

# ÜBERÖRTLICHE PRÜFUNG

*Vorbericht des Kreises  
Wesel im Jahr 2016*

# INHALTSVERZEICHNIS

→ Ergebnisse der überörtlichen Prüfung des Kreises Wesel	3
Managementübersicht	3
Kommunalindex für Wirtschaftlichkeit (KIWI)	5
→ Ausgangslage des Kreises Wesel	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 Wesel

### 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 und welche Konsolidierungsmöglichkeiten vorhanden sind.

Vergleichsjahr dieser überörtlichen Prüfung ist – soweit nicht anders angegeben – das Jahr 2014. Das in der Eröffnungsbilanz zum 01. Januar 2009 ausgewiesene Eigenkapital hat der Kreis Wesel um 62 Mio. Euro reduziert. 40 Prozent seines ursprünglich bilanzierten Eigenkapitals hat der Kreis Wesel mithin bis zum Jahr 2014 verbraucht. Seitdem ist die Ausgleichsrücklage vollständig verzehrt. Der Kreis hat insoweit auf eine volle Deckung des Umlagebedarfs durch die kreisangehörigen Kommunen in diesem Zeitraum verzichtet.

Der Umlagebedarf des Kreises ist im Vergleich überdurchschnittlich hoch. Berücksichtigt man die direkte Kostenbeteiligung der kreisangehörigen Kommunen an den SGB-II Leistungen ergänzend beim Umlagebedarf, so bleibt dieser überdurchschnittlich.

Im Jahr 2015 ist die finanzielle Situation der Kommunen des Kreises Wesel vergleichsweise schlecht. Fünf der 13 Kommunen des Kreises sind verpflichtet ein Haushaltssicherungskonzept aufzustellen. Die Stadt Moers befindet sich im Stärkungspakt Stadtfinanzen. Die verbleibenden sieben Kommunen planen zumindest mit negativen Jahresergebnissen. Insoweit ist der Kreis gefordert, die Konsolidierungsbemühungen der Kommunen weiter durch eigene Konsolidierungsmaßnahmen zu unterstützen.

In der Planung ab 2016 weist der Kreis Wesel ausgeglichene Haushalte aus. Die wesentlichen Ertrags- und Aufwands-Positionen des Haushalts sind abgesehen von wenigen Ausnahmen vorsichtig geplant. Auf allgemeine Risiken, wie sie z. B. in der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung liegen, vermag der Kreis keinen Einfluss zu nehmen. Die Planung der Personalaufwendungen enthält jedoch zusätzliche Risiken. Der Kreis hat bei den nicht zahlungswirksamen Personalaufwendungen bereits in der Vergangenheit zu optimistisch geplant. Nach Auffassung der GPA NRW setzt sich dieses in 2015 und 2016 fort, obwohl der Kreis Wesel deutlich höhere Aufwendungen als bisher veranschlagt hat.

Die Jahresabschlussanalyse beim Kreis Wesel zeigt eine heterogene Vermögens-, Finanz- und Schuldenlage. Die Selbstfinanzierungskraft des Kreises war in allen Betrachtungsjahren gegeben. Zwar verfügt er über eine schwankende Liquiditätslage. Insgesamt zeigt diese sich im Zeitraum 2010 bis 2014 jedoch stabil. So kann der Kreis mit Ausnahme von 2010 auf die Aufnahme von Liquiditätskrediten verzichten. Gleichzeitig konnte er die Höhe seiner investiven Kredite kontinuierlich abbauen und seine Investitionen aus eigenem Vermögen finanzieren.

Das Vermögen ist je Einwohner 2014 im Vergleich unterdurchschnittlich und weiterhin im Bestand gefährdet.

So verfügt der Kreis Wesel über vergleichsweise geringe Werte beim Infrastruktur- sowie Gebäudevermögen. Ein hoher Anlagenabnutzungsgrad bei den Gebäuden korrespondiert hier mit einer niedrigen Investitionsquote. Dies deutet perspektivisch auf einen höheren Investitionsbedarf hin. Hier sollte der Kreis tätig werden.

Niedrig ist der Anteil der ausfinanzierten Versorgungsleistungen. Der Kreis verfügt jedoch mit dem WES-Fonds und seinen RWE-Aktien über Geldanlagen der Liquiditätsvorsorge. Aus diesen könnte er mehr als die Hälfte der Pensionsverpflichtungen gegenfinanzieren.

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 Wesel 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 gewählten 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 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

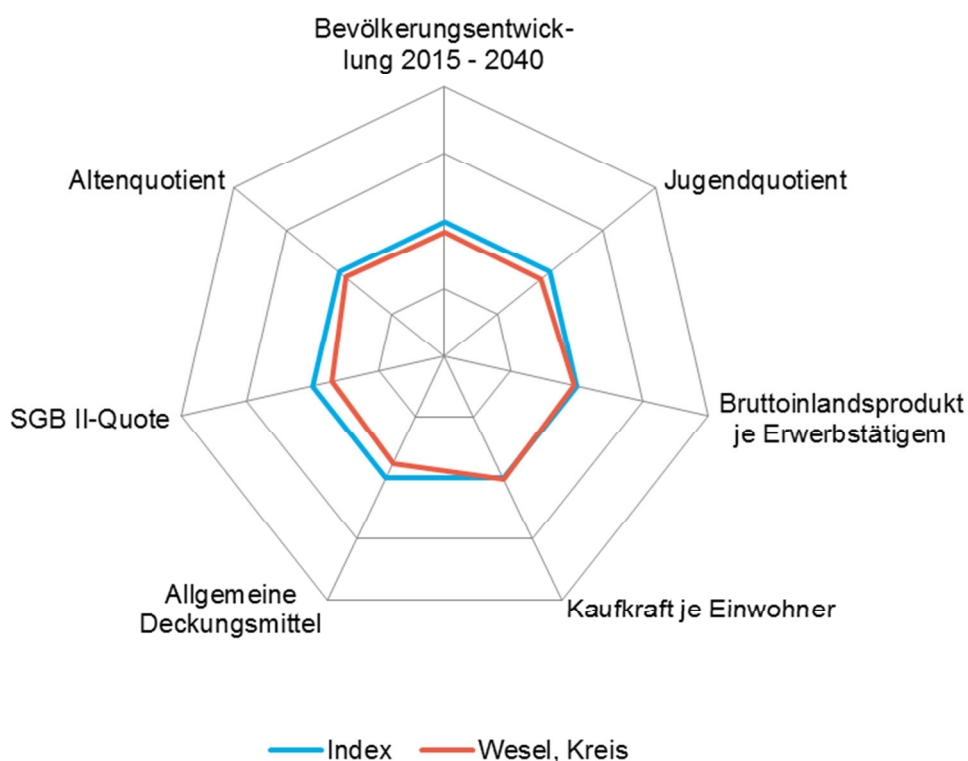
### KIWI

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

## → Ausgangslage des Kreises Wesel

### Strukturelle Situation

Das folgende Netzdiagramm zeigt die strukturellen Rahmenbedingungen des Kreises Wesel. Diese prägen die Ausgangslage des 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 heutigen 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 Wesel stellen sich tendenziell eher belastend dar.

Zwar verfügt der Kreis Wesel über eine leicht überdurchschnittliche Kaufkraft je Einwohner<sup>2</sup> in 2014. Das bedeutet, dass die Einwohner vergleichsweise einkommensstark sind, obwohl die Anzahl der Bezieher staatlicher Transferleistungen auf dem Gebiet des Kreises Wesel deutlich überdurchschnittlich ist. Dies zeigt die SGB II-Quote an. Die vergleichsweise hohe Quote wirkt

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

<sup>2</sup> GfK Kaufkraft 2016, Werte aus 2014

sich unmittelbar belastend auf den Kreishaushalt und damit auch auf die Haushaltssituation der kreisangehörigen Kommunen aus.

Dennoch verweisen die finanzwirtschaftlichen Strukturmerkmale Bruttoinlandsprodukt je Erwerbstätige sowie Allgemeine Deckungsmittel auf eher belastende Wirkungen.

Die Wirtschaftskraft des Kreises Wesel wird im Bruttoinlandsprodukt (BIP) je Erwerbstätigem deutlich, das sich aus dem Wert der im Kreisgebiet produzierten Waren und Dienstleistungen ergibt. Der Kreis positioniert sich im Mittel der Jahre 2011-2014 unterdurchschnittlich. Dies ist auch begründet in der strukturellen Unterschiedlichkeit im Kreis Wesel. So liegen große kreisangehörige Städte/Zentren wie Dinslaken, Moers und die Kreisstadt Wesel sowie eher ländlich geprägte kreisangehörige Städte und Gemeinden im Kreisgebiet.

Der Kreis gilt als attraktiver Wohnstandort. Er bietet zudem durch Lage und Infrastruktur eine gute Anbindung an das Ruhrgebiet sowie die Rheinschiene Düsseldorf, Köln und Bonn. Allerdings pendeln in der Folge viele Einwohner zu Arbeitgebern außerhalb des Kreisgebietes.

Die Einwohnerzahl hat sich von rd. 457.00 im Jahr 2014 auf rund 463.000 zum Ende 2015 erhöht. Damit ist der Kreis Wesel einer der einwohnerstärkeren Kreise in NRW. Nach der Prognose von IT.NRW wird die Bevölkerung dennoch signifikant bis 2040 zurückgehen.

Innerhalb der kommenden Jahrzehnte dürfte sich zusätzlich die Altersstruktur der Bevölkerung deutlich verändern. In Relation zur erwerbstätigen, mittleren Generation (20 bis 65 Jahre) lebten bereits 2015 im Kreis Wesel unterdurchschnittlich wenige junge Menschen unter 20 Jahren<sup>3</sup>. Der Anteil der Menschen über 64 Jahren<sup>4</sup> war bereits überdurchschnittlich. Dieses Verhältnis wird sich bis 2040 – wie in der ganz überwiegenden Zahl der Kommunen - vermutlich noch deutlicher in Richtung der Altersgruppe über 64 Jahren 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 Wesel 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.

<sup>3</sup> Jugendquotient: unter 20-jährige je 100 Personen der Altersgruppe 20 bis 64

<sup>4</sup> 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/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 Kreis Wesel. 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 Wesel 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 Wesel 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 Wesel hat die GPA NRW im Zeitraum September 2015 bis Dezember 2016 durchgeführt.

Zunächst hat die GPA NRW die erforderlichen Daten und Informationen zusammengestellt und mit dem Kreis Wesel 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 2015 zurückgegriffen. 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 lag uns die im Haushalt 2016 enthaltene mittelfristige Ergebnisplanung bis einschließlich 2019 vor.

Geprüft haben:

Leitung der Prüfung	Thorsten Mindel
Finanzen	Martin Bamberger
Personalanalyse	Hans-Peter Heis
	Robert Pawelczyk
	Heiko Pereira Wolf
	Thomas Riemann

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

Das Abschlussgespräch mit dem Landrat wurde am 30.08.2016 im Rahmen einer Vorstandskonferenz geführt.

Herne, den 10.07.2017

gez.

Thomas Nauber

Abteilungsleitung

gez.

Thorsten Mindel

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)