

ÜBERÖRTLICHE PRÜFUNG

*Vorbericht der Stadt Kamen
im Jahr 2014*

INHALTSVERZEICHNIS

→ Zur überörtlichen Prüfung	3
Grundlagen	3
Prüfungsbericht	3
→ Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Stadt Kamen	4
Managementübersicht	4
Ausgangslage der Stadt Kamen	6
Strukturelle Situation	6
Kommunalindex für Wirtschaftlichkeit (KIWI)	10
→ Zur Prüfung der Stadt Kamen	11
Prüfungsablauf	11
→ Zur Prüfungsmethodik	12
Kennzahlenvergleich	12
Strukturen	12
Benchmarking	13
Konsolidierungsmöglichkeiten	13
GPA-Kennzahlenset	14

→ Zur überörtlichen Prüfung

Grundlagen

Auftrag der GPA NRW ist es, die Kommunen des Landes NRW mit Blick auf Rechtmäßigkeit, Sachgerechtigkeit und Wirtschaftlichkeit des Verwaltungshandelns zu prüfen. 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 § 105 der Gemeindeordnung Nordrhein-Westfalen (GO NRW).

In der aktuellen überörtlichen Prüfung werden die mittleren kreisangehörigen Kommunen miteinander verglichen.

Der Bericht richtet sich an die für die Gesamtsteuerung Verantwortlichen der Kommunen in Rat und Verwaltung. Er zielt darauf ab, diese insbesondere in Haushaltskonsolidierungsprozessen zu unterstützen.

Prüfungsbericht

Der Prüfungsbericht besteht aus dem Vorbericht und den Teilberichten:

- Der Vorbericht informiert über die wesentlichen Ergebnisse der Prüfung. Zudem sind dort Informationen über die strukturellen Rahmenbedingungen der Kommune, die Handlungsfelder des KIWI¹, zum Prüfungsablauf sowie zur Prüfungsmethodik enthalten.
- Die Teilberichte beinhalten die ausführlichen Ergebnisse der einzelnen Prüfgebiete.

Das GPA-Kennzahlenset für die Stadt Kamen wird im Anhang zur Verfügung gestellt.

Grundsätzlich verwendet die GPA NRW im Bericht 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.

¹ Kommunalindex für Wirtschaftlichkeit

→ Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Stadt Kamen

Managementübersicht

Die Stadt Kamen hat ihre Haushalts- und Wirtschaftsführung bereits zum 1. Januar 2005 auf das Neue Kommunale Finanzmanagement (NKF) umgestellt. Seit dem konnte sie kein ausgeglichenes Jahresergebnis ausweisen. Alle Jahresabschlüsse bis einschließlich 2012 waren defizitär. Die Ausgleichsrücklage ist bereits seit 2006 verbraucht und seit 2010 ist die Stadt Kamen in der Haushaltssicherung.

In einem Zeitraum von nicht einmal zehn Jahren hat die Stadt Kamen etwa 113 Mio. Euro ihres Eigenkapitals aufgebraucht, davon allein 60,6 Mio. Euro im geprüften Zeitraum 2009 bis 2013. Von 187 Mio. Euro zum Zeitpunkt der Eröffnungsbilanz 2005 stehen nur noch 74 Mio. Euro zur Verfügung. In den Folgejahren setzt sich die Reduzierung der allgemeinen Rücklage ungebremst fort. Zwar werden die Defizite kontinuierlich geringer, dennoch reduziert sich das Eigenkapital am Ende des Planungszeitraums auf gerade einmal 14 Mio. Euro. Mehr als 90 Prozent der Rücklagen sind dann verbraucht. Dabei unterliegt die Planung zusätzlichen Risiken. Bei unmittelbarer Fortschreibung des niedrigsten tatsächlichen Defizits im Prüfzeitraum (11 Mio. Euro) wäre das Eigenkapital bereits 2020 vollständig aufgezehrt. Es droht unmittelbar die bilanzielle Überschuldung!

Ergebnisrechnungen geben nur bedingt einen Hinweis auf die strukturelle Gesamtsituation. Die GPA NRW hat deshalb berechnet, von welchen Ergebnissen unter der Annahme unveränderter Bedingungen auszugehen ist. Für die Stadt Kamen ergibt sich eine nachhaltig zu schließende Konsolidierungslücke in Höhe von 12,1 Mio. Euro jährlich. Die GPA NRW hat das strukturelle Ergebnis mit dem von der Stadt geplanten Jahresergebnis 2022 verglichen. Nach der mittelfristigen Planung erwartet die Stadt Kamen für das Jahr 2022 einen Überschuss von 89.000 Euro. Die strukturelle Konsolidierungslücke soll geschlossen werden.

Wesentliche Grundlage, um dieses Ziel zu erreichen, ist das Haushaltssicherungskonzept mit aktuell 77 Maßnahmen. Es soll einen Konsolidierungsbeitrag in Höhe von 11 Mio. Euro leisten. Der angestrebte Haushaltsausgleich und die Abwendung einer bilanziellen Überschuldung werden nur zu erreichen sein, wenn die Vorschläge auch tatsächlich konsequent umgesetzt werden. Sollten einzelne Maßnahmen nicht den gewünschten Erfolg zeigen, müssen alternative Handlungsmöglichkeiten erarbeitet werden. Das Erreichen der Planungsziele muss unter allen Umständen gewährleistet sein.

Die Option alternativer Haushaltssicherungsmaßnahmen scheint umso wichtiger, als dass die GPA NRW bei den Planungen durchaus Risiken sieht. Bestimmte Ertrags- und Aufwandspositionen unterliegen Risiken, wie z. B. konjunkturellen Entwicklungen oder Tarifsteigerungen. Sie sind nicht von der Kommune steuerbar. Die GPA NRW hat in einem Risikoszenario dargestellt, wie sich der Eintritt bestimmter Risiken auf die von der Stadt geplanten Jahresergebnisse bis 2022 auswirken könnte. Dabei hat die Stadt Kamen selbst in ihrem Lagebericht zum Jahresabschluss 2013 eine Risikoberichterstattung aufgenommen. Die starke Abhängigkeit von der allgemeinen wirtschaftlichen Lage und dem Konjunkturverlauf wird als Risiko für die drei wesentlichen Ertragspositionen gesehen (Gewerbesteuer, Anteil an der Einkommensteuer sowie

Schlüsselzuweisungen des Landes). Dieses Risiko sieht die Stadt Kamen auch für die wesentlichen Aufwandspositionen (Kreisumlage, soziale Aufwendungen u.a.). Es bestehen kaum Steuermöglichkeiten. Die Kreisumlage wird als besonderes Risiko hervorgehoben. Die Berechnungen der GPA NRW teilen diese Einschätzungen. Im ungünstigsten Fall ergibt sich eine Größenordnung von etwa 5 Mio. Euro, für die Konsolidierungsalternativen erarbeitet werden sollten. Für die Stadt Kamen besteht das Risiko, dass der für das Jahr 2022 abgebildete Überschuss nicht erreicht wird.

Die Stadt Kamen ist sich der dramatischen Finanzsituation durchaus bewusst. Als Ursache wird allein eine nicht auskömmliche Gemeindefinanzierung genannt. Nach den Prüfungsergebnissen greift diese Argumentation zu kurz. Die Stadt hat durch die belastende SGB-II-Quote, durch besondere Bevölkerungsstrukturen und durch einen noch nicht abgeschlossenen Strukturwandel sicherlich deutlich höhere Aufwendungen zu leisten, die zu berücksichtigen sind. Dennoch sollte die zwingend notwendige Haushaltskonsolidierung vorrangig Aufwandsreduzierungen auslösen. Die Prüfungsergebnisse offenbaren dazu weitreichende Handlungsmöglichkeiten.

Die Stadt Kamen hat beschlossen, die Personalaufwendungen zu senken und jede dritte Stelle vorübergehend oder dauerhaft einzusparen. Die Höhe der Personalquoten (Ist-Stellen je 1.000 Einwohner) liefert erste Hinweise darauf, dass diese Vorgehensweise erfolgreich sein kann. Aus der Personalquote allein lässt sich zwar die Angemessenheit der Personalausstattung nicht bewerten. Ebenso kann sie für einzelne Organisationseinheiten unterschiedlich ausfallen. Um Möglichkeiten für eine Personalreduzierung herzuleiten, sind leistungsbezogene Vergleiche und Stellenbemessungsverfahren notwendig. Die Stadt Kamen setzt mehr Personal ein, als 75 Prozent der Vergleichskommunen. Dabei erkennt die GPA NRW, dass die Stadt Kamen ihren jährlichen Personalaufwand durchaus begrenzt hat. Insgesamt scheinen die Aufwendungen im Vergleich dennoch hoch zu sein.

Konkrete Hinweise auf einen zu hohen Personalaufwand ergeben sich auch aus dem von der GPA NRW durchgeführten Stellenvergleich im Einwohnermelde-, Personenstandswesen und den Gewerbe- und Gaststättenangelegenheiten. Die Personalaufwendungen je Stelle und je Fall bilden bei den Gewerbe- und Gaststättenangelegenheiten maximale Werte ab. Die Leistungskennzahl stellt bei dieser Aufgabe das Minimum dar. Die Personalwirtschaft kann einen Beitrag zur Haushaltskonsolidierung leisten.

Neben anderen Maßnahmen ist eine deutliche Anhebung der Grundsteuer B in zwei Schritten vorgesehen. Aus Sicht der GPA ist dieser Schritt durchaus richtig und verbessert auch die Liquiditätslage. Steuererhöhungen sind aber keine dauerhafte Lösung. Ergebnis eines strikten Konsolidierungsprozesses muss am Ende eine konsequente Aufwandsreduzierung sein. Denn die Ertragslage ist durchaus gut. Die allgemeinen Deckungsmittel (eigene Steuern und Schlüsselzuweisungen) sind überdurchschnittlich. Im Vergleich stehen im Jahr 2012 etwa 4 Mio. Euro mehr zur Verfügung als den Vergleichskommunen. Auch wenn die Stadt Kamen überproportional durch Transferaufwendungen (Kreisumlage, Soziallasten) belastet ist, ist das strukturelle Defizit nicht allein dadurch verursacht.

Die kommunale Gebäudefläche je Einwohner liegt deutlich über dem Mittelwert. Dabei beträgt die Größe des Stadtgebietes weniger als die Hälfte des Durchschnittswertes der Vergleichsstädte. Zur Vorhaltung von Infrastruktur ist die Stadt Kamen auch wegen der hohen Bevölkerungsdichte eher im Vorteil. Bei vorsichtiger Kalkulation ergibt sich durchschnittlich ein Aufwand von 100 Euro je Quadratmeter Gebäudefläche. Wenn die Stadt Kamen ihre Flächenbereitstel-

lung auf den Durchschnittswert reduziert, könnte mit rund 2,8 Mio. Euro niedrigeren Gebäudekosten jährlich gerechnet werden. Das verhältnismäßig kleine Stadtgebiet lässt nach Auffassung der GPA NRW auch durchaus höhere Potenziale erkennen. Bemerkenswert ist auch der hohe Wert des Straßenvermögens in Bezug auf die Größe des Stadtgebietes.

Das Gebäudeportfolio belastet den Haushalt durch Unterhaltung und Bewirtschaftung. Zusätzlich haben Abschreibungen und Investitionen Auswirkungen auf die Vermögenslage. Die tatsächliche Abnutzung des Anlagevermögens ist bei der Stadt Kamen nur zu einem Teil durch Reinvestitionen ausgeglichen worden. Die in allen Jahren sehr niedrigen Investitionsquoten zeigen einen erheblichen Werteverzehr und damit Substanzverlust des Anlagevermögens auf.

Hier zeigt sich das Dilemma der Haushaltssituation. Die Stadt Kamen ist finanziell nicht in der Lage, ihr Anlagevermögen adäquat zu erhalten. Letztlich dokumentiert sich hier der eingangs beschriebene Eigenkapitalverbrauch.

Der Eigenkapitalverzehr zeigt sich in Kamen zusätzlich konkret in einer rasant steigenden Verschuldung. Die Gesamtverbindlichkeiten liegen rund 30 Prozent über dem Durchschnitt. Trotz guter Ertragssituation ist die Selbstfinanzierungskraft der Stadt seit Jahren nicht gegeben. Die Liquiditätskredite betragen inzwischen 60 Mio. Euro und sollen bis 2018 auf über 90 Mio. Euro ansteigen. Der Stadt wird es nur dann gelingen, dieser Schuldenfalle zu entkommen, wenn sie ihren Aufwand deutlich reduziert.

Auch bei den Gebäuden, die als Schulträger verpflichtend vorgehalten werden, sollte sich die Stadt Kamen auf das notwendige Maß beschränken. Die Schülerzahlen sind rückläufig. Die Stadt Kamen hat darauf reagiert und erst im Jahr 2014 einen Teilstandort der Astrid-Lindgren-Grundschule geschlossen. Dennoch werden sich bei dieser Schulform schon bis 2016 weitere Flächenüberhänge aufbauen, die eine Diskussion über Grundschulstandorte auslösen sollte. Die zur Verfügung gestellten Flächen bei den weiterführenden Schulen gehen weit über den Bedarf hinaus. Die Flächenüberhänge sind zum Teil der Bauweise geschuldet und lassen sich oft nicht kurzfristig reduzieren. Dennoch sollte die Stadt Kamen Lösungen suchen, auch in diesem Bereich ihr Immobilienportfolio deutlich zu verkleinern.

Auch die Ergebnisse der Prüfungen des Grünflächenmanagements und der Tageseinrichtungen für Kinder ergeben überdurchschnittliche Standards und Angebote.

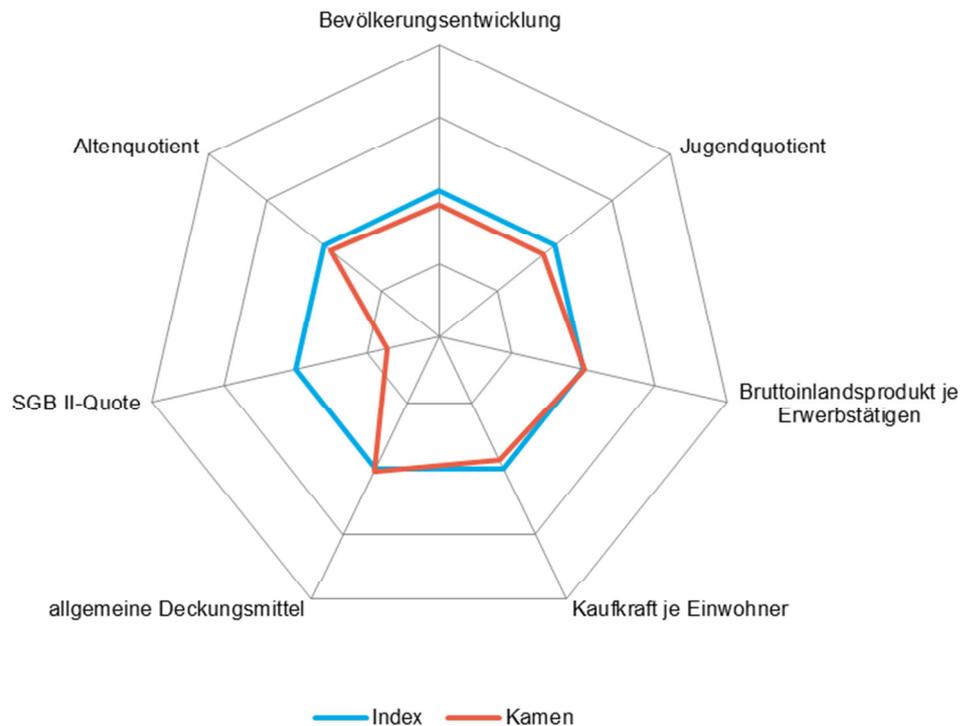
Die Stadt Kamen weist einen zu hohen Aufwand aus. Dieser wird in allen von der GPA NRW geprüften Bereichen auch durch selbst definierte Standards und das Leistungsangebot beeinflusst. Besondere Belastungen der Stadt Kamen durch Strukturen, regionale Zugehörigkeit und weiteren Einflussfaktoren sind anzuerkennen und wirken sich in Kamen überproportional aus. Sie sind aber nicht die alleinige Ursache für die akut bedrohliche Finanzlage. Die Stadt Kamen kann in vielen Bereichen ihren Aufwand selbst reduzieren.

Ausgangslage der Stadt Kamen

Strukturelle Situation

Das folgende Netzdiagramm zeigt die strukturellen Rahmenbedingungen der Stadt Kamen. Diese prägen die Ausgangslage der Kommune. Die Strukturmerkmale wurden aus allgemein

zugänglichen Datenquellen ermittelt². Das Diagramm enthält als Indexlinie den Mittelwert der Kommunen im jeweiligen Prüfsegment, hier den mittleren kreisangehörigen Kommunen. Eine Ausnahme bildet das Merkmal Bevölkerungsentwicklung: hier ist der Indexwert der heutige Bevölkerungsstand der abgebildeten Kommune.



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

Die strukturelle Situation ist von einem Bevölkerungsrückgang und eher ungünstigen Jugend- und Altenquotienten gekennzeichnet. Der Bevölkerungsrückgang wird von der Stadt selbst als maßvoll wahrgenommen. Problematischer ist die auch im Strukturdiagramm ausgewiesene SGB-II-Quote. Sie ist nach Auffassung der Stadt die Ursache der finanziellen Probleme. Sie führt zu einer unterdurchschnittlichen Kaufkraft der Bevölkerung. Vor allem aber belasten die Sozialleistungen den kommunalen Haushalt unmittelbar sowie über Kreis- und Landschaftsumlagen.

Andererseits verfügt die Stadt selbst über hohe Erträge aus allgemeinen Deckungsmitteln. Hier profitiert sie von Schlüsselzuweisungen. Gerade die Zuweisungen berücksichtigen die höhere Soziallastenquote. Insgesamt stehen im Jahr 2012 je Einwohner 90 Euro mehr für die Aufgabenerledigung zur Verfügung als den Vergleichskommunen. Das entspricht immerhin einem Gesamtvolumen von 4 Mio. Euro. Die Ausgangslage der Stadt Kamen ist damit nicht ausschließlich belastend. Neben hohen Sozialleistungen zeigen die Prüfungsergebnisse auch andere Ursachen für die äußerst kritische Finanzsituation auf.

² IT.NRW, Bertelsmann-Stiftung, Gesellschaft für Konsumforschung (GfK)

Demografische Entwicklung und örtliche Strukturen

Die Folgen des demografischen Wandels sind für die Kommunen eine strategische Herausforderung. Die GPA NRW erhebt die Situation vor Ort und beschreibt die gewählten Strategien im Umgang mit dem demografischen Wandel. Dabei gilt der Blick insbesondere den Themen, die durch kommunale Entscheidungen mittelbar oder unmittelbar beeinflusst werden können. Diese haben wir in einem Interview mit dem Bürgermeister am 15. Dezember 2014 erörtert.

Eine wichtige Bedeutung in diesem Zusammenhang hat die interkommunale Zusammenarbeit. Die GPA NRW sammelt gute Beispiele und gibt sie an die Kommunen weiter. Wir gehen davon aus, dass Formen der interkommunalen Zusammenarbeit ein Schlüsselement der Effizienzsteigerung und Sicherung für die künftige Aufgabenerfüllung sind. Dies insbesondere vor dem Hintergrund des demografischen Wandels und unabhängig von den aktuellen rechtlichen Rahmenbedingungen.

Die Stadt Kamen hat mit dem Fachdezernenten Wirtschaftsförderung, Marketing, Kultur einen Demografiebeauftragten bestellt.

Der Bevölkerungsrückgang wird von der Stadt selbst als maßvoll wahrgenommen. Die Stadt erstellt regelmäßige Erhebungen und Auswertungen und ist über aktuelle Entwicklungen und Trends informiert. Sie spricht sich ausdrücklich dagegen aus, den Trend generell verändern oder beeinflussen zu wollen. Das Werben um bestimmte Bevölkerungsgruppen sei ein nachteiliger Verdrängungswettbewerb. Vielmehr akzeptiere die Stadt Kamen den demografischen Wandel und stelle sich den Herausforderungen.

Die weichen Faktoren in der Stadt sind nach eigener Auffassung gut. Es gebe eine gute Infrastruktur und ein vollständiges Schulsystem mit allen Schulformen. Die Verkehrsanbindung sei gut. Freizeitangebote, Bäder, ein Rad- und Wanderwegenetz sowie Angebote im Bereich Sport (6 Kunstrasenplätze, Sportschule Kaiserau) seien insgesamt sehr gut. Aktuell verbessert die Stadt den Hochwasserschutz. Der Freizeit- und Wohnwert der Stadt sei deutlich gestiegen.

Dennoch verlassen Studierende die Stadt und die Absolventen mit hochqualifizierten Abschlüssen kehren nicht zurück. Die Bildungsabwanderung ist auch auf fehlende Arbeitsplatzangebote in diesem Bereich zurückzuführen.

Wohnhäuser im Altbestand werden daher durch die Nachfolgeneration in der Regel verkauft. Dabei ist das Angebot größer als die Nachfrage. Der Wert gebrauchter Immobilien sinkt erheblich. Konkret hat dies Auswirkungen auf städtebauliche Maßnahmen. Die Stadt Kamen setzt daher nicht vorrangig auf die Ausweisung neuer Baugebiete, sondern eher auf „die Bewegung im Bestand“. Innerhalb der Verwaltung ist dies Kernthema im Bauamt. Entsprechende Fachkompetenz wird aktuell aufgebaut. Bei der Entwicklung von Maßnahmen soll der zunehmende Trend, in der Stadt zu wohnen, genutzt werden.

Die Fachkompetenz des Bauamtes wird auch für Beratungen des innerstädtischen Einzelhandels benötigt. Die Herausforderung ist eine marktgerechte Entwicklung in 1b-Lagen. Dabei geht es um Attraktivitätssteigerung durch Umbauten im Bestand und städtebauliche Konzepte. Eingrichtet ist dazu eine ständige Baukonferenz mit Beratungskompetenz für die Inhaber von Ladenlokalen.

Beratungsbedarf sieht die die Stadt auch für die ältere Generation. Im Vordergrund steht dabei der Schutz der Senioren vor unseriösen Anbietern von Pflegedienstleistungen und altersgerechtem Wohnen, aber auch bei Versicherungen, bei Immobilienverkäufen, beim Erbrecht und vielen anderen Dienstleistungen. Dazu besteht eine Kooperation mit der Verbraucherberatung. Ergänzend hat die Stadt durch gezielte Steuerung von Investitionen ein Netz von stationären Pflegeeinrichtungen aufgebaut. Beispielhaft genannt wird dabei die Nutzung einer ehemaligen Grundschule als Pflegeheim. Ein weiteres Seniorenwohnprojekt entsteht im Stadtteil Heeren-Werve. Neben einem Pflegeangebot für die ältere Generation und altersgerechtem Wohnen berücksichtigt die Stadt auch den Bedarf an Pflegeeinrichtungen für jüngere Menschen. Insgesamt ist der Bedarf durch die vorhandenen Einrichtungen gedeckt. Es gibt keine Wartelisten.

Die Bevölkerung ist zunehmend auch im Alter geistig und körperlich fit und vielfach in Freizeit und Sport aktiv, häufig in Vereinen organisiert. Der Anteil ehemaliger Beschäftigter der Montanindustrie ist hoch. Aus Sicht der Stadt besteht der Eindruck, dass darin eine zum Teil sehr sozialsystemorientierte Anspruchshaltung resultiert. Stadt, kirchliche und soziale Träger veranstalten in gemeinsamer Kooperation in allen Stadtteilen regelmäßig anspruchsvolle Kultur- und Seniorenveranstaltungen.

Die im Strukturdiagramm ausgewiesene problematische SGB-II-Quote wird bestätigt. Vielfach besteht die Abhängigkeit von Sozialleistungen innerhalb einer Familie seit Generationen. In der Nordstadt haben sich soziale Brennpunkte gebildet. Die Stadt Kamen hat dazu pragmatische Ansätze gewählt, ist gezielt in die Haushalte gegangen und hat zunächst mit der Vermittlung von Strukturen im Alltag Lösungsansätze entwickelt. Es wurden zahlreiche kommunale Projekte mit großem Aufwand und erheblichen finanziellen Mitteln durchgeführt. Dennoch ist die Zahl der Sozialhilfeempfänger weiterhin hoch. Insofern stelle sich hier die Frage, ob der Strukturwandel tatsächlich gelungen sei. Neben den kommunalen Projekten seien zur nachhaltigen Veränderung Anreizsysteme erforderlich. Neben den kommunalen Projekten sind in die Arbeit im sozialen Bereich auch kirchliche Vereine und sehr häufig ehrenamtliche Gruppen eingebunden. Diese Arbeit schätzt und unterstützt die Stadt besonders. Äußeres Zeichen der Wertschätzung ist der regelmäßig durchgeführte Tag des Ehrenamtes.

Den Strukturwandel nach dem Rückgang der Montanindustrie beeinflusst die Stadt aktiv durch Wirtschaftsförderung und Marketing. Auf einem ehemaligen Zechengelände ist mit dem Techno-Park ein Gründer- und Starterzentrum entstanden. Inzwischen sind etwa 11.000 Arbeitsplätze in Kamen in sehr vielfältigen Bereichen entstanden. Allerdings haben etwa zwei Drittel der Beschäftigten ihren Wohnsitz auswärts.

Grundsätzlich hat die Stadt Kamen alle Handlungsfelder vor dem Hintergrund demografischer Veränderungen im Blick. Alle Ideen, Trends und daraus abzuleitende Maßnahmen sind regelmäßig Gegenstand der Beratungen im Verwaltungsvorstand. Der Verwaltungsvorstand tagt zweimal wöchentlich. Hilfreich bei der Bewältigung der Herausforderungen des demografischen Wandels ist dabei nach Auffassung des Bürgermeisters eine seit Jahrzehnten stabile politische Mehrheit mit klarer Linie und eindeutigen Vorgaben.

Der interkommunalen Zusammenarbeit steht die Stadt Kamen aufgeschlossen gegenüber. Konkrete Ergebnisse sind die Gemeinschaftsstadtwerke (Kamen, Bergkamen, Bönen), der Bäderbetrieb (Sparte der Stadtwerke) und der VHS-Zweckverband (Kamen, Bönen).

Daneben gibt es Einkaufsgemeinschaften, z.B. mit der Stadt Dortmund für Feuerwehrfahrzeuge oder für Maschinen und Fahrzeuge des Bauhofes. Für die Beschaffung von Hardware gibt es eine Kooperation mit dem Rechenzentrum citeq. Die Gehaltsabrechnungen werden durch das KRZ Lemgo vorgenommen.

Kommunalindex für Wirtschaftlichkeit (KIWI)

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

In den Teilberichten ermittelt und analysiert die GPA NRW für jedes Handlungsfeld verschiedene Kennzahlen. Die KIWI-Bewertungen erfolgen im Zusammenspiel der Kennzahlenwerte unter Einbeziehung von strukturellen Rahmenbedingungen sowie von Steuerungsaspekten. Sie zeigen, wo Handlungsmöglichkeiten für Verbesserungen bestehen und Ressourcen eingespart werden könnten.

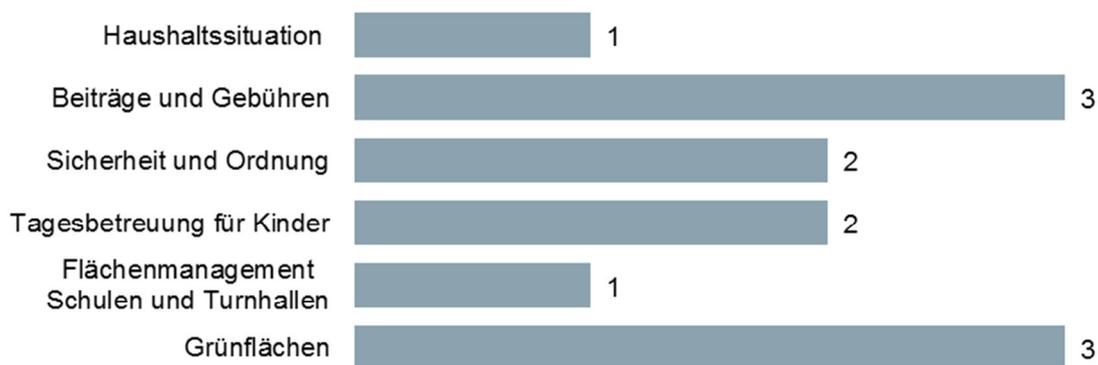
Im Prüfgebiet Finanzen bewertet die GPA NRW hingegen allein die Haushaltssituation. Die KIWI-Bewertung spiegelt hier den Konsolidierungsbedarf wider. Sie zeigt damit auch, wie groß der Handlungsbedarf ist, die von uns aufgezeigten Verbesserungsmöglichkeiten umzusetzen.

KIWI-Merkmale

Index	1	2	3	4	5
Haushalts-situation	Erheblicher Handlungsbedarf		Handlungsbedarf		Kein Handlungsbedarf
Weitere Handlungsfelder	Weitreichende Handlungsmöglichkeiten		Handlungsmöglichkeiten		Geringe Handlungsmöglichkeiten

Die Indexierung ist als Balken, bezogen auf die geprüften Aufgabenfelder, dargestellt. Die Ableitung der Bewertung wird in den Teilberichten beschrieben.

KIWI



→ Zur Prüfung der Stadt Kamen

Prüfungsablauf

Die Prüfung in Kamen hat die GPA NRW von September 2014 bis April 2015 durchgeführt.

Zunächst hat die GPA NRW die erforderlichen Daten und Informationen zusammengestellt und mit der Stadt Kamen hinsichtlich ihrer Vollständigkeit und Richtigkeit abgestimmt. Auf dieser Basis haben wir die Daten analysiert.

Für die interkommunalen Vergleiche wurde in der Stadt Kamen der Schwerpunkt auf das Jahr 2012 gelegt. Zum Zeitpunkt der Prüfung lagen die Jahresabschlüsse bis 2013 von der örtlichen Rechnungsprüfung testiert und vom Rat der Stadt festgestellt vor. Die Gesamtabschlüsse 2010 bis 2013 lagen aufgestellt vor und konnten in die Prüfung einbezogen werden. Hinsichtlich der Aktualität von Jahresabschlüssen und Gesamtabschlüssen ist die Stadt Kamen weiter als viele andere Kommunen. Im Verlauf der Prüfung hat die Stadt Kamen den Haushaltsplan 2015 beschlossen.

Neben den Daten früherer Jahre wurde ebenfalls Aktuelles berücksichtigt, um Aussagen für die Zukunft machen zu können.

Geprüft haben:

Leitung der Prüfung	Johannes Thielmann
Finanzen	Friederike Becker-Walschus und Sabine Jary
Personalwirtschaft und Demografie	Karin Hein
Sicherheit und Ordnung	Karin Hein
Tagesbetreuung für Kinder	Karin Hein
Schulen	Thomas Lindemann
Grünflächen	Thomas Lindemann

Das Prüfungsergebnis wurde mit den beteiligten Beschäftigten in den betroffenen Organisationseinheiten erörtert.

In einem Abschlussgespräch am 08.06.2015 hat die GPA NRW den Bürgermeister und den Kämmerer über die Prüfungsergebnisse informiert.

→ Zur Prüfungsmethodik

Kennzahlenvergleich

Der Kennzahlenvergleich ist die prägende Prüfungsmethodik der GPA NRW.

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

Im Vergleich von Kommunen werden bei den Kennzahlen, die in das GPA-Kennzahlenset übernommen werden, neben dem Minimal-, Mittel- und Maximalwert auch drei Quartile dargestellt. 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 werden der Wert der Kommune sowie die Anzahl der Werte, die in den Vergleich eingeflossen sind, dargestellt. Hierdurch ist der eigene Kennzahlenwert in die Verteilung der Ergebnisse einzuordnen.

In den aktuellen interkommunalen Vergleich wurden mittlere kreisangehörige Kommunen einbezogen. Die Anzahl der Vergleichskommunen wird im Verlauf der Prüfung dieses Segments mit der Zahl der geprüften Städte wachsen.

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

Ergebnisse von Analysen werden im Bericht als **Feststellung** bezeichnet. 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 wird eine gesonderte Stellungnahme angefordert. Dies wird im Bericht mit einem Zusatz gekennzeichnet. In der Stadt Kamen hat die GPA NRW keine Feststellung getroffen, die eine Stellungnahme erforderlich macht.

Bei der Prüfung erkannte Verbesserungspotenziale werden im Bericht als **Empfehlung** ausgewiesen.

Strukturen

Die Haushaltswirtschaft in den Kommunen ist von verschiedenen externen und internen Einflussfaktoren abhängig. Diese sind zum Teil unmittelbar steuerbar, zum Teil aber auch struktureller Natur und somit nicht oder nur langfristig beeinflussbar. Die Ergebnisse der vergleichen-

den Prüfung müssen sich deshalb immer wieder der Vermutung stellen, dass die unterschiedlichen kommunalen Strukturen einem Vergleich entgegenstehen.

Unter Strukturmerkmalen versteht die GPA NRW zunächst grundsätzlich die von außen auf die Kommune einwirkenden Einflussfaktoren. Faktoren, die aufgrund kommunalpolitischer Beschlüsse auf die Kommune einwirken, zählen nicht dazu, da diese ausdrücklich der Willensbildung unterliegen. Dennoch beeinflussen diese das Gesamtbild einer Kommune, so dass - soweit möglich und erforderlich – in den Teilberichten sowie unter „Ausgangslage der Kommune“ darauf eingegangen wird.

Benchmarking

Die GPA NRW nutzt als Prüfungsinstrument das Benchmarking. Benchmarking ist die Suche nach guten Werten durch eine vergleichende Analyse und die Beantwortung der Frage, warum das so ist. Als Benchmark wird ein Wert definiert, der von einer bestimmten Anzahl von Kommunen mindestens erreicht worden ist. Die Aufgabenerfüllung ist in diesen Kommunen vollständig und rechtmäßig erfolgt. Der Benchmark ist grundsätzlich das Ergebnis gezielter Steuerung. Dies schließt die Prüfung mit ein, inwieweit die Kommune selbst Einfluss auf die Verbesserung ihrer Rahmenbedingungen nimmt. Basis für das Benchmarking sind die Kennzahlenvergleiche und die Analysen des jeweiligen Handlungsfeldes. Soweit weitere Kriterien zugrunde gelegt werden, sind diese in den Teilberichten dargestellt.

Konsolidierungsmöglichkeiten

Die GPA NRW versteht sich als Einrichtung, die den unterschiedlichen Ressourceneinsatz im Vergleich der Kommunen transparent macht und Ansätze für Veränderungen aufzeigt.

Der in den Kommunen festgestellte Ressourceneinsatz weicht teilweise erheblich von den Benchmarks ab. Die GPA NRW errechnet aus der Differenz des Kennzahlenwerts der Kommune zum Benchmark jeweils einen Betrag, der die monetäre Bedeutung aufzeigt (Potenzial). Dadurch können die einzelnen Handlungsfelder im Hinblick auf einen möglichen Beitrag zur Haushaltskonsolidierung eingeordnet werden.

Nicht jeder der so ermittelten Beträge kann durch die konkreten Handlungsempfehlungen kurzfristig vollständig verwirklicht werden: Personalkapazitäten sollen sozialverträglich abgebaut werden, die Reduzierung kommunaler Gebäudeflächen erfordert ggf. Vermarktungschancen und energetische Einsparungen setzen vielfach Investitionen voraus. Die im Bericht ausgewiesenen Potenziale sind deshalb als Orientierungsgrößen zu verstehen. Die Kommunen sollen damit unterstützt werden, in Kenntnis der finanziellen Tragweite ihre eigene Praxis zu überdenken. In der Folge sollte eine Änderung der Praxis nach dem Beispiel vorgefundener effizienter Alternativen in anderen Kommunen angegangen werden. Unter Berücksichtigung ihrer spezifischen Rahmenbedingungen können die Kommunen auf dieser Grundlage konkrete Konsolidierungsbeiträge für ihre Haushaltsplanungen ableiten. Weitere Handlungsoptionen zur Konsolidierung werden in den Berichten auf der Grundlage individueller Möglichkeiten der Kommunen ausgewiesen.

Der Prüfung lag keine vollständige Betrachtung von Kernverwaltung, Sondervermögen und Beteiligungen zugrunde. Daher sind die beschriebenen Handlungsempfehlungen und die ggfls.

dargestellten Potenziale in den Berichten nur als „Teilmenge“ der Konsolidierungsmöglichkeiten zu verstehen.

GPA-Kennzahlenset

Steuerungsrelevante Kennzahlen der von der GPA NRW betrachteten kommunalen Handlungsfelder werden im GPA-Kennzahlenset dargestellt. Die Übersicht enthält Kennzahlen aus den aktuellen Prüfungen und aus Handlungsfeldern, die in vorangegangenen Prüfungen betrachtet wurden.

Die Fortschreibung der örtlichen Kennzahlen sowie der interkommunalen Vergleichswerte ermöglicht den Kommunen eine aktuelle Standortbestimmung. Zusammen mit den aus früheren Prüfungen bekannten Analysen, Handlungsempfehlungen sowie Hinweisen auf mögliche Konsolidierungsmöglichkeiten können sie für die interne Steuerung der Kommune genutzt werden.

Herne, den 07.12.2015

gez.

Doris Krüger

Abteilungsleitung

gez.

Johannes Thielmann

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