

Sitzungsvorlage

SV-9-0868

Abteilung / Aktenzeichen

20-Finanzen/

Datum

31.08.2017

Status

öffentlich

Beratungsfolge

Sitzungstermin

Rechnungsprüfungsausschuss

18.09.2017

Betreff **Überörtliche Prüfung der GPA NRW zur Haushalts- und Wirtschaftsführung des Kreises Coesfeld**

Beschlussvorschlag:

Der Rechnungsprüfungsausschuss nimmt den Prüfungsbericht der Gemeindeprüfungsanstalt NRW über die überörtliche Prüfung 2015/2016 zur Haushalts- und Wirtschaftsführung des Kreises Coesfeld zur Kenntnis.

Begründung:

I. Problem / II. Lösung / III. Alternativen

Die Gemeindeprüfungsanstalt NRW (GPA NRW) hat auf der Grundlage der Bestimmungen des § 105 der Gemeindeordnung NRW (GO NRW) in Verbindung mit § 53 der Kreisordnung NRW (KrO NRW) die überörtliche Prüfung der Haushalts- und Wirtschaftsführung des Kreises Coesfeld durchgeführt. Mit der Prüfung wurde bereits am 28.09.2015 begonnen. Im Prüfgebiet Aufgabenbezogene Personalanalyse wurde ein interkommunaler Vergleich für das Jahr 2014 durchgeführt. Auch im Prüfgebiet Finanzen ist grundsätzlich 2014 das Vergleichsjahr. Lediglich bei den aus den Gesamtabschlüssen entnommenen Daten erfolgt der Vergleich auf Basis des Jahres 2013. Hier lagen der GPA NRW nach eigenen Angaben für das Folgejahr zum Prüfungszeitpunkt noch nicht ausreichend viele Vergleichsdaten vor. Neben den Daten früherer Jahre wurde in diesem Prüfgebiet ebenfalls Aktuelles berücksichtigt, um Aussagen für die Zukunft machen zu können.

Mit der Vorlage des Prüfungsberichts am 12.07.2017 galt die Prüfung als abgeschlossen. Der Prüfungsbericht wurde in Form mehrerer Teilberichte erstellt.

Nach § 105 Abs. 5 GO NRW i.V.m. § 53 Abs. 1 KrO NRW legt der Landrat den Prüfbericht dem Rechnungsprüfungsausschuss zur Beratung vor. Dieser unterrichtet den Kreistag über den wesentlichen Inhalt des Prüfungsberichts sowie über das Ergebnis seiner Beratungen.

Nach Aussage der GPA NRW waren die im Prüfungsbericht behandelten Themenschwerpunkte auch Gegenstand der überörtlichen Prüfung. Eine umfassende und abschließende Rechtmäßigkeitskontrolle des kommunalen Handelns sei mit der Prüfung nicht verbunden worden. Der Prüfungsbericht wurde in folgende Teilberichte gegliedert:

1. Vorbericht des Kreises Coesfeld im Jahr 2016
2. Einsatz der Finanzressourcen des Kreises Coesfeld im Jahr 2016
3. Finanzen des Kreises Coesfeld im Jahr 2016
4. GPA-Kennzahlenset des Kreises Coesfeld im Jahr 2016
5. Aufgabenbezogene Personalanalyse des Kreises Coesfeld im Jahr 2016.

Die Teilberichte sind in der Anlage beigefügt.

Weiterhin hat die GPA NRW den Teilberichten zwei sehr umfangreiche Excel-Listen beigefügt. Dabei handelt es sich um Datensammlungen für die Gesamtauswertungen zum Einsatz der Finanzressourcen im Teilbericht 2 und der Personalanalyse im Teilbericht 5. Allein die Excel-Listen haben aufgrund ihres Formates ein Volumen von über 1.500 Blatt (doppelseitig ausgedruckt). Es wurde daher auf einen Ausdruck verzichtet. Die Listen stehen aber über die App „Mandatos“ oder über die Internet-seite des Kreises Coesfeld <https://www.kreis-coesfeld.de/sessionnet/sessionnetbi/infobi.php> zur Verfügung.

Der Teilbericht „Vorbericht“ informiert über die wesentlichen Ergebnisse der Prüfung für den Kreis

Coesfeld. Zudem enthält er Informationen über die strukturellen Rahmenbedingungen des Kreises, zum Prüfungsablauf sowie zur Prüfungsmethodik.

Ergebnisse von Analysen bezeichnet die GPA NRW im Prüfbericht als **Feststellung**. 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 muss die Kommune eine gesonderte Stellungnahme abgeben. Dies würde im Prüfbericht mit einem Zusatz gekennzeichnet. Beim Kreis Coesfeld hat die GPA NRW **keine Beanstan-**

dungen benannt, d.h. es wurden keine Feststellungen getroffen, die eine Stellungnahme erforderlich machen.

Lt. Darstellung im Prüfungsbericht weist die GPA NRW bei der Prüfung erkannte Verbesserungspotenziale als **Empfehlung** aus.

Der vorliegende Prüfungsbericht der GPA NRW enthält noch keine Aussage zur Prüfung des Gesamtabchlusses. Die Prüfung, mit der erst in diesem Jahr begonnen wurde, ist noch nicht abgeschlossen. Nach Eingang eines entsprechenden Prüfungsberichts wird dieser nachgereicht.

Zu den Teilberichten der GPA NRW wird wie folgt Stellung genommen:

1. Vorbericht

Die GPA NRW führt auf Seite 7 des Vorberichts (Anlage 1) aus, dass es zu ihren Aufgaben der GPA NRW gehöre zu prüfen, ob die Kommunen des Landes NRW rechtmäßig, sachgerecht und wirtschaftlich handeln. Die finanzwirtschaftliche Analyse stehe dabei im Vordergrund. Grund dafür ist die äußerst schwierige Finanzlage der Kommunen und der gesetzliche Anspruch, den kommunalen Haushalt stets auszugleichen. Schwerpunkt der Prüfung seien Vergleiche von Kennzahlen. Die Prüfung stütze sich auf § 53 Absatz 2 KrO NRW in Verbindung mit § 105 GO NRW. Zur Frage der Rechtmäßigkeit konnten in den vorgelegten Berichten keine Ausführungen bzw. Ergebnisse festgestellt werden.

Die überörtliche Prüfung der Kreise beinhaltet das Prüfgebiet Finanzen, einen Vergleich des Einsatzes der Finanzressourcen sowie eine Aufgabenbezogene Personalanalyse. In der Finanzprüfung wurde durch die GPA NRW untersucht, inwieweit aus der Haushaltssituation ein Konsolidierungsbedarf erwächst. Zudem hat sie den Fokus auf mögliche haushaltswirtschaftliche Risiken gerichtet.

Der Kreis Coesfeld hat im Zeitraum 2010 bis 2014 nach Einschätzung der GPA NRW durchgängig positive Jahresergebnisse erzielt. Sie resümiert, dass die Überschüsse sich auf insgesamt 8,7 Mio. Euro summieren. Das Eigenkapital des Kreises Coesfeld habe sich dadurch von 6,7 Mio. Euro in der Eröffnungsbilanz auf 17,5 Mio. Euro zum Jahresende 2014 erhöht. Obwohl der Kreishaushalt 2015 mit einem geringen Defizit geplant worden sei, zeichne sich im Ergebnis ein weiterer Überschuss ab.

Anmerkung der Verwaltung: Lt. Jahresabschluss 2015, der zum Zeitpunkt der Prüfung bereits vorlag, beträgt der Jahresüberschuss 3,8 Mio. €).

Die Finanzlage der Städte und Gemeinden im Kreis Coesfeld stellt sich nach Auffassung der GPA NRW im landesweiten Vergleich noch relativ gut dar. Dennoch wiesen die Ergebnispläne bei fast allen kreisangehörigen Kommunen Defizite aus. Daher sollte der Kreis sein Umlagevolumen und damit die Belastung der Kommunen weiterhin möglichst gering halten. Diesem Aspekt werde der Kreis Coesfeld gerecht, denn der Umlagebedarf je Einwohner liege unter den Werten der Vergleichskreise und der Städte-Region Aachen nahe dem Minimalwert. Zudem sei im Kreishaushalt 2016 eine Verringerung der Ausgleichsrücklage zur Entlastung der Kommunen vorgesehen.

Anmerkung der Verwaltung: Lt. **Entwurf** der Jahresrechnung 2016 ist die geplante Inanspruchnahme der Ausgleichsrücklage nicht erforderlich. Der **Entwurf** enthält einen Überschuss in Höhe von rd. 180.000 €.

Weiter resümiert die GPA NRW, dass die Rücksichtnahme auf die Leistungsfähigkeit der kreisangehörigen Kommunen jedoch nicht die Gesundheit des Kreishaushalts ge-

fährden dürfe. Trotz der deutlichen Zuwächse stelle sich die Eigenkapitalquote 1 und damit die Rücklagen des Kreises Coesfeld interkommunal niedrig dar. Somit könnten negative Jahresergebnisse nur in begrenztem Umfang ausgeglichen werden.

Deshalb sei es für den Kreis wichtig, auch weiterhin einen ausreichenden Bestand in der Ausgleichsrücklage vorzuhalten.

Dementsprechend plane der Kreis Coesfeld in den Jahren 2017 bis 2019 mit ausgeglichenen Haushalten. (**Anmerkung der Verwaltung:** Der Haushalt 2017 sieht lt. § 4 der Haushaltssatzung eine Inanspruchnahme der Ausgleichsrücklage in Höhe von rd. 2,5 Mio. € vor.)

Die Planungsparameter des Kreishaushalts seien überwiegend vorsichtig angesetzt und belegten insofern **eine solide Planung**. Auf allgemeine Risiken, wie sie z. B. in der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung liegen, weise der Kreis selbst hin und behalte diese fortwährend im Blick.

Sinkende Kreditverbindlichkeiten und eine gute Liquiditätslage unterstützen nach Auffassung der GPA NRW die positive Bewertung der Haushaltssituation. Bei den Gesamtverbindlichkeiten je Einwohner positioniere sich der Kreis Coesfeld im Mittelfeld der Vergleichskreise.

Weiterhin stellt die GPA NRW fest, dass der Kreis Coesfeld durch relativ hohe Investitionen in den vergangenen Jahren den Werterhalt seines Anlagevermögens sicherstellen konnte. Die Altersstruktur von Straßen und Gebäuden stellten sich unauffällig dar. Dabei habe der Kreis Coesfeld im Vergleich zu den anderen Kreisen ein sehr umfangreiches Straßennetz zu unterhalten. Sein Gebäudebestand sei dagegen gering.

Die GPA NRW vergleicht in dieser Kreisprüfung erstmals alle von den Kreisen eingesetzten Finanzressourcen. Der Vergleich zeigt, in welchen Produktbereichen und Produktgruppen der Kreis Coesfeld mehr oder weniger Finanzressourcen einsetzt als andere Kreise. Ziel sei es, erste Anhaltspunkte für mögliche Konsolidierungsfelder zu identifizieren.

Aussagen zur Wirtschaftlichkeit einzelner Produkte und Leistungen können lt. Darstellung der GPA NRW aus den Ergebnissen **nicht** abgeleitet werden. Hierzu seien tiefergehende Analysen mit entsprechenden Kennzahlen notwendig. Vor diesem Hintergrund verbiete sich auch eine Wertung der vorgefundenen Ergebnisse in Bezug auf die Wirtschaftlichkeit der in den einzelnen Produkten und Leistungen eingesetzten Ressourcen.

Neben dem finanziellen Ressourceneinsatz hat die GPA NRW in dieser Prüfung auch den Personaleinsatz verglichen. Grundlage dieses Vergleichs seien einheitlich definierte Aufgabenblöcke. Diesen wurden alle vorhandenen Stellen im jeweiligen Kreis zugeordnet.

Ziel dieser Aufgabenbezogenen Personalanalyse sei es, einen Überblick über alle Aufgaben und das komplette dafür eingesetzte Personal zu erhalten und interkommunal zu vergleichen. Eine **Bewertung** der Unterschiede bei der Stellenausstattung und bei den individuellen Qualitätsstandards wurde dabei **nicht vorgenommen**. Diese wäre nach Meinung der GPA NRW bei dem angewandten Abstraktionsgrad auch unzulässig gewesen. Der Vergleich sei daher auch nicht geeignet, um hieraus einen konkreten Stellenbedarf oder

Stellenpotenziale abzuleiten. Er könne auch ein Stellenbemessungsverfahren oder eine Organisationsuntersuchung in den einzelnen Aufgabenblöcken nicht ersetzen.

Allerdings sei den Kreisen mit der Aufgabenbezogenen Personalanalyse ein Werkzeug an die Hand gegeben, den eigenen Personaleinsatz kritisch zu hinterfragen.

Das Ergebnis der überörtlichen Prüfung wird durch die GPA NRW mit einem Kommunalindex für Wirtschaftlichkeit (KIWI) angegeben. Im KIWI bewertet die GPA NRW Handlungsfelder, die in der Prüfung analysiert wurden. In dieser Prüfrunde bei den Kreisen ermittelt die GPA NRW eine KIWI-Bewertung allein im Prüfgebiet Finanzen. Hier bewertet sie die Haushaltssituation. Die KIWI-Bewertung spiegelt hier den Konsolidierungsbedarf wider. Sie zeigt damit auch, wie groß der Handlungsbedarf ist, bestehende Verbesserungsmöglichkeiten umzusetzen.

Der KIWI-Bewertung liegen folgende Merkmale zu Grunde :

- KIWI-Index 1 = es besteht erheblicher Handlungsbedarf
- KIWI-Index 3 = es besteht Handlungsbedarf
- KIWI-Index 5 = es besteht kein Handlungsbedarf.

Die GPA NRW bewertet die Haushaltssituation des Kreises Coesfeld mit dem Index 4. Damit besteht in einigen Bereichen – wenn überhaupt - ein nur sehr geringer Handlungsbedarf, der in dieser Sitzungsvorlage noch erläutert wird (siehe auch Teilbericht 3 - Finanzen). Die Merkmale 2 und 4 werden im Bericht der GPA NRW nicht erläutert.

Lt. Darstellung im Vorbericht positioniert sich der Kreis Coesfeld bei den meisten Strukturmerkmalen unauffällig im Bereich der Durchschnittswerte. Die größte Auffälligkeit sei die geringe Zahl von Leistungsberechtigten im Sozialbereich. Der Kreis Coesfeld erreiche unter allen Vergleichskreisen und der Städte-Region die niedrigste SGB II-Quote. Auch bei den anderen Merkmalen zur Bevölkerungsstruktur zeige der Kreis Coesfeld positive Ausprägungen. Der Jugendanteil sei überdurchschnittlich hoch, die Zahl der älteren Menschen gemessen an der werktätigen Bevölkerung relativ gering. Zu weiteren Ausführungen der GPA NRW zu den Strukturmerkmalen wird auf die Darstellung im Vorbericht (Seite 6) verwiesen.

Zur Frage der Prüfungsmethodik weist die GPA NRW auf den Kennzahlenvergleich als prägende Prüfungsmethodik hin. Unterhalb der Produktbereichsebene gebe es keine landeseinheitliche Festlegung, so dass die Produktgruppen häufig unterschiedliche Produkte und die Produkte unterschiedliche Leistungen enthalten. Um einen landesweiten Vergleich zu ermöglichen, habe sie Aufgabenblöcke mit den dazu gehörenden Grunddaten einheitlich definiert. Zur weiteren Erläuterung wird auf die Darstellung im Vorbericht auf Seite 9 verwiesen.

Steuerrelevante Kennzahlen der von der GPA NRW betrachteten kommunalen Handlungsfelder werden im GPA-Kennzahlenset dargestellt. Die Übersicht enthält Kennzahlen aus der aktuellen Prüfung (Finanzen und Gesamtabschluss und Beteiligungen) und aus Handlungsfeldern, die in vorangegangenen Prüfungen betrachtet wurden.

Die Fortschreibung der örtlichen Kennzahlen sowie der interkommunalen Vergleichswerte ermöglicht den Kreisen nach Darstellung der GPA NRW eine aktuelle Standortbestimmung. Zusammen mit den aus früheren Prüfungen bekannten Analysen, Handlungsempfehlungen sowie Hinweisen auf mögliche Konsolidierungsmöglichkeiten könnten die Kreise sie nach Auffassung der GPA NRW für ihre interne Steuerung nutzen.

2. Einsatz der Finanzressourcen

Die GPA NRW hat hier die Jahresergebnisse aller Produktbereiche und Produktgruppen des Kreises Coesfeld denen der anderen Kreise und der Städte-Region in Nordrhein-Westfalen gegenübergestellt. Der Vergleich zeige, in welchen Bereichen der Kreis Coesfeld mehr Finanzressourcen einsetzt als andere. Er gebe insoweit erste Anhaltspunkte für Konsolidierungsfelder. Zur Datenbasis und Datenqualität (hier in Verbindung zur Datenbasis des Landesbetriebs IT.NRW) wird auf die Ausführungen der GPA NRW auf Seite 3 des Teilberichts (Anlage 2) verwiesen.

Die GPA NRW bildet in diesem Teilbericht die Kennzahl „Ergebnis je Einwohner“ für alle Produktbereiche und Produktgruppen.

Diese Kennzahl zeige, wie die einzelnen Produktbereiche und Produktgruppen den Kreishaushalt im Vergleich zu den anderen Kreisen belaste. Dadurch würden Ausgaben und Aufgabenschwerpunkte sichtbar. Aus dem interkommunalen Vergleich der Kennzahl „Ergebnis je Einwohner“ allein leiten sich nach Ansicht der GPA NRW keine Aussagen zur Wirtschaftlichkeit einzelner Produkte und Leistungen ab. Hierzu sind tiefergehende Analysen mit entsprechenden Kennzahlen notwendig. Solche Analysen habe sie bereits in den vorangegangenen Prüfungen zu einer Reihe von Handlungsfeldern der Kreise/der Städte-Region durchgeführt. Die wesentlichen Kennzahlen einschließlich aktueller Vergleichswerte können dem Anhang „GPA-Kennzahlenset“ zum Prüfbericht entnommen werden.

Der Vergleich des Ressourceneinsatzes und das GPA-Kennzahlenset haben insoweit unterschiedliche Ziele. Sie ergänzen sich und können nach Meinung der GPA NRW zusammen für die Haushaltskonsolidierung genutzt werden.

Zur Frage der Vergleichsbasis und der damit verbundenen unterschiedlichen Bereitstellung der Daten der Kreise wird auf die Ausführungen auf Seite 4 in diesem Teilbericht verwiesen.

Zu bedenken ist hier, dass der Vergleich auf den Daten des Jahres 2013 basiert. Der Zusatz „im Jahr 2016“ in den Titeln der Teilberichte ist hier äußerst irreführend. Lt. Mitteilung der GPA NRW konnten für das Jahr 2014 zu Beginn der Prüfung die meisten Kreise die Ergebnisrechnungsstatistik noch nicht zur Verfügung stellen. Sie habe diese Daten im Laufe der Prüfung von 27 Kreisen und der Städte-Region erhalten und an IT.NRW zur Plausibilisierung gegeben. Die Berichtspflicht gegenüber IT.NRW sei damit jeweils erfüllt. Eine weitere Validierung und Aufbereitung der Daten für den interkommunalen Vergleich sei im Zuge der Prüfung jedoch nicht mehr möglich gewesen. Sie stelle deshalb keinen Vergleich für 2014 dar. Die Statistikmeldung 2014 des Kreises Coesfeld liege vor. Er habe damit seine Berichtspflicht gegenüber IT.NRW für 2013 und 2014 erfüllt.

Wie sich aus den dargestellten Ergebnissen in diesem Teilbericht ergibt, liegt der Kreis Coesfeld überwiegend im Bereich des Mittelwertes. Eine Interpretation der Werte ist allerdings nur unter Hinzuziehung der Vorschriften für die Zuordnung von Ausgaben und Leistungen zu den Produktgruppen (ZOVPG) und den erzielten Haushaltsergebnissen aus dem Haushaltsjahr möglich. Beispielsweise werden die Ergebnisse für den Kreis Coesfeld in den Bereichen Rettungsdienst und Abfallwirtschaft als Pluswerte dargestellt, da dort in 2013 Überschüsse erwirtschaftet wurden. Der Wert „Bauen und Wohnen“ mit 1,28 € je Einwohner ist zugleich die Summe aus den Werten „Bau- und Grundstücksordnung“ mit 2,29 € je Einwohner und „Wohnungsbauförderung“ mit -1,01 € je Einwohner. In einigen Bereichen steht der Kreis Coesfeld für den Maximalwert (z.B. Soziale Leistungen, Grundsicherungsleistungen und Bauen und Wohnen), was in diesem Teilbericht - abweichend zur Darstellungsweise der übrigen Berichte - den besten Wert darstellt.

3. Finanzen

In diesem Teilbericht (siehe Anlage 3) fokussiert die GPA NRW die Haushaltssituation des Kreises Coesfeld mit Blick auf den Konsolidierungsbedarf und die haushaltswirtschaftlichen Risiken. Der Prüfungszeitraum beginnt im Jahr 2010 und berücksichtigt darüber hinaus die im Haushalt 2016 enthaltene mittelfristige Ergebnisplanung bis einschl. 2019. Ergänzend bezieht sie nach eigenen Angaben die örtlichen Prüfungsberichte der Jahresabschlüsse mit ein. Um Doppelarbeiten zu vermeiden, habe man die Analysen auf den Ergebnissen der örtlichen Prüfung aufgesetzt. Lt. Mitteilung der GPA NRW beschränkt sich die Rechtmäßigkeitsprüfung auf wesentliche und erfahrungsgemäß fehleranfällige Positionen. Nähere Ausführungen bzw. Ergebnisse hierzu wurden in den Teilberichten nicht festgestellt.

Die Prüfung der GPA NRW stützt sich auf Kennzahlen aus dem NKF-Kennzahlenset NRW sowie zur vertiefenden Analyse auf weitere Kennzahlen. Die GPA NRW prüft sowohl durch Zeitreihenvergleiche als auch durch geeignete interkommunale Vergleiche. In die Analysen bezieht sie zudem die strukturellen Rahmenbedingungen ein, die sich direkt auf die Haushaltssituation auswirken und sich in der Prüfung identifizieren lassen. Grundlage dieses Berichtes ist die Analyse der Vermögens-, Schulden-, Ertrags- und Finanzlage.

Im Ergebnis der Prüfung benennt die GPA NRW folgende **Feststellungen und Empfehlungen**:

I. Jahresergebnisse und Rücklagen

Feststellung : Die jährlichen Überschüsse der Zeitreihe 2010 bis 2015 führten zu einer Verstärkung des Eigenkapitalbestandes des Kreises Coesfeld.

Feststellung : Die negativen Haushaltsplanungen implizieren aufgrund des Rücksichtnahmegebots zugunsten der kreisangehörigen Kommunen weiteren Handlungsdruck für den Kreis Coesfeld. Dieses Rücksichtnahmegebot steht aber nach § 9 KrO in der Einschränkung, dass auch die Kreisfinanzen gesund gehalten werden müssen.

Empfehlung hierzu : Aus dem Spannungsfeld der sich gegenläufig gegenüber stehenden Anforderungen aus § 9 KrO ergeben sich erhöhte Anforderungen an den Kreis Coesfeld. Insofern muss er **weiterhin** bewusst und vorsichtig finanzstrategisch steuern. Die Belastungen aus der Kreisumlage müssen insofern im Fokus bleiben.

II. Strukturelle Haushaltssituation

Feststellung: Die strukturellen Rahmenbedingungen des Kreises Coesfeld sind positiv einzuschätzen.

Feststellung: Mit dem Eigenkapitaleinsatz zum Ausgleich der Ergebnisplanungen 2015 und 2016 trägt der Kreis Coesfeld dem Rücksichtnahmegebot gemäß § 9 KrO NRW Rechnung.

Feststellung: Der Umlagebedarf des Kreises Coesfeld ist als vergleichsweise niedrig einzustufen.

Feststellung: Aufgrund des unterdurchschnittlichen Umlagebedarfs im Kreisvergleich werden die kreisangehörigen Kommunen des Kreises Coesfeld anteilig geringer über die Kreisumlage belastet.

Empfehlung hierzu: Gleichwohl sollte weiterhin ausgewogen an der Konsolidierung gearbeitet werden. Denn bis auf eine kreisangehörige Kommune stellen zurzeit alle defizitäre Haushaltsplanungen auf. Das Rücksichtnahmegebot nach § 9 Satz 2 (KrO) muss insofern **weiterhin** beachtet werden.

III. Haushaltsplanung

Feststellung: Aus dem zunehmenden Umlagebedarf resultiert weiterer grundsätzlicher Handlungsbedarf zur Haushaltskonsolidierung. Dieses Erfordernis folgt schon aus dem Rücksichtnahmegebot zugunsten der defizitär planenden kreisangehörigen Kommunen.

IV. Gesamtbetrachtung der Haushaltssituation

Die GPA NRW kommt hier zu folgender Bewertung:

Die Haushaltssituation stellt sich insgesamt wie folgt dar:

- Jahresergebnisse 2011 bis 2015 durchgängig positiv,
- 2016 zur Entlastung der kreisangehörigen Kommunen defizitär geplant – Ausgleichsrücklage anteilig eingesetzt,
- Ausgleichsrücklage weiterhin vorhanden (Bestand Jahresabschluss 2015 voraussichtlich bei sieben Mio. Euro),
- Plandaten für Folgejahre sehen Haushaltsausgleich vor,
- risikobewusste Planungsansätze,
- Eigenkapital durch positive Rechnungsergebnisse um rund elf Mio. Euro gewachsen,
- aber dennoch nur niedrige Eigenkapitalquote 1 – Eigenkapitalquote 2 durch hohen Anteil an Sonderposten überdurchschnittlich,
- defizitäre Rahmenbedingungen bei den kreisangehörigen Kommunen - zehn von elf Kommunen planen negative Jahresergebnisse - zudem eine Kommune in der Haushaltssicherung,
- Spannungsfeld niedriger Eigenkapitalreserve und defizitäre Rahmenbedingungen der kreisangehörigen Kommunen verursacht weiteren Konsolidierungsdruck und Handlungsbedarf,
- niedriger Umlagebedarf vorteilhaft,
- Altersstruktur des Anlagevermögens unauffällig - Investitionsquoten spiegeln bedarfsorientiertes Engagement in variierender Ausprägung wider – Substanzverlusten wird entgegen gewirkt,
- vergleichsweise geringer Gebäudebestand,
- Belastungen durch umfangreiches Straßennetz –überdurchschnittliche Kreisfläche bedingt höchste Infrastrukturquote,
- positive Salden aus laufender Verwaltungstätigkeit,
- gute Liquidität (Jahresabschluss 2014 = 19,8 Mio. Euro) – Liquiditätskredite zwischen 2010 und 2014 nicht in Anspruch genommen,
- rückläufige Investivkredite - Entschuldung strategisches Ziel,
- Gesamtverbindlichkeiten je Einwohner unterdurchschnittlich,
- Analyse der Ertragslage eröffnet keine markanten Konsolidierungspotenziale.

Im Ergebnis der v.g. Analyse bewertet die GPA NRW die Haushaltssituation des Kreises Coesfeld mit dem Index 4. Zur Bedeutung dieser Bewertung wird hier auch auf die Erläuterung in den Ausführungen zum Vorbericht verwiesen.

Die genannten Feststellungen und Empfehlungen werden beim Kreis Coesfeld seit Jahren bei der jeweiligen Haushaltsaufstellung berücksichtigt. Es versteht sich von selbst, dass dies auch in Zukunft so sein wird.

4. GPA-Kennzahlenset

Lt. Prüfungsbericht (Anlage 4) stützt die GPA NRW die Analysen im Wesentlichen auf Kennzahlen. Ziel der GPA NRW sei es, sukzessive ein Kennzahlenset mit festen Grunddatendefinitionen aufzubauen. Die Kennzahlen können nach Ansicht der GPA NRW von den Kreisen/der Städte-Region eigenständig fortgeschrieben und für die strategische und operative Steuerung genutzt werden. Das Vergleichsjahr ist hier 2014.

Das GPA-Kennzahlenset besteht aus zwei Ebenen. Die erste Ebene enthält hoch aggregierte Kennzahlen, die insbesondere aus strategischer Sicht steuerungsrelevante Informationen bieten. Die ergänzenden Kennzahlen der zweiten Ebene erlauben tiefergehende Analysen und unterstützen die operative Steuerung.

Der interkommunale Vergleich enthält neben dem arithmetischen Mittelwert auch das Minimum, das Maximum sowie die Quartile. 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.

Nach Aussage der GPA NRW basieren die Kennzahlenwerte des interkommunalen Vergleichs und die zugehörigen Werte der Kreise/der Städte-Region auf den aktuellsten Daten. Abhängig von den benötigten Grunddaten lagen lt. Prüfbericht während der Prüfung unterschiedliche Datenstände vor. Für jede Kennzahl sei deshalb das Jahr des interkommunalen Vergleichs angegeben. Der Wert des Kreises/der Städte-Region bezieht sich ebenfalls auf das angegebene Vergleichsjahr.

Bei einer Auswertung der Kennzahlen durch die Verwaltung finden sich die Kennzahlen des Kreises Coesfeld fast ausschließlich im Bereich des Minimums bzw. des Mittelwerts. Bei den Kennzahlen zu den **Erträgen** (z.B. Erträge Hilfe zur Pflege je Leistungsbezieher, Erträge aus Gebühren Öffentl. Gesundheitsdienst je Einwohner) liegt die Kennzahl des Kreises Coesfeld im Bereich des Maximums. Im Bereich der Kennzahlen zu den Aufwendungen bilden die **Transferaufwendungen** Pflegewohngeld nach § 14 APG NRW je Leistungsbezieher und die Transferaufwendungen Hilfe zur Pflege außerhalb von Einrichtungen je Leistungsbezieher eine Ausnahme. Hier liegt die Kennzahl des Kreises Coesfeld nahe dem Maximum. Zu bedenken ist dabei, dass sich diese Ergebnisse auf die Investitionskosten der Einrichtungen im Kreis beziehen. Sie spiegeln den guten Zustand der Einrichtungen im Kreis wider.

5. Aufgabenbezogene Personalanalyse

In der aufgabenbezogenen Personalanalyse (Anlage 5) stellt die GPA NRW nach eigenen Angaben alle Aufgaben einer Kreisverwaltung dar und ordnet das Personal diesen Aufgaben zu. Diese Aufgaben wurden insgesamt 130 Aufgabenblöcken zugeordnet und vorab definiert.

Ziel sei es, einen Überblick über alle Aufgaben und das dafür eingesetzte Personal zu erhalten und zwischen den Kreisen/der Städte-Region zu vergleichen. Dieser Vergleich stelle Transparenz über den Personaleinsatz her und zeige Unterschiede auf. Der Kreis/die Städte-Region könne so seine/ihre eigene Position erkennen. **Der Vergleich sei aber nicht geeignet, um daraus einen konkreten Stellenbedarf abzuleiten.** Er könne auch ein Stellenbemessungsverfahren in den einzelnen Aufgabenblöcken nicht ersetzen.

Unterschiede in Bezug auf die erbrachten Standards oder die von den Kreisen/der Städte-Region gewählten individuellen Qualitätsanforderungen bleiben lt. Aussage der GPA NRW in diesem interkommunalen Vergleich **ohne eine Bewertung.**

Ausgangsbasis für die Daten in diesem Teilbericht ist die jeweilige Personalliste mit **Stand zum 30.06.2014.**

Für die Personalzuordnung zu den Aufgabenblöcken wurden durch die GPA NRW folgende Grundsätze benannt:

- Entscheidend für die Personalzuordnung ist die jeweilige Definition des Aufgabenblocks und nicht die individuelle Organisation des Kreises/der Städte-Region.
- Folgendes Personal der Personalliste **bleibt unberücksichtigt**:
 - Personal in Mutterschutz, Elternzeit oder Beurlaubung,
 - Praktikanten und Auszubildende,
 - Personal in der Freistellungsphase der Altersteilzeit,
 - Personal mit Erwerbsunfähigkeitsrente/Zeitrente,
 - kurzfristig Beschäftigte (Beschäftigung bis zu sechs Monaten).
- Langzeiterkrankte sind in den Grunddaten des jeweiligen Aufgabenblocks enthalten. Aus datenschutzrechtlichen Gründen wird in den individuellen Ausführungen zum Kreis/zur Städte-Region jedoch nicht darauf hingewiesen. Dies kann im Einzelfall zu Verzerrungen bei den Kennzahlen führen.
- Unterjährige personelle Veränderungen werden **nicht berücksichtigt**. Wichtige Veränderungen nach dem Stichtag werden in den individuellen Ausführungen zum Kreis/zur Städte-Region erläutert.
- Honorarkräfte¹ gelten nicht als Personal, sondern stellen Sachaufwand dar. Über den Einsatz von Honorarkräften wird in den individuellen Ausführungen zum Kreis/zur Städte-Region informiert.
- Eingesetztes Personal von anderen Behörden wird zusätzlich erfasst und bei der Kennzahlenbildung berücksichtigt.
- Abgeordnetes Personal wird grundsätzlich einem Aufgabenblock zugeordnet. Dies richtet sich nach der Aufgabe, die das abgeordnete Personal beim aufnehmenden Dienstherrn/Arbeitgeber erledigt. Im Einzelfall verzerrt dies die Kennzahlen. Es wird dann in den individuellen Ausführungen zum Kreis/zur Städte-Region darauf hingewiesen. Im Aufgabenblock 29 wird das abgeordnete Personal berücksichtigt, das keinem anderen Aufgabenblock im Aufgabenkatalog zugeordnet werden konnte.

In einigen Aufgabenblöcken ist eingesetztes Personal **drittfinanziert**. Die Grunddaten des Aufgabenblocks beinhalten Informationen zu Umfang und Art der Drittfinanzierung. Sie entsprechen den eigenen Angaben der Kreise/der Städte-Region, die seitens der GPA NRW ohne weitere Prüfung übernommen wurden. Drittfinanzierte Stellenanteile wurden **nicht bereinigt**.

Bei einer Auswertung dieses Teilberichtes wird deutlich, dass sich der Kreis Coesfeld z.B. bei den Vollzeitstellen je Aufgabenblock überwiegend im Bereich zwischen Minimum und Mittelfeld positioniert. Da jedoch individuelle Besonderheiten bei der Ausgestaltung einiger Aufgaben nicht berücksichtigt werden, ist dieser Teilbericht nach Ansicht der Verwaltung wenig aussagekräftig.

Weiterhin enthält der Teilbericht Angaben zur Altersstruktur und zum Besoldungs- bzw. Entgeltniveau des Kreises Coesfeld. Zur Altersstruktur (Anteil der Altersgruppe in Prozent) zeigt eine Graphik auf Seite 8 des Teilberichtes deutlich den beim Kreis Coesfeld über dem Mittelwert gelegenen Anteil der 45 bis 54 Jahre alten Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter. In den in 5 Kategorien eingeteilten Bereichen befinden sich die Werte des Kreises Coesfeld wie folgt:

- jünger als 25 Jahre = Mittelwert
- zwischen 25 und 34 Jahre = zwischen Minimum und Mittelwert
- zwischen 35 und 44 Jahre = Minimum
- zwischen 45 und 54 Jahre = zwischen Mittelwert und Maximum
- 55 Jahre und älter = (fast) Maximum

Nähere Erläuterungen bzw. eine Bewertung der Ergebnisse enthält der Teilbericht nicht.

Bei dem Anteil der Besoldungs-/Entgeltgruppen liegt der Kreis Coesfeld nach Darstellung der GPA-NRW in allen Kategorien im Bereich des Mittelwertes.

Der Teilbericht Aufgabenbezogene Personalanalyse enthält daran anschließend eine Auflistung der von der GPA NRW vorgenommenen Aufteilung in die verschiedenen Aufgabenblöcke. Eine Auswertung aller Aufgabenblöcke zeigt, dass auch hier die Zahl der Vollzeit-Stellen in fast allen Kategorien im Vergleich mit den anderen Kreisen im Bereich zwischen dem Minimum und dem Mittelwert liegt. In einigen Fällen liegt die Zahl der Vollzeitstellen sogar im Minimum. Auch bleibt festzustellen, dass der Bericht auch hierzu keine weiteren Erläuterungen bzw. Bewertungen enthält.

Aus Sicht der Verwaltung wird die Verwertbarkeit der Daten aus der aufgabenbezogenen Personalanalyse sehr kritisch gesehen. Die individuellen Besonderheiten in einigen Aufgabenblöcken wurden nicht ausreichend berücksichtigt und erschweren eine echte Vergleichbarkeit.

IV. Auswirkungen / Zusammenhänge (Finanzen, Personal, IT, sonstige Ressourcen)

Kosten der Überörtlichen Prüfung

Die Kosten für die Überörtliche Prüfung werden nach der Gebührensatzung der GPA NRW berechnet. Die Gebühren werden nach dem in Tagewerken ausgedrückten Zeitaufwand bemessen. Je Tagewerk wird eine Gebühr von 578 € festgesetzt. Hinzu kommt eine Pauschale für Reisekosten von 48,50 € pro Tag.

Lt. Mitteilung vom 24.08.2015 geht die GPA NRW für die Prüfung beim Kreis Coesfeld von 250 Tagewerken aus. Daraus ergibt sich eine Summe in Höhe von 144.500 €. Hinzu kommt die Reisekostenpauschale. Die Anzahl der Reisetage wurde bisher nicht mitgeteilt. Gemessen an den Ergebnissen der Überörtlichen Prüfung 2010/2011 wird davon ausgegangen, dass für die 7 Prüferinnen und Prüfer insgesamt ca. 100 Reisetage hinzurechnen sind. Daraus ergibt sich eine Gesamtsumme in Höhe von (Prüfgebühr 144.500 € + Reisekosten 4.850 €)= 149.350 €. Entsprechende Haushaltsmittel wurden veranschlagt bzw. durch periodengerechte Rückstellungen bereitgestellt.

Bisher wurden von der GPA NRW mit zwei Vorausleistungsbescheiden insgesamt 176,25 Tagewerken abgerechnet. Gegen den dritten Vorausleistungsbescheid vom 09.02.2017 hat der Kreis Coesfeld mit Schreiben vom 20.02.2017 Widerspruch erhoben. Der Bescheid der GPA NRW war in mehreren Punkten **fehlerhaft**. Mit Abhilfebescheid vom 03.04.2017 wurde dem Widerspruch des Kreises Coesfeld abgeholfen und der Vorausleistungsbescheid vom 09.02.2017 aufgehoben. Zugleich wurde seitens des GPA NRW anerkannt, dass dieser Vorausleistungsbescheid der GPA NRW **rechtswidrig** ist. Ein neuer Bescheid ist bis heute nicht eingegangen. Es wird davon ausgegangen, dass in Kürze eine Schlussrechnung vorgelegt wird.

Da der Prüfungsbericht keine Beanstandungen und keine wesentlichen Feststellungen und Empfehlungen enthält, wurde **auch** aus Kostengründen auf eine Präsentation durch Mitglieder der GPA NRW in den Gremien des Kreises Coesfeld verzichtet. Im Gegenzug wurde diese Sitzungsvorlage ausführlicher gestaltet, um auch ohne Präsentation ein umfassendes Bild über den Verlauf und die Ergebnisse der Überörtliche Prüfung zu vermitteln.

V. Zuständigkeit für die Entscheidung

Nach § 105 Abs. 5 GO NRW in Verbindung mit § 53 KrO NRW legt der Landrat den Prüfungsbericht dem Rechnungsprüfungsausschuss zur Beratung vor. Dieser unterrichtet den Kreistag über den wesentlichen Inhalt des Prüfungsberichts sowie über das Ergebnis seiner Beratungen.