

ÜBERÖRTLICHE PRÜFUNG

*Vorbericht der Stadt Kleve
im Jahr 2015*

INHALTSVERZEICHNIS

→ Zur überörtlichen Prüfung	3
Grundlagen	3
Prüfungsbericht	3
→ Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Stadt Kleve	4
Managementübersicht	4
Ausgangslage der Stadt Kleve	7
Strukturelle Situation	7
Kommunalindex für Wirtschaftlichkeit (KIWI)	12
→ Zur Prüfung der Stadt Kleve	13
Prüfungsablauf	13
→ Zur Prüfungsmethodik	14
Kennzahlenvergleich	14
Strukturen	15
Benchmarking	15
Konsolidierungsmöglichkeiten	15
GPA-Kennzahlenset	16

→ Zur überörtlichen Prüfung

Grundlagen

Auftrag der GPA NRW ist es, die Kommunen des Landes NRW mit Blick auf Rechtmäßigkeit, Sachgerechtigkeit und Wirtschaftlichkeit des Verwaltungshandelns zu prüfen. Die finanzwirtschaftliche Analyse steht dabei im 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).

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

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

Prüfungsbericht

Der Prüfungsbericht besteht aus dem Vorbericht und den Teilberichten:

- Der Vorbericht informiert über die wesentlichen Ergebnisse der Prüfung. Zudem sind dort Informationen über die strukturellen Rahmenbedingungen der Kommune, die Handlungsfelder des KIWI¹, zum Prüfungsablauf sowie zur Prüfungsmethodik enthalten.
- Die Teilberichte beinhalten die ausführlichen Ergebnisse der einzelnen Prüfgebiete.

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

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

¹ Kommunalindex für Wirtschaftlichkeit

→ Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Stadt Kleve

Managementübersicht

Die Stadt Kleve hat im Jahr 2009 auf das Neue Kommunale Finanzmanagement (NKF) umgestellt. Fünf der sechs betrachteten Haushaltsjahre (2009 bis 2014) wurden mit Jahresdefiziten abgeschlossen. Der Haushaltsausgleich konnte jedoch fiktiv durch die Inanspruchnahme der Ausgleichsrücklage dargestellt werden. Für die Jahre 2010 und 2014 hat der Kämmerer haushaltswirtschaftliche Sperren i. S. d. § 24 Abs. 1 GemHVO erlassen. Das Jahr 2012 war mit einem Überschuss von 1,6 Mio. Euro oder 34 Euro je Einwohner das beste Jahr im Betrachtungszeitraum. Damit erzielte die Stadt Kleve 2012 ein besseres Ergebnis als 75 Prozent der Vergleichskommunen. In den Jahren 2013 und 2014 dagegen verschlechterte sich das Jahresergebnis deutlich auf -48 bzw. -82 Euro je Einwohner. Im Jahr 2013 entspricht das Jahresdefizit der Stadt Kleve nahezu dem Mittelwert der Vergleichskommunen von -49 Euro je Einwohner.

Auch für die Jahre bis 2017 plant die Stadt Kleve Fehlbeträge. Anders als viele andere Kommunen in NRW konnte Kleve in der Vergangenheit jedoch alle negativen Jahresergebnisse ohne Verringerung der allgemeinen Rücklage decken. Das wird ab 2015 auch in Kleve nicht mehr möglich sein. Dann ist die Ausgleichsrücklage von ursprünglich 19,2 Mio. Euro aufgezehrt. Bis 2017 wird das Eigenkapital in der Planung um weitere rund 7,1 Mio. Euro. reduziert. Der Haushalt muss dann genehmigt werden. Trotz Eigenkapitalverzehr ist die Eigenkapitalausstattung der Stadt Kleve noch gut. Sie gehört zu den 25 Prozent der Kommunen mit den höchsten Eigenkapitalquoten. Gleichwohl verstößt ein stetiger Eigenkapitalverzehr gegen das Gebot der intergenerativen Gerechtigkeit.

Um eigene Handlungsspielräume zu wahren sollte die Stadt Kleve das Ziel eines dauerhaft ausgeglichenen Haushalts verfolgen. Die Ergebnisrechnungen geben nur bedingt einen Hinweis auf die strukturelle Gesamtsituation. Die GPA NRW hat deshalb berechnet, von welchen Ergebnissen unter der Annahme unveränderter Bedingungen auszugehen ist. Für die Stadt Kleve ergibt sich bei einem Haushaltsvolumen von ca. 117 Mio. Euro eine nachhaltig zu schließende Konsolidierungslücke in Höhe von rund 3,2 Mio. Euro jährlich. Das für 2018 geplante Jahresergebnis von 560.000 Mio. Euro stellt gegenüber der Konsolidierungslücke eine planerische Verbesserung von rund 3,8 Mio. Euro dar. Die Haushaltsplanung der Stadt Kleve ist insgesamt vorsichtig und plausibel. Die GPA NRW sieht jedoch auch Risiken. Insbesondere die Planungen der Gewerbesteuererträge und der Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen sind risikobehaftet. Das Risikoszenario verdeutlicht, dass bereits der Eintritt eines Risikos den geplanten Haushaltsausgleich gefährden kann. Hier ist Risikovorsorge zu treffen. Der Kämmerer der Stadt Kleve sieht ebenfalls Risiken für die Haushaltswirtschaft und hat mit dem Nachtragshaushalt 2015 die Erhöhung der Steuerhebesätze angeregt. Dieser Vorschlag wurde von der Politik abgelehnt. Die Stadt Kleve sollte Konsolidierungsmaßnahmen zur Risikoabdeckung festlegen, um den Weg hin zum Haushaltsausgleich nicht zu gefährden. Die GPA NRW hat im Rahmen der überörtlichen Prüfung mögliche Aufwandsreduzierungen und Ertragssteigerungen aufgezeigt.

Die Stadt Kleve hat bisher nicht konsolidiert. Trotz der geplanten Verbesserung der Jahresergebnisse bis 2018 verschlechtert sich der Saldo der steuerbaren Erträge und Aufwendungen zwischen 2009 und 2018 um 7,5 Mio. Euro. Das bedeutet, dass nicht z. B. Aufwandsreduzierungen sondern vorwiegend Steigerungen bei den Steuererträgen zur planerischen Verbesserung der Jahresergebnisse bis 2018 führen. Diese sind jedoch risikobehaftet. Die Stadt Kleve sollte alle Möglichkeiten nutzen, um die hohe Abhängigkeit von konjunkturellen Entwicklungen zu reduzieren. Der Haushaltsausgleich muss absehbar erzielt werden; dafür sind insbesondere auch freiwillige Leistungen auf den Prüfstand zu stellen. Werden Aufwendungen und Standards nicht reduziert, müssen die Bürgerinnen und Bürger stärker über Gebühren und Steuern beteiligt werden.

Die Ertragslage der Stadt Kleve ist im Vergleich durchaus gut. Die allgemeinen Deckungsmittel (eigene Steuern und Schlüsselzuweisungen) sind 2012 mit 1.430 Euro je Einwohner überdurchschnittlich. Kleve gehört in diesem Jahr zu den Städten mit den höchsten allgemeinen Deckungsmitteln je Einwohner. Sie hat rund 160 Euro je Einwohner mehr für die Aufgabenerledigung zur Verfügung. Die Stadt hat jedoch durch belastende Faktoren wie z.B. eine hohe SGB-II-Quote, eine hohe Falldichte bei den Hilfen zur Erziehung und eine große Gemeindefläche mit vielen Ortsteilen und historischen Grünflächen sicherlich auch höhere Aufwendungen zu leisten. Dennoch erfordert die zwingend notwendige Haushaltskonsolidierung Maßnahmen zur Standard- und Aufwandsreduzierung.

Die Finanzlage der Stadt Kleve hat sich in den letzten Jahren deutlich verschlechtert. Es musste erstmals nach 25 Jahren ein Liquiditätskredit aufgenommen werden. Fehlende Selbstfinanzierungskraft bedeutet einen höheren Kreditbedarf und steigende Zinslasten. Im interkommunalen Vergleich gehört die Stadt Kleve 2012 zwar zu den 25 Prozent der Städte mit der geringsten Zinslastquote im Kernhaushalt. Da aber noch kein Gesamtabschluss vorliegt und ein Teil der Verbindlichkeiten in die verbundenen Unternehmen und Sondervermögen ausgegliedert ist, fehlt aktuell ein vollständiger Überblick über die Verschuldungslage.

Zahlreiche Aufgaben hat die Stadt Kleve in die Umweltbetriebe Stadt Kleve AöR (USK) ausgegliedert, unter anderem die Park- und Gartenanlagen- sowie Grünflächenunterhaltung. Diese Aufgaben organisieren und steuern die USK bereits nahezu optimal. Mit einem Erfüllungsgrad von 85 Prozent erreichen sie das beste Ergebnis im bisherigen interkommunalen Vergleich. Eine Kostenrechnung auf Vollkostenbasis wurde bereits eingeführt, Leistungspreise sind grundsätzlich darstellbar. Die USK unterhalten im Vergleich zu anderen Kommunen deutlich mehr Park- und Gartenanlagen und diese mit altem Baumbestand (historisch bedingt), mehr Spiel- und Bolzplätze sowie mehr Straßenbegleitgrün im Verhältnis zur Einwohnerzahl. Gute Kennzahlenergebnisse beim Unterhaltungsaufwand je m² zeigen, dass die USK die Flächen wirtschaftlich bearbeiten. Die vorhandenen großen Flächen führen jedoch dazu, dass der Haushalt und die Bürger der Stadt Kleve in besonderem Maße belastet werden. Ziel sollte sein, Flächen und Standards weiter zu reduzieren. In Kleve gibt es auch vergleichsweise viel Fläche auf kommunalen Sportaußenanlagen. Die Sportnutzfläche je Mannschaft stellt den neuen Maximalwert. Insgesamt stehen 265.500 m² auf elf Sportanlagen mit 21 Sportplätzen zur Verfügung. Drei weitere Sportanlagen werden von Vereinen betrieben. Die Stadt Kleve sollte die tatsächlichen Nutzungszeiten regelmäßig kontrollieren, die Plätze optimal belegen und aufgeben, wenn sie nicht dauerhaft ausgelastet sind.

Die Größe und Struktur der Gemeindefläche lässt vermuten, dass die Stadt Kleve für die Aufgabenerledigung insgesamt auch viel Gebäudefläche vorhält. Das ist jedoch nicht der Fall. Der Gesamtflächenverbrauch der Stadt Kleve liegt etwas unter dem interkommunalen Mittelwert. Bei den Nutzungsarten Schulen, Verwaltung und Kultur hat Kleve jedoch mehr Flächen, als andere Kommunen. Die Stadt sollte nicht mehr benötigte Gebäude konsequent aufgeben, sofern sie nicht aktuell für die Unterbringung von Flüchtlingen benötigt und genutzt werden können. Wie geplant sollten dann die Gebäude der VHS und der Bücherei veräußert werden. Mehr noch als vom Verkaufserlös kann die Stadt dabei von den dauerhaft ersparten Aufwendungen für Abschreibungen, Unterhaltung und Bewirtschaftung profitieren. Bei vorsichtiger Kalkulation ergibt sich dafür ein Aufwand von 100 Euro je Quadratmeter Gebäudefläche.

Schulgebäude hat die Stadt Kleve bereits aufgegeben. Die Schullandschaft ist aktuell stark im Umbruch. Haupt- und Realschulen laufen aus; eine Sekundarschule und eine Gesamtschule wurden neu gegründet. Kritisch sieht die GPA NRW die Entscheidung der Stadt Kleve zum Anbau am Gesamtschulgebäude in Rindern, obwohl künftig rund 8.000 m² Gebäudefläche im Schulzentrum Kellen leer stehen. Rechnerisch werden aktuell nicht alle Turnhalleneinheiten für den Schulsport benötigt. Die Einfachturnhalle im Ortsteil Griethausen und die sanierungsbedürftige Einfachturnhalle Böllenstege könnten aufgegeben oder anderweitig genutzt werden. Außerschulische Nutzer der Sporthallen sollten sich angemessen an den Kosten der Einrichtungen beteiligen und Benutzungsentgelte zahlen.

Als Schulstandort für die Region leistet Kleve auch für andere Kommunen Aufwand, der nicht durch Zuweisungen vollständig ausgeglichen wird. So pendeln mehr als die Hälfte der Gymnasiasten und bisherigen Sekundarschüler zu den Klever Schulen. Neben den Bewirtschaftungsaufwendungen für die Schulen wendet die Stadt Kleve jährlich rund 1 Mio. Euro Schülerbeförderungskosten auf, ein großer Teil davon für externe Schüler. Die Aufwendungen für die Schulsekretariate sind vergleichsweise hoch. In keiner Vergleichskommune betreuen die Sekretariatskräfte durchschnittlich so wenig Schüler wie in Kleve. Eine Neubemessung der Sekretariatsstellen scheint sinnvoll.

Ein äußerst positives Ergebnis hat die Prüfung ausgewählter Bereiche des Ordnungsamtes ergeben. Im Personenstandswesen und bei den Gewerbe- und Gaststättenangelegenheiten erreicht die Stadt Kleve sehr gute Kennzahlenwerte bei der Fallzahl je Stelle und bei den Personalaufwendungen je Fall. Ein gezielter Einsatz von EDV-Elementen und optimierte Arbeitsabläufe ermöglichen dieses Ergebnis. Mit einer zusätzlichen Aufwandsentschädigung für sogenannte Ambiente-Trauerungen, wie sie in vielen anderen Kommunen üblich ist, könnte das Standesamt die Erträge erhöhen. Wegen örtlicher Besonderheiten aufgrund der Grenzlage und des Hochschulstandortes kann das Einwohnermeldewesen der Stadt Kleve das von der GPA NRW ermittelte Stellenpotenzial nicht vollständig realisieren. Hier unterscheiden sich die Aufgaben von denen anderer Kommunen. Aber auch höhere Standards erfordern mehr Personal. So hat das Bürgerbüro der Stadt Kleve wöchentlich etwa zehn Stunden länger geöffnet als der Durchschnitt der Vergleichskommunen. Bei einer Besetzung mit drei Mitarbeitern werden dafür 0,75 Vollzeitstellen mehr benötigt.

Die Tagesbetreuung für Kinder wird in Kleve gut gesteuert. Das Jugendamt erstellt monatliche und vierteljährliche Controlling-Berichte. Die Prüfung hat jedoch einen vergleichsweise hohen Aufwand bei der Tagesbetreuung für Kinder ergeben. Kleve gehört zu den 25 Prozent der Kommunen mit den höchsten Fehlbeträgen der Kindertagesbetreuung je Einwohner unter 6 Jahren und je Platz. Das hat verschiedene Gründe.

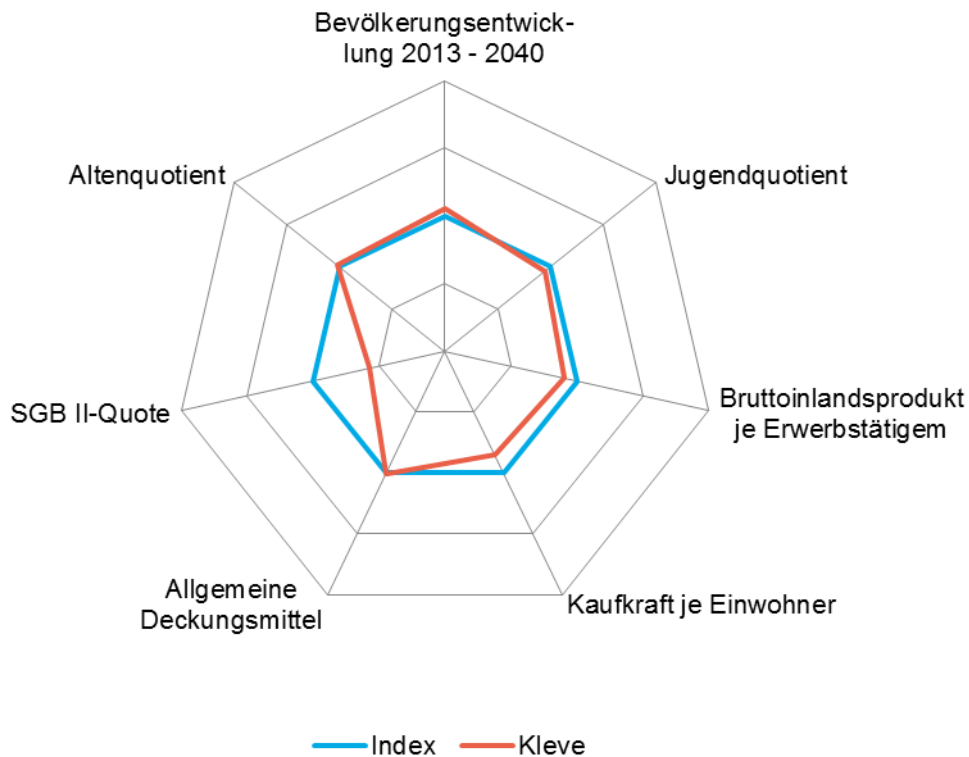
Vergleichsweise hohe Personalaufwendungen in eigenen Einrichtungen, z.B. aufgrund von langen Öffnungszeiten, belasten den Fehlbetrag. Auf der Ertragsseite wirkt sich negativ aus, dass etwa 53 Prozent der Familien von der Zahlung eines Elternbeitrags befreit sind. Das führt neben anderen Beitragstatbeständen zu einer geringen Elternbeitragsquote von 11,3 Prozent (Mittelwert 14,8 Prozent). Pro Jahr erzielt die Stadt Kleve im Mittel 744 Euro Elternbeiträge je Platz. Das ist nur geringfügig mehr als das Minimum im interkommunalen Vergleich. Die GPA NRW sieht verschiedene Möglichkeiten, durch eine Anpassung der Beitragstabelle die Erträge zu erhöhen. Insbesondere sollten die Beitragsdifferenzen zwischen den Betreuungszeiten in den höheren Einkommensklassen erhöht werden. Dadurch kann auch die steigende Nachfrage nach 45-Stunden-Betreuungsplätzen gesteuert werden. Der Anteil der Kinder, die 45 Stunden betreut werden, ist in Kleve höher als in anderen Kommunen und steigt weiter an. 25-Stunden Plätze werden dagegen von den Eltern kaum noch in Anspruch genommen. Die Stadt Kleve sollte die Platzvergabe bedarfsgerecht steuern. Ziel sollte sein, dass Kinder, die einen 45-Stunden Platz haben auch tatsächlich in diesem Umfang betreut werden. Um Flüchtlingskinder aufnehmen zu können, wird in Kleve ein Platzausbau in den Einrichtungen oder in der Tagespflege nötig sein.

Ausgangslage der Stadt Kleve

Strukturelle Situation

Das folgende Netzdiagramm zeigt die strukturellen Rahmenbedingungen der Stadt Kleve. Diese prägen die Ausgangslage der Kommune. Die Strukturmerkmale wurden aus allgemein zugänglichen Datenquellen ermittelt². Das Diagramm enthält als Indexlinie den Mittelwert der Kommunen im jeweiligen Prüfsegment, hier den mittleren kreisangehörigen Kommunen. Eine Ausnahme bildet das Merkmal Bevölkerungsentwicklung: hier ist der Indexwert der heutige Bevölkerungsstand der abgebildeten Kommune.

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



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

Ergänzend zur Auswertung statistischer Unterlagen haben wir die Strukturmerkmale auch im Interview mit dem Bürgermeister und dem Stadtkämmerer am 9. Juni 2015 auf die individuelle Situation vor Ort hinterfragt.

Die abgebildeten Strukturdaten der Stadt Kleve zeigen insgesamt eher eine belastende Wirkung. Die SGB II Quote ist mit 11,94 deutlich höher als in den anderen mittleren Kommunen in NRW. Die Verantwortlichen der Stadt Kleve sehen diese hohe Quote u.a. in der Eigenschaft Kleves als Kreisstadt begründet. Es gibt in Kleve mehr Beratungsangebote als in den ländlichen Kommunen im Umkreis. Kommunale Einrichtungen sind mit dem ÖPNV schnell zu erreichen. Das macht Kleve auch für sozial schwächere Familien und Alleinerziehende attraktiv. Das führt zu höheren Soziallasten. Auch die durchschnittliche Kaufkraft je Einwohner ist in Kleve mit 18.697 Euro geringer als in den Vergleichskommunen (Durchschnitt 21.850 Euro). Beides wirkt sich auch auf die Ertragssituation der Stadt Kleve aus. Beispielsweise sind 53 Prozent der Eltern von der Beitragspflicht für die Tagesbetreuung ihrer Kinder befreit.

Bei einer vergleichsweise geringen Kaufkraft der Klever Einwohner kann der Einzelhandel in Kleve jedoch deutlich Kaufkraft aus der Region ziehen. Die Einzelhandelszentralität beträgt im Jahr 2015 166,5³ und zeigt einen sehr großen Kaufkraftzufluss aus der Region. Die Stadt Kleve

³ <http://www.ihk-niederrhein.de/Einzelhandelskennzahlen>

ist ein attraktiver Einzelhandelsstandort. Neben den zahlreichen Kunden aus den benachbarten Niederlanden beleben auch die 5.300 Studenten der Hochschule Rhein-Waal den Einzelhandel der Stadt Kleve.

Die allgemeinen Deckungsmittel (Gewerbe- und Grundsteuer, Gemeindeanteile an Einkommens- und Umsatzsteuer und den Schlüsselzuweisungen) je Einwohner der Stadt Kleve entsprechen im Mittel der Jahre 2010 bis 2013 mit 1.218 Euro nahezu dem Durchschnitt der Vergleichskommunen. Kleve hatte für die Aufgabenerledigung somit durchschnittliche allgemeine Deckungsmittel zur Verfügung. Im Vergleichsjahr 2012 waren die allgemeinen Deckungsmittel jedoch überdurchschnittlich (siehe Teilbericht Finanzen). Das Aufgabenspektrum ist aufgrund struktureller Besonderheiten größer als in anderen Kommunen. So ist Kleve mit knapp 100 km² und 15 Ortsteilen eine Flächenkommune mit entsprechend mehr kommunaler Infrastruktur. Als ehemalige Kurstadt „Bad Kleve“ gibt es außerdem zahlreiche historische Grünanlagen und Parks sowie einen großen Baumbestand mit Naturdenkmälern. Kleve ist zudem Schulstandort im Kreis Kleve mit acht Grundschulen, künftig vier weiterführenden Schulen und einer Förderschule. Mehr als 50 Prozent der Gymnasiasten und Sekundarschüler kommen aus anderen Städten und Gemeinden im Umkreis.

Anders als viele andere Kommunen in NRW wird die Stadt Kleve bis 2040 wachsen. Auch ohne Berücksichtigung der aktuellen Flüchtlingsströme in die Städte in NRW und auch nach Kleve hat IT NRW einen Bevölkerungszuwachs bis 2040 von insgesamt 5,1 Prozent prognostiziert. Selbst die Anzahl der 0 bis unter 6 jährigen Kinder steigt in Kleve bis 2025. Danach ist ein Rückgang für diese Altersgruppe prognostiziert. Kleve hat Wanderungsgewinne durch Zuzug. Sie führen trotz eines Sterbeüberschusses zu einem Bevölkerungszuwachs. Besonders hoch ist die Bildungswanderung mit einem Wert von 37,1 je 1.000 Einwohner. Rund 5.300 Studenten leben in der Stadt. Sie prägen den Zuzug nach Kleve. Der Anteil der Elternjahrgänge (zwischen 22 bis 35 Jahren) ist dementsprechend hoch. Der Altenquotient (Anteil der Personen ab 65 Jahre an den 20 bis unter 65-Jährigen) und der Jugendquotient als Anteil der unter 20-Jährigen an der Altersgruppe der 20 bis unter 65-Jährigen waren zum 31.1.2014 nicht auffällig. Aufgrund der weiter wachsenden Kinderzahl und der großen Gruppe der Bevölkerung im mittleren Alter werden sich beide Kennzahlen in Kleve nicht so extrem entwickeln wie in anderen Kommunen. Gleichwohl wird der Anteil der älteren Bevölkerung auch in Kleve deutlich steigen. Und auch der Anteil der Bevölkerung mit Migrationshintergrund wird zunehmen. Die Stadt Kleve muss sich den Herausforderungen des Demografischen Wandels stellen.

Demografische Entwicklung und örtliche Strukturen

Die Folgen des demografischen Wandels sind für die Kommunen eine strategische Herausforderung. Die GPA NRW erhebt die Situation vor Ort und beschreibt die gewählten Strategien im Umgang mit dem demografischen Wandel. Dabei gilt der Blick insbesondere den Themen, die durch kommunale Entscheidungen mittelbar oder unmittelbar beeinflusst werden können. Diese haben wir in einem Interview mit dem Bürgermeister, dem Kämmerer und der Fachbereichsleiterin „Innere Verwaltung und Bürgerservice“ am 9. Juni 2015 erläutert.

Eine wichtige Bedeutung in diesem Zusammenhang hat die interkommunale Zusammenarbeit. Die GPA NRW sammelt gute Beispiele und gibt sie an die Kommunen weiter. Wir gehen davon aus, dass Formen der interkommunalen Zusammenarbeit ein Schlüsselement der Effizienzsteigerung und Sicherung für die künftige Aufgabenerfüllung sind. Dies insbesondere vor dem

Hintergrund des demografischen Wandels und unabhängig von den aktuellen rechtlichen Rahmenbedingungen.

Kleve ist mit 48.802 Einwohnern (31.12.2014) eine mittlere kreisangehörige Kommune im deutsch-niederländischen Grenzgebiet im Kreis Kleve. Die Gemeindefläche ist mit knapp 100 km² sehr groß. Neben dem Stadtzentrum Kleve gibt es 14 Ortsteile. Kleve ist eine Flächenkommune und muss dementsprechend viel Infrastruktur für die Aufgabenerledigung vorhalten. Kleve ist Kreisstadt und Hochschulstandort der Hochschule Rhein-Waal für mehr als 5.000 Studenten. Das hat in den letzten Jahren zu einer deutlichen Belebung der Innenstadt geführt. Aus Sicht der Verantwortlichen hat die Hochschule der Stadt Kleve nur Vorteile gebracht.

Wesentliche Voraussetzung für eine stabile Einwohnerzahl ist für die Stadt Kleve das Merkmal eines attraktiven Wohnstandortes. Ein Krankenhaus mit Geburtsstation, Kindergärten, Grundschulen und zahlreiche weiterführende Schulen tragen dazu bei. Zur Stärkung der Attraktivität gibt es ein großzügiges Sport, Freizeit- und Kulturangebot. Kleve versteht sich als Bildungsstandort für die gesamte Region. Dennoch zwingt der demografische Wandel auch hier zu Veränderungen.

Die Stadt Kleve hat sich schon vor Jahren mit den Herausforderungen des demografischen und strukturellen Wandels auseinandergesetzt. Um eine nachhaltige und zukunftsfähige Stadtentwicklung gewährleisten zu können hat sie beschlossen, im Vorfeld der Flächennutzungsplanaufstellung ein Stadtentwicklungskonzept gemeinsam mit der Klever Bevölkerung zu erarbeiten. Ziel war es, durch einen breit angelegten öffentlichen Diskurs gemeinsam mit der Stadt- und Fachöffentlichkeit über Ziele, Strategien und Projekte der Stadtentwicklung zu diskutieren und auf dieser Grundlage Entwicklungsrichtungen und Leitlinien, bezogen auf die Handlungsbereiche:

- Siedlungsflächenentwicklung (Wohnen und Arbeiten),
- Verkehrsentwicklung,
- Infrastrukturversorgung,
- Entwicklung von Freiraum und Landschaft sowie
- Funktionsfähigkeit und Entwicklung der Innenstadt und der Ortsteile
- Freizeit und Tourismus

zu definieren. Der Rat hat das Stadtentwicklungskonzept 2009 beschlossen.

Aktuell wird auf der Grundlage der Ziele des Stadtentwicklungskonzeptes und aktueller Entwicklungen ein neuer Flächennutzungsplan (FNP) aufgestellt. Er bildet die Grundlage für künftige politische Entscheidungen und das Handeln der Stadtverwaltung.

Der neue FNP eröffnet die Möglichkeit für weitere Wohnbau- und Gewerbegebiete. Der Bedarf an Wohnraum in Kleve ist groß. Allein für Studenten sollen rund 450 Wohneinheiten in Studentenwohnheimen neu entstehen. Die Gewoge Wohnungsbaugesellschaft mbH Kleve baut in der Klimaschutzsiedlung rund 100 Wohneinheiten in gemischten Wohnformen für Familien, Singles und Senioren, sowohl frei finanziert als auch mit öffentlicher Förderung.

Aktuell ist die Nachfrage nach Wohnraum auch für die Unterbringung von Flüchtlingen groß. Die Stadt Kleve verfolgt das Ziel einer möglichst dezentralen Unterbringung von Flüchtlingen. Mitte 2015 waren rund 50 Prozent der Flüchtlinge in Wohnungen untergebracht. Ziel ist eine bessere Integration. Integration ist in Kleve ständige Aufgabe. Mit Einwohnern aus vielen verschiedenen Nationen war Kleve schon immer „international“. Integrationsarbeit wird in verschiedenen Einrichtungen und von unterschiedlichen Organisationen geleistet.

Kleve ist auch ein attraktiver Wirtschafts- und Arbeitsstandort. Eine Arbeitsplatzzentralität von 1,3 belegt das. Zahlreiche Beschäftigte pendeln täglich nach Kleve zum Arbeitsplatz. Die Anzahl der Arbeitsplätze ist in fünf Jahren, ausgehend vom Jahr 2013 um 12 Prozent gestiegen.⁴ Gewerbegebiete stehen in Kleve zur Verfügung. Die Wirtschaftsförderungsgesellschaft der Stadt Kleve mbH vermarktet die städtischen Gewerbe- und Industrieflächen und unterstützt Unternehmer aktiv bei der Standortentscheidung.

Die kommunale Infrastruktur in Kleve ist im stetigen Wandel. Aufgrund der Schülerzahlenentwicklung wurden Schulen geschlossen und die Gebäude veräußert. Neue Schulformen wurden gegründet, die gesamte Schullandschaft befindet sich im Umbruch. Die Stadt Kleve reagiert damit auf sich ändernde Bedarfe. Auch die Sportstätten werden weiter entwickelt. Spielplätze werden in Bewegungsplätze für Senioren umgewandelt. Das Hallenbad wird aufgegeben und auf dem Freibadgelände ein neues Kombibad errichtet.

Für Senioren gibt es in Kleve zahlreiche Angebote. Die Stadt Kleve gibt regelmäßig einen Seniorenwegweiser heraus, in dem wichtige Adressen, Angebote und Tipps für Senioren enthalten sind. Zwei Mitarbeiter der Stadtverwaltung bieten Senioren Beratung und Hilfe bei Fragen und Problemen. Der Kreis Kleve hat ein Senioren-Telefon eingerichtet und eine Broschüre „Kreis Kleve...für ein aktives Leben im Alter“ herausgegeben.

Bürgerschaftliches Engagement findet man in Kleve in vielen Bereichen. In Sport- und Musikvereinen engagieren sich zahlreiche Klever. Auch Kulturengagement ist in Kleve groß. Hier betreibt z.B. der Klevische Verein für Kultur und Geschichte u.a. einen Museumsladen in Eigenleistung. In den Dörfern gibt es zahlreiche Heimatvereine. Ergänzend zu professionellen Anbietern ist auch im sozialen Bereich großes Engagement der Bürger zu finden. In der freiwilligen Feuerwehr sind zahlreiche Klever in verschiedenen Löschzügen aktiv, darunter auch Mitarbeiter der Stadtverwaltung, der USK und der GSK. Dadurch sind nur in geringem Umfang hauptamtliche Kräfte erforderlich.

Die Stadt Kleve arbeitet bereits mit anderen Kommunen zusammen (z.B. VHS, Förderschule, Klärwerk, Kooperationen der USK), sieht aber weitere Möglichkeiten und Chancen in der Interkommunalen Zusammenarbeit.

⁴ Wegweiser Kommune der Bertelsmann Stiftung, Kommunale Daten Beschäftigung, Kleve 2013

Kommunalindex für Wirtschaftlichkeit (KIWI)

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

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

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

KIWI-Merkmale

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

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

KIWI



→ Zur Prüfung der Stadt Kleve

Prüfungsablauf

Die Prüfung in Kleve hat die GPA NRW von Februar 2015 bis September 2015 durchgeführt.

Zunächst haben die Prüferinnen die erforderlichen Daten und Informationen zusammengestellt und mit den Verantwortlichen der Stadt Kleve hinsichtlich ihrer Vollständigkeit und Richtigkeit abgestimmt. Auf dieser Basis haben sie die Daten analysiert.

Für die interkommunalen Vergleiche hat die GPA NRW in der Stadt Kleve überwiegend das Jahr 2013 zugrunde gelegt. Die Finanzprüfung bezieht sich auf das Vergleichsjahr 2012. Zum Zeitpunkt der Prüfung waren die Jahresabschlüsse für die Jahre 2009 bis 2014 festgestellt. Ein Gesamtabschluss liegt noch nicht vor. Neben den Daten früherer Jahre wurde ebenfalls Aktuelles berücksichtigt, um Aussagen für die Zukunft machen zu können.

Geprüft haben:

Leitung der Prüfung	Birgit Cramer-Görtz
Finanzen	Julia Richter
Personalwirtschaft und Demografie	Maike Wendt
Sicherheit und Ordnung	Maike Wendt
Tagesbetreuung für Kinder	Maike Wendt
Schulen	Sandra Krämer
Grünflächen	Sandra Krämer

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

In einem Abschlussgespräch am 28. September 2015 hat das Prüfteam der GPA NRW den Bürgermeister, den Verwaltungsvorstand und die Fachbereichsleitungen über die Prüfungsergebnisse in allen Prüfgebieten informiert.

→ Zur Prüfungsmethodik

Kennzahlenvergleich

Der Kennzahlenvergleich ist die prägende Prüfungsmethodik der GPA NRW.

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

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

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

In den aktuellen interkommunalen Vergleich wurden mittlere kreisangehörige Kommunen zwischen 25.000 und 60.000 Einwohner einbezogen. Die Anzahl der in den Vergleich einbezogenen Kommunen variiert je nach Datenlage in den Prüfgebieten. Nicht alle geprüften Kommunen konnten die von der GPA NRW erhobenen Daten zur Verfügung stellen. Die Anzahl der Vergleichskommunen wird im Verlauf der Prüfung dieses Segments mit der Zahl der geprüften Städte wachsen. In der Finanzprüfung werden die wichtigsten materiellen und formellen Rahmenbedingungen der Haushaltswirtschaft erfasst und analysiert. Der haushaltsbezogene Handlungsbedarf wird transparent gemacht. Die Prüfung setzt dabei auf den Ergebnissen der örtlichen Prüfung auf.

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

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

Strukturen

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

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

Benchmarking

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

Konsolidierungsmöglichkeiten

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

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

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

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

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

GPA-Kennzahlenset

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

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

Herne, den 01.02.2016

gez.

Doris Krüger

Abteilungsleitung

gez.

Birgit Cramer-Görtz

Projektleitung

→ Kontakt

Gemeindeprüfungsanstalt Nordrhein-Westfalen

Heinrichstraße 1, 44623 Herne

Postfach 10 18 79, 44608 Herne

t 0 23 23/14 80-0

f 0 23 23/14 80-333

e info@gpa.nrw.de

i www.gpa.nrw.de