

ÜBERÖRTLICHE PRÜFUNG

*Vorbericht der Stadt Waltrop
im Jahr 2015*

INHALTSVERZEICHNIS

→ Zur überörtlichen Prüfung	3
Grundlagen	3
Prüfungsbericht	3
→ Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Stadt Waltrop	4
Managementübersicht	4
Ausgangslage der Stadt Waltrop	7
Strukturelle Situation	7
Kommunalindex für Wirtschaftlichkeit (KIWI)	12
→ Zur Prüfung der Stadt Waltrop	13
Prüfungsablauf	13
→ Zur Prüfungsmethodik	14
Kennzahlenvergleich	14
Strukturen	15
Benchmarking	15
Konsolidierungsmöglichkeiten	15
GPA-Kennzahlenset	16

→ 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 Waltrop 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 Waltrop

Managementübersicht

Die Stadt Waltrop ist seit mehr als zwei Jahrzehnten in der Haushaltssicherung und nimmt aktuell pflichtig am Stärkungspakt Stadtfinanzen teil. Im Jahr 2008 hat Waltrop auf das NKF umgestellt und innerhalb von nur drei Jahren nahezu das gesamte Eigenkapital verbraucht. Die bilanzielle Überschuldung ist 2011 eingetreten. Im Jahr 2014, also sieben Jahre nach der Einführung des NKF, ist die Stadt Waltrop mit fast 31 Mio. Euro bilanziell überschuldet. Dieser immense Eigenkapitalverzehr steht nicht im Einklang mit der intergenerativen Gerechtigkeit. Der Handlungsdruck ist weiter sehr hoch. Zwar erhalten die Stärkungspaktkommunen wie Waltrop seit 2011 aus dem Stärkungspakt Konsolidierungshilfen. Sie müssen aber gleichzeitig in ihrem aufzustellenden Sanierungsplan einen ausgeglichenen Haushalt mit den Konsolidierungshilfen ab dem Jahr 2016 und ohne diese Mittel im Jahr 2021 darstellen und erreichen. Die Bezirksregierung Münster hat den Sanierungsplan und die Fortschreibungen bis 2015 genehmigt.

Einige im Haushaltssanierungsplan festgeschriebene Maßnahmen waren aus Sicht der Bürgermeisterin in der Umsetzung gefährdet. Sie hat deshalb 2015 einen Berater beauftragt, wichtige Grundlagenarbeit für die Umsetzung der Maßnahmen zu leisten. Der Berater ist in seinem Hauptamt Vorstand der Ver- und Entsorgungsbetriebe Waltrop AöR. Die GPA NRW hat die Vertragsgestaltung geprüft und Empfehlungen für die Gestaltung künftiger Verträge gegeben. Im Ergebnis erwartet die Stadt Waltrop nach Aussage der Bürgermeisterin aus den Beratungsergebnissen Einsparungen und Erträge in Höhe von insgesamt rund 278.000 Euro, die zur Haushaltskonsolidierung beitragen.

Die GPA NRW hat für die Stadt Waltrop bei einem Haushaltsvolumen von ca. 67 Mio. Euro einen strukturellen Konsolidierungsbedarf in Höhe von rund 6,2 Mio. Euro jährlich berechnet, was 771 Hebesatzpunkten bei der Grundsteuer B entspricht. Das für 2021 geplante positive Jahresergebnis stellt gegenüber dieser Konsolidierungslücke eine planerische Verbesserung von rund 7,7 Mio. Euro pro Jahr dar. Zwar fließen zunächst noch Konsolidierungshilfen nach Waltrop (3,3 Mio. Euro im Jahr 2014), ab dem Jahr 2021 muss die Stadt Waltrop den Haushaltsausgleich jedoch ohne diese Hilfen erreichen. Dabei unterliegen die Haushaltsplanungen der Stadt Waltrop gewissen Risiken. Neben allgemeinen, z. B. konjunkturellen Risiken oder Preissteigerungsrisiken bestehen aus Sicht der GPA NRW zusätzliche Risiken z.B. bei der Planung der Gewerbesteuererträge und der Personalaufwendungen. Das Risikoszenario zeigt, dass der Haushaltsausgleich im Jahr 2021 nicht erreicht wird, sollten die dargestellten Risiken kumulativ eintreffen. Hier muss die Stadt zusätzlich Vorsorge betreiben.

Die NKF-Kennzahlen 2012 spiegeln die angespannte Situation der Stadt Waltrop wider. So tendieren die Eigenkapitalquoten und auch die Investitionsquote zum Minimalwert, die kurzfristige Verbindlichkeitenquote stellt das neue Maximum, auch im Vergleichsjahr 2013. Sie spiegelt den hohen Bestand an Krediten zur Liquiditätssicherung. Zum 31. Dezember 2014 hatte Waltrop Liquiditätskredite in Höhe von 114,5 Mio. Euro. Der Kapitalsdienst belastet den Kernhaushalt der Stadt Waltrop im Jahr 2014 mit rund 3,1 Mio. Euro, das ist die Hälfte der „strukturellen Lücke“. Im Jahr 2012 war er noch mehr als doppelt so hoch. Aber auch nach der deutli-

chen Verringerung des Kapitaldienstes sind die Einwohner Waltrops deutlich stärker mit Zins- und Tilgungsleistungen belastet als die Einwohner in 75 Prozent der Vergleichskommunen. Es besteht außerdem ein Risiko steigender Zinsen. Um einen Prozentpunkt steigende Zinsen würden für Waltrop zusätzliche Aufwendungen im Kernhaushalt von rund 1 Mio. Euro bedeuten. Die Kredite in Schweizer Franken (CHF) sind ein weiteres Risiko. Eine erneute Aufwertung des Schweizer Frankens (CHF) würde zu höheren Verbindlichkeiten in der städtischen Bilanz und damit zu einer Belastung der Ergebnisrechnung führen.

Neben einer konsequenten Konsolidierung aufgrund der strukturellen Haushaltssituation muss die Stadt Waltrop somit zusätzlich Risikovorsorge in nicht unerheblichem Maße betreiben. Konsolidierungserfolge verzeichnet Waltrop ab dem Haushaltsjahr 2011. Dies zeigt der positive Verlauf des kommunalen Steuerungstrends. Steigende Personalaufwendungen ab 2015 aufgrund von Neueinstellungen werden die Konsolidierungserfolge jedoch wieder reduzieren, wenn auch die Einstellungen z.B. im Rettungsdienst oder in der Sozial- und Flüchtlingshilfe notwendig waren. Obwohl die Stadt Waltrop seit 2006 im Kernbereich der Verwaltung rund neun Stellen abgebaut hat, liegen die Personalquoten immer noch höher als bei 75 Prozent der Vergleichskommunen. Das lässt den Schluss zu, dass Waltrop mehr freiwillige Aufgaben für die Bürgerinnen und Bürger erledigt und sich im pflichtigen Bereich höhere Standards leistet als andere Kommunen. Die Stadt Waltrop muss den Weg der Stellenreduzierung konsequent fortsetzen. Sie kann dafür die Altersfluktuation nutzen. Rund 57 Vollzeitstellen, das entspricht einem Viertel der Beschäftigten der Stadtverwaltung scheiden altersbedingt aus. Im optimierten Regiebetrieb Bildung, Kinder, Jugend, Kultur und Sport ist stark von betroffen. Hier erreicht fast die Hälfte der Beschäftigten in den nächsten Jahren das 65. Lebensjahr. In diesem Betriebszweig werden zahlreiche freiwillige Leistungen erbracht, die aus dem Haushalt jährlich mit rund 880.000 Euro bezuschusst werden. Im Zuge von Fluktuation sollten auch die Aufgaben und deren Weiterführung regelmäßig kritisch hinterfragt werden.

In verschiedenen Verwaltungsbereichen der Stadt Waltrop werden höhere Standards oder Besonderheiten deutlich, die den Haushalt belasten. Waltrop ist mit 47 km² eine flächenmäßig kleine Gemeinde ohne Ortsteile und damit sehr kompakt. Eine solche Struktur erfordert regelmäßig weniger Gebäudefläche für die Aufgabenerledigung. Die Stadt Waltrop bewirtschaftet einwohnerbezogen jedoch insgesamt fast genauso viel Gebäudefläche und deutlich mehr Schulflächen als die Vergleichskommunen. Im Prüfgebiet Schulen hat die GPA die Schulflächen analysiert.

Sie verteilen sich auf vier Grundschulen und drei weiterführende Schulen. Zahlreiche Schüler der weiterführenden Schulen pendeln aus den Nachbarkommunen ein. In der bisher sechszügigen Gesamtschule sind es mehr als die Hälfte der Schülerinnen und Schüler. Ein großer Anteil Schulflächen wird somit für auswärtige Schüler bewirtschaftet. Hinzu kommen noch die Schülerbeförderungskosten. Für die externen Schüler sind das pro Jahr 450.000 Euro. Die Stadt Waltrop hat auf die Situation reagiert. Zukünftig wird jede weiterführende Schule maximal vierzünftig geführt. Die GPA NRW bewertet diesen Schritt positiv. Er wird auch zu Einsparungen bei den Schülerbeförderungskosten und bei den Schulsekretariaten führen. Weniger Schüler erfordern weniger Sekretariatsstellen. Stellenanteile für Sekretariate wurden trotz rückläufiger Schülerzahlen in Waltrop bisher nicht angepasst. Hier sollte die Stadt Waltrop frühzeitig Möglichkeiten der Stellenreduzierung nutzen.

Die Analyse der Schulflächen hat ein Flächenpotenzial in den Schulen bereits für 2013, insbesondere in der Realschule und im Gymnasium, ergeben. Dieses steigt mit weiter sinkenden

Schülerzahlen. Die Stadt Waltrop sollte frühzeitig entscheiden, Schulflächen eventuell aufzugeben oder anderweitig zu nutzen.

Eine effektive und effiziente Flächennutzung ist für die Stadt Waltrop ein wichtiger Hebel zur Haushaltskonsolidierung. In Waltrop verursachen alle Gebäude der Stadt und deren einhundertprozentigen Töchter mehr als zehn Mio. Euro Kosten im Jahr. Die Aufgaben des Gebäudemanagements werden in Waltrop zum Teil noch dezentral erledigt. Die Stadt Waltrop sollte das kommunale Gebäudeportfolio ganzheitlich in den Blick nehmen, alle Aufgaben an einer zentralen Stelle bündeln und Kompetenzen zusammenführen.

Auch im Prüfgebiet Grünflächen hat die GPA NRW höhere Standards bei den Park- und Gartenanlagen festgestellt. Zwar werden die Grünflächen in Waltrop insgesamt vom Bauhof des Ver- und Entsorgungsbetriebes Waltrop mit geringem Aufwand gepflegt und unterhalten. Da Waltrop aber große Flächen an Park- und Gartenanlagen je Einwohner im Vergleich vorhält, ist die Haushaltsbelastung sehr hoch. Eine Reduzierung der Park- und Gartenanlagen auf den Durchschnittswert der Vergleichskommunen könnte zu Einsparungen von rund 230.000 Euro jährlich führen. Für die Planung, Entwicklung und Unterhaltung der Grün- und Freiflächen in Waltrop fehlen bisher wesentliche Daten. Eine optimale Steuerung des gesamten Bereiches ist nicht möglich. In einem Grünflächeninformationssystem könnten die notwendigen Informationen z.B. zu Flächen, zur Art und Anzahl des Bewuchses oder zu Pflegestandards hinterlegt werden.

Sportaußenanlagen sind in Waltrop besser ausgelastet als in anderen Kommunen. In den vergangenen Jahren wurden Tennenplätze in Kunstrasenplätze umgewandelt und dadurch Nutzungszeiten erhöht. Das ermöglichte die Schließung eines Stadions und die Veräußerung des Grundstücks.

Aufwandsreduzierungen durch Aufgabenverzicht oder Standardreduzierungen sollten in Waltrop oberste Priorität haben. Eine Erhöhung der Erträge ist aus Sicht der GPA NRW aber auch möglich. Dabei hat eine Erhöhung spezieller Entgelte wie Gebühren und Beiträge Vorrang vor einer Steuererhöhung. Bei den Gebühren sieht die GPA NRW Potenzial, indem die Preissteigerungen seit 2008 in den Kalkulationen der Abwasserentsorgungs-, der Abfallentsorgungs- und Straßenreinigungsgebühren berücksichtigt werden. Auch eine Anpassung der Vorhaltekosten sowie des öffentlichen Grünanteils bei den Friedhofsgebühren ermöglicht eine höhere Kostendeckung. Die Stadt Waltrop sollte außerdem die Straßenbaubeitragssatzung aus dem Jahre 1988 aktualisieren. Dies hat sie im Prüfungsverlauf angestoßen. Höhere Anteile der Beitragspflichtigen ermöglichen auch eine größere Refinanzierung zukünftiger Straßenerneuerungsmaßnahmen.

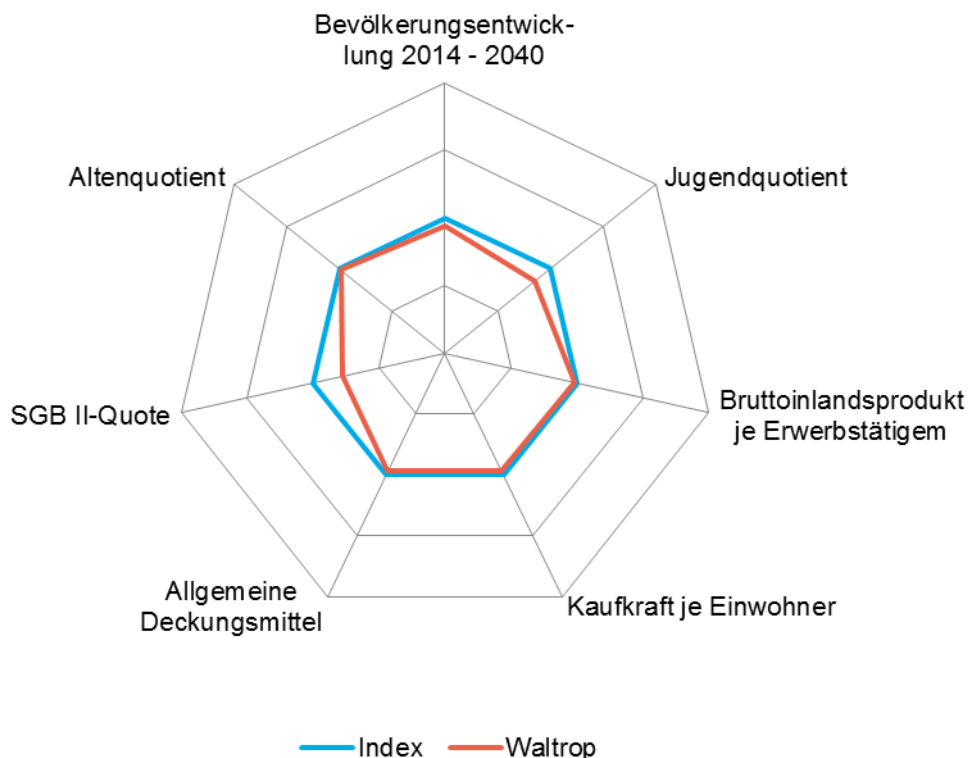
Im Prüfgebiet Tagesbetreuung für Kinder kommt die GPA NRW zu dem Ergebnis, dass die Stadt Waltrop die Erträge in diesem Bereich steigern sollte. Die Fehlbeträge je Einwohner unter 6 Jahren und je Platz sind vergleichsweise hoch. Die Waltroper Eltern beteiligen sich in geringem Maße an der Finanzierung der Tagesbetreuung als die Eltern in anderen Kommunen. Das zeigt eine vergleichsweise geringe Elternbeitragsquote von 13,2 Prozent. Die Erträge könnten gesteigert werden, indem eine Ermäßigung des Beitrages für Geschwisterkinder anstelle deren vollständiger Befreiung eingeführt wird. Höhere Elternbeiträge können auch, wie in vielen anderen Städten, für die Gruppe der Kinder unter drei Jahren und nicht nur für die unter Zweijährigen erhoben werden. Im Rahmen der Steuerung der Platzvergabe hat das Jugendamt der Stadt Waltrop bereits auf die Vorschläge der GPA NRW reagiert. Sie hat die Koordination des Anmeldeverfahrens übernommen. Die Anmeldungen erfolgen jedoch noch nicht direkt im Jugendamt.

Eine Zentralisierung des Verfahrens ermöglicht es beispielsweise, eine einheitliche, einrichtungübergreifende Prüfung und Vergabe der kostenintensiven 45-Stunden-Plätze zu gewährleisten. Der Anteil dieser Plätze ist in den letzten Jahren stetig gestiegen. Eine Besonderheit in Waltrop ist, dass die Stadt keine Plätze in kommunaler Trägerschaft vorhält. Kommunen ohne eigene Tageseinrichtungen zahlen den freien Trägern vergleichsweise hohe freiwillige Zuschüsse, so auch die Stadt Waltrop. Die freiwilligen Zuschüsse sollten aufgrund der Haushalts-situation der Stadt Waltrop mit den Trägern regelmäßig verhandelt werden. Ziel sollte es sein, dass die freien Träger, wie im Gesetz vorgesehen, einen Eigenanteil an der Finanzierung übernehmen.

Ausgangslage der Stadt Waltrop

Strukturelle Situation

Das folgende Netzdiagramm zeigt die strukturellen Rahmenbedingungen der Stadt Waltrop. 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.



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

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 der Stadt Waltrop zeigen insgesamt eine eher belastende Situation. Auffällig ist die vergleichsweise hohe SGB II Quote. Die liegt zum 31.12.2014 mit 10,25 deutlich über dem Mittelwert der anderen mittleren kreisangehörigen Kommunen in NRW von 8,42. Trotzdem verfügen die Einwohner Waltrops über eine durchschnittliche Kaufkraft, die nahezu dem Mittelwert von 21.850 Euro entspricht. Das lässt den Schluss zu, dass die Kaufkraft zahlreicher Einwohner Waltrops hoch ist. Einem vergleichsweise hohen Anteil geringer Einkommen stehen somit zahlreiche hohe Einkommen gegenüber. Die Kaufkraft kann jedoch nicht in Waltrop gehalten werden. Eine Einzelhandelszentralität von 72,6³ für das Jahr 2014 zeigt einen Kaufkraftabfluss in die Region.

Das Bruttoinlandsprodukt (BIP) im Kreis Recklinghausen liegt mit rund 60.000 Euro je Erwerbstätigen etwas unter Index. Der Wert der produzierten Waren und Dienstleistungen ist somit in anderen Kreisen höher. Zahlreiche Städte im Kreis Recklinghausen, so auch Waltrop, sind nicht in erster Linie Gewerbestandort sondern beliebte Wohnorte, insbesondere von Arbeitnehmern der großen Ruhrgebietsmetropolen. Für Waltrop bestätigt das eine negative Pendlerquote. Gleichwohl hat die Stadt Waltrop den Strukturwandel von der Montanindustrie hin zu anderen Wirtschaftszweigen, z.B. der Arzneimittelindustrie und dem Fahrzeugbau, geschafft. Die Arbeitsplatzentwicklung der vergangenen Jahre ist deutlich positiv.

Die allgemeinen Deckungsmittel der Jahre 2011 bis 2014 liegen für Waltrop im Mittel bei 1.234 Euro je Einwohner. Waltrop hat damit 35 Euro je Einwohner oder rund 1 Mio. Euro insgesamt weniger für die Aufgabenerledigung zur Verfügung als andere Kommunen gleicher Größenklasse. Trotzdem leistet sich Waltrop in einigen Bereichen, das hat GPA NRW in der überörtlichen Prüfung festgestellt, freiwillige Aufgaben und höhere Standards als andere Kommunen.

Waltrop hatte zum 31.12.2014 nach der Fortschreibung auf Basis der Zensus 2011 28.971 Einwohner. Die Prognose von IT NRW geht bis 2040 von rückläufigen Einwohnerzahlen um rund 6 Prozent aus. Auch die Bertelsmann-Stiftung prognostiziert einen Einwohnerrückgang bis 2030⁴. Zugrunde gelegt sind dabei jedoch für das Jahr 2014 nur 28.885 Einwohner, also bereits weniger als nach der Statistik tatsächlich vorhanden. Die eigene Fortschreibung des Melderegisters der Stadt Waltrop verzeichnet derzeit leicht steigende Einwohnerzahlen. Nach eigenen Auswertungen steigt auch die Zahl der Kinder unter drei Jahren in Waltrop beständig an. Einwohnerzuwächse werden durch Zuzug erreicht. Der natürliche Saldo aus Geburten und Sterbefällen ist auch in Waltrop negativ. Erklärtes Ziel der Stadt Waltrop ist es, durch die Ausweisung neuer Wohnbaugebiete die Einwohnerzahl möglichst stabil zu halten. Wohnbaugrundstücke sind gefragt, besonders bei Familien. Die Familienwanderung ist mit 7,6 je 1.000 Einwohner vergleichsweise hoch. Gleichwohl wird sich die Stadt Waltrop, wie die meisten anderen Kommunen in NRW, mittel- bis langfristig auf sinkende Einwohnerzahlen und eine sich verändernde Altersstruktur der Bevölkerung einstellen müssen. Schon jetzt ist der Jugendquotient (Anteil der unter 20-Jährigen an je 100 Personen der Altersgruppe 20 bis 64) mit rund 27 Prozent deutlich gerin-

³ Handelsreport Kreis Recklinghausen 2014

⁴ www.wegweiser-kommune.de

ger als der anderer Kommunen gleicher Größenklasse. Der Altenquotient in Waltrop liegt mit 36 Prozent geringfügig über dem Mittelwert. Eine positive Alterswanderung wird diesen Trend verstärken. Insgesamt ergibt sich für Waltrop ein Durchschnittsalter der Bevölkerung im Jahr 2013 von 45,9 Jahren. Im Kreis Recklinghausen lag es bei 45,2 Jahren und in NRW bei 43,9 Jahren. Die Bevölkerung in Waltrop ist somit bereits jetzt vergleichsweise alt. Nach der neuen Bevölkerungsvorausberechnung von IT NRW wird die Anzahl der Einwohner Waltrops, die über 65 Jahre alt sind, um fast 65 Prozent steigen, nämlich von 6.299 in 2014 auf 10.385 im Jahr 2040. Diese demografischen Entwicklungen stellen neben den aktuellen Zuwanderungen von Flüchtlingen hohe Anforderungen an das kommunale Aufgabenportfolio.

Fachspezifische Strukturmerkmale

In den Fachprüfungen steht im Vordergrund, ob und wie sich fachbezogene Strukturmerkmale auf die jeweilige Aufgabenerledigung auswirken.

Die Waltrop ist mit 47 km² und keinen weiteren Ortsteilen flächenmäßig eine eher kleine mittlere kreisangehörige Kommune. Im Mittel sind die Vergleichskommunen 82 km² groß. Die Fläche kann ein Indiz für den Bedarf an Infrastruktur- und Gebäudevermögen sein. Flächenmäßig kleine Kommunen mit keinen oder nur wenigen Ortsteilen bewirtschaften regelmäßig weniger Gemeindestraßen und z.B. dazugehöriges Straßenbegleitgrün und benötigen auch weniger Gebäude für die Aufgabenerledigung. Auch ist die Schülerbeförderung in kleineren Städten kostengünstiger, weil üblicherweise weniger Schüler einen Anspruch auf Beförderung haben.

Tatsächlich führt in Waltrop die geringe Gemeindefläche zu weniger Straßenbegleitgrün und einem geringeren Anteil an beförderten Schülern. Bei der Gebäudefläche führt die Gemeindestruktur jedoch nicht zu einer „Entlastung“. Waltrop bewirtschaftet eine tendenziell großzügige Fläche. Vor dem Hintergrund der Vollkosten und der Haushaltslage der Stadt sollte der Focus auf einer Reduzierung von Flächen liegen. Hinzu kommt, dass zwar tendenziell weniger Schüler befördert werden, da es sich aber überwiegend um auswärtige Schüler handelt, sind die Aufwendungen je beförderten Schüler höher als in 75 Prozent der Vergleichskommunen. Die Haushaltsbelastung durch die Schülerbeförderungskosten ist mit 767.000 Euro pro Jahr groß. In den Teilberichten Finanzen, Schulen und Grün geht die GPA NRW näher auf die fachspezifischen Strukturmerkmale ein.

Individuelle Strukturmerkmale

Gemeinsam mit der Bürgermeisterin, dem allgemeinen Vertreter und dem Kämmerer haben wir in einem Gespräch am 24. August 2015 individuelle Struktur- und Standortmerkmale der Stadt Waltrop diskutiert.

Waltrop liegt mit knapp 30.000 Einwohnern im nordöstlichen Ruhrgebiet und ist eine mittlere kreisangehörige Kommune des Kreises Recklinghausen. Waltrop grenzt unmittelbar an Dortmund. Die Stadt versteht sich als Brücke zwischen der Kernzone des urbanen Industriegebietes und des ländlich strukturierten Münsterlandes. Die überörtliche Verkehrsanbindung ist mit der Nähe zu den Autobahnen A 2 und A 45 sehr gut. Durch den Dortmund-Ems-Kanal und den Datteln-Hamm-Kanal ist der Anschluss an das Westdeutsche Schifffahrtskanalnetz gegeben. Die Stadt war seit Beginn des 20. Jahrhunderts vom Bergbau geprägt. Bis zu ihrer Schließung

im Jahr 1979 war die Zeche Waltrop mit rund 2.000 Arbeitsplätzen der größte Arbeitsgeber. Ein Strukturwandel setzte ein.

Seit den 80er Jahren hat die Stadt Waltrop Finanzprobleme. Die Haushalte sind seit dem nicht ausgeglichen, die Verschuldung ist kontinuierlich gestiegen. „Politische Preise“ bei z.B. Gebühren und Beiträgen sowie möglichst geringe Steuerbelastungen für die Bürgerinnen und Bürger in der Vergangenheit bei hohen Standards und einem breiten Aufgabenportfolio (z.B. Kultur, Parkanlagen, Feuerwehr, Schullandschaft) haben zu der heute dramatischen Finanzsituation geführt. Seit 1993 ist Waltrop in der Haushaltssicherung und gehört seit 2011 zu den 34 pflichtigen Teilnehmerkommunen des Stärkungspaktes.

Demografische Entwicklung

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 am 24. August 2015 in einem Interview mit der Bürgermeisterin, dem allgemeinen Vertreter und dem Kämmerer erläutert.

Als Grundlage für strategischen Handlungen und Maßnahmen hat die Stadt Waltrop 2010 unter Beteiligung aller relevanten Akteure das Entwicklungskonzept Innenstadt Waltrop aufgestellt. Ziel war es, die Stadtentwicklungspolitik – auch im Zeichen des demografischen Wandels – auf eine nachvollziehbare Basis zu stellen. Schwerpunkte des Konzeptes waren u.a. die Stärkung des Wohnens in der Innenstadt, auch generationsübergreifend, die Konzentration öffentlicher Einrichtungen und städtischer Infrastruktur, eine Verkehrskonzeption sowie eine Generationenperspektive (Kinder, Jugendliche und Ältere). Verschiedene Maßnahmen wurden geplant und Förderungen beantragt. Als "integriertes Stadtentwicklungskonzept" setzt es miteinander verbundene Ziele für Handel, Wohnen, Kultur/Freizeit, Jugend und Erholung in der Innenstadt. Unter anderem wurde ein generationsübergreifendes Wohnprojekt initiiert und die Jugendeinrichtung Yahoo erweitert. Weitere Maßnahmen aus dem Konzept befinden sich in der Umsetzung oder sind geplant, so z.B. die Verkleinerung der Stadthalle und deren Ergänzung um Wohn- und Verkaufsflächen.

Der Kreis Recklinghausen hat 2014 den Demografiebericht für den Kreis Recklinghausen unter dem Titel „Von der Herausforderung zur Chance“ herausgebracht. Grundlage für den Bericht war ein Demografie-Monitoring des Arbeitskreises aller Demografie-Beauftragten der kreisangehörigen Städte im Kreis Recklinghausen. Im Arbeitskreis wurden für alle Städte zahlreiche Daten und Fakten zusammengetragen, die im Hinblick auf den demografischen Wandel von Bedeutung sind. Der Demografiebericht bietet den Städten eine wichtige Grundlage für tieferegehende Analysen und Strategien.

Ziel der Stadt Waltrop ist es, die Anzahl der Bevölkerung möglichst stabil zu halten. Waltrop ist eine attraktive und beliebte Wohnstadt. Es werden weiterhin neue Baugebiete ausgewiesen. Die Nachfrage nach Baugrundstücken ist hoch, auch die nach Bestandsimmobilien. Waltrop ist als „Familienfreundliche Stadt“ zertifiziert. Dafür wurden Handlungsfelder wie „Wohnumfeld und Lebensqualität“, „Familie, Arbeitswelt und Betreuung“ und „Bildung und Erziehung“ entwickelt und eine Bestandsanalyse zur Familiengerechtigkeit vorgenommen. Unter Beteiligung relevan-

ter Akteure hat man Lösungen für die Verbesserung der Lebensbedingungen von Familien erarbeitet und verbindliche weiterführende Ziele für eine nachhaltige familiengerechte Gesamtstrategie definiert. Gute Betreuungsmöglichkeiten und Bildungsangebote stehen in Waltrop zur Verfügung. Die Anzahl der Betreuungsplätze wurde in den vergangenen Jahren erhöht.

Den „Neu-Waltropern“ stehen seit 2013 Neubürger-Coaches zur Verfügung. Sie helfen interessierten Neubürgerinnen und –bürgern, sich in Waltrop zurechtzufinden und unterstützen als „Wegweiser“, „Kontaktperson“ oder „Türöffner“.

Das Seniorenbüro ist die zentrale Anlaufstelle in Waltrop für alle Seniorenangelegenheiten. Es ist auch die Geschäftsstelle des Seniorenbeirates, der seit 2005 in Waltrop aktiv ist. Der Seniorenbeirat ist die Interessenvertretung der älteren Generation und berät Rat und Verwaltung sowie andere Einrichtungen und Institutionen in Fragen der Seniorenarbeit.

Insgesamt ist festzustellen, dass zahlreiche Projekte und Maßnahmen im Rahmen des demografischen Wandels in Waltrop bereits umgesetzt oder angestoßen wurden. Die wesentlichen Handlungsfelder sind im Blick von Verwaltungsführung und Politik.

Eine wichtige Bedeutung im Zusammenhang mit dem demografischen Wandel hat auch 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 Waltrop arbeitet bereits in einigen Aufgabenfeldern mit anderen Kommunen zusammen oder plant die Zusammenarbeit. So betreibt sie mit den Nachbarkommunen zwei Förderschulen. Mit den Städten Recklinghausen und Oer-Erkenschwick hat Waltrop eine gemeinsame Adoptionsvermittlungsstelle errichtet. Aktuell wird die interkommunale Zusammenarbeit der Zahlungsabwicklungen der Städte Waltrop und Datteln vorbereitet. Die GPA NRW unterstützt das Projekt im Rahmen der Stärkungspaktberatung. Wünschenswert wäre aus Sicht der Stadt Waltrop eine Zusammenarbeit im Bereich der Feuerwehr. So wurde in der Vergangenheit bereits die Errichtung einer gemeinsamen Feuerwache geprüft, aber aufgrund zahlreicher Bedenken an verschiedenen Stellen nicht umgesetzt. Generell steht die Stadtverwaltung Waltrop interkommunaler Zusammenarbeit offen gegenüber.

Kommunalindex für Wirtschaftlichkeit (KIWI)

Mit dem Kommunalindex für Wirtschaftlichkeit (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.

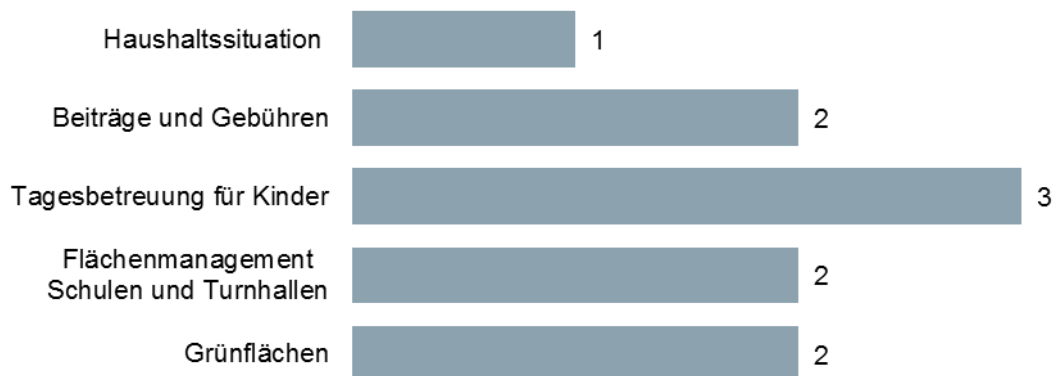
Im Prüfgebiet Finanzen bewertet die GPA NRW hingegen allein die Haushaltssituation. Die KIWI-Bewertung spiegelt hier den Konsolidierungsbedarf wider. Sie zeigt damit auch, wie groß der Handlungsbedarf ist, die von uns aufgezeigten Verbesserungsmöglichkeiten umzusetzen.

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 Waltrop

Prüfungsablauf

Die GPA NRW hat die Prüfung in Waltrop von Mai bis November 2015 durchgeführt.

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

Für die interkommunalen Vergleiche hat die GPA NRW in der Stadt Waltrop überwiegend das Jahr 2013 zugrunde gelegt. Die Finanzprüfung bezieht sich auf das Vergleichsjahr 2012. Zum Zeitpunkt der Prüfung lagen die festgestellten Jahresabschlüsse für die Jahre 2008 bis 2012 vor. Neben den Daten früherer Jahre wurde ebenfalls Aktuelles berücksichtigt, um Aussagen für die Zukunft machen zu können. Die Stadt Waltrop konnte nicht alle für die Prüfgebiete angeforderten Daten zur Verfügung stellen. Im Stellungnahmeverfahren wurden neue Daten gemeldet.

Geprüft haben:

Leitung der Prüfung	Birgit Cramer-Görtz
Finanzen	Markus Daschner
Personalwirtschaft und Demografie	Karin Hein
Tagesbetreuung für Kinder	Karin Hein
Schulen	Thomas Lindemann
Grünflächen	Thomas Lindemann

Der Bereich Sicherheit und Ordnung wurde in der Stadt Waltrop nicht geprüft, da diese Aufgaben im Rahmen der Stärkungspaktberatung durch die GPA NRW analysiert wurden.

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

In einem Abschlussgespräch am 14. Januar 2016 hat das Prüfteam der GPA NRW die Bürgermeisterin, den Verwaltungsvorstand und die Fachbereichsleitungen über die Prüfungsergebnisse in allen Prüfgebieten informiert. Anschließend hat die GPA NRW die Berichtsentwürfe versendet und das Stellungnahmeverfahren schloss sich an. Darin hat die Stadt Waltrop neue Erkenntnisse eingebracht und auch neue Daten gemeldet.

→ 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 zwischen 25.000 und 60.000 Einwohner einbezogen. Die Anzahl der in den Vergleich einbezogenen Kommunen variiert je nach Datenlage in den Prüfgebieten. Nicht alle geprüften Kommunen konnten die von der GPA NRW erhobenen Daten zur Verfügung stellen. 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 Waltrop 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 vergleichenden 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 Konsolidie-

rung 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 31.10.2016

gez.

Doris Krüger

Abteilungsleitung

gez.

Birgit Cramer-Görtz

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