

ÜBERÖRTLICHE PRÜFUNG

*Vorbericht des Kreises
Paderborn im Jahr 2016*

INHALTSVERZEICHNIS

→ Ergebnisse der überörtlichen Prüfung des Kreises Paderborn	3
Managementübersicht	3
Kommunalindex für Wirtschaftlichkeit (KIWI)	5
→ Ausgangslage des Kreises Paderborn	6
Strukturelle Situation	6
→ Überörtliche Prüfung	8
Grundlagen	8
Prüfbericht	8
→ Prüfungsmethodik	10
Kennzahlenvergleich	10
GPA-Kennzahlenset	10
→ Prüfungsablauf	11

→ Ergebnisse der überörtlichen Prüfung des Kreises Paderborn

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.

Die Finanzprüfung hat gezeigt, dass sich der Kreis Paderborn in einer vergleichbar guten Haushaltssituation befindet. Die Ausgleichsrücklage des Kreises musste zwar 2013 um mehr als die Hälfte des ursprünglichen Betrages verringert werden. Dennoch sind mit dem Jahresabschluss 2014 noch ca. 12 Mio. Euro vorhanden.

Die gute finanzielle Lage im Kreis Paderborn ist auch an der Haushaltssituation seiner kreisangehörigen Kommunen erkennbar. Keine der zehn Kommunen im Kreis Paderborn befindet sich in der Haushaltssicherung oder ist verpflichtet, im Rahmen des Stärkungspaktes Stadtfinanzen einen Haushaltssanierungsplan aufzustellen. Positiv wirkt sich hierbei die vom Kreis Paderborn praktizierte Rücksichtnahme gegenüber seinen Kommunen aus (§ 9 Satz 2 KreisO NRW).

Die überwiegend positiven Jahresabschlüsse im Betrachtungszeitraum 2010 bis 2014 nutzte der Kreis entweder um die Ausgleichsrücklage aufzufüllen oder er reduzierte um diesen Betrag die Kreisumlage. Die kreisangehörigen Kommunen wurden auf diese Weise entlastet. Das entlastende Verhalten des Kreises gegenüber seinen Kommunen spiegelt sich auch in den Kennzahlen zum Eigenkapital wieder. Mit einer vergleichsweise überdurchschnittlichen Eigenkapitalausstattung ist einerseits ein guter bilanzieller Puffer für den Kreishaushalt sichergestellt. Gleichzeitig zeigt die Struktur des Eigenkapitals aber auch (hoher Anteil von Sonderposten für Zuwendungen), dass der Kreis Paderborn insoweit seine kreisangehörigen Kommunen kaum zusätzlich belastet.

Die Haushaltsplanung ab 2017 sieht wieder ausgeglichene Jahresergebnisse vor. Für 2016 erreicht der Kreis Paderborn lediglich unter Verwendung der Ausgleichsrücklage einen fiktiven Haushaltsausgleich. Auch 2015 war in der Planung ein negatives Jahresergebnis errechnet worden. Tatsächlich konnte aber ein positives Ergebnis erzielt werden.

Die Planungsparameter des Kreishaushaltes sind für das jeweilige Planungsjahr überwiegend vorsichtig angesetzt und belegen insofern eine solide Planung. Für den mittelfristigen Planungszeitraum bis 2019 hat die GPA NRW allerdings auch Positionen ermittelt, die mögliche Risiken bergen. Im Kapitel „Hauswirtschaftliche Risiken“ wird daher beispielhaft aufgezeigt, wie sich zukünftige Jahresergebnisse entwickeln können, wenn Haushaltsrisiken eintreten.

Der Kreis Paderborn hat seit der letzten Prüfung kontinuierlich seine Verbindlichkeiten aus Investitionen abgebaut. Im Vergleichsjahr 2014 haben nur drei von 30 Kreisen in NRW geringere Verbindlichkeiten je Einwohner als der Kreis Paderborn. Der zwischenzeitlich erfolgte weitere Schuldenabbau und die nicht vorhandenen Liquiditätskredite, spiegeln die insgesamt komfortable Situation des Kreises wider.

Abgerundet wird das positive Bild durch einen Blick auf die Schulden- und Finanzlage des Kreishaushaltes. Hier weist der Kreis Paderborn bei der Höhe der gegenfinanzierten Pensionsverpflichtungen den zweithöchsten interkommunalen Wert auf. Die individuelle Berechnung der Rückstellungen sowie ihre treuhänderische Verwahrung bewertet die GPA NRW als sachgerecht und vorbildlich. Der Kreis Paderborn stellt auf diese Weise sicher, seinen zukünftigen Pensionsverpflichtungen weitestgehend ohne zusätzliche Kreditfinanzierung nachkommen zu können.

Das vergleichsweise größere Straßenvermögen des Kreises Paderborn korrespondiert mit der größeren Kreisfläche. Investitionen in das Straßenvermögen finden allerdings nur in geringem Umfang statt. Der drohende Werteverzehr des Straßenvermögens kann hierdurch nicht aufgehalten werden, sofern die laufenden Unterhaltungsleistungen nicht auch zum Substanzerhalt beitragen.

Bei der Analyse des Gebäudeportfolios ist die geringere Einwohnerzahl des Kreises Paderborn zu berücksichtigen. Hier bewirtschaftet der Kreis neben den Gebäuden für pflichtige Aufgaben, auch Gebäude für Aufgaben mit freiwilligem Charakter, wie zum Beispiel das Kreismuseum in der Wewelsburg. Der Kreis Paderborn sollte bestrebt sein, seinen Gebäudebestand in regelmäßigen Abständen aufgabenkritisch zu hinterfragen und hinsichtlich der Auslastung zu optimieren. Letzteres insbesondere im Bereich der kreiseigenen Schulen.

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 Paderborn 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

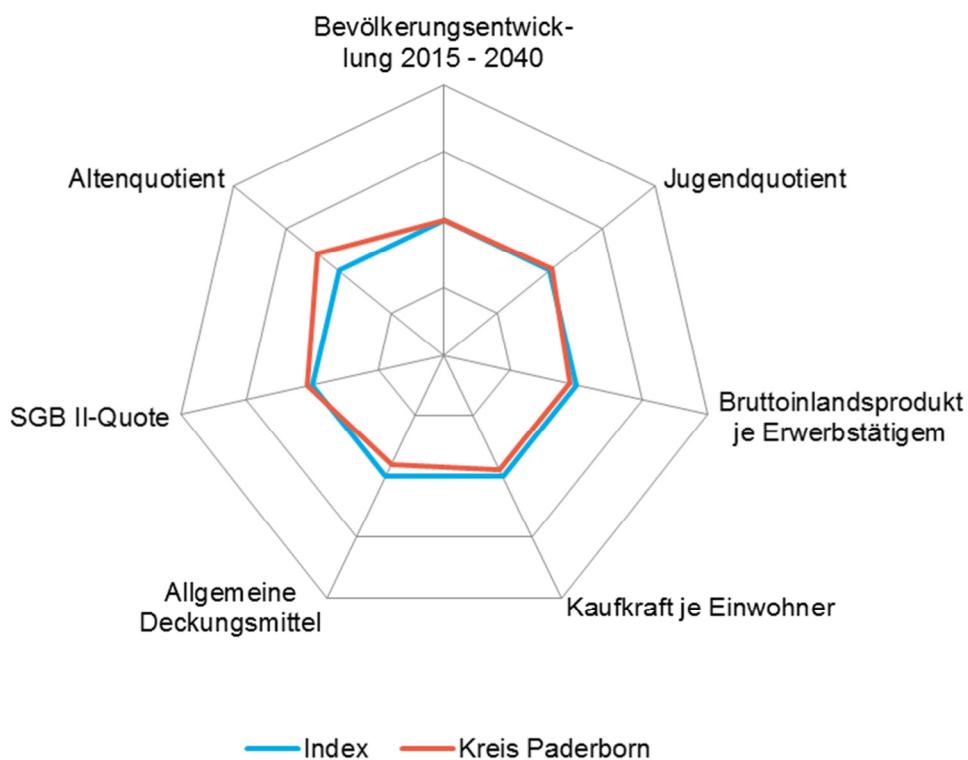
→ KIWI-Bewertung

Die GPA NRW bewertet die Haushaltssituation des Kreises Paderborn mit dem Index 5.

→ Ausgangslage des Kreises Paderborn

Strukturelle Situation

Das folgende Netzdiagramm zeigt die strukturellen Rahmenbedingungen. Diese prägen die Ausgangslage des Kreises Paderborn. 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 Paderborn stellen sich tendenziell leicht belastend bis neutral dar. Auffällig ist ein deutlich unterdurchschnittlich ausgeprägter Altenquotient der zurzeit noch eine entlastende Wirkung auf den Kreis haben dürfte.

Die Einwohnerzahl hat sich im Jahr 2014 von 299.071 zum Ende 2015 auf 304.332 erhöht. Damit liegt der Kreis Paderborn allerdings immer noch deutlich unter dem Mittelwert aller Kreise in NRW von ca. 344.000. Für den Kreis Paderborn wird sich nach der Vorausberechnung von

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

IT.NRW die Bevölkerungszahl bis 2030 zunächst geringfügig um ca. ein Prozent erhöhen, bevor sie sich 2040 wieder auf dem heutigen Niveau einpendelt.

Bis dahin dürfte sich allerdings die Altersstruktur der Bevölkerung deutlich verändert haben. In Relation zur erwerbstätigen, mittleren Generation (20 bis 65 Jahre) lebten 2015 im Kreis Paderborn leicht überdurchschnittlich viele junge Menschen unter 20 Jahren². Der Anteil der Menschen über 65 Jahren³ war allerdings deutlich unterdurchschnittlich, wie auch das Diagramm verdeutlicht. Dieses Verhältnis wird sich bis 2040 – wie in der ganz überwiegenden Zahl der Kommunen - in Richtung der Altersgruppe über 65 Jahren spürbar verschieben.

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 Paderborn verbleiben. Der Kreis Paderborn 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.

Daher sollte der Kreis Paderborn zeitnah eigene Prognosen erstellen, um Rückschlüsse auf die Auswirkungen in den einzelnen Handlungsfeldern ziehen zu können.

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

→ 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 Städtereion 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/Städtereiontag 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 Paderborn. Zudem enthält er Informationen über die strukturellen Rahmenbedingungen des Kreises, zum Prüfungsablauf sowie zur Prüfungsmethodik.
- Die Teilberichte beinhalten die ausführlichen Ergebnisse der Prüfgebiete Finanzen, Gesamtabschluss und Beteiligungen sowie 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 Paderborn stellen wir im Anhang zum Vorbericht zur Verfügung.

Die Ergebnisse der Prüfung der Informationstechnik übersenden wir in einem gesonderten Bericht.

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 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.

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 Paderborn 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 Paderborn wurde in der Zeit von September 2015 bis Dezember 2016 durchgeführt.

Zunächst hat die GPA NRW die erforderlichen Daten und Informationen zusammengestellt und mit dem Kreis Paderborn 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 2014 zurückgegriffen; darüber hinaus wurde uns das Jahresergebnis 2015 mündlich mitgeteilt. Basis der interkommunalen Vergleiche war in der Regel das Jahr 2014. 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 2015 und 2016 mit der bis 2019 reichenden mittelfristigen Finanz- und Ergebnisplanung vor.

Geprüft haben:

Leitung der Prüfung	Olaf Schwickardi
Finanzen	Anika Wolff
Personalanalyse	Stefanie Wepler
	Thomas Scharf
	Meike Dorlöchter
	Thomas Junker

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

Am 24. Oktober 2016 wurden die wesentlichen Ergebnisse der Finanzprüfung und der aufgabenbezogenen Personalanalyse in einer Sitzung des Verwaltungsvorstands vorgestellt.

Herne, den 21.07.2017

gez.

Doris Krüger

Abteilungsleitung

gez.

Olaf Schwickardi

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