gpaNRW

ÜBERÖRTLICHE PRÜFUNG

Vorbericht der Stadt Witten im Jahr 2016

INHALTSVERZEICHNIS

- Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Stadt Witten 3
  - Managementübersicht 3
  - Kommunalindex für Wirtschaftlichkeit (KIWI) 7
- Ausgangslage der Stadt Witten 9
  - Strukturelle Situation 9
- Überörtliche Prüfung 13
  - Grundlagen 13
  - Prüfbericht 13
- Prüfungsmethodik 15
  - Kennzahlenvergleich 15
  - Strukturen 15
  - Benchmarking 16
  - Konsolidierungsmöglichkeiten 16
  - GPA-Kennzahlenset 16
- Prüfungsablauf 18

Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Stadt Witten

Managementübersicht

Die Haushaltssituation der Stadt Witten ist seit mehr als zwei Jahrzehnten kritisch. Die Stadt Witten zählte fast durchgehend zum Viertel der Kommunen mit den höchsten Jahresdefiziten. In anderen Jahren gehörte sie dann zu den 50 Prozent der Städte mit den ungünstigsten Jahresabschlüssen.

Die Stadt Witten hatte, auch im interkommunalen Vergleich, bereits bei der Eröffnungsbilanz 2008 mit 62,5 Mio. Euro ein relativ geringes Eigenkapital. Durch die hohen Jahresdefizite ab 2009 wurde das Eigenkapital vollständig aufgezehrt. Bereits seit 2010 ist die Stadt Witten bilanziell überschuldet. Ende 2015 erreicht die bilanzielle Überschuldung ein Volumen von fast 143 Mio. Euro. Damit sind rund 200 Mio. Euro an Kapital verbraucht.

Die jährlichen Defizite haben in Witten konkret spürbare Folgen:

- Substanzverzehr beim Gebäude- und Infrastrukturvermögen und
- zu hohe Liquiditätskredite.

Das Vermögen hat sich durch den abschreibungsbedingten Werteverzehr bei geringen Investitionsquoten um fast 12 Prozent reduziert. Die Gesamtinvestitionsquote beträgt durchschnittlich 42,7 Prozent. Die Bruttoinvestitionen betrugen in acht Jahren insgesamt 72,2 Mio. Euro. Der Werteverzehr lag mit 169,1 Mio. Euro mehr als doppelt so hoch.

Auffällig sind die um 33 Mio. Euro gesunkenen Bilanzwerte der Schulen. Bei den Schulen sind bereits mehrere Objekte, Gebäudeteile oder -trakte bilanziell vollständig abgeschrieben. Insgesamt betrachtet haben die Schulgebäude bereits rund 70 Prozent ihrer Nutzungsdauer überschritten.

Beim Straßenvermögen stehen einem Substanzverzehr von 67 Mio. Euro Investitionen von nur 37 Mio. Euro gegenüber. Mehr als die Hälfte der Straßen ist bereits vollständig abgeschrieben. Aufgrund des hohen Anlagenabnutzungsgrades von rund 80 Prozent ist hier insgesamt betrachtet ein hohes Risiko von beachtlichen Ersatzinvestitionen erkennbar.

Die Restnutzungsdauer beider Rathausteile beträgt 15 beziehungsweise 20 Jahre. Der hohe Anlagenabnutzungsgrad von 80 Prozent bestätigt die begonnene umfangreiche Sanierung des Rathauses.

Die tatsächliche Nutzungsdauer wird von dieser bilanziellen Betrachtung häufiger abweichen. Vertreter der Stadt bezeichnen den Zustand des gesamtstädtischen Immobilienbestandes insgesamt als nicht zufrieden stellend bis unzureichend. Der Zustand des Straßenvermögens wird in einer Gesamteinschätzung ebenso bedenklich bewertet.

Die niedrigen Investitionsquoten stehen im engen Zusammenhang mit der seit Jahren kritischen Haushaltssituation. Trotz durchschnittlicher Erträge erreicht die Stadt Witten seit 2009 keinen

positiven Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit. Die fehlende Selbstfinanzierungskraft führt zu einem beachtlichen Anstieg der Liquiditätskredite. Zum Zeitpunkt der NKF-Umstellung 2008 bestandenen bereits Verbindlichkeiten zur Liquiditätssicherung in Höhe von 164,0 Mio. Euro. Ende 2015 hatte sich der Bestand mit 361,8 Mio. Euro mehr als verdoppelt. Das sind etwa 86,0 Mio. Euro mehr als das gesamte Haushaltsvolumen des Jahres 2015. In acht Jahren sind 197,8 Mio. Euro an Verbindlichkeiten aus Liquiditätskrediten hinzugekommen. Auf jeden Einwohner entfallen Liquiditätskreditverbindlichkeiten von etwa 3.740 Euro. Sie alleine sind bereits höher als der interkommunale Mittelwert der Gesamtverbindlichkeiten 2010.

Die Haushalts- und Finanzlage der Stadt Witten ist mehr als kritisch. Selbst das laufende Geschäft kann nicht finanziert werden. Für notwendige Reinvestitionen fehlt das Geld, Investitions- und Unterhaltungsstau werden größer und bedeuten zusätzliche Risiken. So ist der Weg in die Schuldenfalle und letztlich in die bilanzielle Überschuldung fast vorprogrammiert.

Es bedarf dringender Veränderungen und einem gemeinsamen strategischen Handeln aller Entscheidungsebenen, um diese Entwicklung nachhaltig zu ändern.

Die seit 2012 verpflichtende Teilnahme an der ersten Stufe des Stärkungspaktes (StPaktG) ist dafür eine gute Voraussetzung. Die Stadt erhält finanzielle Unterstützung, muss aber auch einen genehmigungspflichtigen Haushaltssanierungsplan aufstellen.

Für eine langfristige Betrachtung hat die GPA NRW auf der Basis des Jahresergebnisses 2015 ein strukturelles Ergebnis von -35,9 Mio. Euro ermittelt. Wenn sich die Rahmenbedingungen nicht verändern, besteht in dieser Höhe eine nachhaltig zu schließende Konsolidierungslücke. Das sind immerhin 14 Prozent der jährlichen Aufwendungen.

Die Stadt Witten stellt ab dem Jahr 2016 einen Haushaltsausgleich mit steigenden Überschüssen dar. Sie kann also diese Konsolidierungslücke schließen. Dass diese Annahmen durchaus realistisch sind, bestätigt das Jahresergebnis 2016, das tatsächlich mit einem Überschuss von ca. 600.000 Euro abschließt. Die Stadt plant für 2021 einen Überschuss von 14 Mio. Euro. Das bedeutet gegenüber dem strukturellen Ergebnis 2015 von -36 Mio. Euro eine Verbesserung von 50 Mio. Euro. Diese positive Entwicklung ist auf die Umsetzung der im Haushaltssanierungsplan genannten Maßnahmen und eine mehrstufige deutliche Erhöhung der Grundsteuer zurückzuführen.

Daneben werden auch steigende Erträge aus der Gewerbe- und Einkommensteuer erwartet. Das setzt eine entsprechende konjunkturelle und gesamtwirtschaftliche Entwicklung voraus. Damit verbleibt ein allgemeines konjunkturelles Risiko.

Neben diesen allgemeinen Risiken wurden punktuell zusätzliche Risiken in der Haushaltsplanung 2017 festgestellt. Die verhältnismäßig moderat angenommenen Steigerungen für Personalaufwendungen sind nur mit Konsolidierungsmaßnahmen zu erreichen. Nach eigenen Angaben liegt dazu ein Personalabbaukonzept vor. Trotz mehrfacher Nachfragen konnte das Konzept nicht vorgelegt werden. Der Ennepe-Ruhr-Kreis hat bei den Erträgen aus der allgemeinen Kreisumlage einen Gesamtanstieg um 12,5 Prozent eigeplant. Dieser liegt über dem von der Stadt Witten geplanten Anstieg von 10,7 Prozent.

Es kann damit nicht ausgeschlossen werden, dass statt der erwarteten Überschüsse zukünftig weitere Defizite ausgewiesen werden. Eine konsequente Haushaltssanierung ist für die Stadt

Witten damit aktueller denn je. Maßnahmen über den bisherigen Sanierungsplan hinaus können erforderlich sein und sollten durch die Stadt vorbereitet werden.

In drei von sechs Vergleichsjahren erzielte die Stadt Witten überdurchschnittliche Erträge. In zwei Jahren waren die Erträge unauffällig. Die allgemeinen Deckungsmittel der Stadt Witten zeigten eine Bandbreite zwischen 1.246 Euro in 2010 und 1.725 Euro je Einwohner in 2015. Die Ertragskraft ist seit 2011 höher als bei der Mehrheit der Vergleichskommunen. Seit 2012 zählt die Stadt Witten zu den 25 Prozent der Vergleichskommunen mit der höchsten Ertragskraft. Hierzu haben überdurchschnittliche Erträge bei der Grundsteuer B und ab 2012 bei den Schlüsselzuweisungen beigetragen. Vergleichsweise gering sind die Erträge aus der Gewerbesteuer. Im Vergleich mit allen Städten über 60.000 Einwohner waren die Gewerbesteuererträge trotz höherer Hebesätze unterdurchschnittlich. Dies wurde jedoch durch die höheren Grundsteuererträge weitgehend kompensiert. Die Anteile an den Gemeinschaftssteuern waren in allen Jahren interkommunal unauffällig.

Die überdurchschnittlichen Erträge beruhen allerdings nicht auf hoher Steuerkraft, sondern auf hohen Hebesätzen. Die hohen Schlüsselzuweisungen sind Ergebnis der schwachen Steuerkraft und der hohen Soziallasten. Damit hat die Stadt Witten zunächst vom Grunde her eine gute Ertragssituation geschaffen.

Dennoch bestehen Möglichkeiten, die Ertragssituation zu verbessern. Sie sollten genutzt werden, um die Grundsteuerhebesätze nicht noch weiter steigen zu lassen und um die Gewerbesteuerschwäche zu kompensieren. Auch wegen der Rangfolge der Finanzmittelbeschaffung nach § 77 GO sollten die Beitragssätze für Straßenbaumaßnahmen erhöht werden. Der kalkulatorische Zinssatz bei den kostenrechnenden Einrichtungen wurde gesenkt; die Absenkung bedeutete einen Einnahmeverzicht von 1,1 Mio. Euro allein für den Abwasserbereich. Der Zinssatz sollte zukünftig erst dann reduziert werden, wenn dies rechtlich oder gesetzlich gefordert ist. Der Öffentlichkeitsanteil bei den Straßenreinigungsgebühren ist nicht ausreichend differenziert und gewichtet.

Möglichkeiten zur Verbesserung der Ertragssituation bietet auch die Elternbeitragssatzung für die Kindertagesbetreuung. Die Empfehlung, die Elternbeiträge jährlich um 3,0 Prozent zu erhöhen, hat die Stadt Witten jüngst umgesetzt. Weiterhin sollte die Stadt Witten die generelle Beitragsbefreiung von Geschwisterkindern überprüfen und anpassen. Die GPA NRW empfiehlt, bei den Einkommensstufen durch etwas größere Sprünge die Spannweite zu erhöhen. Die Stadt Witten sollte den überwiegenden Anteil der Elternbeiträge erhöhen. Sie kann sich dabei an ausgewählten interkommunalen Vergleichswerten orientieren.

Vor dem Hintergrund der aktuellen Ertragslage und der geltenden Hebesätze sieht die GPA NRW Möglichkeiten, aber auch die dringende Notwendigkeit, den Aufwand zu reduzieren. Bis auf das Jahr 2013 gehörte die Stadt Witten zu dem Viertel der Kommunen mit den höchsten ordentlichen Aufwendungen je Einwohner.

Der hohe Aufwand ist sicherlich zum Teil durch den noch nicht abgeschlossenen Strukturwandel, durch höhere Sozialleistungen und präventive Jugendarbeit ausgelöst. Nach Auffassung der GPA NRW ist er aber auch auf hohe Standards und ein breites Dienstleistungsangebot zurückzuführen. Die Prüfung zeigt in allen Bereichen Möglichkeiten, den Aufwand zu reduzieren.

Im interkommunalen Vergleich stellt die Stadt Witten in allen Jahren den Maximalwert bei den Pensionsrückstellungen. Die Rückstellungen sind um 56 Mio. Euro höher als der Durchschnittswert vergleichbarer Städte. Ursächlich hierfür ist die seit vielen Jahren bestehende üppige Personalausstattung der Stadt.

Darüber hinaus war die Entwicklung bei den Rückstellungen für Altersteilzeit auffallend. Kommunen gehen zunehmend restriktiver mit Altersteilzeitregelungen um. Dieses gilt nachvollziehbar und zu Recht besonders für die Fälle, in denen freiwerdende Stellen teilweise oder vollständig wiederbesetzt werden.

Die Personalintensität ist überdurchschnittlich. Die Personalquote 2 der Stadt Witten ist mit 8,3 Ist-Stellen je 1.000 Einwohner sogar weit überdurchschnittlich. Die Anstrengungen der Stadt sind durchaus erkennbar und die Personalquote bildet nicht mehr das Maximum ab. Dennoch zählt die Stadt Witten zu dem Viertel der Vergleichskommunen mit der höchsten Personalquote. Die Ergebnisse im Prüfgebiet Sicherheit und Ordnung bestätigen dieses. Das Potenzial bei den Einwohnermeldeaufgaben entspricht rund einem Drittel des eingesetzten Personals. Bei den Gewerbe- und Gaststättenangelegenheiten ist es rund ein Viertel.

Hervorzuheben sind die erheblichen Belastungen aus dem grundsätzlich freiwilligen Kultursektor. Die Stadt Witten hat an die AöR von 2004 bis einschließlich 2012 konstant jährlich 6,0 Mio. Euro gezahlt. Seit 2013 fallen diese mit durchschnittlich 5,8 Mio. Euro um etwa 3 Prozent etwas geringer aus. Das durchschnittliche Defizit des Kernhaushaltes der Jahre 2008 bis 2015 betrug 25,2 Mio. Euro. Die Zuschüsse an die AöR entsprachen somit rund einem Viertel des städtischen Jahresdefizits.

Das Kultur- und Freizeitangebot soll damit nicht in Frage gestellt werden. Hinterfragen sollten jedoch die Entscheidungsträger, ob in allen Bereichen die Standards und Angebote dauerhaft in der bisherigen Form aufrecht erhalten werden sollen oder ob der Aufwand reduziert werden kann.

Die Transferaufwandsquote ist seit 2012 stetig angestiegen und ab 2013 interkommunal überdurchschnittlich. Zu den Transferaufwendungen zählen vor allem die Aufwendungen für Jugend und Soziales, die in Witten einen Zuschuss von mehr als 50 Mio. Euro erfordern. Weiter zählen dazu die Gewerbesteuerumlagen und insbesondere die Kreisumlage. Daneben beeinflussen aber auch die freiwilligen Zuwendungen u.a. an die Kulturforum Witten AöR die Höhe der Transferaufwandsquote.

In den Kindertageseinrichtungen wird die 45-Wochenstunden-Betreuung häufiger gebucht als in 75 Prozent aller Vergleichskommunen. Dies belastet den Fehlbetrag der Tagesbetreuung eindeutig negativ. Die Stadt Witten sollte die Buchung der Betreuungszeiten stärker steuern. Dazu sollte sich die Stadt aktuelle Nachweise vorlegen lassen.

Nach eigener Auskunft der Stadt Witten besuchen etwa 100 Kinder aus den Nachbarkommunen die Kindertageseinrichtungen. Diese Zahl ist außergewöhnlich hoch und belastet den Haushalt der Stadt Witten.

Die Aufwendungen für die Unterhaltung und Pflege der Park- und Gartenanlagen sowie für das Straßenbegleitgrün liegen jeweils über dem Benchmark. Wegen nicht ausreichend differenzierter Datenlage konnte die Wirtschaftlichkeitskennzahl für die Pflege und Unterhaltung der Spiel- und Bolzplätze nicht gebildet werden.

Bei den Schulflächen bestehen erhebliche Flächenüberhänge. Allein bei den Grundschulen kann rechnerisch die vorhandene Fläche fast halbiert werden. Das gesamte Potenzial wird wegen baulicher Voraussetzungen und anderer nachvollziehbarer Gründe nicht vollständig umsetzbar sein. Die Größenordnung zwingt jedoch dazu, über Flächenreduzierungen und Standortaufgaben nachzudenken. Die gesamten Flächenüberhänge im Schulbereich eröffnen ein Potenzial in Höhe von bis zu 3,3 Mio. Euro jährlich. Der geplante Bau einer weiteren Gesamtschule ist aus Sicht der GPA NRW aufgrund des vorhandenen Flächenbestandes nicht erforderlich. Er macht allenfalls aus energie- und unterhaltungswirtschaftlicher Sicht Sinn, wenn dafür sanierungsbedürftige, energiewirtschaftlich ungünstige Schulen aufgegeben werden.

Auch weitere Kennzahlen, die nicht näher analysiert wurden, geben Hinweise auf einen überdurchschnittlichen Aufwand:

- Personalquote (Ist-Stellen je 1.000 Einwohner); dies wurde bereits in den überörtlichen Prüfungen 2005 und 2010 festgestellt,
- Maximum bei den Aufwendungen der Reinigung je m² Reinigungsfläche,
- Aufwendungen für Hausmeisterdienste je m² Bruttogrundfläche im dritten Quartil.

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. Diese Kennzahlen sowie strukturelle Rahmenbedingungen und Steuerungsaspekte begründen zusammen die KIWI-Bewertung. Die KIWI-Bewertung zeigt, in welchen Bereichen die Kommune Verbesserungsmöglichkeiten hat. Diese beziehen sich auf Möglichkeiten zur Haushaltskonsolidierung ebenso wie auf Verbesserungen in der Steuerung.

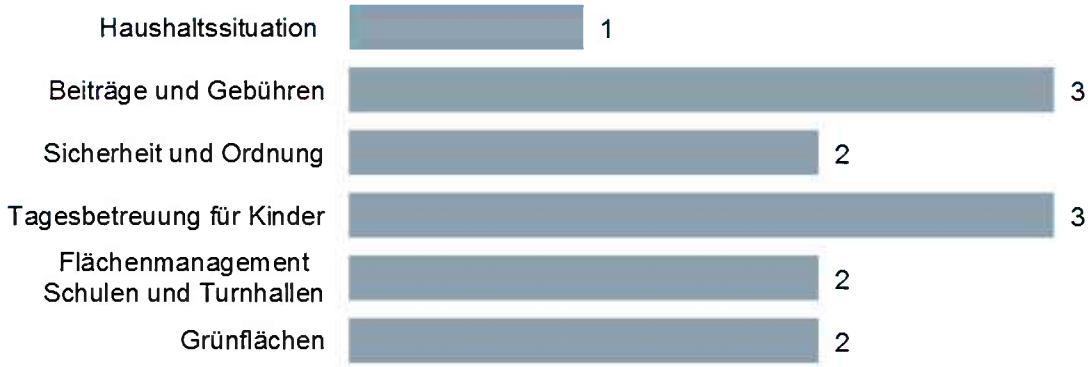
Im Prüfgebiet Finanzen bewertet die GPA NRW hingegen allein die Haushaltssituation. Die KIWI-Bewertung spiegelt hier den Konsolidierungsbedarf wider. Sie zeigt damit auch, wie groß der Handlungsbedarf ist, die von uns aufgezeigten Verbesserungsmöglichkeiten umzusetzen.

KIWI-Merkmale

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

Die Indexierung ist als Balken, bezogen auf die geprüften Aufgabenfelder, dargestellt. Wie die Bewertung zustande kommt, beschreibt die GPA NRW in den Teilberichten.

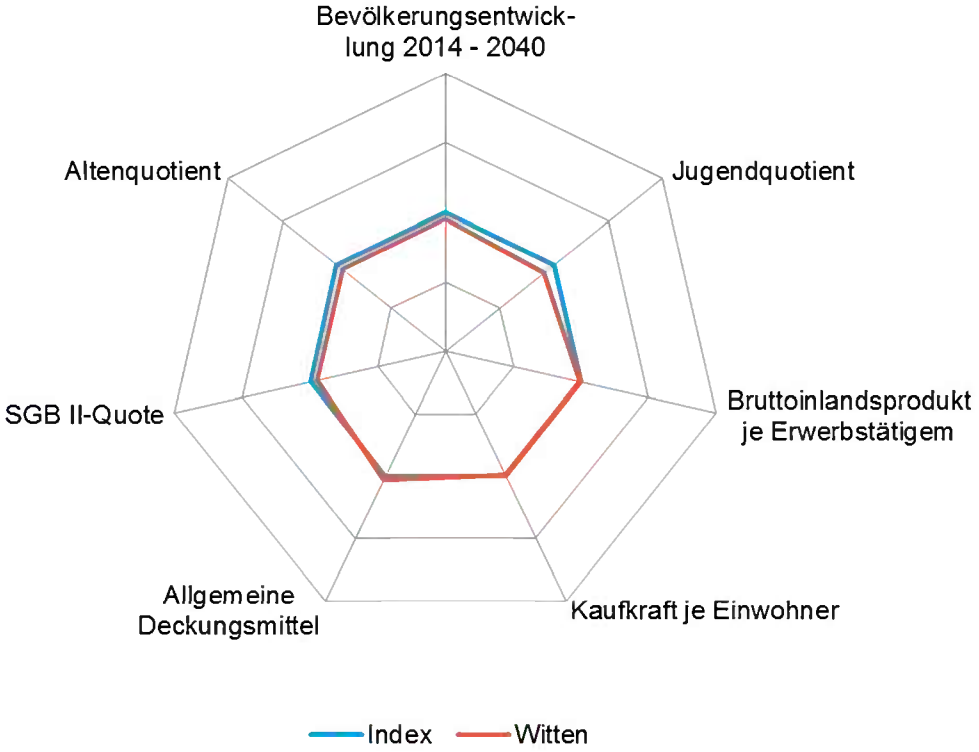
KIWI


Haushaltssituation
1
Beiträge und Gebühren
3
Sicherheit und Ordnung
2
Tagesbetreuung für Kinder
3
Flächenmanagement Schulen und Turnhallen
2
Grünflächen
2

Ausgangslage der Stadt Witten

Strukturelle Situation

Das folgende Netzdiagramm zeigt die strukturellen Rahmenbedingungen der Stadt Witten. Diese prägen die Ausgangslage der Kommune. Die Strukturmerkmale wurden aus allgemein zugänglichen Datenquellen ermittelt[1]. Das Diagramm enthält als Indexlinie den Mittelwert der Kommunen im jeweiligen Prüfsegment, hier den großen 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.

Das Netzdiagramm bestätigt die mindestens durchschnittlichen allgemeinen Deckungsmittel und damit vom Grunde her eine unproblematische Ertragssituation. Auch die Merkmale zur Bevölkerungsstruktur und die SGB-II-Quote geben keinen Hinweis darauf, dass die Stadt Witten hierdurch gegenüber anderen Kommunen benachteiligt ist. Insgesamt sind die im Diagramm dargestellten Strukturmerkmale für die Stadt Witten nicht belastend. Auslöser für die desolate finanzielle Situation können hier eher nicht abgeleitet werden. Die Höhe der allgemeinen Deckungsmittel wird allerdings maßgeblich auch durch hohe Grundsteuerhebesätze beeinflusst.

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

Auch die Sozialstrukturen werden subjektiv durch die Stadt anders wahrgenommen. Diese Aspekte werden besonders im folgenden Abschnitt beleuchtet.

Strukturmerkmale und 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 in einem Interview mit der Bürgermeisterin am 27.10.2016 erörtert.

Die Stadt Witten empfindet eine vollkommen ungerechtfertigte Situation hinsichtlich der Zuordnung von Aufgaben und deren Finanzierung durch Bund, Länder und Kommunen. Die Kommunen werden nach eigener Auffassung zunehmend mit Aufgaben belastet, ohne dass dafür ein finanzieller Ausgleich geleistet werde. Insgesamt sei die Finanzierung der Kommunen nicht auskömmlich. Dies sei wesentlicher Grund für die angespannte finanzielle Lage der Stadt Witten.

Jüngstes Beispiel seien in diesem Zusammenhang die von der Stadt zu leistenden Kosten für Flüchtlinge. Nach Abzug der Erstattungen durch das Land ist der Stadt Witten nach eigenen Berechnungen ein Aufwand von 6 Mio. Euro für das Jahr 2016 entstanden. Dennoch sei der Haushaltsausgleich gelungen, allerdings nur durch Einschränkungen und Verzicht bei anderen Leistungen. Aufwändiger sei auch die Bürgerberatung durch den Anstieg der Migrantenzahl. Hier wird zum Teil durch eine Online-Beratung unterstützt. In Witten leben derzeit (Stand Oktober 2016) 1.600 Flüchtlinge.

Investitions- und Förderprogramme des Bundes und des Landes bedeuten zwar finanzielle Unterstützung, lösen aber auch einen erheblichen personellen Mehraufwand für die Stadt aus.

Nicht aus den Strukturmerkmalen ablesbar ist die Aussage, dass die Bevölkerung durch einen großen Anteil an Langzeitarbeitslosen geprägt sei. Generell löse die Bevölkerungsstruktur durchaus höhere Aufwendungen im Sozial- und Jugendbereich aus. Die Stadt Witten ist nach eigener Aussage in hohem Maße durch die Leistungen in der Jugendhilfe finanziell belastet. Es werden sehr viele präventive Maßnahmen durchgeführt. Ergänzend wird auf den Ausbau der Ganztagsbetreuung hingewiesen. Besonderer Aufwand entsteht in Witten auch durch Soziallasten. Anforderungen der Wohlfahrtsverbände und immer höhere Standards durch Bundes- und Landesvorgaben, z.B. bei der U 3- und Ü 3-Betreuung, seien für die Kommunen zunehmend belastender und kaum zu finanzieren.

Neben der nicht auskömmlichen Gemeindefinanzierung und den höheren Aufwendungen für Jugend- und Sozialhilfe sieht die Stadt Witten auch eine zunehmende Benachteiligung der kreisangehörigen Städte gegenüber den kreisfreien Städten. Bei der Verteilung von Wirtschaftsförderungsmitteln sind nach Auffassung der Stadt die kreisangehörigen Kommunen schlechter gestellt. Die Benachteiligung verstärke sich durch die regionale Lage im Städtedreieck Bochum, Dortmund und Hagen. Fördermittel fließen vielfach in diese kreisfreien Städte. Witten sei deshalb besonders benachteiligt. Aktuelles Beispiel sei die Sanierung und Entwicklung der Opel-Flächen in Bochum mit entsprechenden Fördermitteln.

Letztlich mache sich aber auch der noch nicht abgeschlossene Strukturwandel in der Stadt bemerkbar. Witten war ein starker Wirtschaftsstandort der Eisen- und Stahlindustrie. Der Verlust dieser Arbeitsplätze konnte bisher nicht aufgefangen werden. Inzwischen steigt die Zahl der Arbeitsplätze, insbesondere im Dienstleistungsbereich und liegt (Stand Juni 2015) bei etwa 31.700.

Als nachteilig wirke sich aus, dass die Stadtentwicklung nicht mit dem Strukturwandel Schritt gehalten habe. Mehr als 30 Jahre sei die Stadtentwicklung vernachlässigt worden und habe praktisch nicht stattgefunden. Ein strukturierter Stadtentwicklungsprozess finde seit etwa 2005 statt. Bei dem Stadtentwicklungsprozess gehe es darum, ein mittel- und langfristiges Entwicklungskonzept mit den Schwerpunkten, Leitzielen und Leitbildern für die zukünftige Entwicklung der Stadt zu erarbeiten bzw. fortzuschreiben. Es geht außerdem darum, die weiteren Standortfaktoren zu stärken und strukturwirksame Projekte zu entwickeln oder zu unterstützen. Gute Kindertagesbetreuung und gute Schulen als Basis für Familienfreundlichkeit seien vorhanden. Weitere Bausteine einer langfristigen Entwicklung sind die Einrichtung von Bildungsquartieren, die Projekte Soziale Stadt Annen und Heven-Ost/Crengeldanz, Integriertes Stadtentwicklungskonzept (ISEK) Innenstadt und ISEK Universität und Umfeld, Privatisierung des Bahnhofes, Kornmarktbebauung, Rathaussanierung als Teil der Verbesserung der Innenstadt u.a. Die örtlichen Unternehmen beteiligen sich aktiv und übernehmen Patenschaften für einzelne Projekte.

Der Stadtentwicklungsprozess steht regelmäßig auch auf der Tagesordnung der wöchentlichen Sitzungen des Verwaltungsvorstandes. Er wird insbesondere durch die Stabsstelle begleitet. Grundlage ist u.a. das Stadtentwicklungskonzept „Unser Witten 2020“. Ergänzend sind Masterpläne und weitere Handlungskonzepte zu allen Lebensbereichen und Handlungsfeldern erstellt. Das Statistikamt erstellt als weitere Planungsgrundlagen ein statistisches Jahrbuch und weitere Auswertungen, z.B. Stadtteilprofile. Sämtliche Maßnahmen unterliegen einem Controlling der Stabsstelle. Insgesamt setzen sich Verwaltung und Kommunalpolitik intensiv mit langfristigen Entwicklungen und demografischen Veränderungen auseinander und gestalten den Stadtentwicklungsprozess aktiv. Verbessert werden können nach Auffassung der Stadt die Beteiligung und das aktive Handeln der kommunalpolitischen Entscheidungsebene. Allerdings erfordere die Zusammensetzung des Rates mit immerhin elf Fraktionen auch einen hohen Abstimmungsaufwand.

Wichtig ist der Bürgermeisterin eine regelmäßige Beteiligung der Bürger. Regelmäßige Stadtteilkonferenzen, Stadtteilforen mit Bürgerbeteiligung, monatliche Bürgersprechstunden, Marktsprechstunden und Schülersprechstunden stellen dies sicher.

Zweimal im Jahr finden Unternehmertreffen statt, um auch die heimische Wirtschaft in aktuelle Entwicklungen einzubeziehen. Derzeit besteht die Forderung zur Ausweisung neuer Gewerbegebiete. Diese Flächen seien auch zur Erweiterung für bestehende Betriebe erforderlich, die sonst möglicherweise den Standort wechseln. Zur Behebung des Gewerbeflächendefizites und der Mobilisierung von potenziellen Gewerbeflächen mit Entwicklungshemmnissen arbeitet die Stadtplanung intensiv an der Aufarbeitung und baulichen Folgenutzung von Industrie- und Gewerbebrachen, auf denen neue Gewerbe- und Industriebetriebe angesiedelt werden sollen. Beispiele sind die ehemalige Thyssendeponie und der Güterbahnhof Witten-Ost.

Die Stadt räumt ein, dass zum Teil in finanziell guten Zeiten durchaus auch überdurchschnittliche Standards geschaffen worden seien. Grundsätzlich werden Dienstleistungen mit hoher

Qualität erbracht. Das kommunale Angebot soll die Standortfaktoren stärken und für alle eine gute Lebensqualität in Witten sicherstellen.

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 § 105 der Gemeindeordnung Nordrhein-Westfalen (GO NRW).

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 großen kreisangehörigen Kommunen miteinander

Der Prüfbericht richtet sich an die für die Gesamtsteuerung Verantwortlichen der Kommunen in Rat und Verwaltung. Er zielt darauf ab, diesen Personenkreis insbesondere in Haushaltskonsolidierungsprozessen zu unterstützen und so einen Beitrag zur Sicherung der Zukunftsfähigkeit der Kommune zu leisten.

Prüfbericht

Der Prüfbericht besteht aus dem Vorbericht und den Teilberichten:

- Der Vorbericht informiert über die wesentlichen Ergebnisse der Prüfung. Zudem enthält er Informationen über die strukturellen Rahmenbedingungen der Kommune, die Handlungsfelder des KIWI[2], zum Prüfungsablauf sowie zur Prüfungsmethodik.
- Die Teilberichte beinhalten die ausführlichen Ergebnisse der einzelnen Prüfgebiete.

Das GPA-Kennzahlenset für die Stadt Witten stellen wir im Anhang zur Verfügung.

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.

[2] Kommunalindex für Wirtschaftlichkeit

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. In der Stadt Witten 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.

Die in dem Bericht genannten Rechtsgrundlagen wurden in der Fassung angewendet, die zum Zeitpunkt des geprüften Sachverhaltes galten.

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.

Die Kommune soll ihren Kennzahlenwert gut einordnen können. Deshalb stellen wir im GPA-Kennzahlenset 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 interkommunalen Vergleich hat die GPA NRW die Werte der großen kreisangehörigen Kommunen einbezogen. Die Anzahl der Vergleichskommunen wird im Verlauf der Prüfung dieses Segments mit der Zahl der geprüften Städte wachsen. 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.

Strukturen

Die Haushaltswirtschaft in den Kommunen hängt von verschiedenen externen und internen Einflussfaktoren ab. 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. Diese Kommunen erfüllen ihre Aufgaben vollständig und rechtmäßig. 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 die GPA NRW weitere Kriterien zugrunde legt, stellt sie diese in den Teilberichten dar.

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 jeden der so ermittelten Beträge kann die Kommune durch die konkreten Handlungsempfehlungen kurzfristig vollständig verwirklichen: Personalkapazitäten sollen sozialverträglich abgebaut werden, die Reduzierung kommunaler Gebäudeflächen erfordert ggf. Vermarktungschancen und energetische Einsparungen setzen vielfach Investitionen voraus. Die im Prüfbericht ausgewiesenen Potenziale sind deshalb als Orientierungsgrößen zu verstehen. Die GPA NRW möchte damit die Kommunen unterstützen, in Kenntnis der finanziellen Tragweite ihre eigene Praxis zu überdenken. In der Folge sollte die Kommune nach dem Beispiel vorgefundener effizienter Alternativen in anderen Kommunen versuchen, ihre eigene Praxis zu ändern oder zu überdenken. Unter Berücksichtigung ihrer spezifischen Rahmenbedingungen können die Kommunen auf dieser Grundlage konkrete Konsolidierungsbeiträge für ihre Haushaltsplanungen ableiten. Weitere Handlungsoptionen zur Konsolidierung weist die GPA NRW im Prüfbericht auf der Grundlage individueller Möglichkeiten der Kommunen aus.

Der Prüfung lag keine vollständige Betrachtung von Kernverwaltung, Sondervermögen und Beteiligungen zugrunde. Es ist daher möglich, dass in anderen Bereichen weitere Verbesserungsmöglichkeiten bestehen, die über in diesem Prüfbericht beschriebenen Handlungsempfehlungen und ggfls. dargestellten monetären Potenziale hinausgehen.

GPA-Kennzahlenset

Steuerungsrelevante Kennzahlen der von der GPA NRW betrachteten kommunalen Handlungsfelder stellen wir im GPA-Kennzahlenset dar. 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 die Kommunen sie für ihre interne Steuerung nutzen.

Prüfungsablauf

Die Prüfung in der Stadt Witten hat die GPA NRW von September 2016 bis März 2017 durchgeführt.

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

Für den interkommunalen Vergleich und die Teilprüfungen wurden in der Stadt Witten Daten aus dem Jahr 2014 verwendet. Nur für die Prüfung wurden die Jahresabschlüsse 2008 bis 2015, die Haushaltsplanungen bis 2017/18 und die Berichte des örtlichen Rechnungsprüfungsamtes einbezogen.

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

Geprüft haben:

Leitung der Prüfung	Johannes Thielmann
Finanzen	Jürgen Schwanitz
Personalwirtschaft und Demografie	Marie-Kristin Dirks
Sicherheit und Ordnung	Marie-Kristin Dirks
Tagesbetreuung für Kinder	Marie-Kristin Dirks
Schulen	Ralf Kämmle
Grünflächen	Ralf Kämmle

Das Prüfungsergebnis haben die Prüfer mit den beteiligten Beschäftigten in den betroffenen Organisationseinheiten erörtert. Am 04.04.2017 fand ein Abschlussgespräch mit dem Verwaltungsvorstand und Vertretern der beteiligten Organisationseinheiten statt. Aufgrund ergänzender Arbeiten in den Berichten haben sich die Stadt Witten und die GPA NRW auf einen zweiten Termin verständigt. Das endgültige Abschlussgespräch zur Prüfung fand am 09.05.2017 statt.

Herne, den 09.08.2017

gez.	gez.
Doris Krüger	Johannes Thielmann
Abteilungsleitung	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