

# ÜBERÖRTLICHE PRÜFUNG

*Vorbericht des Rhein-Sieg-  
Kreises im Jahr 2016*

# INHALTSVERZEICHNIS

➔ Ergebnisse der überörtlichen Prüfung des Rhein-Sieg-Kreises	3
Managementübersicht	3
Kommunalindex für Wirtschaftlichkeit (KIWI)	4
➔ Ausgangslage des Rhein-Sieg-Kreises	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 Rhein-Sieg-Kreises

### 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. Im Jahresabschluss 2014 verfügte der Rhein-Sieg-Kreis über nur noch rund 32 Prozent des in der Eröffnungsbilanz zum 01. Januar 2008 ausgewiesenen Eigenkapitals. Eine Wertberichtigung der RWE-Anteile im Jahr 2013 hat die Allgemeine Rücklage erheblich reduziert. Zuvor schon hatte der Rhein-Sieg-Kreis bis 2012 aus Rücksichtnahme auf die Haushaltssituation der kreisangehörigen Kommunen auf eine volle Deckung des Umlagebedarfs verzichtet und dadurch weiter Eigenkapital abgebaut. Infolgedessen konnte die Umlagebelastung im Jahr 2014 etwa auf dem Niveau des Jahres 2010 gehalten werden. Die Belastung der kreisangehörigen Kommunen durch den Umlagebedarf je Einwohner des Rhein-Sieg-Kreises war im Jahr 2014 geringer als bei drei Viertel der Kreise. Daran ändert sich auch nichts, wenn man die in anderen Kreisen erhobene direkte Kostenbeteiligung der Kommunen an den SGB-II Leistungen ergänzend in den Vergleich einbezieht.

Im Jahr 2015 war die finanzielle Situation der Kommunen des Rhein-Sieg-Kreises schlechter als in den meisten anderen Kreisen. Dies lässt sich sowohl an den geringen Umlagegrundlagen, als auch an der Höhe der geplanten Jahresergebnisse festmachen. Mit einer Ausnahme planen alle Städte und Gemeinden des Rhein-Sieg-Kreises für 2015 ein negatives Jahresergebnis. Neun Kommunen unterliegen einem Haushaltssicherungskonzept, weitere zwei sind verpflichtet, im Rahmen des Stärkungspaktes Stadtfinanzen einen Haushaltssanierungsplan aufzustellen. Insofern besteht auch für den Rhein-Sieg-Kreis ein nach wie vor erheblicher Druck zur Konsolidierung seines Umlagebedarfes.

Dies sollte aus Sicht der GPA NRW jedoch nicht zu einer weiteren Reduzierung des Eigenkapitals führen. Der Kreis sollte vielmehr über die Fortführung und Intensivierung der begonnenen Konsolidierungsstrategien zu einer nachhaltigen Entlastung beitragen. Die Effekte aus allgemeinen Preissteigerungen und Aufgabenzuwächsen konnten bisher durch die Konsolidierungsmaßnahmen des Rhein-Sieg-Kreises nicht kompensiert, sondern allenfalls abgemildert werden. Zur Vermeidung eines weiteren Eigenkapitalverzehr bleibt die Erhöhung der Kreisumlage.

In der Planung der Jahre 2015 bis 2019 geht der Rhein-Sieg-Kreis von ausgeglichenen Haushalten aus. Die wesentlichen Ertrags- und Aufwands-Positionen des Haushalts sind vorsichtig geplant. Auf allgemeine Risiken, wie sie z. B. in der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung liegen,

weist der Rhein-Sieg-Kreis selber hin. Die Planung der Personalaufwendungen beruht auf optimistischen Annahmen zur Tarif- und Besoldungsentwicklung. Sie führt zu einem zusätzlichen Risiko für die Erreichung des Haushaltsausgleichs, sofern der Rhein-Sieg-Kreis nicht personalwirtschaftliche Maßnahmen ergreift oder an anderer Stelle kompensieren kann.

Die Jahresabschlussanalyse hat keine wesentlichen weiteren Risiken aufgezeigt. Allerdings gehört der Rhein-Sieg-Kreis zu den Kreisen mit den höchsten Verbindlichkeiten. Sie resultieren überwiegend aus Investitionskrediten, die der Kreis zur Finanzierung seines Anlagevermögens aufgenommen hat. Aus den künftig geplanten Investitionsvorhaben folgt ein weiterer Anstieg der Verbindlichkeiten. Hiermit gelingt es dem Rhein-Sieg-Kreis allerdings, den Wert des eigenen Sachanlagevermögens – z. B. das Kreisstraßennetz und den Gebäudebestand – zu erhalten. Günstig wirkt sich ebenfalls aus, dass der Rhein-Sieg-Kreis aus der laufenden Tätigkeit Finanzmittel in ausreichender Höhe erzielt, die für die ordentlichen Tilgungen und die Investitionsfinanzierung zur Verfügung stehen.

Vergleichsweise gering ist hingegen der Anteil der ausfinanzierten Versorgungsleistungen. Dies kann dazu führen, dass der Rhein-Sieg-Kreis Pensionsverpflichtungen zukünftig in stärkerem Maß als andere Kreise kreditfinanzieren muss. Es ist für den Rhein-Sieg-Kreis allerdings zurzeit wirtschaftlich vorteilhafter, Kreditverbindlichkeiten zu tilgen, als eine Liquiditätsreserve für Pensionszahlungen zu bilden.

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 Rhein-Sieg-Kreis 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

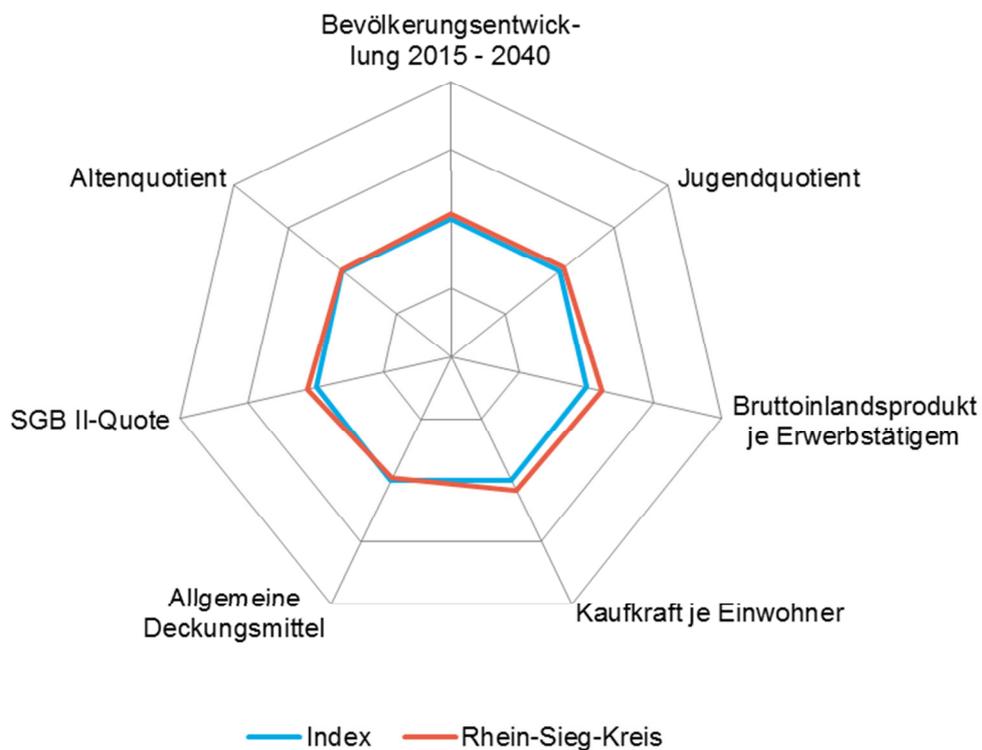
#### KIWI

Die GPA NRW bewertet die Haushaltssituation des Rhein-Sieg-Kreises mit dem Index 3.

## ➔ Ausgangslage des Rhein-Sieg-Kreises

### Strukturelle Situation

Das folgende Netzdiagramm zeigt die strukturellen Rahmenbedingungen. Diese prägen die Ausgangslage des Rhein-Sieg-Kreises. Die Strukturmerkmale wurden aus allgemein zugänglichen Datenquellen ermittelt<sup>1</sup>. 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 Rhein-Sieg-Kreises wirken eher entlastend. Lediglich die allgemeinen Deckungsmittel, d. h. die Summe aus allgemeiner Kreisumlage und Schlüsselzuweisungen, liegen unter dem Mittelwert der Kreise/der StädteRegion.

Im Jahr 2015 hatten 596.213 Menschen ihren Hauptwohnsitz im Rhein-Sieg-Kreis. Nach der Einwohnerzahl ist der Rhein-Sieg-Kreis damit der zweitgrößte Kreis (inkl. der StädteRegion) des

<sup>1</sup> IT.NRW, Bertelsmann-Stiftung, Gesellschaft für Konsumforschung (GfK)

Landes NRW. Für den Rhein-Sieg-Kreis wird nach der Vorausberechnung von IT.NRW bis 2040 eine um rund fünf Prozent zunehmende Einwohnerzahl prognostiziert.

Wesentlicher als die Entwicklung der Gesamtzahl wirkt sich die Veränderung der Altersstruktur der Bevölkerung aus. In Relation zur erwerbsfähigen, mittleren Generation lebten 2015 im Rhein-Sieg-Kreis überdurchschnittlich viele junge Menschen unter 20 Jahren<sup>2</sup>. Der Anteil der Menschen über 64 Jahre<sup>3</sup> war 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.

Nur vier Kreise verfügten 2014 über eine höhere Kaufkraft je Einwohner<sup>4</sup>. Das bedeutet, dass die Einwohner des Rhein-Sieg-Kreises vergleichsweise einkommensstark sind. Hierzu trägt auch bei, dass die Anzahl der Bezieher staatlicher Transferleistungen auf dem Gebiet des Rhein-Sieg-Kreises unterdurchschnittlich ist. Dies zeigt die SGB II-Quote an. Die vergleichsweise geringe Quote wirkt sich unmittelbar begünstigend auf den Kreishaushalt und damit auch auf die Haushaltssituation der kreisangehörigen Kommunen aus. Die gute Kaufkraft kommt zudem dem örtlichen Einzelhandel zugute, sie zeigt aber auch die finanzielle Leistungsfähigkeit der Einwohnerschaft an. Allerdings ist die Kaufkraft bezogen auf die kreisangehörigen Kommunen unterschiedlich hoch.

Die dem Haushalt zufließenden allgemeinen Deckungsmittel (insbesondere aus der allgemeinen Kreisumlage und den Schlüsselzuweisungen) waren im Mittel der Jahre 2012 bis 2015 etwas unterdurchschnittlich.

Die Wirtschaftskraft des Rhein-Sieg-Kreises wird im Bruttoinlandsprodukt (BIP) je Erwerbstätigem deutlich, das sich aus dem Wert der im Kreisgebiet produzierten Waren und Dienstleistungen ergibt. Lediglich vier Kreise hatten im Mittelwert der Jahre 2011 bis 2014 ein höheres BIP je Erwerbstätigem. Der Rhein-Sieg-Kreis ist ein attraktiver Wohnstandort und bietet zudem auch zahlreiche Arbeitsplätze.

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 Rhein-Sieg-Kreis verbleiben. Der Rhein-Sieg-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.

<sup>2</sup> Jugendquotient: unter 20-jährige je 100 Personen der Altersgruppe 20 bis 64

<sup>3</sup> Altenquotient: ab 65-jährige je 100 Personen der Altersgruppe 20 bis 64

<sup>4</sup> 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 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/Städtereionstag 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 Rhein-Sieg-Kreis. 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 Rhein-Sieg-Kreis 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 Rhein-Sieg-Kreis 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 Rhein-Sieg-Kreis wurde vom September 2015 bis Dezember 2016 durchgeführt.

Zunächst hat die GPA NRW die erforderlichen Daten und Informationen zusammengestellt und mit dem Rhein-Sieg-Kreis 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 lag uns der aufgestellte Jahresabschluss 2015 vor. 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	Frank Breidenbach
Finanzen	Heiko Neuens
Personalanalyse	David Limburg
	Christina Hasse
	Sabine Pawlak
	Werner Tschapke

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

Am 07. Oktober 2016 wurden die wesentlichen Ergebnisse der Finanzprüfung und der aufgabenbezogenen Personalanalyse in einer Sitzung der Verwaltungskonferenz 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](mailto:info@gpa.nrw.de)

**i** [www.gpa.nrw.de](http://www.gpa.nrw.de)