

ÜBERÖRTLICHE PRÜFUNG

Vorbericht des Kreises Euskirchen im Jahr 2016

INHALTSVERZEICHNIS

➔ Ergebnisse der überörtlichen Prüfung des Kreises Euskirchen	3
Managementübersicht	3
Kommunalindex für Wirtschaftlichkeit (KIWI)	5
➔ Ausgangslage des Kreises Euskirchen	6
Strukturelle Situation	6
➔ Überörtliche Prüfung	8
Grundlagen	8
Prüfbericht	8
➔ Prüfungsmethodik	10
Kennzahlenvergleich	10
GPA-Kennzahlenset	10
➔ Prüfungsablauf	12

→ Ergebnisse der überörtlichen Prüfung des Kreises Euskirchen

Managementübersicht

Die überörtliche Prüfung der Kreise/der StädteRegion beinhaltete das Prüfgebiet Finanzen, einen Vergleich des Einsatzes der Finanzressourcen sowie eine aufgabenbezogene Personalanalyse.

In der Finanzprüfung untersucht die GPA NRW, inwieweit aus der Haushaltssituation ein Konsolidierungsbedarf erwächst. Dabei haben wir den Fokus auch darauf gerichtet, welche hauswirtschaftlichen Risiken erkennbar sind und welche Konsolidierungsmöglichkeiten vorhanden sind.

Vergleichsjahr dieser überörtlichen Prüfung ist – soweit nicht anders angegeben – das Jahr 2014. In der Finanzprüfung ist 2013 das Vergleichsjahr, da der Kreis Euskirchen noch keinen Jahresabschluss 2014 aufgestellt hat. Gegenüber der Eröffnungsbilanz zum 01. Januar 2009 hat sich das Eigenkapital des Kreises bis 2013 durch positive Jahresergebnisse erhöht.

Die finanzielle Situation der Kommunen des Kreises Euskirchen war im Jahr 2015 schlechter als in den meisten anderen Kreisen. Dies lässt sich sowohl an den nur durchschnittlichen Umlagegrundlagen, als auch an der Höhe der geplanten Jahresergebnisse festmachen. Zehn der elf Städte und Gemeinden des Kreises Euskirchen planen für 2015 ein negatives Jahresergebnis. Vier Kommunen unterliegen einem Haushaltssicherungskonzept, allerdings nimmt – anders als in vielen anderen Kreisen – keine Kommune am Stärkungspakt Stadtfinanzen teil. Für den Kreis Euskirchen besteht aufgrund der angespannten Haushaltssituation der kreisangehörigen Kommunen Druck zur Konsolidierung seines Umlagebedarfes.

Der Umlagebedarf je Einwohner des Kreises Euskirchen war im Jahr 2013 vergleichsweise gering, und damit auch die Belastung der kreisangehörigen Kommunen. Drei Viertel der Kreise haben einen höheren Umlagebedarf als der Kreis Euskirchen. Dies gilt umso mehr, wenn man die z. B. in den Optionskreisen praktizierte direkte Kostenbeteiligung der Kommunen an den SGB II-Leistungen ergänzend in den Vergleich einbezieht. Der Kreis Euskirchen hingegen finanziert den SGB II-Aufwand vollständig über die allgemeine Kreisumlage.

Zur weiteren Entlastung der kreisangehörigen Kommunen sehen die Planungen der Jahre 2014 bis 2016 eine nicht auskömmliche Kreisumlage vor. Damit verbunden ist der weitgehende Abbau der Ausgleichsrücklage. Aus Sicht der GPA NRW sollte der Kreis Euskirchen jedoch künftig eine weitere Reduzierung des Eigenkapitals vermeiden. Hierzu hat der Kreis bereits in der Vergangenheit Konsolidierungsmaßnahmen entwickelt. Durch Aufgabenkritik und Personaleinsparkonzepte konnte die allgemeine Tarif- und Preissteigerung weitgehend kompensiert werden. In anderen, vor allem transferaufwandsintensiven Bereichen sind allerdings Verschlechterungen absehbar. Zur Vermeidung eines weiteren Eigenkapitalverzehr bleibt die Erhöhung der Kreisumlage.

Ab 2017 wird der Umlagebedarf wieder in voller Höhe erhoben, so dass bis 2019 ausgeglichene Haushalte geplant werden. Die wesentlichen Ertrags- und Aufwands-Positionen des Haushalts

sind vorsichtig und unter Berücksichtigung örtlicher Gegebenheiten geplant. Allgemeine Risiken, die sich z. B. aus der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung ergeben, liegen naturgemäß vor. Ein darüber hinausgehendes, zusätzliches Risiko für den Haushaltsausgleich liegt in der Planung der Personalaufwendungen. Hier geht der Kreis von nur geringen Steigerungen aus. Die tatsächlich zu erwartende Tarif- und Besoldungsentwicklung dürfte allerdings zur höheren Haushaltsbelastungen führen, wenn der Kreis Euskirchen nicht weitere personalwirtschaftliche Maßnahmen ergreift oder an anderer Stelle kompensieren kann.

Die Jahresabschlussanalyse hat keine unmittelbar drohenden weiteren Risiken aufgezeigt. Die Investitionen in das Gebäude- und Straßenvermögen konnten den Werteverlust aus Abschreibungen allerdings nur teilweise kompensieren. Perspektivisch steigen dadurch die Risiken aus ungewolltem Werteverzehr. Die Finanzlage des Kreises ist ausgesprochen gut. Günstig wirkt sich insbesondere aus, dass der Kreis Euskirchen aus der laufenden Tätigkeit Finanzmittel erzielt, die für die ordentlichen Tilgungen und die Investitionsfinanzierung zur Verfügung stehen. Die liquiden Mittel werden allerdings in erster Linie für die Deponienachsorge benötigt. Diese Liquiditätsvorsorge ist auch deswegen möglich, weil der Kreis über keine wesentlichen Kreditverbindlichkeiten verfügt, die laufend bedient werden müssten.

Vergleichsweise gering ist hingegen der Anteil der ausfinanzierten Versorgungsleistungen. Dies kann dazu führen, dass der Kreis Euskirchen Pensionsverpflichtungen zukünftig in stärkerem Maß als andere Kreise kreditfinanzieren muss. Mittelfristig wird dies jedoch aufgrund der guten Liquiditätslage nicht erforderlich sein.

Die GPA NRW vergleicht in dieser Kreisprüfung erstmals alle von den Kreisen/der StädteRegion eingesetzten Finanzressourcen. Der Vergleich zeigt, in welchen Produktbereichen und Produktgruppen der Kreis Euskirchen mehr oder weniger Finanzressourcen einsetzt als andere Kreise/die StädteRegion. Ziel ist es, erste Anhaltspunkte für mögliche Konsolidierungsfelder zu identifizieren. Aussagen zur Wirtschaftlichkeit einzelner Produkte und Leistungen können aus den Ergebnissen nicht abgeleitet werden. Hierzu sind tiefergehende Analysen mit entsprechenden Kennzahlen notwendig. Vor diesem Hintergrund verbietet 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 vergleicht die GPA NRW in dieser Prüfung auch den Personaleinsatz. Grundlage dieses Vergleichs sind einheitlich definierte Aufgabenblöcke. Diesen wurden alle vorhandenen Stellen im jeweiligen Kreis/in der StädteRegion zugeordnet. Ziel dieser Aufgabenbezogenen Personalanalyse ist 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 erfolgt dabei nicht und wäre bei dem angewandten Abstraktionsgrad auch unzulässig. Der Vergleich ist daher auch nicht geeignet, um hieraus einen konkreten Stellenbedarf oder Stellenpotenziale abzuleiten. Er kann auch ein Stellenbemessungsverfahren oder eine Organisationsuntersuchung in den einzelnen Aufgabenblöcken nicht ersetzen. Allerdings ist den Kreisen/der StädteRegion mit der Aufgabenbezogenen Personalanalyse ein Werkzeug an die Hand gegeben, den eigenen Personaleinsatz kritisch zu hinterfragen.

Kommunalindex für Wirtschaftlichkeit (KIWI)

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

In dieser Prüfrunde bei den Kreisen/der StädteRegion ermittelt die GPA NRW eine KIWI-Bewertung allein im Prüfgebiet Finanzen. Hier bewerten wir die Haushaltssituation. Die KIWI-Bewertung spiegelt hier den Konsolidierungsbedarf wider. Sie zeigt damit auch, wie groß der Handlungsbedarf ist, bestehende Verbesserungsmöglichkeiten umzusetzen.

KIWI-Merkmale

Index	1	2	3	4	5
Haushalts-situation	Erheblicher Handlungsbedarf		Handlungsbedarf		Kein Handlungsbedarf

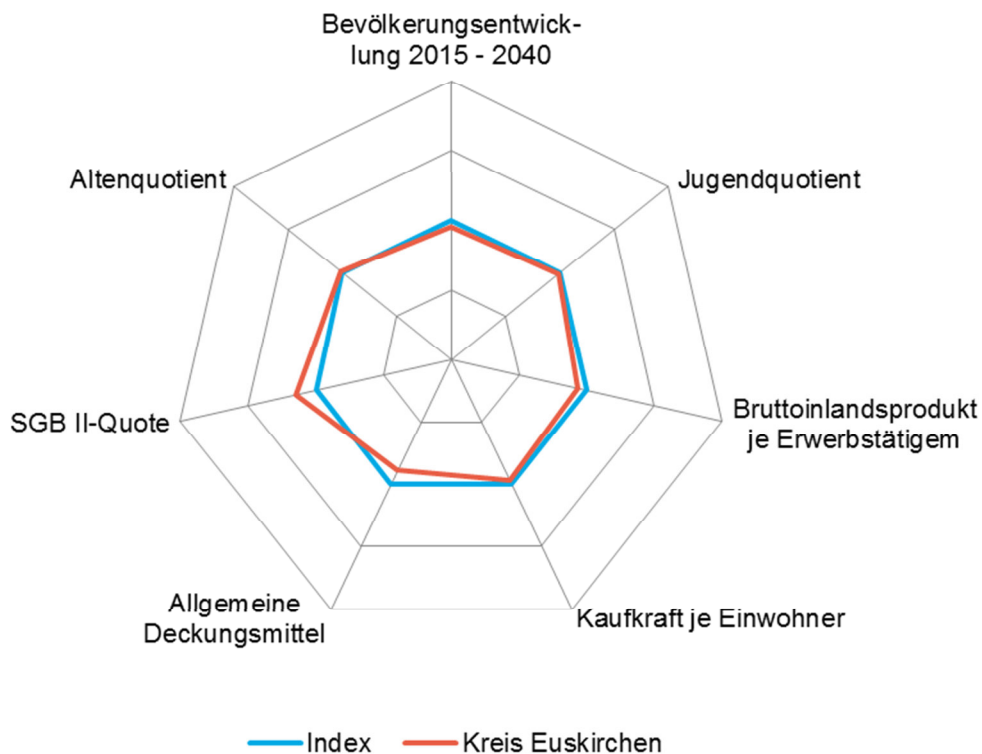
KIWI

Die GPA NRW bewertet die Haushaltssituation des Kreises Euskirchen mit dem Index 3.

→ Ausgangslage des Kreises Euskirchen

Strukturelle Situation

Das folgende Netzdiagramm zeigt die strukturellen Rahmenbedingungen. Diese prägen die Ausgangslage des Kreises Euskirchen. Die Strukturmerkmale wurden aus allgemein zugänglichen Datenquellen ermittelt¹. Das Diagramm enthält als Indexlinie den Mittelwert der Kreise und der StädteRegion in NRW. Eine Ausnahme bildet das Merkmal Bevölkerungsentwicklung. Hier ist der Indexwert der heutige Bevölkerungsstand des abgebildeten Kreises/der StädteRegion.



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

Die Strukturmerkmale des Kreises Euskirchen wirken tendenziell eher belastend. Lediglich in der Altersstruktur liegt durch den unterdurchschnittlichen Altenquotienten ein potenziell begünstigender Aspekt vor. Die unterdurchschnittliche SGB II-Quote belastet den Haushalt weniger als in anderen Kreisen.

Im Jahr 2015 hatten 191.165 Menschen ihren Hauptwohnsitz im Kreisgebiet. Damit gehört der Kreis Euskirchen zu den kleineren Kreisen. Nach der bis 2040 reichenden Vorausberechnung von IT.NRW wird die Einwohnerzahl um 4,4 Prozent abnehmen.

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

Wesentlicher als die Entwicklung der Gesamtzahl wirkt sich die Veränderung der Altersstruktur der Bevölkerung aus. In Relation zur erwerbsfähigen, mittleren Generation lebten 2015 Kreis Euskirchen unterdurchschnittlich viele junge Menschen unter 20 Jahren². Der Anteil der Menschen über 64 Jahre³ war ebenfalls unterdurchschnittlich. Dieses Verhältnis dürfte sich bis 2040 – wie in der ganz überwiegenden Anzahl der Kommunen – in Richtung der älteren Altersgruppen verschieben. Diese demografischen Entwicklungen stellen Anforderungen an die Entwicklung kommunaler Aufgaben und der Infrastruktur.

Die Kaufkraft je Einwohner⁴ des Kreises Euskirchen ist liegt etwas unter dem Mittelwert. Sie zeigt die finanzielle Leistungsfähigkeit der Einwohner an, die z. B. auch dem örtlichen Einzelhandel zu Gute kommt. In die Kaufkraft fließen auch die staatlichen Transferleistungen ein. Begünstigend wirkt hier daher die vergleichsweise geringe SGB II-Quote. Das bedeutet, dass im Kreis Euskirchen – bezogen auf die Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter – unterdurchschnittlich viele Leistungsberechtigte vorhanden sind. Die Quote wirkt sich unmittelbar auf den Kreishaushalt und damit auch auf die Haushaltssituation der kreisangehörigen Kommunen aus.

Die Wirtschaftskraft des Kreises wird im Bruttoinlandsprodukt (BIP) je Erwerbstätigem deutlich, das sich aus dem Wert der im Kreisgebiet produzierten Waren und Dienstleistungen ergibt. Auch hier liegt der Kreis etwas unter dem Mittelwert der Kreise (inklusive der StädteRegion). Gleiches gilt für die allgemeinen Deckungsmittel, die dem Kreishaushalt vor allem aus der Kreisumlage und den Schlüsselzuweisungen zufließen.

Die Ausführungen zur demografischen Entwicklung beziehen sich nur auf die bislang veröffentlichten Prognosen. Diese berücksichtigen noch nicht die aktuelle Entwicklung der Flüchtlingszahlen. Es kann derzeit auch nicht abgeschätzt werden, wie viele Flüchtlinge dauerhaft im Kreis Euskirchen verbleiben. Der Kreis muss sich darauf einstellen, dass sich die zum Prüfungszeitpunkt noch anhaltende Zuweisung von Flüchtlingen durch das Land NRW auch auf die dargestellten strukturellen Rahmenbedingungen auswirkt.

² Jugendquotient: unter 20-jährige je 100 Personen der Altersgruppe 20 bis 64

³ Altenquotient: ab 65-jährige je 100 Personen der Altersgruppe 20 bis 64

⁴ GfK Kaufkraft 2016, Werte aus 2014

→ Überörtliche Prüfung

Grundlagen

Zu den Aufgaben der GPA NRW gehört es zu prüfen, ob die Kommunen des Landes NRW rechtmäßig, sachgerecht und wirtschaftlich handeln. Die finanzwirtschaftliche Analyse steht dabei im Vordergrund. Grund dafür ist die äußerst schwierige Finanzlage der Kommunen und der gesetzliche Anspruch, den kommunalen Haushalt stets auszugleichen. Schwerpunkt der Prüfung sind Vergleiche von Kennzahlen. Die Prüfung stützt sich auf § 53 Absatz 2 der Kreisordnung Nordrhein-Westfalen (KrO NRW) in Verbindung mit § 105 der Gemeindeordnung Nordrhein-Westfalen (GO NRW) bzw. auf § 3 Abs. 1 Städteregion Aachen Gesetz in Verbindung mit den vorher genannten Vorschriften.

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

In der aktuellen überörtlichen Prüfung vergleicht die GPA NRW die Kreise und die StädteRegion Aachen miteinander.

Der Prüfbericht richtet sich an die für die Gesamtsteuerung Verantwortlichen der Kommunen in Kreistag/Städteregionstag und Verwaltung. Er zielt darauf ab, insbesondere Transparenz herzustellen und damit diesen Personenkreis in Haushaltskonsolidierungsprozessen zu unterstützen.

Prüfbericht

Der Prüfungsbericht besteht aus dem Vorbericht und den Teilberichten:

- Der Vorbericht informiert über die wesentlichen Ergebnisse der Prüfung für den Kreis Euskirchen. Zudem enthält er Informationen über die strukturellen Rahmenbedingungen des Kreises, zum Prüfungsablauf sowie zur Prüfungsmethodik.
- Die Teilberichte beinhalten die ausführlichen Ergebnisse der Prüfgebiete Finanzen und der aufgabenbezogenen Personalanalyse.
- Die Daten der Kreise und der StädteRegion aus der aufgabenbezogenen Personalanalyse und dem finanzwirtschaftlichen Ressourcenvergleich stellt die GPA NRW als Dateianhang zur Verfügung.

Das GPA-Kennzahlenset für den Kreis Euskirchen stellen wir im Anhang zum Vorbericht zur Verfügung.

Die Berichte der überörtlichen Prüfungen sind auf der Internetseite der GPA NRW veröffentlicht.

Grundsätzlich verwendet die GPA NRW im Prüfbericht geschlechtsneutrale Begriffe. Gerade in der Kennzahldefinition 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.

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

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 wird im Prüfbericht mit einem Zusatz gekennzeichnet. Beim Kreis Euskirchen hat die GPA NRW keine Feststellung getroffen, die eine Stellungnahme erforderlich macht.

Bei der Prüfung erkannte Verbesserungspotenziale weist die GPA NRW im Prüfbericht als **Empfehlung** aus.

→ Prüfungsmethodik

Kennzahlenvergleich

Der Kennzahlenvergleich ist die prägende Prüfungsmethodik der GPA NRW.

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

Der Kreis/die StädteRegion soll seine Kennzahlenwerte gut einordnen können. Deshalb stellen wir mit Hilfe statistischer Größen die Extremwerte sowie den Mittelwert und für die Verteilung der Kennzahlenwerte auch drei Quartile dar. 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 nennen wir die Anzahl der Werte, die in den Vergleich eingeflossen sind. In den aktuellen interkommunalen Vergleich hat die GPA NRW grundsätzlich alle 30 Kreise und die StädteRegion Aachen einbezogen.

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

In der Aufgabenbezogenen Personalanalyse nimmt die GPA NRW alle Aufgaben einer Kreisverwaltung in den Blick. Dabei ordnen wir das Personal in der Kreisverwaltung vorab definierten Aufgabenblöcken zu. Ziel ist es, alle Aufgaben und das dafür vorgehaltene Personal zu vergleichen. Zu jedem Aufgabenblock bilden wir weitere Daten (z.B. Fallzahlen, Flächendaten etc.) und Informationen zur Aufgabenerledigung (Fremdvergabe, Delegation an kreisangehörige Kommune usw.) ab. Sie dienen dazu, den Personalbestand je Aufgabenblock besser einordnen zu können. Das Ergebnis des Vergleichs soll Transparenz über den Personaleinsatz herstellen und jedem Kreis/der StädteRegion eine Standortbestimmung ermöglichen.

GPA-Kennzahlenset

Steuerungsrelevante Kennzahlen der von der GPA NRW betrachteten kommunalen Handlungsfelder stellen wir im GPA-Kennzahlenset dar. 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/der StädteRegion eine aktuelle Standortbestimmung. Zusammen mit den aus früheren Prüfungen bekannten Analysen, Handlungsempfehlungen sowie Hinweisen auf

mögliche Konsolidierungsmöglichkeiten können die Kreise/die StädteRegion sie für ihre interne Steuerung nutzen.

→ Prüfungsablauf

Die Prüfung beim Kreis Euskirchen wurde von September 2015 bis Dezember 2016 durchgeführt.

Zunächst hat die GPA NRW die erforderlichen Daten und Informationen zusammengestellt und mit dem Kreis Euskirchen hinsichtlich ihrer Vollständigkeit und Richtigkeit abgestimmt. Auf dieser Basis haben wir die Daten analysiert.

Im Prüfgebiet Aufgabenbezogene Personalanalyse führen wir einen interkommunalen Vergleich für das Jahr 2014 durch. Für das Prüfgebiet Finanzen haben wir auf die festgestellten Jahresabschlüsse 2010 bis 2013 zurückgegriffen; weitere Jahresabschlüsse lagen noch vor. Basis der interkommunalen Vergleiche war daher hier das Jahr 2013. Neben den Daten früherer Jahre haben wir in diesem Prüfgebiet ebenfalls Aktuelles berücksichtigt, um Aussagen für die Zukunft machen zu können. Hierzu lagen uns die Haushaltspläne 2014 bis 2016 mit der bis 2019 reichenden mittelfristigen Finanz- und Ergebnisplanung vor.

Geprüft haben:

Leitung der Prüfung	Frank Breidenbach
Finanzen	Heiko Neuens
Personalanalyse	Christina Hasse
	David Limburg
	Johannes Schwarz
	Werner Tschapke

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

Am 22. November 2016 wurden die wesentlichen Ergebnisse der Finanzprüfung und der aufgabenbezogenen Personalanalyse der Geschäftsbereichsleiterrunde vorgestellt.

Herne, den 17.07.2017

gez.

Thomas Nauber

Abteilungsleitung

gez.

Frank Breidenbach

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