

ÜBERÖRTLICHE PRÜFUNG

Vorbericht

*der Stadt Bornheim
im Jahr 2013*

INHALTSVERZEICHNIS

→ Vorbericht zur überörtlichen Prüfung der Stadt Bornheim	3
Zur Finanzsituation der Städte und Gemeinden in NRW	3
Zur GPA NRW und zur Prüfung	3
Grundlagen	3
Prüfungsbericht	4
Methodik	4
Zur Prüfung in Bornheim	7
Informationen zum Prüfungsablauf	7
Ausgangslage der Stadt Bornheim	8
Strukturelle Situation	8
Strukturdaten	9
Demografische Entwicklung	9
Kommunalprofil	12
Managementübersicht	15
Wesentliche Ergebnisse	15

→ Vorbericht zur überörtlichen Prüfung der Stadt Bornheim

Zur Finanzsituation der Städte und Gemeinden in NRW

Die Finanzsituation der Städte und Gemeinden in Nordrhein-Westfalen ist besorgniserregend und erfordert bei der Dramatik der Finanznot ein inhaltliches Umdenken auf allen Ebenen. Zum 31.12.2012 war es lediglich 26 Kommunen möglich, einen Haushaltsausgleich ohne Inanspruchnahme des Eigenkapitals darzustellen. 175 Kommunen mussten Haushaltssicherungskonzepte erstellen. 146 Haushaltssicherungskonzepte und Haushaltssanierungspläne konnten genehmigt werden. 29 Kommunen sind weiterhin im Nothaushalt¹. Der Rückgang der Kommunen, die sich im Nothaushalt befinden, deutet jedoch nicht auf eine rasche Gesundung der kommunalen Finanzen hin. Es sind langfristige und nachhaltige Konsolidierungsstrategien notwendig, um die Kommunen zukunftssicher zu gestalten und ihnen wieder Gestaltungsspielräume zu eröffnen.

Ziel der Prüfung der GPA NRW ist vor diesem Hintergrund, die Entwicklung der kommunalen Haushalte - insgesamt wie in einzelnen Handlungsfeldern - transparent zu machen, zu begleiten und damit einen unterstützenden Beitrag zu den eigenen Konsolidierungsanstrengungen in der Kommune zu leisten. An diesen Konsolidierungsbemühungen führt auf allen kommunalen Ebenen kein Weg vorbei. Es steht dabei außer Frage, dass dieser allein in vielen Fällen nicht zum strukturellen Ausgleich der kommunalen Haushalte führen wird. Deshalb hat das Land Nordrhein-Westfalen für die bereits überschuldeten oder unmittelbar von der Überschuldung bedrohten Kommunen mit dem Stärkungspakt Stadtfinanzen ein Programm aufgestellt, das einerseits weitere Konsolidierungsbemühungen der Kommunen einfordert, andererseits aber bis zum Jahr 2020 auch insgesamt 5,85 Mrd. Euro an zusätzlichen Konsolidierungshilfen zur Verfügung stellt.

Die Diskussion um eine angemessene Ausstattung der kommunalen Finanzen werden die Kommunen nur dann glaubwürdig führen können, wenn ihnen der Nachweis gelingt, dass sie alles, was sie mit ihren Mitteln zur gemeinsamen Überwindung der aktuellen Misere beitragen können, auch tatsächlich einbringen. Dabei sollen die Ergebnisse der Prüfung unterstützen und ergänzende Handlungsmöglichkeiten für die kommunale Familie aufzeigen.

Zur GPA NRW und zur Prüfung

Grundlagen

Die Prüfung der GPA NRW stützt sich auf § 105 der Gemeindeordnung Nordrhein-Westfalen (GO NRW). Ihr Auftrag ist es, die Kommunen des Landes NRW mit Blick auf Rechtmäßigkeit, Sachgerechtigkeit und Wirtschaftlichkeit des Verwaltungshandelns zu prüfen. Ausgehend von der äußerst schwierigen Finanzlage der Kommunen und dem gesetzlichen Anspruch, den

¹ Quelle: Ministerium für Inneres und Kommunales, Haushaltsstatus der Gemeinden 2012, <http://www.mik.nrw.de/themen-aufgaben/kommunales/kommunale-finanzen/kommunale-haushalte/daten-berichte/haushaltsstatus.html>

kommunalen Haushalt stets ausgeglichen zu gestalten, steht bei der Prüfung die finanzwirtschaftliche Betrachtung im Vordergrund.

Bei der Ausrichtung auf das finanzwirtschaftliche Interesse sind Konflikte mit rein fachlichen Interessen oft vorprogrammiert. Die Vergleiche spiegeln daher auch die unterschiedlichen Wertvorstellungen der Kommunen von einzelnen Aufgabenfeldern wider.

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

Prüfungsbericht

Der Prüfungsbericht besteht aus einem Vorbericht mit einer zusammenfassenden Darstellung des GPA- Kennzahlensets und Teilberichten:

- Dieser Vorbericht informiert zunächst allgemein über das Prüfungsverfahren sowie die Prüfungsmethodik und stellt im Rahmen die wesentlichen strukturellen Rahmenbedingungen sowie wesentliche Handlungsfelder der Kommune dar.
Er enthält eine Managementübersicht in der die bedeutenden haushaltswirtschaftlichen, strukturellen und fachlichen Ergebnisse der Prüfung zusammengefasst werden. Zudem sind dort die wesentlichen Handlungsempfehlungen und Informationen zu den ermittelten Konsolidierungsmöglichkeiten zusammengefasst.
- Das GPA-Kennzahlenset fasst als Anhang zum Vorbericht alle steuerungsrelevanten Kennzahlen in einer Übersicht zusammen.
- Die Teilberichte enthalten die Ergebnisse der einzelnen Prüfgebiete.

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

Ergebnisse der Analyse werden im Bericht als **Feststellung** bezeichnet. Damit kann sowohl eine positive als auch eine negative Wertung verbunden sein. Feststellungen, die eine Korrektur oder eine weitergehende Überprüfung beziehungsweise Begründung durch die Kommune erforderlich machen, sind Beanstandungen im Sinne des § 105 Abs. 6 GO NRW. Hierzu wird eine gesonderte Stellungnahme angefordert und dies wird im Bericht mit einem Zusatz gekennzeichnet.

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

Methodik

Der Kennzahlenvergleich ist die prägende Prüfungsmethodik der GPA NRW und wird der überörtlichen Prüfung durch § 105 GO ausdrücklich ermöglicht.

Für einen interkommunalen Kennzahlenvergleich ist es unabdingbar, Grunddaten zu definieren. Da es unterhalb der Produktbereichsebene keine landeseinheitliche Festlegung gibt, sind in den

Produktgruppen häufig unterschiedliche Produkte und in den Produkten unterschiedliche Leistungen enthalten. Um einen landesweiten Vergleich durchführen zu können, hat die GPA NRW deshalb Aufgabenblöcke mit den dazu gehörenden Grunddaten einheitlich definiert. Die Grunddatendefinitionen werden den Kommunen umfassend zur Verfügung gestellt.

Im interkommunalen Vergleich werden bei den Kennzahlen, die ins GPA-Kennzahlenset übernommen werden, neben dem Minimal-, Mittel- und Maximalwert auch drei Quartile² dargestellt, durch die sich die Verteilung der Werte einordnen lässt. Ebenfalls werden der Wert der Kommune sowie die Anzahl der Werte, die in den Vergleich eingeflossen sind, dargestellt.

In der Finanzprüfung werden die wichtigsten materiellen und formellen Rahmenbedingungen der Haushaltswirtschaft erfasst und analysiert. Im Wesentlichen nutzt die GPA NRW dabei die erweiterten Möglichkeiten des NKF, um haushaltsbezogenen Handlungsbedarf transparent zu machen. Die Prüfung setzt dabei auf den Ergebnissen der örtlichen Prüfung auf.

In den aktuellen interkommunalen Vergleich werden Daten aus mittleren kreisangehörigen Kommunen in NRW einbezogen. Die Anzahl der Vergleichskommunen wird im Verlauf der Prüfung dieses Segments sukzessive wachsen. Wie viele Werte in den Vergleich eingeflossen sind, wird in der Übersicht mit dargestellt.

Wegen des gesetzlichen Übergangszeitraumes zur Einführung des „Neuen Kommunalen Finanzmanagements (NKF)“ bis spätestens 2009 hat die GPA NRW unterschiedliche Datenlagen in den Kommunen vorgefunden.

Benchmarking

Auf der Grundlage des Kennzahlenvergleichs und der Analyse des jeweiligen Handlungsfeldes nimmt die GPA NRW ein Benchmarking vor. Die GPA NRW definiert als Benchmark grundsätzlich einen Wert, der von einer bestimmten Anzahl von Kommunen mindestens erreicht worden ist, bei denen die Aufgabenerfüllung vollständig und rechtmäßig erfolgt und grundsätzlich das Ergebnis gezielter Steuerung ist. Dies schließt die Betrachtung mit ein, inwieweit die Kommune selbst Einfluss auf die Verbesserung ihrer Rahmenbedingungen nimmt. Soweit weitere Kriterien zugrunde gelegt werden, sind diese in den Teilberichten dargestellt.

Auch historisch gewachsene und selbst geschaffene Strukturen sowie Festlegungen des Rates können der kurz- bis mittelfristigen Umsetzung der im Bericht ausgesprochenen Empfehlungen entgegenstehen. Die Auswirkungen solcher Entscheidungen werden im Bericht transparent gemacht und wo möglich Alternativen vorgeschlagen, um diese zu verändern.

Konsolidierungsmöglichkeiten

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

² Quartile („Viertelwerte“) teilen eine nach Größe geordnete statistische Reihe in vier Viertel. Das erste Quartil teilt die vorgefundenen Werte so, dass 25 Prozent darunter und 75 Prozent darüber liegen. Das zweite Quartil (entspricht dem Median) liegt in der Mitte der statistischen Reihe, d.h. 50 Prozent der Werte liegen unterhalb und 50 Prozent oberhalb dieses Wertes. Das dritte Quartil teilt die vorgefundenen Werte so, dass 75 Prozent darunter und 25 Prozent darüber liegen.

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

Die GPA NRW möchte ausdrücklich nicht präjudizierend für Politik und Verwaltung wirken, sondern versteht sich als Einrichtung, die über ihre Empfehlungen den unterschiedlichen Ressourceneinsatz im Vergleich der Kommunen transparent macht und Ansätze für Veränderungen aufzeigt.

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

→ **Feststellung**

Die Stadt Bornheim hatte sich bereit erklärt vor Beginn der Prüfung im Segment der mittleren kreisangehörigen Kommunen für eine Probeprüfung zur Verfügung zu stehen. Für diesen Bericht sind daher erst wenige Vergleichswerte in die Kennzahlenvergleiche eingeflossen. Eine Festlegung von Benchmarks ist aufgrund der zurzeit noch geringen Zahl von Vergleichswerten nicht überall erfolgt. Für das Segment der mittleren kreisangehörigen Kommunen wird eine Benchmarkfestlegung erst im ersten Quartal 2014 erfolgen. Die aus dem Benchmark abgeleiteten Potenziale wird die GPA NRW der Stadt Bornheim zukommen lassen.

Kennzahlenset

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

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

Strukturen

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

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

Unter der Überschrift „Kommunalprofil“ in diesem Berichtsteil sowie in den Analysen der Teilberichte wird hierauf näher eingegangen.

Zur Prüfung in Bornheim

Informationen zum Prüfungsablauf

Die Prüfung in Bornheim wurde von März bis Dezember 2013 durchgeführt.

Zunächst hat die GPA NRW die erforderlichen Daten und Informationen zusammengestellt und mit der Stadt hinsichtlich ihrer Vollständigkeit und Richtigkeit abgestimmt. Anschließend wurden die Daten auf dieser Basis analysiert.

Für die interkommunalen Vergleiche wurden in der Stadt Bornheim Vergleichswerte aus andern mittleren kreisangehörigen Kommunen herangezogen. Vergleichsjahr ist, soweit nicht anders ausgewiesen, das Jahr 2012.

Neben den Daten früherer Jahre wurde ebenfalls Aktuelles berücksichtigt, um Aussagen für die Zukunft machen zu können.

Geprüft haben:

Leitung der Prüfung	Friederike Wandmacher
Finanzen	Stefan Loepke
Personalwirtschaft und Demografie	Michael Essler
Sicherheit und Ordnung	Michael Essler
Tagesbetreuung für Kinder	Michael Essler
Schule	Monika Brenner
Grünflächen	Monika Brenner

Das Prüfungsergebnis wurde mit den beteiligten Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern in den betroffenen Organisationseinheiten erörtert.

Am 2. Dezember 2013 wurden die Ergebnisse der Prüfung im Verwaltungsvorstand der Stadt Bornheim vorgestellt.

Ausgangslage der Stadt Bornheim

Strukturelle Situation

Die GPA NRW zeigt die strukturellen Rahmenbedingungen auf, innerhalb derer die Kommune agiert, vergleicht diese interkommunal und informiert zusammenfassend über das Ergebnis.

Die Strukturmerkmale wurden aus allgemein zugänglichen Datenquellen ermittelt³.

Im Rahmen der Prüfung wurde am 16. April 2013 ein Gespräch mit dem Bürgermeister der Stadt Bornheim über die allgemeine strukturelle Situation sowie über die demografische Entwicklung Bornheims und deren Auswirkungen geführt.

Allgemeine Strukturmerkmale

Für die Abbildung der Situation in der Kommune sind einige allgemeine Strukturmerkmale von übergreifender Bedeutung:

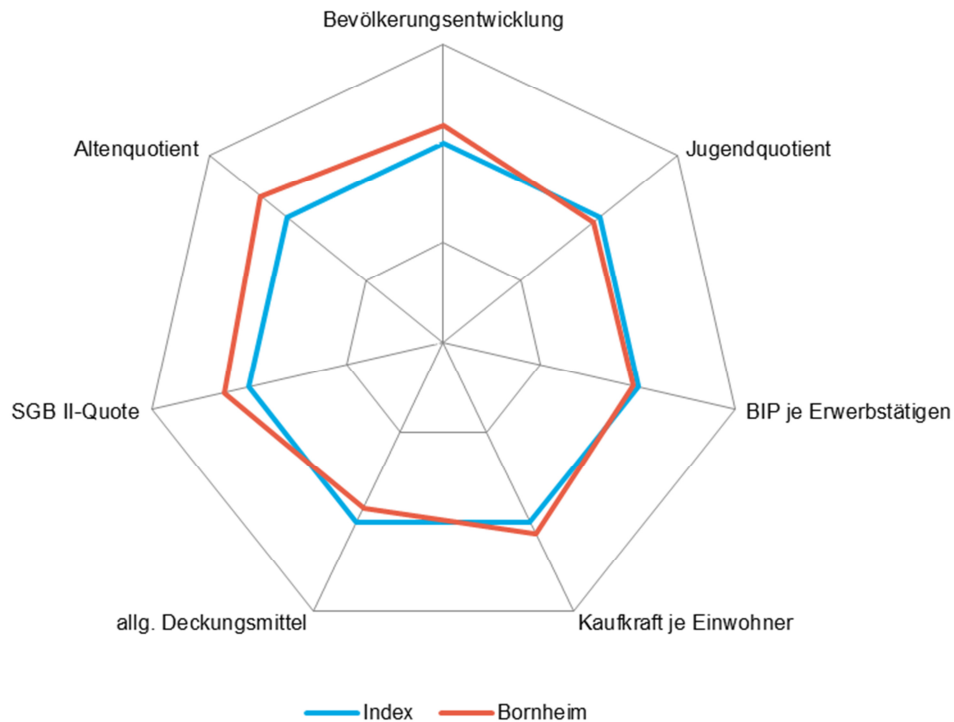
- Bevölkerungsentwicklung,
- Jugendquotient,
- Altenquotient,
- SGB II-Quote (Kreisdaten),
- Kaufkraft,
- allgemeine Deckungsmittel,
- Bruttoinlandsprodukt je Erwerbstätigem (Kreisdaten).

Die Strukturmerkmale sind in einem Netzdiagramm dargestellt. Dieses enthält als Indexlinie den Mittelwert der Vergleichskommunen im jeweiligen Merkmal. Eine Ausnahme bildet das Merkmal Bevölkerungsentwicklung: hier ist der Indexwert der heutige Bevölkerungsstand der abgebildeten Kommune.

Die Merkmalsausprägung der jeweiligen Kommune wird hinsichtlich ihrer Wirkung gewertet. Ein über die Indexlinie hinausgehender Wert wirkt dabei grundsätzlich entlastend, ein unter dem Index liegender Wert grundsätzlich belastend für die Kommune.

³ IT.NRW, Bertelsmannstiftung, Gesellschaft für Konsumforschung (GfK)

Strukturdaten



Die Grafik zeigt für Bornheim insgesamt gute Rahmenbedingungen. Die demografischen Indikatoren sind im interkommunalen Vergleich eher positiv: Bornheim ist eine wachsende Stadt mit einem vergleichsweise niedrigen Durchschnittsalter und einem unterdurchschnittlichen Altenquotienten⁴. Der unterdurchschnittliche Jugendquotient und die Bevölkerungswanderung in den nächsten 15 bis 20 Jahren führen zu einer deutlichen Veränderung in der Altersstruktur der Bevölkerung.

Die Kaufkraft der Bevölkerung liegt über dem Mittel der Vergleichskommunen, die allgemeinen Deckungsmittel, die die Stadt zur Erledigung ihrer Aufgaben zur Verfügung hat, liegen bezogen auf die Einwohner unter dem Landesdurchschnitt. Der Indikator Bruttoinlandsprodukt je Erwerbstätigen liegt nur für die Kreisebene vor. Der Wert ist für den Rhein-Sieg-Kreis unterdurchschnittlich. Die niedrige SGB II-Quote wirkt sich mittelbar über die Kreisumlage auf die Stadt Bornheim aus.

Demografische Entwicklung

Immer mehr Kommunen beschäftigen sich mit den Folgen des demografischen Wandels und nehmen diese als strategische Herausforderung wahr. Die GPA NRW erhebt die Situation vor Ort und stellt die gewählten Strategien beim Umgang mit den Folgen des demografischen Wandels dar. Dabei gilt der Blick insbesondere den Themen, die durch kommunale Entscheidungen mittelbar oder unmittelbar beeinflusst werden können. In einem Gespräch mit dem Bür-

⁴ Altenquotient ist der Anteil der über 65-Jährigen an den 20 bis 65-Jährigen, der Jugendquotient ist analog dazu der Anteil der unter 20-Jährigen an der Gruppe der 20 bis 65-Jährigen

germeister der Stadt Bornheim wurden die Situation und die kommunale Handlungsstrategie zu den folgenden Handlungsfeldern erfasst:

- Bevölkerungsentwicklung und –veränderung,
- Wohnen,
- Wirtschaftsstruktur/Arbeitsmarkt,
- soziale Lage,
- Integration,
- Bildung,
- Infrastruktur,
- bürgerschaftliches Engagement,
- kommunales Leistungsspektrum (Verwaltung),
- interkommunale Zusammenarbeit.

Ziel der GPA NRW ist es die kommunalen Strategien zu dokumentieren. Dies soll andere Kommunen bei der Suche nach Beispielen für die Lösung eigener Fragen unterstützen. Der Fokus liegt auf der Erfassung guter Beispiele interkommunaler Zusammenarbeit. Unabhängig von den aktuellen rechtlichen Rahmenbedingungen geht die GPA NRW davon aus, dass Formen der interkommunalen Zusammenarbeit vor dem Hintergrund der demografischen Entwicklung ein Schlüsselement der Effizienzsteigerung sind.

Die Zahl der Einwohner steigt in Bornheim seit Jahren kontinuierlich an, sie ist von 1980 bis 2010 um rund 14.000 Einwohner gestiegen. Ein Grund hierfür ist die Lage Bornheims zwischen den Großstädten Köln und Bonn, von dort sind die meisten Zuzüge festzustellen⁵. Bornheim besitzt insbesondere für ältere Menschen eine hohe Attraktivität: Die sog. Alterswanderung⁶ ist in Bornheim weit über dem Kreis- und Landesschnitt. Die insgesamt positive Bevölkerungsentwicklung ist mit einer überdurchschnittlichen Alterung verbunden. Gleichzeitig sinkt die Zahl der Kindern und Jugendlichen moderat. Dies drückt sich im Jugendquotienten aus, der in Bornheim zu den eher belastenden Strukturmerkmalen zählt.⁷

Die Stadt Bornheim besteht aus 14 Ortsteilen. Diese haben starke gewachsene Strukturen, die geografische Lage der Ortsteile begünstigt ein starkes Ortsteildenken.

Das Anwachsen der Bevölkerung führte zu neuen Aufgaben für die Kommune (Ausbau der Kindertageseinrichtungen, der Sportanlagen, der kulturellen Einrichtungen). Diese konnte sie mit ihren finanziellen Mitteln nicht mehr decken. Erst in den letzten Jahren hat die Stadt ver-

⁵ vgl. Kommunalprofil Bornheim, Quelle IT.NRW

⁶ vgl. Demografiebericht Bornheim, www.wegweiser-kommune.de, unter Alterswanderung wird das Wanderungssaldo der 65-99jährigen bezeichnet

⁷ vgl. dazu Berichtsteil Kindertagesbetreuung

stärkt auf die Ansiedlung von Gewerbe gesetzt und entsprechend neue Flächen ausgewiesen. Durch die günstige geografische Lage Bornheims konnten die Flächen zügig vermarktet werden. Die steigenden Gewerbesteuerzahlungen belegen dies.

Die Attraktivität Bornheims als Wohnort für ältere Menschen führte dazu, dass mehrere privat betriebene Seniorenresidenzen entstanden. Seit dieser Legislaturperiode existiert ein Seniorenbeirat. Das ehrenamtliche Engagement in Bornheim drückt sich im Sport in besonderer Weise aus: Die Sportplätze wurden teilweise bereits den Vereinen übertragen und werden von diesen bewirtschaftet.

Die soziale Lage in Bornheim ist im Vergleich zum Rhein-Sieg-Kreis insgesamt und auch im Landesvergleich gut. Die Zahl der Arbeitsplätze ist in den letzten Jahren deutlich angestiegen. Dabei konzentrieren sich die Beschäftigten zu knapp 74 Prozent auf den Dienstleistungssektor. Überdurchschnittlich ist auch die Zahl der in der Landwirtschaft tätigen Menschen, sie liegt viermal höher als im Kreisgebiet und mehr als siebenmal höher als im Landesdurchschnitt.

Der Anteil ausländischer Menschen ist in Bornheim deutlich unterdurchschnittlich. In dieser Legislaturperiode wurde ein Ausländerbeirat eingerichtet, der die Integration der ausländischen Mitmenschen fördern soll.

Der demografische Wandel wird in Bornheim nicht durch einen deutlichen Rückgang der Bevölkerung eintreten, sondern zuerst durch eine starke Verschiebung der Altersstruktur. Hierauf muss sich die Stadt einstellen und Weichen stellen. Dazu gehört eine intensive Befassung mit dem Thema Demografischer Wandel – auch für die Stadtverwaltung selbst. Dazu finden sich Hinweise im Berichtsteil Personalwirtschaft und Demografie. Eine deutlich älter werdende Bevölkerung wird andere Bedürfnisse haben, als eine junge Stadt. Die Auswirkungen werden sich zunächst im Bereich der Kindertageseinrichtungen, später in den Grund- und weiterführenden Schulen⁸ zeigen. Anders als andere Kommunen hat die Stadt Bornheim hier noch keinen unmittelbaren Handlungsdruck und kann gezielt Maßnahmen entwickeln.

Die Stadt Bornheim arbeitet partiell mit anderen Kommunen zusammen. Die Volkshochschule wird gemeinsam mit der Gemeinde Alfter betrieben, weiter ist die Stadt Mitglied im Zweckverband Kommunale Informationsverarbeitung. Auch in der Jugendhilfe sucht die Stadt nach Möglichkeiten, die anstehenden Aufgaben effektiv und in Zusammenarbeit mit anderen Kommunen zu lösen, so z.B. im „Arbeitskreis Vollzeitpflege“ mit anderen Kommunen im Rhein-Sieg-Kreis und dem Kreisjugendamt Ahrweiler. Die GPA NRW empfiehlt die interkommunale Zusammenarbeit auch in anderen Bereichen der Verwaltung zu prüfen.

⁸ s. auch Berichtsteil Schule

Fachspezifische Strukturmerkmale

In den Fachprüfungen steht die Fragestellung im Vordergrund, ob und wie sich fachbezogene Strukturmerkmale auf die jeweilige Aufgabenerledigung auswirken.

Die besondere Struktur der Stadt Bornheim mit ihren 14 Ortsteilen wirkt sich auf die Infrastruktur aus, die die Stadt bereitstellt. So stehen beispielsweise zwölf Sportaußenanlagen und acht Grundschulen zur Verfügung. Die 14 städtischen Friedhöfe werden vom Stadtbetrieb Bornheim verwaltet.

Der Bevölkerungszuwachs in Bornheim stellte die Stadt in den vergangenen Jahren vor große Herausforderungen. Die kommunale Infrastruktur musste ausgeweitet werden, Schulen und Kindergärten entstanden. Auch heute muss im Bereich der Kindertagesbetreuung weiter ausgebaut werden, da die Betreuung der unter 3-jährigen Kinder in den vorhandenen Kindertageseinrichtungen nicht ausreicht. Da die Kinderzahlen nach den Prognosedaten in den nächsten Jahren rückläufig sind, will die Stadt hier auch mit flexibel einsetzbaren angemieteten Containern reagieren.

Auffallend ist, dass die Stadt Bornheim 13 von 29 Kindergärten in eigener Trägerschaft hält. Hierzu wird auf den Berichtsteil Kindertagesbetreuung verwiesen. Die räumliche Verteilung der Ortsteile führt dazu, dass eine große Zahl von Kindern die Schulen nicht zu Fuß erreichen können. Die Schülerbeförderungskosten sind in Bornheim auffallend hoch. Hierzu finden sich nähere Ausführungen im Berichtsteil Schule.

Kommunalprofil

Das Kommunalprofil zeigt die wesentlichen strukturellen Rahmenbedingungen sowie die von der GPA NRW geprüften Handlungsfelder.

Bei der im Kommunalindex für Wirtschaftlichkeit (KIWI) abgebildeten Bewertung der einzelnen Handlungsfelder steht nicht eine zentrale Kennzahl im Vordergrund, sondern das durch Analyse gestützte Ergebnis der Aufgabenwahrnehmung insgesamt: In den Teilberichten werden für jedes Handlungsfeld verschiedene Kennzahlen dargestellt und analysiert. Die Bewertung erfolgt im Zusammenspiel der Kennzahlenwerte unter Einbeziehung von strukturellen Rahmenbedingungen sowie von Steuerungsaspekten. Dabei werden Handlungsbedarf und Handlungsmöglichkeiten auf einer Bewertungsskala von eins bis fünf eingeordnet.

Im Rahmen der KIWI-Bewertungen soll der Kommune grundsätzlich ein Bild über empfehlenswerte Schwerpunkte künftiger Aktivitäten gegeben werden. Weder erteilt die GPA NRW Schulnoten, noch wird mit dem KIWI ein Ranking betrieben.

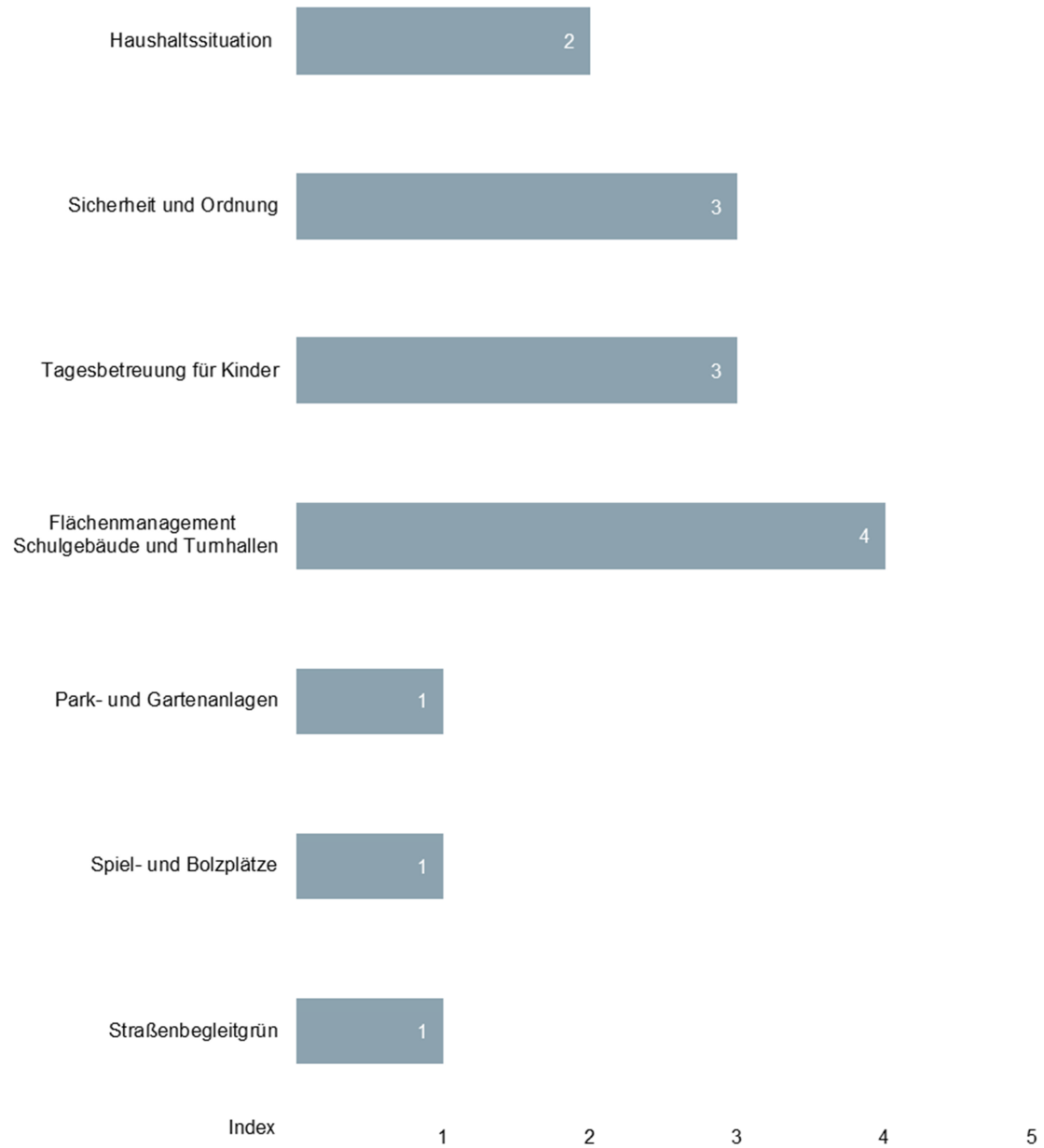
Im Prüfgebiet Finanzen wird die Bewertung allein auf Grundlage der tatsächlich vorliegenden Haushaltssituation vorgenommen. Die Haushaltssituation hat naturgemäß Auswirkungen auf den Handlungsbedarf in den weiteren Handlungsfeldern und muss deshalb in die Betrachtung dieser Handlungsfelder einbezogen werden.

KIWI-Merkmale

Bedeutung	Index
Dringender, offensichtlicher Handlungsbedarf ist gegeben und/oder es bestehen weitreichende Handlungsmöglichkeiten.	1
Handlungsbedarf ist gegeben und es bestehen Handlungsmöglichkeiten für eine deutliche Ergebnisverbesserung.	2
Handlungsbedarf ist erkennbar, aber noch nicht zwingend und Handlungsmöglichkeiten sind vorhanden.	3
Handlungsmöglichkeiten auf der Basis einer ergebnisorientierten Steuerung werden nahezu vollständig genutzt.	4
Außergewöhnliche zielgerichtete Aktivitäten der Kommune, die grundsätzlich auf andere Kommunen übertragbar sind (Gutes kommunales Beispiel).	5

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

Kommunalindex für Wirtschaftlichkeit



Managementübersicht

Mit dieser Managementübersicht gibt die GPA NRW den für die Gesamtsteuerung der Kommune Verantwortlichen in Rat und Verwaltung einen konzentrierten Überblick über die wesentlichen Ergebnisse der Prüfung, der Handlungsempfehlungen und ausgewiesenen Konsolidierungsmöglichkeiten.

Wesentliche Ergebnisse

Die Haushaltssituation in Bornheim ist äußerst angespannt. Die Stadt hat 2007 auf das NKF umgestellt, sie befindet sich seit 2008 (wieder) in der Haushaltssicherung. Die Stadt Bornheim hat mit dem Doppelhaushalt 2012/2013 ein Haushaltssicherungskonzept (HSK) mit dem Ziel des Haushaltsausgleichs im Jahr 2022 aufgestellt. Der nach 76 Abs. 2 GO zulässige Konsolidierungszeitraum wurde damit ausgeschöpft.

Die Kämmerei hat bereits zahlreiche Konsolidierungsvorschläge erarbeitet. Die Empfehlungen der GPA NRW sind dort teilweise bereits enthalten. Die Konsolidierungsmaßnahmen der Stadt bestehen in erheblichem Maße aus erwarteten Ertragssteigerungen. So soll das Defizit u.a. durch gesteigerte Gewerbesteuererträge durch Ausweisung von zusätzlichen Gewerbegebieten und ab 2013 durch regelmäßige Hebesatzsteigerungen im Abstand von zwei Jahren ausgeglichen werden. Dadurch werden alleine für die Gewerbesteuer Ertragsteigerungen von 9,7 auf 25,2 Mio. Euro bis 2022 geplant. Diese ertragsseitige Konsolidierung des Haushaltes hängt in hohem Maße von der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung bis 2022 und von der Realisierung der geplanten Gewerbeansiedlung ab. Mögliche Risiken für den Haushaltsausgleich werden im Berichtsteil Finanzen in einem Risikoszenario dargestellt.

Konsolidierungsmaßnahmen sieht die GPA NRW im Bereich der Gebührenkalkulation im Abwasserbereich: Zurzeit wird lediglich das Eigenkapital des Abwasserwerkes Bornheim verzinst. Rechtlich möglich ist jedoch die Gebührenkalkulation auf Basis des im Anlagevermögen gebundenen Kapitals (unter Berücksichtigung des Abzugskapitals gem. § 6 Abs. 2 KAG). Hier ergibt sich aus Sicht der GPA NRW ein Potenzial von rund 1,6 Mio. Euro.

Das Abwasserwerk ist, wie viele andere Vermögenswerte der Stadt Bornheim, in den Stadtbetrieb Bornheim (SBB) ausgegliedert. Der SBB wurde 2008 als Anstalt öffentlichen Rechts (AöR) mit dem Ziel einer Entlastung des städtischen Haushalts gegründet. Bislang ist dieser Entlastungseffekt nicht eingetreten. Insgesamt stellt die GPA NRW fest, dass in der Zusammenarbeit zwischen der Stadt Bornheim und dem SBB Optimierungspotenzial liegt. Viele für die Steuerung notwendige Daten liegen der Stadt Bornheim nicht vor. Hierzu wird exemplarisch auf den Berichtsteil Grünflächen verwiesen: Daten über die vorhandenen Flächen und die damit verbundenen Pflegeaufwendungen konnten von der Stadt nicht zur Verfügung gestellt werden. Damit sind z.B. ein interkommunaler Vergleich und ein Vergleich der Pflegeaufwendungen mit Marktpreisen nicht möglich.

Die fehlende Selbstfinanzierungskraft der Stadt Bornheim führt zu weiter steigender Verschuldung durch Liquiditätskredite. Diese steigen nach der Finanzplanung bis 2016 auf 75 Mio. Euro an. Mögliche Zinsschwankungen können den geplanten Haushaltsausgleich nachdrücklich beeinflussen. Zur Konsolidierung des Haushalts muss daher neben der Steigerung der Erträge auch die Reduzierung der Aufwendungen beitragen, um das weitere Ansteigen der Liquiditätskredite einzudämmen.

Zu den großen Aufwandspositionen zählen die Personalaufwendungen. Die Stadt Bornheim geht von einer Steigerung der Personalaufwendungen von einem Prozent aus. Diese Steigerung kann jedoch nur aufgrund konkreter Konsolidierungsbemühungen im Personalbereich erreicht werden, da die tariflichen Lohn- und mit rund drei Prozent⁹ jährlich prognostiziert werden.

Im Berichtsteil Personalwirtschaft und Demografie werden die Auswirkungen der demografischen Entwicklung auf die Verwaltung der Stadt betrachtet. Bereits heute haben 35 Prozent der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Stadt Bornheim insgesamt und 64 Prozent der Führungskräfte bereits das fünfzigste Lebensjahr überschritten. Für die nächsten Jahre impliziert dies nach Auffassung der GPA NRW einen sehr hohen Umgestaltungsdruck innerhalb der Verwaltung. Die sich aus dieser Altersstruktur ergebende planbare Fluktuation kann von der Stadt Bornheim zur Straffung der Verwaltungsstruktur genutzt werden. Die Stadtverwaltung Bornheim ist innerhalb der drei Dezernate mit zehn Fachbereichen und siebenundzwanzig Geschäftsbereichen sehr stark untergliedert.

Im Berichtsteil Sicherheit und Ordnung wird u.a. auf die Situation im Standesamt hingewiesen. Dort werden Trauungen an Samstagen und an besonderen Orten angeboten. Die Stadt sollte ihre Gebühren so kalkulieren, dass diese kostendeckend sind.

Die GPA NRW hat festgestellt, dass die Stadt Bornheim im Bereich der Kindertagesbetreuung insgesamt gut positioniert ist.¹⁰ Der Fehlbetrag liegt bezogen auf die Altersgruppe der 0-6-Jährigen unter dem Mittelwert. Auffallend ist der hohe Anteil von Plätzen in kommunalen Kindertageseinrichtungen und eine überdurchschnittlich hohe Elternbeitragsquote. Positiv ist auch der interkommunal niedrige freiwillige Zuschuss für Plätze in Kindertagesreinrichtungen freier Träger zu bewerten. Da auch in Bornheim die Zahl der unter 6-jährigen Kinder moderat rückläufig ist, mietet die Stadt für den weiteren Ausbau der Tageseinrichtungen teilweise Räumlichkeiten an. Die U3 Versorgung in der Stadt Bornheim liegt im interkommunalen Vergleich bei einer Quote von 25,8 Prozent auf einem mittleren Niveau.

Die bereits beschriebene Struktur Bornheims als Kommune mit 14 Ortsteilen wirkt sich auch im Bereich der Schulen aus. Die Grundschulen weisen zurzeit (bis auf einen Standort) keine Flächenüberhänge aus. An dieser Situation wird sich im Prognosezeitraum bis zum Schuljahr 2019/2020 keine wesentliche Änderung ergeben. Auf die veränderte Nachfrage im Bereich der weiterführenden Schulen hat die Stadt Bornheim mit der Gründung einer Sekundarschule reagiert, daneben werden eine Gesamtschule und Gymnasium vorgehalten. In den genannten Schultypen besteht zurzeit kein Handlungsbedarf hinsichtlich Aus- oder Abbau von Flächen. Die Höhe der Schülerfahrtkosten in Bornheim ist auffällig. Die Stadt sollte die Schülerfahrtkosten schulformspezifisch analysieren und nach Einsparmöglichkeiten suchen.

Im Berichtsteil Grünflächen konnten viele Kennzahlen aufgrund der schlechten Datenlage nicht gebildet und verglichen werden. Die Stadt Bornheim konnte im Rahmen der Prüfung die benötigten Daten nicht vollständig zur Verfügung stellen. Die vorgelegten Finanz- und Flächenangaben waren nicht belastbar. Die derzeitigen Vergütungsvereinbarungen zwischen der Stadt

⁹ vgl. Empfehlungen der kommunalen Spitzenverbände und Ausführungen dazu im Berichtsteil Finanzen

¹⁰ s. Berichtsteil Kindertagesbetreuung

Bornheim und dem SBB zur Grünflächenpflege lassen keine Aussage über die Wirtschaftlichkeit der Aufgabenerledigung zu.

Die Stadt Bornheim hat mit der Aufstellung des Haushaltssicherungskonzeptes eine Perspektive entwickelt, wie der Haushaltsausgleich gelingen kann. Dies zu erreichen setzt nach Auffassung der GPA NRW voraus, dass alle beschriebenen Konsolidierungsmaßnahmen greifen.

Um die möglicherweise auftretenden und im Finanzbericht beschriebenen Haushaltsrisiken ausgleichen zu können, müssen weitere Konsolidierungsmaßnahmen ergriffen werden. Hierzu müssen auch in der Zusammenarbeit mit dem Stadtbetrieb Bornheim effiziente Steuerungsmöglichkeiten und Konsolidierungsbeiträge gefunden werden.

Herne, den 16.07.2014

gez.

Dagmar Klossow

Abteilungsleitung

gez.

Friederike Wandmacher

Projektleitung

➔ Absender

Gemeindeprüfungsanstalt Nordrhein-Westfalen

Heinrichstraße 1, 44623 Herne

Postfach 10 18 79, 44608 Herne

t 0 23 23/14 80-0

f 0 23 23/14 80-333

e info@gpa.nrw.de

i www.gpa.nrw.de