

Beschlussvorlage der Verwaltung Nr.: 20200440

Status: öffentlich

Datum: 19.02.2020

Verfasser/in: Herr Schotte

Fachbereich: Amt für Finanzsteuerung

Bezeichnung der Vorlage:

Beschluss über die Stellungnahme der Stadt Bochum zum gpaNRW Prüfungsbericht vom 06.02.2020

Beschlussvorschriften:

Beratungsfolge:

Gremien:

Rechnungsprüfungsausschuss

Haupt- und Finanzausschuss

Rat

Sitzungstermin:

28.02.2020

04.03.2020

12.03.2020

Zuständigkeit:

Vorberatung

Vorberatung

Entscheidung

Kurzübersicht:

Die Verwaltung nimmt mit dieser Beschlussvorlage zu dem Prüfungsbericht der gpaNRW vom 06.02.2020 Stellung. Der Rat hat aufgrund der Neuregelung des Stellungnahmeverfahrens nach § 105 Abs. 6 und 7 GO NRW über die Stellungnahme zu dem Prüfungsbericht zu beschließen.

Beschlussvorschlag:

Der Rat beschließt die Stellungnahme zum Prüfungsbericht der Gemeindeprüfungsanstalt NRW (gpaNRW) vom 06.02.2020.

Begründung:

Die gpaNRW hat in 2018/2019 die Stadt Bochum planmäßig geprüft und dem Oberbürgermeister den Abschlussbericht vom 06.02.2020 zugeleitet. Der Bericht ist als Anlage beigefügt.

Die gpaNRW legt für ihre Regelprüfungen der kreisfreien Städte wechselnde Prüfungsschwerpunkte fest.

Geprüft wurden diesmal die Bereiche:

- ➔ Finanzen
- ➔ Hilfe zur Erziehung
- ➔ Hilfe zur Pflege
- ➔ Grundsicherung für Arbeitssuchende nach dem SGB II
- ➔ Verkehrsflächen
- ➔ Friedhofswesen
- ➔ Bauaufsicht
- ➔ Zahlungsabwicklung / Vollstreckung

Die Prüfung der gpaNRW basiert auf den Zahlen für 2017 und 2018.

Soweit aktuelle Entwicklungen wesentlich abweichende Ergebnisse zeigen, wurden diese durch die gpaNRW in den schriftlichen Ausführungen zu den Prüfungsfeststellungen berücksichtigt.

Die gpaNRW verfolgt einen vergleichenden Ansatz. Die Werte der Stadt Bochum werden mit den Werten von 22 kreisfreien Städten verglichen. Auf dieser Basis erfolgt eine Einordnung / Bewertung der Stadt Bochum. Ggf. werden Handlungsempfehlungen zur Verbesserung gegeben. Die Beurteilung erfolgt dabei im Wesentlichen aus rein betriebswirtschaftlicher Sicht. Für die Grunddaten greift die gpaNRW auf Daten von IT.NRW und andere offizielle Quellen zurück, damit eine Vergleichbarkeit gewährleistet ist. Für die Einwohnerzahl hat IT.NRW die Daten aus der Zensuserhebung aus 2011 fortgeschrieben. Die Stadt Bochum ermittelt auf Basis ihrer eigenen, genaueren Daten aus dem Einwohnerregister eine höhere Einwohnerzahl und auch eine leicht positive Bevölkerungsentwicklung. Die von der gpaNRW ermittelten einwohnerbezogenen Kennzahlen und die beschriebenen zukünftigen Risiken relativieren sich daher aus Sicht der Stadt Bochum in geringem Umfang.

Neben der aktuellen Prüfung hat die gpaNRW für die Handlungsfelder der vorangegangenen Prüfung Vergleichskennzahlen erhoben, um die Entwicklung dieser Bereiche von der letzten Prüfung bis zur aktuellen Prüfung zu dokumentieren und einen Zeitreihenvergleich zu ermöglichen (gpaNRW-Kennzahlenset). Das Kennzahlenset ist als Anlage beigefügt.

Die Verwaltung und die gpaNRW haben sich im Rahmen der Prüfung eng miteinander abgestimmt.

Das Verfahren der überörtlichen Prüfung durch die gpaNRW ist auch geprägt durch die Neuregelung des Stellungnahmeverfahrens nach § 105 Abs. 6 und 7 GO NRW. Danach hat der Rat über die Stellungnahme zu dem Prüfungsbericht zu beschließen.

Die Berichte und Stellungnahmen der geprüften kreisfreien Städte werden den jeweils zuständigen Kommunalaufsichten der Bezirksregierungen zugeleitet und auf der Homepage der gpaNRW veröffentlicht.

Prüfungsfeststellungen (grundsätzlich)

Die gpaNRW stellt für die Stadt Bochum insgesamt eine positive Entwicklung fest.

Der Konsolidierungsdruck bleibt dennoch hoch, da die Ergebnisse der Stadt Bochum strukturell weiterhin defizitär sind. Diese Feststellung der gpaNRW beruht auf der Tatsache, dass aufgrund der positiven wirtschaftlichen Entwicklung die Einnahmen (insb. Schlüsselzuweisungen, Gewerbesteuer) in 2017 und 2018 im Vergleich zum Durchschnitt der letzten Jahre überdurchschnittlich angestiegen sind. Werden diese konjunkturbedingten Steigerungen komplett nivelliert, reduzieren sich automatisch auch die Ergebnisse.

Das Eigenkapital der Stadt Bochum ist in den Haushaltsjahren bis 2017 aufgrund der negativen Jahresergebnisse deutlich rückläufig. Dennoch ist die Eigenkapitalausstattung im Vergleich der kreisfreien Städte noch überdurchschnittlich. Eine drohende Überschuldung ist nicht ersichtlich. Vielmehr konnte in 2018 aufgrund des positiven Jahresergebnisses erstmals wieder ein steigendes Eigenkapital ausgewiesen werden. Auch das Jahr 2019 wird voraussichtlich mit einem positiven Ergebnis abschließen. Zudem geht der Haushaltsplan 2020/21 durchgehend von positiven Jahresergebnissen und damit steigenden Eigenkapital aus.

Bei den Feststellungen zur Schuldenentwicklung wird auf den Gesamtkonzern abgestellt. Die überdurchschnittliche Verschuldung resultiert insb. auch aus den hohen Liquiditätskrediten. Durch die seit 2017 wieder verbesserte Selbstfinanzierungskraft wird die Möglichkeit zur Verringerung der Liquiditätskredite gesehen.

Die gpaNRW stellt zudem fest, dass der Abbau des als Folge einer in der Vergangenheit zu geringen Investitionstätigkeit in Gebäude und Straßen bestehende Sanierungs- und Investitionsstau u.a. mit Unterstützung von Fördermitteln eingeleitet wurde. Der daraus resultierende Finanzbedarf wird allerdings neue Investitionsdarlehen erfordern.

Die Stadt Bochum weist in den meisten Prüfungsfeldern keine auffälligen Abweichungen aus.

Im Bereich der Zahlungsabwicklung/Vollstreckung sind die Prüfungsergebnisse der Stadt Bochum im besten Bereich.

Die gpaNRW benennt für die Stadt Bochum insbesondere folgende Risiken:

- Die Steuerentwicklung
- Die Auswirkungen der demografischen Entwicklung
- Die Entwicklung der Soziallasten (auch wegen der demografischen Entwicklung)
- Die erforderliche Substanzerhaltung der Infrastruktur

Stellungnahme (grundsätzlich)

Die insgesamt positive Entwicklung ist erfreulich und hat ihren vorläufigen Höhepunkt in der Verabschiedung eines ausgeglichenen und damit genehmigungsfreien Haushaltsplanes 2020/2021.

Die Ermittlung des strukturellen Ergebnisses hat systematische Schwächen, ist aber in der Zielsetzung und im Ergebnis nachvollziehbar.

Die Feststellung eines weiterhin bestehenden hohen Konsolidierungsdrucks wird geteilt. Die aktuell positive Entwicklung kann mittel- und langfristig nur Bestand haben, wenn weiterhin Anstrengungen zur Konsolidierung und Optimierung unternommen werden.

Bei weiterhin positiven Jahresergebnissen sind die Erhaltung des Eigenkapitalbestandes und die Finanzierung der von Bund und Land übertragenen zusätzlichen Leistungen gewährleistet. Die Stadt Bochum fordert deshalb weiterhin eine bessere finanzielle Ausstattung der Kommunen.

Es muss unbedingt sichergestellt sein, dass die zusätzlichen Leistungen, die sich durch bundes- bzw. landesgesetzliche Änderungen ergeben, bei der Umsetzung in den Kommunen ergebnisneutral sind.

Zudem werden gerade die durch den Strukturwandel besonders geforderten Kommunen des Ruhrgebiets mit den daraus resultierenden nachhaltig wirkenden zusätzlichen wirtschaftlichen Belastungen gerade im Sozialbereich häufig unzureichend finanziell alimentiert.

Der aus der Vergangenheit resultierende Sanierungsstau wurde erkannt und wird durch die in den letzten Jahren begonnene und aktuell auf noch höherem Niveau fortgesetzte Investitionsoffensive sukzessive abgebaut. Die aktuelle Zustandsbeschreibung auf Basis der laufenden Überprüfung ist insoweit positiv. Die aus dem erhöhten Investitionsvolumen resultierende Zunahme an Investitionskrediten ist hinnehmbar, da die Werterhaltung gewährleistet werden muss und die aktuellen Finanzierungsmöglichkeiten und –kosten gut bzw. niedrig sind.

Die von der gpaNRW getroffenen Feststellungen sind in der Regel bereits von der Verwaltung erkannt und deren Lösung angegangen worden (z.B. Friedhofsflächenentwicklungskonzept). Die darüber hinaus gehenden Anregungen der gpaNRW wurden von der Verwaltung auf ihre sinnvolle Umsetzbarkeit geprüft und sind teilweise schon umgesetzt.

Die von der gpaNRW festgestellten Risiken werden von der Verwaltung vielfach geteilt. Allerdings sieht die Verwaltung in dem laufenden Strukturwandel auch Chancen für eine positive Entwicklung, die insbesondere durch die Bochum Strategie strukturiert und operationalisiert werden. Unter rein wirtschaftlichen Aspekten ist hier die Entwicklungsfläche Mark 51.7 und der Ausbau der Stadt Bochum zum Wissensstandort hervorzuheben.

Die von der gpaNRW gemachten Anmerkungen zu möglichen Einschränkungen von Verbesserungsmöglichkeiten durch die bestehenden datenschutzrechtlichen Regelungen der Stadt Bochum nimmt die Verwaltung zum Anlass, um die betroffenen Prozesse auf diesbezügliche Optimierungsmöglichkeiten zu überprüfen.

Feststellungen, Empfehlungen und Stellungnahmen (detailliert)

Die Stadt Bochum muss zu den einzelnen Feststellungen und Empfehlungen der gpaNRW Stellung nehmen.

Die detaillierte Auflistung der Feststellungen und Empfehlungen mit den dazugehörigen Stellungnahmen ist als Anlage beigefügt.

Grob skizziert lassen sich für die einzelnen Prüfbereiche folgende Kernpunkte festhalten:

Finanzen

Die von der gpaNRW empfohlene Trendumkehr beim Eigenkapitalverbrauch ist mit dem positiven Jahresabschluss 2018, dem absehbar ebenfalls positiven Jahresabschluss 2019 und dem ausgeglichenen Haushaltsplan 2020/2021 in den kommenden Jahren bereits eingeleitet. Die in der Vergangenheit beschlossenen Maßnahmen des Haushaltssicherungskonzeptes, insbesondere die Geschäftsprozessoptimierung, werden weiter verfolgt. Die Möglichkeiten zu einer über das bisherige Maß hinausgehenden Haushaltskonsolidierung sind jedoch weitestgehend ausgeschöpft. Vielmehr ist eine Verbesserung bzw. Verstetigung der Einnahmeseite auch bei schlechteren gesamtwirtschaftlichen Rahmenbedingungen unabdingbare Voraussetzung für eine grundsätzliche und dauerhafte Verbesserung der Haushaltssituation.

Auch die empfohlene weitere Rückführung der Liquiditätskredite ist abhängig von der Verstetigung der Einnahmeseite. Das Risiko aus einem Anstieg des Zinsniveaus ist durch vorgenommene langfristige Zinssicherungen allerdings begrenzt, so dass kurz- bis mittelfristig relevante Auswirkungen auf den Haushalt nicht zu befürchten sind.

Das Risiko der stetig ansteigenden Versorgungsauszahlungen wird von der Stadt Bochum gesehen. Die Stadt Bochum lässt die mittel- und langfristige Entwicklung der Versorgungsauszahlungen regelmäßig im Rahmen der Erstellung der Pensionsgutachten berechnen. Die Ergebnisse der Pensionsgutachten sind Bestandteil der Haushaltsplanung und der mittelfristigen Finanzplanung. Die Liquiditätsbelastung durch die Pensionszahlungen wird sich bis zum Jahr 2045 auf rd. 60 Mio. EUR verdoppeln. In der Ergebnisrechnung werden die Pensionsaufwendungen über die gebildeten Rückstellungen abgebildet, so dass die steigenden Auszahlungen keinen Einfluss auf die wirtschaftlichen Ergebnisse der zukünftigen Haushalte haben werden.

Hilfe zur Erziehung

Die Kosten der Hilfen zur Erziehung sind im Vergleich der anderen geprüften 22 Städte niedrig. Nach den Feststellungen der gpaNRW liegen die Gründe für diese positive Tatsache in den wirtschaftlichen Vorgaben bei der Leistungsvergabe und der verstärkten Präventionsarbeit. Die Falldichte (Anzahl der Hilfefälle je 1.000 Einwohner von 0 bis unter 21 Jahren) ist allerdings weiterhin hoch.

Die strategischen Konzepte (bedarfsgerechte Hilfen, effektive Steuerung der Hilfen und Ausbau der Präventionsarbeit) sowie die vorliegenden Konzepte zum Controlling, zur Fallsteuerung und zum Rückkehrmanagement werden positiv bewertet.

Die personelle Ausstattung entspricht den Richtwerten der gpaNRW mit der Besonderheit, dass das Jugendamt der Stadt Bochum neben dem Sozialen Dienst weitere Spezialdienste im Bereich der Hilfen zur Erziehung anbietet.

Verbesserungspotenzial wird daher im Wesentlichen nur durch organisatorische Maßnahmen im Bereich der Refinanzierung der Hilfen zur Erziehung gesehen.

Hilfe zur Pflege

Die Stadt Bochum erreicht bei den Transferaufwendungen ein besseres Ergebnis als der Mittelwert der Vergleichskommunen. Die von der gpaNRW gemachten Empfehlungen richten sich daher im Wesentlichen auf organisatorische Maßnahmen und Maßnahmen zur Verbesserung des Controllings.

Die von der Prüfungsanstalt angenommene Bevölkerungsentwicklung erwartet allerdings eine weitere Alterung der Bevölkerung in Bochum. Diese Entwicklung wird bundesweit erwartet und ist keine Besonderheit der Stadt Bochum. Der damit verbundene Anstieg der pflegebedürftigen Menschen in Einrichtungen wird durch das Angehörigen-Entlastungsgesetz mutmaßlich noch verstärkt, da die Grenze der Unterhaltungspflicht der Angehörigen angehoben wurde und dadurch die finanzielle Schwelle für eine Entscheidung zur Heimunterbringung sinkt.

Die Stadt Bochum ist deshalb durch die Beibehaltung der Strategie „ambulant vor stationär“ auch hier auf dem richtigen Weg. Darüber hinaus legt die Stadt Bochum großen Wert auf präventive Maßnahmen. Insbesondere die bereits vor Jahren aufgebaute altengerechte und bürgernahe Seniorenarbeit und die Pflege- und Wohnberatung sind sinnvolle Maßnahmen zur Steuerung des Pflegebedarfes bzw. der Pflegeformen.

Durch die laufende Optimierung des Controllings, das Wissensmanagement und die Geschäftsprozessoptimierung wird eine weitere Verbesserung der Vernetzung und der Prozesse erwartet.

Die noch gemachten Verbesserungsempfehlungen der gpaNRW werden von der Verwaltung geprüft und umgesetzt.

Grundsicherung für Arbeitssuchende nach dem SGB II

Die Sozialstruktur der Stadt Bochum liegt im Mittelfeld der Vergleichsstädte. Die Zahl der Leistungsbezieher ist sogar vergleichsweise unauffällig. Dementsprechend gehört Bochum zu den 50% der Städte mit den geringsten Kosten der Unterkunft und Heizung bezogen auf die Einwohnerzahl. Lediglich bei den Transferaufwendungen für einmalige Leistungen schneidet die Stadt Bochum im Vergleich schlechter ab. Dies ist jedoch aufgrund des massiven Bedarfes an Erstausrüstungen durch die Zuzüge von Geflüchteten in den Jahren 2015 bis 2017 nachvollziehbar begründet.

Die gpaNRW empfiehlt daher lediglich, dass die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter in der Leistungsgewährung noch einmal gesondert darauf hingewiesen werden sollen, dass Ersatzbeschaffungen als Bundesleistung in Form eines Darlehens nach § 24 Abs. 1 SGB II zu gewähren sind. Durch eine noch bessere Zuordnung der Leistungen könnten die Kosten für einmalige Leistungen weiter reduziert werden. Obwohl ein schriftlicher Hinweis für die Abgrenzung der Leistungsarten über die existierenden fachlichen Hinweise der Bundesagentur für Arbeit bereits vorliegt, werden die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter aufgrund der Empfehlung der gpaNRW noch einmal auf die korrekte Abgrenzung der Leistungsarten hingewiesen.

Verkehrsflächen

Die Stadt Bochum verfügt durch regelmäßige Zustandserfassungen und –bewertungen sowie die Vorhaltung der vorhandenen Informationen in einer entsprechenden Datenbank über geeignete Instrumente zur Steuerung der Verkehrsflächenunterhaltung. Obwohl der Abnutzungsgrad der Verkehrsflächen rechnerisch vergleichsweise hoch ist, befinden sich die Verkehrsflächen nach der letzten Zustandsbewertung aus 2014 insgesamt in einem guten Zustand. Rechnerisch sieht die gpaNRW einen erhöhten Investitions- und Unterhaltungsbedarf.

Die von der gpaNRW gewünschte Gesamtstrategie für ein nachhaltiges Erhaltungsmanagement wird von der Verwaltung auf Basis der Ergebnisse der laufenden Zustandserfassung und –auswertung zusammen mit einem Aufbruchmanagement in Verbindung mit der Einführung einer Baustellenmanagementsoftware entwickelt.

Friedhofswesen

Für das Friedhofswesen gibt die gpaNRW lediglich Empfehlungen für eine Optimierung der Öffentlichkeitsarbeit und weist pflichtgemäß auf Erhöhungspotenziale beim Kostendeckungsgrad hin.

Das bestehende Friedhofskonzept gibt die strategischen Ziele für die Steuerung des Friedhofswesens vor. Der Kostendeckungsgrad liegt trotz des bestehenden Wettbewerbs bei ca. 89 %. Eine höhere Kostendeckung wird lediglich durch die geringen Auslastungsgrade bei den Trauerhallen verhindert. Das auf Basis des Friedhofskonzeptes betriebene Flächenmanagement ist notwendig, um einer zukünftig weiter sinkenden Auslastung entgegen zu wirken. Die Grünpflege ist im Vergleich, insbesondere bedingt durch niedrige Unterhaltungsaufwendungen, günstig, zeigt aber auch den bestehenden Sanierungs- und Erneuerungsbedarf der Flächen- und Infrastruktur auf den Friedhöfen.

Bauaufsicht

Die gpaNRW weist darauf hin, dass trotz der umfassend geregelten Arbeitsabläufe und Entscheidungsprozesse die Gesamtlaufzeit der Bauanträge über der von der gpaNRW festgelegten Orientierungsgröße von 12 Wochen liegt. Optimierungspotenzial wird hier insbesondere in einem konsequenten Umgang mit unvollständigen „Altfällen“ gesehen. Die Verwaltung wird die Empfehlung der gpaNRW zur Überprüfung des derzeitigen sternförmigen Verfahrens bei der Anforderung von internen und externen Stellungnahmen zu Bauanträgen aufnehmen, um das Verfahren weiter zu verschlanken. Der Leistungswert der Stadt Bochum bei der Genehmigung von Bauanträgen ist besser als der Mittelwert, die Beratungsdauer in der Bauberatung liegt nah am Mittelwert.

Zahlungsabwicklung / Vollstreckung

Die Zahlungsabwicklung und Vollstreckung wird durchweg positiv beurteilt. Beide Bereiche liegen nah beim Optimum. Die Vollstreckung weist einen hohen Aufwandsdeckungsgrad auf. Die gpaNRW sieht lediglich geringes Verbesserungspotenzial in der Erhöhung der SEPA-Lastschriftmandate.

Finanzielle Auswirkungen:

Mittelbedarf für die Durchführung der Maßnahmen:

Jährliche Folgekosten (gemäß beiliegender Berechnung):

Anlagen:

Stadt_Bochum_Gesamtbericht_2019_04 einschließlich Kennzahlen-Set
Zusammenstellung der Feststellungen und Empfehlungen der gpaNRW einschließlich der Stellungnahmen der Verwaltung