische Weiterentwicklung in den Hilfen zur Erziehung Kennzahlen definieren, um die Zielerreichung zukünftig messbar zu machen. So kann auch die Politik und die Verwaltungsführung nachvollziehen, ob die gesetzten Ziele erreicht werden konnten.
F4	Im Jugendamt der Stadt Hilden findet für die Hilfen zur Erziehung ein Finanzcontrolling statt, welches zur internen Steuerung der Hilfen genutzt wird. Die Kennzahlen werden aktuell für den Haushaltsplan 2022 überprüft und angepasst. Die unterjährigen Auswertungen ermöglichen, dass Abweichungen erkannt werden.	E4 Bisher findet ein Finanzcontrolling ausschließlich im Jugendamt statt. Um gesamtstädtisch zusammenzuwirken und eine einheitliche Vorgehensweise sicherzustellen, sollte ein zentrales Controlling angedacht werden. Dies erleichtert z.B. die Zusammenarbeit der Controller aus dem Jugendamt und dem Finanzservice. So können unterjährig Abweichungen von der Zielerreichung analysiert werden und gemeinsam Steuerungsmaßnahmen vereinbart werden.

Feststellung		Empfehlung
F5	In Hilden ist das Fach- und Finanzcontrolling miteinander verbunden.	E5 Die Stadt Hilden sollte den eingeschlagenen Weg der Neuausrichtung des Jugendamtes (Ziele, steuerungsrelevanten Kennzahlen, Wirksamkeit von Hilfen) weiterhin eng mit der Gesamtstrategie und dem Fach- und Finanzcontrolling verknüpfen. Die freien Träger sind einzubeziehen in die Auswertungen, um die Kostenentwicklung transparent zu machen. Die kontinuierlichen Datenauswertungen über mehrere Jahre geben wichtige Anhaltspunkte für die Qualitätsentwicklung der Hilfen zur Erziehung und unterstützen die Entscheidungen politischen Gremien.
F6	Die Stadt Hilden hat Qualitäts- und Prozessstandards definiert.	E6 Im Zuge der Neuausrichtung des Jugendamtes (Ziele, steuerungsrelevante Kennzahlen) sollten die Prozessschritte der Hilfen zur Erziehung aus dem Qualitätshandbuch Soziale Dienste auf ihre Aktualität überprüft und gegebenenfalls angepasst werden.
F7	Das Hilfeplanverfahren wird standardisiert durchgeführt. Die wirtschaftlichen Aspekte in den Verfahrensanweisungen sowie die Rückkehroptionen der stationären Hilfen sind bisher nicht schriftlich dokumentiert.	E7.1 Das Jugendamt sollte im Hinblick auf die steigenden Aufwendungen für Hilfen zur Erziehung die Wirtschaftlichkeit einer Hilfeform in die Entscheidung über eine Hilfegewährung standardmäßig einfließen lassen. Dies sollte als schriftliche Vorgabe in den Verfahrensanweisungen erkennbar sein.
		E7.2 Um den einzelnen Fall übersichtlicher zu dokumentieren, sollten Checklisten zur jeweiligen Fallakte hinzugenommen werden. Gleichzeitig werden die einzelnen Prozessschritte hierdurch schnell und übersichtlich dokumentiert.
		E7.3 Die Verfahrensanweisungen sollten um Standards für die Rückkehr aus einer stationären Einrichtung in die Herkunftsfamilien erweitert werden.
F8	Die Stadt Hilden steuert die Hilfefälle anhand strukturierter Prozesse. Durch die eingeschränkten Möglichkeiten der Software sind die Abläufe teilweise zeitaufwändig und umständlich.	E8.1 Das derzeitige Verfahren der Obergrenzen für die Anzahl der Fachleistungsstunden birgt die Gefahr, dass diese grundsätzlich voll ausgeschöpft werden. Hier sollte unter Kostengesichtspunkten über eine angepasste Regelung nachgedacht werden.
		E8.2 Um die Passgenauigkeit der Maßnahmen bei der Trägerauswahl zu erhöhen, sollten die Erfahrungswerte der fallführenden Kräfte in das Anbieterverzeichnis aufgenommen werden.
F9	Die Erträge aus Kostenerstattungen und Kostenumlagen werden in einer Summe verbucht und nicht differenziert ausgewiesen.	E9 Die Erträge aus Kostenerstattungen und Kostenumlagen sollten differenziert verbucht werden. Sie stellen einen wichtigen wirtschaftlichen Faktor für den Haushalt dar.

Feststellung		Empfehlung
F10	Die Stadt Hilden verfügt über kein klassisches internes Kontrollsystem.	E10 Die Jugendamtssoftware stellt einen wichtigen Faktor für eine effektive und effiziente Bearbeitung von Hilfen zur Erziehung dar. Gleichzeitig sollte sie technisch die Plausibilitätsprüfungen und Prozesskontrollen unterstützen. Die Anwendung der Software sollte dahingehend erweitert bzw. geprüft werden, dass sie die rechtmäßige Aufgabenerledigung im Jugendamt sicherstellt und die Schnittstelle zur wirtschaftlichen Jugendhilfe eingerichtet wird.
F11	Die Stadt Hilden weist im Jahr 2018 einen Fehlbetrag je Einwohner aus, der über dem Durchschnitt der Vergleichskommunen liegt. Dieser wird durch die Aufwendungen in den Hilfen zur Erziehung beeinflusst. Die Aufwendungen werden wiederum durch die erhöhte Falldichte belastet.	
F12	Der Anteil der Vollzeitpflegefälle an den stationären Hilfefällen liegt bei rund 46 Prozent. Im Vergleich zu den anderen Kommunen liegt der Wert unter dem Durchschnitt. Das bedeutet für Hilden, dass mehr als die Hälfte der stationären Hilfen der kostenintensiven Heimerziehung zuzuordnen ist.	
F13	Die Anzahl der Hilfeplanfälle und damit die Falldichte steigen in den Vergleichsjahren kontinuierlich an.	E13 Die Entwicklung der Falldichte sollte analysiert werden. Dazu sollte eine Auswertung von Einzelfällen erfolgen, wie der Zugang ins System erfolgt ist und wie sich der Leistungsverlauf darstellt. Die Transparenz in den Einzelfällen unterstützt die Steuerung der Kostenentwicklung.
F14	In Hilden sind ein Drittel der Hilfen den flexiblen ambulanten erzieherischen Hilfen zuzuordnen.	E14 Da ein hoher Anteil der Hilfen über die flexiblen ambulanten erzieherischen Hilfen abgedeckt werden, sollte die bereits angesprochene Obergrenze für die Anzahl der pauschal bewilligten Fachleistungsstunden und die damit zusammenhängende Laufzeit eines Hilfeplanes kritisch hinterfragt werden.
F15	Die Aufwendungen nach § 34 SGB VIII je Hilfefall sind bei der Stadt Hilden hoch. Hilfen gibt rund 50 Prozent aller Aufwendungen der Hilfen zur Erziehung für Heimerziehung aus.	E15 Die Stadt Hilden sollte mit einer Fallrevison die Ursachen für die hohen Aufwendungen bei den Fällen in Heimerziehung ermitteln und analysieren.
Bauaufsicht		
F1	Die Bauaufsicht der Stadt Hilden hält die gesetzlich vorgegebenen Fristen in der Regel ein.	E1 Die Stadt Hilden sollte einen Aufwandsdeckungsgrad ermitteln und die ihr zustehenden Gebühren stichprobenhaft überprüfen.
F2	Die Stadt Hilden kann zurzeit Bauanträge etc. nicht medienbruchfrei bearbeiten.	E2 Die Stadt Hilden sollte die digitale Bauakte einführen, um eine medienbruchfreie Bearbeitung des Antrages sowie dessen Archivierung zu ermöglichen.

Feststellung		Empfehlung
F3	Der Prozessablauf des einfachen Baugenehmigungsverfahrens ist in der Stadt Hilden gut gestaltet, bietet aber noch Ansätze für Verbesserungen.	E3.1 Die Stadt Hilden sollte zukünftig für nachzuliefernde Unterlagen nicht eine pauschale Frist von zwei Monaten vorgeben. Diese Frist sollte Hilden nach einer Einzelfallbeurteilung angemessen kurz wählen, um das Verfahren zu beschleunigen.
		E3.2 Die Stadt Hilden sollte auch aus Gründen der Korruptionsprävention das vier-Augen-Prinzip bei der Genehmigung von Bauanträgen ausweiten.
F4	Die Stadt Hilden nutzt bisher nur in geringem Maße die bestehenden Möglichkeiten der Digitalisierung. Die Papierakte nutzt die Stadt als führendes Medium.	E4 Die Stadt Hilden sollte die Digitalisierung in der Bauaufsicht forcieren. Als ersten Schritt sollte die Stadt eingehende Bauanträge scannen. Auf diese Weise lassen sich Verfahrensabläufe beschleunigen.
Vergabewesen		
F1	Die Stadt Hilden hat in ihrer Vergabeordnung alle notwendigen Regelungen zum Vergabewesen getroffen. Zuständigkeiten und Aufgaben sind geregelt. Es gibt jedoch noch Optimierungsmöglichkeiten. Es wird der Online-Vergabemarktplatz NRW genutzt, jedoch bisher noch keine Fachsoftware.	
F2	Das örtliche Beratungs- und Prüfungsamt der Stadt Hilden ist gut in das Vergabewesen eingebunden.	E2 Die Stadt Hilden sollte eine Software für das Vergabewesen installieren und regelmäßig pflegen. Diese sollte unter anderem eine Bieterdatenbank, Termin- und Fristenplanung, Auswertungsmöglichkeiten enthalten und auch eine Anbindung zu E-Vergabe-Plattformen ermöglichen.
F3	Die Vorgaben des Korruptionsbekämpfungsgesetzes NRW werden von der Stadt Hilden im Wesentlichen erfüllt. Eine Schwachstellenanalyse führt die Stadt unter Einbindung der Mitarbeiter noch nicht regelmäßig durch.	E3.1 Die Stadt Hilden sollte einheitliche Wertgrenzen für die Annahme von Geschenken und Vergünstigungen festlegen. Zudem sollte die Dienststanweisung ein Verbot für die Annahme von Bargeld enthalten.
		E3.2 Die Stadt Hilden sollte die Erstellung des „Gefährdungsatlas“ abschließen. Zudem sollte Hilden in regelmäßigen Abständen eine Schwachstellenanalyse durchführen und alle Bediensteten hieran beteiligen. Auch sollte die Dienststanweisung regelmäßig aktualisiert werden.
		E3.3 Die Stadt Hilden sollte Regelungen gemäß § 17 Korruptionsbekämpfungsgesetz NRW in die Dienststanweisung zur Korruptionsprävention und -bekämpfung aufnehmen.
F4	Die Stadt Hilden hat eine Dienststanweisung für das Sponsoring erstellt. Es gibt jedoch noch Regelungsbedarf in der Vertragsgestaltung und der Veröffentlichung der Sponsoringleistungen.	E4.1 Die Stadt Hilden sollte in die geplante Dienststanweisung für das Sponsoring auch eine maximale Laufzeit von Sponsoringverträgen definieren. Zudem ist eine einheitliche Dokumentation für das Sponsoring sinnvoll.

Feststellung		Empfehlung
		E4.2 Die Stadt Hilden sollte mögliche Haftungsrisiken im Sponsoringvertrag ausschließen.
		E4.3 Die Stadt Hilden sollte in die Dienstanweisung für das Sponsoring die Zuständigkeit des Sponsorings aufnehmen. Zudem sollte sie das Einbinden des Fachbereichs Finanzen und Steuern vor Abschluss eines Sponsoring-Vertrages schriftlich regeln.
		E4.4 Die Stadt Hilden sollte einen jährlichen Bericht über die Sponsoringaktivitäten durch den Fachbereich Finanzen und Steuern erstellen und dem Rat bis zum 30. Juni des Folgejahres vorlegen. Zudem sollte Hilden die Sponsoringleistungen auf der Internetseite der Stadt veröffentlichen.
F5	Die Stadt Hilden betreibt kein systematisches Bauinvestitionscontrolling. Auch ein abschließendes Berichtswesen zur Qualitätssicherung findet nicht statt.	E5 Die Stadt Hilden sollte zumindest bei finanziell größeren Maßnahmen ein koordiniertes BIC durchführen. Als Grundlage hierfür sollte die Stadt eine Dienstanweisung erarbeiten.
F6	Die Stadt Hilden hat keine einheitlichen Regeln für die Nachträge erstellt. Ein zentrales Nachtragsmanagement hat die Stadt noch nicht eingerichtet.	E6 Die Stadt Hilden sollte ein zentrales Nachtragsmanagement einrichten. Dies umfasst eine systematische Auswertung der Nachträge hinsichtlich Umfang und beteiligter Unternehmen.

1. Finanzen

1.1 Managementübersicht

Die wesentlichen Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Stadt Hilden im Prüfgebiet Finanzen stellt die gpaNRW nachfolgend zusammenfassend dar.

Die Feststellungen und Empfehlungen hat die gpaNRW tabellarisch in der Anlage aufgeführt. Die Reihenfolge ist chronologisch und gibt keine Priorisierung vor.

Es ist davon auszugehen, dass die Corona-Pandemie erhebliche Auswirkungen auf die kommunalen Haushalte haben wird. Das gesamte Ausmaß dieser Auswirkungen ist zurzeit noch unklar. In 2020 bereits bekannte Veränderungen haben wir bei der nachfolgenden Darstellung der Haushaltssituation und Haushaltssteuerung mit einfließen lassen.

1.1.1 Haushaltssituation

	gering	Handlungsbedarf	hoch
Haushaltssituation		▲	

Der Doppelhaushalt 2020/2021 der **Stadt Hilden** unterliegt einer genehmigungspflichtigen Verringerung der allgemeinen Rücklage gemäß § 75 Abs. 4 Gemeindeordnung Nordrhein-Westfalen (GO NRW). Der Stadt Hilden ist es zwar in einer konjunkturellen Hochphase 2017 bis 2019 gelungen, Jahresüberschüsse zu erzielen. Diese reichen aber bei Weitem nicht aus, um die Defizite der Haushaltsjahre 2014 bis 2016 zu kompensieren. Strukturell ist der Haushalt nicht ausgeglichen, sondern weist eine Konsolidierungslücke von circa 10,0 Mio. Euro auf. Bereits im Doppelhaushalt 2020/2021 hat die Stadt Hilden nachvollziehbar hohe Defizite geplant. Ein Haushaltssicherungskonzept (HSK) konnte durch die Planung eines globalen Minderaufwands vermieden werden. Die Ende 2020 aufgestellte Fortschreibung der mittelfristigen Ergebnis- und Finanzplanung berücksichtigt zudem finanzwirtschaftliche Auswirkungen der Corona-Pandemie. Die aktuelle Fortschreibung weist hohe Fehlbetragsquoten von weit über 5,0 Prozent jährlich auf. Ergreift die Stadt Hilden nicht in Kürze finanzwirksame Konsolidierungsmaßnahmen, droht ihr die Haushaltssicherungspflicht (§ 76 Abs. 1 Nr. 2 GO NRW).

Die geplanten Fehlbeträge führen nicht nur direkt ins HSK, sondern schmälern auch gleichzeitig das bisher noch gut vorhandene Eigenkapital um gut 30 Prozent. 2019 gehört die Stadt Hilden mit 265,0 Mio. Euro Eigenkapital 1 (Allgemeine Rücklage und Ausgleichsrücklage) zu den Vergleichskommunen mit den höchsten Eigenkapitalquoten. Korrespondierend mit dem hohen Eigenkapital sind die Schulden der Stadt Hilden gering. Die Liquiditätskredite sind in den konjunkturell guten Zeiten vollständig abgebaut worden. Hohe Zahlungsüberschüsse aus der laufenden Verwaltungstätigkeit ermöglichten zudem den Aufbau liquider Mittel und die Finanzierung von Investitionen.

Auch hier ist jedoch bereits absehbar, dass spätestens 2021 keine liquiden Mittel mehr zur Verfügung stehen. Zudem werden zukünftig die Einzahlungen nicht mehr ausreichen, um die erwarteten Auszahlungen zu decken. Insbesondere 2019 sind notwendige Instandhaltungen in das Anlagevermögen nicht durchgeführt und in Folgejahre verschoben worden. Dies trifft auch auf zahlreiche Investitionsmaßnahmen, insbesondere in Schulen, Straßen und Abwasserkanäle zu. Im gesamten Betrachtungszeitraum ist ein zunehmender Substanzverlust im Vermögen festzustellen. Strategisches Ziel der Stadt Hilden ist es, einen Substanzverlust zukünftig zu vermeiden. Damit wird sich mittelfristig der Finanzbedarf enorm erhöhen und die – bisher geringe – Verschuldung deutlich ansteigen.

1.1.2 Haushaltssteuerung

Die Stadt Hilden verfügt über aktuelle Informationen zur Steuerung ihrer Haushaltssituation. Die Jahresabschlüsse werden fristgerecht festgestellt. Mit dem Doppelhaushalt 2020/2021 ist eine Umstellung des Aufstellungsverfahrens verbunden, um zukünftig eine fristgerechte Anzeige der Haushaltspläne zu gewährleisten. Zusätzlich unterstützt ein aktives Controlling die Haushaltssteuerung.

Vor dem Hintergrund der konjunkturbedingt positiven Entwicklung hat die Stadt Hilden bisher nicht konsolidiert. Soweit wir wesentliche konjunkturbedingte Einflussfaktoren unberücksichtigt lassen, zeigt sich jedoch ein deutlicher Abwärtstrend. Insbesondere die steigenden Sozialleistungen belasten zunehmend den städtischen Haushalt. Ziel sollte es sein, hier durch eigene Konsolidierungsmaßnahmen aktiv gegenzusteuern.

Der Stadt Hilden gelingt es insbesondere seit 2018 nicht, Investitionsvorhaben wie geplant umzusetzen. In Folge dessen bestehen in hohem Maße Ermächtigungsübertragungen für investive Auszahlungen. Dies beeinträchtigt die Transparenz und Haushaltsklarheit. Der Grad der Inanspruchnahme der geplanten investiven Auszahlungen ist zudem wesentlich geringer als in den meisten Vergleichsstädten. Eine Übertragung investiver Auszahlungsermächtigungen sollte zukünftig nur für realistisch umsetzbare Maßnahmen erfolgen. Hierzu sollte die Investitionsplanung eng mit der Personaleinsatzplanung verknüpft werden. Die Prüfung zur Notwendigkeit von Ermächtigungsübertragungen nach § 22 Kommunalhaushaltsverordnung Nordrhein-Westfalen (KomHVO NRW) sollte verbindlicher als bisher geregelt werden.

Die Fördermittelakquise sowie die Fördermittelbewirtschaftung erfolgten in Hilden zumeist dezentral. Eine Ausnahme ist das Dezernat III mit einer neu eingerichteten zentralen „Stabsstelle Projekte“, die derzeit für das Dezernat ein zentrales Fördermittelmanagement aufbaut. Ziel sollte es sein, sich einen gesamtstädtischen Überblick über alle laufenden Förderprojekte und über mögliche Förderungen zu verschaffen. Hierzu sollte die Stadt dezernatsübergreifend Datenbanken aufbauen, die zentral gepflegt werden. Das Dezernat III arbeitet als einzige Abteilung mit strategischen Vorgaben zur Fördermittelakquise und -bewirtschaftung. Die kommunalen Entscheidungsträger sollten regelmäßig durch ein zentrales Berichtswesen bzw. Controlling über den Stand wichtiger Förderprojekte informiert werden.

1.2 Inhalte, Ziele und Methodik

Im Prüfgebiet Finanzen beantwortet die gpaNRW folgende Fragen:

- Haushaltssituation: Inwieweit besteht ein Handlungsbedarf, die Haushaltssituation zu verbessern?
- Haushaltswirtschaftliche Steuerung:
 - Liegen der Kommune die wesentlichen Informationen zur Steuerung ihrer Haushaltswirtschaft vor?
 - Hat die Kommune ein adressatenorientiertes Finanzcontrolling?
 - Wie wirkt sich die haushaltswirtschaftliche Steuerung aus?
 - Wie geht die Kommune mit Ermächtigungsübertragungen um?
 - Wie hat die Kommune als Zuwendungsnehmerin ihr Fördermittelmanagement organisiert?

Die gpaNRW analysiert hierzu die Haushaltspläne, Jahresabschlüsse und Gesamtabschlüsse. Zusätzlich bezieht sie die Berichte der örtlichen Prüfung der Jahresabschlüsse und Gesamtabschlüsse sowie verwaltungsinterne Dokumente ein.

Die Prüfung stützt sich auf Kennzahlen zur Bewertung der Haushaltswirtschaft, auch im Vergleich zu anderen Kommunen. In der Analyse und Bewertung berücksichtigt die gpaNRW die individuelle Situation der Kommune.

In der Anlage dieses Teilberichtes liefern zusätzliche Tabellen ergänzende Informationen. Diese zeigen neben der Zusammenstellung der Feststellungen und Empfehlungen das NKF-Kennzahlenset NRW, die Zusammensetzung und Entwicklung einzelner (Bilanz-)Posten und ergänzende Berechnungen.

1.3 Haushaltssituation

Die Haushaltssituation bestimmt den Handlungsspielraum der Kommune zur Gestaltung ihres Leistungsangebots. Sie zeigt, ob und in welcher Intensität ein Handlungsbedarf für die Kommune zu einer nachhaltig ausgerichteten Haushaltskonsolidierung besteht.

Die gpaNRW bewertet die Haushaltssituation nach rechtlichen und strukturellen Gesichtspunkten:

- Haushaltsstatus,
- Ist- und Plan-Daten zur Ergebnisrechnung,
- Eigenkapitalausstattung,
- Schulden- und Vermögenssituation.

Um den unterschiedlichen Ausgliederungsgraden Rechnung zu tragen, beziehen wir in den interkommunalen Vergleich die Schulden-, Finanz- und Ertragslage der verbundenen Unterneh-

men, Sondervermögen und Mehrheitsbeteiligungen ein. In den jeweiligen Kapiteln zur Haushaltssituation vergleicht die gpaNRW daher die Kennzahlen aus den Gesamtabschlüssen, sofern diese vorliegen.

Die Stadt Hilden hat zuletzt 2012 einen Gesamtabschluss aufgestellt und bestätigt. Auf einen interkommunalen Vergleich haben wir daher verzichtet. Ausgenommen hiervon ist die Kennzahl „Gesamtverbindlichkeiten Konzern Kommune“, die wir auf Grundlage der aktuellen Jahresabschlüsse der Beteiligungen darstellen.

Die Auswirkungen der COVID-19-Pandemie führen im Jahr 2020 zu Mindererträgen, insbesondere bei der Gewerbesteuer und den Gemeindeanteilen an der Einkommen- und Umsatzsteuer sowie zu Mehraufwendungen in verschiedenen Aufgabenbereichen. Diese Belastungen wurden noch im Jahr 2020 zum Teil über Gewerbesteuerausgleichszahlungen von Bund und Land abgedeckt sowie durch haushaltsrechtliche Regelungen des Landes in der Ergebnisrechnung und in der Bilanz isoliert. Es ist noch unklar, inwieweit coronabedingte Effekte die kommunalen Haushalte in den kommenden Jahren belasten werden. Die gpaNRW geht in den betreffenden Kapiteln zur Haushaltssituation auf die Auswirkungen der Pandemie auf den Haushalt der Stadt Hilden ein.

Potenzielle Auswirkungen der Corona-Pandemie hat die gpaNRW in dieser Prüfung auf Grundlage des Statusberichtes zur Haushaltswirtschaft zum 30. September 2020 mit einfließen lassen. Zudem haben wir die Fortschreibung der mittelfristigen Ergebnis- und Finanzplanung berücksichtigt, die durch die finanzwirtschaftlichen Auswirkungen der Corona-Pandemie geprägt ist.

Die gpaNRW hat die Haushaltssituation auf folgenden Grundlagen analysiert:

Haushaltspläne, Jahresabschlüsse und Gesamtabschlüsse Hilden 2014 bis 2020

Haushaltsjahr	Haushaltsplan (HPI)	Jahresabschluss (JA)	Gesamtabschluss (GA)	In dieser Prüfung berücksichtigt
2014	bekannt gemacht	festgestellt	noch offen	JA
2015	bekannt gemacht	festgestellt	noch offen	JA
2016	bekannt gemacht	festgestellt	noch offen	JA
2017	bekannt gemacht	festgestellt	noch offen	JA
2018	bekannt gemacht	festgestellt	noch offen	JA
2019	bekannt gemacht	festgestellt	nicht erforderlich	JA
2020/2021	bekannt gemacht	./.	./.	HPI

Die im Doppelhaushalt 2020/2021 enthaltene mittelfristige Ergebnisplanung hat die gpaNRW für die Haushaltsjahre 2020 und 2021 berücksichtigt. Bei der Darstellung der mittelfristigen Planung 2022 bis 2024 liegt die Fortschreibung gem. § 9 Abs. KomHVO NRW zu Grunde.

1.3.1 Haushaltsstatus

- Die Stadt Hilden ist derzeit nicht verpflichtet, ein Haushaltssicherungskonzept (HSK) aufzustellen. Ohne Berücksichtigung eines globalen Minderaufwands in der mittelfristigen Ergebnisplanung lägen die Voraussetzungen für ein HSK vor. Die Ausgleichsrücklage wird nach der jetzigen Planung im Haushaltsjahr 2021 vollständig aufgebraucht.

Der Haushaltsstatus soll nicht die Handlungsfähigkeit einer Kommune einschränken. Dies wäre der Fall, wenn eine Kommune aufsichtsrechtlichen Maßnahmen unterworfen ist. Hierzu zählt die Genehmigung eines Haushaltssanierungsplanes oder Haushaltssicherungskonzeptes sowie einer geplanten Verringerung der allgemeinen Rücklage. Damit aufsichtsrechtliche Maßnahmen nicht erforderlich werden oder beendet werden können, bedarf es rechtlich ausgeglichener Haushalte nach § 75 Abs. 2 GO NRW.

Haushaltsstatus Hilden 2014 bis 2021

Haushaltsstatus	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Ausgeglichener Haushalt				X	X	X		
Fiktiv ausgeglichener Haushalt	X	X	X				X	
Genehmigungspflichtige Verringerung der allgemeinen Rücklage								X
Haushaltssicherungskonzept genehmigt								
Haushaltssicherungskonzept nicht genehmigt								

Die Stadt Hilden hat ab 2022 gem. § 75 Abs. 2 Satz 4 GO NRW einen globalen Minderaufwand von rund 1,2 Mio. Euro jährlich in der Haushaltsplanung berücksichtigt. Es handelt sich um 1,0 Prozent der ordentlichen Aufwendungen, wobei die Personalaufwendungen ausdrücklich ausgeschlossen sind. Ohne diese Maßnahme wäre die Stadt Hilden verpflichtet gewesen, gem. § 76 GO NRW ein Haushaltssicherungskonzept aufzustellen.

Jahresergebnisse und Rücklagen Hilden 2014 bis 2019

	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Jahresergebnis in Tausend Euro	-6.163	-8.290	-5.978	369	1.624	760
Höhe der Ausgleichsrücklage in Tausend Euro	27.423	19.133	13.155	13.524	15.148	15.908
Höhe der allgemeinen Rücklage in Tausend Euro	250.893	250.871	250.871	250.518	249.765	249.121
Veränderung der Ausgleichsrücklage durch das Jahresergebnis in Tausend Euro	-6.163	-8.290	-5.978	369	1.624	760
Veränderung der allgemeinen Rücklage gem. § 43 Abs. 3 GemHVO bzw. § 39 Abs. 3 KomHVO NRW (Verrechnungssaldo) in Tausend Euro	-52	-22	0	-353	-753	-644

	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Verringerung der allgemeinen Rücklage des Vorjahres durch das Jahresergebnis in Prozent	keine Verringerung					
Fehlbetragsquote in Prozent	2,2	3,0	2,2	positives Ergebnis		

Jahresergebnisse und Rücklagen Hilden 2020 bis 2024

	2020	2021	2022	2023	2024
Jahresergebnis in Tausend Euro laut Fort-schreibung mittelfristige Ergebnisplanung	-7.564	-9.385	-23.643	-19.471	-18.573
geplantes Jahresergebnis in Tausend Euro lt. Doppelhaushalt 2020/2021	-7.564	-9.385	-13.306	-10.841	-11.721
Höhe der Ausgleichsrücklage in Tausend Euro	8.343	0	0	0	0
Höhe der allgemeinen Rücklage in Tausend Euro - Fortschreibung	248.767	247.725	224.082	204.666	186.093
Höhe der allgemeinen Rücklage in Tausend Euro - Doppelhaushalt	248.767	247.725	234.419	223.633	211.912
Veränderung der Ausgleichsrücklage durch das Jahresergebnis in Tausend Euro	-7.564	-8.343	0	0	0
Veränderung der allgemeinen Rücklage gem. § 39 Abs. 3 KomHVO NRW Verrechnungssaldo) in Tausend Euro	-354	0	0	55	0
Veränderung der allgemeinen Rücklage durch das Jahresergebnis in Tausend Euro - Fortschreibung	0	-1.042	-23.643	-19.471	-18.573
Veränderung der allgemeinen Rücklage durch das Jahresergebnis in Tausend Euro - Doppelhaushalt	0	-1.042	-13.306	-10.841	-11.721
Fehlbetragsquote in Prozent lt. Fortschreibung	2,9	3,7	9,5	8,7	9,1
Fehlbetragsquote in Prozent lt. Doppelhaushalt 2020/2021	2,9	3,7	5,4	4,6	5,2

Die Stadt hat dem Rat die Fortschreibung der mittelfristigen Planung 2021 bis 2024 am 09. Dezember 2020 fristgerecht vorgelegt. Der rechtliche Haushaltsstatus ändert sich durch die erstellte Fortschreibung nicht. Aufgrund des verabschiedeten und genehmigten Doppelhaushalts entfällt eine erneute Beurteilung der Genehmigungsfähigkeit des Haushaltes.

Bei Berücksichtigung der Fortschreibung würde aufgrund der sehr hohen Fehlbetragsquoten eine sofortige Haushaltssicherungspflicht eintreten. Die Wahrscheinlichkeit ist demnach hoch,

dass mit der Aufstellung des Haushaltsplans 2022 ein Haushaltssicherungskonzept gem. § 76 Abs. 1 Nr. 2 GO NRW aufzustellen ist.

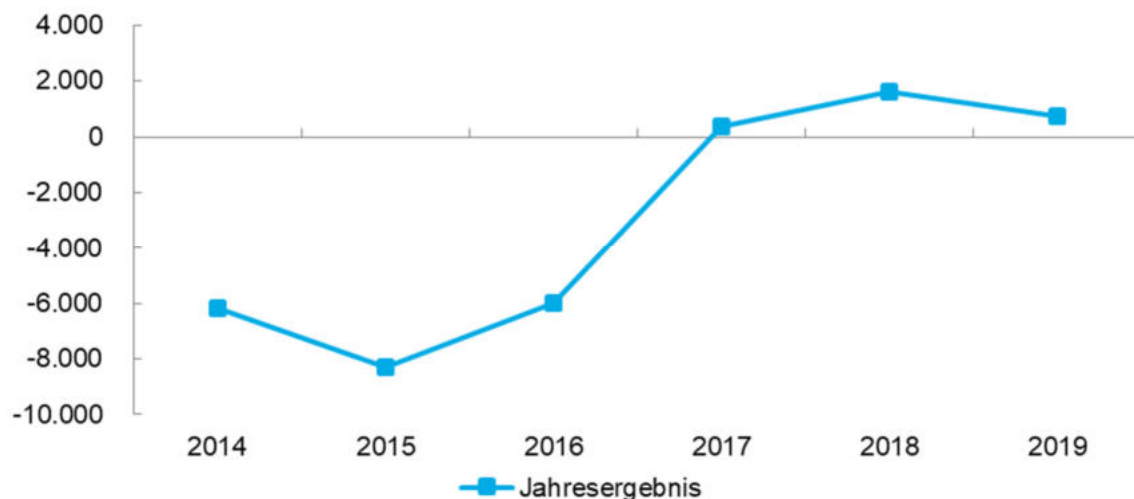
Tatsächlich ist die Fortschreibung der mittelfristigen Ergebnis- und Finanzplanung die Grundlage für die weitere Aufgabenplanung der Stadt Hilden.

1.3.2 Ist-Ergebnisse

- Begünstigt durch die positive konjunkturelle Entwicklung gelingt es der Stadt Hilden, ab 2017 Jahresüberschüsse zu erzielen. Strukturell ist der Haushalt jedoch bei Weitem nicht ausgeglichen, sondern es besteht eine Konsolidierungslücke von circa 10,0 Mio. Euro.

Der Haushalt muss gemäß § 75 Abs. 2 GO NRW ausgeglichen sein. Er ist ausgeglichen, wenn die Erträge die Aufwendungen decken. Das Jahresergebnis sollte positiv sein.

Jahresergebnisse Hilden in Tausend Euro 2014 bis 2019



Die **Stadt Hilden** weist seit 2017 positive Jahresergebnisse von insgesamt knapp 2,8 Mio. Euro auf. Gleichwohl können damit die Defizite der Haushaltsjahre 2014 bis 2016 von insgesamt 20,4 Mio. Euro bei Weitem nicht kompensiert werden.

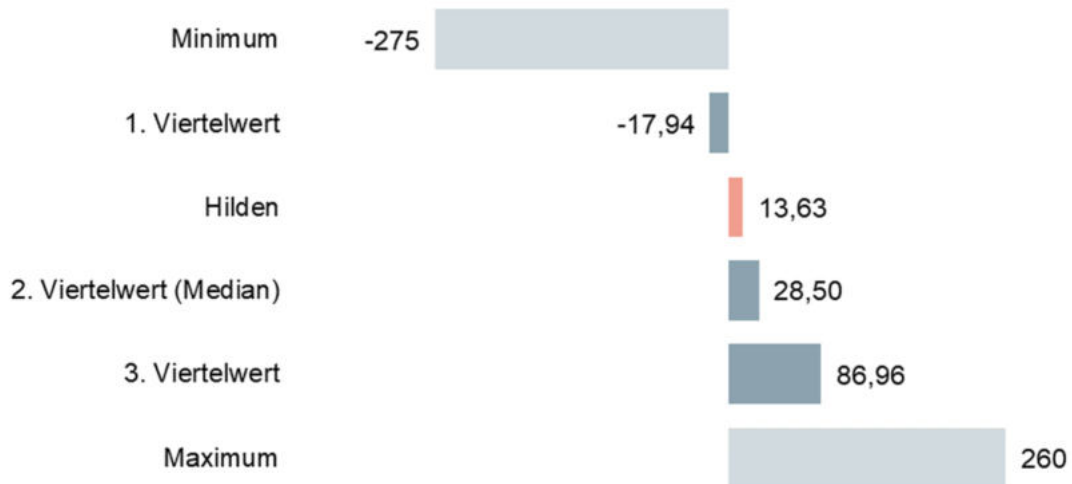
Die positive Entwicklung ist im Wesentlichen auf steigende Steuererträge zurückzuführen. Die Gewerbesteuererträge sind seit 2016 um 6,5 Mio. Euro angestiegen. Allerdings ist der hohe Gewerbesteuerertrag 2019 im Zusammenhang mit einem Steuerhinterziehungsfall entstanden. Hierbei handelt es sich um einen wesentlichen Sondereffekt, d.h. die Gewerbesteuererträge sind zukünftig in dieser Höhe nicht erzielbar. Parallel sind die Gemeindeanteile an der Einkommen- und Umsatzsteuer seit 2014 kontinuierlich angestiegen. Die Stadt Hilden ist nachhaltig abundant, d.h. sie erhält keine Schlüsselzuweisungen. Zudem hat die Stadt Hilden 2016 den Hebesatz der Grundsteuer B angehoben und erzielt damit jährlich Mehrerträge von rund 2,7 Mio. Euro.

Demgegenüber steht eine erhebliche Erhöhung mehrerer Aufwandspositionen. Dies betrifft insbesondere die Sozialtransferaufwendungen, wie zum Beispiel die Betriebskostenzuschüsse an die Kindertagesstätten und die Asyl- und Jugendhilfeleistungen. 2014 bis 2017 war die Stadt Hilden nach dem Stärkungspaktgesetz (StPaktG) verpflichtet, eine Solidaritätsumlage zu zahlen. Auch die an den Kreis zu entrichtenden Sonderumlagen (u.a. Berufskollegs, Förderschule, Verkehrsverbund Rhein Ruhr (VRR)) belasten zunehmend den Haushalt. Zudem steigen die Personal- und Versorgungsaufwendungen von 2014 bis 2019 erheblich an.

Die allgemeine Kreisumlage schwankt im Betrachtungszeitraum in Abhängigkeit von der Steuerkraft der Stadt Hilden und den anderen kreisangehörigen Städten deutlich. Ein wesentlicher Grund für die ab 2017 positive Entwicklung der Jahresergebnisse ist der vorrübergehende Rückgang der Kreisumlage.

Im gesamten Betrachtungszeitraum 2014 bis 2019 gehört die Stadt Hilden zu dem Viertel der Vergleichskommunen mit den höchsten ordentlichen Aufwendungen je Einwohner. 2019 ist die Stadt Hilden im Vergleich zu 27 anderen Vergleichsstädten derzeit die Stadt mit den höchsten ordentlichen Aufwendungen je Einwohner (3.243 Euro je Einwohner). Bei 50 Prozent der Vergleichskommunen liegen die ordentlichen Aufwendungen je Einwohner bei 2.730 Euro oder darunter.

Jahresergebnis je Einwohner in Euro 2019



In den interkommunalen Vergleich sind 28 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



Die Jahresergebnisse werden oft durch die schwankenden Erträge und Aufwendungen der Gewerbesteuer, der Kreisumlage und des Finanzausgleichs beeinflusst. Diese Positionen sind zum einen abhängig von der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung. Zum anderen können die Erträge und Aufwendungen der Gewerbesteuer, der Kreisumlage und des Finanzausgleichs und damit die Jahresergebnisse schwanken, wenn einzelne Unternehmen hohe Nachzahlungen leisten oder diese hohen Beträge zu erstatten sind. Des Weiteren können Sondereffekte oder auch die zu leistende Solidaritätsumlage die strukturelle Haushaltsituation überlagern. Die Jahresergebnisse geben daher nur bedingt einen Hinweis auf die strukturelle Haushaltssituation.

Aus diesem Grund hat die gpaNRW in einer Modellrechnung Folgendes betrachtet: Wie wäre das Jahresergebnis 2019, wenn Schwankungen nivelliert und Sondereffekte bereinigt wären? Anstelle der tatsächlichen Erträge und Aufwendungen der Gewerbesteuer und des Finanzausgleichs hat die gpaNRW Durchschnittswerte der letzten fünf Jahre 2015 bis 2019 eingerechnet. Wir bereinigen auch die Solidaritätsumlage. Da diese nur befristet geleistet werden musste, haben wir bei dieser Position keinen Durchschnittswert gebildet. Zudem haben wir Sondereffekte bereinigt, die das Jahresergebnis 2019 wesentlich beeinflusst haben.⁶ Das Ergebnis dieser Modellrechnung bezeichnet die gpaNRW als **strukturelles Ergebnis**. Die Berechnungsgrundlagen stehen in der Anlage Tabelle 4 dieses Teilberichtes.

Modellrechnung „strukturelles Ergebnis in Tausend Euro 2019“

Hilden	
Jahresergebnis	760
Bereinigungen (Gewerbesteuer, Kreisumlage, Finanzausgleich, Solidaritätsumlage nach dem StPaktG)	63.096
Bereinigungen Sondereffekte	-3.311
= bereinigtes Jahresergebnis	-59.026
Hinzurechnungen (Durchschnittswerte Gewerbesteuer, Kreisumlage und Finanzausgleich)	49.065
= strukturelles Ergebnis	-9.961

Die strukturelle Modellrechnung fällt wesentlich schlechter aus als das tatsächlich erzielte Jahresergebnis. Dies ist vor allem auf die Gewerbesteuererträge zurückzuführen. Die Gewerbesteuererträge liegen 2019 bei fast 49,0 Mio. Euro und damit 6,6 Mio. Euro über dem Planwert. Der in der Modellrechnung verwendete Durchschnittswert liegt rund 8,0 Mio. Euro unter den tatsächlichen Gewerbesteuererträgen 2019. Die 2019 erzielten Einnahmen aus der Gewerbesteuer sind jedoch nicht repräsentativ für zukünftige Haushaltsjahre, sondern werden durch Erträge aus einem Steuerhinterziehungsfall begünstigt. Hierbei handelt es sich um einen einmaligen, wesentlichen Sondereffekt, der durch die obige Modellrechnung „geglättet“ wird.

⁶ Sondereffekte: Erträge: Vergnügungssteuer (Steuerhinterziehungsfall), Erträge aus der Veräußerung von Grundstücken/Gebäuden, Erträge aus Gewerbesteuerverzinsung und Säumniszuschlägen; Aufwendungen: Diverse Instandhaltungsrückstellungen, außerordentliche Abschreibungen Gebäude und Grundstücke, Wertkorrekturen zu Forderungen, Aufwendungen aus der Veräußerung von Grundstücken/Gebäuden, Erstattungsinsen zur Gewerbesteuer.

Die strukturelle Modellrechnung unterstreicht die starke Abhängigkeit von den konjunkturabhängigen Positionen. Aufgrund der Corona-Pandemie ist davon auszugehen, dass sich die konjunkturelle Lage deutlich verschlechtern wird.

Neben den Ist-Ergebnissen beziehen wir auch die Plan-Ergebnisse in die Bewertung der Haushaltssituation ein.

Vergleich Plan-Ergebnisse und Ist-Ergebnisse in Tausend Euro 2014 bis 2019

	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Plan-Ergebnis	-8.422	-8.427	-9.905	-3.978	-4.652	-2.315
Ist-Ergebnis	-6.163	-8.290	-5.978	369	1.624	760
Differenz	2.259	137	3.927	4.347	6.276	3.075

In allen Jahren fallen die Ist-Ergebnisse besser aus als die Plan-Ergebnisse; teilweise sind die Planabweichungen sehr deutlich. Die Gründe hierfür variieren. Ein wesentlicher Grund sind Abweichungen bei der Gewerbesteuer. Auffällig ist, dass die Sach- und Dienstleistungsaufwendungen regelmäßig wesentlich geringer ausfallen als geplant. 2018 liegt die Abweichung zwischen Plan- und Ist-Werten bei 1,8 Mio. Euro. 2019 liegen die Dienst- und Sachleistungen 3,4 Mio. Euro unter dem Ansatz. Ebenfalls verantwortlich für bessere Ist-Ergebnisse waren insbesondere 2015 und 2016 die geringer ausfallenden Leistungen für Asylbewerber.

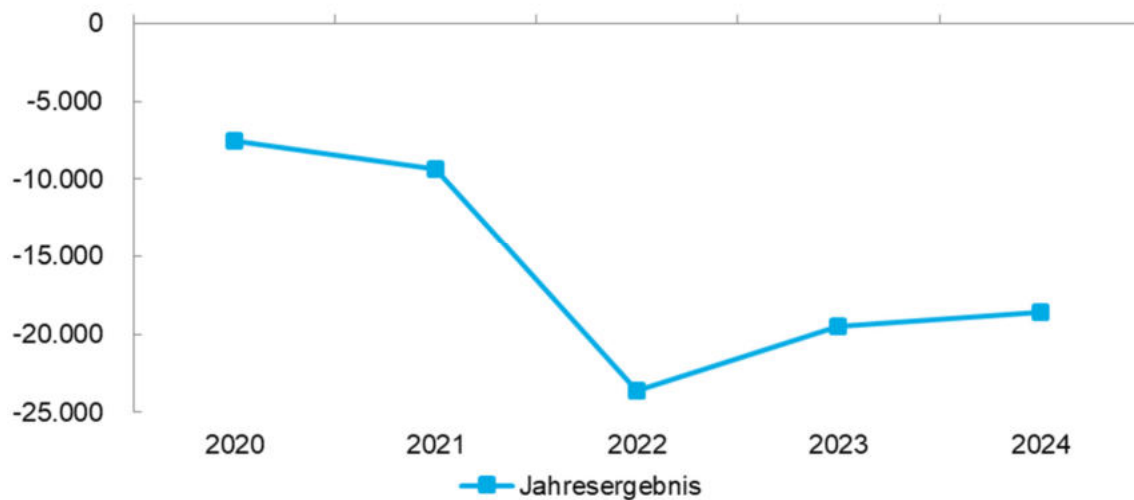
Insgesamt bewerten wir die Haushaltsplanung in der Vergangenheit als vorsichtig. Ob sich dies auch für die aktuelle Haushaltsplanung und die mittelfristige Ergebnisplanung fortsetzt, betrachten wir im nächsten Kapitel.

1.3.3 Plan-Ergebnisse

- Die Stadt Hilden kann in den Haushaltsjahren 2020 bis 2024 den gesetzlich geforderten Haushaltsausgleich gem. § 75 Abs. 2 GO NRW nicht darstellen. Die Planung ist nachvollziehbar und beinhaltet keine zusätzlichen haushaltswirtschaftlichen Risiken. Aufgrund der geplanten Verringerung der allgemeinen Rücklage ist der Haushalt der Stadt Hilden auf dieser Grundlage weiterhin genehmigungspflichtig (§ 75 Abs. 4 GO NRW).

Eine Kommune ist gemäß § 75 Abs. 2 GO NRW verpflichtet, dauerhaft einen ausgeglichenen Haushalt zu erreichen. Nur dann kann sie eigene Handlungsspielräume wahren oder wiedererlangen. Ist ein Haushalt defizitär, muss eine Kommune geeignete Maßnahmen für den Haushaltsausgleich finden und umsetzen.

Jahresergebnisse Hilden in Tausend Euro 2020 bis 2024



Die **Stadt Hilden** plant im Haushaltsplan 2020/2021 bis einschließlich 2024 bereits sehr hohe Fehlbeträge von 52,8 Mio. Euro. Auf Basis der grafisch dargestellten Fortschreibung der mittelfristigen Ergebnisplanung belaufen sich die Fehlbeträge bis 2024 auf 78,6 Mio. Euro. Der dabei berücksichtigte globale Minderaufwand und die entsprechend bis 2024 eingeplante Einsparung beträgt insgesamt 3,7 Mio. Euro.

Die 2020 eingetretene Corona-Pandemie hat nach ersten Prognosen zudem erhebliche Auswirkungen auf den städtischen Haushalt. Laut Statusbericht zur Haushaltsbewirtschaftung zum 30. September 2020 erwartet die Stadt Hilden für 2020 vor Isolierung der COVID-19-Belastungen einen Jahresfehlbetrag von -20,8 Mio. Euro. Bei Bildung der Bilanzierungshilfe auf Grundlage des NKF-COVID-19-Isolierungsgesetzes (NKF-CIG) liegt das Defizit mit 7,6 Mio. Euro etwa auf dem Niveau der Planung. In diese Prognose hat die Stadt eine Gewerbesteuer-Kompensationszahlung des Bundes und des Landes Nordrhein-Westfalen von 6,6 Mio. Euro eingerechnet.⁷

Um haushaltswirtschaftliche Risiken und Chancen erkennen zu können, hat die gpaNRW zunächst das um Sondereffekte und Schwankungen bereinigte letzte Ist-Ergebnis mit dem Ergebnis des letzten Planjahres der mittelfristigen Finanzplanung verglichen und anschließend die Entwicklungen analysiert.

⁷ Gesetz zur Ausführung des Gesetzes zum Ausgleich von Gewerbesteuermindereinnahmen der Gemeinden in Folge der COVID-19-Pandemie durch Bund und Länder (Gewerbesteuerenausgleichsgesetz Nordrhein-Westfalen – GewStAusgleichsG NRW). Die Festsetzung und Auszahlung der Ausgleichsmittel ist bereits erfolgt. Danach erhält Hilden noch in 2020 eine um 2,3 Mio. Euro höhere Ausgleichszahlung als erwartet. Hierauf gehen wir nachfolgend noch näher ein.

Vergleich Ist-Ergebnis 2019 und Plan-Ergebnis 2024 - wesentliche Veränderungen

Grundzahlen	2019 (Durchschnitt 2015 bis 2019)* in Tau- send Euro	2024 in Tausend Euro	Differenz in Tausend Euro	Jährliche Änderung in Prozent
Erträge				
Gewerbesteuern	48.964 (40.841)*	46.400	-2.564 (5.559)	-1,1 (2,6)
Gemeindeanteil an der Einkommenssteuern	34.294 (31.868)*	37.140	2.846 (5.272)	1,6 (3,1)
Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer	6.660 (5.432)*	5.850	-810 (418)	-2,6 (1,5)
Erstattung aus der Abrechnung Solidarbeitrag	3.019 (2.523)*	0	-3.019 (-2.523)	-100,0
Öffentlich-rechtliche Leistungsentgelte	27.788	28.682	894	0,6
Übrige Erträge	55.513	51.154	-4.359	-1,6
Aufwendungen				
Personalaufwendungen	49.814	56.154	6.340	2,4
Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen	19.700**	22.370	2.670	2,6
Steuerbeteiligungen	7.185 (6.700)*	4.018	-3.168 (-2.682)	-11,0 (-9,7)
Allgemeine Kreisumlage	25.882 (27.990)*	29.576	3.694 (1.586)	2,7 (1,1)
Sonstige Transferaufwendungen	37.585	45.341	7.756	3,8
Übrige Aufwendungen	32.886	30.339	-2.547	-1,6

* Für schwankungsanfällige Positionen hat die gpaNRW im Klammerzusatz den Durchschnitt der Jahre 2015 bis 2019 ergänzt.

** Bei dieser Position sind gebildete Instandhaltungsrückstellungen als Sondereffekte mit insgesamt 1,3 Mio. Euro bereinigt worden.

Die gpaNRW unterscheidet allgemeine und zusätzliche haushaltswirtschaftliche Risiken und Chancen. Allgemeine haushaltswirtschaftliche Risiken und Chancen sind auf generelle Unsicherheiten bei Planwerten zurückzuführen. Zusätzliche haushaltswirtschaftliche Risiken entstehen durch fehlerhafte, nicht nachvollziehbare oder offensichtlich sehr optimistische Planungsdaten. Das ist der Fall, wenn sich die Planwerte nicht oder nur unzureichend auf Erfahrungswerte bzw. Ist-Daten, Umsetzungskonzepte sowie sonstige zurzeit objektiv absehbare Entwicklungen stützen.

In ihren Analysen konzentriert die gpaNRW sich vorrangig auf zusätzliche haushaltswirtschaftliche Risiken bzw. Chancen. Diese bezieht sie in die Bewertung der Plan-Ergebnisse ein.

Die **Stadt Hilden** berücksichtigt ab 2022 jährlich einen globalen Minderaufwand von insgesamt rund 3,7 Mio. Euro. Die Stadt muss sicherstellen, dass sie diesen globalen Minderaufwand im Ist realisiert, damit dieser tatsächlich als Kompensationsmaßnahme den Haushalt entlastet.

Erträge

Die **Gewerbsteuer** ist die wichtigste Ertragsgröße der Stadt Hilden. Regelmäßig erzielt die Stadt mehr als ein Viertel ihrer ordentlichen Erträge aus Gewerbesteuererträgen. Im Doppelhaushalt 2020/2021 plant Hilden für 2020 Gewerbesteuererträge von 42,4 Mio. Euro. Berücksichtigt hat die Stadt die zum Planungszeitpunkt bekannten Vorauszahlungsbescheide und aktuelle Erkenntnisse aus 2019. Der Planansatz liegt damit deutlich unter dem Ist-Ergebnis 2019 von fast 49 Mio. Euro. Hintergrund sind wie bereits erläutert 2019 erzielte einmalige Mehrerträge. Die im Doppelhaushalt berücksichtigten jährlichen Steigerungsraten der mittelfristigen Finanzplanung liegen circa ein halbes Prozent unter den Steigerungen des Orientierungsdatenerlasses.⁸ Der Hebesatz bleibt im Planungszeitraum konstant bei 400 von Hundert (v. H.). Die Planung der Gewerbesteuererträge im Doppelhaushalt 2020/2021 ist nachvollziehbar. Ein allgemeines Planungsrisiko besteht darin, dass die Gewerbesteuererträge stark konjunkturanfällig sind.

Dies zeigt sich 2020 im Zuge der Corona-Pandemie, die auch bei der Stadt Hilden zu erheblichen Gewerbesteuerausfällen führen wird. Als Ausgleich erhält die Stadt eine Zahlung von rund 8,9 Mio. Euro nach dem Gewerbesteuerausgleichsgesetz Nordrhein-Westfalen (GewStAusgleichsG NRW). Mit dieser können die erwarteten Gewerbesteuerausfälle voraussichtlich nicht vollständig kompensiert werden. Bei einem voraussichtlichen Ergebnis von 31,3 Mio. Euro aus der Gewerbesteuer verbleibt bei Berücksichtigung der Ausgleichszahlung eine Lücke von 2,2 Mio. Euro zum Planwert. Inwieweit auch für die Folgejahre ein Ausgleich erfolgt, ist offen.

In der Fortschreibung der mittelfristigen Ergebnisplanung hat die Stadt Hilden daher die Planansätze für die Gewerbesteuer für 2022 und 2023 nach unten korrigiert. Im Vergleich zu den Planwerten des Doppelhaushaltes ergeben sich Mindererträge von 5,4 Mio. Euro. Damit plant die Stadt vorsichtig und unter Berücksichtigung der aktuellen örtlichen Entwicklung.

Ein allgemeines haushaltswirtschaftliches Risiko besteht ebenfalls für die **Gemeindeanteile an der Einkommensteuer**. Diese haben einen Anteil von fast 21,0 Prozent an den ordentlichen Erträgen. Auf Grundlage der geltenden Schlüsselzahlen plant die Stadt Hilden für 2020 Erträge aus dem Gemeindeanteil an der Einkommensteuer in Höhe von 35,3 Mio. Euro. In den Folgejahren hat die Stadt Hilden im Doppelhaushalt 2020/2021 die durch das Land NRW empfohlenen Steigerungsraten zugrunde gelegt. In der Fortschreibung der mittelfristigen Ergebnisplanung erwartet die Stadt für 2022 eine deutliche Minderung der Einkommensteuererträge um fast 5,7 Mio. Euro auf knapp 34,0 Mio. Euro. Damit plant die Stadt hier vorsichtig. Die Stadt hat diesen deutlich reduzierten Planwert 2022 mit den neuen Orientierungsdaten des Landes fortgeschrieben. Gegenüber dem Doppelhaushalt 2020/2021 ergeben sich damit bei dieser Position bis 2024 Mindererträge von 17,2 Mio. Euro. Die tatsächlich realisierbaren Erträge hängen von der weiteren gesamtwirtschaftlichen Entwicklung ab und sind durch die Stadt nicht steuerbar. Ein zusätzliches haushaltswirtschaftliches Risiko sieht die gpaNRW nicht.

Dies gilt auch für die **Gemeindeanteile an der Umsatzsteuer**, wobei diese Einnahmen mit jährlich 4,0 Prozent der ordentlichen Erträge naturgemäß wesentlich geringer ausfallen. Im Doppelhaushalt hat Hilden bereits die Prognosen des Ministeriums für Heimat, Kommunales, Bau und

⁸ Orientierungsdaten 2020-2023 für die mittelfristige Ergebnis- und Finanzplanung der Gemeinden und Gemeindeverbände des Landes Nordrhein-Westfalen. Runderlass des Ministeriums für Heimat, Kommunales, Bau und Gleichstellung des Landes Nordrhein-Westfalen vom 2. August 2019, Az. 304-46.05.01-264/19.

Gleichstellung (MHKBG) vom 30. Januar 2020 zu dieser Ertragsposition berücksichtigt. Danach beteiligt sich der Bund auch 2020 und 2021 an den Kosten der Unterkunft von Bedarfsgemeinschaften (KdU-Ausgaben). Diese Kompensation erfolgt wie in den Vorjahren über den Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer.⁹ Die Stadt Hilden hat daher für 2020 bereits Gemeindeanteile an der Umsatzsteuer von 7,2 Mio. Euro eingeplant (+8,0 Prozent). Für 2021 berücksichtigt die Stadt eine Steigerungsrate von 0,8 Prozent. Ab 2022 hat Hilden geringere Umsatzsteuererträge von 6,3 Mio. Euro geplant und bis 2024 moderate Steigerungsraten berücksichtigt.

Aufgrund der Auswirkungen der Corona-Pandemie erwartet Hilden in ihrer Fortschreibung der Ergebnisrechnung auch bei dieser Position deutliche Ertragsausfälle. Korrespondierend mit den Orientierungsdaten 2021 bis 2024 rechnet die Stadt für 2022 nunmehr mit Gemeindeanteilen aus der Umsatzsteuer von 5,6 Mio. Euro. Diesen geminderten Planwert schreibt die Stadt anhand der neuen Orientierungsdaten fort. Insgesamt erwartet die Stadt damit bis 2024 Mindererträge aus der Umsatzsteuer von 2,16 Mio. Euro. Die Planung ist plausibel.

Mit der Erstattung aus der Abrechnung des **Solidarbeitrages** (Einheitslastenabrechnungsgesetz (ELAG)) werden die von den Kommunen getragenen Lasten der deutschen Einheit abgerechnet. Ab 2020 entfällt diese Erstattung. Die Abrechnung erfolgt stets im zweiten auf das Belastungsjahr folgenden Jahr, d.h. letztmalig 2021 für das Jahr 2019. Der auf Basis der Modellrechnung für 2020 geplante Erstattungsbetrag (rund 3,6 Mio. Euro) entspricht dem für 2018 festgesetzten Abrechnungsbetrag. Für 2021 plant die Stadt Hilden letztmalig eine Erstattung von 3,2 Mio. Euro. Laut Modellrechnung des Landes erhält Hilden eine Erstattung von 4,0 Mio. Euro. Inwieweit dies zutrifft hängt von der allgemeinen konjunkturellen Entwicklung ab. Möglicherweise verbleibt hier für 2021 ein Puffer, der für andere Mindererträge zur Verfügung steht.

Eine weitere große Haushaltsposition sind die **öffentlich-rechtlichen Leistungsentgelte** mit rund 27,8 Mio. Euro in 2019. Hierzu zählen u.a. die Gebührenhaushalte für Abfall, Abwasser, Straßenreinigung, Kranken- und Rettungstransport. Die öffentlich-rechtlichen Leistungsentgelte steigen laut Planung mittelfristig um 0,9 Mio. Euro an. Ein haushaltswirtschaftliches Risiko ist nicht erkennbar.

Auch bei den **übrigen Erträgen** sieht die gpaNRW keine zusätzlichen haushaltswirtschaftlichen Risiken. Zu den übrigen Erträgen gehören u.a. die sonstigen Zuwendungen und allgemeinen Umlagen. Hierbei handelt es sich überwiegend um Zuweisungen und Zuschüsse Dritter (Bund, Land etc.) und Erträge aus der Auflösung von Sonderposten. Hier plant die Stadt vorsichtig mit geringen Steigerungen.

Aufwendungen

Die **Personalaufwendungen** haben 2019 einen Anteil von mehr als einem Viertel an den ordentlichen Aufwendungen. Bis 2024 sollen die Personalaufwendungen laut aktueller Fortschreibung um 6,3 Mio. Euro auf rund 56,2 Mio. Euro deutlich ansteigen. Dies entspricht einer Steigerung von 2,4 Prozent jährlich. Damit sind die Planansätze im Vergleich zum Doppelhaushalt 2020/2021 nochmals um fast 1,1 Mio. Euro erhöht worden. Die bis einschließlich 2021 bekannten Steigerungen durch Tarif- und Besoldungserhöhungen hat die Stadt bei der Planung mit

⁹ Im September 2020 ist die Bundesbeteiligung an den Leistungen für Unterkunft und Heizung in der Grundsicherung für Arbeitsuchende deutlich auf bis zu 74 Prozent angehoben worden. Hierzu war vorab die Änderung des Grundgesetzes notwendig.

einbezogen. Ab 2022 plant Hilden bei den Beamten und den tariflich Beschäftigten eine jährliche Steigerungsrate von 2,0 Prozent. Dies ist realistisch und beinhaltet keine zusätzlichen haushaltswirtschaftlichen Risiken.

Wesentlicher Bestandteil der **Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen** sind die Unterhaltungsaufwendungen für Gebäude, Straßen (inklusive Wege, Plätze und Außenanlagen) und Abwasserkanäle. Hierfür wendet Hilden jährlich annähernd 12,0 Prozent der ordentlichen Aufwendungen auf. Aufgrund von aktuellen Projekten und Planungen (z. B. Klimaschutzmaßnahmen) geht Hilden im Doppelhaushalt für 2020 von hohen Aufwendungen für Dienst- und Sachleistungen von fast 25,1 Mio. Euro aus. In der Fortschreibung der mittelfristigen Ergebnisplanung von 2019 bis 2024 plant die Stadt einen Anstieg der Aufwendungen um 2,7 auf 22,4 Mio. Euro. Die Stadt Hilden beabsichtigt, die Unterhaltungsaufwendungen zukünftig anhand von geeigneten Richtwerten zu planen und durchzuführen. Ziel ist die Vermeidung von Werteverlusten oder Nutzungseinschränkungen. Bereits jetzt berücksichtigt Hilden für Gebäude und Infrastrukturvermögen 2,0 Prozent der Restbuchwerte zum Bilanzstichtag 2018 als Orientierungsgröße. Dieser Richtwert soll evaluiert werden. Die auf örtlichen Annahmen basierende Planung unter Berücksichtigung von Richtwerten ist nachvollziehbar.

Die **Steuerbeteiligungen** umfassen die Gewerbesteuerumlage sowie die Finanzierungsbeteiligung am „Fonds Deutsche Einheit“. Der zuletzt genannte Finanzierungsbeitrag endet per Gesetz zum 31. Dezember 2019. Damit entfallen für die Stadt Aufwendungen von circa 3,3 Mio. Euro jährlich (Ist-Wert 2019). In der Fortschreibung der mittelfristigen Ergebnisplanung erwartet Hilden einen Rückgang der Umlagen in 2022 und 2023 um insgesamt rund 0,5 Mio. Euro. Die Planung der zu leistenden Gewerbesteuerumlage korrespondiert mit den geplanten Gewerbesteuererträgen und ist nachvollziehbar. Es besteht somit kein zusätzliches haushaltswirtschaftliches Risiko.

Die an den Kreis Mettmann zu entrichtende **allgemeine Kreisumlage** stellt mit circa 17,0 Prozent der ordentlichen Aufwendungen eine wesentliche Aufwandsposition der Stadt Hilden dar. 2020 plant die Stadt Hilden eine allgemeine Kreisumlage von 29,1 Mio. Euro, dies entspricht einer Steigerung von 12,4 Prozent zum Vorjahr. Diese Planung berücksichtigt die hohe Steuerkraft der Stadt im Bemessungszeitraum sowie den deutlich gestiegenen Umlagebedarf des Kreises Mettmann. Für 2021 erwartet Hilden einen weiteren Anstieg um 3,7 Prozent. Der durch den Kreis für 2021 verabschiedete Hebesatz wird dabei auf die maßgebliche Steuerkraft 2020 der Stadt Hilden angewendet. Ab 2022 hat die Stadt Hilden im Doppelhaushalt die allgemeine Kreisumlage analog zur Entwicklung des Umlagebedarfes des Kreises geplant. Auch diese Planung ist plausibel und beinhaltet kein zusätzliches haushaltswirtschaftliches Risiko. In der aktualisierten Fortschreibung der Ergebnisplanung hat Hilden die allgemeine Kreisumlage jährlich um 1,0 Mio. Euro geringer geplant. Hintergrund ist, dass der Kreisumlagebedarf durch die noch nicht eingeplante Aufstockung der Bundesbeteiligung an den Kosten der Unterkunft sinken wird. Der Kreis Mettmann hat diese Entlastung nunmehr bei der Nachtragsplanung gem. § 4 Abs. 3 NKF CIG berücksichtigt. Insoweit besteht auch bei der allgemeinen Kreisumlage kein zusätzliches haushaltswirtschaftliches Risiko.

Die **sonstigen Transferaufwendungen** beinhalten die Produktbereiche Soziale Leistungen sowie Kinder-, Jugend- und Familienhilfe. Mit einem Anteil von fast 21,0 Prozent der ordentlichen Aufwendungen handelt es sich bei diesen Sozialtransferaufwendungen um die zweitgrößte Aufwandsposition im Haushalt. Wesentliche Positionen sind insbesondere die Betriebskostenzuschüsse an Kindertageseinrichtungen sowie die Leistungen der Jugendhilfe. Die Stadt plant im

Doppelhaushalt 2020/2021 für 2020 einen Anstieg der Sozialtransferaufwendungen um 3,0 auf 40,6 Mio. Euro. Dies entspricht im Vergleich zum Ist-Ergebnis 2019 einer Steigerungsrate von 8,0 Prozent. Deutliche Steigerungen erwartet die Stadt Hilden in der Jugendhilfe. 2021 geht die Stadt Hilden von einem weiteren Anstieg auf 41,5 Mio. Euro aus. In der mittelfristigen Fortschreibung sind die geplanten Aufwendungen zusätzlich um insgesamt 0,3 Mio. Euro nach oben korrigiert worden. Ausgehend von 2019 ergibt sich danach bis 2024 ein Anstieg um 7,8 Mio. Euro auf 45,3 Mio. Euro. Hieraus ergibt sich eine hohe jährliche Steigerungsrate von fast 3,9 Prozent. Die gpaNRW sieht bei der Planung der Sozialtransferaufwendungen keine zusätzlichen haushaltswirtschaftlichen Risiken.

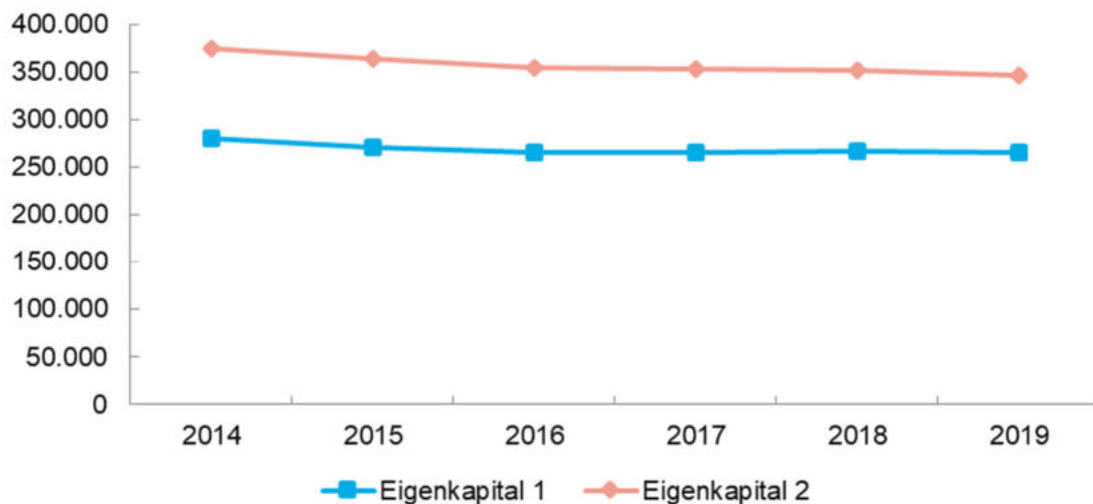
Die übrigen Aufwendungen umfassen die bilanziellen Abschreibungen, die Versorgungsaufwendungen und die sonstigen Aufwendungen. Auch bei diesen Positionen der Ergebnisrechnungen sind keine zusätzlichen haushaltswirtschaftlichen Risiken erkennbar.

1.3.4 Eigenkapital

- Im Vergleichsjahr 2019 verfügt die Stadt Hilden über eine hohe Eigenkapitalausstattung. Mit einer Eigenkapitalquote 1 von rund 55,6 Prozent gehört sie zu dem Viertel der Kommunen mit den höchsten Eigenkapitalquoten. Angesichts der mittelfristig geplanten Defizite droht jedoch ein außerordentlicher Eigenkapitalverzehr um fast ein Drittel.

Eine Kommune sollte positives Eigenkapital haben und darf gemäß § 75 Abs. 7 GO NRW nicht überschuldet sein. Je mehr Eigenkapital sie hat, desto weiter ist sie von der gesetzlich verbotenen Überschuldung entfernt.

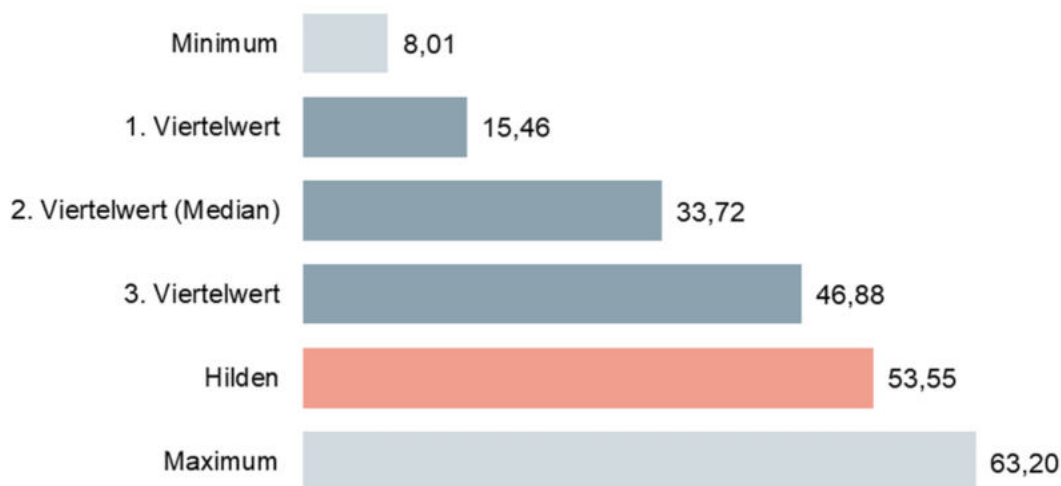
Eigenkapital Hilden in Tausend Euro 2014 bis 2019



Zum wirtschaftlichen Eigenkapital gehören auch die Sonderposten aus Zuwendungen und Beiträgen. Zusammen mit dem Eigenkapital 1 (Allgemeine Rücklage und Ausgleichsrücklage) bilden diese das Eigenkapital 2. Die einzelnen Positionen des Eigenkapitals stehen in der Anlage in Tabelle 5 dieses Teilberichtes.

Das bilanzielle Eigenkapital 1 der Stadt Hilden ist seit Aufstellung der Eröffnungsbilanz von 284,1 Mio. Euro (Stand 01. Januar 2007) um rund 19,1 Mio. Euro auf 265,0 Mio. Euro gesunken. Dies entspricht einem Rückgang in Höhe von 6,71 Prozent. Die Jahresergebnisse 2014 bis 2019 haben insgesamt zu einer Reduzierung des Eigenkapitals um 17,7 Mio. Euro geführt. Weitere Verrechnungen mit der Allgemeinen Rücklage nach § 43 Abs. 3 GemHVO NRW bzw. § 44 Abs. 3 KomHVO NRW minderten das Eigenkapital um 1,8 Mio. Euro.

Eigenkapitalquote 1 in Prozent 2019



In den interkommunalen Vergleich sind 28 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



Im interkommunalen Vergleich kann sich die Stadt Hilden auch in den Vorjahren jeweils im besten Viertel positionieren. Die Sonderposten sind im Zeitraum 2014 bis 2019 um 13,1 Mio. Euro auf 82,1 Mio. Euro gesunken. Die Sonderposten werden über die Nutzungsdauer der korrespondierenden Anlagegüter ertragswirksam aufgelöst. Dies senkt die Belastung des Haushaltes durch Abschreibungen.

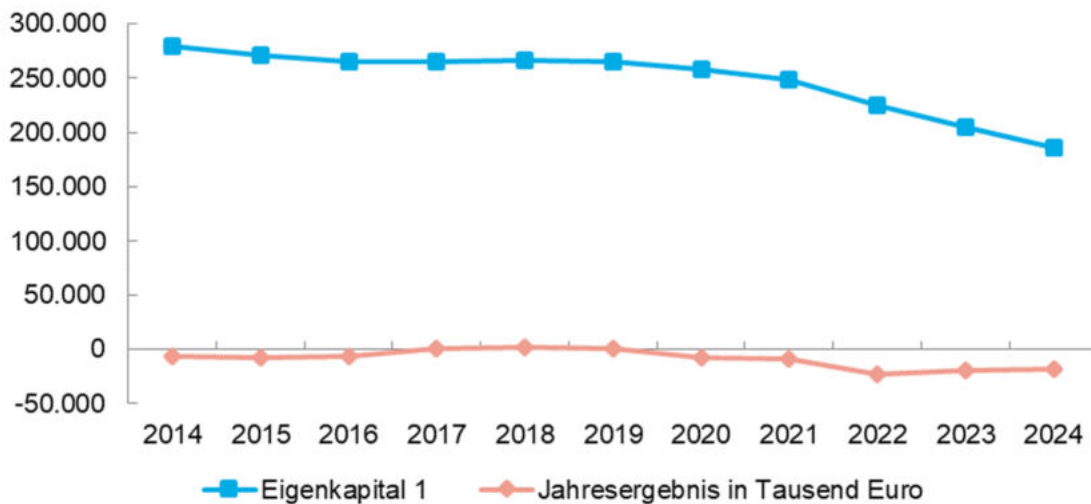
Eigenkapitalquote 2 in Prozent 2019

Hilden	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
70,14	32,17	47,22	58,26	70,82	86,86	28

Die Stadt hat eine vergleichsweise niedrige Abschreibungsintensität (Bilanzielle Abschreibungen/ordentliche Aufwendungen), d.h. die Belastungen für den Haushalt durch Abschreibungen sind unterdurchschnittlich. Die Drittfinanzierungsquote (Erträge aus der Auflösung von Sonderposten/ordentliche Aufwendungen) liegt allerdings im ersten Viertel der Vergleichskommunen. Das bedeutet, dass bei Investitionen vergleichsweise geringe Drittmittel zur Finanzierung genutzt werden. Auch diese Kennzahl ist Bestandteil des NKF-Kennzahlensets und im Anhang mit Vergleichswerten hinterlegt. Die Drittfinanzierungsquote kann durch ein effizientes Fördermittelmanagement verbessert werden (vgl. Kapitel Fördermittelmanagement).

Die bis 2024 geplanten Defizite führen indes zu einem außerordentlichen Eigenkapitalverzehr von 78,6 Mio. Euro bzw. rund 30,0 Prozent. Es verbleibt nach aktualisierter Planung lediglich eine allgemeine Rücklage von knapp 186,4 Mio. Euro. Die Entwicklung unterliegt den im Kapitel 1.3.3 (Plan-Ergebnisse) beschriebenen Risiken.

Entwicklung Jahresergebnisse und Eigenkapital 1 Hilden in Tausend Euro 2014 bis 2024



Bei einem Fehlbetrag von durchschnittlich 15,7 Mio. Euro jährlich, wie derzeit erwartet, wäre das 2024 noch bestehende Eigenkapital nach weiteren zwölf Jahren aufgebraucht.

1.3.5 Schulden und Vermögen

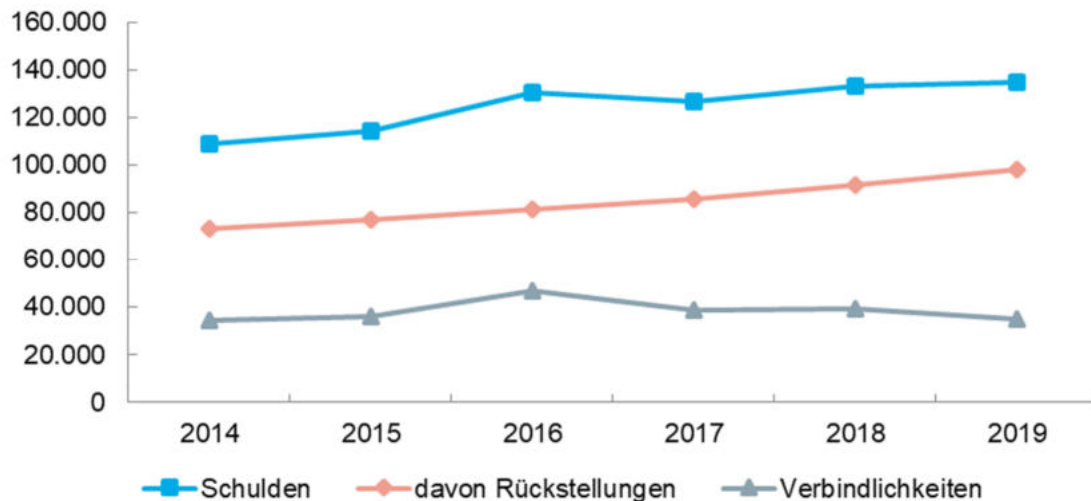
- Die Schulden der Stadt Hilden sind interkommunal unterdurchschnittlich. Dies gilt auch für die Gesamtverbindlichkeiten Konzern Kommune. Aufgrund einer sehr guten Selbstfinanzierungskraft in den letzten Jahren bestehen keine Liquiditätskredite und im niedrigen Umfang Investitionskredite. Mittelfristig rechnet die Stadt allerdings mit einem sehr hohen Finanzbedarf, einerseits bedingt durch konjunkturelle Auswirkungen der Corona-Pandemie, andererseits aufgrund umfangreicher geplanter Investitionen.
- **Feststellung**
Die Stadt Hilden weist im Betrachtungszeitraum einen steigenden Werteverzehr im Vermögen auf. Aus diesem Substanzverlust können sich zukünftig Risiken bzw. weitere Belastungen auf.

gen für den städtischen Haushalt ergeben, wie zum Beispiel durch notwendige Unterhaltungs- und Investitionsmaßnahmen oder außerplanmäßige Abschreibungen. Die derzeit gezielte Investitionsstrategie der Stadt Hilden kann diesen Risiken entgegenwirken, sofern sie realisiert wird.

Schulden und hohe Reinvestitionsbedarfe begrenzen aktuelle und zukünftige Gestaltungsmöglichkeiten und können dem Grundsatz der Generationengerechtigkeit widersprechen. Je niedriger sie ausfallen, desto größer sind die Handlungsspielräume der Haushaltswirtschaft einer Kommune.

Zu den Schulden gehören die Verbindlichkeiten, die Rückstellungen und die Sonderposten für den Gebührenausschlag. Um den unterschiedlichen Ausgliederungsgraden Rechnung zu tragen, bezieht die gpaNRW die Schulden aus dem Gesamtabschluss ein. Die einzelnen Positionen der Schulden stellen wir als Anlage in Tabelle 6 zur Verfügung.

Schulden Hilden in Tausend Euro 2014 bis 2019



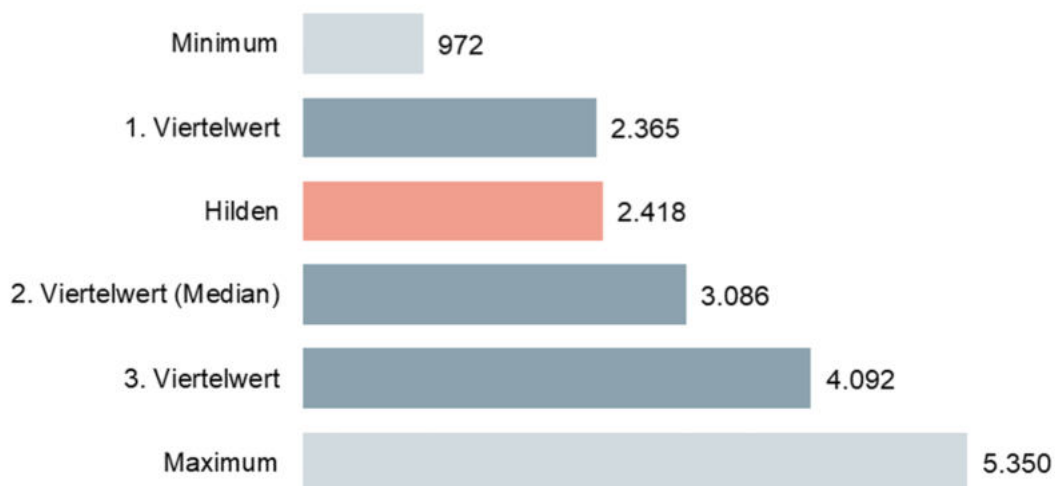
Die Schulden der **Stadt Hilden** sind seit 2014 um knapp 25,6 Mio. Euro auf 134,9 Mio. Euro angestiegen. Den größten Anteil an den Schulden haben mit 72,6 Prozent die Rückstellungen. Diese haben sich seit 2014 deutlich von 73,1 auf 97,4 Mio. Euro erhöht. Zu 88,0 Prozent handelt es sich um Pensionsrückstellungen, die auch für den Anstieg verantwortlich sind.

Die städtischen Verbindlichkeiten schwanken zwar erkennbar, sind aber im Eckjahresvergleich 2014 bis 2019 annähernd konstant. Der Anteil der Verbindlichkeiten an den Schulden liegt mit insgesamt 34,8 Mio. Euro bei rund 25,8 Prozent. Positiv wirkt sich insbesondere aus, dass die Stadt Hilden 2017 ihre Liquiditätskredite von zuletzt 10,0 Mio. Euro mit Zahlungsüberschüssen vollständig abbauen konnte. Die Investitionskredite sind bis 2017 zunächst von 15,4 auf fast 28,6 Mio. Euro stark angestiegen. Bis 2019 ist es der Stadt jedoch gelungen, diese auf 21,2 Mio. Euro zu reduzieren. Damit haben sich auch die zu leistenden Zinsaufwendungen 2019 deutlich reduziert. Entsprechend niedrig fällt die Zinslastquote der Stadt im interkommunalen Vergleich aus (siehe NKF-Kennzahlenset in der Anlage, Tabelle 3).

Dagegen steigen die Verbindlichkeiten aus erhaltenen Anzahlungen weiter an. Diese werden seit 2018 getrennt von den sonstigen Verbindlichkeiten passiviert und liegen 2019 bei 9,6 Mio. Euro. Damit sind mehr als ein Viertel der städtischen Verbindlichkeiten auf erhaltene Anzahlungen zurückzuführen. Hierbei handelt es sich um pauschale Zuwendungen (Investitionspauschalen) oder Beiträge, die noch keinem Vermögensgegenstand als Sonderposten zugeordnet worden sind. Dies ist der Fall, so lange die Investition noch nicht fertiggestellt und aktiviert ist.

Dieser Aspekt steht im Zusammenhang mit dem Finanzmittelbestand, der Zuwendungen und getätigte Investitionen abbildet (siehe Kapitel Salden der Finanzrechnung). Hier zeigt sich, dass in den letzten Jahren erzielte Finanzüberschüsse eingesetzt worden sind, um Investitionen zu finanzieren. Die jährlichen Zuwendungen reichten zur Finanzierung nicht aus. Darüber hinaus werden Auszahlungsermächtigungen für noch nicht abgeschlossene Investitionen regelmäßig ins Folgejahr übertragen. Die hiermit verbundene Problematik betrachten wir im Kapitel Ermächtigungsübertragungen.

Schulden je Einwohner in Euro 2019



In den interkommunalen Vergleich sind 28 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



1.3.5.1 Verbindlichkeiten

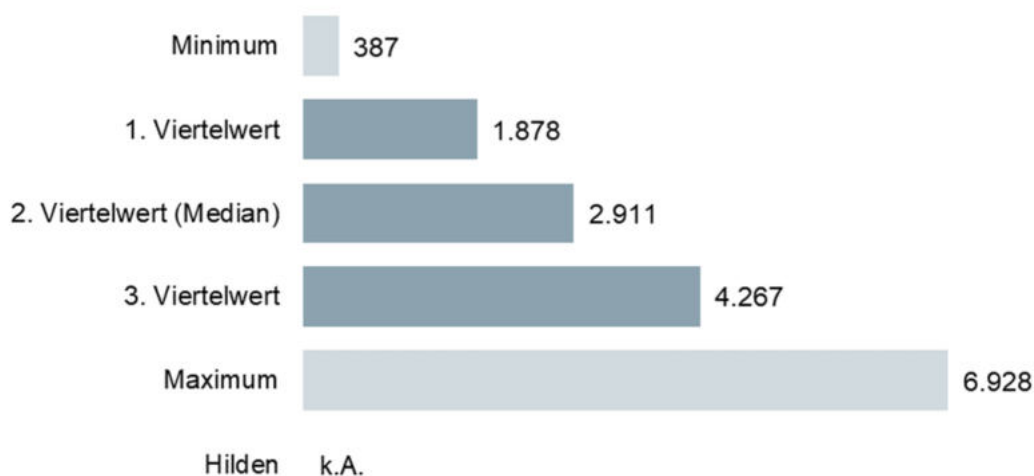
Gesamtverbindlichkeiten Konzern Hilden in Tausend Euro 2016 bis 2018

Kennzahl	2016	2017	2018
Gesamtverbindlichkeiten Konzern Kommune in Tausend Euro	126.050	116.409	118.359

Bei den Gesamtverbindlichkeiten 2016 bis 2018 hat die gpaNRW die Verbindlichkeiten des Kernhaushaltes mit denen der elf Mehrheitsbeteiligungen unter Berücksichtigung der wesentlichen Verflechtungen mit dem Kernhaushalt saldiert. Hierbei handelt es sich um Näherungswerte, da zu eliminierende Verbindlichkeiten der Beteiligungen untereinander nicht berücksichtigt werden konnten. Diese lagen zum Prüfungszeitpunkt nicht valide vor. Die Berechnung der Gesamtverbindlichkeiten ist in Tabelle 7 des Anhangs dargestellt.

Die so ermittelten Verbindlichkeiten hat die gpaNRW daher nicht mit den Gesamtverbindlichkeiten anderer Kommunen verglichen. Dennoch wird nachfolgend der interkommunale Vergleich zur Orientierung dargestellt. Soweit von anderen Kommunen errechnete Verbindlichkeiten des Konzerns Kommune valide vorlagen, hat die gpaNRW diese Verbindlichkeiten – neben Gesamtverbindlichkeiten auf Grundlage von Gesamtabschlüssen - in den Vergleich einbezogen.

Gesamtverbindlichkeiten Konzern Kommune je Einwohner in Euro 2018



In den interkommunalen Vergleich sind 68 Werte eingeflossen. Unter Berücksichtigung der oben tabellarisch aufgeführten Gesamtverbindlichkeiten ergäbe sich für den **Konzern Stadt Hilden** ein Kennzahlwert von 2.120 Euro je Einwohner. Dieser wäre noch um Verbindlichkeiten der Beteiligungen untereinander zu bereinigen. Demnach würde die Stadt Hilden auch auf Ebene der Gesamtverbindlichkeiten Konzern Stadt Hilden mindestens eine Positionierung zwischen dem 1. und 2. Viertelwert einnehmen. Die Verbindlichkeiten der Beteiligungen werden im Teilbericht „Beteiligungen“ detaillierter dargestellt.

Die folgende Betrachtung der Salden der Finanzrechnung erlaubt einen Blick auf den künftigen Finanzierungsbedarf des Haushalts.

1.3.5.2 Salden der Finanzrechnung (künftiger Finanzierungsbedarf)

Salden der Finanzrechnung Hilden in Tausend Euro 2020 bis 2024

Grundzahlen	2020	2021	2022	2023	2024
Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit	1.099	578	-12.788	-9.737	-6.950
+ Saldo aus Investitionstätigkeit	-3.829	-15.475	-6.206	-3.379	-6.512
= Finanzmittelüberschuss/-fehlbetrag	-2.730	-14.897	-18.994	-13.116	-13.461
+ Saldo aus Finanzierungstätigkeit	-2.375	2.258	710	-1.675	-1.475
= Änderung des Bestandes an eigenen Finanzmitteln	-5.104	-12.639	-18.284	-14.791	-14.936

Auf Grundlage des Doppelhaushaltes rechnet die **Stadt Hilden** lediglich 2020 und 2021 mit positiven Salden aus der laufenden Verwaltungstätigkeit. Ab 2022 erwartet Hilden erhebliche Finanzbedarfe aus der laufenden Verwaltungstätigkeit von insgesamt 29,5 Mio. Euro. Diese Finanzplanung basiert auf der Fortschreibung der mittelfristigen Finanzplanung und berücksichtigt somit die erwarteten Einbrüche der Einzahlungen aufgrund der Corona-Pandemie. Diese sind durch neue Liquiditätskredite zu finanzieren, soweit keine liquiden Mittel zur Verfügung stehen. Ab 2021 erhält die Stadt Hilden auch keine weiteren Einzahlungen aus dem GewStAusgleichsG NRW, so dass sich die Pandemie dann „ohne Abfederung“ auf die Liquiditätslage auswirken wird.

Die Finanzplanung steht damit im gravierenden Gegensatz zur äußerst positiven Entwicklung der Finanzrechnung in den Vorjahren. In der konjunkturellen Hochphase 2016 bis 2019 hat die Stadt Hilden Finanzüberschüsse aus der laufenden Verwaltungstätigkeit von 35,9 Mio. Euro erwirtschaftet. Lediglich 2014 und 2015 verfügte die Stadt Hilden nicht über eine ausreichende Selbstfinanzierungskraft. In Summe ergeben sich Zahlungsüberschüsse von 30,1 Mio. Euro.

Allerdings ist der Saldo aus Investitionstätigkeit im gesamten Zeitraum 2014 bis 2019 negativ und liegt insgesamt bei 30,9 Mio. Euro. Daher hat die Stadt Hilden Überschüsse aus der laufenden Verwaltungstätigkeit regelmäßig dazu verwendet, den Finanzmittelbedarf aus der Investitionstätigkeit zu decken. Die liquiden Mittel konnten daher seit 2014 nur um 4,8 auf rund 13,1 Mio. Euro erhöht werden.

Auch in den Planjahren ist der Saldo aus Investitionstätigkeit negativ. Der Finanzmittelbedarf für Investitionen liegt im Zeitraum 2020 bis 2024 bei insgesamt 35,4 Mio. Euro. Strategisches Ziel der Stadt Hilden ist es, Risiken durch unterlassene Investitionen – wie auch Instandhaltung - (z. B. außerordentliche Abschreibungen) zu minimieren. Zudem soll eine uneingeschränkte Nutzung der Einrichtungen für Bürgerinnen und Bürger gewährleistet werden.

Insgesamt ergibt sich hieraus für die Haushaltsjahre 2020 bis 2024 ein ausgesprochen hoher Finanzmittelfehlbetrag von rund 63,2 Mio. Euro. Zur Finanzierung plant Hilden den Verbrauch ihrer liquiden Mittel und zusätzlich die Aufnahme von Fremdkapital. Demzufolge werden die Verbindlichkeiten und damit die Schulden zukünftig deutlich steigen.

Welche größeren Investitionen die Stadt Hilden plant, stellen wir im nachfolgenden Kapitel näher dar.

1.3.5.3 Reinvestitionsbedarfe beim Gebäude- und Infrastrukturvermögen

Die Höhe der Verbindlichkeiten und des Vermögens stehen üblicherweise in Beziehung zueinander. Investitionsmaßnahmen werden in der Regel durch Kreditaufnahmen finanziert. Kommunen, die in der Vergangenheit viel investiert haben, haben dadurch tendenziell höhere Verbindlichkeiten gegenüber einer Kommune die vergleichsweise wenig investiert hat, aufgebaut. Nicht durchgeführte Investitionen können hingegen zu geringeren Verbindlichkeiten führen.

Ein schlechter Zustand des Anlagevermögens deutet auf einen Sanierungsbedarf und damit auf anstehende Investitionsmaßnahmen hin. Absehbare Reinvestitionen müssen finanziert werden. Je schlechter der Zustand des Anlagevermögens ist, umso höher ist das Risiko zukünftiger Haushaltsbelastungen.

Als Indikator für den Zustand des Anlagevermögens zieht die gpaNRW die Altersstruktur heran. Die Altersstruktur schätzt die gpaNRW anhand der Kennzahl Anlagenabnutzungsgrad ein. Den Anlagenabnutzungsgrad errechnet sie aus Daten der Anlagenbuchhaltung. Dazu setzt die gpaNRW die Restnutzungsdauer der einzelnen Anlagegüter ins Verhältnis zur Gesamtnutzungsdauer. Hieraus ergibt sich, zu welchem Anteil die Vermögensgegenstände bereits abgenutzt sind.

Anlagenabnutzungsgrade (AAG) in Prozent 2018

Vermögensgegenstand	GND nach Anlage 16*) von bis		GND in Jahren Hilden	RND in Jahren Hilden	AAG in Pro- zent
Wohnbauten	50	80	80	25	69
Verwaltungsgebäude	40	80	80	54	33
Gemeindehäuser, Bürgerhäuser, Saalbauten	40	80	80	42	48
Feuerwache (mit Neubau) und Fahrzeughalle	40	80	80	12	85
Schulen - keine Differenzierung in Schulformen**	40	80	80	35	56
Schulsporthallen	40	60	50	10	79
Tageseinrichtungen für Kinder	40	80	80	54	32
Sporthallen (Vereinsnutzung)	40	60	50	24	53
Straßen**)	30	60	59	31	48

GND = Gesamtnutzungsdauer, RND = Restnutzungsdauer

*) NKF – Rahmentabelle der Gesamtnutzungsdauer für kommunale Vermögensstände (Anlage 16 der VV Muster zur GO NRW und KomHVO NRW)

**) Die Stadt Hilden hat keine Wirtschaftswege aktiviert.

Die **Stadt Hilden** hat für ihre Vermögensgegenstände lange Gesamtnutzungsdauern festgelegt. Damit verringert sich die jährliche Ergebnisbelastung aus Abschreibungen. Damit erhöht sich allerdings das Risiko außerordentlicher Abschreibungen oder notwendiger Instandhaltungsmaßnahmen.

Die Stadt Hilden sieht dieses Risiko ebenso und hat deshalb die Methoden und Verfahren zur Fortschreibung der Buchwerte hinterfragt. Im Ergebnis zeigte sich, dass die Buchwerte im Hochbau bisher nicht fortgeschrieben worden sind. Ursächlich hierfür ist laut Verwaltung zum Teil eine ausführende statt bewertende bzw. steuernd tätige Anlagenbuchhaltung, Darüber hinaus sollen in der Verwaltung bzw. Fachämtern Erfahrungswerte und Kenntnisse über die Notwendigkeit einer kontinuierlichen Bewertung fehlen.

In Einzelfällen hat die Stadt Hilden dennoch eine Verkehrsbewertung bei Gebäuden durchgeführt, um Handlungsalternativen bewerten zu können. Diese zeigten einen Abwertungsbedarf auf. Es besteht demnach ein derzeit nicht einschätzbares Risiko stiller Bewertungslasten bei den Gebäuden.

Die gpaNRW nimmt lediglich eine bilanzielle Betrachtung vor. Somit kann der tatsächliche Zustand der Vermögensgegenstände vom errechneten Anlagenabnutzungsgrad abweichen. Ein Jahresabschluss soll jedoch u.a. ein den tatsächlichen Verhältnissen entsprechendes Bild der Vermögenslage vermitteln. Daher ist ein hoher Anlagenabnutzungsgrad ein erster Hinweis, dass zukünftig höhere Investitionen anstehen.

Dies ist insbesondere bei der Feuerwache, den Schulsporthallen sowie den Wohnbauten der Fall. Die Feuerwache Hilden ist 2010 und 2011 um einen Neubau erweitert und im Bestand umgebaut worden. Das alte Feuerwehrgebäude selbst ist bereits vollständig abgeschrieben. Zur Unterbringung der ansteigenden Zahl der Beschäftigten plant die Stadt Hilden bei diesem Gebäudekomplex fast 1,0 Mio. Euro in einen weiteren Anbau zu investieren.

Lediglich eine der neun Schulsporthallen ist 2005 neu gebaut worden. Alle übrigen Schulsporthallen sind wesentlich älter und erreichen maximal eine Restnutzungsdauer von zwölf Jahren (zum 31. Dezember 2018). Bei den Schulsporthallen plant Hilden gleichwohl mittelfristig keine Investitionen. Bei den Wohnbauten handelt es sich überwiegend um Hausmeister- sowie Mietwohnungen. Auch bei diesen Gebäuden sind derzeit keine größeren Investitionen vorgesehen. Aufgrund der hohen Anlagenabnutzungsgrade bei diesen beiden Gebäudegruppen besteht hier ein höheres Risiko notwendiger Reinvestitionen.

Die Schulen als wertmäßig größte Gebäudegruppe liegen mit einem Anlagenabnutzungsgrad von 56 Prozent im Mittelfeld. Hier sind wie beschrieben mehrere wesentliche Investitionen geplant. Auch bei den Straßen sind aus der Altersstruktur keine Vermögensrisiken erkennbar. Der Anlagenabnutzungsgrad ist mit 48,0 Prozent unauffällig.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Hilden sollte sich einen Überblick über den Zustand ihrer Hochbauten verschaffen, um Risiken außerordentlicher Abschreibungen oder notwendiger Instandhaltungsmaßnahmen einschätzen und rechtzeitig entgegenwirken zu können.

Im Falle der Abwasserkanäle sind die Vermögenswerte in der Eröffnungsbilanz aus den Anlagenachweisen übernommen worden, die zum Zweck der Gebührenkalkulation geführt werden. Als Nutzungsdauern des Kanalvermögens sind überwiegend 50, bei Abwasserkanälen aus

Steinzeug jedoch 80 Jahre festgelegt worden. Detailliertere Angaben je Anlagegut lagen nicht vor. Daher haben wir den Anlagenabnutzungsgrad – wie bereits in unserer letzten Prüfung - durch Gegenüberstellung von Anschaffungs- und Herstellungskosten (AHK) und kumulierten Abschreibungen gebildet. Grundlage ist das Kanalkataster aus dem Jahr 2018.

Anlagenabnutzungsgrad Abwasserkanäle*) in Prozent 2018

Vermögensgegenstand	AHK in Tausend Euro	kumulierte Abschreibungen in Tau- send Euro	AAG in Prozent
Abwasserkanäle	69.989	35.908	51

*) Sonderbauwerke bleiben hierbei außen vor (Versickerungen, Pumpwerke etc.).

Der Anlagenabnutzungsgrad des Kanalvermögens ist nach wie vor unauffällig. Da die Abschreibungen auf Basis der Wiederbeschaffungszeitwerte in die Gebührenkalkulation einfließen, werden die Investitionen zudem durch Gebühreneinzahlungen refinanziert.

Die nachfolgende Investitionsquote gibt Auskunft darüber, in welchem Umfang dem Substanzverlust des Anlagevermögens durch Abschreibungen und Vermögensabgänge neue Investitionen gegenüberstehen. Die Investitionsquote des Kernhaushaltes verteilt sich folgendermaßen auf die einzelnen Jahre:

Investitionsquoten Hilden in Prozent 2014 bis 2019

	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Bruttoinvestitionen in Tausend Euro	7.677	10.809	12.026	9.409	6.716	9.887
...davon: Zuschreibungen	0	0	0	0	0	0
Werteverzehr in Tausend Euro						
Abgänge AV	724	4.417	464	8.056	1.031	3.744
+ Abschreibungen AV	8.063	7.749	8.621	9.143	9.392	11.155
= Werteverzehr AV gesamt	8.787	12.165	9.085	17.199	10.423	14.899
Investitionsquote	87	89	132	55	64	66

Im Zeitraum 2014 bis 2019 hat die Stadt Hilden den Werteverzehr des Anlagevermögens durch Abgänge und Abschreibungen nicht durch Investitionen ausgleichen können. Die durchschnittliche Investitionsquote liegt unter Berücksichtigung dieser Jahre bei rund 82,0 Prozent.

Ursächlich hierfür sind neben der verzögerten Haushaltsplanaufstellung auch fehlende (Personal-)Ressourcen. Hierauf gehen wir im Kapitel Haushaltssteuerung (insbesondere im Kapitel 1.4.3) näher ein. 2019 wird die Investitionsquote durch außerordentliche Abschreibungen auf Gebäude und bebaute Grundstücke von rund 1,7 Mio. Euro beeinflusst. Damit sind Gebäude- und Bodenwert von Grünflächen, Sportanlagen und Außenanlagen an Gebäuden aufgrund des schlechten Zustandes korrigiert worden.

Die Stadt Hilden hat im Betrachtungszeitraum überwiegend in Kinder- und Jugendeinrichtungen, Asylunterkünften und Abwasserkanälen investiert. Die Schullandschaft hat sich dabei in den letzten Jahren deutlich gewandelt. Beispielsweise ist das Gebäude der früheren Theodor-Heuss-Schule in eine Kindertagesstätte umgewandelt worden. Ein großes Projekt ist der Umbau der Wilhelm-Fabry-Realschule zur Sekundarschule in 2016. In diesem Zusammenhang ist das Gebäude der ehemaligen Albert-Schweitzer-Schule (Hauptschule) abgerissen worden. Hieraus ergeben sich 2017 hohe Abgänge im Anlagevermögen. Darüber hinaus ist das Helmholtz-Gymnasium saniert worden, zudem ist ein Musikpavillon entstanden. Der Ausbau von Schulen und Kindergärten ist mittelfristig ein Schwerpunkt der geplanten Investitionstätigkeit der Stadt Hilden. Hierzu gehören u.a. folgende große Projekte:

- Ankauf einer Kindertageseinrichtung „Am Holterhöfchen“ (3,5 Mio. Euro),
- Neubau des Oberstufenzentrums „Helmholtz-Gymnasium“ (1,0 Mio. Euro),
- Umbau und Erweiterung der Gemeinschaftsgrundschule (GGs) „Am Elbsee“ (1,4 Mio. Euro),
- Erweiterungsbau GGs „Im Kalstert“ (2,7 Mio. Euro)¹⁰ und
- Neubau von vier Klassen und Nebenräumen der „Wilhelm-Busch-Schule“ (2,2 Mio. Euro).

Durch diese Investitionsvorhaben soll die Realisierungsquote für geplante Investitionen gesteigert und ein weiterer Substanzverzehr vermieden werden.

Investitionen in das Straßenvermögen haben in den Jahren 2014 bis 2019 kaum stattgefunden. Die Investitionsquote liegt hier lediglich bei rund 27,0 Prozent, d.h. nur etwas mehr als ein Viertel der Abschreibungen ist reinvestiert worden.

Der Straßenausbau ist ein weiterer Schwerpunkt der geplanten Investitionen in Hilden. Die geplanten Maßnahmen werden teilweise durch Erschließungs- und Straßenausbaubeiträge bzw. Gebühren refinanziert. Zudem sind umfangreiche Investitionsmaßnahmen in die Brücke Schwanenstraße erforderlich. Diese Maßnahme mit einem Volumen von fast 3,6 Mio. Euro ist mit der Fortschreibung der Finanzplanung überwiegend in das Planjahr 2024 verschoben worden. Zudem plant die Stadt Investitionen in die Abwasserkanäle.

Mit Umsetzung der geplanten Investitionen können die Abschreibungen vollständig durch Investitionen ausgeglichen und ein weiterer Werteverzehr bei wesentlichen Anlagengruppen verhindert werden.

1.4 Haushaltssteuerung

Im folgenden Abschnitt stellt die gpaNRW fest, ob der Stadt Hilden die wesentlichen Informationen zur Steuerung ihrer Haushaltswirtschaft vorliegen. Zudem analysiert die gpaNRW, wie sich die haushaltswirtschaftliche Steuerung der Verwaltung auswirkt. Des Weiteren betrachtet sie,

¹⁰ Der Stadtrat hat am 14. Dezember 2020 eine Erhöhung der Investitionssumme um 0,9 Mio. Euro auf fast 2,7 Mio. Euro und entsprechend die Bereitstellung einer überplanmäßigen Verpflichtungsermächtigung für das Jahr 2022 beschlossen.

wie die Kommune mit dem Instrument der Ermächtigungsübertragungen und mit Fördermitteln umgeht.

1.4.1 Informationen zur Haushaltssituation

- Die Stadt Hilden hält die gesetzlichen Fristen zur Feststellung der Jahresabschlüsse seit mehreren Jahren ein. Die Haushaltssatzungen hat die Stadt bisher verspätet bei der Aufsichtsbehörde angezeigt, dies plant die Stadt mit der nächsten Haushaltsplanaufstellung zu ändern. Die Kämmerei informiert den Verwaltungsvorstand und die politischen Gremien regelmäßig über die aktuelle Haushaltssituation.

Eine Kommune sollte stets über aktuelle Informationen zur Haushaltssituation verfügen. Die gpaNRW hält es daher für wichtig, dass Kommunen die Fristen für die Anzeige der Haushaltssatzung nach § 80 Abs. 5 S. 2 GO NRW sowie für die Aufstellung und Feststellung der Jahresabschlüsse (§ 95 Abs. 5 S. 2 GO NRW, § 96 Abs. 1 GO NRW) einhalten.

Unabhängig hiervon sollten die Führungskräfte einer Kommune für ihre jeweiligen Zuständigkeitsbereiche über den Stand der Haushaltsbewirtschaftung informiert sein. Darauf aufbauend sollten die Organisationseinheiten der Bürgermeisterin bzw. dem Bürgermeister und der Kämmerin bzw. dem Kämmerer über den jeweiligen Teilplan berichten. Zudem sollten sie über die voraussichtliche Entwicklung bis zum Ende des Haushaltsjahres informiert sein.

Darüber hinaus sollte eine Bürgermeisterin bzw. ein Bürgermeister sowie eine Kämmerin bzw. ein Kämmerer den Verwaltungsvorstand und die politischen Entscheidungsträger über den Stand der Haushaltsbewirtschaftung und über die voraussichtliche Entwicklung bis zum Ende des Haushaltsjahres informieren. Die Entscheidungsträger müssen in der Lage sein, rechtzeitig Maßnahmen zu ergreifen, wenn Ziele der Haushaltsplanung gefährdet sind.

Die **Stadt Hilden** hält die Frist zur Anzeige der beschlossenen **Haushaltssatzung** bei der Kommunalaufsicht bisher nicht ein. Diese fällt nach § 80 Abs. 5 GO NRW auf den 01. Dezember des Vorjahres. Die Stadt zeigt die Haushaltssatzung in der Regel erst bis zum Ende des ersten, spätestens zu Beginn des zweiten Quartals des laufenden Haushaltsjahres an. Diesem Fristversäumnis will die Stadt Hilden zukünftig entgegenwirken. Die Stadt hat deshalb erstmalig einen Doppelhaushalt 2020/2021 aufgestellt, verbunden mit der Absicht das Aufstellungsverfahren anzupassen. Die Haushaltsberatungen für das Jahr 2022 sollen wesentlich früher beginnen, um die gesetzliche Frist zukünftig einzuhalten. Damit besteht auch die Möglichkeit, die Investitionstätigkeit und die geplanten Instandhaltungsmaßnahmen zeitnah und umfassend durchzuführen und damit auch den Substanzverlust aufzuhalten. Die am 25. März 2020 beschlossene und angezeigte Haushaltssatzung 2020/2021 ist am 09. April 2020 durch die Kommunalaufsicht genehmigt worden.

Ohne genehmigten Haushalt befindet sich die Stadt Hilden regelmäßig in der **vorläufigen Haushaltsführung** (82 GO NRW). In dieser Zeit gelten Haushaltsbeschränkungen. Nur Aufwendungen und Auszahlungen, zu denen die Stadt rechtlich verpflichtet ist oder die unaufschiebbar sind, dürfen getätigt werden.

Ab 2017 gelingt es der Stadt Hilden, die **Jahresabschlüsse** fristgerecht festzustellen und der Kommunalaufsicht anzuzeigen. Die im Entwurf von der Bürgermeisterin bestätigten Jahresabschlüsse werden jedoch etwa um drei Monate verspätet dem Rat zugeleitet (§ 95 Abs. 5 S. 2 GO NRW).

Die **Gesamtabschlüsse** liegen lediglich für die Jahre 2010 bis 2012 bestätigt vor. Derzeit erstellt die Stadt Hilden den Gesamtabschluss 2013. Im Teilbericht „Beteiligungen“ gehen wir auf das Berichtswesen im Beteiligungsmanagement genauer ein.

Bis zum 31. Dezember 2021 kann die Stadt die Gesamtabschlüsse bis einschließlich 2017 in einem vereinfachten Verfahren aufstellen. Grundlage hierfür ist das Gesetz zur Beschleunigung der Aufstellung kommunaler Gesamtabschlüsse. Damit können die noch offenen Abschlüsse für die Jahre 2013 bis 2017 der Anzeige des Gesamtabchlusses 2018 an die Aufsichtsbehörde beigelegt werden. Die Stadt Hilden beabsichtigt, von dieser Vereinfachungsregelung Gebrauch zu machen.

Mit der Änderung der GO NRW zum 01. Januar 2019 besteht für Kommunen die Möglichkeit, sich von der jährlichen Aufstellung eines Gesamtabchlusses befreien zu lassen. Grundlage hierfür ist, dass mindestens zwei der drei Kriterien nach § 116a GO NRW n. F. erfüllt sind (größenabhängige Befreiung). Die Stadt Hilden hat dies mit positivem Ergebnis überprüft. Überprüft hat die Stadt dies anhand der Jahresabschlüsse 2016 und 2017, da die gem. § 116a GO NRW vorgesehenen Abschlüsse 2018 und 2019 teilweise fehlten. Die Stadt geht davon aus, dass die Kriterien auch für die maßgeblichen Abschlussstichtage vorliegen werden. Auf dieser Grundlage hat der Stadtrat am 10. Juli 2019 beschlossen, dass die Stadt für das Jahr 2019 von der Aufstellung eines Gesamtabchlusses befreit ist. Die Stadt muss die größenabhängige Befreiung jährlich neu prüfen und über den Rat beschließen lassen.

Mit dem Haushaltsjahr 2020 hat die Stadt ein **Finanzcontrolling** eingeführt. Über die Ergebnisse wird der Haupt- und Finanzausschuss und der Rat quartalsweise in einem „Statusbericht zur Haushaltsbewirtschaftung“ informiert. Bedingt durch die Corona-Pandemie ist es allerdings zu zeitlichen Verzögerungen bei den Beratungen gekommen. Der Stichtag für den ersten Quartalsbericht ist auf den 30. April 2020 verschoben worden. Der Bericht unterstützt den Rat bei der Ausübung seiner Budgethoheit und unterjährigen Steuerung. Die Statusberichte beinhalten folgende Themen:

- Stand der Ergebnis- und Finanzrechnung zum Stichtag,
- über- und außerplanmäßige Mittelbereitstellungen,
- Mittelreservierungen (ab 2. Quartalsbericht),
- Budgetfreigaben,
- Budgetverschiebungen,
- Prognose Jahresergebnis.

Die Statusberichte des Amtes für Finanzservice enthalten auch eine Prognose zum Ende des Planungszeitraums. Zudem erstellt das Amt für Finanzservice einen Quartalsbericht zu bestehenden Kapitalanlagen.

Zum Beginn des Haushaltsjahres 2021 wird zusätzlich ein internes Finanzberichtswesen installiert. Die Finanzberichte werden zunächst zur internen Steuerung genutzt. Die Steuerung durch die (Fach-)Ausschüsse und den Rat wird derzeit vorbereitet. Auf Grundlage der Bewirtschaftungsregeln erfolgt eine regelmäßige Budgetkontrolle.

Die Stadt Hilden berichtet im Rat noch nicht standardisiert über Investitionsvorhaben anhand eines Soll-Ist-Vergleiches. Weitere Ausführungen hierzu erfolgen im Teilbericht „Vergabe“.

1.4.2 Wirkung der kommunalen Haushaltssteuerung

→ Feststellung

Die Stadt Hilden hat bisher kaum wirksame Konsolidierungsmaßnahmen zur Haushaltsentlastung ergriffen. Steigende Aufwendungen, insbesondere im Bereich der Sozialleistungen belasten zunehmend den Haushalt. Um bestehende Handlungsspielräume langfristig zu erhalten, besteht daher ein hoher Handlungsbedarf zur Konsolidierung.

Eine Kommune hat nach § 75 Abs. 1 Satz 1 GO NRW ihre Haushaltswirtschaft so zu planen und zu führen, dass die stetige Erfüllung ihrer Aufgaben gesichert ist. Insofern ist es für sie eine dauernde Aufgabe, ihre finanzielle Leistungskraft und den Umfang ihres Aufgabenbestandes in Einklang zu bringen. Eine Kommune sollte daher durch (Konsolidierungs-)Maßnahmen ihren Haushalt entlasten. So kann sie eigene Handlungsspielräume langfristig erhalten oder wiedererlangen.

Die Jahresergebnisse werden wesentlich durch schwankende Erträge und Aufwendungen der Gewerbesteuer, der Kreisumlage und des Finanzausgleichs beeinflusst. Die Jahresergebnisse geben im Zeitverlauf damit nur bedingt einen Hinweis auf die Erfolge von eigenen Konsolidierungsmaßnahmen. Die Wirkung der kommunalen Haushaltssteuerung auf die Jahresergebnisse wird überlagert. Um diese wieder offenzulegen, bereinigt die gpaNRW die Jahresergebnisse um die Erträge und Aufwendungen der Gewerbesteuer, der Kreisumlage und des Finanzausgleichs, der Solidarumlage nach dem StPaktG sowie um Sondereffekte. Folgende Sondereffekte hat die gpaNRW berücksichtigt:

- Erträge und Aufwendungen aus Grundstücks- und Gebäudeverkäufen,
- Erträge und Aufwendungen aufgrund eines Steuerhinterziehungsfalles (Vergnügungssteuererträge, Wertberichtigungen zu Forderungen, Säumniszuschläge),
- Verzinsungen und Erstattungen bei der Gewerbesteuer,
- außergewöhnliche Belastungen aus Instandhaltungsrückstellungen sowie sonstigen Rückstellungen (Teilkreisumlage und Krankenhausinvestitionsumlage, Rechtsstreitverfahren) und
- außerordentliche Abschreibungen bei Gebäuden und Grundstücken.

Die Teilergebnisse der Produktbereiche Soziale Leistungen sowie Kinder-, Jugend- und Familienhilfe haben einen maßgeblichen Einfluss auf die Jahresergebnisse. Diese Positionen stehen im Zusammenhang mit der Finanzierung sozialer Leistungen und können von der Stadt nur eingeschränkt beeinflusst werden. Die gpaNRW stellt deshalb das bereinigte Jahresergebnis differenziert dar.

Die folgende Grafik zeigt, wie sich die bereinigten Jahresergebnisse ausgehend vom Basisjahr 2014 entwickeln. Die Tabellen 8 und 9 der Anlage enthalten die Berechnungen hierzu.

Bereinigte Jahresergebnisse Hilden in Tausend Euro 2014 bis 2024



Bis 2019: Ist-Ergebnisse, ab 2020: Plan-Werte

Die Grafik spiegelt die Veränderung der bereinigten Jahresergebnisse der Stadt Hilden seit 2014 wider. Als Basisjahr haben wir 2014 festgelegt. Die weiteren bereinigten Jahresergebnisse werden als Differenz zu diesem Basisjahr dargestellt.

Wir betrachten zunächst die Entwicklung der bereinigten Jahresergebnisse mit Sozialleistungen (blaue Linie). Der Anstieg in 2016 resultiert im Wesentlichen aus der Anhebung des Hebesatzes der Grundsteuer B. Hieraus ergeben sich Mehrerträge von 2,7 Mio. Euro jährlich. Diese reichen jedoch nicht aus, um die steigenden Aufwendungen nachhaltig auszugleichen. Bereits ab 2017 gelingt es der Stadt Hilden nicht mehr, allgemeinen Aufwandssteigerungen entgegenzuwirken. Die bereinigten Jahresergebnisse verschlechterten sich in den „Ist Jahren“ bis 2019 um rund 10,8 Mio. Euro. Dieser Trend steht somit im deutlichen Gegensatz zu der Entwicklung der tatsächlichen Jahresergebnisse, die stark von konjunkturbedingten Ertragssteigerungen geprägt sind. Aufwandssteigerungen ergeben sich neben der allgemeinen Preissteigerung durch Besoldungs- und Tarifierhöhungen sowie nicht vollständig gegenfinanzierte Transferaufwendungen.

Bis zum Ende des Planungszeitraums 2024 ist in der obigen Grafik ein deutlicher Abwärtstrend erkennbar. Im Vergleich zum Basisjahr 2014 ergibt sich eine Verschlechterung von insgesamt 29,7 Mio. Euro. Weitere Erhöhungen der Realsteuern sind derzeit nicht geplant.

Die Belastung aus den Sozialleistungen steigt seit 2017 deutlich an. Bereinigen wir diese, fällt die Abweichung zum Basisjahr wesentlich geringer aus (rote Linie). Erst 2019 zeigt sich erstmalig eine negative Entwicklung. Lassen wir die Sozialleistungen außen vor, fällt die Abweichung in 2019 zum Basisjahr daher um 9,2 Mio. Euro geringer aus als mit Sozialleistungen.

Die Schere zwischen der blauen und roten Linie driftet zudem seit 2019 immer mehr auseinander. Dies ist vornehmlich auf einen deutlichen Anstieg des Fehlbetrages aus dem Teilergebnis der Kinder-, Jugend- und Familienhilfe zurückzuführen. Die jährlichen Defizite in diesem Bereich stiegen 2014 bis 2019 um 7,6 Mio. Euro an. Bis 2024 wird ein weiterer Anstieg um 13,2 Mio. Euro erwartet. Im Wesentlichen ist dies auf das Produkt „Bereitstellung von Hilfen innerhalb und außerhalb von Familien“ (060301) zurückzuführen. Im Vergleich zum Teilergebnis 2014 von 7,4 Mio. Euro erwartet die Stadt bis 2024 nahezu die Verdoppelung des Fehlbetrages. In diesem Produkt werden auch Maßnahmen der „Hilfe zur Erziehung“ abgebildet. Weitere Ausführungen hierzu erfolgen im Teilbericht „Hilfe zur Erziehung“.

Die bereinigten Jahresergebnisse werden ebenso wie die Sozialleistungen durch den globalen Minderaufwand bereits reduziert. Um die geplanten Aufwandsreduzierungen zu erreichen, müssen konkrete Maßnahmen ergriffen werden.

Wie bereits im Kapitel Haushaltssituation dargestellt, droht der Stadt Hilden die Pflicht zur Haushaltssicherung. Die Stadt Hilden beabsichtigt, Möglichkeiten der Haushaltskonsolidierung unter strategischen Gesichtspunkten in den Blick zu nehmen und gemeinsam mit der Politik ein Konzept aufzustellen.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Hilden sollte dringend nachhaltig wirksame Konsolidierungsmaßnahmen erarbeiten und zeitnah umsetzen. Die Stadt Hilden sollte hierzu den gesamten Haushalt aufgabenkritisch nach Konsolidierungsmöglichkeiten untersuchen und auch die Ursachen für die steigenden Sozialleistungen analysieren. Zusätzlich sollte die Stadt ihre Beteiligungen in die Konsolidierungsüberlegungen miteinbeziehen.

1.4.2.1 Auswirkungen der Realsteuern

Durch die Wahl der Hebesätze kann die Kommune die Höhe ihrer Steuererträge unmittelbar beeinflussen. Die Stadt Hilden hat seit 2005 ihre Realsteuersätze wie folgt angehoben:

- Grundsteuer A im Jahr 2016 von 190 v. H. auf 240 v.H. und
- Grundsteuer B im Jahr 2016 von 380 v. H. auf 480 v. H.

Der Hebesatz der Gewerbesteuer liegt seit 2005 unverändert bei 400 v. H.

Bevor eine Kommune Steuern erhöht, sollte sie andere Konsolidierungsmöglichkeiten umsetzen. Dies ergibt sich aus § 77 GO NRW. Steuererhöhungen können in Einzelfällen angemessen sein und auch der Finanzierung von höheren Standards dienen, wenn diese trotz Konsolidierungsbedarf weiter aufrechterhalten werden sollen. Ziel der Kommune muss immer der ausgeglichene Haushalt sein. Im Vergleich positioniert sich die Stadt Hilden mit ihren gewählten Hebesätzen wie folgt:

Hebesätze 1. Halbjahr 2020 in von Hundert*)

	Stadt Hilden	Kreis Mettmann	Regierungsbe- zirk Düsseldorf	gleiche Grö- ßenklasse**)	fiktiver Hebe- satz 2020/2021
Grundsteuer A	240	216	254	298	223
Grundsteuer B	480	448	570	548	443
Gewerbesteuer	400	314	431	413	418

*) Auf Basis der Daten von IT.NRW zum 30. Juni 2020

**) Kreisangehörige Gemeinden mit einer Einwohnerzahl zwischen 25.000 bis unter 60.000 Einwohnern

1.4.3 Ermächtigungsübertragungen

Eine Kommune kann Aufwendungen im Ergebnisplan und Auszahlungen im Finanzplan unter bestimmten Voraussetzungen auf das nachfolgende Haushaltsjahr übertragen (Ermächtigungsübertragung).

→ Feststellung

Der Planansatz der Stadt Hilden für investive Auszahlungen wird jährlich durch Ermächtigungsübertragungen erheblich erhöht. Der Stadt gelingt es bei vielen Investitionsvorhaben nicht, diese wie geplant umzusetzen. Ab 2018 verschärft sich die Situation durch verschobene Maßnahmen deutlich. Lediglich die Haushaltssatzung enthält eine allgemeine Regelung zu Art, Umfang und Dauer von Ermächtigungsübertragungen.

- Die Stadt Hilden hat bis 2019 regelmäßig vergleichsweise hohe konsumtive Ermächtigungsübertragungen vorgenommen. 2020 hat Hilden diese deutlich reduziert und für unterlassene Instandhaltungen ergebniswirksam Rückstellungen gebildet.

Eine Kommune sollte ihre Aufwendungen sowie ihre Ein- und Auszahlungen in ihrer voraussichtlich dem Haushaltsjahr zuzurechnenden Höhe planen. Die jeweiligen Ansätze sollten Kommunen sorgfältig schätzen, soweit sie sie nicht errechnen können. Diese allgemeinen Planungsgrundsätze sind in § 11 Abs. 1 KomHVO NRW geregelt. Eine Kommune kann Aufwendungen im Ergebnisplan und Auszahlungen im Finanzplan unter bestimmten Voraussetzungen auf das nachfolgende Haushaltsjahr übertragen (Ermächtigungsübertragung). Hierdurch können sich die Haushaltsansätze erhöhen.

Nach § 22 Abs. 1 KomHVO NRW hat eine Kommune Grundsätze über Art, Umfang und Dauer der Ermächtigungsübertragungen zu regeln.

Die **Stadt Hilden** hat bisher keine Dienstanweisung bzw. örtliche Regelung über Art, Umfang und Dauer von Ermächtigungsübertragungen erlassen. Stattdessen hat die Stadt eine Regelung in der Haushaltssatzung aufgenommen. Nach § 11 der Haushaltssatzung sind Ermächtigungen für Aufwendungen übertragbar und bleiben bis zum Ende des folgenden Haushaltsjahres verfügbar. Ermächtigungen für Auszahlungen bleiben längstens bis zum Ende des zweiten auf das Planungsjahr folgenden Haushaltsjahres verfügbar. Die Verfügbarkeit richtet sich entsprechend § 22 KomHVO NRW zudem nach ggf. bestehenden rechtlichen Verpflichtungen bzw. Zweckbindungen. Grundsätzlich sind die Möglichkeiten im Rahmen der Budgets und der flexib-

len Haushaltsführung auszuschöpfen. Zudem hat die Stadt anlässlich der vorläufigen Haushaltsführung und zur Haushaltswirtschaft 2020 Regelungen zum Umgang mit Ermächtigungsübertragungen festgelegt.

Die Entscheidung über eine Ermächtigungsübertragung liegt im Einzelfall bei der Kämmerin. Es ist aber sinnvoll, dass die Fachämter die Notwendigkeit der Ermächtigung bereits im Vorfeld überprüfen. Hierbei sollte geprüft und dokumentiert werden, ob die Übertragung auch im Folgejahr haushaltswirtschaftlich verträglich und sachlich notwendig ist. Gegebenenfalls sollten durch die Fachämter Teilrechnungen bei den Auftragnehmern angefordert werden.

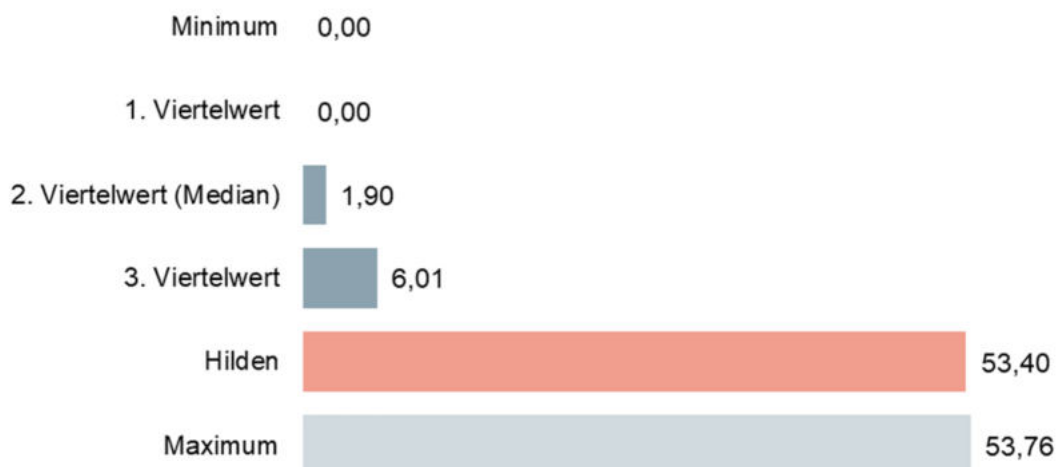
→ Empfehlung

Die Prüfung zur Notwendigkeit von Ermächtigungsübertragungen sollte bereits in den Fachämtern erfolgen. Hierzu sollten diesen konkrete und verbindliche Regeln nach § 22 KomHVO NRW, beispielsweise durch eine Dienstanweisung, an die Hand gegeben werden.

Ordentliche Aufwendungen Hilden 2014 bis 2019

Grundzahlen/ Kennzahlen	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Haushaltsansatz in Tausend Euro	145.814	149.862	161.130	164.979	164.091	173.382
Ermächtigungsübertragungen in Tausend Euro	1.278	1.685	1.953	1.131	1.648	2.978
Ansitzerhöhungsgrad in Prozent	0,9	1,1	1,2	0,7	1,0	1,7
Fortgeschriebener Ansatz in Tausend Euro	147.092	151.546	163.083	166.109	165.738	176.360
Anteil der Ermächtigungsübertragungen am fortgeschriebenen Ansatz in Prozent	0,9	1,1	1,2	0,7	1,0	1,7
Ist-Ergebnis in Tausend Euro	146.451	148.929	157.746	157.145	165.466	180.823
Grad der Inanspruchnahme fortgeschriebener Ansatz in Prozent	99,6	98,3	96,7	94,6	99,8	102,5

Ermächtigungsübertragungen (Ordentliche Aufwendungen) je Einwohner in Euro 2019



Der obige Vergleich enthält Werte von 20 Städten. Acht dieser Städte haben keine konsumtiven Ermächtigungen ins Folgejahr übertragen. In den Jahren 2014 bis 2018 liegt der Median jeweils bei circa 2,0 Prozent oder darunter. Der 3. Viertelwert erreicht in diesen Vergleichsjahren nur 2018 einen Wert von 29,0 Euro je Einwohner. In den übrigen Jahren liegen 75,0 Prozent aller Vergleichskommunen unter 20,0 Euro je Einwohner. Hilden gehört in allen Jahren zu den 25,0 Prozent der Kommunen mit den höchsten Ermächtigungsübertragungen.

Mit der Bildung konsumtiver Ermächtigungsübertragungen wird die Ergebnis- und Finanzrechnung des Folgejahres belastet. Je höher die Ermächtigungsübertragungen sind, umso mehr muss die Stadt diese durch Minderaufwendungen oder Mehrerträge kompensieren, um das Haushaltsziel zu erreichen. Um dieses Risiko zu vermeiden, verzichten viele Kommunen vollständig auf Ermächtigungsübertragungen im konsumtiven Bereich bzw. gehen sehr zurückhaltend damit um.

Der Grad der Inanspruchnahme des fortgeschriebenen Ansatzes liegt jährlich bei nahezu 100 Prozent. Die Stadt Hilden hat die fortgeschriebenen Ansätze demnach - abgesehen von 2016 und 2017 – zumeist ausgeschöpft.

Grund für die hohen Ermächtigungsübertragungen sind u.a. zahlreiche Unterhaltungsmaßnahmen an Kindergärten, Schulen, Straßen und Bushaltestellen, die nicht durchgeführt wurden. Wird eine im Instandhaltungsplan vorgesehene Maßnahme aufgrund finanzieller, organisatorischer oder personeller Engpässe verschoben, ist hierfür zwingend eine Rückstellung zu bilden. Voraussetzung hierfür ist, dass die Nachholung der Instandhaltung hinreichend konkret beabsichtigt ist. Damit wird der Aufwand periodengerecht dem laufenden Haushaltsjahr zugeordnet. Statt Ermächtigungsübertragungen vorzunehmen, muss die Stadt Hilden daher regelmäßig prüfen, ob es sich um unterlassene Instandhaltungen handelt, die voraussichtlich nachgeholt werden. Dann sind gemäß § 37 Abs. 4 KomHVO NRW Instandhaltungsrückstellungen zu bilden.

Zum 31. Dezember 2018 hat die Stadt Hilden Rückstellungen für Instandhaltungen an Gebäuden und Brücken von knapp 0,4 Mio. Euro passiviert. In den Vorjahren bestanden Rückstellungen in ähnlicher Höhe. 2019 hat die Stadt Hilden erstmalig im Betrachtungszeitraum weitere Instandhaltungsrückstellungen von circa 1,8 Mio. Euro gebildet. Zum Bilanzstichtag 2019 erreichen die Instandhaltungsrückstellungen damit einen hohen Umfang von fast 2,0 Mio. Euro. Es handelt sich u.a. um Sanierungsmaßnahmen an Schulen, Bushaltestellen (barrierefreier Ausbau) und Erneuerungen bei der Straßenbeleuchtung. Der Umfang der konsumtiven Ermächtigungsübertragungen in das Jahr 2020 ist im Vergleich zu den Vorjahren deutlich gesunken. Veranschlagt werden lediglich rund 129.065 Euro. Neben den Ermächtigungsübertragungen im konsumtiven Bereich nutzt die Stadt auch Ermächtigungsübertragungen für investive Auszahlungen:

Investive Auszahlungen Hilden 2014 bis 2019

Grundzahlen/ Kennzahlen	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Haushaltsansatz in Tausend Euro	9.998	12.885	17.541	12.053	13.688	16.196
Ermächtigungsübertragungen in Tausend Euro	7.766	7.885	9.240	12.589	10.304	11.357
Ansatzserhöhungsgrad in Prozent	77,7	61,2	52,7	104,4	75,3	70,1
Fortgeschriebener Ansatz in Tausend Euro	17.764	20.770	26.780	24.642	23.992	27.552

Grundzahlen/ Kennzahlen	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Anteil der Ermächtigungsübertragungen am fortgeschriebenen Ansatz in Prozent	43,7	38,0	34,5	51,1	42,9	41,2
Ist-Ergebnis in Tausend Euro	9.573	11.241	12.869	10.482	5.669	9.897
Grad der Inanspruchnahme fortgeschriebener Ansatz in Prozent	53,9	54,1	48,1	42,5	23,6	35,9

Der Planansatz für investive Auszahlungen wird durch die Ermächtigungsübertragungen durchschnittlich um 73,6 Prozent erhöht. In 2017 fällt der fortgeschriebene Ansatz (Ansatz zzgl. Ermächtigungsübertragungen) mehr als doppelt so hoch aus.

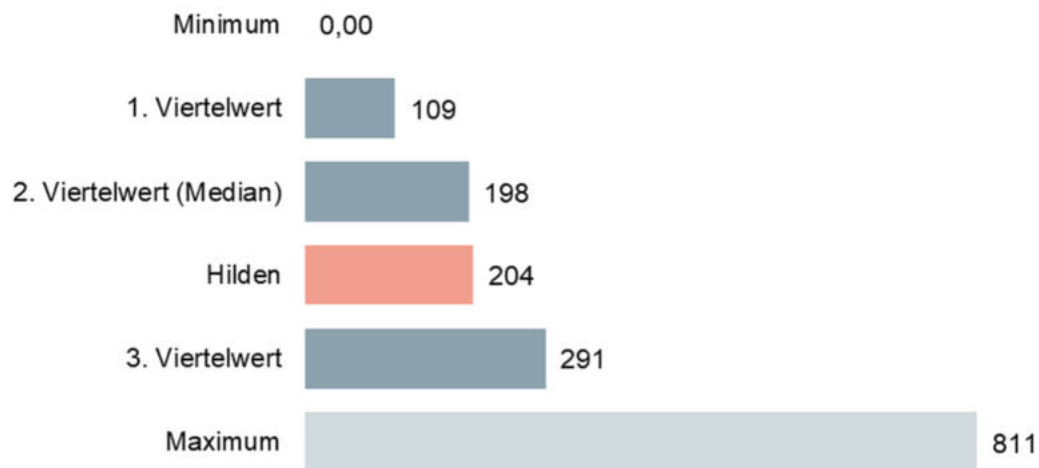
Der Grad der Inanspruchnahme des fortgeschriebenen Ansatzes ist seit 2014 kontinuierlich gesunken, d.h. der fortgeschriebene Planansatz wird mit steigender Tendenz nicht ausgeschöpft.

Grad der Inanspruchnahme fortgeschriebener Ansatz in Prozent 2019

Hilden	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
35,9	19,11	34,73	42,91	45,56	90,38	20

Im Durchschnitt der Jahre 2014 bis 2019 hat die Stadt den fortgeschriebenen Ansatz der investiven Auszahlungen nur um 43,0 Prozent der Ermächtigungen ausgeschöpft. Insbesondere ab 2018 gelingt es der Stadt teilweise nicht mehr, Investitionsvorhaben umzusetzen.

Ermächtigungsübertragungen (Investive Auszahlungen) je Einwohner in Euro 2019



In den interkommunalen Vergleich 2019 sind 20 Werte eingeflossen. Die Ermächtigungsübertragungen für investive Auszahlungen je Einwohner sind in Hilden in den Jahren 2014 bis 2018 überdurchschnittlich.

Die Höhe der übertragenen Auszahlungen aus der Investitionstätigkeit steigt weiter deutlich an. Für 2020 betragen die Ermächtigungsübertragungen investiver Auszahlungen bereits 15,6 Mio. Euro. Betroffen sind insbesondere Investitionen an Schulen (Neubau Oberstufenzentrum Helmholtz-Gymnasium), Kindergärten, Straßen, Kanälen und Regenwasserbecken.¹¹

Bei der Entwicklung der Investitionsvorhaben spielen drei Effekte eine wichtige Rolle:

- Aufgrund der **vorläufigen Haushaltsführung** beginnen die Maßnahmen erst zeitverzögert; dies führt zu einer Verkürzung der Auftragsvergabezeiträume für das technische Personal. Hinzu kommt dann eine Verknappung der Marktverfügbarkeiten (Gewerke).
- Die **Personaleinsatzplanung** ist nicht ausreichend mit der Investitionsplanung verknüpft; verschärft wird die Situation durch nicht zeitnah kompensierte **Personalausfälle**. Hierdurch kommt es zu Verzögerungen in der Beauftragung und Überwachung von Maßnahmen.
- Die Zeiträume zwischen der Aufstellung der Bauzeitpläne (inklusive Kostenberechnungen) und der tatsächlichen Umsetzung sind lang. Dies bringt oftmals Baupreissteigerungen mit sich. Hintergrund sind gesetzte **Standards** (strenger Maßstab nach DIN 279).

Zur besseren Transparenz sollte die Stadt Hilden nur die tatsächlich im Planungszeitraum zu erwartenden Auszahlungen im Haushaltsplan veranschlagen.

→ Empfehlung

Die Stadt Hilden sollte investive Auszahlungsermächtigungen restriktiv übertragen und hierbei einschätzen, inwieweit eine Inanspruchnahme im kommenden Haushaltsjahr realistisch ist. Hierzu sollte die Investitionsplanung eng mit der Personaleinsatzplanung verknüpft werden. Die Personalbestände, Qualifikationen sowie (digitalen) Verfahren zur Planung, Genehmigung und Umsetzung von Investitionen sollten zur Verfügung stehen.

Im Teilbericht „Vergabe“ gehen wir näher auf die Organisation des Vergabewesens und das Bauinvestitionscontrolling ein.

Die Stadt Hilden überträgt keine Investitionskredite nach § 86 GO NRW. Die Kreditermächtigung veranschlagt sie unter Berücksichtigung der zur Verfügung stehenden Finanzmittel aus der laufenden Verwaltungstätigkeit und liquiden Mitteln. Allerdings werden nach der aktuellen Planung 2021 die liquiden Mittel aufgezehrt. Ab 2022 ist zudem der Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit negativ, so dass bis 2024 eine große Finanzierungslücke erwartet wird (siehe Kapitel ‚Salden der Finanzrechnung‘).

1.4.4 Fördermittelmanagement

Fördermittel erweitern den Handlungs- und Entscheidungsspielraum einer Kommune. Ein gezielter Einsatz von Fördermitteln leistet einen positiven Beitrag zur Haushaltssituation. Eine

¹¹ Zu den nach 2020 übertragenen Ermächtigungen gehört auch die Erhöhung der Anteile an der Wohnungsbaugesellschaft Hilden mbH mit einem Auszahlungsvolumen von knapp 1,5 Mio. Euro. Hierauf gehen wir im Teilbericht „Beteiligungen“ näher ein.

Kommune kann mit Fördermitteln Investitionen auch bei einer angespannten Haushaltslage realisieren und ihren Eigenanteil mindern. Dazu muss sie erfolgreich Fördermittel akquirieren und Rückforderungen von Fördermitteln vermeiden.

1.4.4.1 Fördermittelakquise

→ Feststellung

Die Stadt Hilden verfügt über keine gesamtstädtische Strategie zur Fördermittelrecherche; indes unterstützt das Dezernat III die Fördermittelakquise durch Zielvorgaben. Bei allen Investitions- und Unterhaltungsmaßnahmen – maßgeblich im Dezernat IV - erfolgt stets eine Fördermittelrecherche. Ein gesamtstädtischer Überblick über mögliche Förderungen und laufende Fördermaßnahmen besteht noch nicht, wenngleich für die Dezernate III und IV bereits zentrale Fördermittelstellen bestehen und das Dezernat III hierzu bereits verschiedene Datenbanken aufbaut.

Eine Kommune sollte strategische Festlegungen haben, die eine erfolgreiche Fördermittelakquise unterstützen. Dazu sollte sie die Fördermittelrecherche standardisiert im Prozess der Planung von Unterhaltungs- und Investitionsmaßnahmen vorsehen. Sie sollte einen Überblick über mögliche Förderungen haben und verschiedene Quellen zur Fördermittelrecherche nutzen. Zudem sollte sie einen Überblick über die förderfähigen Maßnahmen der eigenen Verwaltung haben, um diese bei Bedarf zu kombinieren.

Die Fördermittelakquise erfolgt bei der **Stadt Hilden** überwiegend dezentral, wobei die jeweils zuständigen Fachämter dezernatsübergreifend zusammenarbeiten. Damit können die Erfahrungen und Fachkenntnisse der jeweiligen Organisationseinheit besser genutzt werden.

Im Dezernat II akquiriert insbesondere das Haupt- und Personalamt Fördermittel, vornehmlich im IT-Bereich.¹² Im Dezernat IV ist das Bauverwaltungs- und Bauaufsichtsamt (Sachgebiet Refinanzierung/Vertragsrecht) für die Fördermittelakquise zuständig. Das Bauverwaltungs- und Bauaufsichtsamt betreut seit jeher in vollem Umfang das Fördermittelmanagement für die technischen Ämter des Dezernates IV. Hierzu gehört beispielsweise die Untere Denkmalbehörde, das Planungs- und Vermessungsamt und das Tiefbau- und Grünflächenamt. Da zum 01. Januar 2021 das Amt für Gebäudewirtschaft dem Dezernat IV angegliedert worden ist, gilt diese Regelung seitdem auch für dieses Amt. Schon vorher hat das Bauverwaltungs- und Bauaufsichtsamt im Wege der Amtshilfe auf Anfrage diesem Amt geholfen und Förderanträge betreut. Ein großer Teil der städtischen Investitions- und Unterhaltungsmaßnahmen, insbesondere an städtischen Gebäuden und Straßen, wird somit im Dezernat IV abgewickelt.

Auch das Dezernat III hat diesbezüglich einen neuen Weg eingeschlagen und im August 2019 im Dezernat eine zentrale „Stabsstelle Projekte“ eingerichtet. Die Stabsstelle übernimmt das Fördermittelmanagement für das gesamte Dezernat III. Zu ihren Aufgaben gehört u.a. die Drittmittelakquise- und -beschaffung sowie der Aufbau und die Pflege verschiedener Datenbanken. Zudem baut die Stabsstelle derzeit ein Netzwerk zwischen allen Kooperationspartnern auf und berät die Fachämter (Kulturamt, Amt für Soziales sowie Amt für Jugend, Schule und Sport, In-

¹² Die Stadt Hilden hat ihre Verwaltung zum 01. Januar 2021 umstrukturiert. Bis zum 31. Dezember 2020 gehörten das Haupt- und Personalamt sowie das Amt für Gebäudewirtschaft dem Dezernat I an.

tegration und Wohnen). Diese melden weiterhin Förderbedarfe an die Stabsstelle, die nach geeigneten Förderprogrammen sucht. Die Stabsstelle übernimmt demzufolge eine Koordinierungsfunktion zwischen den Ämtern des Dezernates III und den Fördermittelgebern. Das Dezernat III verfolgt damit die Strategie, eine möglichst große Refinanzierungsquote insbesondere freiwilliger Leistungen über Drittmittel zu erreichen. Ziel ist es, einerseits den städtischen Haushalt nachhaltig zu entlasten und andererseits präventive, freiwillige Aufgaben aufrechtzuerhalten. Zudem können durch Drittmittel neue, sinnvolle und nachhaltige Projekte ggf. erst ermöglicht werden.

Zur Errichtung des zentralen Fördermanagements hat das Dezernat III ein schriftliches Konzept erarbeitet. Dieses umfasst neben Zielen und geplanten Maßnahmen auch ein standardisiertes Projektmanagement (Aufbau- und Ablauforganisation). Die Richtlinie enthält Regelungen zu folgenden Prozessen:

- Pflicht zur Fördermittelrecherche bei der Planung einer Maßnahme einschließlich Dokumentation,
- Vorhalten einer zentralen Datei über alle potenziell förderfähigen Maßnahmen und
- notwendige Interaktionen mit anderen Abteilungen (z. B. Fachämter).

In den übrigen Dezernaten bestehen bisher keine strategischen Vorgaben zur Rekrutierung von Fördermitteln. Grundsätzlich ist aber bei jeder Beschlussvorlage, die im Rat oder seinen Gremien zur Beratung vorgelegt wird, die Fördermittelakquise zu dokumentieren. Als Handlungsrahmen nutzen die Fachämter gleichwohl die „Allgemeinen Nebenbestimmungen für Zuwendungen zur Projektförderung“ (ANBest-P) des Bundes. Im Dezernat IV wird nach eigenen Angaben stets bei allen Investitions- und Unterhaltungsmaßnahmen im Vorfeld geprüft, ob entsprechende Förderprogramme existieren. Es bestehen in diesem Bereich langjährige Praxiserfahrungen.

Die Fachämter der Stadt Hilden verwenden für die Fördermittelrecherche unterschiedliche Informationsquellen, wie Newsletter und Webseiten der Fördergeber, Förderrundbriefe der NRW Bank und Förderdatenbanken. Regelmäßig werden die Mitteilungen des Städte- und Gemeindebundes sowie Fachzeitschriften ausgewertet. Auch Informationsveranstaltungen zu bestimmten Förderprogrammen werden besucht. Teilweise nutzt die Stadt bei der Fördermittelakquise die Möglichkeit einer externen Unterstützung. Damit hat die Stadt Hilden bereits einen breiten Überblick über mögliche Förderungen bzw. kennt und nutzt zahlreiche Quellen zur Fördermittelrecherche. Gleichwohl fehlt der Stadt bislang ein vollständiger zentraler Überblick über alle möglichen Förderprojekte. Dieser ist von Vorteil, um ggf. Fördermaßnahmen zu kombinieren und damit eine Förderfähigkeit zu erzielen.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Hilden sollte sich einen gesamtstädtischen Überblick über ihre Förderprojekte und über alle möglichen Förderungen verschaffen. Hierzu sollte die Stadt eine zentrale Datei bzw. Datenbanken aufbauen und pflegen, die dann dezernatsübergreifend zur Verfügung stehen.

Aufgrund der vielfältigen Förderprogramme, die derzeit angeboten werden, bestehen entsprechend viele unterschiedliche Antragsverfahren und Verwendungsnachweise. Die Antragsformulare bewerten die Fachämter teilweise als kompliziert und umständlich. Bei dann erforderlichen

Nachfragen werden die Fachämter aber in der Regel sehr gut durch die Fördergeber unterstützt.

In Einzelfällen hat die Stadt Hilden auf eine Antragstellung verzichtet, da der Aufwand als zu hoch eingeschätzt worden ist. Als besonders aufwändig wird die Beantragung von EU-Fördermitteln gesehen. Mehrheitlich sind die Förderrichtlinien aus Sicht der Fachämter jedoch verständlich und eindeutig, ebenso wie die Formulare.

Auch die zunehmende Digitalisierung der Förderanträge, z. B. durch online-Verfahren oder per E-Mail, erleichtert das Antragsverfahren. Zusätzlich wird aber oftmals die Abgabe einer schriftlichen Version mit Unterschrift verlangt. Verbesserungsmöglichkeiten sieht die Stadt daher weiterhin durch einheitliche Formulare und transparente Verfahrensweisen, Bürokratieabbau sowie eine medienbruchfreie Digitalisierung.

Die Fristen zur Antragstellung werden überwiegend als ausreichend eingeschätzt, teilweise aber auch als sehr kurz. Ein Beispiel sind die aufgrund der Corona-Pandemie aufgelegten Förderprogramme mit kurzen Fristen. Eine Antragstellung war aber trotzdem in jedem Fall möglich.

1.4.4.2 Fördermittelbewirtschaftung und förderbezogenes Controlling

→ Feststellung

Die Stadt Hilden hat im Dezernat IV ein zentrales Fördermittelcontrolling für die technischen Fachämter eingerichtet. Im Dezernat III baut die Stadt derzeit ein Fördermittelcontrolling und –berichtswesen auf. Auf gesamtstädtischer Ebene bestehen diesbezüglich noch Handlungsmöglichkeiten.

Die Rückforderung von Fördermitteln sollte eine Kommune vermeiden, indem sie die Förderbestimmungen und Auflagen aus dem Förderbescheid umsetzt. Dazu sollte sie ein Fördercontrolling etablieren, das auch nach Projektabschluss die Einhaltung der Förderbedingungen gewährleistet und Entscheidungsträger anlassbezogen über die Förderprojekte informiert.

Die **Stadt Hilden** bewirtschaftet und steuert ihre Fördermittel mit Ausnahme der beiden Dezernate III und IV dezentral. Die zuständigen Fachämter sind jeweils selbst dafür verantwortlich, dass Auflagen und Bedingungen aus Förderbescheiden realisiert und Fristen eingehalten werden. Dies gelingt einerseits durch klar geregelte Zuständigkeiten, das Vier-Augen-Prinzip und regelmäßige Wiedervorlagen. Das Bauverwaltungs- und Bauaufsichtsamt als zentrale Stelle des Dezernates IV gibt zudem alle Zuwendungsbescheide dem örtlichen Beratungs- und Prüfungsamt zur Kenntnis. Die Fördermittel werden in der Regel rechtzeitig abgerufen. Die Umsetzung des jeweiligen Förderprojektes wird gegenüber dem Fördergeber wie gefordert dokumentiert (z. B. Zwischenberichte, Verwendungsnachweise). Bisher konnte die Stadt die Rückforderung von Fördermitteln nach eigener Einschätzung vermeiden.

Das Dezernat III hat ein zentrales Fördercontrolling aufgebaut, um eine bescheidkonforme und terminlich rechtzeitige Mittelausgabe sicherzustellen. Zuständig ist wiederum die neu eingerichtete Stabsstelle. Die Stabsstelle übernimmt die Bewirtschaftung und Haushaltsüberwachung, das Controlling sowie das Berichtswesen für die Fachämter des Dezernates III. Im ausgearbeiteten Konzept sind hierzu standardisierte Verfahrensschritte verbindlich geregelt worden. Um Auflagen, Bedingungen und Fristen der Förderbescheide zu erfüllen, sollen wichtige Daten in einer zentralen Datei erfasst und gepflegt werden:

- Maßnahme mit Bewilligungs- und Durchführungszeitraum,
- Förderprogramm mit Förderquote,
- Finanzdaten mit Gesamtkosten und Gesamtfördersumme,
- Auflagen und Bedingungen aus dem Förderbescheid,
- Fristen für Mittelabrufe, Zwischenberichte und Verwendungsnachweise, Zweckbindung,
- Mittelverausgabung und
- Dokumentation des Projektstandes.

Die zentrale Vorhaltung und regelmäßige Aktualisierung dieser Daten reduziert das Rückforderungsrisiko erheblich. Die im Haushaltsjahr gesammelten Daten sollen regelmäßig evaluiert und die Zielvorgaben ggf. angepasst werden.

Einmal jährlich, ab 2021, plant das Dezernat III die Herausgabe eines jährlichen Geschäftsberichtes. Adressaten des Berichtes sind insbesondere der Verwaltungsvorstand und die politischen Entscheidungsträger. Auch das Dezernat IV informiert die jeweiligen Fachausschüsse und den Rat regelmäßig über wichtige Förderprojekte.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Hilden sollte den städtischen Entscheidungsträgern regelmäßig über den Stand der abgeschlossenen, laufenden und geplanten Fördermaßnahmen berichten. Hierzu sollte sich die Stadt einen umfassenden Überblick über bestehende Regelungen aller Förderbescheide verschaffen und diese in einer zentralen Datei dokumentieren und überwachen.

1.5 Anlage: Ergänzende Tabellen

Tabelle 1: Zusammenstellung der Feststellungen und Empfehlungen der gpaNRW zur überörtlichen Prüfung 2020 - Haushaltssituation

Haushaltssituation			
	Feststellung	Seite	Empfehlung
F 1	Die Stadt Hilden weist im Betrachtungszeitraum einen steigenden Werteverzehr im Vermögen auf. Aus diesem Substanzverlust können sich zukünftig Risiken bzw. weitere Belastungen für den städtischen Haushalt ergeben, wie zum Beispiel durch notwendige Unterhaltungs- und Investitionsmaßnahmen oder der außerplanmäßige Abschreibungen. Die derzeit gezielte Investitionsstrategie der Stadt Hilden kann diesen Risiken entgegenwirken, sofern sie realisiert wird.	20 E1	Die Stadt Hilden sollte sich einen Überblick über den Zustand ihrer Hochbauten verschaffen, um Risiken außerordentlicher Abschreibungen oder notwendiger Instandhaltungsmaßnahmen einschätzen und rechtzeitig entgegenwirken zu können.
			26

Tabelle 2: Zusammenstellung der Feststellungen und Empfehlungen der gpaNRW zur überörtlichen Prüfung 2020 – Haushaltssteuerung

Haushaltssteuerung			
	Feststellung	Seite	Empfehlung
F 1	Die Stadt Hilden hat bisher kaum wirksame Konsolidierungsmaßnahmen zur Haushaltsentlastung ergriffen. Steigende Aufwendungen, insbesondere im Bereich der Sozialleistungen belasten zunehmend den Haushalt. Um bestehende Handlungsspielräume langfristig zu erhalten, besteht daher ein hoher Handlungsbedarf zur Konsolidierung.	60 E1	Die Stadt Hilden sollte dringend nachhaltig wirksame Konsolidierungsmaßnahmen erarbeiten und zeitnah umsetzen. Die Stadt Hilden sollte hierzu den gesamten Haushalt aufgabenkritisch nach Konsolidierungsmöglichkeiten untersuchen und auch die Ursachen für die steigenden Sozialleistungen analysieren. Zusätzlich sollte die Stadt ihre Beteiligungen in die Konsolidierungsüberlegungen miteinbeziehen.
			62

Feststellung			Empfehlung		Seite
F2	Der Planansatz der Stadt Hilden für investive Auszahlungen wird jährlich durch Ermächtigungsübertragungen erheblich erhöht. Der Stadt gelingt es bei vielen Investitionsvorhaben nicht, diese wie geplant umzusetzen. Ab 2018 verschärft sich die Situation durch verschobene Maßnahmen deutlich. Lediglich die Haushaltssatzung enthält eine allgemeine Regelung zu Art, Umfang und Dauer von Ermächtigungsübertragungen.	63	E2.1	Die Prüfung zur Notwendigkeit von Ermächtigungsübertragungen sollte bereits in den Fachämtern erfolgen. Hierzu sollten diesen konkrete und verbindliche Regeln nach § 22 KomHVO NRW, beispielsweise durch eine Dienstianweisung, an die Hand gegeben werden.	64
			E2.2	Die Stadt Hilden sollte investive Auszahlungsermächtigungen restriktiv übertragen und hierbei einschätzen, inwieweit eine Inanspruchnahme im kommenden Haushaltsjahr realistisch ist. Hierzu sollte die Investitionsplanung eng mit der Personaleinsatzplanung verknüpft werden. Die Personalbestände, Qualifikationen sowie (digitalen) Verfahren zur Planung, Genehmigung und Umsetzung von Investitionen sollten zur Verfügung stehen.	67
F3	Die Stadt Hilden verfügt über keine gesamtstädtische Strategie zur Fördermittelrecherche; indes unterstützt das Dezernat III die Fördermittelakquise durch Zielvorgaben. Bei allen Investitions- und Unterhaltungsmaßnahmen – maßgeblich im Dezernat IV - erfolgt stets eine Fördermittelrecherche. Ein gesamtstädtischer Überblick über mögliche Förderungen und laufende Fördermaßnahmen besteht noch nicht, wenngleich für die Dezernate III und IV bereits zentrale Fördermittelstellen bestehen und das Dezernat III hierzu bereits verschiedene Datenbanken aufbaut.	68	E3	Die Stadt Hilden sollte sich einen gesamtstädtischen Überblick über ihre Förderprojekte und über alle möglichen Förderungen verschaffen. Hierzu sollte die Stadt eine zentrale Datei bzw. Datenbanken aufbauen und pflegen, die dann dezernatsübergreifend zur Verfügung stehen.	69
F4	Die Stadt Hilden hat im Dezernat IV ein zentrales Fördermittelcontrolling für die technischen Fachämter eingerichtet. Im Dezernat III baut die Stadt derzeit ein Fördermittelcontrolling und –berichtswesen auf. Auf gesamtstädtischer Ebene bestehen diesbezüglich noch Handlungsmöglichkeiten.	70	E4	Die Stadt Hilden sollte den städtischen Entscheidungsträgern regelmäßig über den Stand der abgeschlossenen, laufenden und geplanten Fördermaßnahmen berichten. Hierzu sollte sich die Stadt einen umfassenden Überblick über bestehende Regelungen aller Förderbescheide verschaffen und diese in einer zentralen Datei dokumentieren und überwachen.	71

Tabelle 3: NKF-Kennzahlenset NRW in Prozent 2019

Kennzahlen	Hilden	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Haushaltswirtschaftliche Gesamtsituation							
Aufwandsdeckungsgrad	99,75	92,08	98,94	101	103	108	28
Eigenkapitalquote 1	53,55	8,01	15,46	33,72	46,88	63,20	28
Eigenkapitalquote 2	70,14	32,17	47,22	58,26	70,82	86,86	28
Fehlbetragsquote	k. A.	Siehe Anmerkung im Tabellenfuß					
Vermögenslage							
Infrastrukturquote	31,61	0,06	25,17	31,62	36,41	48,29	28
Abschreibungsintensität	6,17	2,69	5,15	7,05	8,71	12,69	27
Drittfinanzierungsquote	40,19	12,32	46,88	56,82	66,72	93,66	26
Investitionsquote	66,36	29,41	68,74	111	146	327	27
Finanzlage							
Anlagendeckungsgrad 2	97,89	68,70	83,38	90,54	97,98	109	28
Liquidität 2. Grades	140	8,64	34,48	88,54	158	583	28
Dynamischer Verschuldungsgrad (Angabe in Jahren)	12,40	Siehe Anmerkung im Tabellenfuß					
Kurzfristige Verbindlichkeitsquote	2,61	2,03	3,31	6,35	9,64	19,90	28
Zinslastquote	0,17	0,00	0,59	1,15	1,82	6,33	28
Ertragslage							
Netto-Steuerquote	60,07	32,39	47,14	54,69	59,84	72,28	27
Zuwendungsquote	12,10	11,05	15,52	20,04	25,05	37,39	28
Personalintensität	27,55	13,13	17,18	20,01	22,96	31,24	28
Sach- und Dienstleistungsintensität	11,66	10,91	15,86	17,65	22,16	31,64	28

Kennzahlen	Hilden	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Transferaufwandsquote	39,07	37,05	39,94	43,23	46,52	58,24	28

Die Fehlbetragsquote berechnet die gpaNRW nur, wenn eine Kommune tatsächlich einen Fehlbetrag ausweist. Weist sie einen Überschuss aus, lässt sich die Kennzahl nicht sinnvoll berechnen. Dynamischer Verschuldungsgrad: Bei Kommunen, die einen negativen Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit ausweisen oder die keine Effektivverschuldung haben, lässt sich die Kennzahl nicht sinnvoll berechnen. Die Aussagekraft des Vergleichs beider Kennzahlen ist insofern eingeschränkt und führt zu Fehlinterpretationen. Aus diesem Grund weist die gpaNRW keinen Vergleich bei diesen beiden Kennzahlen aus.

Tabelle 4: Berechnung Durchschnittswerte (strukturelles Ergebnis) Hilden in Tausend Euro 2015 bis 2019

Ergebnisse der Vorjahre	2015	2016	2017	2018	2019	Durchschnittswerte
Jahresergebnis	-8.290	-5.978	369	1.624	760	./.
Gewerbesteuern	37.188	35.807	39.052	43.195	48.964	40.841
Gemeindeanteil an der Einkommenssteuer	29.839	30.383	32.064	32.761	34.294	31.868
Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer	4.349	4.436	5.610	6.106	6.660	5.432
Ausgleichsleistungen	2.951	3.005	3.157	3.111	3.226	3.090
Schlüsseluweisungen	0	0	0	0	0	0
Erstattung aus der Abrechnung Solidarbeitrag)	1.597	2.081	2.811	3.106	3.019	2.523
Summe der Erträge	75.925	75.713	82.694	88.279	96.163	83.755
Steuerbeteiligungen	6.597	6.035	6.308	7.374	7.185	6.700
Allgemeine Kreisumlagen	29.470	31.121	26.312	27.167	25.882	27.990
Solidaritätsumlage nach dem Stärkungspaktgesetz	1.533	1.349	594	0	0	./.
Summe der Aufwendungen	37.600	38.505	33.214	34.541	33.067	34.690
Saldo	38.325	37.208	49.480	53.738	63.096	49.065

Tabelle 5: Eigenkapital Hilden in Tausend Euro 2014 bis 2019

Grundzahlen	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Eigenkapital (Allgemeine Rücklage und Ausgleichsrücklage)	279.859	271.547	265.569	265.586	266.457	265.036
Nicht durch Eigenkapital gedeckter Fehlbetrag	0	0	0	0	0	0
Eigenkapital 1	279.859	271.547	265.569	265.586	266.457	265.036
Sonderposten für Zuwendungen	47.800	46.006	45.011	45.442	44.651	42.993
Sonderposten für Beiträge	47.451	46.069	44.586	42.784	40.982	39.151
Eigenkapital 2	375.109	363.622	355.166	353.811	352.089	347.180
Bilanzsumme	495.941	489.495	497.297	493.434	498.290	494.950

Tabelle 6: Schulden Hilden in Tausend Euro 2014 bis 2019

Grundzahlen	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Anleihen	0	0	0	0	0	0
Verbindlichkeiten aus Krediten für Investitionen	15.442	19.060	24.434	28.558	26.488	21.194
Verbindlichkeiten aus Krediten zur Liquiditätssicherung	7.000	5.000	10.000	0	0	0
Verbindlichkeiten aus Vorgängen, die Kreditaufnahmen wirtschaftlich gleichkommen	354	297	244	568	568	522
Verbindlichkeiten aus Lieferungen und Leistungen	3.542	3.951	3.878	3.624	4.237	3.296
Verbindlichkeiten aus Transferleistungen	2.925	2.898	2.859	-9	112	0
Sonstige Verbindlichkeiten	5.371	4.823	5.715	5.777	1.093	191
Erhaltene Anzahlungen	0	0	0	0	6.998	9.642
Verbindlichkeiten	34.634	36.029	47.131	38.519	39.498	34.844
Rückstellungen	73.120	76.867	81.554	85.939	91.596	97.936
Sonderposten für den Gebührenaussgleich	1.464	1.540	1.894	2.148	2.162	2.083

Grundzahlen	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Schulden	109.218	114.435	130.579	126.605	133.256	134.863

Tabelle 7: Gesamtverbindlichkeiten Konzern Kommune Hilden in Tausend Euro 2016 bis 2018

Grunddaten Kernhaushalt	2016	2017	2018
Verbindlichkeiten Kernhaushalt	47.131	38.519	39.498
Verbindlichkeiten aus Krediten für Investitionen von verbundenen Unternehmen	0	0	0
Sonstige Verbindlichkeiten gegenüber verbundenen Unternehmen	964	758	648
Sonstige Verbindlichkeiten gegenüber Sondervermögen	0	0	0
Verbindlichkeiten aus Krediten für Investitionen von Sondervermögen	0	0	0
Ausleihungen an verbundene Unternehmen	465	465	464
Ausleihungen an Sondervermögen	0	0	0
Forderungen gegenüber verbundenen Unternehmen	329	888	1.334
Forderungen gegenüber Sondervermögen	0	0	0
Grunddaten Beteiligungen*			
Verbindlichkeiten Mehrheitsbeteiligungen	80.677	80.001	81.308
Gibt es zu eliminierende Verbindlichkeiten der Beteiligungen untereinander?	offen	offen	offen
Wenn ja, in welcher Höhe?	./.	./.	./.
Verbindlichkeiten Konzern Kommune	126.050	116.409	118.359

*Stadt Hilden Holding GmbH, WGH Wohnungsbaugesellschaft mbH, Gemeinnützige Seniorendienste „Stadt Hilden“ GmbH, Stadtmarketing Hilden GmbH (SMH), GKA Grundstücksgesellschaft Hilden mbH, Verkehrsgesellschaft Hilden mbH, Infrastrukturgesellschaft Hilden mbH, Stadtwerke Hilden GmbH, Neue Energien Hilden GmbH (NEH), Grundstücksgesellschaft Stadtwerke Hilden GmbH, Zweckverband Volkshochschule Hilden-Haan

Tabelle 8: Berechnung bereinigte Jahresergebnisse (Wirkungen der kommunalen Haushaltssteuerung) Hilden in Tausend Euro 2014 bis 2024

	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Jahresergebnis	-6.163	-8.290	-5.978	369	1.624	760	-7.564	-9.385	-23.643	-19.471	-18.573
Gewerbesteuern	39.024	37.188	35.807	39.052	43.195	48.964	42.400	43.400	40.800	43.600	46.400
Gemeindeanteil an der Einkommensteuer	28.171	29.839	30.383	32.064	32.761	34.294	35.300	36.640	32.960	34.940	37.140
Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer	3.816	4.349	4.436	5.610	6.106	6.660	7.190	7.250	5.600	5.730	5.850
Ausgleichsleistungen	2.925	2.951	3.005	3.157	3.111	3.226	3.312	3.445	3.351	3.463	3.554
Schlüsseluweisungen	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Erstattung aus der Abrechnung Solidarbeitrag	2.610	1.597	2.081	2.811	3.106	3.019	3.570	3.200	0	0	0
Summe der Erträge	76.547	75.925	75.713	82.694	88.279	96.163	91.772	93.935	82.711	87.733	92.944
Steuerbeteiligungen	6.248	6.597	6.035	6.308	7.374	7.185	3.710	3.758	3.526	3.771	4.018
Allgemeine Kreisumlage	29.844	29.470	31.121	26.312	27.167	25.882	29.093	30.163	29.230	29.442	29.576
Solidaritätsumlage nach dem Stärkungspaktgesetz	2.194	1.533	1.349	594	0	0	0	0	0	0	0
Summe der Aufwendungen	38.286	37.600	38.505	33.214	34.541	33.067	32.803	33.921	32.756	33.213	33.594
Saldo der Bereinigungen	38.261	38.325	37.208	49.480	53.738	63.096	58.969	60.014	49.955	54.520	59.351
Saldo der Sondereffekte	3.823	1.226	-597	-51	-2.246	-3.311	477	0	0	765	0
Bereinigtes Jahresergebnis	-48.247	-47.841	-42.589	-49.059	-49.869	-59.026	-67.010	-69.400	-73.598	-74.757	-77.923
Abweichung vom Basisjahr	0	406	5.658	-812	-1.622	--10.779	-18.763	-21.153	-25.351	-26.510	-29.676

Bis 2019 einschließlich: IST, ab 2020: PLAN

Tabelle 9: Berechnung bereinigte Jahresergebnisse ohne „Sozialleistungen“ Hilden in Tausend Euro 2014 bis 2024

Grundzahlen	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Bereinigtes Jahresergebnis	-48.247	-47.841	-42.589	-49.059	-49.869	-59.026	-67.010	-69.400	-73.598	-74.757	-77.923
Teilergebnis Produktbereich Soziale Leistungen	-3.543	-3.482	-196	-4.859	-4.790	-5.160	-5.317	-5.997	-6.866	-6.981	-7.215
Teilergebnis Produktbereich Kinder-, Jugend- und Familien- hilfe	-20.729	-21.060	-22.285	-24.202	-24.551	-28.328	-35.743	-38.009	-39.095	-40.279	-41.510
Bereinigtes Jahresergebnis ohne „Sozialleistungen“	-23.974	-23.299	-20.108	-19.998	-20.527	--25.538	-25.950	-25.393	-27.637	-27.497	-29.199
Abweichung vom Basisjahr ohne „Sozialleistungen“	0	675	3.866	3.976	3.447	--1.564	-1.976	-1.419	-3.663	-3.523	-5.225

2. Beteiligungen

2.1 Managementübersicht

Die wesentlichen Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Stadt Hilden im Prüfgebiet Beteiligungen stellt die gpaNRW nachfolgend zusammenfassend dar. Die Feststellungen und Empfehlungen haben wir tabellarisch in der Anlage aufgeführt. Die Reihenfolge ist chronologisch und gibt keine Priorisierung vor.

Beteiligungen

Die Anforderungen an das Beteiligungsmanagement der **Stadt Hilden** sind aus Sicht der gpaNRW hoch. Dies hat folgende Gründe:

- Die Beteiligungsstruktur der Stadt ist komplex: Der Stadtwerke-Konzern wird über eine Holding gesteuert. Darüber hinaus hält die Stadt neun weitere unmittelbare Beteiligungen über 20 Prozent. Das Beteiligungsportfolio umfasst insgesamt 24 Unternehmen auf vier Beteiligungsebenen. Auf eine hohe Anzahl von 19 Beteiligungen übt die Stadt einen mindestens maßgeblichen Einfluss aus.
- Einige dieser Beteiligungen haben eine hohe wirtschaftliche Bedeutung für die Stadt Hilden. Dies trifft insbesondere auf die Stadt Hilden Holding GmbH (SHH), die Stadtwerke Hilden GmbH (SWH) und deren Tochterunternehmen zu.
- Die finanzwirtschaftlichen Auswirkungen auf den kommunalen Haushalt sind positiv: 2018 liegt die Ergebnisentlastung aus den Beteiligungen bei 2,5 Mio. Euro. Seit 2017 erhält die Stadt Gewinnausschüttungen der SHH von rund 1,1 Mio. Euro jährlich.

Die Stadt Hilden verfügt über ein zentrales Beteiligungsmanagement. Positiv hervorzuheben ist die in Abstimmung mit den Beteiligungen zum 01. Januar 2020 beschlossene Beteiligungsrichtlinie und der neu gebildete Fachausschuss für „Finanzen und Beteiligungen“. Damit hat die Stadt Hilden bereits sehr gute Voraussetzungen geschaffen, um eine optimale Steuerungsunterstützung für die Entscheidungsträger sicherzustellen. Wichtig ist nun, dass die abgestimmten Richtlinien mit „Leben gefüllt“ und in der Praxis umgesetzt werden. Hierzu sind teilweise noch Prozessveränderungen notwendig. Auch die zur Umsetzung benötigten Ressourcen – insbesondere Personal und IT-Ausstattung – sollte die Stadt evaluieren und ggf. anpassen. Optimierungsmöglichkeiten gibt es beispielsweise durch eine vollständige Digitalisierung der Beteiligungsakten. Das in der Beteiligungsrichtlinie festgelegte unterjährige Berichtswesen sollte die Stadt zeitnah umsetzen. Angesichts der hohen Anforderungen an das Beteiligungsmanagement ist der geplante Aufbau eines Controllings ein weiterer, wesentlicher Schritt hin zur aktiven Beteiligungssteuerung.

Die Mandatsbetreuung des Beteiligungsmanagements beinhaltet bereits umfangreiche Schulungen der Gremienmitglieder. Damit werden diese bestmöglich bei der Aufnahme ihrer Gremienarbeit unterstützt. Zusätzlich sollte die Stadt, wie in der Beteiligungsrichtlinie vorgesehen,

Stellungnahmen zu verschiedenen Tagesordnungspunkten von Aufsichtsratssitzungen und Gesellschafterversammlungen verfassen.

2.2 Inhalte, Ziele und Methodik

Zur Erfüllung ihrer Aufgaben haben Kommunen regelmäßig einen Teil ihrer öffentlichen Aufgaben in Unternehmen und Einrichtungen des öffentlichen oder privaten Rechts ausgegliedert. Diese Ausgliederungen verfügen einerseits über einen nicht unerheblichen Teil des kommunalen Vermögens. Andererseits weisen sie nicht selten eine hohe Verschuldung aus. Darüber hinaus ergeben sich teils umfangreiche Finanz- und Leistungsbeziehungen zwischen der Kommune und ihren Beteiligungen, die sich direkt auf den kommunalen Haushalt auswirken.

Vor diesem Hintergrund kommt dem kommunalen Beteiligungsmanagement eine besondere Bedeutung zu. Ein leistungsfähiges und dem Beteiligungsportfolio angemessenes Beteiligungsmanagement ist notwendig, um auf Grundlage steuerungsrelevanter Informationen die öffentlichen Aufgaben effektiv, wirtschaftlich und nachhaltig steuern zu können.

Die gpaNRW untersucht in diesem Prüfgebiet, wie die Kommunen ihr Beteiligungsmanagement ausgestaltet haben und in welchem Umfang das Beteiligungsmanagement ausgewählte Aufgaben wahrnimmt.

Ziel der Prüfung der gpaNRW ist es, den aktuellen Stand im Bereich des Beteiligungsmanagements aufzuzeigen und Anhaltspunkte für Optimierungen zu liefern.

Dazu analysiert die gpaNRW zunächst das Beteiligungsportfolio der Kommune. Ausgehend von den daraus abgeleiteten Anforderungen an das Beteiligungsmanagement untersucht die gpaNRW mithilfe einer standardisierten Checkliste bzw. eines Interviews, wie die Kommune das Beteiligungsmanagement organisiert hat. Neben der organisatorischen Ausgestaltung liegt der Fokus der Prüfung darauf, ob bzw. in welchem Umfang die Kommune die Aufgaben der Datenerhebung und -vorhaltung, des Berichtswesens sowie der Unterstützung der Vertreterinnen und Vertreter in den Gremien wahrnimmt. Wir stellen bei der Prüfung auf den Stand der Beteiligungen zum 31. Dezember 2018 ab. Ausgehend von diesem Stichtag liegen der Analyse – je nach Datenlage – Daten von mindestens drei Jahren zugrunde. Wesentliche Änderungen in der Beteiligungsstruktur nach 2018 haben sich nicht ergeben.

2.3 Beteiligungsportfolio

→ Aufgrund der vorliegenden komplexen Beteiligungsstruktur, der hohen wirtschaftlichen Bedeutung und der wesentlichen Auswirkungen auf den kommunalen Haushalt ergeben sich aus Sicht der gpaNRW hohe Anforderungen an das Beteiligungsmanagement.

Die gpaNRW beurteilt die Anforderungen an das kommunale Beteiligungsmanagement und differenziert dabei zwischen niedrigen, mittleren und hohen Anforderungen. Dazu prüft sie

- die Beteiligungsstruktur,
- die wirtschaftliche Bedeutung der Beteiligungen für die Stadt und

- die Auswirkungen auf den kommunalen Haushalt.

Die einzelnen zur Beurteilung herangezogenen Parameter werden in den nachfolgenden Abschnitten erläutert. Neben diesen Parametern fließen stets die Gesamtsituation und individuelle Besonderheiten bei der Stadt in die Beurteilung ein.

2.3.1 Beteiligungsstruktur

- Die Stadt Hilden hat ihre Beteiligungen zum Teil in einer Holding-Struktur gebündelt, die vier Beteiligungsebenen umfasst. Zusätzlich hält die Stadt Hilden eine hohe Zahl unmittelbarer Beteiligungen. Bei insgesamt 19 Beteiligungen übt die Stadt einen mindestens maßgeblichen Einfluss aus. Die städtische Beteiligungsstruktur weist eine hohe Komplexität auf.

Die Beteiligungsstruktur ist durch die Anzahl der Beteiligungen, die Rechtsformen der Beteiligungen und durch die Anzahl der Beteiligungsebenen gekennzeichnet. Mit zunehmender Anzahl an Beteiligungen steigen auch die Anforderungen an das Beteiligungsmanagement. Je weiter eine Beteiligung von der Stadt entfernt ist, desto schwieriger werden die Kontrolle und die Steuerung der Beteiligung durch die Stadt.

Die **Stadt Hilden** ist zum Stichtag 31. Dezember 2018 insgesamt an 24 Unternehmen beteiligt. Die HDRRegionet GmbH, Tochtergesellschaft der SWH, bleibt bei dieser Anzahl unberücksichtigt, da diese 2018 liquidiert worden ist. Charakteristisch für das Beteiligungsportfolio der Stadt Hilden ist die bestehende Holdingstruktur. In der Stadt Hilden Holding GmbH (SHH) hat die Stadt mehrere Unternehmen unter der Leitung der SHH zusammengefasst. Die Holdingstruktur gliedert sich in vier Beteiligungsebenen. Parallel hält die Stadt einige weitere unmittelbare Beteiligungen.

Die Beteiligungen werden in sechs verschiedenen Rechtsformen gehalten. Mehrheitlich bestehen Gesellschaften mit beschränkter Haftung (GmbH) sowie sogenannte Komplementärgesellschaften (GmbH & Co. KG). Die städtischen Beteiligungen führen diverse kommunale Aufgaben aus. Zu den Geschäftsfeldern gehören u.a. folgende Sparten bzw. Einrichtungen: Ver- und Entsorgung, das Verkehrswesen, Infrastrukturentwicklung, Wohnungsbau, Alten- und Behinderteneinrichtungen, Kreditwirtschaft und Freizeit- und Kultureinrichtungen.

Anhand der durchgerechneten Beteiligungsquote teilen sich die Beteiligungen der Stadt Hilden wie folgt auf:

Anzahl der Beteiligungen nach Beteiligungsquote zum 31. Dezember 2018

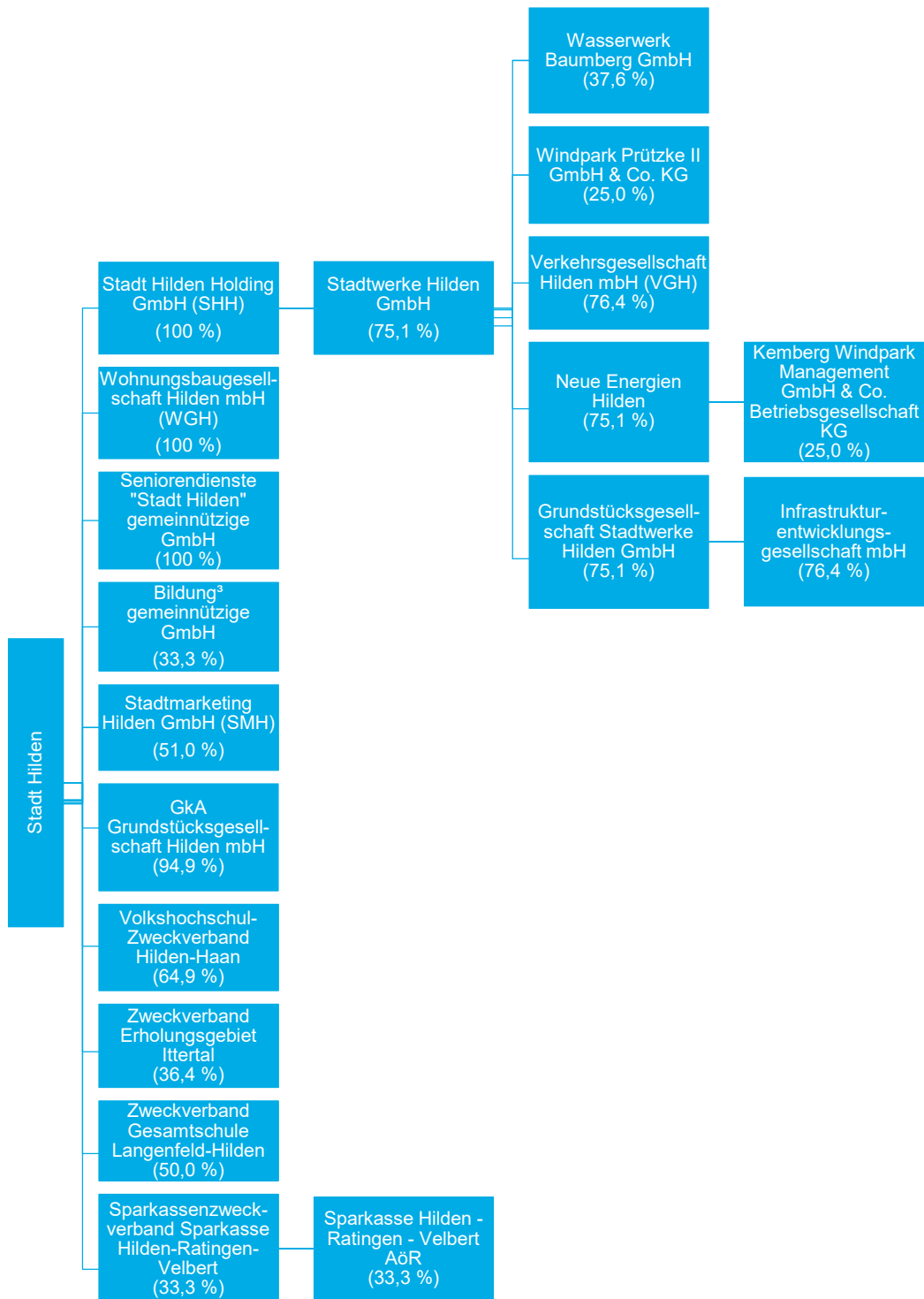


Grundsätzlich sollte die Stadt bei der Beteiligungssteuerung alle Beteiligungen in den Blick nehmen. Bei einer Beteiligungsquote von mindestens 20,0 Prozent kann die Stadt einen maßgeblichen Einfluss ausüben.

chen, ab 50,0 Prozent einen beherrschenden Einfluss ausüben. Dadurch hat sie bei diesen Beteiligungen höhere Einflussmöglichkeiten, um die städtischen Interessen zu vertreten. Ebenso sind diese Beteiligungen regelmäßig ausschlaggebend im Hinblick auf die wirtschaftliche Bedeutung für die Stadt. Daher betrachten wir nachfolgend die Beteiligungen, an denen die Stadt mit mindestens 20,0 Prozent beteiligt ist.

Bei der Stadt Hilden handelt es sich zum 31. Dezember 2018 um folgende Beteiligungen:

Beteiligungen mit einer Beteiligungsquote¹³ von mindestens 20,0 Prozent zum 31. Dezember 2018



¹³ Angegeben wird jeweils die effektive Beteiligungsquote. Diese wurde, ausgehend von der Stadt, multiplikativ nach unten durchgerechnet. Beispiel: GkA Grundstücksgesellschaft Hilden mbH: Die Stadt hält 89,7 Prozent der Anteile unmittelbar. Die Stadtmarketing Hilden GmbH hält weitere 10,3 Prozent. Unter Berücksichtigung dieser Anteile ($51,0 \cdot 10,3 \text{ Prozent} = 5,25 \text{ Prozent}$) ergibt sich eine effektive Beteiligungsquote von 94,9 Prozent. Ebenso sind die Beteiligungsquoten der VGH und Infrastrukturentwicklungsgesellschaft mbH ermittelt worden. Hier ist die Stadt Hilden jeweils unmittelbar mit 5,1 Prozent beteiligt.

Aufgabe der Stadt Hilden Holding GmbH (SHH) ist der Erwerb, die Veräußerung, das Halten und Verwalten städtischer Beteiligungen an Gesellschaften. Unterhalb der Holding sind die „Stadtwerke Hilden GmbH“ und ihre Tochtergesellschaften tätig. Außerdem betreibt die SHH die Stadthalle sowie andere Hallenbetriebe einschließlich Nebenanlagen sowie Gaststätten- und Beherbergungsgewerbe. Zusätzlich führt die Gesellschaft Messen und Ausstellungen im Stadtgebiet durch.

Die Stadtwerke Hilden GmbH liefert als Versorgungsunternehmen Strom, Erdgas, Wärme und Wasser. Weitere Aufgaben der Gesellschaft und ihren Tochtergesellschaften sind der Bau und Betrieb von Bäderanlagen (Hilderado und Waldfreibad) sowie von Anlagen im Bereich regenerativer Energien. Des Weiteren werden Anlagen des öffentlichen Personennahverkehrs errichtet und betrieben sowie Telekommunikationsnetze errichtet und vermarktet.

Zweiter Gesellschafter der Stadtwerke Hilden GmbH ist die Stadtwerke Düsseldorf AG. Die Beteiligung bezieht sich lediglich auf den Versorgungsbereich. Per Konsortialvertrag ist eine wirtschaftliche Beteiligung an den – zumeist defizitären - Bereichen Bäder, Grundstücke und Verkehr ausgeschlossen worden (sogenanntes Tracking-Stock-Modell). Mit dieser spartenspezifischen Rechnungslegung liegen die wirtschaftlichen Risiken aus dem Bäderbetrieb und dem öffentlichen Personennahverkehr ausschließlich bei der Stadt Hilden.

Die von der SHH gehaltenen Anteile an der Stadtwerken Hilden GmbH haben sich in der Vergangenheit deutlich verschoben. Die SHH hat 2008 zunächst Geschäftsanteile von 49,9 Prozent der Stadtwerke Hilden GmbH an die Stadtwerke Düsseldorf AG verkauft. Die damaligen Verkaufserlöse werden bis heute als Gewinnvortrag in der Bilanz der SHH ausgewiesen (38,3 Mio. Euro zum 31. Dezember 2018). Geschäftsanteile i. H. v. 25 Prozent wurden in 2015 wieder mithilfe der vorhandenen liquiden Mittel zurückgekauft, um an den jährlichen Jahresüberschüssen der Stadtwerke wieder stärker partizipieren zu können.

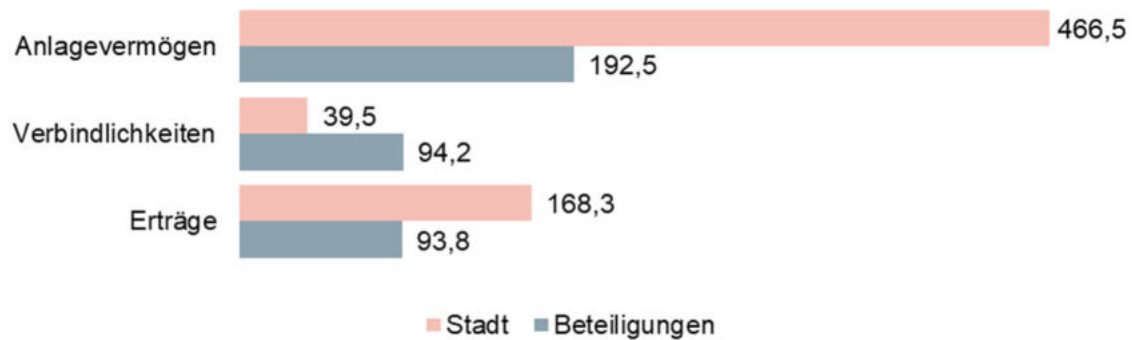
2.3.2 Wirtschaftliche Bedeutung

→ Die städtischen Beteiligungen sind wirtschaftlich von hoher Bedeutung für die Stadt Hilden.

Die wirtschaftliche Bedeutung der Beteiligungen beurteilt die gpaNRW durch eine Gegenüberstellung wesentlicher Daten der Beteiligungen und des Kernhaushalts. Im Einzelnen handelt es sich bei den Daten um das Anlagevermögen, die Verbindlichkeiten und die Erträge. Dabei ist davon auszugehen, dass mit einer steigenden wirtschaftlichen Bedeutung tendenziell auch das Steuerungserfordernis der Beteiligungen zunimmt. Je höher beispielsweise das Anlagevermögen der Beteiligungen ist, desto höhere Vermögenswerte sind in die Beteiligungen ausgelagert. Dadurch steigen üblicherweise die Chancen und Risiken für die Stadt.

Die wirtschaftliche Bedeutung der oben abgebildeten Beteiligungen der **Stadt Hilden** wird nachfolgend dargestellt. Es handelt sich um die Werte aus den Jahresabschlüssen zum 31. Dezember 2018. Hierbei lässt die gpaNRW die Sparkasse-Hilden-Ratingen-Velbert AöR und den Sparkassenzweckverband als Träger derselben außer Acht. Eine Einbeziehung dieser Beteiligungen würde die Ergebnisse verzerren. Dies begründet sich darin, dass Banken eine abweichende Struktur von Bilanz und Gewinn- und Verlustrechnung aufweisen.

Wirtschaftliche Bedeutung der Beteiligungen 2018 in Mio. Euro



Im Vergleich zum Kernhaushalt halten die Beteiligungen mit 192,5 Mio. Euro zusätzlich hohe Vermögenswerte vor. Dies hängt auch mit der Holdingstruktur zusammen, da Holdings oftmals hohes Finanzanlagevermögen vorhalten. Die Stadt Hilden Holding GmbH (SHH) hat Anlagevermögen von 55,2 Mio. Euro aktiviert. Dies umfasst die dort bilanzierten Anteile an verbundenen Unternehmen, Ausleihungen und Wertpapiere. Die Stadtwerke Hilden GmbH (SWH) hält weiteres Anlagevermögen von 37,3 Mio. Euro in Form von Versorgungsanlagen und Schwimmbädern. Der Zweckverband Gesamtschule Langenfeld-Hilden verfügt zudem über Sachanlagen (Gebäude) von circa 20,8 Mio. Euro. Darüber hinaus halten die Beteiligungen aus den Geschäftsbereichen Wohnungswirtschaft und Verkehr sowie die Seniorendienste „Stadt Hilden“ gGmbH erhebliches Anlagevermögen vor.

Die Verbindlichkeiten der betrachteten Beteiligungen sind mit 94,2 Mio. Euro mehr als doppelt so hoch wie die städtischen Verbindlichkeiten. Die höchsten Verbindlichkeiten in den Beteiligungen bestehen mit 19,7 Mio. Euro bei der SWH. Die Infrastrukturentwicklungsgesellschaft Hilden mbH passiviert Verbindlichkeiten von 17,4 Mio. Euro. Weitere Verbindlichkeiten von 13,8 Mio. Euro weist die WGH aus. Auch die übrigen Beteiligungen haben Verbindlichkeiten aufgenommen; diese liegen jeweils unter 10,0 Mio. Euro. Die Entwicklung und den Stand der (Gesamt-)Verbindlichkeiten analysieren wir im Teilbericht „Finanzen“ ausführlich.

Die Beteiligungen erwirtschaften 2018 mit 93,8 Mio. Euro mehr als die Hälfte der Erträge, die die Stadt Hilden selbst erzielt. Möglich ist dies durch die hohen Erträge der SWH von 60,1 Mio. Euro, die diese insbesondere aus der Strom-, Erdgas-, Wärme- und Wasserversorgung vereinnahmt. Zudem erwirtschaftet die Seniorendienste "Stadt Hilden" gGmbH 2018 Erträge von 13,1 Mio. Euro. Die Erträge der übrigen Beteiligungen sind von untergeordneter Bedeutung.

2.3.3 Auswirkungen auf den kommunalen Haushalt

→ Feststellung

Die Finanz- und Leistungsbeziehungen mit den Beteiligungen entlasten den Haushalt der Stadt Hilden, insbesondere durch Gewinnausschüttungen. Es bestehen hohe Bürgschaften, die Risiken für den städtischen Haushalt beinhalten können. Die Auswirkungen der Beteiligungen auf den kommunalen Haushalt liegen damit auf einem mittleren Niveau.

Neben der wirtschaftlichen Bedeutung der Beteiligungen sind auch die unmittelbaren Auswirkungen auf den kommunalen Haushalt wichtig zur Beurteilung der Anforderungen an das Beteiligungsmanagement.

Deshalb betrachten wir die Erträge und Aufwendungen, die bei der Stadt aus Finanz- und Leistungsbeziehungen mit ihren Beteiligungen anfallen. Dabei kann es sich zum Beispiel um Gewinnabführungen, Verlustausgleiche, Betriebskostenzuschüsse oder Leistungsentgelte handeln. Je höher die Auswirkungen auf den kommunalen Haushalt sind, desto höher sind die Anforderungen an das Beteiligungsmanagement im Hinblick auf die Kontrolle und die Steuerung der Beteiligungen.

Hierbei ist zu beachten, dass nicht nur Beteiligungen, bei denen die Stadt einen maßgeblichen oder beherrschenden Einfluss hat, Auswirkungen auf den städtischen Haushalt haben können. Vielmehr können auch Beteiligungen unmittelbare Auswirkungen auf den städtischen Haushalt haben, an denen die Stadt nur einen geringfügigen Einfluss hat. Daher werden nachfolgend auch die Beteiligungen mit einer Beteiligungsquote von unter 20,0 Prozent berücksichtigt. Die Sparkasse Hilden-Ratingen-Velbert AöR und den gleichnamigen Sparkassenzweckverband beziehen wir ebenfalls in die Betrachtung mit ein.

Die Auswirkungen auf den kommunalen Haushalt der **Stadt Hilden** stellen sich wie folgt dar:

Erträge aus Beteiligungen in Tausend Euro

Art der Erträge	2016	2017	2018
Erträge aus Leistungsbeziehungen	5.899	2.971	841
Steuererträge	1.217	1.587	1.599
Konzessionsabgaben	2.778	3.216	3.216
Gewinnausschüttungen und Dividenden	601	1.678	1.656
Sonstige Erträge	35	89	62
Gesamtsumme	10.530	9.541	7.374

Die Erträge aus Leistungsbeziehungen sinken im Betrachtungszeitraum deutlich. Grund hierfür ist eine Zuständigkeitsänderung bei der Abrechnung der Schmutzwassergebühren. Bis 2016 erfolgte diese vollständig durch die Stadtwerke Hilden GmbH, die die Gebühren wiederum an die Stadt weitergeleitet hat. 2017 hat die Stadt die Abrechnung der Schmutzwassergebühren übernommen und vereinnahmt diese seit 2018 vollständig im städtischen Haushalt.

Die Stadt Hilden erhält jährlich Konzessionsabgaben von der Stadtwerke Hilden GmbH. Lediglich zwei Beteiligungen schütten regelmäßig Gewinne an die Stadt Hilden aus: die SHH und die Sparkasse Hilden-Ratingen-Velbert AöR. Die jährliche Gewinnausschüttung der Sparkasse liegt bei 520.000 Euro brutto. Die Ausschüttungen der Stadt Hilden Holding GmbH an den Kernhaushalt erfolgen aus den laufenden Jahresüberschüssen jeweils zeitversetzt um ein Jahr. Die Holding konnte ihre Jahresüberschüsse im Zuge des Rückkaufes von Anteilen an der Stadtwerke Hilden GmbH um circa 1,0 Mio. Euro jährlich deutlich steigern. Ab 2017 liegt die Gewinnausschüttung an die Stadt daher bei rund 1,1 Mio. Euro jährlich. Grundsätzlich ist eine stabile Eigenkapitalausstattung zur Sicherung des Bestandes einer Gesellschaft und deren Aufgaben geboten. Gem. § 109 Abs. 1 GO NRW sollen Unternehmen darüber hinaus einen Ertrag für den Haushalt der Gemeinde abwerfen, soweit dadurch die Erfüllung des öffentlichen Zwecks nicht beeinträchtigt wird. Demzufolge ist ein laufender Abwägungsprozess zwischen der Eigenkapitalausstattung der Gesellschaft und der gesetzlich geforderten Gewinnausschüttung an die Kommune notwendig.

→ Empfehlung

Unter Beachtung von § 109 Abs. 1 GO NRW sollte das Beteiligungsmanagement die SHH laufend hinsichtlich einer möglichen Gewinnausschüttung in den Blick nehmen. Soweit geboten, sollte die Stadt auf eine Gewinnausschüttung hinwirken.

Insgesamt generiert die Stadt 2018 rund 4,4 Prozent ihrer Erträge¹⁴ aus Finanz- und Leistungsbeziehungen mit den Beteiligungen. Damit handelt es sich um einen spürbaren Anteil an den Erträgen der Stadt.

Aufwendungen aus Beteiligungen in Tausend Euro

Art der Aufwendungen	2016	2017	2018
Aufwendungen aus Leistungsbeziehungen	3.033	2.796	2.820
Zuschüsse und Umlagen (konsumtiv)	1.227	1.314	1.394
Verlustübernahmen und -abdeckungen	0	0	0
Sonstige Aufwendungen	491	726	695
Gesamtsumme	4.751	4.836	4.909

Die Aufwendungen aus Leistungsbeziehungen resultieren größtenteils aus Geschäftsbeziehungen der Stadt mit der SWH (2,0 Mio. Euro) und der Infrastrukturentwicklungsgesellschaft Hilden mbH (0,7 Mio. Euro).

Die Stadt Hilden entrichtet vornehmlich Umlagen an den Zweckverband Volkshochschule Hilden-Haas sowie den Zweckverband Gesamtschule Langenfeld-Hilden. Zudem leistet die Stadt jährlich einen Zuschuss von rund 0,2 Mio. Euro an die „Bildung³ gemeinnützige GmbH“ der Städte Hilden, Langenfeld und Monheim am Rhein.

Rund 3,0 Prozent der ordentlichen Aufwendungen der Stadt Hilden resultieren aus Finanz- und Leistungsbeziehungen mit den Beteiligungen. Es handelt sich somit um einen geringen Anteil an den Aufwendungen der Stadt. Im Saldo der Erträge und Aufwendungen verbleibt 2018 eine Haushaltsentlastung von rund 2,5 Mio. Euro. In den Vorjahren fiel diese aufgrund der bisher bei den Stadtwerken abgerechneten Abwassergebühren höher aus.

Neben den oben genannten Finanz- und Leistungsbeziehungen ergeben sich weitere Auswirkungen aus Gesellschafterdarlehen und Bürgschaften.

Sonstige Auswirkungen aus Beteiligungen in Tausend Euro

Art der Auswirkungen	2016	2017	2018
Gesellschafterdarlehen (Stand 31.12.)	463	463	463
Bürgschaften (Stand 31.12.)	40.306	38.452	36.280

¹⁴ Betrachtet wurden hier neben den ordentlichen Erträgen auch die Beteiligungserträge.

Art der Auswirkungen	2016	2017	2018
Gesamtsumme	40.769	38.915	36.743

Mit der Übernahme von Gesellschafterdarlehen oder Bürgschaften übernimmt die Kommune Risiken Dritter bzw. tritt für diese ein. Hieraus können sich finanzielle Verpflichtungen ergeben, die erhebliche Auswirkungen auf den kommunalen Haushalt haben.

Die Stadt hat Gesellschafterdarlehen an die GkA Grundstücksgesellschaft Hilden mbH (0,3 Mio. Euro) sowie die Infrastrukturentwicklungsgesellschaft Hilden mbH (rund 140.000 Euro) ausgegeben.

Darüber hinaus hat die Stadt Hilden hohe Bürgschaften übernommen. Die drei höchsten Bürgschaften bestehen für folgende Beteiligungen (Stand jeweils zum 31. Dezember 2018):

- Infrastrukturentwicklungsgesellschaft Hilden mbH (15,9 Mio. Euro),
- WGH Wohnungsbaugesellschaft Hilden mbH (8,5 Mio. Euro) und
- Seniorendienste "Stadt Hilden" gGmbH (6,4 Mio. Euro).

Demnach hat die Stadt wesentliche Verpflichtungen für ihre Mehrheitsbeteiligungen übernommen, die haushaltswirtschaftliche Risiken beinhalten.

2.4 Beteiligungsmanagement

Die Funktion des Beteiligungsmanagements besteht darin, die wirtschaftlichen Ziele und den öffentlichen Zweck der städtischen Beteiligungen zueinander in Beziehung zu setzen, Transparenz zu schaffen und die politische Steuerung durch den Rat als gewähltes Organ wirksam werden zu lassen. Das Beteiligungsmanagement ist dabei als Oberbegriff zu verstehen und untergliedert sich in die Beteiligungsverwaltung, die Mandatsträgerbetreuung und das Beteiligungscontrolling. Darüber hinaus wird als Beteiligungsmanagement die Organisationseinheit bezeichnet, die die damit verbundenen Aufgaben operativ wahrnimmt. Die Prüfung der gpaNRW nimmt dabei ausgewählte Teilbereiche des Beteiligungsmanagements in den Blick.

2.4.1 Datenerhebung und -vorhaltung

→ Feststellung

Die Datenerhebung und -vorhaltung entspricht bereits überwiegend den hohen Anforderungen, die sich aus dem Beteiligungsportfolio der Stadt Hilden ergeben.

Ein effektives Beteiligungsmanagement betreibt ein umfassendes Management der relevanten Daten. Aus Sicht der gpaNRW sollten die nachfolgenden Daten zentral vorgehalten werden, um steuerungsrelevante Informationen für die Verwaltungsführung oder die politischen Vertreterinnen und Vertreter kurzfristig bereitstellen zu können:

- *Grundlegende Unternehmensdaten der Beteiligungen,*
- *persönliche Daten der Vertreterinnen und Vertreter in den Gremien und*

- *Wirtschaftspläne und Jahresabschlüsse.*

Die **Stadt Hilden** hat ein zentrales Beteiligungsmanagement eingerichtet. Das Beteiligungsmanagement ist dem Sachgebiet „Finanzen“ im Amt für Finanzservice, Dezernat II zugeordnet. Die Dezernatsleitung hat die Kämmerin inne. Aufgabe des Beteiligungsmanagements ist die strategische Steuerung der Beteiligungsunternehmen nach den Zielvorgaben des Rates der Stadt und des Verwaltungsvorstands.

Das Beteiligungsmanagement der Stadt Hilden umfasst die Beteiligungsverwaltung, das Beteiligungscontrolling und die Mandatsbetreuung. Für die Aufgaben des Beteiligungsmanagements setzt die Stadt Hilden derzeit eine Vollzeitkraft mit der Hälfte ihrer Arbeitszeit ein. Zu den weiteren wesentlichen Aufgaben der Mitarbeiterin gehört die Haushaltsplanung und die fachliche Betreuung von Umsatzsteuerangelegenheiten. In der Hochphase der Haushaltsplanaufstellung stehen daher keine Personalressourcen zur Verfügung, um parallel Aufgaben des Beteiligungsmanagements wahrzunehmen. Dann kommt es zu zeitlichen Verzögerungen bzw. Engpässen im Beteiligungsmanagement, insbesondere da keine Stellvertretung besteht.

Eine am 01. Januar 2020 in Kraft getretene Beteiligungsrichtlinie regelt die Zuständigkeiten und Aufgaben des Beteiligungsmanagements. In diesem Handlungsrahmen werden zudem im gegenseitigen Einvernehmen die (Berichts-)Pflichten der Stadt und der Beteiligungen geregelt. Einige dieser Regelungen sind bereits umgesetzt worden; teilweise werden die beschlossenen Regelungen in der Praxis jedoch noch nicht „gelebt“.

Wesentliche Aufgabe des Beteiligungsmanagements ist die Führung der Beteiligungsakten. Zudem achtet das Beteiligungsmanagement darauf, dass die städtischen Beschlüsse in den Beteiligungen umgesetzt und die rechtlichen und formalen Anforderungen in den Beteiligungen beachtet werden.

Grundsätzlich führt das Beteiligungsmanagement zu jeder Beteiligung eine Beteiligungsakte. In dieser werden Gesellschaftsverträge, Wirtschaftspläne, Jahresabschlüsse und Prüfberichte, Sitzungseinladungen, Beschlüsse und Protokolle der Gremiensitzungen vorgehalten. Die Konzernabschlüsse hält die Stadt Hilden Holding GmbH selbst vor. Hierauf hat das Beteiligungsmanagement über die Kämmerin der Stadt Hilden Zugriff, die auch Geschäftsführerin der SHH ist. In der Beteiligungsakte werden auch steuerliche, beihilferechtliche und gesellschaftsrechtliche Sachverhalte archiviert, ebenso wie das Genehmigungsverfahren mit der Kommunalaufsicht.

Die Anstellungsverträge der Geschäftsführer werden aus datenschutzrechtlichen Gründen gesondert gesammelt und aufbewahrt.

Die Beteiligungsakten werden überwiegend in Papierform geführt. Ziel der Stadt ist es, die Daten zukünftig digital zu verwalten und vorzuhalten. Daher hat das Beteiligungsmanagement in den letzten Jahren damit begonnen, Unterlagen der Gesellschaften einzuscannen. Diese stehen dann als PDF-Dokument zur Verfügung. Bei diesen redundant vorgehaltenen Dokumenten bestehen jedoch keine Sortier- und Suchmöglichkeiten nach Schlagwörtern, sodass es hier noch an einer Vorgangslogik mangelt. In diesem Zusammenhang ist die Stadt derzeit im Gespräch mit der Stadtwerke Hilden GmbH, um Möglichkeiten für eine gemeinsam genutzte elektronische Informationsgrundlage auszuloten und hierfür Regelungen zu vereinbaren.

Eine Aktualisierung der Beteiligungsdaten wird vorrangig durch die Beteiligungsrichtlinie und die Gesellschaftsverträge sichergestellt. Auf Grundlage der Beteiligungsrichtlinie erhält das Beteiligungsmanagement mittlerweile Unterlagen wie Einladungen, Vorlagen und Protokolle in der Regel zwei Wochen vor der Zustellung an die Gremienmitglieder. Zudem ist die Bürgermeisterin bzw. zukünftig der Bürgermeister oder eine Vertretung aus dem Verwaltungsvorstand Mitglied des Aufsichtsrates oder der Gesellschafterversammlung. Damit gehen der Stadt die Unterlagen aus den Beteiligungen auf mehreren Wegen zeitnah zu.

Nicht Bestandteil der Beteiligungsakte sind die Geschäftsordnungen der Aufsichtsräte, Vergabeordnungen und andere Regelungen zu den Internen-Kontrollsystemen der Gesellschaften (IKS-Regeln). Hier strebt die Stadt die Zusammenführung der bestehenden Regelungen in einem Leitfaden bzw. einem Handbuch an. Zusätzlich ist beabsichtigt, gemeinsame Vergaberegungen zu entwickeln, diese ggf. weiter zu differenzieren und vorzuhalten.

Die Stadt führt im Team „Bürgermeister (Ratsangelegenheiten)“ eine Liste der Vertreter und Vertreterinnen in den Gremien. Das Team erstellt auch die Entscheidungsvorlagen zur Entscheidung der Gremienmitglieder. Die Daten werden regelmäßig aktualisiert. Das Beteiligungsmanagement hat jederzeit Zugriff auf die Liste der Gremienvertreter.

Angesichts der hohen Anforderungen an das Beteiligungsmanagement sollte die Stadt Hilden dauerhaft ein effizientes und effektives Beteiligungsmanagement sicherstellen. In diesem Zusammenhang sollte die Stadt Hilden auch den Stand der Umsetzung der Beteiligungsrichtlinie regelmäßig überprüfen, analysieren und bewerten (Erfolgskontrolle). Ebenso sollte die Stadt regelmäßig hinterfragen, ob die Regelungen in der Beteiligungsrichtlinie praktikabel sind.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Hilden sollte eine zeitnahe Umsetzung der Beteiligungsrichtlinie anstreben. Zur Sicherstellung eines dauerhaft funktionierenden Beteiligungsmanagements sollten die personellen und technischen Ressourcenbedarfe evaluiert und ggf. angepasst werden.

2.4.2 Berichtswesen

→ **Feststellung**

Das Berichtswesen entspricht überwiegend den Anforderungen, die sich aus dem Beteiligungsportfolio der Stadt Hilden ergeben. Das unterjährige Berichtswesen sowie das Berichtscontrolling befinden sich im Aufbau.

Das Berichtswesen hat die Aufgabe, die kommunalen Entscheidungsträger rechtzeitig über den Geschäftsverlauf der Beteiligungen zu informieren. Aus Sicht der gpaNRW sollte das Berichtswesen insbesondere Planabweichungen und bestehende Risiken beinhalten. Zu diesem Zweck sollten Berichte in einem dem Beteiligungsportfolio angemessenen Turnus bereitgestellt werden.

Die **Stadt Hilden** sieht ein kennzahlengestütztes Berichtswesen als wesentliche Aufgabe des Beteiligungsmanagements an.

Die Stadt hat bis einschließlich 2012 den Beteiligungsbericht als Anlage des Gesamtabschlusses erstellt. Weitere Gesamtabschlüsse stehen noch aus. Für die Folgejahre hat die Stadt Hil-

den bis 2018 regelmäßig einen Band II „Beteiligungen“ als Anlage dem Haushaltsplan beigelegt. Diese Anlage erfüllte weitestgehend die Anforderungen des bis 2018 geltenden § 52 Gemeindehaushaltsverordnung (GemHVO) an einen jährlich zu erstellenden Beteiligungsbericht.

Auf Grundlage des Beschlusses des Stadtrates ist die Stadt Hilden für das Haushaltsjahr 2019 von der Aufstellung eines Gesamtabchlusses befreit (siehe hierzu Teilbericht „Finanzen“, Kapitel „Haushaltssteuerung“). Die Entscheidung über die Befreiung zur Aufstellung des Gesamtabchlusses ist auch hinsichtlich der Erstellung des Beteiligungsberichtes relevant. Soweit eine Kommune von der Möglichkeit der Befreiung Gebrauch macht, ist diese verpflichtet, in diesem Jahr einen Beteiligungsbericht zu erstellen (§ 116a Abs. 3 i. V. m. 117 Abs. 1 GO NRW). Der Bericht sollte dann bis zum 31. Dezember des Folgejahres in den Rat eingebracht und beschlossen werden, um eine zeitnahe Steuerungsgrundlage zur Hand zu haben.

Um dies umzusetzen, hat die Stadt bereits auf ihre Töchter Einfluss genommen und hierzu Fristen in der Beteiligungsrichtlinie geregelt. Daher ist es dem Beteiligungsmanagement gelungen, den Beteiligungsbericht 2019 am 09. Dezember 2020 in den Rat einzubringen. Auch die bisher teilweise fehlenden Finanz- und Leistungsbeziehungen werden nunmehr bei allen Beteiligungen dargestellt. Dies zeigt, dass die Beteiligungsrichtlinie ein wichtiges und zielführendes Instrument ist, um die Informationen zeitnah und vollständig zur Verfügung zu stellen.

Im Falle erheblicher Planabweichungen und drohender Risiken wird der Verwaltungsvorstand unverzüglich über die Geschäftsführung oder den Aufsichtsratsvorsitzenden informiert (sogenannte Ad-hoc-Berichte). Das Beteiligungsmanagement wird parallel ebenfalls zeitnah informiert. Über dringende Angelegenheiten wird ggf. in Umlaufbeschlüssen oder auch in außerordentlichen Aufsichtsratssitzungen informiert und beraten.

Ein regelmäßiges unterjähriges Berichtswesen befindet sich noch im Aufbau. Hierzu hat die Stadt in der Beteiligungsrichtlinie bereits Zielvorgaben formuliert, wonach die Beteiligungen zukünftig halbjährlich anhand von Soll-Ist-Vergleichen über die Geschäftsentwicklung berichten sollen. Diese Berichterstattung soll auch eine Prognose zum Jahresende und Erläuterungen zu wesentlichen Abweichungen enthalten. Zudem enthält die Richtlinie Fristen, um eine zeitnahe Berichterstattung sicherzustellen. Darüber hinaus sieht die Richtlinie bereits Risikoberichte der Beteiligungen vor, um Risiken frühzeitig zu erkennen und entgegenwirken zu können. Die Umsetzung dieser Regelungen ist von den Geschäftsführungen grundsätzlich positiv aufgenommen worden. Diese Neuerungen sind 2020 jedoch noch nicht gestartet, da hierzu erst organisatorische und personelle Voraussetzungen in den Beteiligungen geschaffen werden müssen.

Zur Steuerungsunterstützung baut die Stadt darüber hinaus derzeit ein Beteiligungscontrolling auf. Ein Grundstein hierzu ist wiederum die Beteiligungsrichtlinie, in der auch wesentliche Inhalte des zukünftigen Controllings festgelegt worden sind. Ziel des Beteiligungsmanagements ist es, zukünftig die Wirtschaftspläne, Jahresabschlüsse und Halbjahresberichte der Beteiligungen aufzubereiten und zu analysieren. Als weiteres Steuerungsinstrument ist beabsichtigt, künftig Zielvereinbarungen mit den Beteiligungen zu treffen. Zur Umsetzung fehlen jedoch derzeit auch bei der Stadt die personellen und technischen Ressourcen.

Eine wichtige organisatorische Voraussetzung hat die Stadt allerdings bereits geschaffen: Nach der Kommunalwahl 2020 ist ein Fachausschuss für „Finanzen und Beteiligungen“ gebildet worden. Hier werden zukünftig neben dem Controlling der Haushaltsführung, der Investitionspla-

nung und weitere Themen auch Beteiligungsangelegenheiten vorberaten. Wesentliche Kennzahlen und Abweichungen zur Wirtschaftsplanung können dann in diesem Gremium besprochen werden.

Angesichts des bestehenden Steuerungsbedarfes erachten wir den geplanten Aufbau eines Beteiligungscontrollings und eine damit verbundene transparente Dokumentation als sinnvoll. Hier gilt es wiederum, die vereinbarten Regelungen in der Praxis mit Leben zu füllen.

→ **Empfehlung**

Die Stadt sollte entsprechend der Beteiligungsrichtlinie den Aufbau eines unterjährigen Berichtswesens sowie eines Beteiligungscontrollings weiterverfolgen und umsetzen.

2.4.3 Unterstützung der Vertreterinnen und Vertreter in den Gremien

→ **Feststellung**

Die Unterstützung der Gremienvertreter durch Schulungs- und Beratungsangebote entspricht den hohen Anforderungen, die sich aus dem Beteiligungsportfolio der Stadt Hilden ergeben. Die geplante Mandatsbetreuung durch Stellungnahmen zu Tagesordnungspunkten der Gremiensitzungen wird in der Praxis noch nicht umgesetzt, so dass hier noch Optimierungsmöglichkeiten bestehen.

Das Beteiligungsmanagement sollte sicherstellen, dass die Vertreterinnen und Vertreter aus Verwaltung und Politik in den Gremien der Beteiligungen über ein ausreichendes Wissen zur Ausübung ihrer Aufgabe verfügen. Die Vertreterinnen und Vertreter in den Gremien sollen bei ihrer Entscheidungsfindung die Interessen der Kommune berücksichtigen. Hierfür ist es notwendig, dass das Beteiligungsmanagement die Vertreterinnen und Vertreter inhaltlich auf die Gremiensitzungen vorbereitet. Zum einen sollte dies durch regelmäßige Schulungen der Vertreterinnen und Vertreter erfolgen. Zum anderen sollte das Beteiligungsmanagement zu den einzelnen Tagesordnungspunkten der Gremiensitzungen Kommentierungen und gegebenenfalls Beschlussempfehlungen verfassen. So kann sichergestellt werden, dass die Vertreterinnen und Vertreter in den Gremien die Sichtweise der Kommune kennen und es kann auf Beschlüsse und strategische Ziele verwiesen werden.

Laut Beteiligungsrichtlinie sind regelmäßig Schulungen, insbesondere für das Thema „Rechte und Pflichten“, vorgesehen. Die Stadt Hilden hat den neu zusammengesetzten Rat bereits umfangreich geschult. Folgende Themen gehören zu den Schulungsinhalten:

- Rechte und Pflichten von Aufsichtsräten einschließlich Haftungsfragen,
- kommunalrechtliche Rahmenbedingungen für Unternehmen des privatrechtlichen Rechts,
- Beteiligungsrichtlinie und Beteiligungsbericht,
- steuerrechtliche Rahmenbedingungen und wesentliche steuerliche Sachverhalte im Konzern Stadt Hilden,
- beihilfe- und vergaberechtliche Rahmenbedingungen einschließlich der wesentlicher Sachverhalte im Konzern Stadt Hilden sowie

- Bilanzanalyse, betriebswirtschaftliche Analyse und wesentliche betriebswirtschaftliche Kennzahlen.

Die Theorie wird in Absprache mit den Vortragenden mit konkreten Beispielen aus der Stadt Hilden verknüpft.

Die Mandatsbetreuung dient der permanenten fachlichen Unterstützung der Verwaltungsführung und der Gremienmitglieder. Das Beteiligungsmanagement beabsichtigt daher, zukünftig Stellungnahmen zu den Tagesordnungspunkten der Gremiensitzungen zu verfassen und konkrete Beschlussempfehlungen abzugeben. Die Beteiligungsrichtlinie regelt bereits das Verfassen von Stellungnahmen und die Weitergabe derselben an die politischen Vertreter, Geschäftsführungen und den Verwaltungsvorstand. Umgesetzt hat das Beteiligungsmanagement diese Regelungen gleichwohl noch nicht. Gründe hierfür sind wiederum fehlende Personalkapazitäten sowie auch fehlende Erfahrungswerte.

Ein Vertreter des Beteiligungsmanagements ist laut Beteiligungsrichtlinie berechtigt, an den Sitzungen der Aufsichtsräte ohne eigenes Stimmrecht teilzunehmen. Um dieses Gastrecht umzusetzen, ist teilweise noch die Harmonisierung von Gesellschaftsverträgen erforderlich. Durch die Teilnahme an den Gremiensitzungen und die Niederschriften werden die Entscheidungen nachvollzogen und erfasst.

→ **Empfehlung**

Das Beteiligungsmanagement sollte - wie in der Beteiligungsrichtlinie geregelt - Stellungnahmen zu wichtigen Tagesordnungspunkten der Gremiensitzungen verfassen. Auch Beschlussempfehlungen sollten abgegeben werden, um die Gremienmitglieder bei der Entscheidungsfindung zu unterstützen.

2.5 Anlage: Ergänzende Tabellen

Tabelle 1: Zusammenstellung der Feststellungen und Empfehlungen der gpaNRW zur überörtlichen Prüfung 2020 - Beteiligungen

Feststellung			Seite	Empfehlung	Seite
Beteiligungsportfolio					
F 1	Die Finanz- und Leistungsbeziehungen mit den Beteiligungen entlasten den Haushalt der Stadt Hilden, insbesondere durch Gewinnausschüttungen. Es bestehen hohe Bürgschaften, die Risiken für den städtischen Haushalt beinhalten können. Die Auswirkungen der Beteiligungen auf den kommunalen Haushalt liegen damit auf einem mittleren Niveau.	86	E1	Unter Beachtung von § 109 Abs. 1 GO NRW sollte das Beteiligungsmanagement die SHH laufend hinsichtlich einer möglichen Gewinnausschüttung in den Blick nehmen. Soweit geboten, sollte die Stadt auf eine Gewinnausschüttung hinwirken.	88
Beteiligungsmanagement					
F 2	Die Datenerhebung und -vorhaltung entspricht bereits überwiegend den hohen Anforderungen, die sich aus dem Beteiligungsportfolio der Stadt Hilden ergeben.	89	E2	Die Stadt Hilden sollte eine zeitnahe Umsetzung der Beteiligungsrichtlinie anstreben. Zur Sicherstellung eines dauerhaft funktionierenden Beteiligungsmanagements sollten die personellen und technischen Ressourcenbedarfe evaluiert und ggf. angepasst werden.	91
F 3	Das Berichtswesen entspricht überwiegend den Anforderungen, die sich aus dem Beteiligungsportfolio der Stadt Hilden ergeben. Das unterjährige Berichtswesen sowie das Berichtscolloring befinden sich im Aufbau.	91	E3	Die Stadt sollte entsprechend der Beteiligungsrichtlinie den Aufbau eines unterjährigen Berichtswesens sowie eines Beteiligungscontrollings weiterverfolgen und umsetzen.	93
F 4	Die Unterstützung der Gremienvertreter durch Schulungs- und Beratungsangebote entspricht den hohen Anforderungen, die sich aus dem Beteiligungsportfolio der Stadt Hilden ergeben. Die geplante Mandatsbetreuung durch Stellungnahmen zu Tagesordnungspunkten der Gremiensitzungen wird in der Praxis noch nicht umgesetzt, so dass hier noch Optimierungsmöglichkeiten bestehen.	93	E4	Das Beteiligungsmanagement sollte - wie in der Beteiligungsrichtlinie geregelt - Stellungnahmen zu wichtigen Tagesordnungspunkten der Gremiensitzungen verfassen. Auch Beschlussempfehlungen sollten abgegeben werden, um die Gremienmitglieder bei der Entscheidungsfindung zu unterstützen.	94

3. Hilfe zur Erziehung

3.1 Managementübersicht

Die wesentlichen Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Stadt Hilden im Prüfgebiet Hilfe zur Erziehung stellt die gpaNRW nachfolgend zusammenfassend dar.

Die Feststellungen und Empfehlungen haben wir tabellarisch in der Anlage aufgeführt. Die Reihenfolge ist chronologisch und gibt keine Priorisierung vor.

Die überörtliche Prüfung der gpaNRW erfolgte zum Zeitpunkt der Corona-Pandemie. Die verhängten Maßnahmen zur Eindämmung der Pandemie haben Auswirkungen auf zahlreiche Lebens- und Gesellschaftsbereiche. Auch die Kinder- und Jugendhilfe ist hiervon betroffen. Die Einschätzungen und Erfahrungen der Jugendämter zum Umgang und zu den Auswirkungen der Pandemie sind unterschiedlich. Die Corona-Pandemie stellt seit dem Frühjahr 2020 die Jugendämter vor neue Herausforderungen in der Organisation und Steuerung der Hilfen zur Erziehung. Die Arbeitsweise im Bereich der Hilfen zur Erziehung hat sich u.a. durch eine eingeschränkte persönliche Zusammenarbeit mit den Familien und den Leistungsanbietern sowie fehlende Frühwarnsysteme aufgrund von geschlossenen Schulen und Tageseinrichtungen für Kinder verändert. Das zeigen auch verschiedene Untersuchungen und Befragungen.

Es ist derzeit nicht abzuschätzen und zu beurteilen, wie sich die Auswirkungen der Pandemie künftig auf die Fallzahlen und Aufwendungen in der Hilfe zur Erziehung auswirken werden. Sie können daher nicht in die Analyse der Kennzahlen der geprüften Jahre 2018 und 2019 und die Ergebnisse der überörtlichen Prüfung in der Hilfe zur Erziehung einfließen.

Hilfe zur Erziehung

Das Jugendamt der Stadt Hilden beschäftigt sich seit 2020 mit der strategischen Entwicklung und der damit verbundenen Neuausrichtung des Jugendamtes und ist damit auf einem guten Weg. Ziel des Prozesses ist es, das Handeln und die Netzwerkarbeit des Jugendamtes intern als auch extern zu stärken. Dazu zählt u. a. die Fallsteuerung und die Implementierung eines Frühwarnsystems. Gleichzeitig wird die gesamtstädtische Zusammenarbeit aufgearbeitet. Derzeit wird der Familienbericht „Gesund aufwachsen in Hilden“ neu erstellt. Daraus wird eine aktualisierte Gesamtstrategie unter Einbeziehung der Mitarbeiter entwickelt. Es soll versucht werden, konkrete Maßnahmen für alle Dezernate daraus abzuleiten. Die Themenbereiche des Amtes Jugend, Schule und Sport werden einbezogen.

Der eingeschlagene Weg der Neuausrichtung des Jugendamtes ist eng mit der Gesamtstrategie und dem Fach- und Finanzcontrolling verbunden. Die Gesamtstrategie sollte von der Politik mitgetragen werden. Eine Weiterentwicklung der Hilfen zur Erziehung anhand von Zielen, steuerungsrelevanten Kennzahlen und der Wirksamkeit von Hilfen unterstützt auch die Entscheidungen politischer Gremien. Diese Phase des Umsteuerns wird noch einige Zeit in Anspruch nehmen. Inwieweit dadurch eine Kostendämpfung erreicht werden kann, bleibt abzuwarten.

Der Fehlbetrag der Hilfen zur Erziehung je Einwohner liegt in 2018 über dem Durchschnitt der Vergleichskommunen. Dieser wird durch die Aufwendungen in den Hilfen zur Erziehung beeinflusst. Die Aufwendungen werden wiederum durch die erhöhte Falldichte belastet. Die Aufwendungen der Hilfen zur Erziehung steigen in den Vergleichsjahren stetig an. Die Ursachen sind in der steigenden Anzahl der Hilfeplanfälle zu finden. Die Aufwendungen der Hilfen zur Erziehung auf den Hilfeplanfall bezogen erreichen ein gutes Ergebnis.

Betrachtet man die ambulanten erzieherischen Hilfen, ist der Anteil an den Gesamtfällen im Verhältnis zu den stationären Hilfen hoch. Das beeinflusst die Gesamtaufwendungen grundsätzlich positiv, da die ambulanten Hilfen günstiger sind als die stationären Hilfeplanfälle. Die Stadt Hilden weist aber eine hohe ambulante Falldichte auf, d.h., dass viele Fälle ambulante Hilfen erhalten, was wiederum die Aufwendungen der Hilfen zur Erziehung belastet. 30 Prozent der ambulanten Hilfen bekommen flexible ambulante erzieherische Hilfen nach § 27 Abs. 2 und 3 SGB VIII. Die Überprüfung der derzeit geltenden Obergrenzen der Anzahl für Fachleistungsstunden sowie eine einzelfallbezogene Auswertung der Laufzeiten sollte in Betracht gezogen werden, um der Kostenentwicklung entgegenzuwirken.

Der Anteil der Vollzeitpflegefälle an den stationären Hilfeplanfällen liegt bei rund 46 Prozent. Das bedeutet für Hilden, dass mehr als die Hälfte der stationären Hilfen der kostenintensiven Heimerziehung zuzuordnen ist. Auf die Heimerziehung entfallen 50 Prozent der Gesamtaufwendungen der Hilfen zur Erziehung. Um einer weiteren Kostensteigerung bei den stationären Hilfen entgegenzuwirken, sollte versucht werden, die Anzahl der Kinder und Jugendlichen in Pflegestellen zu erhöhen. Die Kinder und Jugendlichen werden in einer Familie betreut, zudem ist es die wirtschaftlichere Alternative zu der Heimerziehung. Gleichzeitig sollten mit einer Fallrevision die Ursachen für die hohen Aufwendungen bei den Fällen in Heimerziehung ermittelt und analysiert werden.

3.2 Inhalte, Ziele und Methodik

Das Prüfgebiet Hilfe zur Erziehung umfasst nach der Definition der gpaNRW die Hilfen nach dem Zweiten Kapitel, Viertes Abschnitt SGB VIII §§ 27 bis 35, 35a, 41 Sozialgesetzbuch VIII (SGB VIII).

Die Hilfe zur Erziehung ist in der Finanzstatistik¹⁵ der Produktgruppe 363 „Sonstige Leistungen zur Förderung junger Menschen und Familien“ zugeordnet. Nicht betrachtet werden die eigenen Einrichtungen der Erziehungshilfe der Produktgruppe 367.

Wesentliche Rechtsgrundlage für die Gewährung von Hilfen zur Erziehung ist das SGB VIII in Verbindung mit den dazu ergangenen landesrechtlichen Ausführungsgesetzen. Auf Hilfe zur Erziehung besteht für die Personensorgeberechtigten und ihr Kind nach § 27 Abs. 1 SGB VIII ein Rechtsanspruch, wenn eine dem Wohl des Kindes oder des Jugendlichen entsprechende Erziehung nicht gewährleistet und die Hilfe für seine Entwicklung geeignet und notwendig ist.

¹⁵ nach den Vorschriften über die Zuordnung von Aufgaben und Leistungen zu den Produktgruppen (ZOVPG)

Ziel der Prüfung ist es, auf Steuerungs- und Optimierungspotenziale hinzuweisen und Handlungsmöglichkeiten aufzuzeigen, die das finanzwirtschaftliche Ergebnis perspektivisch verbessern können.

Dazu werden die Erträge und Aufwendungen sowie die Fallzahlenentwicklung und Personalausstattung analysiert.

Im Fokus der Betrachtung steht ein wirtschaftlicher Ressourceneinsatz unter Berücksichtigung fachlicher Standards der Aufgabenerfüllung. Mittels interkommunalen Kennzahlenvergleichen steigt die gpaNRW in die Analyse ein. Für die tiefergehende Analyse werten wir örtliche Unterlagen und Ergebnisse aus Gesprächen aus. Darüber hinaus bezieht die gpaNRW Besonderheiten der Leistungsorganisation, der Leistungserbringung und der Angebotssteuerung des Jugendamtes in ihre Betrachtung ein.

Die Erträge und Aufwendungen beziehen sich auf das Haushaltsjahr. Die Falldaten ermittelt die gpaNRW schwerpunktmäßig über einen Jahresdurchschnittswert, der den Anteil des Falles im Kalenderjahr abbildet. Abweichende Zählweisen gelten für die Erfassung von Verweildauer und Betreuungsdauer. Dort werden die Anzahl der Monate vom Beginn bis zur Beendigung der Hilfestellung, für die im jeweiligen Jahr beendeten Hilfefälle, berücksichtigt. Bei der Erfassung zu Rückführungen in die Herkunftsfamilie wird die absolute Fallzahl im jeweiligen Kalenderjahr abgebildet.

3.3 Strukturen

- In der Zuordnung der Jugendamtstypen werden die Rahmenbedingungen für die Stadt Hilden eher begünstigend eingestuft. Der Anteil der Einwohner bis 21 Jahre ist gering, die Arbeitslosenquote bei den 15- bis 24-Jährigen sowie der Anteil der Alleinerziehenden liegen im interkommunalen Vergleich der mittleren kreisangehörigen Kommunen am Durchschnitt.

Soziostrukturelle Rahmenbedingungen können die Gewährung von Hilfen zur Erziehung beeinflussen. Die Stadt Hilden ist dem Jugendamtstyp 9 als kreisangehörige Stadt über 50.000 Einwohner, der Belastungsklasse 3 und Strukturtyp 4 nach der Statistik der AKJ TU Dortmund¹⁶ zugeordnet.

Die Belastungsklasse 3 steht für eine geringe Kinderarmut. Diese misst sich an dem Anteil der Kinder unter 15 Jahren mit SGB II-Bezug in dieser Altersgruppe (in Prozent). Die Einordnung des Strukturtyps 4 unterscheidet die Jugendämter u. a. nach Flächenkommunen oder Großstädten.

Das deckt sich mit einer Befragung, die die Stadt Hilden für den Familienbericht 2020 „Gesund aufwachsen in Hilden“ in den Familien in Hilden durchgeführt hat. Dort haben jeweils etwa vier von fünf Familien angegeben, dass das Geld für Lebensmittel, Kleidung und Spielzeug für die Kinder voll und ganz reicht. Für alles, was darüber hinausgeht, wie Urlaubsreisen, Kultur usw. beurteilen insbesondere Alleinerziehende, kinderreiche Familien und Familien mit Migrationshintergrund die wirtschaftlichen Verhältnisse negativ.

¹⁶ Arbeitsstelle Kinder- und Jugendhilfestatistik Forschungsverbund Deutsches Jugendinstitut/Technische Universität Dortmund

Der Familienbericht macht deutlich, dass die Anzahl der Alleinerziehenden zunimmt und die Schere zwischen Arm und Reich größer wird, da die sogenannte Mittelschicht abnimmt. Zudem liegt Hilden infrastrukturell günstig, so dass der Wohnraum teurer wird, wenn auch das Leben in Hilden weiterhin als lebenswert eingestuft wird.

3.3.1 Strukturkennzahlen

Soziostrukturelle Rahmenbedingungen der Stadt Hilden im Jahr 2018

Kennzahlen	Hilden	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Anteil der Einwohner von 0 bis unter 21 Jahren an der Gesamtbevölkerung in Prozent	17,93	17,52	19,34	20,17	20,91	24,48	129
Anteil Arbeitslose SGB II von 15 bis unter 25 Jahren bezogen auf alle zivilen Erwerbspersonen dieser Altersgruppe (Arbeitslosenquote 15-24 Jahre) in Prozent	4,30	1,80	3,48	4,30	5,60	8,10	88
Anteil Alleinerziehende Bedarfsgemeinschaften SGB II an den Bedarfsgemeinschaften SGB II gesamt in Prozent	18,46	13,27	17,55	18,68	20,11	26,86	129

Der Anzahl der Einwohner bis 21 Jahre steigt von 9.496 in 2015 auf 10.007 in 2018 und sinkt in 2019 ab auf 9.944 Einwohner. Der Personenkreis, der in die Hilfen zur Erziehung fallen könnte, steigt in den Vergleichsjahren an. Im Vergleich der mittleren kreisangehörigen Kommunen hat Hilden einen geringen Einwohneranteil bis 21 Jahre.

Die Jugendarbeitslosenquote der Stadt Hilden ist mit 4,3 Prozent im interkommunalen Vergleich durchschnittlich. Allerdings betrifft die Jugendarbeitslosenquote lediglich die über 15-Jährigen und somit nur einen Teil der Altersgruppe, die Adressat der Hilfen zur Erziehung ist. Somit fehlt der Bezug, um die Kinderarmut besser einschätzen zu können.

Der Anteil der Alleinerziehenden Bedarfsgemeinschaften im SGB II-Bezug liegt in Hilden mit 18,5 am Durchschnitt der Vergleichskommunen. Dies kann sich belastend auf die Hilfen zur Erziehung auswirken. Die Falldichte liegt in Hilden über dem Median im Vergleich zu den anderen Kommunen (s. auch Kapitel 3.7 Leistungsgewährung).

In dem Bericht „Monitor Hilfen zur Erziehung 2018“ der AKJ ist herausgearbeitet, dass sich der Familienstatus auf die Hilfen zur Erziehung auch auf den Transferleistungsbezug auswirkt. Sowohl ambulante als auch stationäre Hilfen werden vermehrt von Alleinerziehenden in Anspruch genommen.

Differenzierte Grunddaten zur Bevölkerungsentwicklung der Einwohner nach Altersklassen in der Stadt Hilden stellt die gpaNRW in der Tabelle 2 im Anhang dieses Teilberichtes dar.

3.3.2 Umgang mit den Strukturen

➔ Feststellung

Die Stadt Hilden erstellt aktuell einen Familienbericht, der unter anderem die Familien in Form einer Befragung mit einbezieht. Aus diesen Erkenntnissen und Empfehlungen werden konkrete Maßnahmen entwickelt. Alle Dezernate sollen zukünftig einbezogen werden. Eine gesamtstädtische Sozialplanung findet derzeit nicht statt. Eine Sozialraumauswertung wird in den Familienbericht einfließen.

➔ Feststellung

Der vorangegangene Kinder- und Jugendförderplan wird in den vereinbarten Zielen und Maßnahmen evaluiert. Die Erkenntnisse fließen in die Fortschreibungen ein, so dass dieser ein Steuerungsinstrument in der Jugendhilfe darstellt.

Der Jugendamtsleitung ist direkt ein Bildungs- und Planungsbüro unterstellt. Dort ist organisatorisch auch die Jugendhilfeplanung mit einer Vollzeit-Stelle angesiedelt. Die Jugendhilfeplanung erstellt den Kinder- und Jugendförderplan für Hilden. Dieser unterstützt bei der Steuerung der Qualitätsentwicklung sowie der Verteilung finanzieller Ressourcen der Hilfen zur Erziehung. In den letzten Jahren hat sich die städtische Jugendförderung weiter mit den Schulen vernetzt, zum Beispiel im Bereich der Offenen Ganztagsbetreuung. Der Landesjugendring NRW hat in 2016 eine Bestandsaufnahme kommunaler Kinder- und Jugendförderpläne in NRW durchgeführt. Dort ist positiv festgestellt worden, dass Hilden über eine gute, tabellarische Evaluierung der Handlungsziele und Maßnahmen verfügt.

Die Handlungsfelder werden ständig weiterentwickelt. Für den 4. Kinder- und Jugendförderplan von 2020 bis 2025 sind neben Optimierungen von Handlungsfeldern weitere Schwerpunktthemen hinzugekommen, wie

- Kinder- und Jugendnetzwerk 10plus (Schwerpunkt ältere Kinder, Jugendliche und Heranwachsende Ü10),
- kontinuierliche Beteiligung von Kindern, Jugendlichen, Heranwachsenden und Eltern an der Weiterentwicklung der Angebote im Bereich der Kinder- und Jugendhilfe,
- Digitalisierung und der
- integrierte Planungsansatz.

Die gesamtstädtische Vernetzung soll weiter intensiviert werden. Das Jugendamt der Stadt Hilden ist in der Stadtteilarbeit mit Externen, wie den freien Trägern, Ärzten, Polizei usw. gut aufgestellt.

Es finden wöchentliche Treffen auf der Sachgebietsleiterebene des Amtes für Jugend, Schule und Sport statt. Die interne Vernetzung steht derzeit im Fokus, insbesondere zwischen der Stadtentwicklungsplanung, Schule, Sport und Kultur. Informationen sollen zwischen den Ämtern ausgetauscht werden, um so bedarfsgerechte Angebote für Hilden zu entwickeln.

➔ Empfehlung

Die städtische Zusammenarbeit der unterschiedlichen Arbeitsbereiche in einer Fachgruppe (u. a. Jugend, Schule, Sport, Stadtentwicklung, Kultur) zur Abstimmung von Leistungen und Prozessen sollte weiterverfolgt und intensiviert werden. So kann die

Stadt Hilden individuell die gesamtstädtischen Interessen erkennen und auf die Bedürfnisse der Einwohner reagieren.

3.3.3 Präventive Angebote

- Die Stadt Hilden stellt unterschiedliche präventive Angebote zur Verfügung, um die Hilfen zur Erziehung durch niederschwellige Hilfen zu entlasten. Der Schwerpunkt der Hilfen liegt auf den altersbedingten Übergängen in den jeweiligen Lebensabschnitten. Es findet eine weitreichende Netzwerkarbeit mit den unterschiedlichen Akteuren der Kinder-, Jugend und Familienhilfen statt.

Ein direkter Zusammenhang zwischen präventiven Angeboten und dem Umfang an Leistungen für Hilfe zur Erziehung ist weder messbar noch nachweisbar. Dennoch können präventive Angebote und eine Netzwerkarbeit einen positiven Einfluss auf die Lebensbedingungen, das Aufwachsen und die Entwicklung von Kindern und Jugendlichen haben. Deshalb sollte die Stadt bedarfsgerechte präventive Angebote entwickeln und die hierfür erforderlichen Strukturen aufbauen. Dabei sollte sie die maßgeblichen örtlichen Akteure und freien Träger der Jugendhilfe miteinbeziehen und alle Angebote steuern und koordinieren.

Das Präventionskonzept „Gesund aufwachsen in Hilden“ ist an die Fertigstellung des Familienberichtes gekoppelt. Die Netzwerkarbeit wird in der **Stadt Hilden** seit Jahren als wichtiges Instrument gesehen, um die Familien früh zu erreichen und mit entsprechenden Angeboten präventiv Hilfestellung geben zu können. Der Schwerpunkt liegt auf den altersbedingten Übergängen, die intensiv begleitet werden sollen. So sind die Abschnitte beispielsweise von der Geburt bis zur Tagesbetreuung oder der Übergang von der Tagesbetreuung zur Schule bzw. in den Übergang Schule zum Beruf unterteilt. Diese Übergänge werden mit diversen Projekten und mit Netzwerkarbeit der betroffenen Akteure unterstützt. Auf der Internetseite der Stadt Hilden im Familienportal HiKE sind zahlreiche Informationen zu den entsprechenden Altersgruppen hinterlegt. Das geht über Tipps zur Betreuung, finanzielle Hilfen bis hin zu Freizeitaktivitäten.

Zu den präventiven Angeboten zählen u. a.:

- Die Baby-Begrüßungstasche. Die Baby-Begrüßung wird durch eine Kollegin durchgeführt, damit eine feste Ansprechpartnerin gegeben ist.
- Diverse Netzwerke, u. a. der Frühen Hilfen, Netzwerk der multiprofessionellen Hilfen für psychisch kranker Eltern und Netzwerk 10+.
- Elterncafés, Müttercafés, Junge Mama-Treff.
- Jugendtreffs.
- Familienhebammen.
- KinderZukunftNRW.
- Aufsuchende Arbeit der Jugendförderung.

Die vorgenannten Angebote und diverse weitere Maßnahmen werden größtenteils durch drei städtische und vier Jugendfreizeiteinrichtungen freier Träger angeboten. Die einzelnen Angebote und Maßnahmen werden im Kinder- und Jugendförderplan zusammengeführt.

Die Schulsozialarbeit verdeutlicht die Kooperation von Jugendhilfe und Schule. An allen weiterführenden Schulen in Hilden unterstützen Sozialarbeiter Schüler, Lehrer sowie Eltern. Die Schulsozialarbeiter sind in das Netzwerk 10+ eingebunden. Ein regelmäßiger Austausch zwischen Jugendamt und den Schulen findet statt.

Zukünftig sollen, insbesondere bei neuen Angeboten, Daten durch das Jugendamt erhoben werden, um die präventive Wirksamkeit aufzeigen zu können. Das Jugendamt beabsichtigt so, die Angebote und Hilfen besser steuern zu können. Die geplante Bildung von Wirkungskennzahlen sollte daraus abgeleitet werden, um die Erfahrungen aus den präventiven Angeboten messbar zu machen.

➔ **Empfehlung**

Die Stadt Hilden sollte die geplante Erhebung von Daten und Kennzahlen weiterverfolgen, um die die Angebote und Hilfen besser steuern zu können und messbar zu machen. Um belastbare Erkenntnisse zu erzielen, sind die Daten über Jahre fortzuschreiben und deren Entwicklung nachzuhalten.

3.4 Organisation und Steuerung

Die Aufgabenerledigung und das Ergebnis der Hilfe zur Erziehung werden durch die angestrebten Ziele, die Intensität der Steuerung, die Form der Organisation und den aufgewendeten Ressourceneinsatz geprägt.

3.4.1 Organisation

- ➔ Durch die klare Organisation der Aufgaben für Jugend, Schule und Sport in einem Amt können Synergieeffekte für die gleiche Zielgruppe optimal erreicht werden. Wichtige Aufgabenbereiche der Jugendhilfe werden spezialisiert bearbeitet, um das Fachwissen zu bündeln.

Die **Stadt Hilden** gliedert sich in der Verwaltungsorganisation in die Verwaltungsleitung und 4 darunterliegende Dezernate. Dem Dezernat III ist das Kulturamt, das Amt für Soziales, Integration und Wohnen sowie das Amt für Jugend, Schule und Sport zugeordnet. Die Bereiche Jugendhilfe und Schule sind in einem Amt zusammengeführt, so dass gemeinsame Handlungsziele gegeben sind und umgesetzt werden. Das Jugendamt selber ist in zwei Geschäftsbereiche aufgeteilt. Im Geschäftsbereich 1 sind die Sachgebiete Kindertageseinrichtungen, Schule und Jugendförderung verortet. Im Geschäftsbereich 2 sind die Sachgebiete Soziale Dienste, Familienbüro Stellwerk, Psychologische Beratungsstelle, Verwaltung und das Sportbüro organisatorisch zugeordnet. Der Allgemeine Soziale Dienst ist Teil des Sachgebietes Soziale Dienste.

Die Stadt Hilden setzt den Schwerpunkt auf die Übergänge der Lebensabschnitte der Kinder. Der Übergang von der Tagesbetreuung zur Schule wird mit diversen Maßnahmen und Unterstützungshilfen begleitet. Im HiKE Familienportal sind Angebote und Hilfen für z. B.

die Anmeldung an den Grundschulen und des Offenen Ganztags, Inklusionsfragen und Mittagsverpflegung übersichtlich gestaltet. In einem ersten Schritt werden Eltern umfassend informiert. Für die persönliche Kontaktaufnahme zum Jugendamt sind die Ansprechpartner hinterlegt.

Der Sachgebietsleitung Soziale Dienste obliegt die Fach- und Dienstaufsicht über die Mitarbeiter des Allgemeinen Sozialen Dienstes (ASD). Innerhalb des Jugendamtes findet ein regelmäßiger Austausch zwischen der Jugendamtsleitung und der Sachgebietsleitung Soziale Dienste (SD) statt. Zusätzlich finden wöchentliche Teambesprechungen des SD statt. Die Besprechungen dienen der Weitergabe von Informationen und sollen eine einheitliche Verfahrensweise der Mitarbeitenden gewährleisten. Ansonsten werden die Informationen durch E-Mails, Umläufe und einen dafür eingerichteten Dateiordner weitergegeben.

Die Arbeit des Allgemeinen Sozialen Dienstes ist nach Bezirken aufgeteilt und die Vertretungsregelungen entsprechend organisiert. Als Spezialdienst sind der Pflegekinderdienst, die Jugendhilfe im Strafverfahren, die Frühen Hilfen, die § 8b-Hilfen, die Adoption und die Eingliederungshilfe sowie die Sonderstelle für die unbegleiteten minderjährigen Ausländer (UMA) eingerichtet. Die Stadt Hilden sieht den Vorteil des gebündelten Fachwissens und der schnellen Umsetzung angepasster Rechtslagen in den spezialisierten Sachgebieten.

Die Jugendhilfeplanung ist direkt der Jugendamtsleitung unterstellt. Für das Jahr 2021 sind Veränderungen bezüglich der Aufgabenzuteilung und konkreter Zielvorgaben geplant. Bisher wird der Kinder- und Jugendhilfeplan sowie die Erhebung von Sozialdaten durch die Jugendhilfeplanung erstellt.

Die Stadt Hilden hat Arbeitsgemeinschaften nach § 78 SGB VIII gebildet, die sich nach den gesetzlichen Vorgaben richten. Es sind zusätzlich vergleichbare Arbeitskreise eingerichtet, in denen sich das Jugendamt regelmäßig u.a. mit den Trägern der Jugendhilfe auf der operativen Ebene und mit den Geschäftsführungen der freien Träger auf strategischer Ebene trifft und austauscht. Das Jugendamt führt die Entgeltvereinbarungen selber durch.

3.4.2 Gesamtsteuerung und Strategie

→ Feststellung

Die Stadt Hilden hat für das Amt für Jugend, Schule und Sport ein Leitbild, welches aktuell überarbeitet wird. Mit dem neu erstellten Familienbericht soll dann eine strategische Steuerung erfolgen. Um diese strategischen Ziele messbar zu machen, ist geplant, Kennzahlen zu entwickeln.

Eine Kommune sollte über eine von Politik, Verwaltungsführung und Jugendamt getragene Gesamtstrategie für den Aufgabenbereich Hilfe zur Erziehung verfügen. Die Entwicklung der Gesamtstrategie sollte die gesamte Kinder-, Jugend- und Familienhilfe und weitere angrenzende Aufgabenbereiche einbeziehen. Am Gesamtziel ist zu messen, welche Ressourcen erforderlich sind, um das vereinbarte Ziel und die gewünschten Wirkungen zu erreichen. Die Gesamtsteuerung sollte sicherstellen, dass eine Kommune ihre gesetzten Ziele durch geeignete Maßnahmen erreicht. Bei Abweichungen muss sie zeitnah nachsteuern und Maßnahmen anpassen.

Die **Stadt Hilden** hat ein Leitbild für das Amt für Jugend, Schule und Sport „Kein Kind, keine Familie geht verloren“! Derzeit wird der Familienbericht „Gesund aufwachsen in Hilden“ neu erstellt. Daraus wird eine aktualisierte Gesamtstrategie unter Einbeziehung der Mitarbeiter entwickelt. Strategische Zielvorgaben seitens der Politik sowie ein gesamtstädtisches Leitbild bestehen nicht.

Das Jugendamt der Stadt Hilden beschäftigt sich seit 2020 mit der strategischen Entwicklung und der damit verbundenen Neuausrichtung des Jugendamtes. Ziel des Prozesses ist es, das Handeln und die Netzwerkarbeit des Jugendamtes intern als auch extern zu stärken. Dazu zählt u. a. die Partizipation des Sozialen Dienstes, die Fallsteuerung und die Implementierung eines Frühwarnsystems.

Strategische Ziele, die mit messbaren Kennzahlen hinterlegt sind, gibt es noch nicht. Im weiteren Verlauf der strategischen Entwicklung und der damit verbundenen Neuausrichtung plant das Jugendamt jedoch, konkrete Ziele für das Jugendamt Hilden zu formulieren. Anhand dieser Ziele sollen dann Kennzahlen zur Messbarkeit der Zielerreichung hinterlegt und entsprechende Maßnahmen entwickelt werden. Die Aufwendungen und Fallzahlen der Hilfen zur Erziehung sind in Hilden in den letzten Jahren kontinuierlich gestiegen. Ein umfassendes Finanzcontrolling mit Hilfe von Zielen und Kennzahlen unterstützt bei der Entlastung des Haushalts.

→ **Empfehlung**

Eine gesamtstädtische Strategie mit Zielvorgaben sollte von der Politik entwickelt und eingebracht werden. Die Stadt Hilden sollte für die bereits begonnene strategische Weiterentwicklung in den Hilfen zur Erziehung Kennzahlen definieren, um die Zielerreichung zukünftig messbar zu machen. So kann auch die Politik und die Verwaltungsführung nachvollziehen, ob die gesetzten Ziele erreicht werden konnten.

3.4.3 Finanzcontrolling

→ **Feststellung**

Im Jugendamt der Stadt Hilden findet für die Hilfen zur Erziehung ein Finanzcontrolling statt, welches zur internen Steuerung der Hilfen genutzt wird. Die Kennzahlen werden aktuell für den Haushaltsplan 2022 überprüft und angepasst. Die unterjährigen Auswertungen ermöglichen, dass Abweichungen erkannt werden.

Ein produktorientiertes Finanzcontrolling sollte Transparenz in der Entwicklung von Finanz-, Fall- und Stellendaten herstellen und diese anhand von aussagefähigen Kennzahlen und Berichten für die Steuerungsebenen aufbereiten. Anhand von steuerungsrelevanten Kennzahlen sollte gemessen werden, ob die vereinbarten Ziele erreicht werden. Auf Basis der Kennzahlen sollten als Grundlage für die Steuerung regelmäßige Auswertungen und Controllingberichte erstellt werden. Hierdurch wird Transparenz zum Ressourceneinsatz und –verbrauch und zur Entwicklung der Aufwendungen und Fallzahlen geschaffen. Abweichungen von den gesetzten Zielen können durch einen Soll-Ist-Vergleich erkannt und es kann zeitnah gegengesteuert werden. Die Steuerung anhand von Zielen und Kennzahlen ist ein wichtiger Faktor für eine wirtschaftliche Steuerung der Hilfen zur Erziehung. Auswirkungen von Maßnahmen und Entwicklungen auf den Fehlbetrag können transparent dargestellt werden. Ein wirksames Finanzcontrolling setzt einen eng verzahnten Austausch zwischen dem Fachamt und der Finanzabteilung sowie eine Schnittstelle zwischen Fachsoftware und Finanzsoftware voraus.

Das Controlling wird ausschließlich für die Hilfen zur Erziehung innerhalb des Jugendamtes der **Stadt Hilden** durchgeführt. Ein fachlicher Austausch zwischen dem Finanzservice und dem Jugendamt findet bisher nicht statt. Eine Schnittstelle der Software Jugend zu Finanzen besteht nicht. Ein zentrales Controlling und damit einheitliche Vorgaben über alle Dezernate ist bisher nicht umgesetzt.

Es finden monatliche Auswertungen zu Fallzahlen und quartalsweise zu den Falldaten und Aufwendungen statt. Zusammengefasst werden die Daten in Berichten monatlich in einem Finanzstatus, in einem Controlling-Quartalsbericht sowie einmal jährlich in einem HzE-Bericht. Es werden Soll-Ist-Vergleiche mit den Aufwendungen und dazugehörigen Falldaten erstellt. Für die Hilfen zur Erziehung werden die Abweichungen analysiert und gezielte Gegensteuerungsmaßnahmen entwickelt.

Das Controlling wird mit einer Stelle wahrgenommen und ist der Jugendamtsleitung direkt unterstellt. Es gibt keine spezielle Software zur Unterstützung des Controllings. In 2021 sollen die bisherigen Kennzahlen überarbeitet werden und sich mehr auf die Steuerung und an Zielwerten ausrichten. In diesem Zuge sollten die Prozesse der Hilfen zur Erziehung überprüft und gegebenenfalls angepasst werden (s. Kapitel 3.5.1).

Im Haushaltsplan werden für die Produktgruppe „060301 Bereitstellung von Hilfen innerhalb und außerhalb von Familien“ diverse Kennzahlen abgebildet, die jährlich fortgeschrieben werden. Das Vorjahr dient als Planwert. Es werden konkrete Ziele formuliert, zu denen Kennzahlen definiert werden, wie z.B. eine Kindeswohlgefährdungsmeldung soll innerhalb von 24 Stunden überprüft werden und der Anteil der Überprüfungen wird ausgewertet.

→ **Empfehlung**

Bisher findet ein Finanzcontrolling ausschließlich im Jugendamt statt. Um gesamtstädtisch zusammenzuwirken und eine einheitliche Vorgehensweise sicherzustellen, sollte ein zentrales Controlling angedacht werden. Dies erleichtert z.B. die Zusammenarbeit der Controller aus dem Jugendamt und dem Finanzservice. So können unterjährig Abweichungen von der Zielerreichung analysiert werden und gemeinsam Steuerungsmaßnahmen vereinbart werden.

3.4.4 Fachcontrolling

→ **Feststellung**

In Hilden ist das Fach- und Finanzcontrolling miteinander verbunden.

Eine Kommune sollte ein Fachcontrolling für die Hilfen zur Erziehung eingerichtet haben. Dieses soll die Wirksamkeit der Hilfen und die qualitative Zielerreichung sowie die Einhaltung von Verfahrens- und Qualitätsstandards überprüfen. Die Ergebnisse bilden die Grundlage für eine kontinuierliche Qualitätssicherung und Qualitätsentwicklung.

Das Fach- und Finanzcontrolling findet in einer Stelle statt. Der Controller arbeitet eng mit der Sachgebietsleitung der Sozialen Dienste sowie mit der Wirtschaftlichen Jugendhilfe zusammen. Von dort erfolgt die Budgetplanung. Die Ergebnisse des Fachcontrollings werden in einem Quartalsbericht zusammengefasst und im Dezernat mit der Jugendamtsleitung und den Sachgebietsleitungen erörtert. Zusätzlich findet eine 14tägige Steuerungsgruppe statt, die sich aus der Jugendamtsleitung, der Sachgebietsleitung SD, dem Controlling und

der Teamleitung des Fachdienstes zusammensetzt. In der Steuerungsgruppe werden aktuelle Themen genauso wie die Umsetzung bzw. die Gegensteuerungsmaßnahmen besprochen, die sich aus den Quartalsgesprächen ergeben.

In Hilden wird die Sachgebietsleitung durch das Controlling bei der Hilfeplanung unterstützt. So werden bei den Hilfeplänen die zeitlichen Mindestvorgaben der Fortschreibung, Vereinbarungen und Ziele überprüft. Für die Fachleistungsstunden sind z. B. Bewilligungszeiträume mit einer begrenzten Anzahl Fachleistungsstunden bzw. Obergrenzen festgelegt.

Das Jugendamt erhebt seit 2018 die Laufzeiten in den Hilfen. Ein weiterer wichtiger Punkt ist die Beendigung einer Hilfe mit dem Grund zu erfassen. Daraus lassen sich zahlreiche weitere Auswertungsmöglichkeiten ableiten, die für Vertrags- und Vergütungsvereinbarungen und für die fachliche Qualifizierung der Hilfeplanung im Jugendamt genutzt werden können. Dazu zählen Abbruchquoten, häufige Hilfeart- oder Anbieterwechsel, anbieterbezogene oder hilfeartspezifische Auffälligkeiten und die Nachhaltigkeit der Hilfen, d. h. wie viele „Rückkehrer“ in die Hilfen zur Erziehung gibt es.

Diese Daten könnten auch für ein Trägercontrolling genutzt werden. Die erzieherischen Hilfen und Maßnahmen werden hauptsächlich durch freie Träger und nicht durch eigenes Personal wahrgenommen. Daher sind die Vertragsverhandlungen und eine hohe Transparenz eine wichtige Steuerungsgröße für die Hilfen zur Erziehung der Stadt Hilden. Das Jugendamt führt die Verhandlungen der Entgelt-, Leistungs- und Qualitätsvereinbarungen mit den ambulanten und stationären Trägern selbst. In 2021 werden die Verhandlungen auf die nicht ortsansässigen ambulanten Anbieter ausgeweitet.

➔ **Empfehlung**

Die Stadt Hilden sollte den eingeschlagenen Weg der Neuausrichtung des Jugendamtes (Ziele, steuerungsrelevanten Kennzahlen, Wirksamkeit von Hilfen) weiterhin eng mit der Gesamtstrategie und dem Fach- und Finanzcontrolling verknüpfen. Die freien Träger sind einzubeziehen in die Auswertungen, um die Kostenentwicklung transparent zu machen. Die kontinuierlichen Datenauswertungen über mehrere Jahre geben wichtige Anhaltspunkte für die Qualitätsentwicklung der Hilfen zur Erziehung und unterstützen die Entscheidungen politischer Gremien.

3.5 Verfahrensstandards

3.5.1 Prozess- und Qualitätsstandards

➔ **Feststellung**

Die Stadt Hilden hat Qualitäts- und Prozessstandards definiert.

Verbindliche Verfahrensstandards helfen, die Prozessqualität zu sichern. Sie sind eine zwingende Voraussetzung für eine strukturierte, zielgerichtete und nachvollziehbare Fallsteuerung durch die Fachkräfte im Allgemeinen Sozialen Dienst (ASD).

Eine Stadt sollte Standards und Abläufe der Aufgabenerfüllung schriftlich beschreiben. Hierzu gehören Prozesse, Zuständigkeiten, Verantwortlichkeiten sowie Fristen. Diese Prozess- und Qualitätsstandards sollten allen Beschäftigten zur Verfügung stehen.

Die **Stadt Hilden** hat für den Sozialen Dienst ein Qualitätshandbuch als Verfahrensanweisung für die einzelnen Hilfen erstellt. Es beginnt mit der Zielsetzung, den Prozessmerkmalen und dann werden die einzelnen Prozessschritte mit festgelegten Zeitdauern beschrieben. Zuständigkeiten, Verantwortlichkeiten sowie Fristen sind definiert. Das Qualitätshandbuch wird auch für die Einarbeitung neuer Mitarbeiter genutzt. Die Sachgebietsleitungen prüfen die Inhalte auf ihre Aktualität.

Die Software für das Jugendamt wird nur für die Dokumentation der Hilfeplanung genutzt. Es führt bei der Eingabe durch die Hilfen von der Antragsaufnahme über das Hilfeplanverfahren bis zur Bewilligung bzw. Beendigung der Hilfe. Die Wirtschaftliche Jugendhilfe (WiJu) ist nicht an das Softwareverfahren angebunden. Die Schnittstelle des ASD zur WiJu ist in einer gesonderten Verfahrensanweisung beschrieben.

In 2013 hat im Jugendamt eine Organisationsuntersuchung durch einen externen Anbieter stattgefunden. Inhalt der Untersuchung war die Personalbemessung, die Prozessbildung, die Spezialisierung, das Controlling und die Gewährung passgenauer Hilfen. Gleichzeitig ist ein Verfahren für die Anbieterprüfung entwickelt und eingeführt worden.

Für den Kinderschutz im Sinne des § 8a SGB VIII ist ein Kinderschutzkonzept mit den entsprechenden Checklisten und Bewertungen festgelegt worden. Die Netzwerkpartner sind u. a. die Gesundheitsbehörden, Kindertageseinrichtungen und Schulen. Bei den Eingliederungshilfen nach § 35 a SGB VIII dient neben der in der Beratung erarbeiteten Verfahrensanweisung die Arbeitshilfe der Landesjugendämter als Leitfaden.

→ **Empfehlung**

Im Zuge der Neuausrichtung des Jugendamtes (Ziele, steuerungsrelevante Kennzahlen) sollten die Prozessschritte der Hilfen zur Erziehung aus dem Qualitätshandbuch Soziale Dienste auf ihre Aktualität überprüft und gegebenenfalls angepasst werden.

3.5.1.1 Ablauf Hilfeplanverfahren

→ **Feststellung**

Das Hilfeplanverfahren wird standardisiert durchgeführt. Die wirtschaftlichen Aspekte in den Verfahrensanweisungen sowie die Rückkehroptionen der stationären Hilfen sind bisher nicht schriftlich dokumentiert.

Für die Gewährung von Hilfen zur Erziehung nach §§ 27 ff. SGB VIII ist die Durchführung eines Hilfeplanverfahrens nach § 36 Abs. 2 SGB VIII vorgesehen, in dem die Personensorgeberechtigten und das Kind/der Jugendliche zu beteiligen sind.

Eine schriftliche Prozessbeschreibung des Hilfeplanverfahrens sollte die Zuständigkeiten, die Abläufe, die Fristen, die Fortschreibung des Hilfeplans und die beteiligten Personen verbindlich regeln. Die Einhaltung der Regelungen sollte regelmäßig durch die Vorgesetzten überprüft werden. Die gpaNRW hält für das schriftlich zu dokumentierende Hilfeplanverfahren folgende Mindeststandards für erforderlich:

- *Nach einer Meldung sollte eine zeitnahe Kontaktaufnahme erfolgen und bei Krisen umgehend interveniert werden.*
- *Die Personensorgeberechtigten und Minderjährigen/Volljährigen werden beraten und informiert.*

- *Die fallverantwortliche Fachkraft schätzt den erzieherischen Bedarf ein und ermittelt eine geeignete Hilfe sowie einen passenden Leistungserbringer.*
- *Mehrere Fachkräfte (mindestens drei) reflektieren den erzieherischen Bedarf und die im Einzelfall geeignete und erforderliche Hilfe in einer Teamkonferenz.*
- *Die Wirtschaftlichkeit der Maßnahme sollte beachtet und die Wirtschaftliche Jugendhilfe in das Hilfeplanverfahren eingebunden werden.*
- *Der Personensorgeberechtigte und der Minderjährige/Volljährige werden über die in der Teamkonferenz ermittelten geeigneten Hilfeangebote informiert.*
- *Zur Ausgestaltung der Hilfe wird gemeinsam mit dem Personensorgeberechtigten und dem Minderjährigen/Volljährigen ein Hilfeplan erstellt.*
- *Eine verbindliche Leistungsentscheidung wird getroffen.*
- *Die Hilfe wird entsprechend der Zielvereinbarung im Hilfeplan durchgeführt.*
- *Die Familie erhält, soweit erforderlich, ergänzende Beratung und Unterstützung zur Verbesserung der Erziehungsbedingungen.*
- *Der Hilfeplan wird regelmäßig und zeitnah überprüft.*
- *Bei stationären Hilfen werden mögliche Rückkehroptionen geprüft.*

Das Hilfeplanverfahren in **Hilden** ist standardisiert. In den Verfahrensanweisungen sind die Prozessschritte beschrieben und zusätzlich visualisiert. Die oben genannten Punkte sind fast vollständig darin enthalten. Ein zusätzlicher Zielvereinbarungsbogen wird unterstützend eingesetzt, um die Hilfeplanung zu dokumentieren. Wirtschaftliche Aspekte, wie beispielsweise die Begrenzung von Fachleistungsstunden oder die Einholung von mehreren Angeboten zu einer Hilfe sind in den Verfahrensanweisungen nicht schriftlich hinterlegt. Jeder Mitarbeitende des ASD entscheidet im Ressourcenteam mit mehreren Fachkräften über die Hilfeform und somit auch über die Ausgaben. Nur bei gleicher Eignung eines Trägers wird sich für das günstigere Angebot entschieden.

→ **Empfehlung**

Das Jugendamt sollte im Hinblick auf die steigenden Aufwendungen für Hilfen zur Erziehung die Wirtschaftlichkeit einer Hilfeform in die Entscheidung über eine Hilfegewährung standardmäßig einfließen lassen. Dies sollte als schriftliche Vorgabe in den Verfahrensanweisungen erkennbar sein.

Für die Fallbearbeitung gibt es standardisierte Vordrucke. Eine Checkliste, die eine Fallakte auf den ersten Blick nachvollziehbar macht, gibt es nicht. Die Vorgaben für den zeitlichen Rahmen der Beratungs- und Entscheidungsprozesse der internen Fallbearbeitung werden derzeit überarbeitet. Es sollen wieder Termine nach einem Ablauf- und Zeitplan festgelegt werden, um so die verbindlichen Fristen und deren Einhaltung nachvollziehen zu können.

An den Verfahrensanweisungen können sich die Mitarbeiter orientieren. Zusätzlich könnten Check-/Ablauflisten die einzelnen Schritte besser aufzeigen und dokumentieren. Zudem wird es einfacher bei fehlender Softwareanbindung den Akteninhalt schnell zu erfassen.

➔ **Empfehlung**

Um den einzelnen Fall übersichtlicher zu dokumentieren, sollten Checklisten zur jeweiligen Fallakte hinzugenommen werden. Gleichzeitig werden die einzelnen Prozessschritte hierdurch schnell und übersichtlich dokumentiert.

Die Beratung über die notwendige und geeignete Hilfeform findet im Ressourcenteam statt. Geht es um eine stationäre Hilfe, findet eine Intensivberatung im Ressourcenteam zzgl. der Jugendamtsleitung statt. Es sind unterschiedliche Beratungsdauern für die Fallbesprechungen festgelegt, unterteilt in ambulanter und teilstationärer sowie einer stationären Hilfe. Über die notwendige und geeignete Hilfe entscheidet die Sachgebietsleitung, das kollegiale Beratungsteam (ambulante und teilstationäre Hilfen) wird einbezogen. Bei stationären Hilfen ist der Beratungsbeschluss zusätzlich der Jugendamtsleitung zur Genehmigung vorzulegen. In den Beratungssettings stehen die passgenauen Hilfen im Vordergrund. Ambulanten Hilfen wird der Vorrang gegeben, wenn die gleiche Eignung zu einer stationären Hilfe besteht. Die Leistungsanbieter sind von der fallführenden Kraft zu ermitteln. Es sind mehrere Anbieter abzufragen und es findet eine Kostenprüfung ab dem Tagessatz von 220 Euro statt. Nach der Entscheidung über die Hilfeform wird die Familie informiert.

Bei stationären Hilfen wird die Rückkehrperspektive bei jedem Hilfeplanverfahren überprüft. Ein Rückführungskonzept gibt es im Jugendamt der Stadt Hilden nicht. Der Pflegekinderdienst hat aktuell ein Verselbstständigungskonzept entwickelt.

➔ **Empfehlung**

Die Verfahrensanweisungen sollten um Standards für die Rückkehr aus einer stationären Einrichtung in die Herkunftsfamilien erweitert werden.

3.5.1.2 Fallsteuerung

➔ **Feststellung**

Die Stadt Hilden steuert die Hilfefälle anhand strukturierter Prozesse. Durch die eingeschränkten Möglichkeiten der Software sind die Abläufe teilweise zeitaufwändig und umständlich.

Jeder Hilfefall sollte in einem strukturierten Prozess gesteuert und betreut werden. Dabei sind unter Berücksichtigung der vorgegebenen Verfahrensstandards folgende Schritte von besonderer Bedeutung:

- *Eine strukturierte fachliche Zugangssteuerung.*
- *Die frühzeitige Einbindung der Wirtschaftlichen Jugendhilfe, insbesondere zu Fragen der sachlichen Zuständigkeit (Kostenerstattungsansprüche).*
- *Die Auswahl eines passenden Leistungserbringers erfolgt z.B. mit Unterstützung eines Anbieterverzeichnisses, in dem die Leistungserbringer mit Angeboten und Kosten sowie den bisherigen Erfahrungswerten aus einer Zusammenarbeit enthalten sind. Bei mehreren grundsätzlich in Frage kommenden Anbietern wird der wirtschaftlichste ausgewählt.*
- *Es besteht ein enger Kontakt mit dem Leistungserbringer auf der Grundlage der Vereinbarungen in der Hilfeplanung mit dem Ziel, die Wirkung der Hilfe regelmäßig zu*

evaluieren und einem unplanmäßigen Abbruch der Hilfe entgegenzuwirken. Es erfolgt eine regelmäßige Fortschreibung des Hilfeplanes in nicht zu langen Intervallen.

- *Die Laufzeit der Hilfe wird auf das notwendige Maß begrenzt und, soweit fachlich vertretbar, eine zeitnahe Anpassung bzw. schrittweise Reduzierung der Hilfe eingeleitet.*

Die **Stadt Hilden** steuert die Fallbearbeitung über das Qualitätshandbuch anhand der Verfahrensweisungen. Die ambulanten Hilfen werden für 18 Monate bewilligt. Die erste Zielüberprüfung erfolgt nach drei Monaten. Dann kann zweimal eine Hilfeplanfortschreibung von sechs Monaten erfolgen bis es in die Beendigungsphase von drei Monaten geht. Die Regelüberprüfung muss nach neun Monaten durch die Sachgebietsleitung erfolgen. Die bewilligten Fachleistungsstunden richten sich nach einem Obergrenzenmodell, aufgeteilt in die vorgenannten drei Phasen. Das bedeutet, dass in den ersten drei Monaten der Eingangsphase bis 55 Fachleistungsstunden bewilligt werden können, darüber hinaus nochmals 80 Fachleistungsstunden in der Hauptphase und in der Abnabelungsphase nochmals 30 Fachleistungsstunden.

→ **Empfehlung**

Das derzeitige Verfahren der Obergrenzen für die Anzahl der Fachleistungsstunden birgt die Gefahr, dass diese grundsätzlich voll ausgeschöpft werden. Hier sollte unter Kostengesichtspunkten über eine angepasste Regelung nachgedacht werden.

Bei den stationären Hilfen erfolgt die erste Prüfung des Hilfeplanes ebenfalls nach drei Monaten, dann wird eine jährliche Prüfung vorgenommen. Die Regelüberprüfung der Sachgebietsleitung muss nach 18 Monaten stattfinden.

Bei den Jungen Volljährigen wird alle drei Monate der Hilfeplan geprüft.

Durch dieses Verfahren kommt es nach eigenen Angaben kaum zu Abbrüchen von Hilfen, da rechtzeitig gegengesteuert werden kann.

Die geeigneten Anbieter werden in der kollegialen Beratung ausgewählt. Im Rahmen der Zielvereinbarung besteht bei den ambulanten Anbietern eine Berichtspflicht, die in den Qualitätsvereinbarungen verbindlich festgelegt worden ist. Bei den stationären Anbietern wird dies bereits in dem Trägerkonzept mit abgefragt. Es wird ein Anbieterverzeichnis geführt, in dem die Leistungsdaten hinterlegt sind. Die Erfahrungen mit den einzelnen Anbietern werden bisher nicht erfasst. Die Träger sind verpflichtet, Abweichungen sofort zu melden.

→ **Empfehlung**

Um die Passgenauigkeit der Maßnahmen bei der Trägersauswahl zu erhöhen, sollten die Erfahrungswerte der fallführenden Kräfte in das Anbieterverzeichnis aufgenommen werden.

Im Jugendamt hat das Controlling eine besondere Rolle. Alle Hilfepläne werden dem Controlling über die Sachgebietsleitung als Akte mit einer Leistungsdokumentation zugeleitet. Von dort erfolgt die Fallführungskontrolle, die Anbieterprüfung, die Einhaltung der Ziele und die Trägerkontrolle nach der Qualitätsvereinbarung. Wenn Fristen versäumt werden, wird die Jugendamtsleitung informiert. Zusätzlich werden durch das Controlling die Rechnungen und die Anzahl der geleisteten Fachleistungsstunden anhand eines Ampelsystems überprüft. Nach der Prüfung bekommt der Fallführende eine Rückmeldung. Die Rechnung geht an die WiJu und die Sachgebietsleitung unterschreibt die Anordnung, so dass ein Sechs-

Augen-Prinzip erfolgt.

Die Jugendamtssoftware deckt lediglich die Dokumentation der Hilfeplanung ab. Weitere Auswertungen, Eingaben usw. erfolgen über selbst angefertigte Dateien. Daher ist das vorgenannte Verfahren der Überprüfung umständlich, zeitaufwändig und wenig praxisorientiert.

Die WiJu nimmt nicht an den Fallbesprechungen teil. Um die WiJu rechtzeitig in das Hilfeplanverfahren einzubeziehen, erfolgt die Prüfung der Zuständigkeit durch die WiJu bereits mit Eingang des Antragsformulars. Nachdem über die Hilfe entschieden worden ist, erhält die WiJu eine Mitteilung, um die Kostenzusagen zu fertigen. Die Verfahrensanweisung zwischen dem Allgemeinen Sozialen Dienst (ASD) und der WiJu regelt die Abläufe. Die Wirtschaftliche Jugendhilfe ist nicht an die Jugendamtssoftware angebunden. Dies erschwert die Abwicklung des Tagesgeschäftes.

3.5.1.3 Kostenerstattungsansprüche

- Die Kostenerstattungsansprüche werden geprüft und durchgesetzt. Die rechtzeitige Anbindung der Wirtschaftlichen Jugendhilfe in das Hilfeplanverfahren ist gewährleistet.

- **Feststellung**

Die Erträge aus Kostenerstattungen und Kostenumlagen werden in einer Summe verbucht und nicht differenziert ausgewiesen.

Grundsätzlich ist für die Gewährung von Hilfen zur Erziehung das örtliche Jugendamt zuständig. Die örtliche Zuständigkeit ist in §§ 86 ff. SGB VIII geregelt. Unter bestimmten Voraussetzungen hat das Jugendamt, das die Hilfen zur Erziehung gewährt, gegenüber einem anderen örtlichen oder überörtlichen Träger der Jugendhilfe gemäß §§ 89 ff. SGB VIII einen Kostenerstattungsanspruch auf Erstattung der Aufwendungen. Die Prüfung und Geltendmachung von Kostenerstattungsansprüchen erfolgt in der Regel durch die Wirtschaftliche Jugendhilfe. Diese sollte deshalb möglichst früh in den Hilfeplanprozess einbezogen werden. Für die Prüfung und Geltendmachung von Kostenerstattungsansprüchen sollten Prozesse und Standards definiert sein, um zu gewährleisten, dass diese zeitnah und umfassend geltend gemacht werden.

Die Wirtschaftliche Jugendhilfe der **Stadt Hilden** prüft jeden Kostenerstattungsanspruch und wird bereits einbezogen, wenn die Hilfe beantragt wird. Die Schnittstelle zum ASD ist in einer Verfahrensanweisung des Qualitätshandbuchs verbindlich festgelegt. Die Anzahl der Fälle, in denen Kostenerstattungen erfolgen, liegen vor. In der Wirtschaftlichen Jugendhilfe werden Kostenerstattungen festgestellt und verfolgt. Die Übergabe erfolgt unmittelbar, nachdem die Unterlagen vollständig vorliegen. Durch die fehlende Anbindung an das Fachverfahren kann nach eigenen Angaben des Jugendamtes nicht geprüft werden, ob die Kostenerstattungsansprüche rechtzeitig geltend gemacht werden.

- **Empfehlung**

Die Erträge aus Kostenerstattungen und Kostenumlagen sollten differenziert verbucht werden. Sie stellen einen wichtigen wirtschaftlichen Faktor für den Haushalt dar.

3.5.2 Prozesskontrollen

→ Feststellung

Die Stadt Hilden verfügt über kein klassisches internes Kontrollsystem.

Für die Aufgabenerledigung im Bereich der Hilfe zur Erziehung sollten prozessintegrierte Kontrollmaßnahmen, technische Plausibilitätsprüfungen und prozessunabhängige Kontrollen vorhanden sein. Mit den Prozesskontrollen sollte erreicht werden, dass die Beachtung und Einhaltung von festgelegten Vorgaben für den Workflow und die Verfahrensstandards sowie die rechtmäßige Aufgabenerledigung nachvollzogen werden können.

Die prozessintegrierten Kontrollen beziehen sich in **Hilden** auf prozessbezogene Kontrollen in den Arbeitsabläufen aus den Verfahrensanweisungen oder gesetzlich vorgegebene Kontrollhandlungen, wie der Schutzauftrag nach § 8a SGB VIII. Für den Schutzauftrag nach § 8a SGB VIII gilt ein Konzept mit entsprechenden Meldebögen, Checklisten usw..

Die fallführende Kraft ist in Absprache mit der Sachgebietsleitung für abweichende Bedarfe bei den ambulanten und stationären Hilfen zuständig. Zusätzlich findet eine Fallüberprüfung durch das Controlling statt. Die Sachgebietsleitungen und Teamleitungen überprüfen die Verfahrensstandards und sind für deren Aktualität verantwortlich.

Es finden keine standardisierten prozessunabhängigen Kontrollen statt. In Einzelfällen werden Fallkontrollen vorgenommen. Vorgaben gibt es dazu nicht. Das Rechnungsprüfungsamt hat zuletzt 2014 im Jugendamt eine Prüfung durchgeführt. Inhalt war eine Untersuchung zu der Arbeitsorganisation und der Qualitätsstandards des ASD und der WiJu.

Die Jugendamtssoftware dient der reinen Bearbeitung und Dokumentation der Hilfepläne. Es führt kein Workflow durch den Prozess. Bei der Falleingabe sind keine Plausibilitätsprüfungen in der Jugendamtssoftware hinterlegt. Es fehlt die Schnittstelle zur WiJu und Zuständigkeitsprüfungen können ohne Genehmigung erfolgen, da keine Meldungen an Führungskräfte erfolgen. Einen IT-Koordinator für das Jugendamt gibt es nicht. Es fehlen Kontroll- und Auswertemöglichkeiten und die Anbindung an die Wirtschaftliche Jugendhilfe sowie an andere Aufgaben des Jugendamtes.

Die fehlende Funktionalität der Software wird durch aufwändige manuelle Prüfungen in einzelnen Prozessen durch das Vier-bis-Sechs-Augen Prinzip ausgeglichen. Dem Jugendamt stehen keine Stellenanteile für die Pflege der Software zur Verfügung. Durch die städtische IT wird lediglich bei den Updates unterstützt, eine fachliche Begleitung erfolgt nicht. Die IT-Administration findet ohne entsprechende Fach Erfahrung durch Mitarbeiter des Jugendamtes statt. Dazu zählen u. a. Updates durchführen, Berechtigungen anlegen und verwalten, Fälle löschen und pflichtige termingebundene Auswertungen.

→ Empfehlung

Die Jugendamtssoftware stellt einen wichtigen Faktor für eine effektive und effiziente Bearbeitung von Hilfen zur Erziehung dar. Gleichzeitig sollte sie technisch die Plausibilitätsprüfungen und Prozesskontrollen unterstützen. Die Anwendung der Software sollte dahingehend erweitert bzw. geprüft werden, dass sie die rechtmäßige Aufgabenerledigung im Jugendamt sicherstellt und die Schnittstelle zur Wirtschaftlichen Jugendhilfe eingerichtet wird.

3.6 Personaleinsatz

Zum Personaleinsatz im Handlungsfeld Hilfe zur Erziehung betrachtet die gpaNRW schwerpunktmäßig die Stellenausstattung im Allgemeinen Sozialen Dienst (ASD) und in der Wirtschaftlichen Jugendhilfe (WiJu).

- Die letzte Personalbemessung über den gesamten Aufgabenbereich stammt aus 2014. Es gibt eine Personalbedarfsplanung. Durch die hohe Fluktuation bestehen Regelungen zur Einarbeitung neuer Kräfte.

Eine Kommune sollte die notwendigen Personalressourcen vorhalten, um die Aufgaben im Prüfgebiet Hilfe zur Erziehung qualitativ gut bearbeiten zu können. Dies setzt eine sowohl quantitativ als auch qualitativ ausreichende Personalausstattung voraus. Hierfür ist eine Personalbedarfsplanung notwendig, die geplante und ungeplante Fluktuationen berücksichtigt. Außerdem sollte die Stadt ihr Personal auch qualitativ gut einarbeiten, qualifizieren und fortbilden.

Aus der externen Organisationsuntersuchung ist 2014 im Jugendamt **Hilden** eine Personalbedarfsplanung entwickelt worden, in der auch Basiszahlen für die Personalbemessung festgelegt worden sind. Die Amtsvormundschaften sind nicht einbezogen worden.

Es wird monatlich im Jugendamt geprüft, ob die Soll-Ist-Ausstattung und damit die Personalauslastung stimmig ist. Durch die Organisationsuntersuchung ist eine Pool-Lösung zusammen mit dem Personalservice geschaffen worden. Zwei Stellen stehen dauerhaft als Poolstellen zur Verfügung, die flexibel einsetzbar sind und damit auch kurzfristige Vakanzen ausgleichen. Auf Wechselwünsche, z. B. nach langjähriger Tätigkeit im ASD in andere Aufgabenzuschnitte, wird seitens des Jugendamtes, soweit möglich, eingegangen.

Das Jugendamt verzeichnet eine hohe Fluktuation, insbesondere im Allgemeinen Sozialen Dienst. Das führt dazu, dass wenig erfahrene Kräfte im ASD verbleiben und der Anteil Berufsanfänger bzw. Berufsjungen hoch ist. Neue Kräfte werden unterstützt durch eine Einarbeitungsmappe. Für das Mentoring stehen 0,8 Stellenanteile zur Verfügung, die auf zwei Mitarbeiter verteilt sind. Die Mitarbeiter unterstützen neue Kräfte bei der Einarbeitung, stehen aber auch erfahrenen Kollegen bei Fragen zur Seite. Zusätzlich erhält jeder neue Mitarbeiter die Fortbildung "Neu im ASD". Insgesamt werden Schwerpunktthemen nach Interesse der Mitarbeiter verteilt, so dass gezielt Fortbildungen besucht werden können. Das erworbene Wissen wird dann als Multiplikator weitervermittelt.

Die Stadt Hilden wirbt nicht aktiv um neue Mitarbeiter. Fluktuation bedeutet den Verlust von Personalressourcen und Wissen, das mit steigendem Aufwand kompensiert werden muss. Gleichzeitig wird es schwieriger, qualifiziertes Personal zu binden und zu gewinnen. Durch den demografischen Wandel verbessern sich die beruflichen Möglichkeiten für einen Großteil der Beschäftigten. Der sich entwickelnde Arbeitnehmermarkt bietet erweiterte Chancen der beruflichen Verwirklichung, insbesondere bei den Fachkräften. Eine grundsätzlich abnehmende Bindungsbereitschaft an einen Arbeitgeber und steigende Wechselbereitschaft erhöhen die Fluktuationsdynamik.

Die Personalbedarfsplanung ist notwendig, da sie die Übergangsphase des Personalwechsels unterstützt. Dazu zählen die rechtzeitige Nachbesetzung von Stellen, Erstellen von Einarbeitungskonzepten und die damit verbundene Sicherung des vorhandenen Wissens.

Derzeit stimmt die Soll-Ist-Ausstattung nach Angaben des Jugendamtes überein. Bei unbesetzten Stellen werden unter Umständen die Mitarbeiter stark be- oder überlastet, was zu einer nur noch bedingt sach- und fachgerechten Einschätzung der Hilfefälle führen könnte. Mittel- bis langfristig könnten sich hierdurch höheren Aufwendungen bei den erzieherischen Hilfen ergeben.

Evtl. sind Anpassungen zu der Personalbemessung aus 2014 notwendig, sofern sich Aufgaben und Prozesse verändert haben. Die rechtzeitige Personalgewinnung kann durch die Zusammenarbeit z.B. mit Fachhochschulen unterstützt werden. Optimal ist es, wenn Übergänge geschaffen werden können, d.h. dass die neue Kraft von dem Stellenvorgänger eingearbeitet werden kann.

Personaleinsatz 2018

Kennzahlen	Hilden	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Hilfeplanfälle je Vollzeit-Stelle ASD	25	14	26	30	37	64	53
Hilfeplanfälle je Vollzeit-Stelle WiJu	99	58	113	138	169	375	53

Es sind die tatsächlich im Vergleichsjahr besetzten Ist-Stellen berücksichtigt. Diese sind als Vollzeit-Stellen erfasst. Nicht durchgängig besetzte Stellen sind entsprechend der tatsächlichen Anwesenheit eingeflossen. Langzeiterkrankungen sind bereinigt. Eine Langzeiterkrankung liegt dann vor, wenn der Ausfall im Betrachtungsjahr länger als sechs Monate dauert. Vertretungskräfte für krankheitsbedingte Ausfälle sind berücksichtigt.

3.6.1 Allgemeiner Sozialer Dienst

Für die Stellenausstattung des Allgemeinen Sozialen Dienstes hat die gpaNRW einen Personalrichtwert ermittelt. Der Personalrichtwert ist ein Erfahrungswert aus vorausgegangen überörtlichen Prüfungen. Dieser liegt bei 30 Hilfeplanfällen nach § 36 SGB VIII je Vollzeit-Stelle. Der Personalrichtwert dient als Orientierung für die Personalausstattung des ASD im interkommunalen Vergleich. Er kann eine eigene Stellenbemessung nicht ersetzen.

- Die Beschäftigten des ASD bearbeiteten in 2018 25 Hilfeplanfälle je Vollzeit-Stelle und liegen damit unter dem Richtwert der gpaNRW.

In 2018 sind 357 Hilfeplanfälle im Jahresdurchschnitt mit 14,1 Vollzeit-Stellen bearbeitet worden. Das sind demnach 25 Hilfeplanfälle pro Vollzeit-Stelle. Über diesen Wert wird nicht das komplette Aufgabenspektrum des ASD abgebildet. Der Richtwert ist ein Indikator für die Leistungserbringung und -gewährung und kann nicht isoliert, sondern zusammenhängend mit der individuellen Situation der Stadt bewertet werden.

3.6.2 Wirtschaftliche Jugendhilfe

Für die Stellenausstattung der Wirtschaftlichen Jugendhilfe hat die gpaNRW einen Personalrichtwert ermittelt. Dieser liegt bei 140 Hilfeplanfällen nach § 36 SGB VIII je Vollzeit-

Stelle. Der Personalrichtwert dient als Orientierung für die Personalausstattung der WiJu im interkommunalen Vergleich. Er kann eine eigene Stellenbemessung nicht ersetzen.

- Die Wirtschaftliche Jugendhilfe war im Jahr 2018 zuständig für 99 Hilfeplanfälle auf eine Vollzeit-Stelle gerechnet. Dieser Wert liegt unter dem Durchschnitt der Vergleichskommunen.

Im Jahr 2018 war die Wirtschaftliche Jugendhilfe mit 3,6 Vollzeit-Stellen tatsächlich besetzt und es sind 357 Hilfeplanfälle bearbeitet worden. Eine Vollzeit-Stelle entfällt auf die Bearbeitung der UMA. Zu berücksichtigen ist, wie bereits in den vorangegangenen Kapiteln erwähnt, dass die Wirtschaftliche Jugendhilfe nicht an das Fachverfahren angebunden ist. Liegt z. B. ein Hilfeplan des ASD nicht vor, ist dieser beim Sozialarbeiter einzuholen. Die komplette Bearbeitung erfolgt manuell bzw. in Papierform. Dies erfordert einen höheren zeitlichen Aufwand in der Bearbeitung.

3.7 Leistungsgewährung

3.7.1 Fehlbetrag und Einflussfaktoren

→ Feststellung

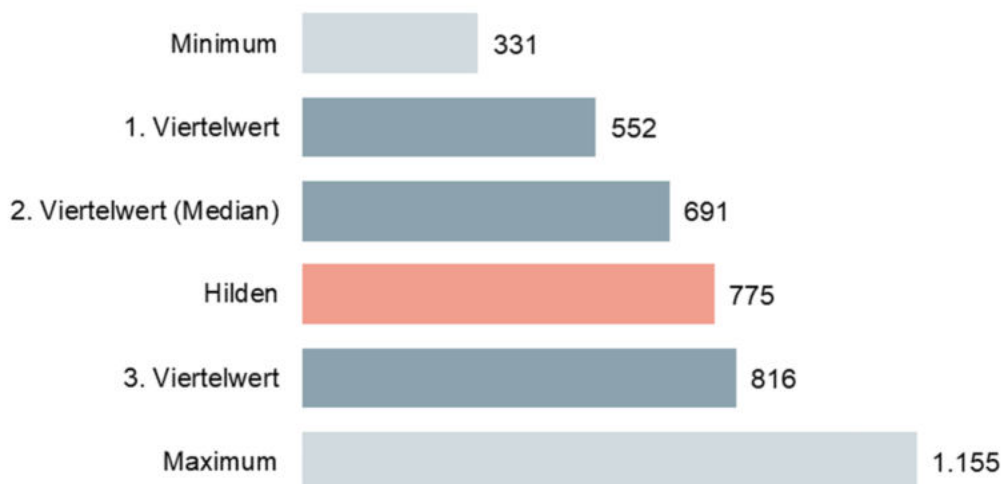
Die Stadt Hilden weist im Jahr 2018 einen Fehlbetrag je Einwohner aus, der über dem Durchschnitt der Vergleichskommunen liegt. Dieser wird durch die Aufwendungen in den Hilfen zur Erziehung beeinflusst. Die Aufwendungen werden wiederum durch die erhöhte Falldichte belastet.

Eine Kommune sollte den Fehlbetrag Hilfe zur Erziehung unter Berücksichtigung einer bedarfsgerechten Versorgung durch geeignete Steuerungsmaßnahmen so niedrig wie möglich halten.

Der Fehlbetrag Hilfe zur Erziehung beinhaltet das ordentliche Ergebnis zuzüglich der internen Leistungsverrechnungen für Gebäudeaufwendungen, sofern diese nicht im ordentlichen Ergebnis enthalten sind.

Für das Jahr 2018 sind Durchschnittsfallzahlen ermittelt worden, um die interkommunale Vergleichbarkeit herzustellen. In den anderen Jahren beziehen sich die Falldaten auf Stichtagsermittlungen. Daher kann es in den Zeitreihen bei fallbezogenen Kennzahlen für das Jahr 2018 zu Abweichungen kommen. Seit 2020 werden Durchschnittsfallzahlen ermittelt und in den Haushalt übernommen.

Fehlbetrag HzE je Einwohner von 0 bis unter 21 Jahre in Euro 2018



In den interkommunalen Vergleich sind Werte von 52 Kommunen eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



Fehlbetrag HzE je Einwohner von 0 bis unter 21 Jahre in Euro

2015	2016	2017	2018	2019
731	779	861	775	986

Die Schwankungen in der Zeitreihe sind auf die Entwicklung der stationären Fälle zurückzuführen. In 2018 waren es sieben stationäre Fälle weniger als noch in 2017. Die Steigung zu 2019 ist auf die Aufnahme von fünf Kindern aus einer Familie in Heimerziehung sowie eine kostenintensive Mutter-Kind-Betreuung zurückzuführen.

Der Fehlbetrag Hilfe zur Erziehung hat sich bei der Stadt Hilden im Zeitverlauf von 2015 bis 2019 von 7,5 Mio. Euro auf 10,6 Mio. Euro erhöht. Auf der Aufwandsseite wird der Fehlbetrag vor allem durch die Transferaufwendungen und die Personalaufwendungen beeinflusst. Die Transferaufwendungen steigen von 2015 bis 2019 von 5,9 auf 9,7 Mio. Euro. Im gleichen Zeitraum steigen die Personalaufwendungen um rund 26 Prozent auf 1,2 Mio. Euro.

Der Fehlbetrag Hilfe zur Erziehung wird durch verschiedene Faktoren beeinflusst. Die gpaNRW betrachtet sie nachfolgend.

Einflussfaktoren Fehlbetrag Hilfe zur Erziehung 2018



Der Index (blaue Linie) bildet den Median der obigen Kennzahlen im interkommunalen Vergleich ab. Die rote Linie stellt die Positionierung der Kommune im Verhältnis zum Index dar. Dabei bildet ein Wert der Kommune außerhalb des Index einen höheren und innerhalb einen niedrigeren Wert als der Index ab.

Die Kennzahlen des dargestellten Netzdiagramms weisen deutliche Zusammenhänge auf. Die einwohnerbezogenen Kennzahlen „Fehlbetrag HzE je Einwohner von 0 bis unter 21 Jahre“ und „Aufwendungen HzE je Einwohner von 0 bis unter 21 Jahre“ werden von den Kennzahlen „Falldichte HzE gesamt“ und „Aufwendungen HzE je Hilfsfall“ beeinflusst.

Auf die „Aufwendungen HzE je Hilfsfall“ wirken sich wiederum der „Anteil ambulanter Hilfsfälle an den Hilfsfällen HzE gesamt“ und der „Anteil der Hilfsfälle nach § 33 SGB VIII an den stationären Hilfsfällen“ aus. Die „Falldichte HzE gesamt“ ist in erheblichem Maße von den Steuerungsleistungen des Jugendamtes abhängig.

Die Entwicklung der Kennzahlen des Netzdiagrammes in der Zeitreihe der Jahre 2015 bis 2018 wird in Tabelle 3 im Anhang zu diesem Berichtsteil dargestellt.

Die einzelnen Kennzahlen werden im Folgenden näher dargestellt und analysiert.

3.7.1.1 Aufwendungen Hilfe zur Erziehung

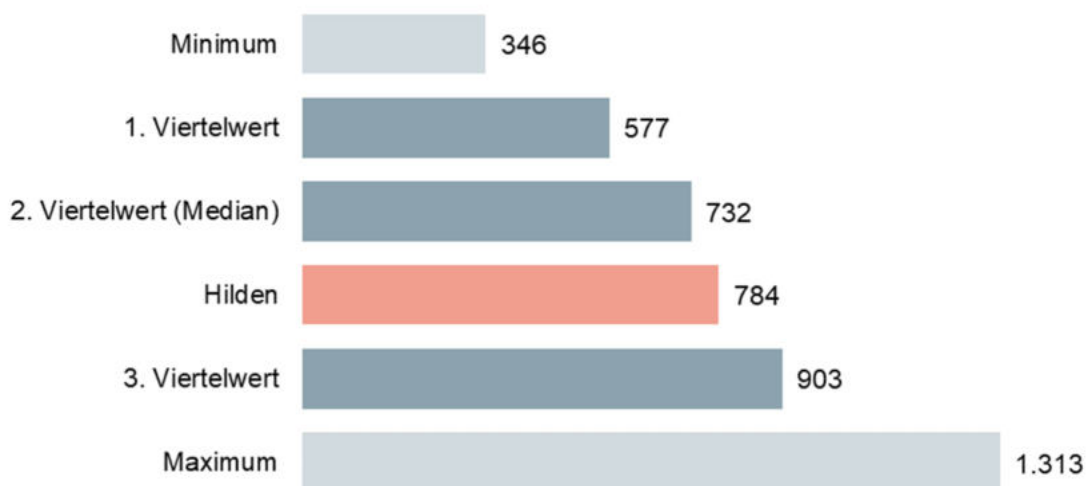
Die Aufwendungen Hilfe zur Erziehung umfassen die Transferaufwendungen für die ambulanten und stationären Hilfen nach den §§ 27 bis 35, 35a und 41 SGB VIII.

Soweit für ambulante erzieherische Hilfen eigenes Personal für die Leistungserbringung eingesetzt wird (eigener ambulanter Dienst), werden die Personalkosten auf der Grundlage

der KGSt-Arbeitsplatzkosten entsprechend der Vollzeit-Stellenanteile und der Entgeltgruppe in die Aufwendungen eingerechnet. Soweit Kinder/Jugendliche in eigenen Einrichtungen der Erziehungshilfe der Kommune betreut werden, sind die Aufwendungen für die Betreuungskosten auf der Grundlage der internen Leistungsverrechnungen (iLV) zu berücksichtigen. Sollten keine iLV ausgewiesen sein, wird ersatzweise ein fiktiver Tagessatz analog von in den eigenen Einrichtungen untergebrachten auswärtigen Kindern/Jugendlichen in die Aufwendungen eingerechnet.

- Die Stadt Hilden erreicht einen überdurchschnittlichen Wert bei den Aufwendungen der Hilfe zur Erziehung bezogen auf den Einwohner bis 21 Jahre. Bezogen auf den Hilfefall wird ein Wert unter dem Median erreicht.

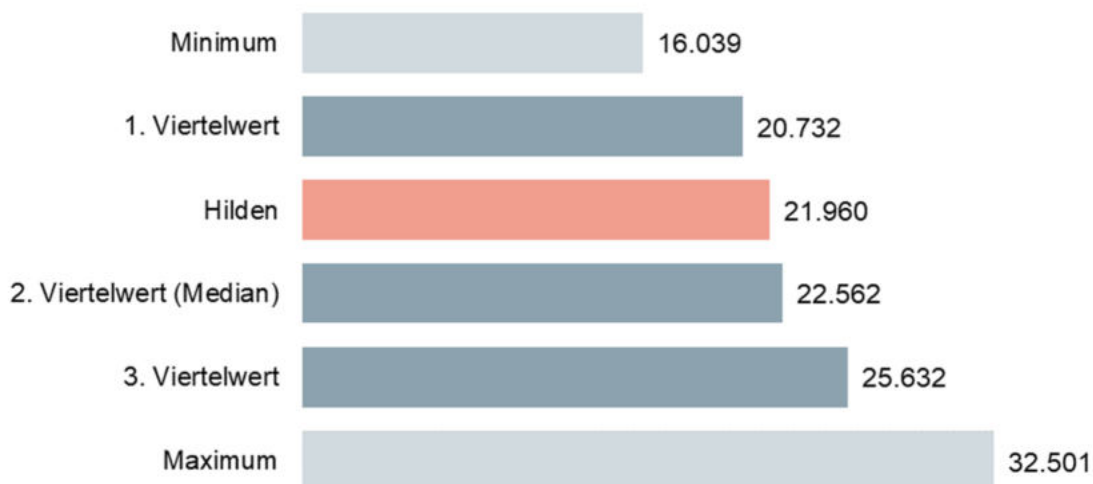
Aufwendungen HzE je Einwohner von 0 bis unter 21 Jahre in Euro 2018



In den interkommunalen Vergleich sind Werte von 54 Kommunen eingeflossen.

Neben dem Einwohnerbezug verdeutlichen die Aufwendungen je Hilfefall die Kostenverteilung in den Hilfen. In 2018 sind in Hilden insgesamt 357 Hilfefälle bearbeitet worden, davon 207 ambulante und 150 stationär.

Aufwendungen HzE je Helfefall in Euro 2018



In den interkommunalen Vergleich sind Werte von 54 Kommunen eingeflossen.

Die differenzierte Betrachtung der Aufwendungen je Helfefall zeigt, dass die ambulanten wie stationären Hilfen sich in 2018 am Median bewegen.

Aufwendungen HzE je Helfefall ambulant und stationär 2018

Kennzahlen	Hilden	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Ambulante Aufwendungen HzE je Helfefall in Euro	10.314	7.412	9.628	10.482	11.501	16.677	54
Stationäre Aufwendungen HzE je Helfefall in Euro	38.068	27.502	34.054	38.301	42.138	48.631	54

Betrachtet man die Entwicklung der Aufwendungen HzE je Helfefall wird die unterschiedliche Entwicklung der ambulanten und stationären Aufwendungen von 2015 bis 2019 deutlich. Während die ambulanten Aufwendungen der Hilfen zur Erziehung je Helfefall relativ konstant bei 10.000 Euro liegen, verzeichnen die stationären Aufwendungen HzE je Helfefall einen Anstieg von rund 43 Prozent auf 40.511 Euro. Der Anstieg der stationären Aufwendungen je Helfefall von 2015 auf 2016 ist auf die UMA zurückzuführen. Auf die Aufwendungen der Hilfe zur Erziehung insgesamt wirkt sich diese Entwicklung, genau wie die steigenden Fallzahlen, stark belastend aus.

Aufwendungen HzE je Helfefall

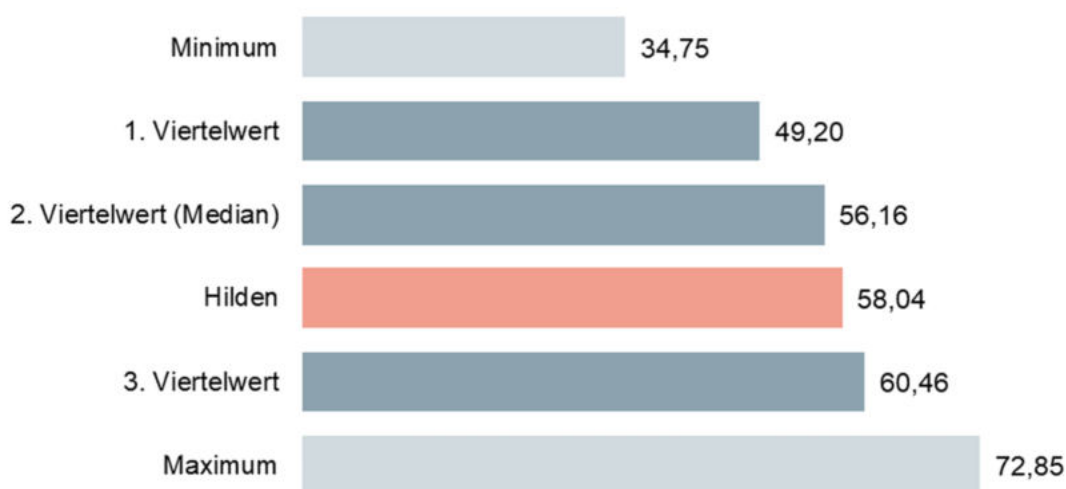
Kennzahlen	2015	2016	2017	2018	2019
Aufwendungen HzE je Helfefall in Euro	18.666	21.913	22.305	21.960	22.927
Ambulante Aufwendungen HzE je Helfefall in Euro	10.247	9.430	9.401	10.314	10.520

Kennzahlen	2015	2016	2017	2018	2019
Stationäre Aufwendungen HzE je Hilfefall in Euro	28.324	36.943	38.251	38.068	40.511

3.7.1.2 Anteil ambulanter Hilfefälle

- Der hohe Anteil ambulanter Hilfen wirkt sich grundsätzlich positiv auf die Gesamtaufwendungen aus. Da sich gleichzeitig die ambulante Falldichte über dem Median bewegt, bedeutet das, dass viele ambulante Fälle auch die Aufwendungen und damit den Haushalt belasten.

Anteil ambulanter Hilfefälle an den Hilfefällen HzE in Prozent 2018



In den interkommunalen Vergleich sind Werte von 54 Kommunen eingeflossen.

Die **Stadt Hilden** hat einen überdurchschnittlichen Anteil ambulanter Hilfefälle an den Hilfefällen insgesamt. Dabei ist das Verhältnis von 207 ambulanten Hilfefällen zu insgesamt 357 Hilfefällen zugrunde gelegt.

Im Vergleich zur letzten überörtlichen Prüfung (Kennzahlenset) hat sich der Anteil ambulanter Hilfen kaum verändert. In 2012 lag der Anteil bei 59 Prozent. Danach ist der Anteil zurückgegangen und steigt seit 2015 wieder kontinuierlich an.

Anteil ambulanter Hilfefälle an den Hilfefällen HzE

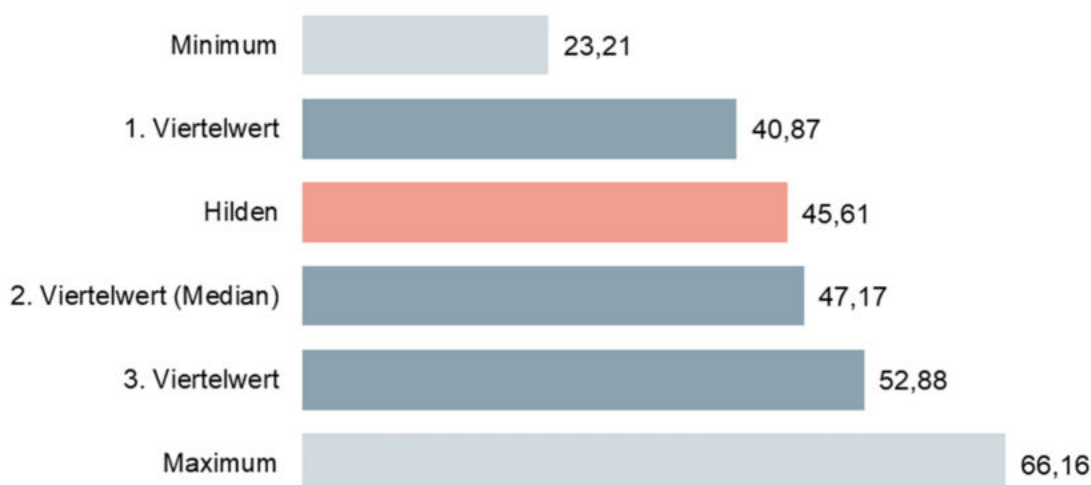
2015	2016	2017	2018	2019
53,42	54,63	55,27	58,04	58,63

3.7.1.3 Anteil Vollzeitpflegefälle

→ Feststellung

Der Anteil der Vollzeitpflegefälle an den stationären Hilfefällen liegt bei rund 46 Prozent. Im Vergleich zu den anderen Kommunen liegt der Wert unter dem Durchschnitt. Das bedeutet für Hilden, dass mehr als die Hälfte der stationären Hilfen der kostenintensiven Heimerziehung zuzuordnen ist.

Anteil Vollzeitpflegefälle nach § 33 SGB VIII an den stationären Hilfefällen HzE in Prozent 2018



In den interkommunalen Vergleich sind Werte von 54 Kommunen eingeflossen.

In 2018 waren 68 der 150 stationären Hilfeplanfälle bei der Stadt Hilden Vollzeitpflegefälle.

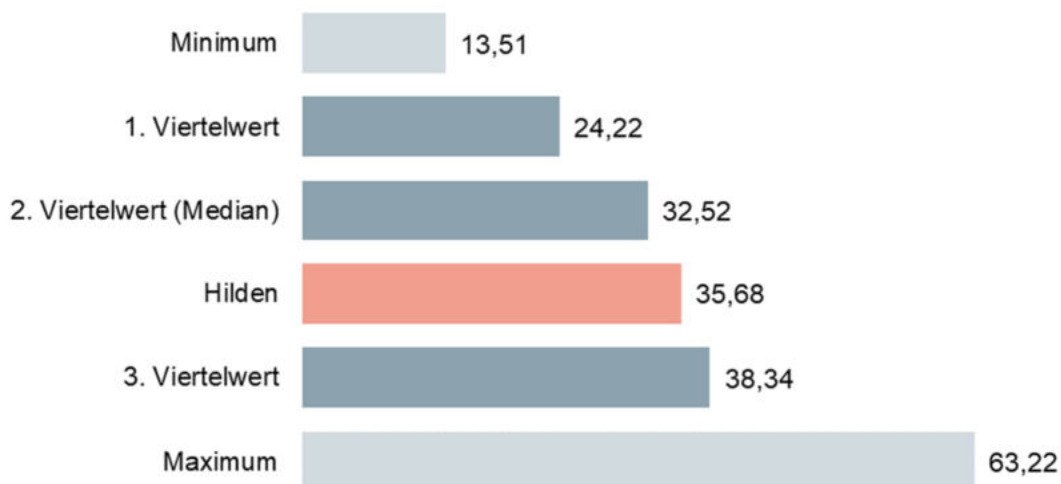
Bei der Vollzeitpflege wird das Kind oder der Jugendliche in einer Pflegefamilie oder Erziehungsstelle und nicht in einer stationären Einrichtung untergebracht. Aus wirtschaftlichen Gesichtspunkten ist diese Unterbringung deutlich günstiger als eine Heimunterbringung und gleichzeitig wird das Kind oder der Jugendliche in einer Familie betreut. In 2018 beträgt der Unterschied 42.000 Euro je Hilfeplanfall zwischen der Vollzeitpflege und der Heimerziehung in Hilden.

3.7.1.4 Falldichte

→ Feststellung

Die Anzahl der Hilfeplanfälle und damit die Falldichte steigen in den Vergleichsjahren kontinuierlich an.

Falldichte HzE gesamt in Promille 2018



In den interkommunalen Vergleich sind Werte von 54 Kommunen eingeflossen.

Die Falldichte ist zur überörtlichen Prüfung 2012 (Kennzahlenset) angestiegen. Dort sind 32,3 Hilfeplanfälle je 1.000 Einwohner bis 21 Jahre betreut worden.

Entwicklung der Hilfeplanfälle im Zeitreihenvergleich

	2015	2016	2017	2018	2019
ambulante Hilfeplanfälle	156	177	194	207	231
stationäre Hilfeplanfälle	136	147	157	150	163
Hilfeplanfälle gesamt	292	324	351	357	394

Die Hilfeplanfälle steigen kontinuierlich an. Die Einwohnerzahlen der 0 bis unter 21-Jährigen steigen bis 2018 und sinken in 2019 wieder. Dieser Trend kann sich zusätzlich negativ auf die Falldichte auswirken, insbesondere bei steigenden Fallzahlen.

Falldichte HzE in Promille 2018

Kennzahlen	Hilden	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Falldichte HzE ambulant in Promille	20,71	6,08	11,86	17,13	22,68	40,95	54
Falldichte HzE stationär in Promille	14,97	7,43	10,91	13,49	17,37	28,28	54

Für die Falldichte spielt die Zugangssteuerung in Verbindung mit den Frühen Hilfen und niedrigschwelligen Hilfsangeboten im Vorfeld der erzieherischen Hilfen eine wichtige Rolle. Durch eine Aktenprüfung kann nachvollzogen werden, wie der Zugang ins System erfolgt ist. Welche Beratungen sind erfolgt bzw. sind Angebote im Vorfeld in Anspruch genommen worden.

Gleichzeitig ist die Dauer einer Hilfe entscheidend. In Hilden werden die Hilfen auf kurze Laufzeiten befristet bzw. geprüft. Eine Auswertung in den Einzelfällen, in Bezug auf den Leistungsverlauf, die Beendigung von Hilfen und Dauer der Laufzeiten findet nicht statt. Diese Auswertungen sollten in einem Fach- und Finanzcontrolling aufgenommen werden. Durch eine digitale Unterstützung können Hilfen ganzheitlich ausgewertet werden, um so eine Kostentwicklung steuern zu können.

→ **Empfehlung**

Die Entwicklung der Falldichte sollte analysiert werden. Dazu sollte eine Auswertung von Einzelfällen erfolgen, wie der Zugang ins System erfolgt ist und wie sich der Leistungsverlauf darstellt. Die Transparenz in den Einzelfällen unterstützt die Steuerung der Kostenentwicklung.

3.7.2 Hilfen nach §§ 27 ff. SGB VIII

Vertiefend betrachtet die gpaNRW nachfolgend die beeinflussenden Hilfen.

3.7.2.1 Flexible ambulante erzieherische Hilfen § 27 Abs. 2 und 3 SGB VIII

→ **Feststellung**

In Hilden sind ein Drittel der Hilfen den flexiblen ambulanten erzieherischen Hilfen zuzuordnen.

Flexible ambulante erzieherische Hilfen sind Hilfen, die im Regelfall auf das einzelne Kind bzw. den Jugendlichen ausgerichtet sein sollten. In der Praxis werden Sie häufig genutzt, um eine Einzelfallhilfe mit einer Familienhilfe zu ergänzen und so die Hilfe aus einer Hand bedarfsgerecht und passgenau zu leisten.

Umfang der Hilfen nach § 27 Abs. 2 und 3 SGB VIII 2018

Kennzahl	Hilden	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Aufwendungen nach § 27 Abs. 2 und 3 SGB VIII je Hilfefall in Euro	8.426	1.381	6.475	8.508	10.060	17.906	45
Falldichte § 27 Abs. 2 und 3 SGB VIII in Promille	10,76	0,00	0,39	1,63	2,94	13,19	54

Die Stadt Hilden betreut in 2018 rund 108 Fälle in den flexiblen erzieherischen Hilfen. Das ist mit 30 Prozent an den Gesamthilfeplänen im interkommunalen Vergleich ein hoher Anteil. Der 3. Viertelwert liegt derzeit bei 9 Prozent. Das spiegelt sich auch in der Falldichte wider. Die Aufwendungen je Hilfefall nach § 27 Abs. 2 und 3 SGB VIII sind im Vergleichszeitraum gestiegen.

Aufwendungen je Hilfefall nach § 27 Abs. 2 und 3 SGB VIII

2015	2016	2017	2018	2019
7.978	7.085	6.522	8.426	9.245

Der Anstieg der Aufwendungen je Hilfefall § 27 Abs. 2 und 3 SGB VIII begründet sich in gestiegenen und teureren Fachleistungsstunden in den Hilfefällen.

Die Hilfen werden durch freie Träger durchgeführt. In Hilden gibt es viele, auch kleine Anbieter, so dass die Trägersauswahl flexibel gestaltet werden kann.

Im Schnitt werden nach eigenen aktuellen Auswertungen rund zwölf Fachleistungsstunden monatlich durchgeführt und die Laufzeit beträgt durchschnittlich 26 Monate. Für die Fachleistungsstunden bestehen die bereits im Kapitel 3.5.1.2 Fallsteuerung beschriebenen Obergrenzen. Zudem spielt die Laufzeit eines Hilfeplanes eine entscheidende Rolle (s. Kapitel 3.7.1.4 Falldichte).

→ Empfehlung

Da ein hoher Anteil der Hilfen über die flexiblen ambulanten erzieherischen Hilfen abgedeckt werden, sollte die bereits angesprochene Obergrenze für die Anzahl der pauschal bewilligten Fachleistungsstunden und die damit zusammenhängende Laufzeit eines Hilfeplanes kritisch hinterfragt werden.

Die Entwicklung der vorstehenden Kennzahl stellen wir in der Zeitreihe der Jahre 2015 bis 2019 in der Tabelle 4 im Anhang zu diesem Berichtsteil dar.

3.7.2.2 Sozialpädagogische Familienhilfe § 31 SGB VIII (SPFH)

- Hilden steuert den Zugang zur SPFH und ermittelt nach eigenen Angaben passgenaue Angebote individuell und am Bedarf orientiert. Es werden Kontrakte mit den Trägern geschlossen.

Die SPFH ist eine klassische Familienhilfe und damit die intensivste Form der ambulanten Hilfen. Sie sollte das gesamte Familiensystem in den Blick nehmen. Dies bedeutet, dass alle im Haushalt lebenden Personen, Eltern und Kinder, aber auch getrennt lebende Elternteile, in die Hilfe einbezogen werden können.

Ziel der Hilfe soll sein, das Selbsthilfepotenzial der Familie wieder herzustellen oder zu stärken.

Umfang der Hilfen nach § 31 SGB VIII 2018

Kennzahl	Hilden	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Aufwendungen nach § 31 SGB VIII je Hilfefall in Euro	8.429	5.199	7.804	9.438	10.389	13.046	51
Falldichte § 31 SGB VIII in Promille	1,48	0,00	3,95	5,77	8,84	19,50	54

Die Stadt Hilden hat wenig Fälle in der sozialpädagogischen Familienhilfe und kann diese gezielt steuern, auch im Hinblick auf die Kosten. In 2018 und 2019 sind rund 15 Familien in der SPFH betreut worden. Es stehen ausreichend ortsansässige Anbieter zur Verfügung. Es werden Kontrakte mit den Trägern geschlossen. Bei Laufzeiten, die 18 Monate überschreiten, werden diese auf den Bedarf überprüft.

Aufwendungen je Hilfefall nach § 31 SGB VIII

2015	2016	2017	2018	2019
9.464	7.907	9.789	8.429	8.418

Die Entwicklung der vorstehenden Kennzahl stellen wir in der Zeitreihe der Jahre 2015 bis 2018 in der Tabelle 4 im Anhang zu diesem Berichtsteil dar.

3.7.2.3 Erziehung in einer Tagesgruppe § 32 SGB VIII

Die Erziehung in einer Tagesgruppe ist nach dem SGB VIII eine teilstationäre Hilfe mit dem Ziel des sozialen Lernens in der Gruppe. Sie findet tagsüber in einer sozialpädagogisch betreuten Gruppe statt. Nachmittags bzw. abends kehren die Kinder in die Familie zurück. Die gpaNRW ordnet die Hilfen in einer Tagesgruppe im Rahmen der Prüfung der ambulanten Hilfen zu.

Umfang der Hilfen nach § 32 SGB VIII 2018

Kennzahl	Hilden	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Aufwendungen nach § 32 SGB VIII je Hilfefall in Euro	32.880	12.379	24.863	32.880	37.323	55.310	45
Falldichte § 32 SGB VIII in Promille	1,01	0,00	0,17	0,53	1,03	2,93	54

In Hilden werden in 2018 durchschnittlich zehn Kinder in der Tagesgruppe betreut. In den Vergleichsjahren ist die Anzahl relativ konstant, da in Hilden bereits früh mit dem Ausbau des Offenen Ganztags begonnen und stetig weiterentwickelt worden ist. Im Vergleich ist der Anteil mit einer Falldichte am 3. Viertelwert trotzdem hoch. Nach eigenen Angaben sollen mehr Kinder in der Tagesgruppe betreut werden als derzeit Plätze vorhanden sind.

Aufwendungen je Hilfefall nach § 32 SGB VIII

2015	2016	2017	2018	2019
31.854	33.525	35.377	32.880	35.372

Die Entwicklung der vorstehenden Kennzahl stellen wir in der Zeitreihe der Jahre 2015 bis 2018 in der Tabelle 4 im Anhang zu diesem Berichtsteil dar.

3.7.2.4 Vollzeitpflege § 33 SGB VIII

- In 2018 hat die Stadt Hilden für den Pflegekinderdienst zwei Vollzeit-Stellen eingesetzt. Das Konzept des Kinderpflegedienstes wird derzeit überarbeitet und voraussichtlich Anfang 2021 eingesetzt. Ein besonderer Fokus wird auf die Verselbstständigung gelegt, der Pflegekinderdienst hat ein vollumfängliches Konzept entwickelt.

Vollzeitpflege umfasst die Unterbringung eines Kindes/Jugendlichen außerhalb des Elternhauses in einer Pflegefamilie. Neben der normalen Pflegefamilie gibt es verschiedene Formen der Vollzeitpflege, z.B. Sonderpädagogische Pflegestellen für verhaltens- und entwicklungsauffällige Kinder/Jugendliche.

Eine Unterbringung kann zeitlich befristet oder auf Dauer angelegt sein. Bei einer auf Dauer angelegten Unterbringung in einer Pflegefamilie außerhalb des eigenen Zuständigkeitsbereiches wird nach Ablauf von zwei Jahren das Jugendamt der auswärtigen Pflegefamilie örtlich zuständig. Dieses hat gegenüber dem abgebenden Jugendamt einen Kostenerstattungsanspruch nach § 86 Abs. 6 i.V.m. § 37 Abs. 2 Satz 3 SGB VIII.

Umfang der Hilfen nach § 33 SGB VIII 2018

Kennzahl	Hilden	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Aufwendungen nach § 33 SGB VIII je Hilfefall in Euro	16.114	9.932	14.167	16.992	20.223	26.274	54
Falldichte § 33 SGB VIII in Promille	6,83	2,15	5,31	6,72	7,85	15,36	54

Die Aufwendungen je Hilfefall sowie die Falldichte der Vollzeitpflege liegen am Median. Im Zeitverlauf sind die Aufwendungen je Hilfefall in 2019 deutlich gestiegen.

Aufwendungen je Hilfefall nach § 33 SGB VIII

2015	2016	2017	2018	2019
14.803	19.555	18.205	16.114	20.380

Die Entwicklung der vorstehenden Kennzahl stellen wir in der Zeitreihe der Jahre 2015 bis 2018 in der Tabelle 4 im Anhang zu diesem Berichtsteil dar.

Lediglich 46 Prozent der stationären Hilfefälle entfallen in Hilden auf die Vollzeitpflege, d. h., dass der größere Anteil in der Heimerziehung untergebracht ist.

Der Anteil der Vollzeitpflege an den stationären Hilfefällen verändert sich in den Vergleichsjahren kaum.

Anteil Vollzeitpflegefälle nach § 33 SGB VIII an den stationären Hilfefällen HzE in Prozent

2015	2016	2017	2018	2019
44,85	39,46	40,13	45,61	42,33

Sofern es aus sozialpädagogischer Sicht sinnvoll ist, sollte die Unterbringung in einer Familie der Heimunterbringung vorgezogen werden.

Der Pflegekinderdienst nimmt vollumfänglich die Fallbearbeitung von der Akquise bis zur Betreuung wahr. Die Standards sind den der erzieherischen Hilfen angepasst, mit Ausnahmen der Dokumentation und der Einbeziehung des jeweiligen Kindes in die Hilfeplanung.

Die Bereitschaftspflege ist über freie Träger geregelt. Sonderpädagogische qualifizierte Pflegefamilien gibt es in Hilden nicht. Pflegefamilien stehen ausreichend zur Verfügung. Interessierte Familien wenden sich teilweise aus eigener Initiative an das Jugendamt.

Nach eigenen Angaben des Jugendamtes wird die Unterbringung in einer Pflegestelle als geeignete Maßnahme vorrangig geprüft. Die Anzahl der Fälle, für die eine Unterbringung in einer Pflegefamilie nicht mehr geeignet ist, hat in den letzten Jahren deutlich zugenommen.

Die Unterbringung von Kindern in normale Pflegeverhältnisse sollte vorrangig geprüft und umgesetzt werden. Die besonderen Bedarfe eines Pflegeverhältnisses werden in Hilden durch den erhöhten Pflegesatz mit abgedeckt. Kostenintensive Pflegeverhältnisse können vermieden werden.

Die Fälle je Vollzeitstelle lagen im Pflegekinderdienst im Jahr 2018 auf Niveau des Median im interkommunalen Vergleich. In 2018 sind zwei Vollzeit-Stellen für den Pflegekinderdienst eingesetzt worden.

Hilfefälle nach § 33 SGB VIII je Vollzeit-Stelle Pflegekinderdienst

Kennzahlen	Hilden	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Hilfefälle nach § 33 SGB VIII je Vollzeit-Stelle Pflegekinderdienst	34	22	30	34	45	87	46

3.7.2.5 Heimerziehung, sonstige betreute Wohnform § 34 SGB VIII

→ Feststellung

Die Aufwendungen nach § 34 SGB VIII je Hilfefall sind bei der Stadt Hilden hoch. Hilden gibt rund 50 Prozent aller Aufwendungen der Hilfen zur Erziehung für Heimerziehung aus.

Heimerziehung kann zeitlich befristet oder auf Dauer angelegt sein. Sie kann auch in speziellen Formen von Wohngruppen/Wohngemeinschaften stattfinden.

Die Stadt Hilden leistet Hilfen nach § 34 SGB VIII in folgendem Umfang:

Heimerziehung, sonst. betreute Wohnform nach § 34 SGB VIII 2018

Kennzahlen	Hilden	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Aufwendungen nach § 34 SGB VIII je Hilfefall in Euro	58.578	49.022	56.617	61.598	67.478	88.444	54
Falldichte § 34 SGB VIII in Promille	6,79	1,28	3,71	4,73	6,59	10,08	54
Anteil Hilfefälle mit Rückführung in die Herkunftsfamilie an den Hilfefällen nach § 34 SGB VIII in Prozent	1,84	0,00	5,44	13,96	24,49	50,85	41
Anteil Hilfefälle nach § 34 SGB VIII für UMA an den Hilfefällen nach § 34 SGB VIII gesamt in Prozent	44,66	0,00	13,02	17,20	26,42	44,66	54

Die Stadt Hilden hat in 2018 rund 3,9 Mio. Euro für die Heimerziehung ausgegeben, die sich auf rund 68 untergebrachte Kinder und Jugendliche verteilen. Der Anteil der UMA erreicht in der Heimerziehung in 2018 einen hohen Wert. Innerhalb der Vergleichskommunen bilden die 44,66 Prozent das Maximum. Die Anzahl der UMA sinkt in 2019 erheblich ab, die Gesamtfallzahl der Hilfefälle bleibt trotzdem vergleichsweise hoch in der Heimerziehung. Die Falldichte der Heimerziehung steigt von 2015 von 5,05 auf 7,54 in 2019.

Die Aufwendungen je Hilfefall steigen im Vergleichszeitraum deutlich an.

Aufwendungen je Hilfefall nach § 34 SGB VIII

2015	2016	2017	2018	2019
46.646	56.610	56.265	58.578	59.177

Die Entwicklung der vorstehenden Kennzahl stellen wir in der Zeitreihe der Jahre 2015 bis 2018 in der Tabelle 4 im Anhang zu diesem Berichtsteil dar. Der Anstieg zu 2016 ist durch die Aufnahme der UMA entstanden.

Das Jugendamt prüft, ob eine ambulante Maßnahme zunächst eingesetzt werden kann. Wird festgestellt, dass eine stationäre Unterbringung aus sozialpädagogischer Sicht die geeignete Maßnahme ist, wird diese ohne vorrangige Leistungen bewilligt. Auslandsaufenthalte sind die letzten Jahre nicht bewilligt worden.

In 15 Prozent der Fälle kann ortsnahe ein Träger gefunden werden. Die Träger werden vom Mitarbeiter des ASD vor Ort besucht und geprüft.

Ein schriftliches Rückführungskonzept gibt es bisher nicht. Der Anteil der Fälle, die in die Familien zurückgeführt worden sind, ist gering. Die Rückkehrperspektive wird im Hilfeplan verankert und die Träger mit entsprechenden Konzepten ausgewählt. Für die Verselbstständigung wird derzeit ein Konzept entwickelt. Hier ist es sinnvoll, das Konzept des Pflegekinderdienstes hinzuziehen. Die Hilfeplanfortschreibung erfolgt zunächst für drei Monate, danach für sechs Monate (s. Kapitel 3.5.1.2 Fallsteuerung).

→ Empfehlung

Die Stadt Hilden sollte mit einer Fallrevision die Ursachen für die hohen Aufwendungen bei den Fällen in Heimerziehung ermitteln und analysieren.

3.7.2.6 Eingliederungshilfe § 35a SGB VIII

- Die Eingliederungshilfe wird durch einen Spezialdienst bearbeitet. Hierfür werden 0,7 Stellenanteile eingesetzt. Für die Teilhabeproofung wird spezielles Fachwissen gefordert. Hierzu wird das eingesetzte Personal gezielt qualifiziert und entsprechend geschult.
- Poollösungen sind für die Integrationshilfen an Schulen bisher nicht eingerichtet worden.

Kinder- und Jugendliche haben einen Anspruch auf Eingliederungshilfe nach § 35a SGB VIII, wenn ihre seelische Gesundheit mit hoher Wahrscheinlichkeit länger als sechs Monate von dem für ihr Lebensalter typischen Zustand abweicht, und daher ihre Teilhabe am Leben in der Gesellschaft beeinträchtigt ist oder eine solche Beeinträchtigung zu erwarten ist. Der Anspruch sollte in einem zweistufigen Verfahren überprüft werden. Dieses sieht zunächst die Stellungnahme eines Arztes für Kinder- und Jugendpsychiatrie und -psychotherapie, eines Kinder- und Jugendpsychotherapeuten oder eines Arztes oder psychologischen Psychotherapeuten, der über besondere Erfahrungen auf dem Gebiet seelischer Störungen bei Kindern und Jugendlichen verfügt, vor. Zusätzlich sollte durch die fallzuständige Fachkraft des Allgemeinen Sozialen Dienstes geprüft werden, ob durch eine möglicherweise festgestellte seelische Störung eine Beeinträchtigung der Teilhabe vorliegt und ein Anspruch auf Eingliederungshilfe begründet ist.

Die Stadt Hilden leistet Hilfen nach § 35a SGB VIII in folgendem Umfang:

Eingliederungshilfe für seel. behinderte Kinder und Jugendliche nach § 35a SGB VIII 2018

Kennzahlen	Hilden	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Aufwendungen § 35a SGB VIII je Hilfefall in Euro	13.389	7.829	12.558	15.506	22.079	34.678	53
Ambulante Aufwendungen § 35a SGB VIII je Hilfefall in Euro	9.741	2.381	10.516	12.167	15.799	25.184	53
Stationäre Aufwendungen § 35a SGB VIII je Hilfefall in Euro	85.551	25.168	56.812	71.426	88.352	145.609	39
Ambulante Aufwendungen § 35a SGB VIII für Integrationshelfer/Schulbegleitung in Euro	19.273	6.472	14.694	16.929	19.732	47.014	43
Anteil Hilfefälle Integrationshelfer/Schulbegleitung an den ambulanten Hilfefällen § 35a SGB VIII in Prozent	32,02	3,35	41,87	53,39	70,42	90,40	48

Das Jugendamt bearbeitet die Eingliederungshilfen seit Jahren spezialisiert. Für die Teilhabeproofung wird spezielles Fachwissen gefordert. Hinzu kommen die Anforderungen aus

den Neuerungen des BTHG. Derzeit wird ein Stellenanteil von 0,7 eingesetzt. Standards und Fristen zur Zuständigkeit und Abgrenzung sind definiert. Diese sind im Qualitätshandbuch verschriftlicht und waren Teil der Organisationsuntersuchung. Ansonsten wird die Arbeitshilfe des Landesjugendamtes für die Eingliederungshilfe zugrunde gelegt. Das Jugendamt hat an einer Arbeitsgruppe der Landesjugendämter teilgenommen, die diese Arbeitshilfen entwickelt hat.

Die Teilhabebeeinträchtigung wird durch das Jugendamt geprüft. Zusätzlich wird eine Stellungnahme des behandelnden Kinder- und jugendpsychiatrischen Facharztes eingeholt. Die geforderte Stellungnahme richtet sich nach § 35 a Abs. 1 SGB VIII. Für die Zusammenarbeit mit den Schulen sind ebenfalls Standards entwickelt worden. Hospitationen der Eingliederungshilfefachkraft im Unterricht finden statt. Es werden Lehrerbefragungen geführt und für den Einsatz eines Integrationshelfers legen die Schulen einen standardisierten Bericht vor. Bisher sind keine Pools an den Schulen für Integrationshelfer gebildet worden, da bisher nicht ausreichend Kinder an den einzelnen Schulen betreut worden sind.

Die Zahl der Integrationshilfen steigt in 2018 von 19 auf 24 in 2019. Die Aufwendungen je Hilfefall sinken in 2019. In 2017 ist es zu einer kostenintensiven stationären Betreuung eines Einzelfalles gekommen. Die weitere Entwicklung ist zu beobachten:

Aufwendungen je Hilfefall nach § 35a SGB VIII

	2015	2016	2017	2018	2019
Aufwendungen § 35a SGB VIII je Hilfefall in Euro	12.412	12.689	14.590	13.389	12.273
Ambulante Aufwendungen § 35a SGB VIII je Hilfefall in Euro	8.627	8.333	9.408	9.741	8.649
Stationäre Aufwendungen § 35a SGB VIII je Hilfefall in Euro	44.958	41.316	102.696	85.551	80.220
Ambulante Aufwendungen § 35a SGB VIII für Integrationshelfer/Schulbegleitung in Euro	k.A.	14.248	17.267	19.273	18.760

Die Entwicklung der vorstehenden Kennzahlen stellen wir in der Zeitreihe der Jahre 2015 bis 2018 in der Tabelle 4 im Anhang zu diesem Berichtsteil dar.

Poollösungen können ein wirtschaftlicheres Handeln ermöglichen und Synergien eröffnen. Die Stadt Hilden sollte dies im Blick halten und ggfs. weiterverfolgen, sofern sich die Möglichkeiten ergeben.

3.7.2.7 Hilfen für Junge Volljährige nach § 41 SGB VIII

- Die Stadt Hilden hat auch für die Hilfen für die Jungen Volljährigen eigene Verfahrensstandards entwickelt. Eine stufenmäßige Verselbstständigung findet mit ca. 16 Jahren statt.

Junge Menschen können auch nach Vollendung der Volljährigkeit Leistungen zur Persönlichkeitsentwicklung nach den §§ 28 bis 35a SGB VIII erhalten. Diese werden in der Regel nur bis zur Vollendung des 21. Lebensjahres gewährt, können aber in begründeten Einzelfällen auch darüber hinaus gewährt werden.

Die Stadt Hilden leistet Hilfen nach § 41 SGB VIII in folgendem Umfang:

Hilfe für junge Volljährige nach § 41 SGB VIII 2018

Kennzahlen	Hilden	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Aufwendungen nach § 41 SGB VIII je Hilfefall in Euro	23.171	10.776	25.461	28.915	31.592	49.428	53
Anteil Hilfefälle nach § 41 SGB VIII an den Hilfefällen HzE in Prozent	6,70	0,94	7,31	9,39	12,26	18,51	53
Ambulante Aufwendungen nach § 41 SGB VIII je Hilfefall in Euro	13.987	2.430	6.680	9.030	12.309	23.787	50
Stationäre Aufwendungen nach § 41 SGB VIII je Hilfefall in Euro	34.742	10.776	33.895	39.059	46.109	69.002	53
Stationäre Aufwendungen nach § 41 SGB in Vollzeitpflege VIII je Hilfefall in Euro	14.803	4.929	10.781	14.309	21.175	38.806	46
Anteil Hilfefälle nach § 41 SGB VIII für Vollzeitpflege an den stationären Hilfefällen nach § 41 SGB VIII in Prozent	55,86	0,00	11,00	18,13	31,38	100	52
Stationäre Aufwendungen nach § 41 SGB in Heimerziehung VIII je Hilfefall in Euro	62.178	29.193	41.066	44.988	53.886	79.452	50
Anteil Hilfefälle nach § 41 SGB VIII in Heimerziehung an den stationären Hilfefällen nach § 41 SGB VIII in Prozent	32,33	0,00	57,46	65,64	80,49	100	52

Für die Hilfen für junge Volljährigen hat die Stadt Hilden ebenfalls Standards entwickelt. Die ambulanten Aufwendungen je Hilfefall liegen über dem 3. Viertelwert der Vergleichskommunen. Von den rund 24 Hilfefällen gesamt, erhalten 13 ambulante Hilfen. Die Verweildauern liegen im Durchschnitt bei 10,5 Monaten in den ambulanten Fällen und bei 18,4 Monaten bei den stationären Fällen.

Der Anteil der jungen Volljährigen der Vollzeitpflege ist hoch, gemessen an den gesamten stationären Hilfefällen nach § 41 SGB VIII. In der Regel werden die Jugendlichen in der Pflegestelle volljährig, in der sie vorher betreut worden sind. Mit 16 Jahren beginnt die Zielsetzung zur Verselbstständigung des Jugendlichen. Die Begleitung beginnt dann bereits in der Vollzeitpflege nach § 33 und der Heimerziehung nach § 34 SGB VIII. Das richtet sich nach den individuellen Gegebenheiten und den persönlichen Entwicklungsstand. Im Rahmen der Hilden Kooperation findet eine Zusammenarbeit mit der Jugendförderung und dem Jobcenter für den beruflichen Werdegang statt.

Die Aufwendungen entwickeln sich im Zeitverlauf wie folgt:

Aufwendungen je Hilfefall nach § 41 SGB VIII

	2015	2016	2017	2018	2019
Aufwendungen nach § 41 SGB VIII je Hilfefall in Euro	16.957	17.747	17.548	23.171	20.305
Ambulante Aufwendungen nach § 41 SGB VIII je Hilfefall in Euro	11.375	16.077	11.609	13.987	10.781
Stationäre Aufwendungen nach § 41 SGB VIII je Hilfefall in Euro	20.147	18.583	21.904	34.742	29.194

Die Entwicklung der vorstehenden Kennzahlen stellen wir in der Zeitreihe der Jahre 2015 bis 2018 in der Tabelle 4 im Anhang zu diesem Berichtsteil dar.

3.7.3 Unbegleitete minderjährige Ausländer

- Die Fallzahlen der UMA sind ab 2019 rückläufig. Die Aufwendungen je Hilfefall für die UMA liegen unter dem Median. Der Anteil der Hilfefälle UMA an den Hilfefällen gesamt ist im interkommunalen Vergleich hoch.

Unbegleitete minderjährige Ausländer (UMA) erhalten im Anschluss an eine vorläufige Inobhutnahme nach § 42a SGB VIII bzw. sich anschließender Inobhutnahme nach § 42 SGB VIII entsprechend ihrem „erzieherischen Bedarf“ Hilfe zur Erziehung nach §§ 27 ff. SGB VIII. Diese Hilfen sind in den zuvor dargestellten Hilfen zur Erziehung berücksichtigt, soweit UMA Hilfen erhalten haben.

Hilfen zur Erziehung für unbegleitete minderjährige Ausländer nach §§ 27 ff. SGB VIII 2018

Kennzahlen	Hilden	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Aufwendungen für UMA je Hilfefall in Euro	38.813	14.679	31.315	41.103	49.463	98.984	53
Anteil Hilfefälle UMA an den Hilfefällen HZE in Prozent	11,34	0,00	5,39	6,77	9,33	16,31	54

Die Stadt Hilfen hat einen hohen Anteil der UMA in 2018 mit insgesamt 40,5 Fällen an den Gesamtfällen der Hilfen zur Erziehung von 357, davon sind 8 ambulant betreut und 32 stationär untergebracht. In 2019 sinken die Fallzahlen rund um die Hälfte auf 19, der Anteil der UMA sinkt auf 4,82 Prozent. Die Aufwendungen stellen sich schwankend dar.

Aufwendungen je Hilfefall UMA nach §§ 27 ff. SGB VIII

2015	2016	2017	2018	2019
10.829	33.999	53.891	38.813	51.488

Die Entwicklung der vorstehenden Kennzahl stellen wir in der Zeitreihe der Jahre 2015 bis 2018 in der Tabelle 4 im Anhang zu diesem Berichtsteil dar.

In der Anfangsphase 2015 bis 2017 erfolgte die Unterbringung ausschließlich in Wohngemeinschaften, die für die UMA's eingerichtet worden sind. Jeder Einzelfall ist mit einem Clearing begonnen worden. Durch die Zusammenarbeit mit einem Träger und entsprechenden Verhandlungen konnten die Aufwendungen verhältnismäßig geringgehalten werden.

3.8 Anlage: Ergänzende Tabellen

Tabelle 1: Zusammenstellung der Feststellungen und Empfehlungen der gpaNRW zur überörtlichen Prüfung 2020 – Hilfe zur Erziehung

Feststellung			Seite	Empfehlung	Seite
Strukturen					
F1	Die Stadt Hilden erstellt aktuell einen Familienbericht, der unter anderem die Familien in Form einer Befragung mit einbezieht. Aus diesen Erkenntnissen und Empfehlungen werden konkrete Maßnahmen entwickelt. Alle Dezernate sollen zukünftig einbezogen werden. Eine gesamtstädtische Sozialplanung findet derzeit nicht statt. Eine Sozialraumauswertung wird in den Familienbe- richt einfließen.	100			
F2	Der vorangegangene Kinder- und Jugendförderplan wird in den vereinbarten Zielen und Maßnahmen evaluiert. Die Erkenntnisse fließen in die Fortschrei- bungen ein, so dass dieser ein Steuerungsinstrument in der Jugendhilfe dar- stellt.	100	E2.1	Die städtische Zusammenarbeit der unterschiedlichen Arbeitsbereiche in einer Fachgruppe (u. a. Jugend, Schule, Sport, Stadtentwicklung, Kultur) zur Abstimmung von Leistungen und Prozessen sollte weiterverfolgt und intensiviert werden. So kann die Stadt Hilden individuell die gesamtstädti- schen Interessen erkennen und auf die Bedürfnisse der Einwohner rea- gieren.	100
			E2.2	Die Stadt Hilden sollte die geplante Erhebung von Daten und Kennzahlen weiterverfolgen, um die die Angebote und Hilfen besser steuern zu kön- nen und messbar zu machen. Um belastbare Erkenntnisse zu erzielen, sind die Daten über Jahre fortzuschreiben und deren Entwicklung nach- zuhalten.	102
Organisation und Steuerung					
F3	Die Stadt Hilden hat für das Amt für Jugend, Schule und Sport ein Leitbild, welches aktuell überarbeitet wird. Mit dem neu erstellen Familienbericht soll dann eine strategische Steuerung erfolgen. Um diese strategischen Ziele messbar zu machen, ist geplant, Kennzahlen zu entwickeln.	103	E3	Eine gesamtstädtische Strategie mit Zielvorgaben sollte von der Politik entwickelt und eingebracht werden. Die Stadt Hilden sollte für die bereits begonnene strategische Weiterentwicklung in den Hilfen zur Erziehung Kennzahlen definieren, um die Zielerreichung zukünftig messbar zu ma- chen. So kann auch die Politik und die Verwaltungsführung nachvollzie- hen, ob die gesetzten Ziele erreicht werden konnten.	104

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
F4	Im Jugendamt der Stadt Hilden findet für die Hilfen zur Erziehung ein Finanzcontrolling statt, welches zur internen Steuerung der Hilfen genutzt wird. Die Kennzahlen werden aktuell für den Haushaltsplan 2022 überprüft und angepasst. Die unterjährigen Auswertungen ermöglichen, dass Abweichungen erkannt werden.	104	E4	Bisher findet ein Finanzcontrolling ausschließlich im Jugendamt statt. Um gesamtstädtisch zusammenzuwirken und eine einheitliche Vorgehensweise sicherzustellen, sollte ein zentrales Controlling angedacht werden. Dies erleichtert z.B. die Zusammenarbeit der Controller aus dem Jugendamt und dem Finanzservice. So können unterjährig Abweichungen von der Zielerreichung analysiert werden und gemeinsam Steuerungsmaßnahmen vereinbart werden.	105
F5	In Hilden ist das Fach- und Finanzcontrolling miteinander verbunden.	105	E5	Die Stadt Hilden sollte den eingeschlagenen Weg der Neuausrichtung des Jugendamtes (Ziele, steuerungsrelevanten Kennzahlen, Wirksamkeit von Hilfen) weiterhin eng mit der Gesamtstrategie und dem Fach- und Finanzcontrolling verknüpfen. Die freien Träger sind einzubeziehen in die Auswertungen, um die Kostenentwicklung transparent zu machen. Die kontinuierlichen Datenauswertungen über mehrere Jahre geben wichtige Anhaltspunkte für die Qualitätsentwicklung der Hilfen zur Erziehung und unterstützen die Entscheidungen politischer Gremien.	106
Verfahrensstandards					
F6	Die Stadt Hilden hat Qualitäts- und Prozessstandards definiert.	106	E6	Im Zuge der Neuausrichtung des Jugendamtes (Ziele, steuerungsrelevante Kennzahlen) sollten die Prozessschritte der Hilfen zur Erziehung aus dem Qualitätshandbuch Soziale Dienste auf ihre Aktualität überprüft und gegebenenfalls angepasst werden.	107
F7	Das Hilfeplanverfahren wird standardisiert durchgeführt. Die wirtschaftlichen Aspekte in den Verfahrensanweisungen sowie die Rückkehroptionen der stationären Hilfen sind bisher nicht schriftlich dokumentiert.	107	E7.1	Das Jugendamt sollte im Hinblick auf die steigenden Aufwendungen für Hilfen zur Erziehung die Wirtschaftlichkeit einer Hilfeform in die Entscheidung über eine Hilfestellung standardmäßig einfließen lassen. Dies sollte als schriftliche Vorgabe in den Verfahrensanweisungen erkennbar sein.	108
			E7.2	Um den einzelnen Fall übersichtlicher zu dokumentieren, sollten Checklisten zur jeweiligen Fallakte hinzugenommen werden. Gleichzeitig werden die einzelnen Prozessschritte hierdurch schnell und übersichtlich dokumentiert.	109
			E7.3	Die Verfahrensanweisungen sollten um Standards für die Rückkehr aus einer stationären Einrichtung in die Herkunftsfamilien erweitert werden.	109

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
F8	Die Stadt Hilden steuert die Hilfefälle anhand strukturierter Prozesse. Durch die eingeschränkten Möglichkeiten der Software sind die Abläufe teilweise zeitaufwändig und umständlich.	109	E8.1	Das derzeitige Verfahren der Obergrenzen für die Anzahl der Fachleistungsstunden birgt die Gefahr, dass diese grundsätzlich voll ausgeschöpft werden. Hier sollte unter Kostengesichtspunkten über eine angepasste Regelung nachgedacht werden.	110
			E8.2	Um die Passgenauigkeit der Maßnahmen bei der Trägersauswahl zu erhöhen, sollten die Erfahrungswerte der fallführenden Kräfte in das Anbieterverzeichnis aufgenommen werden.	110
F9	Die Erträge aus Kostenerstattungen und Kostenumlagen werden in einer Summe verbucht und nicht differenziert ausgewiesen.	111	E9	Die Erträge aus Kostenerstattungen und Kostenumlagen sollten differenziert verbucht werden. Sie stellen einen wichtigen wirtschaftlichen Faktor für den Haushalt dar.	111
F10	Die Stadt Hilden verfügt über kein klassisches internes Kontrollsystem.	112	E10	Die Jugendamtssoftware stellt einen wichtigen Faktor für eine effektive und effiziente Bearbeitung von Hilfen zur Erziehung dar. Gleichzeitig sollte sie technisch die Plausibilitätsprüfungen und Prozesskontrollen unterstützen. Die Anwendung der Software sollte dahingehend erweitert bzw. geprüft werden, dass sie die rechtmäßige Aufgabenerledigung im Jugendamt sicherstellt und die Schnittstelle zur Wirtschaftlichen Jugendhilfe eingerichtet wird.	112
Leistungsgewährung					
F11	Die Stadt Hilden weist im Jahr 2018 einen Fehlbetrag je Einwohner aus, der über dem Durchschnitt der Vergleichskommunen liegt. Dieser wird durch die Aufwendungen in den Hilfen zur Erziehung beeinflusst. Die Aufwendungen werden wiederum durch die erhöhte Falllichte belastet.	115			
F12	Der Anteil der Vollzeitpflegefälle an den stationären Hilfefällen liegt bei rund 46 Prozent. Im Vergleich zu den anderen Kommunen liegt der Wert unter dem Durchschnitt. Das bedeutet für Hilden, dass mehr als die Hälfte der stationären Hilfen der kostenintensiven Heimerziehung zuzuordnen ist.	121			
F13	Die Anzahl der Hilfeplanfälle und damit die Falllichte steigen in den Vergleichsjahren kontinuierlich an.	121	E13	Die Entwicklung der Falllichte sollte analysiert werden. Dazu sollte eine Auswertung von Einzelfällen erfolgen, wie der Zugang ins System erfolgt ist und wie sich der Leistungsverlauf darstellt. Die Transparenz in den Einzelfällen unterstützt die Steuerung der Kostenentwicklung.	123

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
F14	In Hilden sind ein Drittel der Hilfen den flexiblen ambulanten erzieherischen Hilfen zuzuordnen.	123	E14	Da ein hoher Anteil der Hilfen über die flexiblen ambulanten erzieherischen Hilfen abgedeckt werden, sollte die bereits angesprochene Obergrenze für die Anzahl der pauschal bewilligten Fachleistungsstunden und die damit zusammenhängende Laufzeit eines Hilfeplanes kritisch hinterfragt werden.	124
F15	Die Aufwendungen nach § 34 SGB VIII je Hilfefall sind bei der Stadt Hilden hoch. Hilden gibt rund 50 Prozent aller Aufwendungen der Hilfen zur Erziehung für Heimerziehung aus.	127	E15	Die Stadt Hilden sollte mit einer Fallrevision die Ursachen für die hohen Aufwendungen bei den Fällen in Heimerziehung ermitteln und analysieren.	129

Tabelle 2: Bevölkerungsentwicklung zum 31.12. des Vorjahres nach IT.NRW

Grundzahlen	2015	2016	2017	2018	2019
Einwohner gesamt	54.894	55.185	55.569	55.817	55.764
Einwohner von 0 bis unter 18 Jahre	8.095	8.149	8.347	8.448	8.432
Einwohner von 0 bis unter 21 Jahre	9.496	9.651	9.891	10.007	9.944

Tabelle 3: Einflussfaktoren Fehlbetrag Hilfe zur Erziehung

Kennzahlen	2015	2016	2017	2018	2019
Aufwendungen Hilfe zur Erziehung in Euro					
Aufwendungen HzE gesamt in Euro	5.450.557	7.099.833	7.829.084	7.841.509	9.033.306
Aufwendungen HzE je EW von 0 bis unter 21 Jahre in Euro	574	736	792	784	908
Aufwendungen HzE je Hilfefall in Euro	18.666	21.913	22.305	21.960	22.927
Ambulante Aufwendungen HzE gesamt in Euro	1.598.528	1.669.186	1.823.706	2.137.406	2.430.010
Ambulante Aufwendungen HzE je Hilfefall in Euro	10.247	9.430	9.401	10.314	10.520
Stationäre Aufwendungen HzE gesamt in Euro	3.852.028	5.430.646	6.005.398	5.704.103	6.603.297
Stationäre Aufwendungen HzE je Hilfefall in Euro	28.324	36.943	38.251	38.068	40.511

Kennzahlen	2015	2016	2017	2018	2019
Falldichte HzE gesamt					
Falldichte HzE gesamt (Anzahl der Hilfefälle je 1.000 Einwohner von 0 bis unter 21 Jahre)	30,75	33,57	35,49	35,68	39,62
Anteil ambulanter Hilfen in Prozent					
Anteil ambulante Hilfefälle an den Hilfefällen HzE in Prozent	53,42	54,63	55,27	58,04	58,63
Anteil der Vollzeitpflegefälle in Prozent					
Anteil Vollzeitpflegefälle nach § 33 SGB VIII an den stationären Hilfefällen HzE in Prozent	44,85	39,46	40,13	45,61	42,33

Tabelle 4: Hilfen zur Erziehung §§ 27 ff. SGB VIII

Grundzahlen	2015	2016	2017	2018	2019
Flexible erzieherische Hilfen § 27 Abs. 2 und 3 SGB VIII					
Aufwendungen flexible erzieherische Hilfen gesamt in Euro	550.473	623.446	665.271	907.276	979.966
Anzahl der Hilfefälle	69	88	102	107,67	106
Sozialpädagogische Familienhilfen § 31 SGB VIII					
Aufwendungen sozialpädagogische Familienhilfen gesamt in Euro	208.216	205.576	205.576	125.000	126.270
Anzahl der Hilfefälle	22	26	21	14,83	15
Erziehung in einer Tagesgruppe § 32 SGB VIII					
Aufwendungen Erziehung in einer Tagesgruppe gesamt in Euro	318.543	301.726	318.395	331.435	424.460
Anzahl der Hilfefälle	10	9	9	10,08	12
Vollzeitpflege § 33 SGB VIII					
Aufwendungen Vollzeitpflege gesamt in Euro	902.960	1.134.209	1.146.926	1.101.259	1.406.204
Anzahl der Hilfefälle	61	58	63	68,34	69
Heimerziehung, sonst. betreute Wohnform § 34 SGB VIII					
Aufwendungen Heimerziehung gesamt in Euro	2.239.030	3.679.632	4.219.911	3.978.617	4.438.299
Anzahl der Hilfefälle	48	65	75	67,92	75

Grundzahlen		2015	2016	2017	2018	2019
Eingliederungshilfe für seel. behinderte Kinder und Jugendliche § 35a SGB VIII						
Aufwendungen Eingliederungshilfe für seel. behinderte Kinder und Jugendliche gesamt in Euro		595.754	672.508	787.867	834.564	969.568
Anzahl der Hilfefälle		48	53	54	62,33	79
Hilfe für junge Volljährige § 41 SGB VIII						
Aufwendungen Hilfe für junge Volljährige gesamt in Euro		559.583	425.939	456.252	554.024	588.847
Anzahl der Hilfefälle		33	24	26	23,91	29
Falldichte (Anzahl der Hilfefälle je 1.000 Einwohner von 18 bis unter 21)		23,55	15,98	16,84	15,34	19,18
Hilfe zur Erziehung für unbegleitete minderjährige Ausländer						
Aufwendungen für UMA in Euro		86.631	1.529.938	2.101.760	1.571.913	978.273
Anzahl der Hilfefälle		8	45	39	40,5	19

4. Bauaufsicht

4.1 Managementübersicht

Die wesentlichen Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Stadt Hilden im Prüfgebiet Bauaufsicht stellt die gpaNRW nachfolgend zusammenfassend dar.

Die Feststellungen und Empfehlungen haben wir tabellarisch in der Anlage aufgeführt. Die Reihenfolge ist chronologisch und gibt keine Priorisierung vor.

Inwieweit die dynamische Entwicklung der Corona-Pandemie auch Auswirkungen auf die Bautätigkeit haben wird, kann derzeit noch nicht abgeschätzt werden. Zum Zeitpunkt der Prüfung findet sie daher auch keine Berücksichtigung in unseren Analysen und Bewertungen.

Bauaufsicht

Die Stadt Hilden weist im interkommunalen Vergleich ein geringes Fallaufkommen je 10.000 Einwohner aus. Zudem ist die Zahl der Bauanträge – wie auch in den Vergleichskommunen – rückläufig. Die gesetzlichen Fristen hält die Stadt in der Regel ein. Gegenüber dem Jahr 2018 steigt im Jahr 2019 die Zahl der unerledigten Bauanträge. Dagegen weist die Stadt Hilden im Betrachtungsjahr 2019 keine Bauanträge zurück. Hierzu tragen auch die Informationen auf der Homepage der Stadt bei. Die Zahl der eingeholten Stellungnahmen je Bauantrag ist in Hilden überdurchschnittlich.

Den Prozess für die Bearbeitung von Bauanträgen hat Hilden noch nicht vollständig digitalisiert. Für die Bauaufsicht setzt die Stadt Hilden eine fachspezifische Software ein. Allerdings kann die Stadt Hilden zurzeit Bauanträge etc. nicht medienbruchfrei bearbeiten. Maßgeblich arbeitet die Bauaufsicht noch mit einer Papierakte. Bauanträge und Stellungnahmen von anderen Behörden kann die Stadt nicht elektronisch annehmen bzw. bearbeiten. Die Bauaufsicht der Stadt Hilden ist insgesamt gut organisiert, bietet jedoch noch einzelne Ansatzpunkte für Verbesserungen.

Die Personalkennzahl „Fälle je Vollzeit-Stellen in der Sachbearbeitung“ ist im Vergleichsjahr 2019 durchschnittlich. Unter Einbeziehung der unerledigten Bauanträge aus dem Vorjahr ist die Arbeitsbelastung der Sachbearbeitung hoch. Der Stellenanteil für den Overhead ist in Hilden im interkommunalen Vergleich hoch.

Im interkommunalen Vergleich weist die Stadt Hilden für das einfache und normale Genehmigungsverfahren überdurchschnittliche bzw. hohe Gesamtlaufzeiten in Kalendertagen aus. Auch aus diesem Grund sollte Hilden die Digitalisierung in der Bauaufsicht forcieren. Zudem sollte die eingeräumte Frist für nachzuliefernde Unterlagen bei unvollständigen oder mangelhaften Bauanträgen nicht pauschal vorgegeben werden. Außerdem sollte die Stadt einen Aufwandsdeckungsgrad für die Bauaufsicht ermitteln.

Die Stadt Hilden hat Ziele für die Bauaufsicht definiert. Diese kann die Stadt noch erweitern und mittels Kennzahlen überprüfen. Als Grundlage können die Kennzahlen in diesem Bericht dienen.

4.2 Inhalte, Ziele und Methodik

In dem Handlungsfeld Bauaufsicht befasst sich die gpaNRW hauptsächlich mit den Baugenehmigungen. Daneben bezieht sie auch die förmlichen Bauvoranfragen und Vorbescheide mit ein.

Ziel der gpaNRW ist es, auf Steuerungs- und Optimierungspotenziale hinzuweisen und Handlungsmöglichkeiten aufzuzeigen.

Für die Analyse arbeitet die gpaNRW unterstützend mit Kennzahlen. Um beispielsweise Personalkennzahlen zum Leistungsvergleich bilden zu können, wird das eingesetzte Personal getrennt nach Overhead und Sachbearbeitung erfasst. Der Kennzahlenvergleich schafft den notwendigen Überblick und ermöglicht eine Standortbestimmung innerhalb der mittleren kreisangehörigen Kommunen in NRW.

Mittels einer Prozessbetrachtung des einfachen Baugenehmigungsverfahrens werden die verwaltungsinternen Abläufe transparent. Wenn sich daraus Optimierungsansätze ergeben, weist die gpaNRW darauf hin. Ab dem 01. Januar 2019 gelten die Regelungen der neu gefassten Landesbauordnung (BauO NRW 2018). Damit ein Bezug des Prozesses zu den ermittelten Kennzahlen des Vergleichsjahres 2019 hergestellt werden kann, wird der in 2019 gültige Prozess dargestellt. Hinweise der Kommune auf Veränderungen durch die neue Landesbauordnung hat die gpaNRW bei Bedarf mit in den Erläuterungen aufgenommen.

Darüber hinaus hat die gpaNRW mit den Ansprechpartnerinnen und Ansprechpartnern der Kommune im Handlungsfeld Bauaufsicht die Themen Rechtmäßigkeit, Geschäftsprozesse, Digitalisierung und Transparenz erörtert. Um Anhaltspunkte zu erhalten, inwieweit die Kommunen in diesen Bereichen die Vorgaben erfüllen, hat die gpaNRW in allen Kommunen im Rahmen eines Interviews einheitliche Fragen gestellt. Eine tiefergehende Sachstandsabfrage zum Stand der Digitalisierung des Baugenehmigungsverfahrens in NRW hatte das Ministerium für Heimat, Kommunales, Bau und Gleichstellung des Landes Nordrhein-Westfalen bereits in 2018 durchgeführt. Soweit sich daraus Bezüge zu unserer Prüfung ergeben, hat die gpaNRW diese mit dargestellt.

Für die Ermittlung der Kennzahlen zum Personaleinsatz hat die gpaNRW die tatsächliche unterjährige Ist-Situation der Stellenbesetzung erfasst. Dabei sind die vollzeitverrechneten Stellenanteile ohne Trennung zwischen Beamten und Beschäftigten für die definierte Aufgabe erhoben worden. Eine Aufteilung fand zwischen Sachbearbeitung und Overhead statt.

4.3 Baugenehmigung

Mittelpunkt unserer Betrachtung sind die gestellten Anträge und das Genehmigungsverfahren.

4.3.1 Strukturelle Rahmenbedingungen

Die Stadt Hilden ist nach Angaben von IT.NRW zum 31. Dezember 2019 mit 55.625 Einwohnern eine überdurchschnittlich große mittlere kreisangehörige Stadt Nordrhein-Westfalens. Die Fläche von ca. 26 qkm ist im Vergleich niedrig. Für die Berechnung der nachfolgenden Kennzahlen hat die gpaNRW für die Stadt Hilden 221 Fälle ermittelt. Diese resultieren aus drei Vorlagen für die Genehmigungsfreistellung sowie 35 Anträge im normalen und 183 Anträge im einfachen Genehmigungsverfahren.

Strukturkennzahlen Bauaufsicht 2019

Kennzahlen	Hilden	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Fälle je 10.000 EW	40	31	55	66	76	171	79
Fälle je qkm	9	1	2	3	4	15	79
Anteil der Anträge im normalen Genehmigungsverfahren an den Fällen in %	15,84	1,78	6,10	8,96	12,84	40,94	54
Anteil der Anträge im einfachen Genehmigungsverfahren an den Fällen in %	82,81	53,54	80,45	85,23	89,87	96,77	54
Anteil der Vorlagen im Freistellungsverfahren an den Fällen in %	1,36	0,00	1,39	4,44	9,51	25,61	79

Das Fallaufkommen je 10.000 Einwohner der **Stadt Hilden** liegt im 1. Viertelwert und ist damit gering. Von den bisher geprüften Kommunen weisen 75 Prozent einen höheren Wert aus. Die Kennzahl für das Jahr 2018 war mit 46 Fällen je 10.000 Einwohner ebenfalls niedrig. Dagegen ist die Fallzahl bezogen auf die Fläche überdurchschnittlich. Hier wirkt sich die Fläche der Stadt Hilden aus, die mit ca. 26 qkm kleiner ist als die Stadtfläche der meisten 129 mittleren Vergleichskommen.

Von den in Hilden eingehenden Bauanträgen haben die im einfachen Genehmigungsverfahren den größten Anteil. Im interkommunalen Vergleich liegt der Anteil der einfachen Genehmigungsverfahren im Bereich des Median, die Freistellungsverfahren sind niedrig. Die normalen Verfahren weisen im Vergleichsjahr 2019 einen hohen Anteil in Bezug zum Fallaufkommen auf.

Anteil der Anträge im normalen Genehmigungsverfahren an den Fällen in Prozent 2019



Nach Auskunft der Stadt Hilden haben Neubauten im normalen Baugenehmigungsverfahren im Jahr 2019 einen Anteil von ca. 18 Prozent der Bauanträge. Im Vorjahr waren es ca. 23 Prozent. Der überwiegende Teil der Bauanträge im normalen Baugenehmigungsverfahren ist aufgrund von Nutzungsänderungen oder baulichen Änderungen gestellt worden.

In den Jahren 2018 und 2019 gab es in Hilden keine größeren Bauvorhaben oder den Ausweis neuer Baugebiete. Die Stadt Hilden ist aufgrund der geringen Fläche und der überdurchschnittlichen Bevölkerung eine dicht besiedelte Stadt, in der vielfach nur eine Nachverdichtung gemäß § 13a BauGB möglich ist.

Auf einem ehemaligen Schulstandort entstehen in Hilden zukünftig zwölf Mehrfamilienhäuser und 40 Reihenhäuser. Die Stadt rechnet in naher Zukunft mit den ersten Bauanträgen. Zudem möchte Hilden auf einem weiteren aufgegebenen Schulstandort ebenfalls eine Wohnbebauung ausweisen. Weiterhin hat die Stadt im Zuge der Nachverdichtung am 18. November 2020 einen Aufstellungsbeschluss für sechs Mehrfamilienhäuser und vier Einfamilienhäuser gefasst.

Die gpaNRW hat für diese Prüfung lediglich Grundzahlen aus den Jahren 2018 und 2019 abgefragt. Hieraus lässt sich zwar noch kein Trend erkennen, dennoch zeigen sich Schwankungen bei den Fallzahlen.

Entwicklung der Fallzahlen für Hilden

Grundzahlen	2018	2019
Vorlagen im Freistellungsverfahren	6	3
Bauanträge	249	218
Davon Bauanträge im einfachen Verfahren	223	183
Davon Bauanträge im normalen Genehmigungsverfahren	26	35

Das Inkrafttreten der neuen Landesbauordnung (BauO NRW 2018) zum 01. Januar 2019 hat dazu geführt, dass bestimmte Vorhaben nach der neuen Rechtslage genehmigungsfrei sind. Bis Ende 2018 musste für diese Vorhaben noch ein Bauantrag gestellt werden. Zudem haben Bauherren gegebenenfalls bewusst noch Anträge im Jahr 2018 gestellt, um eine Entscheidung nach altem Recht zu erhalten. Dagegen wurden Bauanträge eventuell erst im Jahr 2019 gestellt, um von der neuen Rechtslage zu profitieren.

In **Hilden** ist die Anzahl der Bauanträge im einfachen Genehmigungsverfahren um 40 Fälle gesunken. Eine Reduzierung der Bauanträge im Jahr 2019 ist auch in den anderen mittleren kreisangehörigen Kommunen feststellbar. Während der Rückgang 2019 in Hilden ca. zwölf Prozent beträgt, liegt der Durchschnitt der Vergleichskommunen bei ca. 22 Prozent. Die Stadt Hilden führt den Rückgang der Bauanträge auch auf eine geringere „Anzahl der Baulandreserven“ in Hilden zurück.

Neben der Anzahl und Art der zu bearbeitenden Fälle beeinflussen auch Strukturen wie z. B. Naturschutz- oder Trinkwassergebiete die Arbeit der Bauaufsicht. Außerdem wirken sich Einrichtungen wie Flughäfen und Bahnanlagen sowie Denkmäler auf die Betätigung der Bauaufsicht aus. Dadurch sind unterschiedliche Behörden/Ämter am Baugenehmigungsverfahren zu beteiligen. Diese Rahmenbedingungen für die Bauaufsicht drücken sich in der Anzahl der ein-

zuholenden Stellungnahmen aus. Grundsätzlich sollte die Zahl der eingeholten bauaufsichtlichen Stellungnahmen auf das notwendige Maß beschränkt werden, damit das Genehmigungsverfahren so zügig wie möglich abläuft.

Stellungnahmen Bauaufsicht 2019

Kennzahlen	Hilden	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Intern eingeholte bauaufsichtliche Stellungnahmen je Bauantrag gesamt	3,75	0	1	2	3	6	47
Extern eingeholte bauaufsichtliche Stellungnahmen je Bauantrag gesamt	0,30	0	1	1	1	2	48
Summe eingeholter bauaufsichtlicher Stellungnahmen gesamt je Bauantrag gesamt	4,06	1	2	3	4	8	56

Die Anzahl der intern oder extern eingeholten Stellungnahmen hat Auswirkungen auf die Bearbeitungsdauer der Genehmigungsverfahren. Für das Jahr 2018 verzeichnet die **Stadt Hilden** 894 Stellungnahmen. Für das Jahr 2019 bedeutet dies ein Rückgang von zehn Stellungnahmen. Im interkommunalen Vergleich positioniert sich Hilden bei den eingeholten Stellungnahmen überdurchschnittlich.

Nach Auskunft der Stadt ist die Anzahl der internen Stellungnahmen auch der dichten Bebauung des Stadtgebietes geschuldet. Bei den Bauanträgen beteiligt Hilden regelmäßig das Planungs- und Vermessungsamt, dies gilt insbesondere bei Bauvorhaben entsprechend § 34 BauGB (Zulässigkeit von Vorhaben innerhalb der im Zusammenhang bebauten Ortsteile). Zudem holt die Stadt immer Stellungnahmen vom Tiefbau- und Grünflächenamt ein. Grund hierfür ist nach Aussage der Verwaltung, dass einerseits einige Regenwasserkanäle keine weiteren Wassermengen aufnehmen können. Andererseits ist zu klären, ob aufgrund der Straßensituation in Hilden Feuerwehraufstellflächen im öffentlichen Raum ohne Auswirkungen auf die öffentliche Verkehrsfläche genehmigt werden können. Das Grünflächenamt gibt immer eine Stellungnahme bzgl. der Anforderungen an die Baumschutzsatzung und die Sicherung der vorhandenen Straßenbäume ab. Zudem bittet die Verwaltung häufig die Feuerwehr bezüglich des zweiten Rettungsweges um eine Stellungnahme.

4.3.2 Rechtmäßigkeit

→ Feststellung

Die Bauaufsicht der Stadt Hilden hält die gesetzlich vorgegebenen Fristen in der Regel ein.

Eine rechtmäßige Aufgabenerfüllung zeichnet sich durch die Einhaltung der gesetzlichen Frist- und Prüfvorgaben sowie eine verursachungsgerechte Aufwandsdeckung aus. Zudem sollten die Bediensteten rechtssicher agieren können.

Die **Stadt Hilden** hält die Frist von zwei Wochen gemäß § 71 Abs. 1 der BauO NRW nach Eingang des Bauantrages zur Überprüfung der Vollständigkeit ein. Nur während der Urlaubszeit oder bei krankheitsbedingten Ausfällen kann es zu einer Fristüberschreitung kommen. Das Stadtgebiet hat Hilden für die Verteilung der Bauanträge auf die Sachbearbeiter in vier Bezirke unterteilt. Für den Vertretungsfall hat die Stadt Anleitungen elektronisch hinterlegt. Hierauf können alle Sachbearbeiter zugreifen. Auch getroffene Entscheidungen sind digital dokumentiert. Zudem hat die Stadt eine Sachgebietsrunde mit allen Sachbearbeitern eingerichtet, eine Rücksprache mit der Sachgebietsleitung ist grundsätzlich möglich.

Das Einhalten der gesetzlich vorgegebenen Arbeitsschritte und Fristen schafft Rechtssicherheit und kann ein Klageverfahren verhindern. Gemäß § 64 Abs. 2 BauO NRW hat die Bauaufsicht innerhalb einer Frist von sechs Wochen nach Eingang des vollständigen Bauantrages über den Antrag im einfachen Genehmigungsverfahren zu entscheiden. Diese Frist hält die Stadt Hilden in der Regel ein. In den Jahren 2018 und 2019 wurde die Einhaltung der Frist durch Personalausfälle erschwert. Die Verlängerungsmöglichkeit gemäß § 64 Abs. 2 BauO NRW nimmt die Stadt Hilden nach einer Absprache mit dem Bauherrn wahr.

Entscheidungen und Stellungnahmen gemäß § 72 Abs. 2 BauO NRW 2000 holt die Bauaufsicht der Stadt Hilden immer gleichzeitig ein, um die entstehenden Verzögerungen zu minimieren. Die Angrenzer benachrichtigt die Stadt Hilden gem. § 72 BauO NRW immer, wenn es um die Abstandsflächen entsprechend § 6 der Bauordnung geht. Um das Erlöschen von Genehmigungen nachzuhalten, überwacht die Stadt Hilden den Baubeginn gem. § 75 BauO NRW.

Für fehlende Unterlagen/Nachweise, bei Baubeginn oder bei der abschließenden Abnahme, erhebt die Stadt Hilden eine Gebühr. Bei Ermessensentscheidungen erhebt Hilden die Gebühr nach dem Aufwand. Allerdings ermittelt die Bauaufsicht keinen Aufwandsdeckungsgrad. Um Besonderheiten zu erkennen, kann es jedoch sinnvoll sein, diesen im Haushaltsplan zu dokumentieren und jährlich fortzuschreiben (siehe Kapitel: „Transparenz“).

→ **Empfehlung**

Die Stadt Hilden sollte einen Aufwandsdeckungsgrad ermitteln und die ihr zustehenden Gebühren stichprobenhaft überprüfen.

4.3.3 Zurückgewiesene und zurückgenommene Bauanträge

- Die Stadt Hilden weist im Jahr 2019 keine Bauanträge zurück. Der Anteil der Rücknahmen ist im interkommunalen Vergleich überdurchschnittlich.

Eine Kommune sollte durch gute Vorabinformationen - beispielsweise im Internet oder im Wege der Bauberatung - versuchen, die Anteile der zurückgewiesenen oder zurückgenommenen Bauanträge gering zu halten. So kann sie die Verfahrensdauer optimieren und bürgerfreundlich agieren.

Zurückgewiesene und zurückgenommene Bauanträge 2019

Kennzahlen	Hilden	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Anteil zurückgewiesener Bauanträge an den Bauanträgen gesamt in %	0,00	0,00	0,00	0,00	1,21	17,54	70
Anteil zurückgenommener Bauanträge an den Bauanträgen gesamt in %	9,17	0,00	2,27	4,17	6,73	17,54	74

Durch § 71 BauO NRW 2018 erfolgte eine Anpassung an die Musterbauordnung. Im Gegensatz zur BauO NRW 2000 ist eine Zurückweisung von unvollständigen Bauanträgen entfallen. Werden Mängel an einem Bauantrag innerhalb der vorgesehenen Frist durch den Antragsteller bzw. die Antragstellerin nicht behoben, gilt der Bauantrag als zurückgenommen.

Die Kennzahl „Anteil der zurückgewiesenen Bauanträge“ bezieht sich auf eingegangene Anträge aus 2018, die noch nach altem Recht behandelt und entsprechend in 2019 zurückgewiesen wurden.

Die vorgenannten Kennzahlen können als Indikator für die Qualität der eingereichten Bauanträge gelten. Hierbei sind gute Vorabinformationen oder eine umfangreiche Beratung meist ein Schlüssel zur Qualitätssteigerung. Gleichwohl stellt dies eine freiwillige Leistung der Kommunen dar. Interessant ist in diesem Zusammenhang die Erkenntnis, dass eine gute Information der Bauwilligen nicht zwingend von der Höhe des Personaleinsatzes in den Bauberatungen von Kommunen abhängt. Die gpaNRW konnte keine Korrelation zwischen dem Anteil der zurückgewiesenen Bauanträge und dem Personaleinsatz feststellen. Als günstige und wichtige Informationsquelle können daher Beratungsbroschüren oder das Internet dienen.

Auf der Homepage veröffentlicht die **Stadt Hilden** umfassende Informationen zum Baugenehmigungsverfahren. Neben dem Formular-Download findet der Bauherr die Kontaktdaten der Ansprechpartner. Zusätzlich bietet die Stadt Beratungstermine mit und ohne Voranmeldung an.

Die Stadt Hilden hat lediglich im Jahr 2018 zwölf Bauanträge zurückgewiesen. Dagegen wurden in den Jahren 2018/19 insgesamt 34 Bauanträge durch die Antragssteller zurückgenommen. Nach Auskunft der Verwaltung konnten die Bauherren in vielen Fällen keine Baulast zur Eintragung in das Baulastenverzeichnis vorlegen. Auch gab es Fälle bei denen die nachgeforderten Unterlagen nicht fristgerecht vorgelegt wurden.

4.3.4 Geschäftsprozesse

→ Feststellung

Die Stadt Hilden kann zurzeit Bauanträge nicht medienbruchfrei bearbeiten.

Die klare Regelung von Arbeitsabläufen und Entscheidungsbefugnissen beeinflusst den Prozess. Für das Genehmigungsverfahren sollte die Bauaufsichtsbehörde deshalb eindeutige Prozessschritte festlegen. In diesen Prozessschritten sollten die Schnittstellen auf das notwendige

Maß beschränkt werden, da dies die Bearbeitungsdauer optimiert. Dabei sollte der Gesamtprozess möglichst ohne Medienbrüche durchlaufen werden können.

Die maßgebliche Bauakte führt die **Stadt Hilden** in Papierform. Zur Unterstützung der Sachbearbeiter setzt Hilden eine fachspezifische Software ein. Jedoch ist die Annahme eines elektronisch eingereichten Antrages in Hilden zurzeit nicht möglich. Die Baugenehmigungsanträge, Sachstandsanfragen, Stellungnahmen etc. erhält die Stadt in Papierform oder per E-Mail. Durch das Einarbeiten der Informationen aus der Papierakte in die Software entsteht ein Medienbruch. Aktuell scannt die Stadt Hilden eingehende Bauanträge noch nicht ein. Stellungnahmen von externen Behörden gem. § 71 Abs. 2 BauO NRW) erhält die Stadt sowohl elektronisch wie auch in Papierform.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Hilden sollte die digitale Bauakte einführen, um eine medienbruchfreie Bearbeitung des Antrages sowie dessen Archivierung zu ermöglichen.

Die Verantwortungsbereiche der Sachbearbeiter hat die Stadt Hilden noch nicht in einer Dienstweisung oder Arbeitsanleitung schriftlich geregelt. Für das sichere Bearbeiten von Genehmigungsfreistellung im einfachen und normalen Genehmigungsverfahren sind allerdings in der Fachsoftware Checklisten hinterlegt. Zudem gibt es der eingesetzten Software einen elektronischen Aktenplan. Die Sachbearbeitung kann hier nach verschiedenen Kennziffern Vorgänge filtern. Im Vertretungsfall ist somit eine Bearbeitung der Bauanträge gewährleistet. In einer Excel-Datei ist die Zuständigkeit und Unterschriftsberechtigung im Sachgebiet „untere Bauaufsichtsbehörde und allgemeines Baurecht“ mit Stand vom 01. Oktober 2020 klar geregelt.

In der Bauaufsicht findet regelmäßig eine „Sachgebietsrunde“ mit allen Sachbearbeitern statt. Hier thematisiert die Stadt unter anderem Ermessensentscheidungen. Diese hinterlegt die Stadt in der Software bzw. dokumentiert die getroffenen Entscheidungen in einer Mail an die Sachgebietsgruppe. Zudem hat die Stadt Hilden die einzelnen Verfahrensschritte für eine Baugenehmigung in einer PowerPoint-Präsentation „Prozessabläufe Baugenehmigung“ festgehalten.

Die Stadt Hilden hat das Stadtgebiet für die Bearbeitung der eingehenden Bauanträge in vier Bezirke aufgeteilt. Je nach Auslastung der Mitarbeiter verteilt die Amtsleitung die Bauanträge aber auch losgelöst von den Bezirken auf die Sachbearbeitung. Die Bezirksaufteilung führt in der Regel dazu, dass der Bauherr im Vorfeld des Bauantrages darüber informiert ist, wer seinen Antrag bearbeitet. Zudem bearbeiten und entscheiden die Sachbearbeiter über die Bauanträge überwiegend eigenverantwortlich. Das ist unter dem Aspekt der Korruptionsprävention nicht optimal, da die Sachbearbeiter ebenfalls für die Ablehnungen von Anträgen und Anhörungen zuständig sind.

4.3.5 Prozess des einfachen Baugenehmigungsverfahrens

Die gpaNRW hat den Prozess des einfachen Baugenehmigungsverfahrens für alle Kommunen nach einem einheitlichen Layout dargestellt und den jeweiligen Berichten zur Bauaufsicht als Anlage beigefügt. Dadurch werden die verwaltungsinternen Abläufe transparent und im Vergleich zu den anderen Kommunen können Unterschiede schneller erkannt werden.

→ **Feststellung**

Der Prozessablauf des einfachen Baugenehmigungsverfahrens ist in der Stadt Hilden gut gestaltet, bietet aber noch Ansätze für Verbesserungen.

Im Baugenehmigungsverfahren sollte eine Kommune ein einheitliches Vorgehen sicherstellen und die Beschäftigten im Wege der Korruptionsprävention schützen, damit die Verfahren rechtssicher abgewickelt werden können. Schnittstellen sollte eine Kommune auf ein Minimum reduzieren und notwendige Beteiligungen in möglichst kurzer Zeit abschließen. Zudem sollte sie mehrfache Vollständigkeitsprüfungen oder unnötige Beteiligungen vermeiden, um das Verfahren zu beschleunigen.

Bei der **Stadt Hilden** geht der Bauantrag in Papierform in der Poststelle ein. Wie bereits beschrieben, kann die Stadt digitale Bauanträge noch nicht annehmen. Auch die Digitalisierung der Anträge direkt nach dem Eingang erfolgt in Hilden nicht. Diese sofortige Digitalisierung bietet den Vorteil, dass zu beteiligenden Stellen innerhalb der Verwaltung zeitgleich die Information über den Bauantrag erhalten.

Das Geschäftszimmer der Bauaufsicht legt eine Bauakte an und erfasst den Bauantrag in der Software. Zudem erfolgt hier die Zuordnung der eingegangenen Bauanträge auf die Sachbearbeitung der vier Baubezirke der Stadt. Im Anschluss sichtet die Amts-/Sachgebietsleitung die Anträge und leitet diese an die Sachbearbeiter weiter. Bei Besonderheiten erhält auch der Baudezernent die Bauanträge und versieht diese gegebenenfalls mit einem Bearbeitungsvermerk.

Im Anschluss prüft die Sachbearbeitung den Bauantrag auf Vollständigkeit. Ist dieser vollständig, versendet die Sachbearbeitung eine Eingangsbestätigung. Sind die Unterlagen für den Bauantrag unvollständig oder weisen erhebliche Mängel auf, werden mit dem Versenden der Eingangsbestätigung weitere Unterlagen angefordert.

Für das Nachfordern von Unterlagen räumt die Stadt Hilden den Bauherrn aufgrund von einem Personalengpass im Jahr 2019 eine Frist von zwei Monaten ein. Im Sinne der „Bürgerfreundlichkeit“ gewährt die Stadt zudem eine Fristverlängerung.

Gemäß den Handlungsempfehlungen des Landes NRW sollen die Unterlagen innerhalb einer angemessenen Frist (§ 71 Absatz 1 Satz 2 BauO NRW 2018¹⁷) vervollständigt bzw. Mängel beseitigt werden. Diese Frist sollte nicht pauschal festgelegt werden, da sich diese negativ auf die Gesamtlaufzeit auswirkt.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Hilden sollte zukünftig für nachzuliefernde Unterlagen nicht eine pauschale Frist von zwei Monaten vorgeben. Diese Frist sollte Hilden nach einer Einzelfallbeurteilung angemessen kurz wählen, um das Verfahren zu beschleunigen.

Die Sachbearbeitung veranlasst auch die Stellungnahme von internen Ämtern und externen Behörden. Grundsätzlich wird das Planungs- und Vermessungsamt der Stadt an dem Verfahren beteiligt. Zudem holt Hilden aufgrund der engen Bebauung der Stadt häufig eine Stellungnahme der Feuerwehr ein.

¹⁷ Handlungsempfehlung BauO MHKBG NRW 2018

Werden die erforderlichen Unterlagen vom Bauherrn in Hilden nicht nachgereicht, gilt der Antrag als zurückgenommen und die Sachbearbeitung erstellt den Gebührenbescheid. Sind die Unterlagen für den Bauauftrag vollständig und die Prüfung durch die zu beteiligenden Stellen abgeschlossen, erstellt die Sachbearbeitung den Genehmigungs- und Gebührenbescheid.

Sofern ein Bauantrag in Hilden abgelehnt werden muss, führt die Sachbearbeitung eine Anhörung durch. Den Gebühren- und Ablehnungsbescheid versendet ebenfalls die Sachbearbeitung. Trägt der Bauherr Gründe vor, die eine Genehmigung des Bauantrages rechtfertigen, wird der Antrag gebührenpflichtig genehmigt.

Die wöchentliche Besprechung der Bauanträge mit der Amtsleitung und allen Sachbearbeitern dient unter anderem der Korruptionsprävention. Allerdings fehlt das vier-Augen-Prinzip bei der Genehmigung bzw. Ablehnung von Bauanträgen. Dieses erfolgt zurzeit nur beim Eingang der Bauanträge.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Hilden sollte auch aus Gründen der Korruptionsprävention das vier-Augen-Prinzip bei der Genehmigung von Bauanträgen ausweiten.

4.3.6 Laufzeit von Bauanträgen

- Die Stadt Hilden weist hohe Gesamtlaufzeiten im normalen und einfachen Baugenehmigungsverfahren aus.

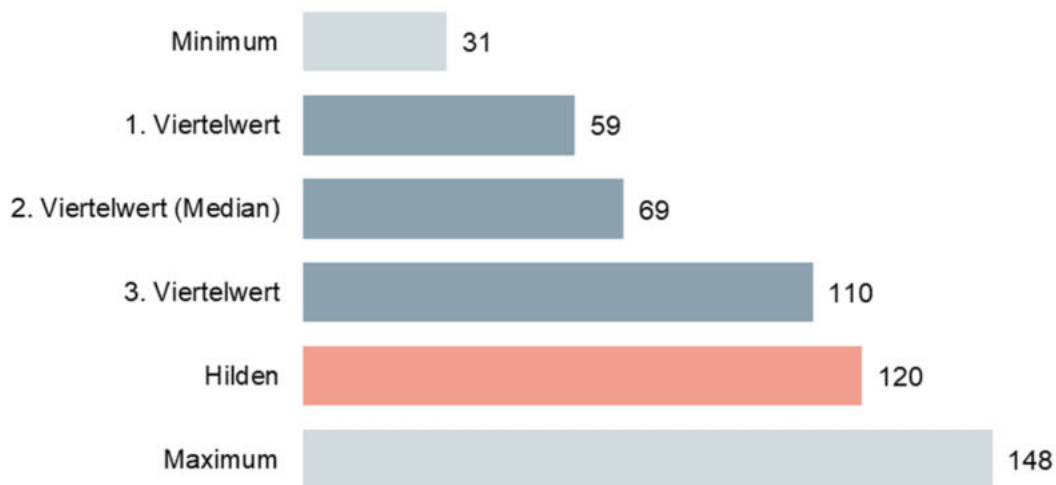
Die Orientierungsgröße für eine durchschnittliche Laufzeit in Höhe von zwölf Wochen (= 84 Kalendertage) sollte ab dem 01. Januar 2019 bei den Bauanträgen nach Antragseingang nicht überschritten werden.

Die vorgenannte durchschnittliche Laufzeit orientiert sich an der maximalen Dauer der einfachen Verfahren, die § 64 Abs. 2 BauO NRW 2018 vorsieht. Als Durchschnittswert sollte diese Zielgröße aus Sicht der gpaNRW erreichbar sein. Wie stark der Durchschnittswert von den Verfahren beeinflusst wird, die nicht zu den einfachen Verfahren nach § 64 Abs. 2 BauO NRW 2018 zählen, kann erst nach Vorliegen von entsprechenden Erfahrungswerten beurteilt werden.

Die gpaNRW hat die Laufzeit von Bauanträgen für das einfache und das normale Antragsverfahren in jeweils zwei Varianten erhoben:

- ab dem Zeitpunkt, zu dem der Bauantrag mängelfrei und vollständig der Bauaufsicht vorliegt bis zur Erteilung des Genehmigungs- oder Ablehnungsbescheides und
- als Gesamtlaufzeit ab dem Antragseingang bis zur Erteilung des Genehmigungs- oder Ablehnungsbescheides.

Gesamtlaufzeit in Kalendertagen von Bauanträgen (einfaches Genehmigungsverfahren) 2019



In den interkommunalen Vergleich sind 39 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



Die Gesamtlaufzeit für das einfache Baugenehmigungsverfahren ist in der **Stadt Hilden** überdurchschnittlich lang. Mit 119 Kalendertagen überschreitet die Stadt die Orientierungsgröße deutlich. Im Vorjahr 2018 waren die Gesamtlaufzeiten in der Stadt Hilden sieben Kalendertage kürzer. Einerseits ist der geringe Grad der Digitalisierung die Ursache für die langen Laufzeiten in Hilden (siehe Kapitel: „Geschäftsprozesse“, „Digitalisierung“). Andererseits war im Jahr 2019 die Personalsituation in Hilden angespannt (siehe Kapitel: „Personaleinsatz“).

Auf die Gesamtlaufzeiten wirken sich auch externe Faktoren, wie lange Wartezeiten für Stellungnahmen und das Nachreichen von Unterlagen durch die Antragsteller mit möglichen Fristverlängerungen, aus.

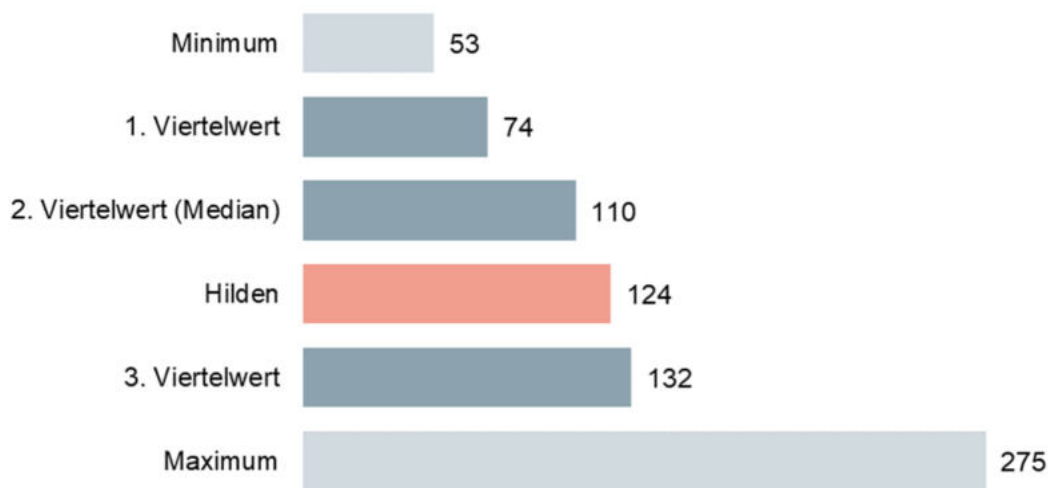
Ist ein Bauantrag unvollständig oder weist erhebliche Mängel auf, fordert die Bauaufsicht den Bauherrn zur Behebung der Mängel innerhalb einer angemessenen Frist auf (§ 71 Absatz 1 Satz 2 BauO NRW 2018). Nach Rücksprache mit der Verwaltung räumt die Stadt Hilden den Bauherrn eine Frist von zwei Monaten ein, diese wirkt sich negativ auf die Gesamtlaufzeit aus (siehe Kapitel: „Prozess des einfachen Baugenehmigungsverfahrens“).

Mit der neuen Landesbauordnung besteht erstmals eine Berichtspflicht der Bauaufsichtsbehörden an die obersten Bauaufsichtsbehörden über die durchschnittliche Verfahrensdauer. Diese erfolgt jährlich zum 31. Dezember. Allerdings gibt es bisher noch keine Kriterien zur Ermittlung der Laufzeiten und noch keine Rechtsverordnung, die die Berichtspflicht näher konkretisiert.

Im Jahr 2019 betrugen die internen Laufzeiten in Hilden für das einfache Baugenehmigungsverfahren 61 Kalendertage, 2018 waren es nur 46 Kalendertage. Weniger als die Hälfte der bisher geprüften Kommunen konnten Angaben zu den Laufzeiten für die verschiedenen Verfahrensarten (einfaches oder normales Genehmigungsverfahren) machen.

Neben den dargestellten Gesamtlaufzeiten von einfachen Genehmigungsverfahren, die den größten Anteil an Anträgen in Hilden betreffen, gibt es normale Genehmigungsverfahren.

Gesamtlaufzeit in Kalendertagen von Bauanträgen (normales Genehmigungsverfahren) 2019



In den interkommunalen Vergleich sind 36 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



Die Gesamtlaufzeit im Jahr 2019 bei den normalen Genehmigungsverfahren beträgt in der **Stadt Hilden** 124 Kalendertage, ca. eine Woche kürzer als bei dem bereits dargestellten einfachen Verfahren. Mit diesem Wert liegt die Stadt Hilden bei den normalen Genehmigungsverfahren über dem 2. Viertelwert. Im Jahr 2018 war die Gesamtlaufzeit bei den normalen Genehmigungsverfahren zwölf Tage kürzer. Die interne Laufzeit betrug im Jahr 2019 in Hilden 70 Kalendertage. Im Jahr 2018 waren es nur 41 Tage.

4.3.7 Personaleinsatz

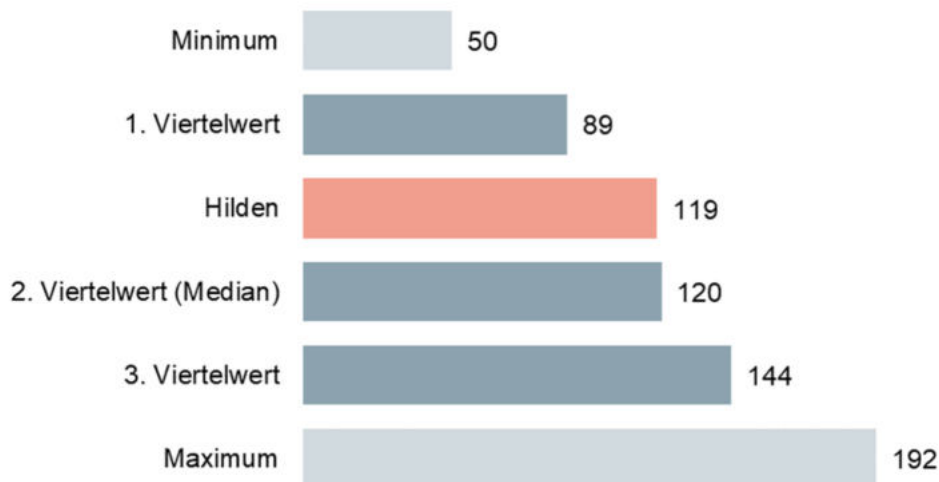
Die gpaNRW betrachtet das gesamte Personal, das für Baugenehmigungen eingesetzt ist – auch wenn die Kommune es organisatorisch selbst nicht direkt der Baugenehmigung zugeordnet hat. Durch diese aufgabenorientierte Personalerfassung werden die Daten vergleichbar.

- Unter Einbeziehung der unerledigten Bauanträge aus dem Jahr 2018, ist die Sachbearbeitung der Bauaufsicht der Stadt Hilden im interkommunalen Vergleich 2019 überdurchschnittlich belastet.

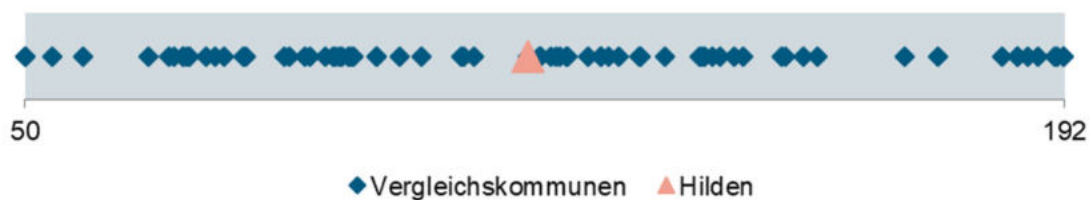
Grundsätzlich sollte eine Kommune auf veränderte Rahmenbedingungen, wie z. B. Veränderung der zu bearbeitenden Fälle, reagieren. Bei sinkenden Antragszahlen sollten dem Personal auch andere Aufgaben zugewiesen werden. Wenn die Antragszahlen ansteigen, sollte die Personalbelastung nachgehalten werden, um bei drohender Überlastung ggf. weiteres Personal unterstützend einsetzen oder z. B. ablauforganisatorisch reagieren zu können.

Auf der Basis von 261 Fällen aus der Genehmigungsfreistellung, der Bauanträge sowie der förmlichen Bauanfrage hat die gpaNRW die nachfolgende Kennzahl ermittelt. In die Berechnung sind 2,195 Vollzeit-Stellen in der Sachbearbeitung eingeflossen. Im Jahr 2018 hat die Stadt 2,179 Vollzeit-Stellen eingesetzt.

Fälle je Vollzeit-Stelle Sachbearbeitung Bauaufsicht 2019



In den interkommunalen Vergleich sind 71 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



Im Jahr 2018 gab es in der **Stadt Hilden** mit 136 Fällen je Vollzeit-Stelle in der Sachbearbeitung ein höheres Aufkommen. Die Stadt lag mit diesem Wert im interkommunalen Vergleich fast am 2. Viertelwert.

Die Personalkennzahl darf nie isoliert betrachtet werden. Vielmehr ist diese im Zusammenhang mit den anderen von der gpaNRW erhobenen Daten zu sehen. Hier spielen neben der bereits beschriebenen Laufzeit auch die Prozessgestaltung eine wichtige Rolle. Gleichzeitig wirkt sich

die Zahl an unerledigten Fälle aus Vorjahren und der Digitalisierungsgrad auf die Fälle je Vollzeitstelle in der Sachbearbeitung aus. Zum Stichtag 01. Januar 2019 weist die Stadt Hilden 104 unerledigte Bauanträge aus. Im Jahr 2018 waren es 26 unerledigte Bauanträge weniger.

Nach Auskunft der Stadt waren im Betrachtungszeitraum nicht alle Vollzeit-Stellen in der Sachbearbeitung durchgängig besetzt. Außerdem lagen im Jahr 2019 zwei Überlastungsanzeigen im Sachgebiet vor. Die Stadt hat diese ausgewertet und die Aufgaben in der Bauaufsicht zum 01. Januar 2020 neu organisiert. Aufgrund der Auswirkungen durch die Corona-Pandemie hat die Stadt jedoch noch keine Erkenntnisse über den Erfolg dieser Maßnahme. Zudem hatte die Stadt auch im Jahr 2020 Personalengpässe. Um die Belastung der Sachbearbeitung zu verringern plant die Stadt die Zahl der Vollzeit-Stellen in der Sachbearbeitung im Jahr 2021 aufzustocken. Hierbei handelt es sich um eine bis zum 31. Mai 2023 zeitlich befristete Maßnahme der Dezernatsleitung. Hierdurch sollten entstandene Arbeitsrückstände aufgeholt und die Digitalisierung des Baugenehmigungsverfahrens vorangetrieben werden.

Die Auslastung der Mitarbeiter und Mitarbeiterinnen wirkt sich auch auf weitere Kennzahlen aus. Unterbesetzung kann dazu führen, dass die gesetzlichen Frist- und Prüfvorgaben nicht eingehalten werden. Insbesondere die Werte zu den Laufzeiten und dem Bestand unerledigter Bauanträge geben zusätzliche Anhaltspunkte zur Personalauslastung.

Weitere Kennzahlen 2019

Kennzahlen	Hilden	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Verhältnis unerledigter Bauanträge zum 01. Januar zu den neuen Bauanträgen in %	47,71	5,65	17,75	30,72	58,68	449,71	47
Overhead-Anteil Bauaufsicht in %	26,71	1,48	7,89	13,68	18,63	28,20	78

Die Kennzahl für die **Stadt Hilden** weist einen überdurchschnittlichen Wert im Verhältnis der unerledigten Bauanträge zum 01. Januar 2019 aus. Von den bisher geprüften mittleren kreisangehörigen Kommunen haben zwölf einen höheren prozentualen Anteil an unerledigten Bauanträgen. Die Anzahl der unerledigten Bauanträge ist in Hilden unwesentlich von 42 Anträgen im Jahr 2018 auf 40 Anträge im Jahr 2019 gesunken. Die bereits beschriebene Personalsituation erschwert die Bearbeitung der unerledigten Bauanträge.

Für den Overhead setzt die Stadt Hilden 0,80 Vollzeit-Stellen in den Jahren 2018/2019 ein und bildet den Maximalwert im interkommunalen Vergleich ab. Das bisherige Maximum war unwesentlich geringer. Grund für den hohen Overhead-Anteil sieht die Stadt einerseits in der Neuorganisation des Sachgebietes. Andererseits ist nach Rückmeldung der Stadt der Planungsaufwand unter anderem im Bereich der Nachverdichtung hoch.

Grundsätzlich stellt die gpaNRW auch die Baugenehmigungen ins Verhältnis zum hierfür eingesetzten Personal. Die Stadt Hilden konnte ihren Personaleinsatz in der Bauaufsicht jedoch nicht

zwischen Baugenehmigungen und der Bearbeitung von förmlichen Bauvoranfragen/Vorbescheiden differenzieren. Daher bilden wir auch die nachfolgenden Werte der Vergleichskommunen nur informativ ab.

Fälle je Vollzeit-Stelle Sachbearbeitung Baugenehmigung

Hilden	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
k.A.	50	99	128	154	188	35

Personaleinsatz förmliche Bauvoranfragen/Vorbescheide 2019

Kennzahlen	Hilden	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Vorbescheide je Vollzeit-Stelle Sachbearbeitung förmliche Bauvoranfragen/Vorbescheide	k.A.	5	41	74	106	233	22
Förmliche Bauvoranfragen je Vollzeit-Stelle Sachbearbeitung förmliche Bauvoranfragen/Vorbescheide	k.A.	12	73	115	157	444	21
Overhead-Anteil förmliche Bauvoranfragen/Vorbescheide in %	k.A.	0	10,53	17,95	21,74	45,45	21

4.3.8 Digitalisierung

→ Feststellung

Die Stadt Hilden nutzt bisher nur in geringem Maße die bestehenden Möglichkeiten der Digitalisierung. Die Papierakte nutzt die Stadt als führendes Medium.

Ein einheitliches Dokumentenmanagement erleichtert die Fallbearbeitung und Auskunftserteilung. Geeignete spezifische Softwarelösungen sollten die Sachbearbeitung unterstützen.

Perspektivisch sollen die 212 unteren Bauaufsichtsbehörden in NRW ein digitales Baugenehmigungsverfahren nutzen. In den hierfür erforderlichen Prozess bezieht das MHKBG die drei kommunalen Spitzenverbände und die beiden Baukammern ein. Sechs Modellkommunen unterschiedlicher Struktur und Größe wirken an diesem Projekt mit. Ziel soll es sein, dass

- Postlaufzeiten wegfallen,
- auf Dokumente schneller zugegriffen werden kann,
- parallel sternförmig alle notwendigen Ämter informiert werden und

- unmittelbar digital auf Pläne und Akten zugegriffen werden kann.

Die **Stadt Hilden** verwendet derzeit noch keine Software, die die Austauschstandards XBau oder XPlanung berücksichtigt. Diese Verfahren standardisieren die elektronische Datenübermittlung in bauaufsichtlichen Verfahren. Nach Auskunft plant die Stadt Hilden XBau im Jahr 2021 einzuführen. Zudem möchte die Stadt ein Dokumentenmanagement einrichten.

Die Bauanträge nimmt die Sachbearbeitung in der Stadt Hilden grundsätzlich nur in Papierform entgegen. Elektronische Bauanträge kann die Stadt nicht entgegennehmen. Die Stellungnahmen von anderen Behörden erhält die Stadt auf dem Postweg oder elektronisch. Eingehende Bauanträge scannt Hilden zurzeit noch nicht ein. Allerdings plant die Stadt Altakten in Verbindung mit einer Zielvereinbarung zukünftig einzuscannen.

Aus Sicht der gpaNRW können elektronisch eingereichte Bauanträge grundsätzlich den Erfassungs- und Bearbeitungsaufwand reduzieren. Eingehende Anträge können medienbruchfrei weiterverarbeitet werden. Durch ein digitales Beteiligungsverfahren lassen sich zudem die Durchlaufzeiten der Bauanträge reduzieren und Doppelerfassungen vermeiden.

Neben der Übernahme der von den Antragstellern eingereichten Daten in die Fachsoftware können im Beteiligungsverfahren die zu beteiligenden Stellen in anderen Kommunen mittlerweile ihre Stellungnahmen unmittelbar in die Fachsoftware der Bauaufsicht eingeben. Insofern führt die Digitalisierung an dieser Stelle ebenfalls zu einer Reduzierung des Eingabeaufwands der Sachbearbeitung in der Bauaufsicht. In Hilden kann mit Ausnahme der Mitarbeiter für den vorbeugenden Brandschutz keine andere Stelle in der Verwaltung eine Stellungnahme digital hinterlegen.

Das Onlinezugangsgesetz (OZG) verpflichtet Bund und Länder, alle rechtlich und tatsächlich geeigneten Verwaltungsleistungen auch elektronisch über Verwaltungsportale anzubieten und sie miteinander zu einem Portalverbund zu verknüpfen. Dies bedeutet, dass z.B. Baugenehmigungen und Bauvorbescheide etc. bis zum 31. Dezember 2022 digitalisiert sein müssen. Nach Rücksprache mit der Stadt möchte diese im Jahr 2021 die Voraussetzung für eine Anbindung an das Bauportal NRW schaffen.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Hilden sollte die Digitalisierung in der Bauaufsicht forcieren. Als ersten Schritt sollte die Stadt eingehende Bauanträge scannen. Auf diese Weise lassen sich Verfahrensabläufe beschleunigen.

4.3.9 **Transparenz**

- Die Stadt Hilden hat für die Bauaufsicht Ziele und Kennzahlen definiert und wertet die Abweichungen aus.

Transparent aufbereitete Informationen und Daten sowie Kontrollmechanismen sind Basis für eine gute Steuerung. Dafür sollte eine Kommune Zielwerte definieren, Qualitätsstandards vorgeben und aussagekräftige Kennzahlen bilden. Diese sollte die Kommune über ein Berichtswesen regelmäßig auswerten und das „Soll“ mit dem „Ist“ abgleichen.

Die **Stadt Hilden** bildet im Haushaltsplan sowohl allgemeine wie auch konkrete Produktziele ab. Als Vorgabe definiert Hilden das Einhalten der Genehmigungsfrist und wertet diese aus.

Hiernach strebt die Stadt Hilden unter anderem an, 80 Prozent der Bauanträge innerhalb von 50 Arbeitstagen nach Vorliegen der vollständigen Bauvorlagen zu bescheiden. Im Jahr 2018 hat Hilden nach eigener Auswertung eine Quote von ca. 67 Prozent erreicht. Ferner weist der Haushaltsplan der Stadt im Produkt „Bauaufsicht“ auch den „Gesamtaufwand je Einwohner“ in der Bauaufsicht aus.

Einige Kommunen setzen als messbare Ziele auch einen Zielwert auf die gewonnenen Klageverfahren oder die Höhe der Klagequote.

Durch eine klare Definition des Soll-Zustandes und den Einsatz von Kennzahlen zum Abbilden des Ist-Zustandes werden Stärken oder Schwachstellen deutlich. Somit werden Optimierungsmöglichkeit im Soll-Ist-Vergleich erkennbar. Die Stadt Hilden kann die bestehenden Kennzahlen erweitern um:

- Finanzkennzahlen,
 - Aufwand Personalkosten zum Ertrag,
 - Grundaufwand je Mitarbeiter (vollzeitverrechnet),
- Wirtschaftlichkeitskennzahlen,
 - Kostendeckungsgrad,
 - Aufwandsdeckungsgrad Bauaufsichtliche Verfahren in Prozent,
- Personal/Leistungskennzahlen,
 - Verzeichnete Anträge je Sachbearbeiter,
 - Fälle je Mitarbeiter (vollzeitverrechnet),
 - Overheadanteil.

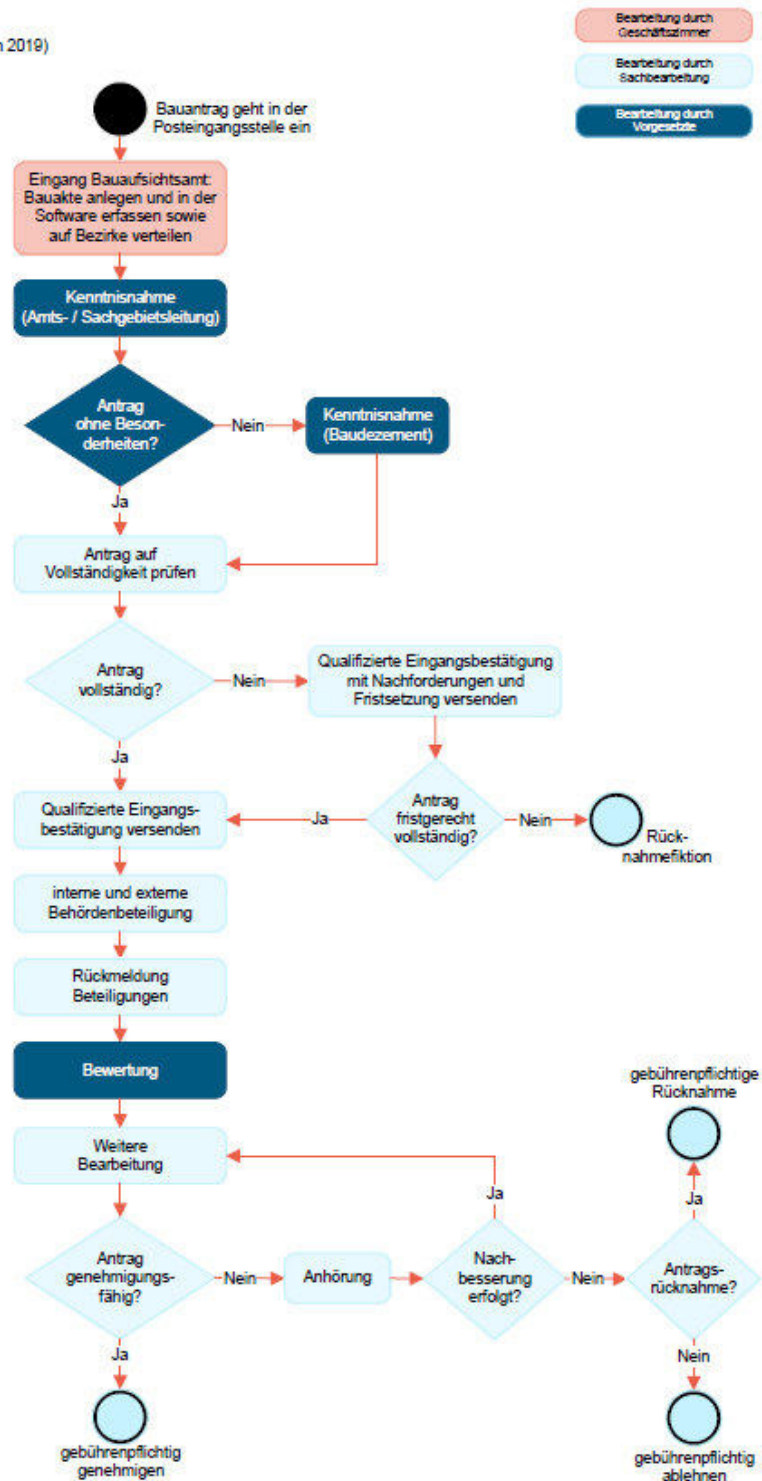
4.4 Anlage: Ergänzende Tabellen

Tabelle 1: Zusammenstellung der Feststellungen und Empfehlungen der gpaNRW zur überörtlichen Prüfung 2020 - Bauaufsicht

Feststellung			Seite	Empfehlung	Seite
Baugenehmigung					
F1	Die Bauaufsicht der Stadt Hilden hält die gesetzlich vorgegebenen Fristen in der Regel ein.	143	E1	Die Stadt Hilden sollte einen Aufwandsdeckungsgrad ermitteln und die ihr zustehenden Gebühren stichprobenhaft überprüfen.	144
F2	Die Stadt Hilden kann zurzeit Bauanträge nicht medienbruchfrei bearbeiten.	145	E2	Die Stadt Hilden sollte die digitale Bauakte einführen, um eine medienbruchfreie Bearbeitung des Antrages sowie dessen Archivierung zu ermöglichen.	146
F3	Der Prozessablauf des einfachen Baugenehmigungsverfahrens ist in der Stadt Hilden gut gestaltet, bietet aber noch Ansätze für Verbesserungen.	147	E3.1	Die Stadt Hilden sollte zukünftig für nachzuliefernde Unterlagen nicht eine pauschale Frist von zwei Monaten vorgeben. Diese Frist sollte Hilden nach einer Einzelfallbeurteilung angemessen kurz wählen, um das Verfahren zu beschleunigen.	147
			E3.2	Die Stadt Hilden sollte auch aus Gründen der Korruptionsprävention das vier-Augen-Prinzip bei der Genehmigung von Bauanträgen ausweiten.	148
F4	Die Stadt Hilden nutzt bisher nur in geringem Maße die bestehenden Möglichkeiten der Digitalisierung. Die Papierakte nutzt die Stadt als führendes Medium.	153	E4	Die Stadt Hilden sollte die Digitalisierung in der Bauaufsicht forcieren. Als ersten Schritt sollte die Stadt eingehende Bauanträge scannen. Auf diese Weise lassen sich Verfahrensabläufe beschleunigen.	154

Darstellung Prozessablauf: Einfaches Baugenehmigungsverfahren 2019

Prozessablauf Hilden
(Einfaches Baugenehmigungsverfahren in 2019)
Seite 1 von 1



5. Vergabewesen

5.1 Managementübersicht

Die wesentlichen Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Stadt Hilden im Prüfgebiet Vergabewesen stellt die gpaNRW nachfolgend zusammenfassend dar.

Die Feststellungen und Empfehlungen haben wir tabellarisch in der Anlage aufgeführt. Die Reihenfolge ist chronologisch und gibt keine Priorisierung vor.

Wir gehen davon aus, dass die Corona-Pandemie Auswirkungen auf die kommunalen Vergabeverfahren haben wird. Art und Umfang dieser Auswirkungen sind derzeit noch unklar. Zum Zeitpunkt unserer Prüfung konnten wir diese daher noch nicht in die Bewertung des Vergabewesens einbeziehen.

Vergabewesen

Die Stadt Hilden hat eine Zentrale Vergabestelle im „Amt für Finanzservice“ eingerichtet. Vergaberechtliches Fachwissen wird damit an zentraler Stelle gebündelt und vorgehalten. Allerdings befinden sich die Mitarbeiter der Stadt Hilden noch in der Einarbeitungsphase, juristische Kenntnisse sind nach Aussage der Stadt nicht vorhanden. Eine Vergabemanagementsoftware zur Abwicklung und Dokumentation der Vergabeverfahren setzt die Stadt Hilden nicht ein. Die „Dienstanweisung für die Vergabe“ aus dem Jahr 2019 überarbeitet Hilden zurzeit. Das Beratungs- und Prüfungsamt ist gut in das Vergabeverfahren eingebunden, es gibt jedoch noch Optimierungsmöglichkeiten. Seit dem 01. Januar 2021 ist das „Team Recht, Versicherungen und Vergaben“ für die Vergaben zuständig.

Die „Dienstanweisung zur Verhütung und Bekämpfung von Korruption“ ist seit dem 12. Oktober 2005 mit der Änderung vom 17. August 2011 und 22. April 2014 in Kraft, diese soll nach Auskunft der Stadt überarbeitet werden. Die gpaNRW empfiehlt eine Schwachstellenanalyse durchzuführen. Durch eine regelmäßige Beteiligung der Bediensteten kann eine weitere Sensibilisierung zum Thema Korruption erreicht werden.

Die „Dienstanweisung zur Verhütung und Bekämpfung von Korruption“ enthält auch Regelungen für das Sponsoring. Die von der Stadt geplante eigenständige Dienstanweisung für das Sponsoring sollte auch Laufzeiten definieren und Haftungsrisiken ausschließen. Bislang hat das Sponsoring nach Auskunft der Verwaltung in der Stadt Hilden nur eine geringe Bedeutung.

Das Beratungs- und Prüfungsamt ist bei Nachträgen einer Maßnahme über 5.000 Euro eingebunden. Ein Nachtragsmanagement hat die Stadt jedoch noch nicht eingerichtet. Die Stadt wertet die Nachträge zurzeit noch nicht aus. Eine zentrale Dokumentation der Nachträge kann Hinweise auf Verbesserungen bei der Bedarfsermittlung oder den Leistungsbeschreibungen geben.

Die gpaNRW empfiehlt ein systematisches und zentrales Bauinvestitionscontrolling (BIC) als Beitrag zu einer sparsamen und wirtschaftlichen Haushaltsführung einzuführen. Damit wird ein einheitliches Verfahren entwickelt, das eine bedarfsgerechte Investition unter besonderer Berücksichtigung der Nachhaltigkeit sicherstellt.

Bei der Betrachtung von Einzelmaßnahmen besteht in der Dokumentation von Mängeln noch Optimierungsmöglichkeit.

5.2 Inhalte, Ziele und Methodik

Das Prüfgebiet Vergabewesen umfasst die Handlungsfelder

- Organisation des Vergabewesens,
- Allgemeine Korruptionsprävention,
- Sponsoring,
- Bauinvestitionscontrolling,
- Nachtragswesen sowie
- Maßnahmenbetrachtung von Bauleistungen.

Im Prüfgebiet Vergabewesen stehen der Schutz der Kommune vor finanziellen Schäden, die Rechtmäßigkeit der Verfahren, eine optimale Organisation und Steuerung der Abläufe sowie der Schutz der Beschäftigten im Vordergrund.

Ziel dieser Prüfung ist, Handlungsmöglichkeiten bei der Organisation und Durchführung von Vergabeverfahren bei der Stadt Hilden aufzuzeigen. Dabei geht es insbesondere um eine rechtssichere und wirtschaftliche Durchführung sowie die Vermeidung von Korruption. Aufgrund der engen inhaltlichen Verflechtungen bezieht dies auch das Sponsoring und das Bauinvestitionscontrolling mit ein. Die Analyse unterstützen wir dabei durch standardisierte Fragenkataloge.

Im Handlungsfeld Nachtragswesen analysieren wir Abweichungen von der ursprünglichen Auftragssumme. Dabei stellen wir die Nachträge in den interkommunalen Vergleich. Der Umfang der Nachträge ist ein wichtiges Kriterium für die Auswahl der Maßnahmen für eine Einzelbetrachtung.

In der Maßnahmenbetrachtung untersucht die gpaNRW die Durchführung einzelner Vergaben von Bauleistungen. Die ausgewählten Vergabeverfahren prüfen wir stichprobenweise. Dazu haben wir wesentliche Meilensteine festgelegt, welche die Kommunen für eine rechtskonforme Vergabe einzuhalten haben. Wir beschränken uns dabei auf rechtliche und formelle Fragestellungen. Eine bautechnische Prüfung der Vergabemaßnahmen ist damit nicht verbunden. Insofern kann die Maßnahmenprüfung kein Testat der Vergabe von Bauleistungen in der Kommune liefern.

In der Prüfung berücksichtigt die gpaNRW auch die Erkenntnisse der örtlichen Rechnungsprüfung. Gemäß § 104 Abs. 1 Nr. 5 Gemeindeordnung für das Land Nordrhein-Westfalen (GO NRW) gehört die Prüfung von Vergaben zu deren Aufgaben.

5.3 Organisation des Vergabewesens und allgemeine Korruptionsprävention

Das Vergabewesen ist einer der korruptionsanfälligsten Tätigkeitsbereiche in den Kommunen. Korruption beeinträchtigt das Vertrauen der Bürgerinnen und Bürger in die Unabhängigkeit, Unbestechlichkeit und Handlungsfähigkeit einer Kommune. Es handelt sich dabei um ein Vergehen, das dem öffentlichen Dienst im Ansehen und finanziell größten Schaden zufügt. Deshalb sind Korruptionsprävention und Korruptionsbekämpfung für jede Kommune unverzichtbar.

Der Organisation des Vergabewesens kommt in diesem Zusammenhang eine große Bedeutung zu. Die Festlegung der Verantwortlichkeiten und der Verfahrensabläufe sollte eine rechtskonforme Durchführung der Vergaben gewährleisten. Dadurch wird auch die Korruptionsprävention wirkungsvoll unterstützt.

5.3.1 Organisation des Vergabewesens

→ Feststellung

Die Stadt Hilden hat in ihrer Vergabeordnung alle notwendigen Regelungen zum Vergabewesen getroffen. Zuständigkeiten und Aufgaben sind geregelt. Es gibt jedoch noch Optimierungsmöglichkeiten. Es wird der Online-Vergabemarktplatz NRW genutzt, jedoch bisher noch keine Fachsoftware.

→ Feststellung

Das örtliche Beratungs- und Prüfungsamt der Stadt Hilden ist gut in das Vergabewesen eingebunden.

Das Vergabewesen sollte so organisiert sein, dass es die Einhaltung der rechtlichen Rahmenbedingungen und die Korruptionsbekämpfung unterstützt. Dazu sollte eine Kommune eine Organisation schaffen, die die Rechtmäßigkeit von Vergaben sowie eine Bündelung von vergabe-rechtlichem Fachwissen sicherstellt.

Eine Kommune sollte Zuständigkeiten und Verfahrensabläufe in einer Dienstanweisung verbindlich festlegen. Wesentliche Bedeutung haben dabei Regelungen zu den folgenden Sachverhalten:

- Wertgrenzen für die Wahl der Verfahrensart,
- Aufgaben und Zuständigkeiten der zentralen Vergabestelle und der Bedarfsstellen,
- Zuständigkeit für die Erstellung und den Inhalt der Vergabeunterlagen,
- Bekanntmachungen,
- Anforderung und Einreichung von Teilnahmeanträgen und Angeboten,
- Durchführung der Submission sowie
- Verfahren bei Auftragsänderungen und Nachträgen.

Darüber hinaus sollte eine Kommune eine zentrale Vergabestelle einrichten. Dies führt dazu, dass eine einheitliche, standardisierte Anwendung des Vergaberechts in allen Bereichen der Kommune sichergestellt wird. Dabei kommt es auf eine strikte Trennung von der Auftragsvergabe und der Auftragsabwicklung von Lieferungen und Leistungen an. Dies beugt Korruption vor, weil ein direkter Kontakt zwischen den Bedarfsstellen und den Interessenten bzw. Bietern während des Vergabeverfahrens unterbunden wird.

Gemäß § 104 Abs. 1 Nr. 5 Gemeindeordnung für das Land Nordrhein-Westfalen (GO NRW) obliegt der örtlichen Rechnungsprüfung die Prüfung von Vergaben. Die Kommunen sollten daher die örtliche Rechnungsprüfung bereits frühzeitig in das Vergabeverfahren einbinden.

Die **Stadt Hilden** hat eine zentrale Vergabestelle (ZVS) im Dezernat II „Amt für Finanzservice“ eingerichtet. Seit dem 01. Februar 2019 ist die „Dienstanweisung für das Vergabewesen inklusive einer Anlage in Kraft. Die Dienstanweisung hat die Stadt seit dem Jahr 1996 regelmäßig überarbeitet. Zurzeit erstellt Hilden eine neue Dienstanweisung für das Vergabewesen. Diese konnte entgegen der ursprüngliche Planung aufgrund der personelle Situation nicht mehr im Jahr 2020 in Kraft treten. Nach Auskunft der Stadt erhält die ZVS eine deutliche Unterstützung durch das Beratungs- und Prüfungsamt (BPA). Zudem erfährt die Stadt auch externe Unterstützung für die Vergaben, da in der Stadt sachliche Kenntnisse nicht umfassend vorhanden sind. Regelmäßige Schulungen für die Mitarbeiter der ZVS sieht die Stadt nicht vor. Nach Information der Stadt sind die eingesetzten Mitarbeiter in der Vergabestelle seit ca. 1,5 Jahren in diesem Bereich tätig. Juristische Vorkenntnisse sind nach Aussage der Verwaltung zurzeit in der Sachbearbeitung noch nicht vorhanden. Nach Rücksprache mit der Verwaltung ist seit dem 01. Januar 2021 die zentrale Vergabestelle dem Dezernat. I „Team Recht, Versicherungen und Vergaben“ zugeordnet.

Die Zuständigkeit bei Vergabeverfahren hat die Stadt Hilden unter Punkt 4 der aktuellen Dienstanweisung geregelt. Demnach erfolgt die Auftragserteilung für alle öffentlichen und beschränkten Ausschreiben durch die ZVS. Das jeweilige Fachamt erstellt das Leistungsverzeichnis, eine inhaltliche Überprüfung durch die ZVS erfolgt nicht. Gemäß der Dienstanweisung führt die ZVS die formelle Prüfung der Angebote sowie die Prüfung auf Vollständigkeit der geforderten Nachweise durch und erstellt den Preisspiegel. Diese Tätigkeiten der ZVS sollen grundsätzlich innerhalb von fünf Arbeitstagen abgeschlossen sein. Gemäß dem Vier-Augen-Prinzip zeichnen zwei Mitarbeiter der Stadt Hilden den Vergabevermerk ab.

Die Ziffer 4.2 der Dienstanweisung für die Vergabe und die Rechnungsprüfungsordnung der Stadt Hilden regeln die Beteiligung des Beratungs- und Prüfungsamtes. Danach sind diesem die Ausschreibungsunterlagen vier Arbeitstage vor Bekanntmachung zur Prüfung vorzulegen. Ab einer Wertgrenze von 500 Euro sind beabsichtigte Vergaben dem BPA zu melden. Sofern das BPA die Vergabe prüft, wird erst im Anschluss der Prüfung der Auftrag vergeben. Nachträge werden dem BPA angezeigt, wenn die Summe der Nachtragsaufträge einer Maßnahme 5.000 Euro übersteigt. Das BPA ist grundsätzlich über Submissionstermine informiert und nimmt im Einzelfall auch hieran teil.

Das BPA empfiehlt den Einsatz einer fachspezifischen Software für die Vergabe. Diese Unterstützung der ZVS für die Durchführung von Vergabeverfahren ist in Hilden zurzeit nicht vorgesehen. Für die Vergabe setzt die Stadt Hilden noch keine Software ein, welche die Zentrale Vergabestelle bei der Durchführung von Vergabeverfahren unterstützt. Sie nutzt den „Vergabemarktplatz Rheinland“ als Plattform für die elektronische Durchführung der Vergabeverfahren.

Eine Vergabesoftware bietet u.a. folgende Vorteile:

- unterstützt die Zentrale Vergabestelle bei der eVergabe,
- durch integriertes Vergaberecht (eu-weit und national) werden einheitliche und rechtssichere Vergaben unterstützt,
- unterstützt bei der Dokumentation der einzelnen Vergabeverfahren.

Die Software solle weiterhin folgende Funktionen haben:

- Führen einer Elektronische Vergabeakte,
- Zentrale Stammdaten- und Vorlagenverwaltung zur Verwaltung von z.B. Vorlagen, Adressen, Nachweise, Vergabeunterlagen,
- Bieterdatenbank,
- Assistenzfunktionen wie z.B. Fristenrechner, Plausibilitätsprüfungen bei der Auswahl der Verfahrensart,
- Anbindung zu E-Vergabe-Plattformen, wie z.B. Vergabemarktplatz NRW (<https://www.evergabe.nrw.de>) um Vergaben zu veröffentlichen,
- Termin- und Fristenplanung,
- Auswertungsmöglichkeiten (z.B. Anzahl Vergaben pro Unternehmen),
- Verwaltung von Nachträgen.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Hilden sollte eine Software für das Vergabewesen installieren und regelmäßig pflegen. Diese sollte unter anderem eine Bieterdatenbank, Termin- und Fristenplanung, Auswertungsmöglichkeiten enthalten und auch eine Anbindung zu E-Vergabe-Plattformen ermöglichen.

Die Stadt Hilden fertigt Abnahmeprotokolle (§ 12 VOB/B) und dokumentiert die erkennbaren Mängel. Sinnvoll ist es, ein einheitliches Abnahmeprotokoll zu verwenden und die Mängelbeseitigung durch den Auftragnehmer schriftlich zu dokumentieren. Diese sollte folgende Inhalte enthalten:

- Art des beseitigten Mangels,
- Mangel tatsächlich beseitigt,
- wann wurde der Mangel beseitigt,
- wer hat an der Beseitigung der Mängelbeseitigung teilgenommen,
- bestehen womöglich weitere Einwände/Vorbehalte seitens des Auftraggebers und des Auftragnehmers zum Mangel.

5.3.2 Allgemeine Korruptionsprävention

→ Feststellung

Die Vorgaben des Korruptionsbekämpfungsgesetzes NRW werden von der Stadt Hilden im Wesentlichen erfüllt. Eine Schwachstellenanalyse führt die Stadt unter Einbindung der Mitarbeiter noch nicht regelmäßig durch.

Ziel einer Kommune muss es sein, nicht nur aufgetretene Korruptionsfälle konsequent zu verfolgen, sondern mit Hilfe vorbeugender Maßnahmen der Korruption nachhaltig entgegenzuwirken.

Korruption kommt in vielen unterschiedlichen Variationen und Ausprägungen vor. Eine Kommune sollte die unterschiedlichen Varianten und Ausprägungen von Korruption bereits präventiv vermeiden. Hierzu sollte sie eine Dienstanweisung zur Korruptionsprävention erlassen.

Dabei sind insbesondere die Regelungen des KorruptionsbG¹⁸ zur Herstellung von Transparenz und zur Vorbeugung zu berücksichtigen. Eine Kommune sollte darüber hinaus Festlegungen getroffen haben zu

- *der Veröffentlichungspflicht von Mitgliedern in den Organen und Ausschüssen der Stadt,*
- *der Anzeigepflicht von Nebentätigkeiten,*
- *der Anzeigepflicht nach Beendigung des Beschäftigungsverhältnisses,*
- *der Festlegung von korruptionsgefährdeten Bereichen und der Bestimmung von vorbeugenden Maßnahmen,*
- *dem Vieraugenprinzip sowie*
- *der Umsetzung des Rotationsgebotes von Beschäftigten in besonders korruptionsgefährdeten Bereichen.*

Zudem sollte eine Kommune eine Schwachstellenanalyse unter Einbeziehung der Bediensteten durchführen. Diese sollte sie regelmäßig fortschreiben und die Beschäftigten ggf. auch durch Weiterbildungen für dieses Themenfeld sensibilisieren.

Mit einer Schwachstellenanalyse sollten insbesondere folgende Fragestellungen beantwortet werden:

- In welchen Bereichen besteht Korruptionsgefahr?
- Sind in der eigenen Kommune in der jüngeren Vergangenheit Verdachtsfälle auf Korruption bekannt? Wenn ja, in welchen Bereichen?
- Sind ggf. aus anderen Kommunen Korruptionsfälle in der jüngeren Vergangenheit bekannt?

¹⁸ Gesetz zur Verbesserung der Korruptionsbekämpfung und zur Errichtung und Führung eines Vergaberegisters in Nordrhein-Westfalen (Korruptionsbekämpfungsgesetz - KorruptionsbG)

- Welche Sicherungsmaßnahmen sind bereits ergriffen worden (z.B. Vier- oder Mehr-Augen-Prinzip, Fortbildung, Berichtspflichten, Job Rotation)?
- Haben sich die bereits vorhandenen Sicherungsmaßnahmen bewährt?
- Existieren Einfallstore für Korruption, z.B. Wissensmonopole („Flaschenhals“-Stellen, nicht oder nur schwer nachprüfbare Vorgänge oder Bereiche, die über einen längeren Zeitraum nicht geprüft wurden)?

In der **Stadt Hilden** ist die „Dienstanweisung zur Korruptionsprävention und -bekämpfung“ seit dem 12. Oktober 2005 mit der Änderung vom 17. August 2011 und 22. April 2014 in Kraft. Nach Auskunft der Stadt soll die Dienstanweisung überarbeitet werden, aufgrund von mangelnder Personalkapazität ist dies noch nicht umgesetzt. Die Ziffer 6 der vorliegenden Dienstanweisung enthält Ausführungen zum Umgang im Korruptions-/Verdachtsfall. Zudem hat Hilden eine Korruptionsbeauftragte benannt, an die sich die Mitarbeiter der Stadt wenden können.

Die „Dienstanweisung zur Korruptionsprävention und -bekämpfung“ regelt auch die Annahme von Geschenken und Vergünstigungen. Demnach ist die Annahme von Geschenken und Vergünstigungen grundsätzlich verboten. Es sei denn, der Vorgesetzte hat dem zugestimmt oder es handelt sich um geringe Aufmerksamkeiten.

Eine Dienstanweisung zur Korruptionsprävention sollte neben der Ausnahme für die Annahme von Geschenken oder Vergünstigungen mindestens folgende Inhalte beinhalten:

- Annahme von Bargeld sollte grundsätzlich verboten sein,
- Wertgrenze für die Annahme von Vergünstigungen, bis zu der die Annahme generell als genehmigt gilt,
- Wertgrenzen für die Annahme von Vergünstigungen, die nach Anzeige und Genehmigung durch den Vorgesetzten, Anti-Korruptionsbeauftragten oder Dienstherrn angenommen werden dürfen,
- Wertgrenze, bei der die Annahme von Vergünstigungen grundsätzlich unzulässig ist.

Eine Wertgrenze für die Annahme von Geschenken und Vergünstigungen hat die Stadt Hilden nicht definiert. Auch ist die Annahme von Bargeld in der Dienstanweisung nicht expliziert ausgeschlossen.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Hilden sollte einheitliche Wertgrenzen für die Annahme von Geschenken und Vergünstigungen festlegen. Zudem sollte die Dienstanweisung ein Verbot für die Annahme von Bargeld enthalten.

Vor ca. drei Jahren hat die Stadt Hilden damit begonnen einen „Gefährdungsatlas“ zu erstellen. Zudem haben Mitarbeiter mit Vorgesetztenfunktion die aus ihrer Sicht korruptionsgefährdeten Bereiche in einer Excel-Tabelle dargestellt. An diesem Prozess sind teilweise auch Mitarbeiter aus der Sachbearbeitung einbezogen worden.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Hilden sollte die Erstellung des „Gefährdungsatlas“ abschließen. Zudem sollte Hilden in regelmäßigen Abständen eine Schwachstellenanalyse durchführen und alle Bediensteten hieran beteiligen. Auch sollte die Dienstanweisung regelmäßig aktualisiert werden.

Gemäß § 8 Korruptionsbekämpfungsgesetz sind die Kommunen in NRW als öffentliche Auftraggeber verpflichtet, von der Vergabe von Liefer-, Dienst- und Bauleistungen beim Vergaberegister anzufragen, ob dort Eintragungen hinsichtlich der Bieter vorliegen. Entsprechend der Dienstanweisung für Korruptionsprävention und -bekämpfung ist in Hilden hierfür das Amt für Finanzen zuständig.

Nach § 16 Korruptionsbekämpfungsgesetz NRW sind die Mitglieder der Gremien einer Kommune verpflichtet, Auskunft über bestimmte Tätigkeiten und Mitgliedschaften zu geben. Die Auskunft ist schriftlich zu erteilen.

Die schriftliche Auskunft muss folgende Sachverhalte beinhalten:

- den ausgeübten Beruf und Beraterverträge,
- die Mitgliedschaften in Aufsichtsräten und anderen Kontrollgremien im Sinne von § 125 Abs. 1 Satz 5 Aktiengesetz,
- die Mitgliedschaft in Organen von verselbständigten Aufgabenbereichen in öffentlich-rechtlicher oder privatrechtlicher Form der in § 1 Abs. 1 und Nr. 2 des Landesorganisationsgesetzes genannten Behörden und Einrichtungen,
- die Mitgliedschaften in Organen sonstiger privatrechtlicher Unternehmen,
- die Funktionen in Vereinen oder vergleichbaren Gremien.

Diese Angaben sind in geeigneter Form (z.B. auf der Internetseite der Kommune oder im Amtsblatt) jährlich zu veröffentlichen.

Diese Informationspflicht übernimmt in Hilden das „Team Bürgermeister“. Die Veröffentlichung der Tätigkeiten und Mitgliedschaften erfolgt auf der Homepage unter „Bürgerinformationssystem“.

Nach § 17 Korruptionsbekämpfungsgesetz NRW besteht die Pflicht der Bürgermeisterin/des Bürgermeisters, seine Nebentätigkeiten nach § 49 Abs. 1 Landesbeamtengesetz NRW vor Übernahme seiner Tätigkeit dem Rat oder dem Kreistag anzuzeigen. Nach Angaben der Stadt Hilden erhielt der Rat die Informationen über Nebeneinkünfte und -tätigkeiten des Bürgermeisters und der ehemaligen Bürgermeisterin am 31. März.2021. Eine schriftliche Regelung hat die Stadt Hilden hierzu noch nicht erlassen. Über die gesetzlichen Vorgaben hinaus veröffentlichte die Bürgermeisterin ihre Nebentätigkeiten und Nebeneinkünfte auf der Homepage der Stadt.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Hilden sollte Regelungen gemäß § 17 Korruptionsbekämpfungsgesetz NRW in die Dienstanweisung zur Korruptionsprävention und -bekämpfung aufnehmen.

5.4 Sponsoring

Sponsoringleistungen haben unmittelbare Auswirkungen auf das Ansehen jeder Kommune. Dies gilt insbesondere für die öffentliche Wahrnehmung der Unabhängigkeit und Neutralität der Verwaltung. Die Gewährung von Sponsoringleistungen darf niemals Einfluss auf Verwaltungsentscheidungen, insbesondere Vergabeentscheidungen haben. Die Kommunen sind verpflichtet, Angebote von Sponsoringleistungen neutral und unabhängig zu bewerten.

→ Feststellung

Die Stadt Hilden hat eine Dienstanweisung für das Sponsoring erstellt. Es gibt jedoch noch Regelungsbedarf in der Vertragsgestaltung und der Veröffentlichung der Sponsoringleistungen.

Eine Kommune sollte verbindliche Rahmenbedingungen für das Sponsoring festlegen. Diese sollten in einer Dienstanweisung geregelt werden. Nimmt eine Kommune Sponsoringleistungen an, sollten sie und der Sponsoringgeber Art und Umfang in einem Sponsoringvertrag schriftlich regeln. Zu regeln sind vor allem die zeitliche Befristung der Laufzeit des Sponsorings, eine Übertragung eventuell entstehender Nebenkosten auf den Sponsor und eine Begrenzung von Haftungsrisiken. Zudem sollte die Verwaltung dem Rat über die erhaltenen Sponsoringleistungen jährlich berichten.

Die **Stadt Hilden** hat in ihrer „Dienstanweisung zur Korruptionsprävention und -bekämpfung“ auch allgemeine Regelungen zum Sponsoring getroffen. Nach Auskunft der Stadt soll zukünftig eine separate Dienstanweisung für das Sponsoring erstellt werden. Gleichzeitig stellt die Verwaltung fest, dass Sponsoring in Hilden bislang von untergeordneter Bedeutung ist. Grundsätzlich sind Sponsoringverträge in Hilden zu dokumentieren, hierfür kann der Mustervertrag gemäß Anlage II der Dienstanweisung genutzt werden. Für eine effektive Korruptionsprävention, Neutralität und Unabhängigkeit der Verwaltung sollte die Laufzeit von Sponsoringverträgen zwei Jahre nicht überschreiten. Ist im Einzelfall eine längere Laufzeit ratsam, sollte dies besonders begründet werden. Die Stadt Hilden hat zurzeit noch keine Laufzeit für das Sponsoring festgelegt.

→ Empfehlung

Die Stadt Hilden sollte in die geplante Dienstanweisung für das Sponsoring auch eine maximale Laufzeit von Sponsoringverträgen definieren. Zudem ist eine einheitliche Dokumentation für das Sponsoring sinnvoll.

Bislang schließt die Stadt Hilden nur die Haftung für den Verlust oder Schäden an der zur Verfügung gestellten Sache des Vertragspartners aus. Haftungsrisiken aus der Haftung wegen Schäden, die von der zur Verfügung gestellten Sache ausgehen, begrenzt Hilden nicht. Auch mögliche entstehende Nebenkosten als Kostenrisiko überträgt die Stadt nicht auf den Sponsor.

Die Haftung des Sponsors sollte auch auf solche Fälle erweitert werden, in denen der Sponsor den Schadenseintritt durch die von ihm überlassene Sache nicht eigenverantwortlich zu vertreten hat (z. B. unvorhersehbare Produktmängel).

→ Empfehlung

Die Stadt Hilden sollte mögliche Haftungsrisiken im Sponsoringvertrag ausschließen.

Grundsätzlich sollte die Entscheidung über den Abschluss eines Sponsoringvertrages in dezentraler Verantwortung getroffen werden. Die jeweiligen Fachbereiche sollten die Kontaktaufnahme zu potenziellen Sponsoren eigenverantwortlich organisieren. Jegliche Realisierung von Sponsoringaktivitäten sollte unter expliziter Beteiligung bzw. Abstimmung mit dem Fachbereich Finanzen und Steuern vor der Entscheidung über den Abschluss erfolgen.

Nur eine frühzeitige Einbindung des Fachbereich Finanzen und Steuern gewährleistet die erforderliche Prüfung der Zulässigkeit und steuerlichen Wirkung eines Sponsoringvertrages. Jeder einzelne Sponsoringfall ist steuerlich gesondert zu beurteilen. Dies bedeutet, dass die konkreten vertraglichen Vereinbarungen jedes Sponsoringvertrages ohne Ausnahme vor rechtswirksamer Unterzeichnung mit dem hierfür zuständigen Fachbereich Finanzen und Steuern abzustimmen sind. Nach Aussage der Stadt Hilden ist der Fachbereich Finanzen und Steuern an der steuerlichen sowie der haushaltsmäßigen Behandlung des Sponsorings nicht vorzeitig beteiligt. Eine schriftliche Regelung hierzu gibt es in der Stadt Hilden in der Dienstanweisung nicht.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Hilden sollte in die Dienstanweisung für das Sponsoring die Zuständigkeit des Sponsorings aufnehmen. Zudem sollte sie das Einbinden des Fachbereichs Finanzen und Steuern vor Abschluss eines Sponsoring-Vertrages schriftlich regeln.

Die Stadt Hilden erstellt für den Rat zurzeit keinen jährlichen Bericht über Sponsoringleistungen. Auch gegenüber der Öffentlichkeit legt die Stadt die Sponsoringmaßnahmen nicht offen.

Ein Bericht über Sponsoringmaßnahmen sollte folgende Angaben enthalten:

- Buchungen der Geldleistungen aus Sponsoring bei den entsprechenden Einnahmemiteln,
- Offenlegung der Geld-, Sach- und Dienstleistungen aus Sponsoring,
- Ziel, Zweck, Art und Höhe der Sponsoringleistungen,
- Personenbezogene Daten der Sponsoringpartner.

Die Sponsoringpartner sollte im Sponsoringvertrag darüber informiert werden, dass zur Korruptionsprävention und zur Gewährleistung der Objektivität und Neutralität die oben genannten Daten veröffentlicht werden. Sollte ein Sponsor den ausdrücklichen Wunsch nach Anonymität seiner Person äußern, so sollte der Sponsor „anonym“ aufgeführt werden. Den Wunsch nach Anonymität und die Gründe hierfür sollte die Kommune dokumentieren.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Hilden sollte einen jährlichen Bericht über die Sponsoringaktivitäten durch den Fachbereich Finanzen und Steuern erstellen und dem Rat bis zum 30. Juni des Folgejahres vorlegen. Zudem sollte Hilden die Sponsoringleistungen auf der Internetseite der Stadt veröffentlichen.

5.5 Bauinvestitionscontrolling

Investitionen im Baubereich machen einen beträchtlichen Teil kommunaler Ausgaben aus. Dank guter konjunktureller Rahmenbedingungen und aufgrund zahlreicher Förderprogramme können die Kommunen vermehrt investive Baumaßnahmen durchführen. Oberste Prämisse sollte dabei eine sparsame und wirtschaftliche Haushaltsführung sein. Ein systematisches Bauinvestitionscontrolling (BIC) ist dabei Voraussetzung, dieses Gebot der Kommunalverfassung in die Praxis umzusetzen. Zudem steigert eine damit verbundene Einhaltung von Kosten- und Projektlaufzeitplanungen die Glaubwürdigkeit der Verwaltung.

→ Feststellung

Die Stadt Hilden betreibt kein systematisches Bauinvestitionscontrolling. Auch ein abschließendes Berichtswesen zur Qualitätssicherung findet nicht statt.

- Die Bedarfsermittlungen für Investitionen erfolgen in der Stadt Hilden dezentral in den Fachämtern.

Für eine sparsame und wirtschaftliche Haushaltsführung sollte eine Kommune ein Bauinvestitionscontrolling implementiert haben. Dabei sollte sie das BIC zentral organisieren und Verantwortlichkeiten sowie Aufgaben in einer Dienstanweisung regeln.

Die Kommune sollte vor einer Investitionsentscheidung eine systematische Bedarfsfeststellung und -planung durchführen. Diese sollte sie unabhängig, qualifiziert und falls möglich fachübergreifend sicherstellen. Gemäß § 13 Abs.1 Satz 2 KomHVO hat sie dabei auch die künftige Bevölkerungsentwicklung zu berücksichtigen.

Die **Stadt Hilden** hat zurzeit noch kein systematisches Bauinvestitionscontrolling eingerichtet. In den entsprechenden Ausschüssen berät die Stadt die verschiedenen Investitionen. Allerdings hat die Stadt nach eigener Aussage nicht die Zuständigkeit der Beratung eindeutig und für alle Fälle geregelt. Ein zentrales System zur Steuerung von geplanten Baumaßnahmen gibt es daher noch nicht. Die Federführung der Maßnahme verbleibt während der gesamten Zeit beim zuständigen Fachamt.

Die Stadt Hilden hat grundsätzlich das Steuerungspotenzial einer qualifizierten Bedarfsplanung im Vorfeld der Umsetzung einer Baumaßnahme erkannt. Für die zentrale Steuerung und langfristige Planung von Maßnahmen möchte die Stadt eine Stelle einrichten.

In ihrem Haushalt 2020 plant die Stadt bis 2024 investive Auszahlungen für Baumaßnahmen von ca. 37 Mio. Euro. Das entspricht rund 55 Prozent der gesamten Investitionen in diesem Zeitraum. Ein systematisches Bauinvestitionscontrolling würde damit in einem Bereich wirken, der wesentlichen Anteil an den städtischen Finanzen hat. Die Stadt Hilden gehört aufgrund ihrer Einwohnerzahl zu den mittleren kreisangehörigen Kommunen. Bei Kommunen dieser Größe ist aus Sicht der gpaNRW kein durchgängiges BIC für alle investiven Maßnahmen der Stadt erforderlich. Die Stadt sollte aber zumindest bei finanziell größeren, komplexeren oder aus anderen Gründen bedeutsamen Maßnahmen ein koordiniertes BIC durchführen.

Dazu sollte die Stadt Hilden eine Dienstanweisung erlassen, die mindestens folgende Regelungen trifft:

- welche Stelle ist für das BIC verantwortlich,

- welche Berichtspflichten bestehen (wer berichtet wann an wen?),
- wie das Entscheidungsgremium besetzt ist,
- welche Aufgaben die für das BIC zuständige Stelle hat,
- welche Zuständigkeiten für die Planung und die Projektführung in den einzelnen Phasen bestehen,
- wann und wie ggf. Externe (Kostenplaner/-innen, Projektsteuerer/Projektsteuerinnen etc.) eingeschaltet werden sollen.

Nach dem Verständnis der gpaNRW liegt ein wichtiges Steuerungspotenzial mit deutlichen finanziellen Auswirkungen und damit auch Einsparmöglichkeiten bei einer qualifizierten Bedarfsplanung weit im Vorfeld der Umsetzung einer (Bau-)Maßnahme. Die wesentlichen Ziele und Bedingungen werden durch den Bauherrn vorgegeben. Um diese Vorgaben zu erreichen, ist in der Regel eine ressortübergreifende Entscheidungsfindung im Vorfeld notwendig. Aus Sicht der gpaNRW ist es für das Gesamtprojekt entscheidend, dass alle Informationen an einer Stelle zusammengeführt werden. Sinnvollerweise ist das BIC organisatorisch nah bei der Verwaltungsführung angesiedelt.

Die Aufgaben einer zentralen Stelle für das BIC sind insbesondere

- die Steuerung der Finanzierung, Planung und Durchführung,
- die Koordination der unterschiedlichen Interessen der Projektbeteiligten sowie
- die Sicherstellung einheitlicher Projektziele hinsichtlich Qualitäten, Kosten und Terminen.

Wichtig ist dabei, dass die mit dem BIC betraute Stelle nicht in Konkurrenz zur jeweils federführenden Stelle steht. Des Weiteren sollten Personen keine Doppelfunktion erhalten. Sie sollten nicht einerseits fachliche Aufgaben im Bauprojekt haben und andererseits im BIC selbst steuernd tätig werden.

Die Stadt hat noch kein abschließendes Berichtswesen mit einem Soll-Ist-Vergleich für Investitionen eingeführt. Das Berichtswesen könnte Rückschlüsse auf die Qualität der Planungs- und Ausführungsschritte ermöglichen. Bezogen auf ein BIC kann ein Soll-Ist-Vergleich dessen Wirksamkeit überprüfen und Hinweise auf Verbesserungsmöglichkeiten geben. Der Vergleich dient insoweit als Erfolgskontrolle im Rahmen der Fertigstellung der Baumaßnahme. Nach Auskunft der Stadt erstellt Hilden einen Quartalsbericht für die „Top 30“ Investitionsmaßnahmen sowohl für den Rat wie auch für den „Ausschuss für Finanzen und Beteiligungen“.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Hilden sollte zumindest bei finanziell größeren Maßnahmen ein koordiniertes BIC durchführen. Als Grundlage hierfür sollte die Stadt eine Dienstanweisung erarbeiten.

5.6 Nachtragswesen

Die Abwicklung vergebener Aufträge ist häufig von Veränderungen des ursprünglich vereinbarten Vertragsumfangs begleitet. Dies ist insbesondere bei Baumaßnahmen der Fall. Handelt es sich dabei um eine wesentliche Änderung des öffentlichen Auftrags, muss eine Kommune ein neues Vergabeverfahren durchführen. Häufig können die Auftragsänderungen während der Vertragslaufzeit jedoch mit einem oder mehreren Nachträgen abgewickelt werden. Allerdings ist zu berücksichtigen, dass sich der Preis der jeweiligen Nachtragsposition dabei nicht unmittelbar unter dem Einfluss einer Marktabfrage bzw. des freien Wettbewerbs ergibt. Eine Kommune sollte daher den Umfang der Nachträge begrenzen. Dazu sollten diese systematisch und gut strukturiert bearbeitet sowie zentral ausgewertet werden.

Die dynamische Entwicklung der Corona-Pandemie wird auch Auswirkungen auf die Vergabeverfahren haben. Inwieweit sich die Abweichungen von den Auftragswerten und die Zahl der Nachträge dadurch verändern, kann derzeit noch nicht abgeschätzt werden.

Die gpaNRW untersucht im Folgenden, inwieweit Nachträge in der Stadt Hilden vorkommen und hierbei ein Nachtragswesen zur Anwendung gelangt.

5.6.1 Abweichungen vom Auftragswert

- Die Stadt Hilden weist im interkommunalen Vergleich nahezu durchschnittliche Abweichungen der Abrechnungssummen zu den Auftragswerten aus.

Eine Kommune sollte aus wirtschaftlichen Erwägungen, aber auch aus Transparenzgründen, eine geringe Abweichung der Auftrags- von den Abrechnungssummen anstreben. Abweichungen ergeben sich häufig aus Mengenänderungen. Sind diese gering, können sie formlos über Auftragsanpassungen abgewickelt werden. Zusatzleistungen oder Mengenänderungen in größerem Umfang erfordern stattdessen eine Nachtragsvereinbarung.

Für den Vergleich der Auftrags- mit den Abrechnungssummen beschränkt sich die gpaNRW auf abgeschlossene Vergabeverfahren mit einem Auftragsvolumen von mehr als 50.000 Euro.

Vergleich der Auftragswerte mit den Abrechnungssummen 2018 bis 2020

	in Euro	in Prozent der Auftragswerte
Auftragswerte	10.465.549	
Abrechnungssummen	10.229.149	
Summe der Unterschreitungen	528.822	5,05
Summe der Überschreitungen	292.423	2,79

Im Zuge der Abrechnungen der Maßnahmen weichen die Schlussrechnungssummen in der **Stadt Hilden** mit ca. 821.000 Euro von den ursprünglichen Auftragswerten ab.

Sowohl hohe Über- als auch Unterschreitungen der Auftragswerte können auf Mängel in frühen Phasen eines Projekts zurückzuführen sein (siehe Kapitel: „Bauinvestitionscontrolling“). Zur Analyse der vorliegenden Daten bezieht die gpaNRW die jeweiligen Abweichungen als absolute

Beträge ein, d. h. sie werden nicht miteinander saldiert. Stattdessen berücksichtigen wir sie in Summe. Für das Jahr 2019 ergeben sich die folgenden Werte.

Vergleich der Auftragswerte mit den Abrechnungssummen 2019

Grundzahl	in Euro	in Prozent des Auftragswertes
Auftragswert	7.717.798	
Abrechnungssumme	7.466.268	
Summe der Unterschreitungen	452.114	5,86
Summe der Überschreitungen	200.583	2,60

Im Vergleichsjahr 2019 hat die Stadt Hilden 26 Maßnahmen mit mehr als 50.000 Euro netto abgerechnet. Dabei kam es zu Über- und Unterschreitungen der ursprünglichen Auftragswerte in Höhe von 652.697 Euro. Im interkommunalen Vergleich ordnet sich die Stadt Hilden damit wie folgt ein.

Abweichung Abrechnungssumme zu Auftragswert (absolute Beträge) in Prozent 2019



In den interkommunalen Vergleich sind 55 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



Die Stadt Hilden weist im interkommunalen Vergleich 2019 leicht unterdurchschnittliche Abweichungen der Abrechnungssumme zu den Auftragswerten aus. Die Kennzahlen in den Vorjahren sind deutlich geringer. Im Jahr 2017 liegen die Abweichungen bei 4,86 Prozent und im Jahr 2018 sind es 6,28 Prozent.

In den Jahren 2017 und 2018 sind die Überschreitungen höher als die Unterschreitungen. Im Jahr 2019 betragen die Überschreitungen 2,60 Prozent und unterschreiten damit die Unterschreitungen von 5,86 Prozent. Der Schwerpunkt der Abweichungen im Jahr 2019 lag im Bereich der Lieferaufträge mit ca. 14 Prozent.

Die Stadt Hilden hat 58 schlussgerechnete Maßnahmen in den Jahren 2017 bis 2019 ausgewiesen (Baumaßnahmen, Dienstleistungsaufträge, Lieferaufträge). Hiervon ist bei 15 Maßnahmen mit Nachträgen gearbeitet worden. Der höchste Anteil der Nachträge an den Abrechnungssummen ist für das Jahr 2017 mit ca. elf Prozent feststellbar. Im Jahr 2019 betrug der Anteil der Nachträge an den Abrechnungssummen ca. 0,50 Prozent.

Nachträge und damit Abweichungen vom ursprünglichen Auftragswert können nicht grundsätzlich vermieden werden. Allerdings kann die Stadt Einfluss auf Anzahl und Umfang der erforderlichen Nachtragsleistungen nehmen. Ein wesentlicher Ansatzpunkt dafür ist die Leistungsbeschreibung mit dem Leistungsverzeichnis. Diese bilden die Grundlage für die spätere Vertragsausführung, in deren Verlauf es zu Nachträgen kommen kann. Leistungsbeschreibung und -verzeichnis sollten sorgfältig und detailliert erstellt werden.

Einen weiteren Beitrag zur Reduzierung der Abweichungen vom Auftragswert kann ein zentral organisiertes, systematisches Nachtragswesen leisten. Darauf geht die gpaNRW im folgenden Kapitel ein.

5.6.2 Organisation des Nachtragswesens

→ Feststellung

Die Stadt Hilden hat keine einheitlichen Regeln für die Nachträge erstellt. Ein zentrales Nachtragsmanagement hat die Stadt noch nicht eingerichtet.

Eine Kommune sollte ihr Vergabewesen so organisieren, dass Nachträge in einem standardisierten Verfahren rechtssicher bearbeitet und dokumentiert werden. Sie sollte dazu über ein zentrales Nachtragsmanagement verfügen. Dieses sollte mindestens folgende Verfahrensweisen sicherstellen:

- *Die Kommune erfasst und wertet Nachträge zentral aus, um gleichartige Nachtragsleistungen zu minimieren,*
- *sie bearbeitet die Nachträge mittels standardisierter Vorlagen (für Beauftragung, sachliche und preisliche Prüfung, Verhandlungsprotokolle),*
- *vor der Beauftragung führt die zentrale Vergabestelle eine vergaberechtliche Prüfung durch,*
- *die Kommune dokumentiert die Notwendigkeit von Nachträgen und*
- *sie berücksichtigt Nachtragsaufträge beim Bauinvestitionscontrolling.*

Sowohl die aktuelle Dienstanweisung für die Vergabe wie auch die Rechnungsprüfungsordnung der **Stadt Hilden** enthalten keine Regelungen zum Nachtragswesen. Zuständig bei Auftragsänderungen sind die jeweiligen Fachdienste. Die Stadt wertet die Nachträge weder aus noch er-

fasst sie diese zentral. Eine entsprechende Dokumentation kann konkrete Hinweise auf mögliche Verbesserungen bei der Bedarfsermittlung oder den Leistungsbeschreibungen liefern. Zudem kann die Stadt Erkenntnisse zu eventuellen Bieterstrategien gewinnen.

Aus Sicht der gpaNRW ist eine zentrale Erfassung von Nachträgen sinnvoll. Dies kann bei gleichartigen Leistungen Nachträge gegebenenfalls minimieren.

Folgende Punkte bieten sich für eine Auswertung an:

- Grund der Nachtragsleistung,
- Höhe der Nachträge (z.B. x Prozent des Jahresumsatzes),
- Anteil der Nachtragsaufträge an den Gesamtaufträgen,
- Mengenabweichungen.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Hilden sollte ein zentrales Nachtragsmanagement einrichten. Dies umfasst eine systematische Auswertung der Nachträge hinsichtlich Umfang und beteiligter Unternehmen.

5.7 Maßnahmenbetrachtung

In der Maßnahmenbetrachtung untersucht die gpaNRW, ob und inwieweit die Stadt die rechtlichen und formellen Vorgaben für die Durchführung von Vergabeverfahren einhält. Eine bautechnische Prüfung der Vergabemaßnahmen ist damit nicht verbunden. Insofern kann die Maßnahmenbetrachtung kein Testat der Vergabe von Bauleistungen in der Kommune liefern.

Aus datenschutzrechtlichen Gründen wird dieses Kapitel nicht veröffentlicht.

5.8 Anlage: Ergänzende Tabellen

Tabelle 1: Zusammenstellung der Feststellungen und Empfehlungen der gpaNRW zur überörtlichen Prüfung 2020 - [Vergabe]

Feststellung			Seite	Empfehlung	Seite
Organisation des Vergabewesens und allgemeine Korruptionsprävention					
F1	Die Stadt Hilden hat in ihrer Vergabeordnung alle notwendigen Regelungen zum Vergabewesen getroffen. Zuständigkeiten und Aufgaben sind geregelt. Es gibt jedoch noch Optimierungsmöglichkeiten. Es wird der Online-Vergabemarktplatz NRW genutzt, jedoch bisher noch keine Fachsoftware.	160			
F2	Das örtliche Beratungs- und Prüfungsamt der Stadt Hilden ist gut in das Vergabewesen eingebunden.	160	E2	Die Stadt Hilden sollte eine Software für das Vergabewesen installieren und regelmäßig pflegen. Diese sollte unter anderem eine Biederdatenbank, Termin- und Fristenplanung, Auswertungsmöglichkeiten enthalten und auch eine Anbindung zu E-Vergabe-Plattformen ermöglichen.	162
F3	Die Vorgaben des Korruptionsbekämpfungsgesetzes NRW werden von der Stadt Hilden im Wesentlichen erfüllt. Eine Schwachstellenanalyse führt die Stadt unter Einbindung der Mitarbeiter noch nicht regelmäßig durch.	163	E3.1	Die Stadt Hilden sollte einheitliche Wertgrenzen für die Annahme von Geschenken und Vergünstigungen festlegen. Zudem sollte die Dienstleistung ein Verbot für die Annahme von Bargeld enthalten.	164
			E3.2	Die Stadt Hilden sollte die Erstellung des „Gefährdungsatlas“ abschließen. Zudem sollte Hilden in regelmäßigen Abständen eine Schwachstellenanalyse durchführen und alle Bediensteten hieran beteiligen. Auch sollte die Dienstleistung regelmäßig aktualisiert werden.	165
			E3.3	Die Stadt Hilden sollte Regelungen gemäß § 17 Korruptionsbekämpfungsgesetz NRW in die Dienstleistung zur Korruptionsprävention und -bekämpfung aufnehmen.	165
Sponsoring					
F4	Die Stadt Hilden hat eine Dienstleistung für das Sponsoring erstellt. Es gibt jedoch noch Regelungsbedarf in der Vertragsgestaltung und der Veröffentlichung der Sponsoringleistungen.	166	E4.1	Die Stadt Hilden sollte in die geplante Dienstleistung für das Sponsoring auch eine maximale Laufzeit von Sponsoringverträgen definieren. Zudem ist eine einheitliche Dokumentation für das Sponsoring sinnvoll.	166

Feststellung		Seite	Empfehlung	Seite
			Die Stadt Hilden sollte mögliche Haftungsrisiken im Sponsoringvertrag ausschließen.	166
			Die Stadt Hilden sollte in die Dienstanweisung für das Sponsoring die Zuständigkeit des Sponsorings aufnehmen. Zudem sollte sie das Einbinden des Fachbereichs Finanzen und Steuern vor Abschluss eines Sponsoring-Vertrages schriftlich regeln.	167
			Die Stadt Hilden sollte einen jährlichen Bericht über die Sponsoringaktivitäten durch den Fachbereich Finanzen und Steuern erstellen und dem Rat bis zum 30. Juni des Folgejahres vorlegen. Zudem sollte Hilden die Sponsoringleistungen auf der Internetseite der Stadt veröffentlichen.	167
Bauinvestitionscontrolling				
F5	Die Stadt Hilden betreibt kein systematisches Bauinvestitionscontrolling. Auch ein abschließendes Berichtswesen zur Qualitätssicherung findet nicht statt.	168	Die Stadt Hilden sollte zumindest bei finanziell größeren Maßnahmen ein koordiniertes BIC durchführen. Als Grundlage hierfür sollte die Stadt eine Dienstanweisung erarbeiten.	169
Nachtragswesen				
F6	Die Stadt Hilden hat keine einheitlichen Regeln für die Nachträge erstellt. Ein zentrales Nachtragsmanagement hat die Stadt noch nicht eingerichtet.	172	Die Stadt Hilden sollte ein zentrales Nachtragsmanagement einrichten. Dies umfasst eine systematische Auswertung der Nachträge hinsichtlich Umfang und beteiligter Unternehmen.	173

→ Kontakt

Gemeindeprüfungsanstalt Nordrhein-Westfalen

Shamrockring 1, Haus 4, 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

DE-e Poststelle@gpanrw.de-mail.de

i www.gpa.nrw.de