

# ÜBERÖRTLICHE PRÜFUNG

*der Stadt Recklinghausen  
im Jahr 2022*

Gesamtbericht

# INHALTSVERZEICHNIS

<b>Gesamtbericht</b>	<b>1</b>
0.1 Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Stadt Recklinghausen	5
0.1.1 Managementübersicht	5
0.2 Ausgangslage der Stadt Recklinghausen	7
0.2.1 Strukturelle Situation	7
0.2.2 Umgang mit Feststellungen und Handlungsempfehlungen aus vergangenen Prüfungen	10
0.3 Interkommunale Zusammenarbeit	10
0.3.1 IKZ - Ergebnisse	11
0.3.2 Situation und Handlungsperspektiven für die Stadt Recklinghausen	19
0.4 Überörtliche Prüfung	22
0.4.1 Grundlagen	22
0.4.2 Prüfungsbericht	22
0.5 Prüfungsmethodik	24
0.5.1 Kennzahlenvergleich	24
0.5.2 Strukturen	25
0.5.3 Konsolidierungsmöglichkeiten	25
0.5.4 gpa-Kennzahlenset	25
0.6 Prüfungsablauf	25
0.7 Anlage: Ergänzende Tabellen	27
<b>1. Finanzen</b>	<b>33</b>
1.1 Managementübersicht	33
1.1.1 Haushaltssituation	33
1.1.2 Haushaltssteuerung	34
1.2 Inhalte, Ziele und Methodik	35
1.3 Haushaltssituation	36
1.3.1 Haushaltsstatus	37
1.3.2 Ist-Ergebnisse	41
1.3.3 Plan-Ergebnisse	46
1.3.4 Eigenkapital	53
1.3.5 Schulden und Vermögen	57
1.4 Haushaltssteuerung	69
1.4.1 Informationen zur Haushaltssituation	69
1.4.2 Wirkung der kommunalen Haushaltssteuerung	71
1.4.3 Ermächtigungsübertragungen	75
1.4.4 Fördermittelmanagement	80
1.5 Anlage: Ergänzende Tabellen	84

<b>2.</b>	<b>Beteiligungen</b>	<b>92</b>
2.1	Managementübersicht	92
2.2	Inhalte, Ziele und Methodik	92
2.3	Beteiligungsportfolio	94
2.3.1	Beteiligungsstruktur	94
2.3.2	Wirtschaftliche Bedeutung	97
2.4	Beteiligungsmanagement	100
2.4.1	Organisation des Beteiligungsmanagements	101
2.4.2	Berichtswesen	103
2.4.3	Unterstützung der Vertreterinnen und Vertreter in den Gremien	105
2.5	Prüfung der Einflussnahme der Stadt bei ausgewählten Beteiligungen	107
2.5.1	Rechtliche Sicherstellung der Einflussnahme	108
2.5.2	Einflussnahme auf die Ergebnisverwendung	110
2.6	Anlage: Ergänzende Tabellen	116
<b>3.</b>	<b>Hilfe zur Erziehung</b>	<b>118</b>
3.1	Managementübersicht	118
3.2	Inhalte, Ziele und Methodik	119
3.3	Strukturen	120
3.3.1	Strukturkennzahlen	121
3.3.2	Umgang mit den Strukturen	123
3.3.3	Präventive Angebote	123
3.4	Organisation und Steuerung	126
3.4.1	Organisation	126
3.4.2	Gesamtsteuerung und Strategie	127
3.4.3	Finanzcontrolling	129
3.4.4	Fachcontrolling	131
3.5	Verfahrensstandards	133
3.5.1	Prozess- und Qualitätsstandards	133
3.5.2	Prozesskontrollen	142
3.6	Personaleinsatz	143
3.6.1	Allgemeiner Sozialer Dienst	145
3.6.2	Wirtschaftliche Jugendhilfe	145
3.7	Leistungsgewährung	146
3.7.1	Fehlbetrag und Einflussfaktoren	146
3.7.2	Hilfen nach §§ 27 ff. SGB VIII	156
3.7.3	Unbegleitete minderjährige Ausländer	170
3.8	Anlage: Ergänzende Tabellen	172
<b>4.</b>	<b>Bauaufsicht</b>	<b>176</b>
4.1	Managementübersicht	176
4.2	Inhalte, Ziele und Methodik	176

4.3	Baugenehmigung	177
4.3.1	Strukturelle Rahmenbedingungen	177
4.3.2	Rechtmäßigkeit	179
4.3.3	Geschäftsprozesse	181
4.3.4	Prozess des einfachen Baugenehmigungsverfahrens	182
4.3.5	Digitalisierung	184
4.3.6	Personaleinsatz	186
4.3.7	Bauberatung	189
4.3.8	Dauer der Genehmigungsverfahren	191
4.3.9	Transparenz und Steuerung	195
4.4	Anlage: Ergänzende Tabellen	196
<b>5.</b>	<b>Verkehrsflächen</b>	<b>199</b>
5.1	Managementübersicht	199
5.2	Inhalte, Ziele und Methodik	200
5.3	Steuerung	200
5.3.1	Datenlage	201
5.3.2	Straßendatenbank	201
5.3.3	Kostenrechnung	203
5.3.4	Strategische Ausrichtung und operatives Controlling	204
5.4	Prozessbetrachtung	205
5.4.1	Aufbruchmanagement	205
5.4.2	Schnittstelle Finanz- und Verkehrsflächenmanagement	208
5.5	Ausgangslage für die Verkehrsflächenerhaltung	211
5.5.1	Strukturen	211
5.5.2	Bilanzkennzahlen	212
5.6	Erhaltung der Verkehrsflächen	214
5.6.1	Alter und Zustand	216
5.6.2	Unterhaltung	219
5.6.3	Reinvestitionen	220
5.7	Anlage: Ergänzende Tabellen	222
	<b>Kontakt</b>	<b>226</b>

## 0.1 Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Stadt Recklinghausen

### 0.1.1 Managementübersicht

Als Ergebnis der überörtlichen Prüfung der Stadt Recklinghausen stellt die gpaNRW nachfolgend die Haushaltssituation sowie die wesentlichen Handlungsmöglichkeiten der einzelnen Handlungsfelder dar.

Die Feststellungen und Empfehlungen haben wir tabellarisch in der Anlage aufgeführt. Die Reihenfolge ist chronologisch und gibt keine Priorisierung vor.

Die überörtliche Prüfung der gpaNRW erfolgte zum Zeitpunkt der Corona-Pandemie. Die verhängten Maßnahmen zur Eindämmung der Pandemie haben Auswirkungen auf zahlreiche Lebens- und Gesellschaftsbereiche und auch auf die Kommunen. Sie belastet die kommunalen Haushalte und beeinflusst unter anderem auch die Arbeit der in dieser überörtlichen Prüfung betrachteten Jugendämter und Bauaufsichten. Soweit möglich, haben wir diese Auswirkungen in den Teilberichten thematisiert.

Die Stadt Recklinghausen sollte alle Anstrengungen unternehmen, ihre **Haushaltssituation** zu stabilisieren. Nach dem Auslaufen des Stärkungspaktes (StPaktG) unterliegt die Stadt keinen aufsichtsrechtlichen Genehmigungspflichten. Formal kann bis 2025 ein Haushaltsausgleich dargestellt werden. Der in der letzten Prüfung festzustellende positive Trend bei den Jahresergebnissen setzt sich fort. Hier profitiert Recklinghausen von eigenen Sanierungserfolgen und von der guten konjunkturellen und gesamtwirtschaftlichen Entwicklung. Durch die Jahresüberschüsse hat Recklinghausen wieder Eigenkapital aufbauen können. Dennoch ist die Eigenkapitalausstattung weiterhin niedrig und in allen Jahren im Vergleich weit unterdurchschnittlich. Ursache ist eine hohe Verschuldung. Schulden und Verbindlichkeiten sind interkommunal höher als bei drei Viertel der Vergleichskommunen. Gleichzeitig hat die Stadt beachtliche Investitionen vorgesehen. Deren Finanzierung soll anteilig mit Kreditaufnahmen realisiert werden. Damit ist eine deutliche Nettoneuverschuldung bei den Investitionskrediten verbunden. Die Altersstruktur der Verkehrsflächen und Abwasserkanäle ist zwar ausgeglichen. Dagegen haben viele städtische Gebäude bereits mehr als die Hälfte der vorgesehenen Nutzungsdauern überschritten und sind teilweise deutlich überaltert. Aus dem Immobilienportfolio ergeben sich mögliche Risiken aus vorzeitigen Reinvestitionen oder höherem Unterhaltungsaufwand. Die Gefahr einer noch höheren Verschuldung steigt.

Da ist es gut, dass der Stadt Recklinghausen die Informationen zur **Haushaltssteuerung** regelmäßig rechtzeitig vorliegen. Haushaltspläne werden im November des Vorjahres beschlossen und Jahresabschlüsse jeweils fristgerecht festgestellt. Gesamtabschlüsse liegen bis einschließlich 2020 vor. Mithilfe des Finanzcontrollings und des Berichtswesens erhalten Verwaltung und Politik unterjährig die wesentlichen Informationen zur Haushaltsbewirtschaftung und -steuerung. Die Haushaltssteuerung und die umgesetzten Maßnahmen zeigen Wirkung. Allerdings können diese Maßnahmen zukünftig die steigenden Aufwendungen immer weniger kompensieren.

Bei der Stadt Recklinghausen werden **Ermächtigungsübertragungen** im konsumtiven und im investiven Bereich weitreichend genutzt. Im Vergleich sind die Ermächtigungsübertragungen in allen Jahren weit überdurchschnittlich. Dabei werden im Durchschnitt weniger als die Hälfte der

übertragenen Ansätze auch tatsächlich in Anspruch genommen. Die Stadt sollte nur Maßnahmen in den Haushaltsplan aufnehmen, deren Umsetzung im Planjahr realistisch möglich ist.

Bei der Stadt Recklinghausen wird die Fördermittelakquise von den einzelnen Fachbereichen sowie dem eingerichteten Zentralen **Fördermittelmanagement** durchgeführt. Ein Fördermittelcontrolling und ein Berichtswesen sind etabliert und alle Verfahrensschritte sind in einer Dienst-anweisung festgelegt. Im Zuge einer Evaluierung hat die Stadt Anfang 2022 Maßnahmen zur Weiterentwicklung des Fördermittelmanagements beschlossen und bereits teilweise umgesetzt. Ein zentrales Datenmanagementsystem als Datenbank ermöglicht einen schnellen und umfassenden Überblick über die Förderprojekte.

Insgesamt ergeben sich mittlere Anforderungen an das **Beteiligungsmanagement** der Stadt Recklinghausen. Die Stadt ist an 19 Unternehmen auf zwei Ebenen beteiligt. Auf elf dieser Unternehmen übt die Stadt einen beherrschenden, auf weitere drei einen maßgeblichen Einfluss aus. Unter Berücksichtigung der Aufgabenstrukturen innerhalb der einzelnen Beteiligungen entspricht die Komplexität der Beteiligungsstruktur einem mittleren Niveau. Auch die wirtschaftliche Bedeutung der Beteiligungen für die Stadt ist auf einem mittleren Niveau. Die Stadt sollte konzernweite einheitliche Standards zur Unternehmensführung vorgeben und dazu einen Corporate Governance Kodex erlassen. Die bereits vorhandene Beteiligungsrichtlinie sollte konsequent umgesetzt und ein unterjähriges Berichtswesen eingeführt werden. Bei einzelnen Beteiligungen sind Funktionen durch Mitglieder der Verwaltungsführung besetzt. Durch Einbindung des Beteiligungsmanagements hat die Stadt ihre Unternehmen gut im Blick. Beim Eigenbetrieb Vestisches Cultur- und Congresszentrum (VCC) sollte das Berichtswesen verbessert werden.

Die **Hilfe zur Erziehung** zeichnet sich in Recklinghausen durch eine gelungene Präventionsarbeit und eine gezielte Fallsteuerung aus. Die Stadt sollte diesen erfolgreichen Weg fortsetzen. Im Ergebnis führt dies auch zu einem wirtschaftlich guten Ergebnis mit einem vergleichsweise niedrigen Fehlbetrag. Die Aufwendungen für diese Aufgabe, die vor allem aus Leistungen an freie Träger bestehen, sind bei 75 Prozent der großen kreisangehörigen Kommunen höher als in Recklinghausen. Das ist auf eine gute und ausgeprägte Fallsteuerung mit hohen Anteilen bei kostengünstigeren Hilfearten und niedrigen Aufwendungen bei Heimpflegefällen zurückzuführen. Nun gilt es, die internen strategischen Ziele für den Aufgabenbereich Hilfe zur Erziehung auszuarbeiten und auf der Basis eine Gesamtstrategie mit messbaren Zielen und darauf ausgerichteten Maßnahmen zu entwickeln. Das Finanzcontrolling mit Finanzdaten und Kennzahlen auf Produktebene sowie einem vierteljährlich erscheinenden Controllingbericht bietet eine gute Basis. Zur weiteren Verbesserung sollten die Aufwendungen mit den Fallzahlen verknüpft und daraus hilfeart- und hilfefallbezogene Kennzahlen gebildet werden. Das Fachcontrolling ist einzelfallbezogen ausgerichtet. Hier sollten standardisierte Kriterien eingeführt und Auswertungen auch fallübergreifend je Hilfeart vorgenommen werden. Dadurch können noch konkretere Vorgaben für das Leistungsangebot der Träger erarbeitet werden. Ein bereits gemeinsam mit den freien Trägern entwickeltes Qualitätsentwicklungskonzept dient der kontinuierlichen Qualitätssicherung und Qualitätsentwicklung. Die Stadt Recklinghausen hat umfangreiche Verfahrensstandards festgelegt und diese in einem Qualitätshandbuch gebündelt. Gleichwohl sollte die Einführung der neuen Fachsoftware zum Anlass genommen werden, die Abläufe für die Kernprozesse zusätzlich detailliert zu beschreiben und zu visualisieren. Rückführungsmöglichkeiten und Ver selbständigungsprozesse werden in jedem Hilfeplanverfahren thematisiert. Verbindliche Konzepte gibt es dazu nicht.

Die **Bauaufsicht** der Stadt Recklinghausen bietet Ansatzpunkte für Verbesserungen. Die Gesamtlaufzeiten sind in den einfachen Baugenehmigungsverfahren und auch bei den normalen Verfahren hoch. Dabei ist das Fallaufkommen im interkommunalen Vergleich überdurchschnittlich hoch und der Anteil zurückgenommener Anträge niedrig. Die Personalkennzahl „Fälle je Vollzeit-Stellen in der Sachbearbeitung“ ist leicht unterdurchschnittlich. Das führt insgesamt zu einer kontinuierlich steigenden Zahl unerledigter Fälle. Sie liegt nahe am Maximum des Vergleichs. Um die Gesamtlaufzeiten zu verringern, sollte die Stadt für nachzuliefernde Unterlagen konsequent mit individuell festzusetzenden Fristen arbeiten. Für das Baugenehmigungsverfahren setzt die Stadt Recklinghausen eine fachspezifische Software ein. Die Bauaufsicht sollte die Möglichkeiten zur digitalen Bearbeitung intensiver nutzen, um auch dadurch die Laufzeiten zu verkürzen. Die verpflichtende Umsetzung des Online-Zugangs-Gesetzes (OZG) rückt ohnehin digitale Antragsannahme und Bearbeitung in den Vordergrund.

Seit der Eröffnungsbilanz 2008 ist in Recklinghausen ein kontinuierlicher Vermögensverzehr der **Verkehrsflächen** zu erkennen. Durch eine anfänglich sehr hohe Bewertung dieser Vermögensposition ergibt sich dennoch ein sehr guter Anlagenabnutzungsgrad von nur 33 Prozent. Daraus ergibt sich eine rechnerische durchschnittliche Restnutzungsdauer von etwa 33 Jahren. Dieses gute Ergebnis wird auch durch den tatsächlich guten technischen Zustand der Verkehrsflächen in den erfreulicherweise regelmäßig durchgeführten Erfassungen und Zustandsbewertungen bestätigt. Dabei liegen die Unterhaltungsaufwendungen bei nur 42 Prozent des Richtwertes der Forschungsgesellschaft für Straßen- und Verkehrswesen (FGSV). Eine gezielte und systematische Erhaltung kann auch bei vergleichsweise niedrigen Unterhaltungsaufwendungen zu einem wirtschaftlichen und nachhaltigen Ergebnis führen, wenn die Voraussetzungen dazu geschaffen sind. Der Stadt Recklinghausen liegen die wesentlichen Grundlagen für ein Verkehrsflächenmanagement vor. Die Abteilung Stadtgrün und Straßenbau führt eine Straßendatenbank mit vielen steuerungsrelevanten Daten. Ergänzt werden sollte die Datengrundlage um Finanzdaten und Erhaltungsmaßnahmen. Das Aufbruchmanagement ist gut aufgestellt, allerdings fehlt eine digitalisierte Aufgabenunterstützung. Die Zusammenarbeit des Straßen- und Brückenbauamtes mit der Anlagenbuchhaltung der Stadt Recklinghausen zeigt sich ohne Schnittstellenverluste. Wertveränderungen werden allerdings nur bei durchgeführten investiven Maßnahmen der Anlagenbuchhaltung mitgeteilt. Dadurch führt die Stadt Recklinghausen zwar sogenannte „Buchinventuren“ durch. Aber dieses Vorgehen entspricht nicht der gesetzlich vorgeschriebenen körperlichen Inventur.

## 0.2 Ausgangslage der Stadt Recklinghausen

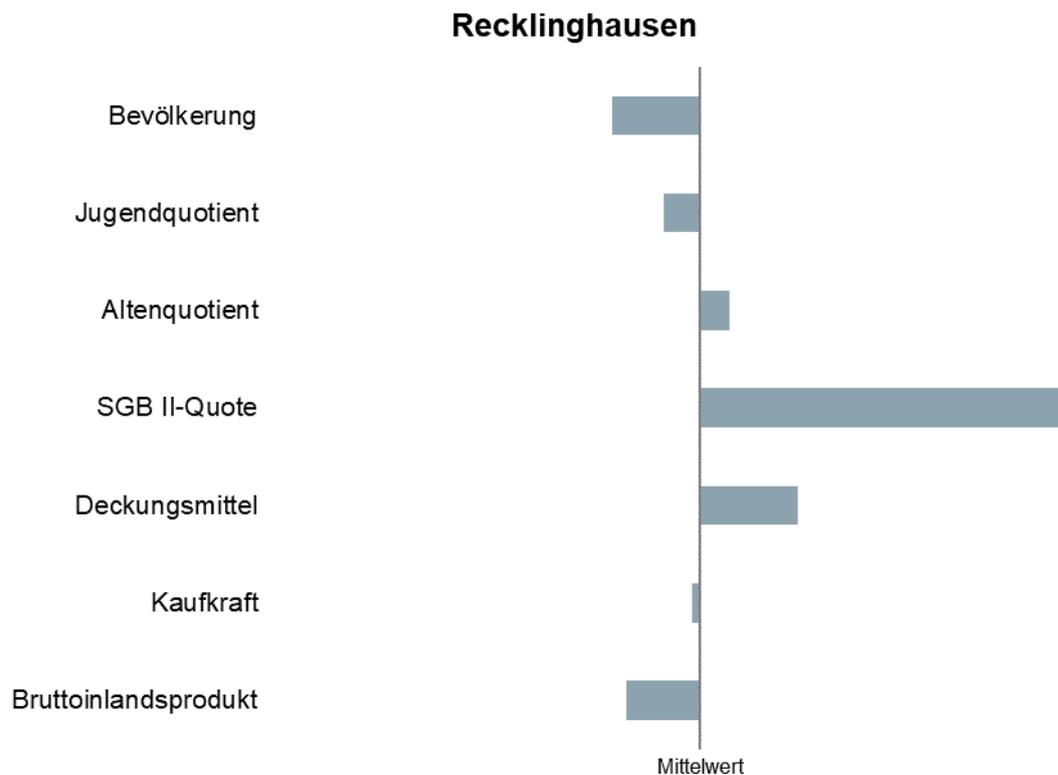
### 0.2.1 Strukturelle Situation

Das folgende Balkendiagramm zeigt die strukturellen Rahmenbedingungen der Stadt Recklinghausen. Diese prägen die Ausgangslage der Kommune. Die Strukturmerkmale ermitteln wir aus allgemein zugänglichen Datenquellen<sup>1</sup>. Das Diagramm enthält als Y-Achse den Median der Kommunen im jeweiligen Prüfsegment, hier der großen kreisangehörigen Kommunen. Eine

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

Ausnahme bildet das Merkmal Bevölkerungsentwicklung. Hier ist der Indexwert der heutige Bevölkerungsstand der abgebildeten Kommune.

### Strukturmerkmale Recklinghausen 2021



Zu den aktuellen Strukturdaten wurde der Hinweis gegeben, dass IT.NRW für die Stadt Recklinghausen eine zu niedrige Einwohnerzahl ausweist. Nach eigenen Fortschreibungen leben derzeit etwa 120.000 Einwohner in der Stadt.

Die tendenziell rückläufige Einwohnerzahl wird zwar bestätigt, allerdings ist der Trend gegenüber der grafischen Darstellung und den Prognosen von IT.NRW weniger deutlich ausgeprägt. Das liegt vor allem an den Zuzügen von jungen Familien aus dem Umland.

Dadurch wird auch die Altersstruktur der Bevölkerung kontinuierlich verändert. Der unterdurchschnittliche Jugendquotient und der überdurchschnittliche Altenquotient werden zwar aktuell bestätigt, werden sich aber tendenziell den Mittelwerten nähern. Schon jetzt entsteht Bedarf an weiteren Plätzen in den Kindertageseinrichtungen. An zwei Schulen werden zukünftig jeweils vier zusätzliche Klassen eingerichtet.

Der überdurchschnittlich hohe Altenquotient ist in Recklinghausen nicht ausschließlich nachteilig. Die ältere Generation ist geprägt von gut situierten Rentnern und Pensionären, häufig ehemaligen Bergbau-Beschäftigten. Das beeinflusst durchaus die Kaufkraft positiv, die trotz einer hohen SGB-II-Quote nur knapp unter dem Durchschnitt liegt. Ein weiterer Vorteil ergibt sich für den Wohnungsmarkt. Viele Ältere geben ihre Immobilien auf, die dann interessierten Käufern

zur Verfügung stehen. Zur Zeit profitiert die Stadt von Zuzügen, insbesondere aus dem Münsterland. Entsprechend hoch ist auch die Nachfrage nach Baugrundstücken in neu entwickelten Wohnbaugebieten. Auch Wohnungsbau und Eigentumswohnungen im höheren Preissegment sind nachgefragt.

Auffallend hoch ist nach wie vor die SGB-II-Quote und damit die Abhängigkeit von Sozialleistungen. Ursache ist der Strukturwandel durch das Ende des Bergbaues. Die weggefallenen Arbeitsplätze hätten bisher nicht kompensiert werden können. Auch in der Zukunft ist ein völliger Ausgleich nicht realistisch. Wegen der kleinen Stadtfläche ist kaum Platz für weitere Gewerbeflächen. Insofern geht die Stadt Recklinghausen auch zukünftig von einem Bevölkerungsanteil an Sozialleistungsempfängern aus, der durchaus im interkommunalen Vergleich überdurchschnittlich hoch sein kann. Die ungünstigen Sozialstrukturen in der Stadt Recklinghausen konzentrieren sich dabei auf den Süden der Stadt. Die Autobahn A 2 bildet hier tatsächlich eine Trennlinie zwischen den Sozialstrukturen. Sehr differenzierte eigene Statistiken, Auswertungen und Berichte haben diese Aussage bestätigt. Insofern ist es wichtig, bei der Stadtentwicklung besondere, geeignete und abweichende Maßnahmen und Programme für den Südtteil der Stadt anzulegen. Allerdings legt die Stadt Wert darauf, bei der Entwicklung von Wohnbaugebieten und bei Quartiersentwicklungen immer einen Anteil öffentlich geförderter Wohneinheiten einzuplanen. Dadurch soll eine gute Durchmischung der Sozialstrukturen erreicht und die Entstehung sozialer Brennpunkte vermieden werden.

Die Entwicklung des Arbeitsmarktes ist sehr positiv: die Arbeitslosenquote ist von 2016 bis 2021 um mehr als 30 Prozent gesunken. Sie ist aber noch immer vergleichsweise hoch. Im gleichen Zeitraum hat die Zahl der versicherungspflichtig Beschäftigten deutlich zugenommen und liegt nun bei knapp 43.000. Die meisten Arbeitsplätze bietet in Recklinghausen der öffentliche Dienst mit zahlreichen Einrichtungen an. Die Zahl der Beschäftigten liegt unter Einbeziehung der Beamten sogar noch höher.

Die Wirtschaftsstruktur in Recklinghausen ist von mittelständischen Unternehmen geprägt. Die mit Großunternehmen oft verbundene Abhängigkeit wird vermieden und eine Branchenvielfalt sorgt dafür, dass konjunkturelle Einbrüche in Recklinghausen weniger deutlich spürbar sind. Die Stadt Recklinghausen setzt ohnehin eher auf Handel und Dienstleistung. Die wenigen freien Flächen unterliegen zum Teil dem Landschafts- und Naturschutz und lassen keine Erweiterungen von Gewerbeflächen zu. Die Entwicklung von Büroflächen bietet durch flexiblere Standortwahl, bautechnisch andere Möglichkeiten und auch durch die Einbeziehung von Homeoffice-Lösungen bessere Perspektiven für ein Arbeitsplatzangebot.

Ein konkretes Projekt ist die Nachnutzung des ehemaligen Karstadt-Ensembles in der Innenstadt. Das Gebäude aus den 1930er Jahren mit Anbauten der 1970er Jahre und einer Bruttogesamtfläche von 50.000 qm wird durch einen privaten Investor entwickelt. Neben einem Hotel, betreutem Wohnen, Gastronomie, Einzelhandel und Büros ist auch eine Kindertagesstätte geplant. Ganz bewusst reduziert die Stadt den Handel im Zentrum, öffnet die Innenstadt auch zu Wohnzwecken und schafft dafür die baurechtlichen Grundlagen.

Mit dem Stadthafen wurde ganz gezielt im strukturell schwächsten Stadtteil das Angebot des Lebensstandortes Recklinghausen deutlich aufgewertet. Der Stadthafen bietet Stranderlebnis, Gastronomie und ist regelmäßiger Veranstaltungsort. Die Lage mitten im Sportbootrevier Ruhrgebiet und der Anschluss an den Emscherpark-Radweg, Hauptweg des Projektes „Route der

Industriekultur per Rad“, machen den Stadthafen auch zu einer überregionalen Freizeiteinrichtung.

Ein weiteres ehrgeiziges städtebauliches Projekt ist die Entwicklung der ehemaligen Trabrennbahn im Stadtteil Hillerheide. Nach dem Rückbau von etwa 50 Gebäuden und der Tribünenanlagen wird die komplette Entwicklung des 39 Hektar großen Areals voraussichtlich 10 bis 15 Jahre in Anspruch nehmen. Dann sollen mehr als 1.000 Wohneinheiten rund um den geplanten Rennbahn-See entstehen. Der bisherige Planungsprozess läuft aus Sicht der Stadt sehr erfolgreich unter großer Bürgerbeteiligung.

Überhaupt sieht die Stadt Recklinghausen den Erfolg langfristiger, strategischer Entwicklungen in der rechtzeitigen Beteiligung aller Akteure. Dazu zählen vertrauensvolle Gespräche mit möglichen Investoren, die rechtzeitige Einbindung der kommunalpolitischen Vertreter und eine transparente Bürgerbeteiligung. Innerhalb der Verwaltung sind dazu sehr strukturierte Prozesse vereinbart. Stadtentwicklung und Wirtschaftsförderung sind in alle Vorbereitungen eingebunden. Sie unterstützen durch eigene Auswertungen, Untersuchungen und Analysen im Sinne eines Standortmarketings.

Die Stadt Recklinghausen definiert sich als Zentrum für Handel und Dienstleistung für den Kreis und die Region. Sie hat nach eigener Aussage als eine der ersten Städte die Notwendigkeit eines Standort-Wettbewerbes erkannt und betreibt aktives Stadtmarketing bereits seit den 1990er Jahren. Die erfolgreichen Stadtentwicklungsprozesse, die Anerkennung und der Stolz der Bürger auf ihre Stadt bestätigen die Akteure.

## 0.2.2 Umgang mit Feststellungen und Handlungsempfehlungen aus vergangenen Prüfungen

Die Ergebnisse der Prüfung werden im Rechnungsprüfungsausschuss beraten. Der Prüfungsbericht wird dem Rat zur Kenntnis gegeben. Von dort werden einzelne Themen nach Bedarf an die Fachausschüsse überweisen. Im Verwaltungsvorstand sind die Prüfungsergebnisse regelmäßiger Gegenstand der Tagesordnung. Die Organisationsabteilung der Stadt Recklinghausen hält die Umsetzung der Beschlüsse nach.

## 0.3 Interkommunale Zusammenarbeit

Im strategisch bedeutsamen Handlungsfeld „Interkommunale Zusammenarbeit (IKZ)“ erhebt die gpaNRW landesweit die interkommunalen Aktivitäten im gesamten Segment der großen kreisangehörigen Kommunen. IKZ bietet sich z. B. für eine wirtschaftlichere Aufgabenerfüllung durch Nutzung von Synergieeffekten und Größenvorteilen an. Vor allem aber der demografische Wandel und der damit einhergehende Fachkräftemangel werden dazu führen, dass die Aufgabenerfüllung zumindest teilweise nur mithilfe von IKZ gesichert werden kann. Unsere Zielsetzung ist es daher, das Bewusstsein und das Interesse für vorhandene und denkbare Möglichkeiten der IKZ zu stärken. Zudem wollen wir zusätzliche Impulse für einen erfolgreichen Ausbau der örtlichen IKZ-Aktivitäten geben.

An dieser Stelle weisen wir darauf hin, dass es sinnvoll ist, dass bereits bei ersten Überlegungen zu einer interkommunalen Zusammenarbeit auch die steuer- und vergaberechtlichen Aspekte<sup>2</sup> in den Blick genommen werden. Eine möglichst umfassende und rechtsverbindliche Klärung in einem frühen Stadium der Überlegungen ist hier empfehlenswert. Ob die beabsichtigte Art der späteren Kooperationsvereinbarung z.B. ausschreibungsfrei erfolgen kann und welche vergaberechtlichen Besonderheiten<sup>3</sup> dabei zu beachten sind, sollte ebenso frühzeitig geklärt sein wie die Frage der steuerrechtlichen Behandlung einer Zusammenarbeit. Letztere ist insbesondere in Zusammenhang mit der Beurteilung der Wirtschaftlichkeit der zukünftigen Kooperation von Bedeutung.

Über einen Online-Fragebogen sowie ein standardisiertes, ergänzendes Interview sammeln wir die örtlichen Erfahrungen und Praxisbeispiele. Die gpaNRW wertet die Informationen aus und bereitet sie auf. Wenn alle Rückmeldungen vorliegen, fassen wir die Ergebnisse in einem Abschlussbericht zusammen. Wir werden zum Ende der Prüfungsrunde für das gesamte Segment der großen kreisangehörigen Kommunen landesweit darstellen, wo die Aufgabenschwerpunkte liegen und wo wir noch Perspektiven und Entwicklungsmöglichkeiten im Bereich der interkommunalen Zusammenarbeit sehen.

Nachfolgend geben wir der Stadt Recklinghausen einen Überblick über die bisher gewonnenen Erkenntnisse und leiten daraus ggf. weitere Handlungsmöglichkeiten und/ oder -perspektiven ab.

### **0.3.1 IKZ - Ergebnisse**

Wir haben die 35 großen kreisangehörigen Kommunen vollständig geprüft und stellen nachfolgend die Ergebnisse der Bestandsaufnahme dar. In unseren Auswertungen sind die Rückmeldungen der Kommunen als Prozentanteile dargestellt. Zu beachten ist, dass mögliche Mehrfachnennungen in einigen der nachfolgenden Grafiken zu einem höheren Wert als 100 Prozent führen.

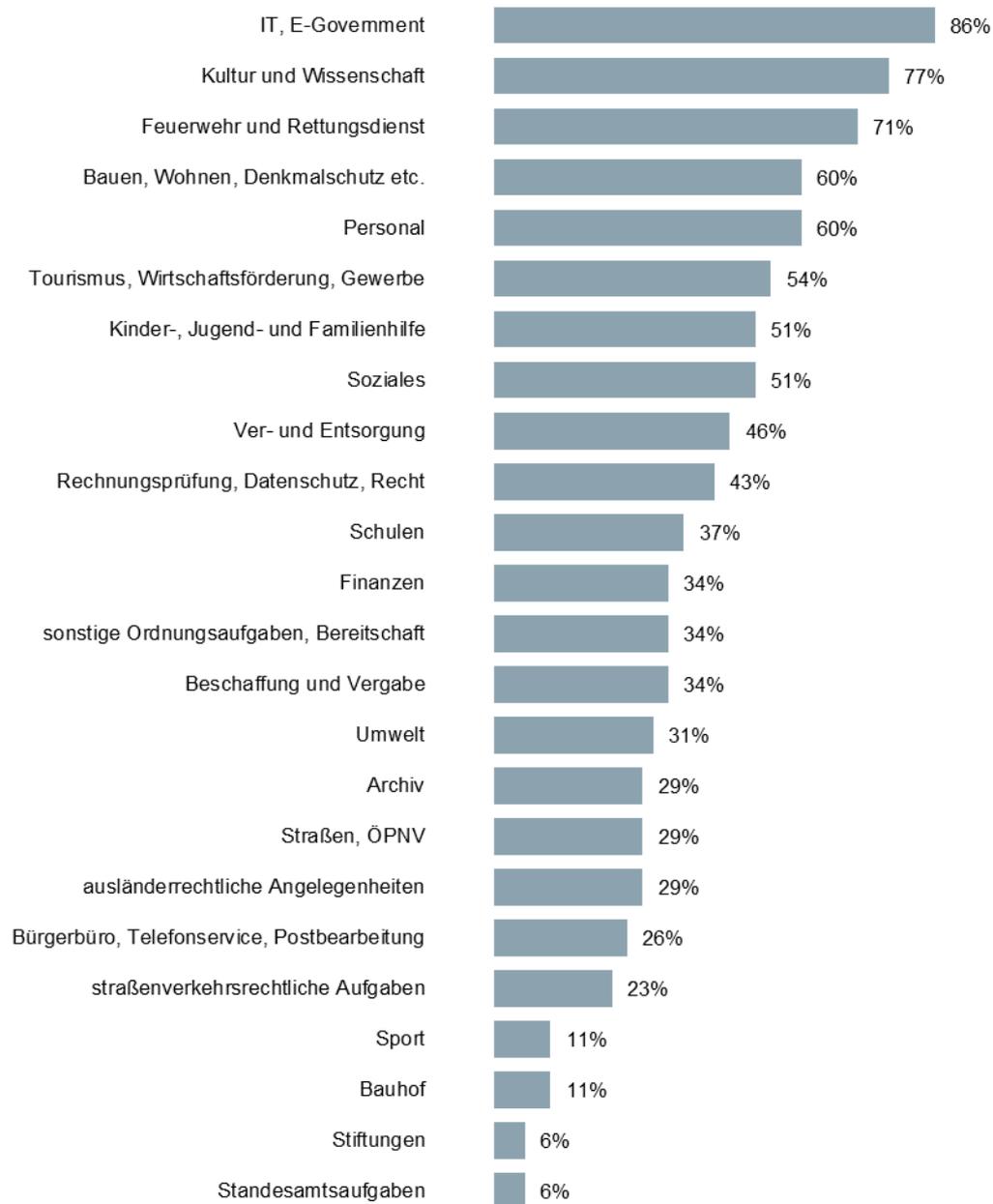
#### **0.3.1.1 Aktuelle Aufgabenfelder bereits umgesetzter IKZ-Projekte**

Der nachfolgenden prozentualen Auswertung liegen als Basis die Rückmeldungen der bislang befragten Kommunen zu den Aufgabenfeldern, in denen aktuell bereits IKZ-Projekte umgesetzt worden sind, zugrunde.

<sup>2</sup> Interkommunale Zusammenarbeit in Nordrhein-Westfalen - Stand und Perspektiven (mhkbg.nrw), S. 34f

<sup>3</sup> Vgl. aktuelle Rechtsprechung zu § 108 Abs.6 GWB (z.B.: EuGH, Urteil vom 04.06.2020 – Rs. C-429/19; EuGH, Urteil vom 28.05.2020, Rs. C-796/18)

### Aktuelle Aufgabenfelder IKZ 2021

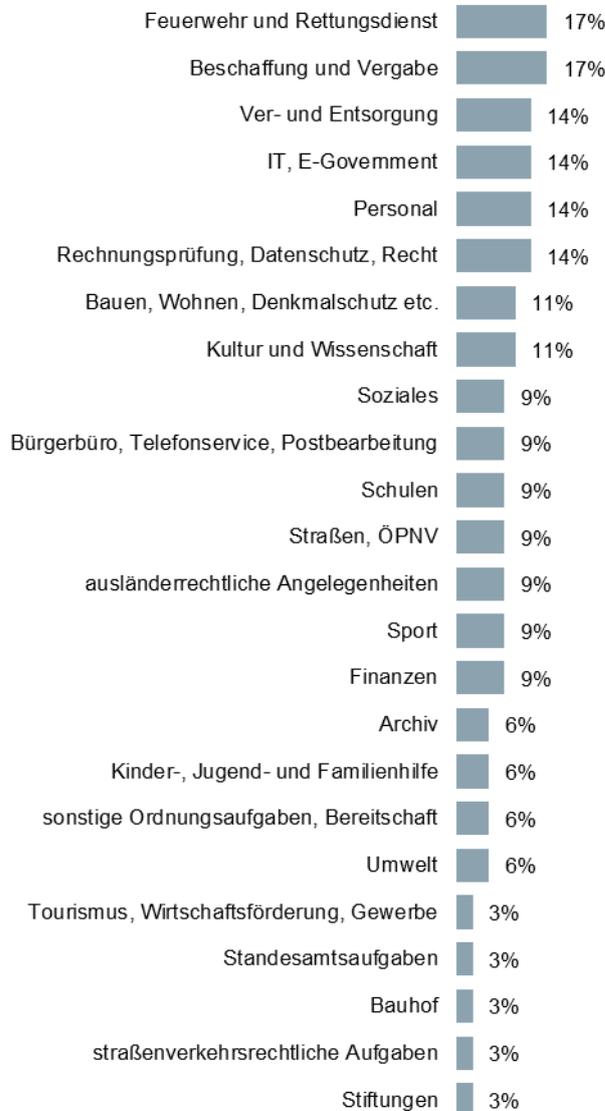


Die befragten Städte setzen IKZ-Projekte sowohl zu internen Querschnitts- als auch für Fachthemen um. Dabei dominieren interkommunale Kooperationen in den Aufgabengebieten IT und E-Government sowie im Bereich Kultur und Wissenschaft. Neben formell vereinbarten Grundlagen zur dauerhaften gemeinsamen Aufgabenerfüllung bilden auch einzelne, teils zeitlich befristete Projekte, die Basis einer Kooperation.

Eher untergeordnete Bedeutung haben nach den Auswertungen gemeinschaftliche Aufgabewahrnehmungen im Bereich des Sports, des Bauhofs, bei den Stiftungen sowie den Standesamtsaufgaben.

### 0.3.1.2 Aufgabenfelder künftig geplanter IKZ-Projekte

#### Geplante Aufgabenfelder IKZ



Auffällig ist, dass die großen kreisangehörigen Kommunen deutlich mehr Möglichkeiten der IKZ für die Zukunft sehen, als dies bei den mittleren kreisangehörigen Kommunen der Fall ist. Die Ergebnisse der mittleren kreisangehörigen Kommunen hat die gpaNRW, im Rahmen ihrer Prüfungen, ebenfalls erhoben.

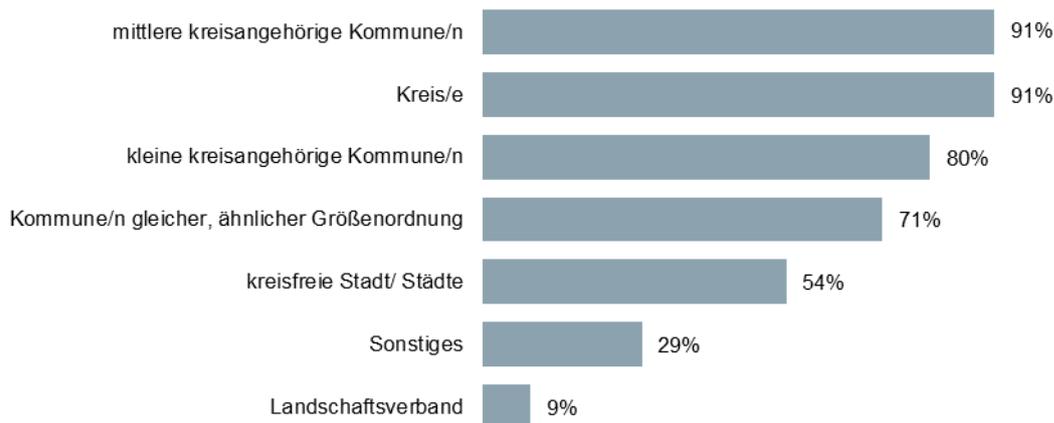
Bei den geplanten Aufgabenfeldern sind die Bereiche Beschaffung und Vergabe sowie Feuerwehr und Rettungsdienst dominierend. Als weitere wesentliche Aufgabenfelder wurden die Bereiche Bauen, Wohnen, Denkmalschutz, Ver- und Entsorgung sowie Kultur und Wissenschaft genannt.

Auch die Bereiche IT und E-Government werden weiterhin als wichtige mögliche Kooperationsmöglichkeiten eingestuft. Dies überrascht nicht, da mittlerweile doch alle Kommunen gefordert sind, die Digitalisierung ihrer Verwaltungen aktiv voranzutreiben. Diesbezüglicher Handlungsbedarf hat sich aktuell auch in der Pandemie-Situation offenbart. Da dies die einzelne Kommune oftmals vor große Herausforderungen stellt, sind vermehrt Bestrebungen, beispielsweise auch auf Kreisebene, wahrnehmbar, gemeinsame Lösungen zu entwickeln (z.B. gemeinsame, kreisweite E-Governmentstrategie). Auch im Bereich der internen Dienstleistungen eröffnet die Digitalisierung neue, ortsunabhängige Möglichkeiten zur interkommunalen Zusammenarbeit und zum schnellen Datenaustausch. Viele Kommunen sehen hier noch Effizienzpotenziale, gerade in Zeiten des zunehmenden Fachkräftemangels. Zu den meistgenannten Aufgaben gehören hier u.a. die Bereiche Beschaffung/ Vergabe, Personal, Finanzen, aber auch das Archivwesen.

### 0.3.1.3 Kooperationspartner

Die nachfolgende Grafik bildet die unterschiedlichen Konstellationen interkommunaler Partnerschaften ab. Die Ergebnisse bzw. die prozentuale Verteilung basieren auf den Rückmeldungen aller bislang befragten Kommunen.

#### Kooperationspartner IKZ 2021



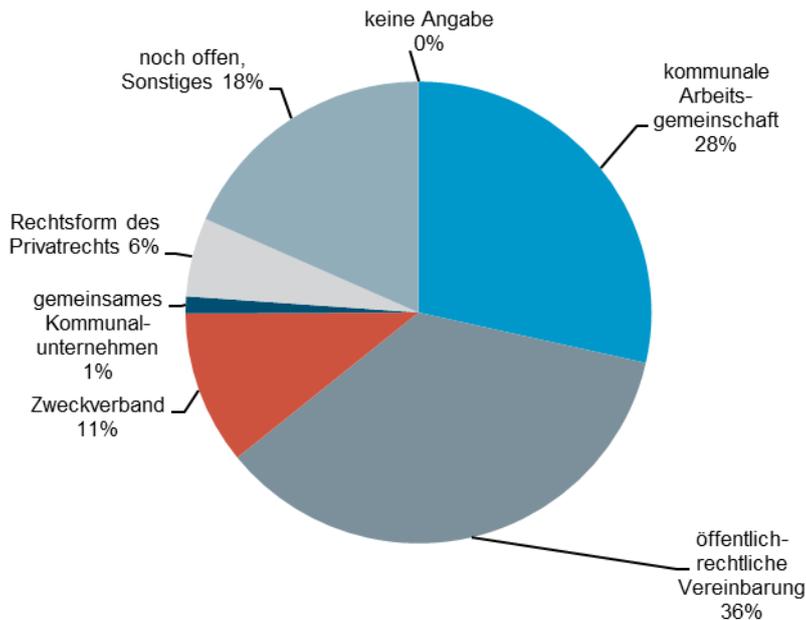
Die großen kreisangehörigen Kommunen arbeiten weit überwiegend mit Partnern aus dem kreisangehörigen Raum und den Kreisen zusammen. Die Größenunterschiede scheinen hier nur eine untergeordnete Rolle zu spielen.

### 0.3.1.4 Rechtsformen

Die Kommunen arbeiten im Rahmen der interkommunalen Zusammenarbeit in unterschiedlichen Rechtsformen zusammen. Die nachfolgende Auswertung bzw. die prozentuale Verteilung

basieren auf den Rückmeldungen zur Anzahl der bislang umgesetzten IKZ-Projekte bzw. der hierfür jeweils gewählten Rechtsformen<sup>4</sup>.

### Rechtsformen IKZ 2021



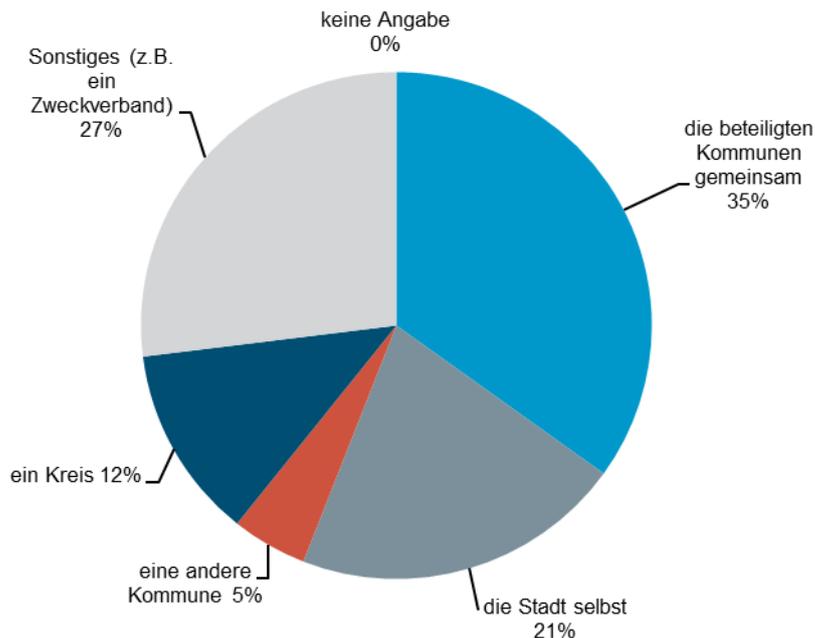
Etwas mehr als ein Drittel der interkommunalen Zusammenarbeit basiert auf öffentlich-rechtlichen Vereinbarungen. Für knapp 30 Prozent aller Kooperationen sind kommunale Arbeitsgemeinschaften gebildet worden. Zusammen mit der Gründung eines Zweckverbandes sind dies die rechtlichen Grundlagen für rund drei Viertel aller IKZ-Projekte. Mit diesen Rechtsformen sind ganz offensichtlich praktikable formelle Konstruktionen geschaffen worden, die sich in der Praxis etabliert und bewährt haben. Gerade in der kommunalen Arbeitsgemeinschaft und der öffentlich-rechtlichen Vereinbarung sehen die Kommunen offenbar größere Gestaltungsmöglichkeiten sowie den weiteren Vorteil, dass kein neuer Aufgabenträger geschaffen werden muss, der überdies zusätzliche Kosten und Gremienstrukturen verursacht.

#### 0.3.1.5 Aufgabendurchführung

Die nachfolgende Grafik macht deutlich, wer in vereinbarten IKZ-Partnerschaften für die konkrete Aufgabenwahrnehmung zuständig ist. Die Grafik bildet die prozentuale Verteilung der Anzahl der jeweiligen Durchführungsvarianten der bislang befragten Kommunen ab.

<sup>4</sup> Wir beschränken uns bei dieser Erhebung auf die unterschiedlichen Formen der formellen Zusammenarbeit (öffentlich-rechtliche Vereinbarungen, Kommunale Arbeitsgemeinschaften, Zweckverbände, gemeinsame Kommunalunternehmen, privatrechtliche Verträge). Formen der informellen Zusammenarbeit (z.B. Arbeitsgruppen, Arbeitskreise) sind nicht abgefragt worden.

### Aufgabendurchführung IKZ 2021



Bemerkenswert ist aus unserer Sicht, dass mehr als ein Drittel der Kooperationsprojekte die beteiligten Kommunen die Aufgaben gemeinsam durchführen. Denn dies setzt insbesondere eine gute behördenübergreifende Aufgabenverteilung und -abgrenzung sowie klare Prozess- und Schnittstellenregelungen voraus. Bei deutlich weniger Kooperationen mit einem Anteil von insgesamt 26 Prozent liegt die Aufgabendurchführung entweder komplett bei der Stadt selbst oder vollständig bei der/ den beteiligten Kommune/n. Immerhin gut ein Viertel der Kommunen setzt bei der Aufgabendurchführung auf Organisationseinheiten und –modelle außerhalb der klassischen Behördenstruktur. Der Anteil der Kreise, die in vereinbarten IKZ-Partnerschaften für die Aufgabenwahrnehmung zuständig sind, ist demgegenüber deutlich geringer.

#### 0.3.1.6 Ziele zur Initiierung und Umsetzung von IKZ-Projekten

Abgebildet sind nachfolgend die unterschiedlichen, genannten Zielsetzungen zur Initiierung und Umsetzung von IKZ-Projekten.

## Ziele IKZ



Alle Beteiligten zielen mit ihren IKZ-Aktivitäten auf eine Verbesserung der Wirtschaftlichkeit ab.

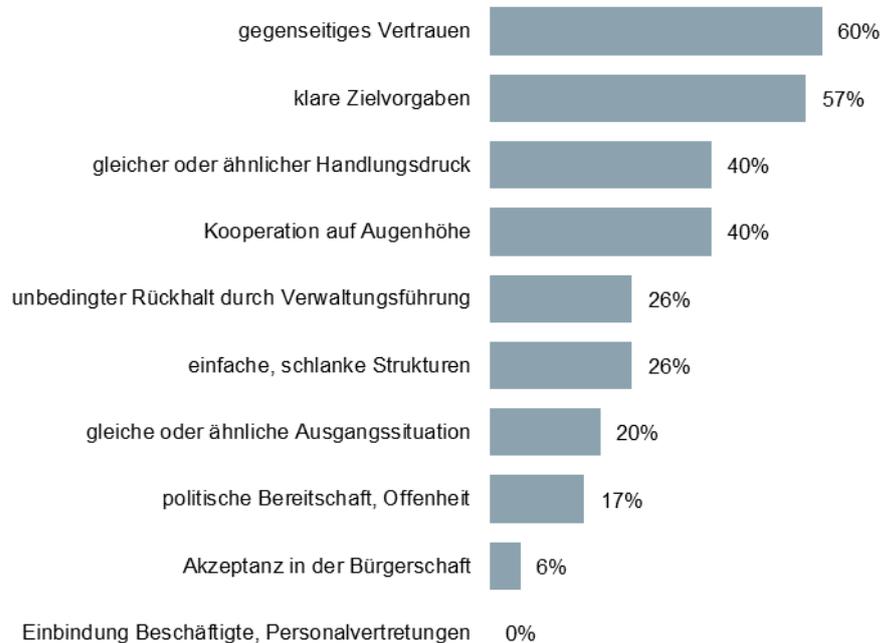
Die Sicherung der Aufgabenerfüllung sowie die Verbesserung sowohl der Qualität der Aufgabenerfüllung als auch der Service- und Bürgerorientierung sind weitere wesentliche Ziele, die Kommunen mit der Initiierung und Umsetzung ihrer IKZ-Projekte verfolgen. Die weiteren genannten Ziele sind demgegenüber von deutlich geringerer Bedeutung bei der Zusammenarbeit.

### 0.3.1.7 Erfolgsfaktoren

Nach einem vereinbarten Zeitraum ist zu evaluieren, ob und inwiefern die erwarteten Ziele auch alle erreicht wurden. Dies gilt insbesondere, wenn mit der IKZ wirtschaftliche Effekte erwartet wurden. Die Frage, ob eine IKZ für die Beteiligten erfolgreich war, hängt - wie die bisherigen Rückmeldungen zeigen – von mehreren Erfolgsfaktoren ab.

Die gpaNRW hat nachfolgend speziell ausgewertet, welche Erfolgskriterien die Kommunen jeweils für sich priorisiert und konkret den Rängen 1 bis 3 zugeordnet haben.

## Erfolgsfaktoren IKZ



Gegenseitiges Vertrauen und klare Zielvorgaben sind für mehr als die Hälfte aller Kommunen wichtigstes Erfolgskriterium für eine erfolgreiche interkommunale Zusammenarbeit. Der gleichgelagerte Handlungsdruck ist ebenfalls für viele Kommunen ein wesentlicher Erfolgsfaktor.

Auch die Art der Erledigung ist ein wichtiger Erfolgsfaktor. So sehen viele Kommunen eine Kooperation auf Augenhöhe und den unbedingten Rückhalt durch die Verwaltungsführung als wichtige Grundlage für eine erfolgreiche Zusammenarbeit. Offene und ehrliche Zusammenarbeit mit den Partnern, aktiv gestützt und gefördert durch die Verwaltungsspitze sind aus Sicht der befragten Städte somit notwendige entscheidende Voraussetzungen für das Gelingen interkommunaler Kooperationen.

Bemerkenswert ist dabei, dass z.B. die Faktoren Vertrauen, gleicher Handlungsdruck und Kooperation auf Augenhöhe eine deutlich höhere Priorität besitzen bzw. erfolgskritischer gesehen werden als z. B. die Unterstützung durch die Verwaltungsspitze oder die Bereitschaft der Politik zur interkommunalen Zusammenarbeit.

Auffällig ist auch, dass - zumindest zum jetzigen Stand der Umfrage - die Akzeptanz durch die Bürgerschaft kaum von Bedeutung für eine erfolgreiche Umsetzung von IKZ-Projekten ist.

### 0.3.1.8 Hindernisse

Die Kommunen, die IKZ-Projekte zwar geprüft, aber nicht umgesetzt haben, haben wir nach den Hindernissen gefragt, die in der Regel für das Scheitern von IKZ-Projekten verantwortlich sind.

## Hindernisse IKZ



Korrespondierend zur Zielpriorität (vgl. Abschnitt 0.3.1.6) ist hier der meistgenannte Hinderungsgrund zur Umsetzung von IKZ die offensichtlich mangelnde Wirtschaftlichkeit.

Auffällig ist, dass von mehr als der Hälfte der befragten Kommunen auch organisatorische Probleme für die erfolgreiche Realisierung von IKZ-Vorhaben genannt wurden. Ebenfalls sehr häufig werden interne Widerstände als Hemmnis für eine erfolgreiche Zusammenarbeit genannt. Bei den befragten mittleren kreisangehörigen Kommunen lagen die Werte für diese beiden Gründe deutlich niedriger.

Ebenso verhält es sich mit den politischen Widerständen und den rechtlichen Hindernissen. Auch hier ist der Anteil höher als bei den mittleren kreisangehörigen Kommunen.

Insgesamt wird aber deutlich, dass nach den drei am häufigsten genannten Hindernissen, die übrigen Hindernisse weit weniger von Bedeutung sind, wenn es um eine erfolgreiche Umsetzung von IKZ-Projekten geht bzw. diese Hindernisse zu überwinden sind.

### 0.3.2 Situation und Handlungsperspektiven für die Stadt Recklinghausen

Die Stadt Recklinghausen steht der IKZ durchaus kritisch gegenüber. Zumindest auf der operativen Arbeitsebene stellen sich die angenommenen Synergieeffekte häufig nicht ein. Es gebe auch wenig Handlungsfelder oder Ideen zu effektiver IKZ. Deshalb werden Maßnahmen auch nicht aktiv und offensiv verfolgt. Darüber hinaus sieht die Stadt allein schon aufgrund der Zuständigkeitsregelungen innerhalb des Kreises vielfach gesetzlich begründete Kooperationen der Kommunen.

Dennoch gibt es auch bei der Stadt Recklinghausen zahlreiche konkrete Maßnahmen zur IKZ. Die Stadt ist Mitglied des Kommunalen Rechenzentrums GKD Recklinghausen. Schon im Dezember 2002 wurde eine öffentlich-rechtliche Vereinbarung über die Errichtung einer gemeinsamen Adoptionsvermittlungsstelle für die Jugendämter der Städte Recklinghausen, Oer-Erkenschwick und Waltrop mit Sitz bei der Stadtverwaltung Recklinghausen geschlossen. Die Stadt Recklinghausen hat von den kreisangehörigen Städten Castrop-Rauxel, Datteln, Haltern am

See, Oer-Erkenschwick und Waltrop per öffentlich-rechtlicher Vereinbarung die Aufgabenerledigung im Bereich der Schwarzarbeitsbekämpfung übernommen. Weitere Kooperationen gibt es bei der Ausschreibung von Energielieferverträgen mit dem Kreis, bei juristischem Beratungsbedarf im Rahmen der Aufgabenwahrnehmung der Kommunalen Servicebetriebe und vor allem bei unterschiedlichsten Aufgaben der Feuerwehren und Rettungsdienste. Hier reicht das Spektrum von der gemeinsamen Ausbildung Ehrenamtlicher und Hauptamtlicher über Arbeitskreise, gegenseitige Bereitschaftsdienste und Unterstützungen bis hin zum kreisweiten Einsatz von Spezialfahrzeugen. Bei der Aufgabe Abfallwirtschaft gibt es eine kreisweite Wertstoffeffassung, einen Umweltbrummi für Gefahrgutsammlung und –transport, eine Kooperation mit der Stadt Herten bei der Sperrmüllabfuhr. Es gibt eine gemeinsame Bevorratung von Salz für den Winterdienst. Die Wirtschaftsförderung gibt gemeinsame Informationen heraus und organisiert interkommunale Veranstaltungen zum Standortmarketing. Auch bei der Gewerbeansiedlung erfolgen Abstimmungsgespräche zwischen den Wirtschaftsförderern beider Städte, wenn die eigene Stadt potenziellen Interessenten keine passenden Gewerbeflächen anbieten kann. Zudem betreiben die zwei Städte gemeinsam mit dem Regionalverband Ruhr (RVR) ein Tourismusbüro.

Auch bei regionaler Entwicklung oder Themen zur Zukunftsgestaltung ist die Stadt nicht außen vor, sondern beteiligt sich durchaus an interkommunalen Kooperationen. Genannt werden die internationale Gartenausstellung (IGA 2027) und die Emscher-Schiene.

Die IGA 2027 wird die erste dezentrale Internationale Gartenausstellung. Die drei eintrittspflichtigen Zukunftsgärten Dortmund, Duisburg und Gelsenkirchen, sowie die Zukunftsgärten in Bergkamen / Lünen und "Emscherland" im Kreis Recklinghausen bilden den Rahmen der IGA. Getragen wird die Internationale Gartenausstellung von den 53 Kommunen und vier Kreisen der Metropole Ruhr, von Verbänden wie Emschergenossenschaft und Lippeverband, der regionalen Wirtschaft und bürgerschaftlichem Engagement gemeinsam mit dem Land Nordrhein-Westfalen. Auf den Weg gebracht werden soll in der Metropole Ruhr ein gemeinschaftliches und identitätsstiftendes Großereignis mit internationaler Strahlkraft. Ein Drei-Ebenen-Modell soll das Ruhrgebiet in seiner Gesamtheit präsentieren. Zur ersten Ebene zählen der „RheinPark“ in Duisburg, die „Zukunftinsel Gelsenkirchen“ und „Emscher Nordwärts“ in Dortmund. Der Besuch dieser Orte wird kostenpflichtig sein. Die zwei nicht eintrittspflichtige Zukunftsgärten "Emscherland" (Castrop-Rauxel/Recklinghausen) und Bergkamen/Lünen, ergänzen die Schaustandorte. Auf der zweiten Ausstellungsebene "Unsere Gärten" sollen regional relevante (Landschafts-) Parks und Gärten im Ruhrgebiet präsentiert werden. Im Rahmen dieser Ausstellungsebene werden zahlreiche Park- und Grünflächen aufgewertet und über Themenrouten verbunden. Die dritte Ebene „Mein Garten“ soll bürgerschaftliches Engagement und die Identifikation mit der Region fördern. Vereine und Privatinitiativen können dabei ihre nachbarschaftlichen Grün-Initiativen präsentieren.

Der AktivLinearPark ist ein Projekt des RVR, das er zusammen mit den Städten Herten und Recklinghausen im Rahmen des Integrierten Handlungskonzepts Emscherland 2020 realisiert. Ziel ist es, das südliche Umfeld der Halde Hoheward neu zu gestalten und dort einen Zugang zur größten Haldenlandschaft Europas zu schaffen. Geplant ist der Bau eines 1,5 Kilometer langen Fuß- und Radweges auf einer ehemaligen Bahntrasse. Weiterhin sollen barrierefreie Spiel-, Sport-, Lern- und Ruhemöglichkeiten entstehen. Das Vorhaben wird von der Bezirksregierung Münster mit 3,9 Millionen Euro gefördert.

Ein besonders innovatives IKZ-Projekt ist die Einkaufsgemeinschaft zur Beschaffung von Abfallsammelfahrzeugen mit Wasserstoff-Antrieb. In einem Verbundprojekt zum Klima- und Ressourcenschutz haben die Entsorgung Herne und die Kommunalen Servicebetriebe Recklinghausen zusammen mit der AGR Abfallentsorgungs-Gesellschaft Ruhrgebiet mbH und der Fa. Faun die Entwicklung von H<sub>2</sub> angetriebenen Abfallsammelfahrzeugen angestoßen. Inzwischen hat diese IKZ konkrete Formen angenommen. Weitere Beteiligte sind jeweils über die Entsorgungsunternehmen die Städte Duisburg, Bochum, Wuppertal und der Kreis Paderborn. Motivation für diese IKZ sind gemeinsame Erfahrungen bei der Anwendung neuer Antriebstechnik und die Vermeidung von Fehlerwiederholungen bei kostspieligen Investitionen. Die Stadt Duisburg hat federführend für die Dauer von zwei Jahren Rahmenverträge mit der Herstellerfirma für eine Fahrzeuggrundversion mit zwei Aufbauvarianten abgeschlossen und eine erste Ausschreibung vorgenommen. Inzwischen liegen Förderungszusagen über 90 Prozent der Investitionskosten für 15 Fahrzeuge vor. Damit geht der Hersteller in die erste Serienproduktion. Ein erstes Abfallsammelfahrzeug mit Wasserstoffantrieb ist für die Stadt Recklinghausen fertig gestellt und wird nach Vorführung auf einer Fachmesse im Echtbetrieb eingesetzt.

Bei dieser IKZ konnten insbesondere die Anforderungen an das vergaberechtliche Verfahren und an die technischen Voraussetzungen gebündelt werden. Gleichzeitig sind europaweite Ausschreibungen vorzunehmen und komplexe Voraussetzungen für eine finanzielle Förderung zu beachten. Die Stadt Recklinghausen begrüßt die IKZ auch unter verfahrensrechtlichen Gesichtspunkten ausdrücklich und bestätigt bisher sehr positive Erfahrungen.

Aus dieser Zusammenarbeit ergeben sich bereits weitere Synergieeffekte. So übernimmt die Stadt Herne beispielsweise die Brandschutzunterweisung für Feuerwehr- und Bedienungspersonal, bei der für den H<sub>2</sub>-Antrieb besondere Anforderungen zu berücksichtigen sind.

Neben dieser Maßnahme hat sich auch die gemeinsame Adoptionsvermittlungsstelle bewährt. In 20 Jahren der Zusammenarbeit ist es zu keinerlei Unstimmigkeiten oder Differenzen gekommen. Erfolgreich ist auch die Arbeitsgemeinschaft Schuldenmanagement/Treasury beim Deutschen Städtetag. Der Kämmerer ist Mitglied der AG und unmittelbar an der Entwicklung von Muster-Dienstanweisungen und Handlungsrichtlinien beteiligt.

Konkretes Potenzial für Kooperationen beim Brandschutz sieht die Stadt bei der Ausbildung von haupt- und nebenamtlichen Feuerwehrkräften. Interkommunale Zusammenarbeit kann sich die Stadt Recklinghausen auch für die Förderschulen und in einzelnen Programmbereichen für die Volkshochschule vorstellen.

Rückabgewickelt wurde der gemeinsame Einsatz eines Kunstrasen-Pflegegerätes. Hier bestand kein Bedarf mehr. Dagegen ist eine Zusammenarbeit aller Städte mit dem Kreis zur digitalen Patientendatenerfassung gescheitert. Der Kreis musste das Projekt nach einiger Zeit aufgrund von Umsetzungsschwierigkeiten der beauftragten Firma stoppen. Die bestehenden Kooperationen im Bereich Feuerwehr und Rettungsdienst sind erfolgreich. Weitere Projekte für eine Zusammenarbeit sind im Rahmen eines Gutachtens des Kreises geprüft worden. Dazu sind Gespräche mit Kooperationspartnern geführt. Allerdings sind die Kooperationen organisatorisch problematisch und der wirtschaftliche Erfolg ist fraglich. Eine Umsetzung ist zunächst nicht vorgesehen.

Die vorsichtig-kritische Haltung zur IKZ begründet die Stadt Recklinghausen nicht nur mit Wirtschaftlichkeitsaspekten. Lange Projektlaufzeiten durch eine schwierige und aufwendige Akquise

von Fördermitteln kann IKZ verhindern. Ebenso besteht bei Kooperationen mit anderen Verwaltungen die Befürchtung, dass die Aufgaben der abgebenden Verwaltung mit niedrigerer Priorität bearbeitet werden, als die der leistungserbringenden Verwaltung. Tendenziell wird auch eine organisatorische Ansiedlung der dann zuständigen Stelle kritisch gesehen.

Als wesentlicher Hinderungsgrund wird die absehbare Umsatzsteuerpflicht bei einer Zusammenarbeit in nicht hoheitlichen Aufgabenbereichen genannt.

Die Stadt Recklinghausen sollte ihre grundsätzliche Haltung, IKZ vom Erfolg, insbesondere von der Wirtschaftlichkeit der Maßnahme abhängig zu machen, durchaus beibehalten. Die bisher erfolgreich umgesetzten Maßnahmen zeigen aber auch, dass eine gemeinsame Aufgabenerledigung ein Schlüssel zum Erfolg sein kann. Das wird besonders bei regionalen Entwicklungen oder zukunftsorientierten, regionalen oder globalen Themen deutlich. Auch bei sachlich-kritischer Prüfung zur Beteiligung an Kooperationen sollte sich die Stadt Recklinghausen eine positive Grundhaltung zur interkommunalen Zusammenarbeit bewahren.

## 0.4 Überörtliche Prüfung

### 0.4.1 Grundlagen

Zu den Aufgaben der gpaNRW 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 die gesetzliche Vorgabe, den kommunalen Haushalt stets auszugleichen<sup>5</sup>. Schwerpunkt unserer 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 gpaNRW von ihren Zielen leiten, einen Beitrag zur Haushaltskonsolidierung zu leisten, die strategische und operative Steuerung zu unterstützen sowie auf Risiken hinzuweisen. Dabei sind wir bestrebt, einerseits die ganze Bandbreite der kommunalen Aufgaben und andererseits deren finanzielle Bedeutung zu berücksichtigen. Die Auswahl der Prüfungsschwerpunkte stimmt die gpaNRW vor der Prüfung mit kommunalen Praktikern ab.

Der Prüfungsbericht richtet sich an die 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.

### 0.4.2 Prüfungsbericht

Der Prüfungsbericht besteht aus dem Vorbericht, den Teilberichten und dem gpa-Kennzahlen-set:

<sup>5</sup> § 75 Abs. 2 Satz 1 Gemeindeordnung für das Land Nordrhein-Westfalen (GO NRW)

- Der Vorbericht informiert in der Managementübersicht über die wesentlichen Ergebnisse der Prüfung. Zudem enthält er Informationen über die strukturellen Rahmenbedingungen der Kommune, eine Übersicht über die in der überörtlichen Prüfung getroffenen Feststellungen und Empfehlungen, zum Prüfungsablauf sowie zur Prüfungsmethodik. Als Schwerpunktthema haben wir ein Kapitel zur Interkommunalen Zusammenarbeit mit in den Bericht aufgenommen.
- Die Teilberichte beinhalten die ausführlichen Ergebnisse der einzelnen Prüfgebiete.
- Das gpa-Kennzahlenset enthält eine Zusammenstellung aller wesentlichen Kennzahlen und eine Erläuterung, wie das Kennzahlenset aufgebaut ist.

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

In den verschiedenen Handlungsfeldern berechnet die gpaNRW **Personalaufwendungen** auf Basis von KGSt-Durchschnittswerten<sup>6</sup>. Soweit die gpaNRW in einzelnen Handlungsfeldern davon abweicht, weisen wir im Teilbericht darauf hin.

#### 0.4.2.1 Struktur der Berichte

Der Aufbau unserer Teilberichte folgt einer festen Struktur:

**Wertung:** Einleitend treffen wir eine wertende Aussage zu unserem Prüfungsergebnis innerhalb eines Abschnitts. Wertungen, die eine Stellungnahme nach § 105 Abs. 6 und 7 GO NRW der Kommune notwendig machen, bezeichnen wir als **Feststellung**.

**Sollvorstellung:** Die Sollvorstellung stellt die Inhalte und das Prüfungsziel im folgenden Abschnitt dar. Sie ist allgemein formuliert und grundsätzlich für alle Kommunen gültig, z. B. auf Basis der aktuell geltenden Gesetzeslage. Die Sollvorstellung ist *kursiv* gedruckt.

**Analyse:** Im Anschluss an die Sollvorstellung analysiert die gpaNRW die individuelle Situation in der geprüften Kommune.

**Empfehlungen:** Letztlich weisen wir dann die bei der Prüfung erkannten Verbesserungspotenziale als Empfehlung aus.

**Feststellungen**, die eine Stellungnahme der Kommune während des Prüfungsverfahrens erfordern (z. B. ein festgestellter Rechtsverstoß) werden im Prüfungsbericht mit einem Zusatz gekennzeichnet.

#### 0.4.2.2 Verfahren nach Prüfungsabschluss

Die Kommune nimmt zu allen Feststellungen und Empfehlungen des Prüfungsberichts nach § 105 Abs. 6 und 7 GO NRW Stellung.

<sup>6</sup> KGSt-Bericht Nr.13/2019 „Kosten eines Arbeitsplatzes“ (2019/2020) und Nr. 07/2020 „Kosten eines Arbeitsplatzes“ (2020/2021)

Die Berichte der überörtlichen Prüfungen werden auf der Internetseite der gpaNRW veröffentlicht.

## 0.5 Prüfungsmethodik

### 0.5.1 Kennzahlenvergleich

Der Kennzahlenvergleich ist die prägende Prüfungsmethodik der gpaNRW. Dazu errechnen wir Kennzahlen in den Kommunen und vergleichen diese landesweit. Für den Vergleich ist eine einheitliche Ausgangsbasis erforderlich. Es gibt jedoch keine landeseinheitliche Festlegung unterhalb der Produktbereichsebene, so dass die Produktgruppen häufig unterschiedliche Produkte und die Produkte unterschiedliche Leistungen enthalten. Daher ist der Vergleich nicht unmittelbar aus den Daten der Jahresrechnungen heraus möglich. Wir haben deshalb Aufgabenblöcke mit den dazu gehörenden Grunddaten einheitlich definiert und erheben diese vor Ort.

Die Kommune soll ihren Kennzahlenwert gut einordnen können. Deshalb stellen wir folgende Werte dar:

- die Extremwerte, also das Minimum und das Maximum, und
- drei Viertelwerte.

Viertelwerte teilen eine nach Größe geordnete statistische Reihe in vier Viertel. Der erste Viertelwert teilt die vorgefundenen Werte so, dass 25 Prozent darunter und 75 Prozent darüber liegen. Der zweite Viertelwert entspricht dem Median und liegt in der Mitte der statistischen Reihe, d.h. 50 Prozent der Werte liegen unterhalb und 50 Prozent oberhalb dieses Wertes. Der dritte Viertelwert 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 gpaNRW die Werte aller großen kreisangehörigen Kommunen einbezogen.

Im Prüfgebiet Finanzen erfassen und analysieren wir die wichtigsten materiellen und formellen Rahmenbedingungen der Haushaltswirtschaft. Wir machen den haushaltsbezogenen Handlungsbedarf transparent. Die Prüfung setzt dabei auf den Ergebnissen der örtlichen Prüfung auf.

Nicht immer kann eine Kommune alle Grundzahlen erheben. Ebenso sind aus unterschiedlichsten Gründen einzelne Kennzahlen nicht mit den Kennzahlen anderer Kommunen vergleichbar. In beiden Fällen kennzeichnet die gpaNRW in Grafiken und Tabellen den Wert der Kommune mit „k.A.“. Sollte die Kennzahl der Kommune nicht mit den Kennzahlen der Vergleichskommunen vergleichbar sein, so erläutert die gpaNRW textlich den Grund hierfür. Die Angabe „k.A.“ deutet somit nicht automatisch auf eine mangelnde Datenlieferung der Kommune hin.

## 0.5.2 Strukturen

Die Haushaltswirtschaft in den Kommunen hängt von verschiedenen externen und internen Einflussfaktoren ab. Diese können zum Teil unmittelbar gesteuert werden. Es gibt jedoch auch Einflüsse, die struktureller Natur und somit nicht oder nur langfristig beeinflussbar sind. Unter Strukturmerkmalen versteht die gpaNRW verschiedene, von außen auf die Kommune einwirkende, Einflussfaktoren. Faktoren, die Ergebnisse kommunalpolitischer Beschlüsse sind, zählen nicht dazu, da diese ausdrücklich der Willensbildung unterliegen. Dennoch beeinflussen sie das Gesamtbild einer Kommune. Wir gehen darauf - soweit möglich und erforderlich – in den Teilberichten sowie unter „Ausgangslage der Kommune“ ein.

## 0.5.3 Konsolidierungsmöglichkeiten

Die gpaNRW macht den unterschiedlichen Ressourceneinsatz durch den Vergleich der Kommunen transparent und zeigt Ansätze für Veränderungen auf.

Der in den Kommunen festgestellte Ressourceneinsatz ist im interkommunalen Vergleich sehr unterschiedlich. Die gpaNRW zeigt in einzelnen Handlungsfeldern auf, wie dieser reduziert werden kann. Orientierung bieten Richtwerte oder der Überblick über die Streuung der Werte, insbesondere im Vergleich zu den Viertelwerten.

Der Prüfung liegt keine vollständige Betrachtung von Kernverwaltung, Sondervermögen und Beteiligungen zugrunde. Es ist daher möglich, dass in anderen Bereichen weitere Verbesserungsmöglichkeiten bestehen, die über in diesem Prüfungsbericht beschriebene Handlungsmöglichkeiten hinausgehen.

## 0.5.4 gpa-Kennzahlenset

Steuerungsrelevante Kennzahlen der von der gpaNRW betrachteten kommunalen Handlungsfelder stellen wir im gpa-Kennzahlenset dar. Die Übersicht enthält Kennzahlen aus Handlungsfeldern, die in vorangegangenen Prüfungen betrachtet wurden. Ergänzt wird das gpa-Kennzahlenset durch Kennzahlen, die wir erstmalig in der aktuellen Prüfung der großen kreisangehörigen Kommunen erhoben haben.

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 diese für ihre interne Steuerung nutzen.

## 0.6 Prüfungsablauf

Die Prüfung in Recklinghausen hat die gpaNRW von Januar bis Dezember 2022 durchgeführt.

Zunächst hat die gpaNRW die erforderlichen Daten und Informationen zusammengestellt und mit der Stadt Recklinghausen hinsichtlich ihrer Vollständigkeit und Richtigkeit abgestimmt. Auf dieser Grundlage haben wir die Daten analysiert.

Für den interkommunalen Vergleich verwenden wir in der Stadt Recklinghausen überwiegend das Jahr 2020. Basis der Finanzprüfung sind die festgestellten Jahresabschlüsse bis 2021, der aufgestellte Gesamtabchluss 2020, der Haushaltsplan 2022 mit den enthaltenen Planungen bis zum Jahr 2025.

Neben den Daten früherer Jahre haben wir ebenfalls aktuelle Entwicklungen und Besonderheiten der Stadt Recklinghausen berücksichtigt, um Aussagen für die Zukunft machen zu können.

Geprüft haben:

Leitung der Prüfung	Johannes Thielmann
Finanzen	Jürgen Schwanitz
Beteiligungen	Julia Witjes
Hilfe zur Erziehung	Tanja Möller
Bauaufsicht	Hermann Ptok
Verkehrsflächen	Sabine Ewald

Das Prüfungsergebnis haben die Prüfenden mit den beteiligten Beschäftigten in den betroffenen Organisationseinheiten erörtert. Am 12. Januar 2023 wurden der Verwaltungsvorstand und Vertreter der beteiligten Organisationseinheiten in einem Abschlussgespräch über die wesentlichen Prüfungsergebnisse informiert.

Herne, den 13. März 2023

Im Auftrag

gez.

Dagmar Klossow

Abteilungsleitung

Im Auftrag

gez.

Johannes Thielmann

Projektleitung

## 0.7 Anlage: Ergänzende Tabellen

**Tabelle 1: Zusammenstellung der Feststellungen und Empfehlungen der gpaNRW zur überörtlichen Prüfung 2022**

Feststellung		Empfehlung	
<b>Haushaltssteuerung</b>			
F1	Der Stadt Recklinghausen liegen grundsätzlich zu Beginn eines Haushaltsjahres die Beschlüsse zu den Zielsetzungen und Grundlagen für ein Finanzcontrolling vor. Über das eingerichtete Finanzcontrolling und Berichtswesen erhalten Verwaltung, Politik sowie die Kommunalaufsicht unterjährig wesentliche Informationen zur Haushaltsbewirtschaftung und -steuerung.		
F2	In den abgeschlossenen Haushaltsjahren kann die Stadt Recklinghausen die gestiegenen Aufwendungen insbesondere durch die umgesetzten Haushaltssanierungsmaßnahmen zu einem deutlichen Anteil kompensieren. Dieses gelingt ihr nach dem Haushaltsplan 2022 für die Zukunft nicht mehr. Zu den ab 2018 erwirtschafteten Überschüssen nach den Jahresabschlüssen haben darüber hinaus die konjunkturanfälligen, risikobehafteten Erträge aus der Gewerbesteuer sowie der Einkommen- und Umsatzsteuer beigetragen.	E2	Um die städtische Handlungsfähigkeit zu stärken und unabhängiger von konjunkturell beeinflussten Ertragspositionen zu werden, sollte die Stadt Recklinghausen weiterhin eine dauernde Aufgabenkritik und Haushaltskonsolidierung betreiben. Das schließt auch den Hinweis ein, die vorhandene Vermögenswerte und Gebäudedeflächen regelmäßig auf den Prüfstand zu stellen, insbesondere ob sie im vorhandenen Umfang langfristig zur Aufgabenerfüllung notwendig sind.
F3	Bei der Stadt Recklinghausen werden durchgängig volumenträchtige konsumtive und investive Ermächtigungen ins nächste Jahre übertragen. Diese Ermächtigungsübertragungen steigen im Betrachtungszeitraum deutlich an. Sie sind in allen interkommunalen Vergleichsjahren weit überdurchschnittlich und dabei vielfach höher als bei drei Viertel der Vergleichskommunen. Bei der Stadt Recklinghausen werden die fortgeschriebenen Ansätze lediglich zu etwa 40 Prozent tatsächlich in Anspruch genommen.	E3	Das Ziel der Stadt Recklinghausen sollte es sein, nur Maßnahmen in den Haushaltsplan aufzunehmen, die die Anforderungen des § 13 KomHVO NRW erfüllen und deren Umsetzung im Planjahr realistisch möglich ist.
F4	Bei der Stadt Recklinghausen sind für Fördermittelakquise die jeweiligen Fachbereiche sowie das 2015 eingerichtete Zentrale Fördermittelmanagement zuständig. In einer entsprechenden Dienstanweisung sind Vorgaben zur Fördermittelakquise und weitere Regelungen fixiert. Damit ist die Fördermittelprüfung Bestandteil eines standardisierten Prozesses.		

Feststellung		Empfehlung	
F5	Ein Fördermittelcontrolling und ein Berichtswesen sind in Recklinghausen implementiert. Hierfür ist das Zentrale Fördermittelmanagement zuständig. Die Stadt Recklinghausen hat im Einzelfall Fördermittel zurückzahlen müssen.		
F6	Die Entscheidungsträger, wie Verwaltungsleitung, Fachausschüsse und Rat, werden regelmäßig über den Stand von insbesondere wichtigen und bedeutenden Förderprojekte informiert.		
<b>Beteiligungsmanagement</b>			
F1	Die Organisation des Beteiligungsmanagements entspricht überwiegend den Anforderungen, die sich aus dem Beteiligungsportfolio der Stadt Recklinghausen ergeben.	E1.1	Die Stadt Recklinghausen sollte Regelungen für eine einheitliche Unternehmensführung ihrer Beteiligungen im Konzern Stadt Recklinghausen durch die Einführung eines Public Corporate Governance Kodex schaffen. Die bereits vorhandene Beteiligungsrichtlinie bietet eine gute Grundlage dafür. Dabei sollte darauf geachtet werden, dass entsprechende Regelungen durch die Unternehmen auch anerkannt und umgesetzt werden.
		E1.2	Die Gesamtabschlüsse und der Gesamtlagebericht sollten zukünftig gemäß § 116 Abs. 8 GO NRW innerhalb der ersten neun Monate nach dem Abschlussstichtag aufgestellt werden.
		E1.3	Die Stadt Recklinghausen sollte in ihrem Gesamtlagebericht über alle unmittelbaren und mittelbaren Beteiligungen berichten. Es sollten alle Angaben gemäß § 53 KomHVO NRW zu den Beteiligungen enthalten sein. Die gpaNRW empfiehlt außerdem, den Gesamtlagebericht künftig um Angaben zur wirtschaftlichen Entwicklung aller Beteiligungen zu ergänzen.
		E1.4	Die Stadt Recklinghausen sollte die Vorgaben ihrer Beteiligungsrichtlinien umsetzen und ein konzernweites unterjähriges einheitliches Berichtswesen mindestens für ihre bedeutenden Beteiligungen aufbauen und implementieren.
		E1.5	Die Stadt Recklinghausen sollte darauf hinwirken, dass der Eigenbetrieb Vestisches Cultur- und Congresszentrum zukünftig Quartalsberichte für den Betriebsausschuss und den Bürgermeister nach den gesetzlichen Vorgaben erstellt.
F2	Die Unterstützung der Vertreter und Vertreterinnen in den Gremien entspricht teilweise den Anforderungen, die sich aus dem Beteiligungsportfolio der Stadt Recklinghausen ergeben.	E2.1	Die Stadt Recklinghausen sollte ihre Bemühungen zur Schulung der Gremienvertreter und Gremienvertreter zeitnah umsetzen.

Feststellung		Empfehlung	
		E2.2	Das Beteiligungsmanagement sollte die Stellungnahmen zu den Tagesordnungen zukünftig allen Gremienvertreter und Gremienvertreterinnen der Stadt, d.h. auch Ratsmitgliedern, zuleiten.
F3	Die Stadt Recklinghausen nimmt durch die Einbindung von Verwaltungsvorstand und Beteiligungsmanagement Einfluss auf die Wirtschaftsplanung und Ergebnisverwendung der Wohnungsgesellschaft Recklinghausen mbH und des Eigenbetriebes Vestisches Kultur- und Congresszentrum. Der Jahresabschluss 2019 des Eigenbetriebes VCC wurde dem Betriebsausschuss allerdings nicht innerhalb der gesetzlichen Frist vorgelegt. Auch die gesetzlichen Vorgaben zur Erstellung von Quartalsberichten wurden beim Eigenbetrieb nicht eingehalten.	E3.1	Der Eigenbetrieb Vestisches Cultur- und Congresszentrum sollte seiner Pflicht gemäß § 20 EigVO NRW zukünftig nachkommen und Quartalsberichte erstellen. So sind auch Rat und Betriebsausschuss ausreichend über die unterjährige Einhaltung des Wirtschaftsplanes informiert.
		E3.2	Die Stadt Recklinghausen sollte darauf hinwirken, dass der Eigenbetrieb Vestisches Cultur- und Congresszentrum die Jahresabschlüsse zukünftig innerhalb von sechs Monaten nach Abschluss des Wirtschaftsjahres dem Betriebsausschuss vorlegt.
<b>Hilfe zur Erziehung</b>			
F1	Fall- und Finanzdaten werden regelmäßig hilfeartbezogen ausgewertet und allen Beteiligten zur Verfügung gestellt. Sie werden bisher noch nicht in letzter Konsequenz zur Steuerung genutzt.	E1	Die Stadt Recklinghausen sollte die ausgewerteten Aufwendungen und Fallzahlen für alle Hilfearten zu hilfeart- und hilfefallbezogenen Kennzahlen verknüpfen. Damit kann sie die Steuerung im Bereich Hilfe zur Erziehung noch weiter verbessern.
F2	In jedem Hilfeplangespräch werden die Wirksamkeit der Hilfen und die qualitative Zielerreichung überprüft. Grundlage ist ein Qualitätsentwicklungskonzept. Einheitliche Kriterien zur Bewertung der Hilfe werden bisher nicht angewandt.	E2	Die Stadt Recklinghausen sollte standardisierte Kriterien zur Bewertung der Hilfe einführen und Auswertungen zur Zielerreichung auch fallübergreifend je Hilfeart vornehmen.
F3	Bei der Stadt Recklinghausen gibt es im Bereich Hilfe zur Erziehung umfangreiche Verfahrensstandards, die eine gute Grundlage für eine einheitliche Fallbearbeitung bieten.	E3	Die Stadt Recklinghausen sollte die Einführung der neuen Fachsoftware zum Anlass nehmen, Abläufe für die Kernprozesse zusätzlich detailliert zu beschreiben und zu visualisieren. Zudem sollte sie Prozess- und Qualitätsstandards für den Bereich der Wirtschaftlichen Jugendhilfe verschriftlichen und in einem Handbuch bündeln.
F4	Die Verfahrensstandards bieten eine gute Voraussetzung für die Steuerung der Hilfefälle. Zudem erfolgt eine enge Fallbegleitung im Rahmen des Hilfeplanverfahrens.	E4	Die Stadt Recklinghausen sollte die Zugangssteuerung weiter verbessern, indem der Prozess der Eingangsberatung vereinheitlicht und genau beschrieben wird.

Feststellung		Empfehlung	
F5	Die Wirtschaftliche Jugendhilfe der Stadt Recklinghausen prüft mögliche Kostenerstattungsansprüche frühzeitig und macht diese umfassend geltend. Auf verschriftlichte Verfahrensstandards wird dabei bisher nicht zurückgegriffen.	E5	Zur weiteren Verbesserung der Steuerung sollte die Wirtschaftliche Jugendhilfe die Verfahrensstandards für die Prüfung und Geltendmachung von Kostenerstattungsansprüchen verschriftlichen und Prozessabläufe beschreiben.
F6	Bei der Stadt Recklinghausen finden prozessintegrierte Kontrollen über die Verfahrensstandards statt. Technische Plausibilitätsprüfungen in Form von Wiedervorlagen sind in der Jugendamtssoftware eingerichtet. Prozessunabhängige Kontrollen finden bisher lediglich anlassbezogen statt.	E6	Die Stadt Recklinghausen sollte prozessunabhängige Kontrollen zusätzlich in Form einer standardisierten Aktenprüfung einführen. Dabei sollte sie beispielsweise Regelungen hinsichtlich des Umfangs der Kontrolle sowie Prüfquoten festlegen.
<b>Bauaufsicht</b>			
F1	Die Stadt Recklinghausen hält die gesetzlichen Fristen nicht immer ein. Hier besteht Optimierungsbedarf.	E1.1	Die Stadt Recklinghausen sollte zukünftig die Frist- und Prüfvorgaben der Landesbauordnung NRW einhalten. Hierzu kann die Umsetzung unserer Handlungsempfehlungen einen Beitrag leisten.
		E1.2	Die Stadt Recklinghausen sollte Wiedervorlagefristen bei internen und externen Stellen konsequent nachhalten.
		E1.3	Die Stadt Recklinghausen sollte einen schriftlichen Kriterienkatalog zur Ausübung von rechtsfehlerfreien Ermessensentscheidungen auch vor dem Hintergrund des Wissenserhalts erarbeiten. Zudem sollte die Stadt die Ermessensentscheidungen protokollieren und der Sachbearbeitung zur Verfügung stellen.
		E1.4	Die festgesetzten Gebühren sollten – zumindest stichprobenartig – hinsichtlich ihrer Aufwandsdeckung überprüft werden. Zudem sollte die Stadt für die Aufforderung zur Vervollständigung bzw. Mängelbeseitigung eine Gebühr erheben.
F2	Die Genehmigungsverfahren werden noch nicht mit einer digitalen Bauakte medienbruchfrei abgewickelt.	E2.1	Die Stadt Recklinghausen sollte die vorhandenen Arbeits-/ Dienstanweisungen regelmäßig überarbeiten und möglichst in einem Dokument zusammenführen.
		E2.2	Eine medienbruchfreie digitale Bearbeitung sollte ermöglicht werden, um die Bearbeitungszeit zu optimieren.
F3	Das Genehmigungsverfahren ist in der Stadt Recklinghausen straff organisiert. Ein durchgängiges Vier-Augen-Prinzip dient der Korruptionsprävention. Es gibt jedoch noch Optimierungsmöglichkeiten.	E3	Die Stadt Recklinghausen sollte für nachzuliefernde Unterlagen nicht eine pauschale Frist von vier Wochen vorgeben. Diese Frist sollte Recklinghausen nach einer Einzelfallbeurteilung angemessen kurz wählen, um das Verfahren zu beschleunigen.
F4	Die Stadt Recklinghausen kann Bauanträge noch nicht medienbruchfrei bearbeiten.	E4	Die Stadt Recklinghausen sollte die Digitalisierung in der Bauaufsicht forcieren.

Feststellung		Empfehlung	
F5	Das Fallaufkommen je Vollzeit-Stelle ist in der Bauaufsicht der Stadt Recklinghausen nahezu durchschnittlich. Im interkommunalen Vergleich werden in der Bauaufsicht der Stadt Recklinghausen je Vollzeit-Stelle unterdurchschnittlich viele Bescheide über Baugenehmigungsverfahren erstellt.	E5.1	Die Stadt Recklinghausen sollte die Ursachen für die deutlich steigende Zahl der unerledigten Bauanträge ermitteln und entsprechende Maßnahmen ergreifen.
		E5.2	Die Stadt Recklinghausen sollte die Personalkennzahlen weiter fortschreiben. Bei einem anhaltenden Trend der Zunahme der unerledigten Bauanträge sollten gegensteuernde Maßnahmen ergriffen werden.
F6	Die Stadt Recklinghausen bietet gute Möglichkeiten sich umfangreich zu informieren, sei es digital oder auch persönlich. Gleichwohl kann die Stadt die Informationen noch optimieren.	E6	Die Stadt Recklinghausen sollte die Informationen zur Baugenehmigung auf Ihrer Internetseite erweitern. Hilfreich sind auch Antworten auf „Häufige Fragen“ oder der Hinweise zur Vermeidung von „häufig gemachten Fehlern“.
F7	Die Stadt Recklinghausen weist sowohl bei den einfachen wie auch bei den normalen Genehmigungsverfahren hohe Gesamtlaufzeiten aus. Hier besteht Handlungsbedarf.	E7	Die Stadt Recklinghausen sollte alle Maßnahmen ergreifen, die zur Beschleunigung der Genehmigungsverfahren beitragen.
F8	Die Stadt Recklinghausen hat für den Bereich der Bauaufsicht allgemeine Ziele definiert. Wirtschaftlichkeits- und Leistungskennzahlen bildet die Stadt nicht ab, sodass sie die Zielerreichung nicht messen kann.	E8	Die Stadt Recklinghausen sollte Zielwerte und Qualitätsstandards definieren und ihre Einhaltung mittels Kennzahlen überprüfen. Hierzu kann die Stadt die im Rahmen dieser Prüfung ermittelten Kennzahlen fortschreiben.
<b>Verkehrsflächen</b>			
F1	Die Datenlage der Stadt Recklinghausen ist in Bezug auf die Verkehrsflächen gut und aktuell. Die meisten Daten der Verkehrsflächen sind erfasst. Sach- und Gemeinkosten sowie die Kosten des KSR werden bisher nicht transparent dargestellt. Auch liegen nicht alle Daten in einem System vor, sondern müssen bei Bedarf aus anderen Daten-systemen angefordert werden.	E1	Um den Zugriff zu den Daten der Verkehrsflächen zu vereinfachen, sollten alle relevanten Daten in einem System vorgehalten werden.
F2	Die Stadt Recklinghausen führt eine aussagekräftige und aktuelle Straßendatenbank. Diese beinhaltet bereits Maße, Aufbaudaten und Zustand. Um eine optimale Datengrundlage für ein optimiertes Erhaltungsmanagement zu erhalten benötigt Recklinghausen noch Daten von Baumaßnahmen und deren Kosten.	E2	Zur Datentransparenz und um alle steuerungsrelevanten Daten in der Straßendatenbank zu vereinen, sollte Recklinghausen die Finanzdaten durchgeführter Maßnahmen in die Straßendatenbank einpflegen.
F3	Der Fachbereich Mobilität, Stadtgrün und Straßenbau führt keine Kostenrechnung. Eine vollständige Darstellung des Ressourcenverbrauchs ist somit nicht möglich.	E3	Die gpaNRW empfiehlt der Stadt Recklinghausen die Einführung einer adäquaten Kostenrechnung im Fachbereich Mobilität, Stadtgrün und Straßenbau zur Steuerung und zur Darstellung eines transparenten Ressourceneinsatzes.
F4	Recklinghausen hat bisher noch keine strategischen Ziele schriftlich definiert. Hier fehlt es an einer Gesamtstrategie der Verwaltungsführung mit entsprechenden Zielvorgaben für die Erhaltung der Verkehrsflächen.	E4.1	Die Stadt Recklinghausen sollte eine Gesamtstrategie entwickeln. Daraus leiten sich operative Ziele für die Erhaltung der Straßen und Wege ab.

Feststellung		Empfehlung	
		E4.2	Um über die Erfüllung der strategischen Ziele zu informieren, empfiehlt die gpaNRW, ein entsprechendes Berichtswesen einzuführen.
F5	Das Aufbruchmanagement der Stadt Recklinghausen ist im Rahmen der technischen Möglichkeiten organisiert. Eine Digitalisierung erleichtert den Prozessablauf bisher noch nicht.	E5	Das Aufbruchmanagement sollte Recklinghausen digitalisieren, um damit die Antragstellung und Bearbeitung zu vereinfachen und einen reibungslosen Prozessablauf zu gewährleisten. Dazu gehört, dass allen Beteiligten ein Zugriffsrecht erteilt wird. Außerdem sollten die Aufbrüche in die Straßendatenbank übernommen werden.
F6	Das Finanz- und Verkehrsflächenmanagement stimmen sich gut miteinander ab. Schnittstellen sind vorhanden, stellen aber keine Schnittstellenverluste dar. Leserechte wurden noch nicht eingerichtet. Die körperlichen Inventuren hat Recklinghausen nicht durchgeführt.	E6.1	Die geforderten körperlichen Inventuren der Verkehrsflächen muss Recklinghausen gem. § 91 Gemeindeordnung NRW (GO NRW) und gem. § 30 Kommunale Haushaltsverordnung NRW (KomHVO NRW) durchführen.
		E6.2	Die Stadt Recklinghausen sollte der Anlagenbuchhaltung Leserechte zur Straßendatenbank und dem Fachbereich 68 Leserechte zur Anlagenbuchhaltung einräumen, um jederzeit einen internen Abgleich vornehmen zu können.
F7	Der Bilanzwert der Bilanzposition Straßennetz mit Wegen, Plätzen und Verkehrsknotenanlagen hat sich seit der Eröffnungsbilanz vom 01. Januar 2008 bis 2019 um 40 Mio. Euro (11 Prozent) verringert. Der bilanzielle Wertverlust ist zwar gering, sollte aber langfristig vermieden werden.	E7.1	Die Stadt Recklinghausen sollte den Bilanzwert des Anlagevermögens Verkehrsflächen getrennt ermitteln, um Veränderungen rechtzeitig zu erkennen und gegensteuern zu können.
		E7.2	Der Wert des Vermögens Verkehrsflächen sollte durch ausreichende investive Maßnahmen in das bestehende Vermögen erhalten werden.
F8	Die Stadt Recklinghausen unterscheidet bei der Gesamtnutzungsdauer nicht nach den verschiedenen Straßenarten.	E8.1	Für die verschiedenen Straßenarten sollte die Stadt Recklinghausen realistische unterschiedliche Gesamtnutzungsdauern ansetzen. Damit wird der Bauart und Verkehrsbelastung Rechnung getragen.
		E8.2	Die Stadt Recklinghausen sollte im Rahmen ihres Erhaltungsmanagements die verschiedenen Erhaltungsmaßnahmen getrennt erfassen.
		E8.3	Auch wenn sich der Zustand der Verkehrsflächen und der Anlagenabnutzungsgrad sehr gut darstellen, sollte der Umfang der Reinvestitionen dem Werterhalt angepasst werden.

# 1. Finanzen

## 1.1 Managementübersicht

Die wesentlichen Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Stadt Recklinghausen im Prüfgebiet Finanzen stellt die gpaNRW nachfolgend zusammenfassend dar.

Die Feststellungen und Empfehlungen hat die gpaNRW tabellarisch in der Anlage aufgeführt. Die Reihenfolge ist chronologisch und gibt keine Priorisierung vor.

### 1.1.1 Haushaltssituation

	gering	Handlungsbedarf	hoch
Haushaltssituation	□	□	▲ □

Bei der Stadt Recklinghausen besteht weiterhin ein deutlicher Handlungsbedarf ihre Haushalts-situation zu verstetigen. Hierzu tragen insbesondere die bisherige freiwillige Teilnahme am Stärkungspakt Stadtfinanzen, die hohe Verschuldung sowie die finanziellen Belastungen aus der Corona-Pandemie bei. Mit dem Auslaufen des Stärkungspaktes (StPaktG) gelten für die Stadt ab dem 01. Januar 2022 wieder uneingeschränkt die allgemeinen Vorschriften der Gemeindeordnung (GO NRW) und der Kommunalhaushaltsverordnung (KomHVO NRW). Die Stadt Recklinghausen unterliegt für das Haushaltsjahr 2022 keinen aufsichtsrechtlichen Genehmigungspflichten. Mithilfe der haushaltsmäßigen Isolierung der Belastungen aus der Corona-Pandemie kann formal bis 2025 ein Haushaltsausgleich dargestellt werden.

Der in der letzten Prüfung festzustellende positive Trend bei den **Jahresergebnissen** setzt sich in diesem, ab 2016 beginnenden Betrachtungszeitraum fort. Seit 2018 erzielt die Stadt Recklinghausen Überschüsse, die bis 2020 deutlich steigen. Mit diesen hat sie eine Ausgleichsrücklage aufbauen können, die Ende 2021 einen beachtlichen Bestand von 57,0 Mio. Euro erreicht. Hier profitiert Recklinghausen von eigenen Sanierungserfolgen und, wie bei viele Kommunen, ebenfalls von der guten Konjunktur und Gesamtwirtschaft. Die bei den Kommunen durch die COVID-19-Pandemie in 2020 verursachten Minderträge und Mehraufwendungen werden von den Gewerbesteuerzuschüssen von Bund und Land abgedeckt und teilweise vollständig kompensiert. Nach den städtischen Ermittlungen verbleiben aufgrund einer vollständigen Kompensation für 2020 keine finanzwirtschaftlichen Belastungen. Die Stadt nimmt eine haushaltsmäßige Isolierung der Belastungen nach dem NKF-COVID-19-Isolierungsgesetz (NKF-CIG) vor. Nach dem Jahresabschluss 2021 sind es 15,1 Mio. Euro und somit ein entsprechender außerordentlicher Ertrag in dieser Höhe. Hierdurch kann ein deutlicher Jahresüberschuss von 17,1 Mio. Euro ausgewiesen werden. In dem Haushaltsplan 2022 sind bis einschließlich 2024 diese außerordentlichen Erträge veranschlagt. Hiermit können bis 2024 Jahresüberschüsse dargestellt werden. In dieser **Haushaltsplanung** bestehen allgemeine Risiken, die sich aus der zukünftigen konjunkturellen und gesamtwirtschaftlichen Entwicklung ergeben. Auf die Haushaltssituation der Kommunen wirken sich immer wieder Ereignisse aus, die für sie nicht

absehbar oder kaum planbar sind. Dies gilt aktuell für den Ukraine-Krieg, inklusive der Mehraufwendungen für die Energieversorgung und noch immer für die Corona-Pandemie. Diesem wird mit der aktuellen Gesetzesänderung Rechnung getragen. Darüber hinaus sieht die gpaNRW punktuell bei einigen wenigen Positionen zusätzliche haushaltswirtschaftliche Risiken.

Die Stadt Recklinghausen kann im Kernhaushalt den bisherigen Verzehr des unterdurchschnittlichen **Eigenkapitals** stoppen. Durch vier erwirtschaftete Jahresüberschüsse hat Recklinghausen wieder Eigenkapital aufbauen können. Dennoch ist die Eigenkapitalausstattung weiterhin niedrig. Die Eigenkapitalquoten des Kernhaushaltes sind in allen Jahren weit unterdurchschnittlich. Diese geringe, prägende Eigenkapitalausstattung des Kernhaushaltes ist für die ebenfalls unterdurchschnittliche Eigenkapitalquote 1 auf Konzernebene verantwortlich. Die Stadt wird für das Jahr 2025 eine Entscheidung zum Umgang mit der Bilanzierungshilfe von derzeit 62,9 Mio. Euro treffen.

Spiegelbildlich zum niedrigen Eigenkapital hat die Stadt Recklinghausen eine hohe **Verschuldung**. Die Schulden und Verbindlichkeiten des Kernhaushaltes und des Konzerns sind interkommunal im gesamten Betrachtungszeitraum höher als bei drei Viertel der Vergleichskommunen. Die Stadt Recklinghausen hat im Haushaltsplan 2022 beachtliche Investitionen vorgesehen. Deren Finanzierung soll anteilig mit Kreditaufnahmen realisiert werden. Damit ist eine deutliche Nettoneuverschuldung bei den Investitionskrediten verbunden.

Die **Altersstruktur** der Verkehrsflächen und Abwasserkanäle als wesentliche kommunale Infrastrukturvermögen ist ausgeglichen und zeigt insoweit ein positives Bild. Dagegen weist das Immobilienvermögen anhand bilanzieller Daten mehrheitlich eine Überalterung und damit eine tendenziell kritische Situation auf. Viele Gebäude haben deutlich mehr als die Hälfte der vorgesehenen Nutzungsdauern überschritten.

## 1.1.2 Haushaltssteuerung

Der Stadt Recklinghausen liegen die Informationen zur **Haushaltssteuerung** in der Regel rechtzeitig vor. Die Haushaltspläne werden überwiegend im November des Vorjahres beschlossen. Die Jahresabschlüsse sind jeweils fristgerecht festgestellt. Außerdem besitzt die Stadt Gesamtabchlüsse bis einschließlich 2020. Damit verfügt die Stadt grundsätzlich zu Beginn eines Jahres über die Beschlüsse zu den Zielsetzungen und insoweit über die notwendigen Grundlagen für ein Finanzcontrolling. Mithilfe des Finanzcontrollings und des Berichtswesens erhalten Verwaltung und Politik unterjährig die wesentlichen Informationen zur Haushaltsbewirtschaftung und -steuerung.

Die **kommunale Haushaltssteuerung** und die umgesetzten Maßnahmen im Rahmen der Haushaltssanierungspläne zeigen Wirkung. Zukünftig können diese Maßnahmen jedoch die steigenden Aufwendungen immer weniger kompensieren. Im Haushaltsplan 2022 sind bis 2024 entlastende außerordentliche Erträge nach dem NKF-CIG veranschlagt.

Bei der Stadt Recklinghausen werden **Ermächtigungsübertragungen** im konsumtiven und im investiven Bereich umfassend genutzt. Interkommunal sind die Ermächtigungsübertragungen in allen Jahren weit überdurchschnittlich und hierbei vielfach höher als bei drei Viertel der Vergleichskommunen. In Recklinghausen werden im Durchschnitt mit etwa 40 Prozent weniger als die Hälfte der fortgeschriebenen investiven Ansätze tatsächlich in Anspruch genommen.

Bei der Stadt Recklinghausen wird die **Fördermittelakquise** von den einzelnen Fachbereichen sowie dem eingerichteten Zentralen Fördermittelmanagement durchgeführt. Ein Fördermittelcontrolling und ein Berichtswesen sind implementiert. Es sind strategische Vorgaben zum Umgang mit Fördermitteln und deren Akquise insbesondere in einer entsprechenden Dienstanweisung festgelegt. Im Zuge einer Evaluierung hat die Stadt Anfang 2022 Maßnahmen zur Weiterentwicklung des Fördermittelmanagements beschlossen und bereits teilweise umgesetzt. Hierzu zählen eine verwaltungsinterne Netzwerkgruppe mit den involvierten Fachbereichen sowie ein zentrales Datenmanagementsystem als Datenbank. Letzteres ermöglicht insbesondere einen schnellen und umfassenden Überblick über die Förderprojekte.

## 1.2 Inhalte, Ziele und Methodik

Im Prüfgebiet Finanzen beantwortet die gpaNRW folgende Fragen:

- Haushaltssituation: Inwieweit besteht ein Handlungsbedarf, die Haushaltssituation zu verbessern?
- Haushaltswirtschaftliche Steuerung:
  - Liegen der Kommune die wesentlichen Informationen zur Steuerung ihrer Haushaltswirtschaft vor?
  - Hat die Kommune ein adressatenorientiertes Finanzcontrolling?
  - Wie wirkt sich die haushaltswirtschaftliche Steuerung aus?
  - Wie geht die Kommune mit dem Instrument der Ermächtigungsübertragungen um?
  - Wie hat die Kommune als Zuwendungsnehmerin ihr Fördermittelmanagement organisiert?

Die gpaNRW analysiert hierzu die Haushaltspläne, Jahresabschlüsse und Gesamtabchlüsse. Zusätzlich bezieht sie die Berichte der örtlichen Prüfung der Jahresabschlüsse und Gesamtabchlüsse sowie verwaltungsinterne Dokumente ein.

Die Prüfung stützt sich auf Kennzahlen zur Bewertung der Haushaltswirtschaft, auch im Vergleich zu anderen Kommunen. In der Analyse und Bewertung berücksichtigt die gpaNRW die individuelle Situation der Kommune.

In der Anlage dieses Teilberichtes liefern zusätzliche Tabellen ergänzende Informationen. Diese zeigen neben der Zusammenstellung der Feststellungen und Empfehlungen das NKF-Kennzahlenset NRW, die Zusammensetzung und Entwicklung einzelner (Bilanz-)Posten und ergänzende Berechnungen.

## 1.3 Haushaltssituation

Die Haushaltssituation bestimmt den Handlungsspielraum der Kommune zur Gestaltung ihres Leistungsangebots. Sie zeigt, ob und in welcher Intensität ein Handlungsbedarf für die Kommune zu einer nachhaltig ausgerichteten Haushaltskonsolidierung besteht.

Die gpaNRW bewertet die Haushaltssituation nach rechtlichen und strukturellen Gesichtspunkten:

- Haushaltsstatus,
- Ist- und Plan-Daten zur Ergebnisrechnung,
- Eigenkapitalausstattung,
- Schulden- und Vermögenssituation.

Um den unterschiedlichen Ausgliederungsgraden Rechnung zu tragen, beziehen wir in den interkommunalen Vergleich die Schulden-, Finanz- und Ertragslage der verbundenen Unternehmen, Sondervermögen und Mehrheitsbeteiligungen ein. In den jeweiligen Kapiteln zur Haushaltssituation vergleicht die gpaNRW daher die Kennzahlen aus den Gesamtab schlüssen, sofern diese vorliegen.

Die Auswirkungen der Corona-Pandemie führen im Jahr 2020 zu Mindererträgen, insbesondere bei der Gewerbesteuer und den Gemeindeanteilen an der Einkommen- und Umsatzsteuer sowie zu Mehraufwendungen in verschiedenen Aufgabenbereichen. Diese Belastungen haben Bund und Land im Jahr 2020 zum Teil abgedeckt, zum Beispiel durch Gewerbesteuer ausgleichszahlungen. Zudem gibt es haushaltsrechtliche Regelungen des Landes zur Isolierung der Corona-bedingten Belastungen in der Ergebnisrechnung und in der Bilanz. Es ist noch unklar, inwieweit Corona-bedingte Effekte die kommunalen Haushalte in den kommenden Jahren belasten werden. Die gpaNRW geht in den betreffenden Kapiteln auf die Auswirkungen der Pandemie auf den Haushalt der Stadt Recklinghausen ein.

Die gpaNRW hat die Haushaltssituation auf folgenden Grundlagen analysiert:

### Haushaltspläne, Jahresabschlüsse und Gesamtab schlüsse Stadt Recklinghausen 2016 bis 2022

Haushaltsjahr	Haushaltsplan (HPI)	Jahresabschluss (JA)	Gesamtab schluss (GA)	In dieser Prüfung berücksichtigt
2016	bekannt gemacht	festgestellt	bestätigt	HPI / JA / GA
2017	bekannt gemacht	festgestellt	bestätigt	HPI / JA / GA
2018	bekannt gemacht	festgestellt	bestätigt	HPI / JA / GA
2019	bekannt gemacht	festgestellt	aufgestellt	HPI / JA / GA
2020	bekannt gemacht	festgestellt	aufgestellt	HPI / JA / GA
2021	bekannt gemacht	festgestellt	noch offen	HPI / JA
2022	bekannt gemacht			HPI

Das Vergleichsjahr der letzten überörtlichen Finanzprüfung durch die gpaNRW war generell 2015. Diese Prüfung beginnt daher mit dem Jahr 2016.

Eine tiefergehende Analyse der Jahresabschlüsse erfolgt bis 2021. Die im Haushaltsplan 2022 enthaltene mittelfristige Planung bis 2025 hat die gpaNRW ebenfalls berücksichtigt. Gesamtab-schlüsse liegen bis einschließlich 2020 vor. Die Stadt Recklinghausen wird über das Jahr 2018 hinaus weiterhin Gesamtab-schlüsse nach § 116 GO NRW aufstellen. Die Kommune hat ent-schieden, die Prüfung und Inanspruchnahme der Befreiungsmöglichkeit gemäß § 116a GO NRW ab 2019 nicht weiterzuverfolgen.

### 1.3.1 Haushaltsstatus

- ➔ Die Stadt Recklinghausen hat von 2012 bis einschließlich 2021 freiwillig am Stärkungspakt teilgenommen. In dem ab 2016 beginnenden Betrachtungszeitraum sind die Haushaltssanie-rungspläne jeweils genehmigt worden. Recklinghausen erzielt nach den Jahresrechnungen seit 2018 durch eigene Sanierungsmaßnahmen, Stärkungspaktmittel und einer grundsätzlich guten gesamtwirtschaftlichen Entwicklung deutliche Überschüsse.
- ➔ Nach den Jahresabschlüssen weist die Ausgleichsrücklage ab 2018 Bestände auf. Mithilfe von vier nennenswerten Jahresüberschüssen hat die Ausgleichsrücklage Ende 2021 einen erheblichen Bestand von 57,0 Mio. Euro erreicht.

*Der Haushaltsstatus soll nicht die Handlungsfähigkeit einer Kommune einschränken. Dies wäre der Fall, wenn eine Kommune aufsichtsrechtlichen Maßnahmen unterworfen ist. Hierzu zählt die Genehmigung eines Haushaltssanierungsplanes oder Haushaltssicherungskonzeptes sowie einer geplanten Verringerung der allgemeinen Rücklage. Damit aufsichtsrechtliche Maßnahmen nicht erforderlich werden oder beendet werden können, bedarf es rechtlich ausgeglichener Haushalte nach § 75 Abs. 2 GO NRW.*

#### Haushaltsstatus Stadt Recklinghausen 2016 bis 2022

Haushaltsstatus	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Ausgeglichener Haushalt							X
Fiktiv ausgeglichener Haushalt							
Genehmigungspflichtige Verringerung der allgemeinen Rücklage							
Haushaltssicherungskonzept genehmigt							
Haushaltssanierungsplan genehmigt	X	X	X	X	X	X	
Haushaltssicherungskonzept nicht genehmigt							
Haushaltssanierungsplan nicht genehmigt							

Die **Stadt Recklinghausen** hat seit 2012 freiwillig am Stärkungspakt (Stufe 2) teilgenommen. Sie hat einen Haushaltssanierungsplan aufzustellen und den dauerhaften Haushaltsausgleich, ohne Einrechnung der Konsolidierungshilfe, ab 2021 darzustellen. Den planerischen Haushaltsausgleich 2016 bis 2021 konnte sie bereits erfolgreich darstellen und in den Jahresabschlüssen

2018 bis 2021 mit deutlichen Überschüsse auch bestätigen. Der erfolgreiche Sanierungsprozess ist auskunftsgemäß auch das Ergebnis einer grundsätzlich vertrauensvollen Zusammenarbeit zwischen Politik und Verwaltung. Das Stärkungspaktgesetz endete zum 31. Dezember 2021. Damit gelten ab 2022 für die Stadt Recklinghausen ebenso wie für die anderen ehemaligen Stärkungspaktkommunen der Stufen 1 und 2 die Vorschriften der Gemeindeordnung NRW und der Kommunalhaushaltsverordnung NRW wieder uneingeschränkt.

In dem analysierten Haushalt 2022 plant die Stadt Recklinghausen bis 2025 mit Ausnahme des letzten Jahres Überschüsse. Hier ist jedoch zu berücksichtigen, dass bis 2024 beachtliche Erträge aus der Isolierung der Belastungen aus der Corona-Pandemie nach dem NKF-CIG geplant sind. Außerdem ist für 2024 und 2025 ein globaler Minderaufwand angesetzt. Hierdurch können Überschüsse beziehungsweise für 2025 ein fiktiver Haushaltsausgleich dargestellt werden.

### Jahresergebnisse und Rücklagen Stadt Recklinghausen 2016 bis 2021 (IST)

Kennzahlen	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Jahresergebnis in Mio. Euro	-2,75	0,09	5,24	14,87	22,43	17,10
Ausgleichsrücklage in Mio. Euro	0,00	0,09	5,33	17,45	39,88	56,98
Allgemeine Rücklage in Mio. Euro	154	166	167	170	169	171
Veränderung der Ausgleichsrücklage durch das Jahresergebnis in Mio. Euro	0,00	0,09	5,24	12,12	22,43	17,10
Sonstige Veränderung der Ausgleichsrücklage in Mio. Euro	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Veränderung der allgemeinen Rücklage gem. § 43 Abs. 3 GemHVO NRW bzw. § 39 Abs. 3 KomHVO NRW (Verrechnungssaldo) in Mio. Euro	0,88	-0,21	0,01	0,09	-0,52	0,91
Veränderung der allgemeinen Rücklage durch das Jahresergebnis in Mio. Euro	-2,75	0,00	0,00	2,75	0,00	0,00
Sonstige Veränderung der allgemeinen Rücklage in Mio. Euro	-0,08	12,11	1,23	0,07	0,00	0,96
Verringerung der allgemeinen Rücklage des Vorjahres durch das Jahresergebnis in Prozent	1,77	keine Verringerung				
<b>Fehlbetragsquote in Prozent</b>	1,77	positives Ergebnis				

In der letzten überörtlichen Prüfung waren in sämtlichen ab 2008 geprüften Jahresabschlüssen negative Ergebnissen festzustellen. Diese wiesen bis einschließlich 2013 ein beachtliches jährliches Volumen zwischen 28,2 Mio. Euro und 45,9 Mio. Euro auf. In den beiden Folgejahren konnte eine Verbesserung mit deutlich sinkenden Defiziten auf zuletzt 1,7 Mio. Euro in 2015

verzeichnet werden. Dennoch ergibt sich für den gesamten damaligen Zeitraum ein durchschnittliches Jahresergebnis von - 32,3 Mio. Euro.

Der positive Trend der beiden letzten Jahresergebnisse setzt sich in diesem Betrachtungszeitraum fort. Nach einem ausgeglichen Jahresergebnis 2017 kann die Stadt Recklinghausen seit 2018 bis 2020 deutlich steigenden Überschüsse und ebenfalls auch in 2021 einen erheblichen Überschuss realisieren. Daraus ermittelt sich für die sechs betrachteten Jahresabschlüsse per Saldo ein erheblicher Überschuss von 57,0 Mio. Euro. Somit kann der bisherige Eigenkapitalverzehr nicht nur gestoppt, sondern mithilfe dieser Überschüsse das Eigenkapital und damit auch die Ausgleichsrücklage beachtlich aufgebaut werden. Ende 2021 weist die Ausgleichsrücklage einen deutlichen Bestand von 57,0 Mio. Euro auf. Bemerkenswert ist außerdem, dass damit der damalige Rücklagenbestand aus der Eröffnungsbilanz von 45,5 Mio. Euro übertroffen wird. Auf die Ergebnisentlastung durch die ausschließlich in 2021 gebuchten außerordentlichen Erträge nach dem NKF-CIG von 15,1 Mio. Euro ist in dem Kontext jedoch hinzuweisen.

Zum 01. Januar 2019 sind Änderungen der Gemeindeordnung NRW in Kraft getreten. Diese haben auch Auswirkungen auf die Zuführung von Jahresüberschüssen zu den Rücklagen. So ist ein Jahresüberschuss zunächst der allgemeinen Rücklage zuzuführen, soweit in den Jahresabschlüssen der letzten drei vorhergehenden Haushaltsjahre aufgrund entstandener Fehlbeiträge der Ergebnisrechnung die allgemeine Rücklage reduziert wurde. Die Stadt Recklinghausen hat im Jahresabschluss 2019 von dem Überschuss von 14,9 Mio. Euro anteilig 2,8 Mio. Euro der allgemeinen Rücklage zugeführt. Dieser Betrag entspricht der Reduzierung der allgemeinen Rücklage im Jahresabschluss 2016, die durch das Jahresdefizit 2016 eingetreten ist. Dieser Zuführung hätte es nach Auffassung der gpaNRW nicht bedurft, weil die Jahresergebnisse 2016 bis einschließlich 2018 zusammengefasst zu betrachten sind. Danach verbleibt ein positiver Saldo aus den drei Jahresergebnissen von 2,6 Mio. Euro. Die Stadt sieht aufgrund einer anderen Rechtsauffassung das Erfordernis für diese vorgenommene Zuführung. Eine solche Zuführungsverpflichtung ist für Planjahre trotz des relativ hohen Bestandes der Ausgleichsrücklage nicht gänzlich auszuschließen. Dieses könnte dann zum Tragen kommen, wenn gegenüber den Planungen beachtliche Jahresdefizite mit eventuell deutlich geringeren außerordentlichen Erträgen nach dem NKF-CIG eintreten, die Ausgleichsrücklage hierdurch aufgezehrt und damit letztendlich die allgemeine Rücklage verringert wird.

#### Jahresergebnisse und Rücklagen Stadt Recklinghausen in Mio. Euro 2022 bis 2025 (PLAN)

Kennzahlen	2022	2023	2024	2025
Jahresergebnis in Mio. Euro	5,33	2,33	0,18	-4,01
Ausgleichsrücklage in Mio. Euro	62,31	64,64	64,82	60,81
Allgemeine Rücklage in Mio. Euro	171	171	171	171 (108)
Veränderung der Ausgleichsrücklage durch das Jahresergebnis in Mio. Euro	5,33	2,33	0,18	-4,01
Sonstige Veränderung der Ausgleichsrücklage in Mio. Euro	0,00	0,00	0,00	0,00
Veränderung der allgemeinen Rücklage durch das Jahresergebnis in Mio. Euro	0,00	0,00	0,00	0,00

Kennzahlen	2022	2023	2024	2025
Sonstige Veränderung der allgemeinen Rücklage in Mio. Euro	0,00	0,00	0,00	0,00 (-62,85)
Verringerung der allgemeinen Rücklage des Vorjahres durch das Jahresergebnis in Prozent	keine Verringerung	keine Verringerung	keine Verringerung	keine Verringerung
Fehlbetragsquote in Prozent	positives Ergebnis	positives Ergebnis	positives Ergebnis	1,70

( ) Resultat bei einer möglichen, vollständigen erfolgsneutralen Ausbuchung der tatsächlichen sowie kalkulierten Bilanzierungshilfen nach NKF-CIG gegen die allgemeine Rücklage

Die Stadt Recklinghausen wendet die Regelungen des NKF-CIG an, insbesondere die Ermittlung der Haushaltsbelastungen aus der COVID-19-Pandemie, die Buchung als außerordentlichen Ertrag sowie die Bilanzierungshilfe. Nach dem Haushaltsplan 2021, als ersten Haushaltsplan mit Einbeziehung der negativen finanziellen Corona-Effekte, hat die Stadt durchgängig bis 2024 entsprechende außerordentlichen Erträge veranschlagt. Mithilfe von Ansätzen zwischen 20,2 Mio. Euro und 37,7 Mio. Euro konnten jährlich leicht positive Ergebnisse von bis zu 0,7 Mio. Euro dargestellt werden.

Mit dem Haushaltsplan 2022 hat die Stadt weiterhin entsprechende außerordentliche Erträge bis einschließlich 2024 angesetzt. Sie bewegen sich mit nunmehr zwischen 9,8 Mio. Euro und 22,0 Mio. Euro und auf einem erkennbar niedrigeren Niveau. Diese Erträge stellen keinen substantiellen, nachhaltigen Effekt dar, weil noch die zukünftige Verrechnung mit dem Eigenkapital oder eine jahrzehntelange erfolgswirksame Abschreibung erfolgen wird. Zusammen mit dem gebuchten Betrag aus dem Jahresabschluss 2021 von 15,1 Mio. Euro ergibt sich ein geplantes Gesamtvolumen der Bilanzierungshilfe von derzeit 62,9 Mio. Euro. Durch die außerordentlichen Erträge können für 2022 bis 2024 jeweils Jahresüberschüsse und für 2025 ein fiktiver Haushaltsausgleich mit der Inanspruchnahme der Ausgleichsrücklage dargestellt werden.

Die Stadt wird für das Jahr 2025 eine Entscheidung zum Umgang mit der Bilanzierungshilfe treffen. Nach § 6 NKF-CIG kann die Bilanzierungshilfe ganz oder anteilig erfolgsneutral gegen das Eigenkapital ausgebucht oder über bis zu 50 Jahre erfolgswirksam abgeschrieben werden. Durch das im Dezember 2022 in Kraft getretene Änderungsgesetz ist der Isolierungszeitraum nach dem NKF-CIG verlängert worden. Er umfasst nunmehr das Haushaltsjahr 2023 inklusive der mittelfristigen Planung bis 2025. Außerdem hat ebenso eine Isolierung von kommunalen Haushaltsbelastungen durch den Ukraine-Krieg inklusive von Mehraufwendungen für die Energieversorgung zu erfolgen. Letzteres gilt bei einem Doppelhaushalt auch für das Haushaltsjahr 2024 und die mittelfristige Planung bis 2026.

Nach dem unterjährigen Finanzcontrollingbericht zum 30. September 2022 erwartet die Stadt für den Jahresabschluss 2022 eine Ergebnisverbesserung von 2,6 Mio. Euro und damit einen Überschuss von 7,9 Mio. Euro. Hierbei ist eine geringfügige Reduzierung des außerordentlichen Ertrages auf 15,7 Mio. Euro prognostiziert.

### 1.3.2 Ist-Ergebnisse

- Die Jahresabschlüsse zeigen eine positive Entwicklung mit kontinuierlich steigenden Überschüssen bis 2020. Die Stadt Recklinghausen profitiert von Sanierungserfolgen und wie die meisten Kommunen von der guten konjunkturellen und gesamtwirtschaftlichen Entwicklung. Dieses zeigt sich besonders bei den Gemeindeanteilen an den Gemeinschaftssteuern. Die COVID-19-Pandemie führt auch in Recklinghausen zu beachtlichen finanziellen Belastungen. Nach den Jahresabschlüssen sind zwar für 2020 keine Belastungen ausgewiesen, jedoch nun für 2021. Nach dem Jahresabschluss 2021 ist der Haushalt strukturell defizitär.

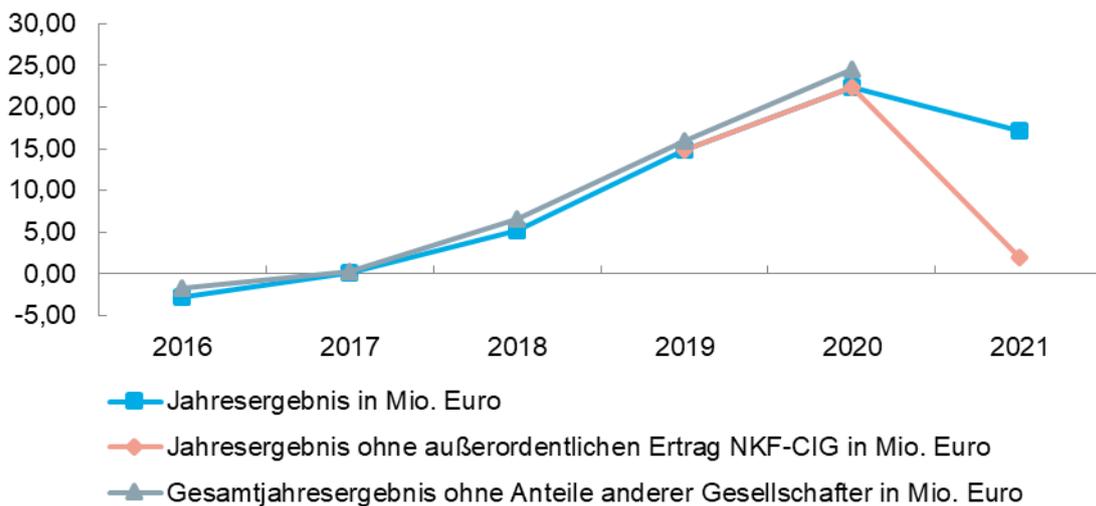
*Der Haushalt muss gemäß § 75 Abs. 2 GO NRW ausgeglichen sein. Er ist ausgeglichen, wenn die Erträge die Aufwendungen decken. Das Jahresergebnis sollte positiv sein.*

#### Vergleich von Jahresergebnis PLAN und Jahresergebnis IST in Mio. Euro 2016 bis 2021

	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Jahresergebnis PLAN	-7,62	-6,37	0,97	0,21	1,61	0,10
Jahresergebnis IST	-2,75	0,09	5,24	14,87	32,08	17,10
Abweichung	4,87	6,46	4,27	14,66	30,47	17,00

Die Stadt Recklinghausen erzielt in allen Jahresabschlüssen gegenüber den Haushaltsplänen jeweils bessere Ergebnisse. Die Verbesserungen über 14,7 Mio. Euro sind erheblich.

#### Jahres- und Gesamtjahresergebnisse Stadt Recklinghausen in Mio. Euro 2016 bis 2021



Zum Vollkonsolidierungskreis im Gesamtabchluss gehören durchgängig die nachfolgenden elf Gesellschaften. Es sind die Wohnungsgesellschaft Recklinghausen mbH, der Eigenbetrieb Vestisches Cultur- und Congresszentrum, die Stadtentwicklungsgesellschaft Recklinghausen mbH, die Seniorenzentrum Grullbad gGmbH, die Stadtbetriebe Recklinghausen GmbH, die Kommunalen Servicebetriebe Recklinghausen, die Stadtwerke Recklinghausen GmbH, die Recklinghausen Netzgesellschaft mbH & Co. KG, die Recklinghausen Netz-Verwaltungsgesellschaft

mbH, die Recklinghausen Marketinggesellschaft mbH sowie die Recklinghausen Beleuchtungsgesellschaft mbH. Zum 01. Januar 2020 ist die bisherige Stadtwerke Recklinghausen GmbH in die Stadtwerke Recklinghausen Holding GmbH umgewandelt worden. Zugleich wurde eine neue Stadtwerke Recklinghausen GmbH für den Strom- und Gasvertrieb gegründet.

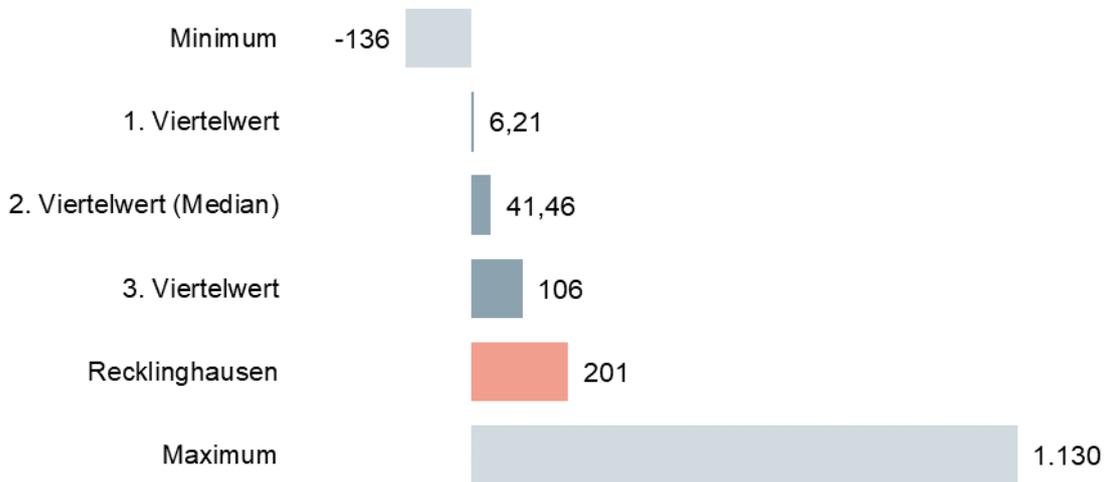
Die Jahresergebnisse des Kernhaushaltes prägen wie in den meisten Kommunen die Konzernergebnisse nach den Gesamtabschlüssen. Die Ergebnisse der Gesamtabschlüsse fallen jeweils günstiger aus als die des Kernhaushaltes. Das lässt die Vermutung einer positiven Ertragskraft der verselbstständigten Aufgabenbereiche zu. Hierbei ist jedoch auch zu berücksichtigen, dass Kommunen und so auch die Stadt Recklinghausen verlust- als auch gewinnbringende Aufgabenbereiche ausgegliedert haben. Zudem sind die Finanzbeziehungen zwischen dem Kernhaushalt und den einzelnen Ausgliederungen unterschiedlich ausgeprägt. Die höchsten positiven Jahresergebnisse, vor der Ergebnisverwendung, erwirtschaftet die Recklinghausen Netzgesellschaft mbH & Co.KG. Die Kommunalen Servicebetriebe Recklinghausen weisen die höchsten Defizite aus. Sie erbringen fast vollständig konzerninterne Leistungen für den städtischen Kernhaushalt und andere kommunale Beteiligungen. Hinsichtlich weiterer Ausführungen wird auf den Teilbericht Beteiligungen verwiesen.

Zu den Jahresergebnissen und den Überschüssen beim Kernhaushalt haben die umgesetzten Haushaltssanierungsmaßnahmen, insbesondere Personal- und Versorgungsaufwandsverringereungen, die Konsolidierungshilfen nach dem Stärkungspaktgesetz sowie die gute konjunkturelle und gesamtwirtschaftliche Entwicklung beigetragen. Zu Letzteren zählen besonders steigende Erträge bei den Gemeindeanteilen an der Einkommen- und Umsatzsteuer sowie ein teilweise höheres Gewerbesteuerniveau. Die Gewerbesteuererträge bewegen sich in einer moderaten Bandbreite zwischen 45,7 Mio. Euro in 2019 und 50,6 Mio. Euro in 2018. Sie liegen gegenüber der letzten Prüfung, auch unter Bereinigung der bis 2017 erfolgten sukzessiven Hebesatzerhöhungen, auf einem erfreulicherweise deutlich höheren Niveau. Der insbesondere Corona-bedingte Rückgang in 2020 auf 45,8 Mio. Euro ist durch die erhaltene Gewerbesteuerausgleichsleistung von 8,9 Mio. Euro und die Sonderhilfe nach dem Stärkungspaktgesetz von 6,7 Mio. Euro kompensiert worden. Damit sind hierfür, aber ebenso für den gesamten Haushalt, in 2020 kein Schaden und so auch keine außerordentlichen Erträge nach dem NKF-CIG verblieben. Mit erzielten 48,9 Mio. Euro sind in 2021 die Gewerbesteuererträge wieder erkennbar gestiegen. Dennoch verbleibt für sie in 2021 ein Corona-bedingter Schaden von 3,9 Mio. Euro, der in den außerordentlichen Erträgen von 15,1 Mio. Euro eingeflossen ist. Die Gemeindeanteile an der Einkommensteuer steigen bis 2019 kontinuierlich an. Für den Eckjahrevergleich 2016 und 2021 ergibt sich eine Zunahme um 13,2 Prozent beziehungsweise 6,3 Mio. Euro auf 54,4 Mio. Euro. Auch für diese Ertragsposition ist in 2021 ein Corona-bedingter Schaden berechnet und ausgewiesen worden, und zwar von 4,7 Mio. Euro. Ein solcher ist nicht für die Umsatzsteuer eingetreten. Diese Gemeindeanteile sind jährlich bis einschließlich 2021 auf 11,4 Mio. Euro gestiegen und haben sich in den Zeitraum etwas mehr als verdoppelt. Darüber hinaus haben ebenso die steigenden Schlüsselzuweisungen zu den ab 2018 erzielten Jahresüberschüssen beigetragen. Diese Zuweisungen zeigen seit 2016 eine beachtliche Zunahme um 24,2 Mio. Euro auf 114,7 Mio. Euro in 2020. Für 2021 ergibt sich dann ein Rückgang auf 111,1 Mio. Euro.

Diesen ertragsseitigen Verbesserungen stehenden steigende Aufwendungen gegenüber. Die Personalaufwendungen sind jährlich angewachsen und zeigen eine Zunahme im Eckjahrevergleich um 21,9 Mio. Euro auf 96,4 Mio. Euro in 2021. Danach folgt der Anstieg bei den Transferaufwendungen um insgesamt 18,4 Mio. Euro. Davon entfallen alleine 5,5 Mio. Euro auf die

allgemeine Kreisumlage. Weitere Zuwächse zeigen die Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen von insgesamt 5,6 Mio. Euro.

**Jahresergebnis je Einwohner in Euro 2020**



In den interkommunalen Vergleich sind 32 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



Die Jahresergebnisse je Einwohner der Stadt Recklinghausen steigen im Betrachtungszeitraum kontinuierlich von - 24 Euro in 2016 auf 201 Euro in 2020. Sie zeigen insoweit einen eindeutigen positiven Trend. Im Jahresabschluss 2021 erwirtschaftet die Stadt einen Überschuss von 154 Euro je Einwohner. Bis einschließlich 2018 sind die Jahresergebnisse von Recklinghausen interkommunal unterdurchschnittlich. Aufgrund der starken Zuwächse in 2019 und 2020 zählt die Stadt dann in beiden Jahren zu dem Viertel der Vergleichskommunen mit den höchsten Jahresüberschüssen.

Die Jahresergebnisse geben nur bedingt einen Hinweis auf die strukturelle Haushaltssituation. Sie werden oft durch die schwankenden Erträge und Aufwendungen der Gewerbesteuer, der allgemeinen Kreisumlage und des Finanzausgleichs beeinflusst. Zudem können Sondereffekte die strukturelle Haushaltssituation überlagern.

Daher hat die gpaNRW in einer Modellrechnung Folgendes betrachtet: Wie wäre das Jahresergebnis 2021, wenn Schwankungen nivelliert und Sondereffekte bereinigt wären? Anstelle der tatsächlichen Erträge und Aufwendungen der Gewerbesteuer, der allgemeinen Kreisumlage und des Finanzausgleichs hat die gpaNRW Durchschnittswerte der Jahre 2017 bis 2021 einge-

rechnet. Zudem haben wir Sondereffekte bereinigt, die das Jahresergebnis wesentlich beeinflussten. Die pandemiebedingten außerordentlichen Erträge zum Ausgleich der Haushaltsbelastungen nach dem NKF-CIG sind als Sondereffekte bereinigt. Die pandemiebedingten Belastungen, die wir nicht in die Standardbereinigung einbeziehen, haben wir ebenfalls bereinigt. Das Ergebnis dieser Modellrechnung bezeichnet die gpaNRW als **strukturelles Ergebnis**.

Die Berechnungsgrundlagen stehen in der Anlage 3 dieses Teilberichtes.

#### Modellrechnung „strukturelles Ergebnis in Mio. Euro 2021“

Berechnung strukturelles Ergebnis	
Jahresergebnis in Mio. Euro	17,10
Bereinigung der Gewerbesteuer, Kreisumlage, Finanzausgleich in Mio. Euro	143
Saldo Sondereffekte in Mio. Euro	12,82
Bereinigtes Jahresergebnis in Mio. Euro	-138
Hinzurechnung von Gewerbesteuer, Kreisumlage und Finanzausgleich Mittelwert der letzten 5 Jahre in Mio. Euro	133
<b>Strukturelles Ergebnis in Mio. Euro</b>	<b>-5,20</b>

Das strukturelle Ergebnis 2021 fällt mit einem Defizit von 5,2 Mio. Euro erheblich ungünstiger aus als das tatsächliche positive Jahresergebnis von 17,1 Mio. Euro. Für diese Abweichung sind insbesondere die in 2021 eingetretenen überdurchschnittlichen Erträge bei der Gewerbesteuer, den Gemeindeanteilen an der Einkommen- und der Umsatzsteuer sowie den Schlüsselzuweisungen ursächlich. Daneben wird die Ende 2020 erhaltene Gewerbesteuerausgleichsleistung von 8,9 Mio. Euro entsprechend unserer Systematik in die Durchschnittswertberechnung einbezogen und somit für 2021 anteilig berücksichtigt. Den größten Anteil für die vorgenannte Abweichung bilden die bereinigten Sondereffekte, die per Saldo das Jahresergebnis deutlich entlastet haben. Hierbei handelt es sich besonders um die außerordentlichen Erträge nach dem NKF-CIG, von denen wir die von der Stadt ermittelten pandemiebedingten Belastungen außerhalb des Finanzausgleiches abgezogen wurden. Zu den weiteren Sondereffekten zählen unter anderem die teils deutlichen Schwankungen bei den Rückstellungen, den Wertberichtigungen sowie den Zinsen von Gewerbesteuererstattungen und -nachforderungen.

Strukturell ist der Haushalt auch weiterhin nicht ausgeglichen.

Das ganze Ausmaß und die zeitliche Dauer der Haushaltsbelastungen durch die Corona-Pandemie und den Ukraine-Krieg können aktuell allenfalls vorsichtig prognostiziert werden. Die aktuelle Steuerschätzung aus Oktober 2022 zeigt Zuversicht auf der Einnahmenseiten, aber zugleich deutlich Herausforderungen durch die Steigerungen auf Ausgabenseite. Die weitere Entwicklung bleibt daher kritisch zu begleiten.

In diesem Kontext sind die allgemeinen Deckungsmittel von Bedeutung. Sie dienen als Ausgangsbasis für die Beurteilung der Ertragskraft der Kommune. Die gpaNRW versteht hierunter insbesondere die Realsteuereinnahmen, die Gemeinschaftssteuern, die Ausgleichsleistungen nach dem Familienleistungsgesetz, Schlüsselzuweisungen, die Konsolidierungshilfen nach dem Stärkungspaktgesetz (StPaktG) sowie in 2020 die Gewerbesteuerausgleichsleistung.

Die Ertragskraft von Recklinghausen hat sich im Betrachtungszeitraum grundsätzlich positiv entwickelt. Sie hat sich von 2.048 Euro auf 2.479 Euro in 2020 erhöht. Der Rückgang in 2021 auf 2.303 Euro resultiert maßgeblich aus dem Wegfall der Konsolidierungshilfe und der einmaligen Gewerbesteuerausgleichsleistung. Die Stadt profitiert, wie die meisten Kommunen, von der guten konjunkturellen Entwicklung. Diese zeigt sich in Recklinghausen bei den Gemeindeanteilen an der Einkommen- und Umsatzsteuer. Die Anteile an der Einkommensteuer sind bis 2019 erkennbar gestiegen und haben nach dem Rückgang in 2020 dann 2021 fast das Niveau von 2019 erreicht. Die Gemeindeanteile an der Umsatzsteuer haben sich im selben Zeitraum mehr als verdoppelt. Die Gewerbesteuer ist in Recklinghausen bis 2018 moderat gestiegen und hat sich nach dem Rückgang 2019 im Jahr 2021 wieder erholt. Die Schlüsselzuweisungen zeigen bis 2020 einen deutlichen Zuwachs von fast 27,0 Prozent und eine leichte Reduzierung von etwa 3,0 Prozent im Folgejahr.

Die Ertragskraft der Stadt Recklinghausen ist nach den allgemeinen Deckungsmitteln in allen Jahren interkommunal höher als bei 75 Prozent der geprüften großen kreisangehörigen Kommunen. In 2019 und 2020 liegt sie nah am Maximalwert. Hierzu tragen die Konsolidierungshilfe nach dem Stärkungspaktgesetz von durchschnittlich 109 Euro je Einwohner und besonders die erhaltenen Schlüsselzuweisungen von 792 Euro bis 1.030 Euro je Einwohner bei. Recklinghausen zählt jeweils zu dem Viertel der Vergleichskommunen mit den höchsten einwohnerbezogenen Schlüsselzuweisungen. Für diese gleichzeitige deutliche Abhängigkeit vom Finanzausgleich sind unter anderem die niedrigen eigenen Steuererträge der Stadt Recklinghausen verantwortlich.

Das interkommunal erhöhte Hebesatzniveau bei den Realsteuern kann die geringe Ertragskraft bei der Gewerbesteuer nicht nennenswert abfedern. Die Stadt Recklinghausen ist im Vergleich der großen kreisangehörigen Kommunen weiterhin gewerbesteuer schwach. Bis 2019 hat sie mit rund 430 Euro je Einwohner geringere Gewerbesteuererträge als drei Viertel der Vergleichskommunen erzielt. Anhand des Medians haben die Kommunen im Durchschnitt rund 560 Euro erwirtschaftet. Auch in 2020 liegen diese in Recklinghausen deutlich niedriger als bei der Mehrheit der anderen Städte. Die Erträge aus dem Grundsteuer B bewegen sich im Bereich des Medians und sind damit unauffällig. Ebenfalls durchschnittlich zeigen sich die Erträge aus der Einkommensteuer. Diese liegen ebenso durchgängig auf dem Niveau dieses zweiten Viertelwertes. Dagegen stellen sich die Erträge aus der Umsatzsteuer in allen Jahren als weit unterdurchschnittlich dar.

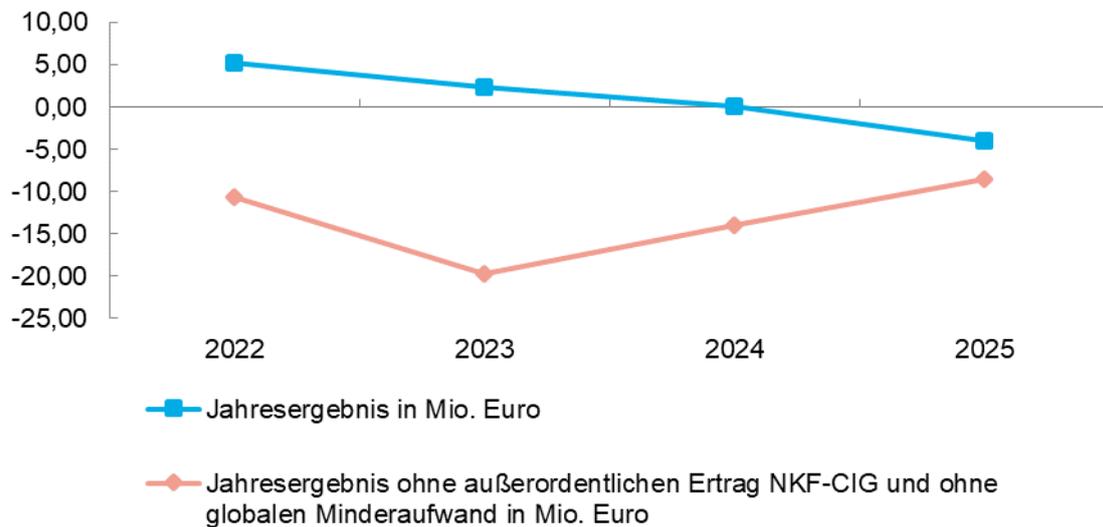
Wir verweisen auf die weiteren Ausführungen bei 1.4.2.1 Auswirkungen der Realsteuern.

### 1.3.3 Plan-Ergebnisse

- Die Stadt Recklinghausen plant nach dem Haushalt 2022 bis 2024 sinkende Jahresüberschüsse und für 2025 ein Defizit. Hierbei sind bis einschließlich 2024 außerordentliche Erträge nach dem NKF-CIG sowie für 2024 und 2025 ein globaler Minderaufwand veranschlagt. Der städtische Haushalt ist insbesondere von der zukünftigen konjunkturellen und gesamtwirtschaftlichen Entwicklung abhängig. Diese betrifft insbesondere die Einkommenssteuer und die Gewerbesteuer. Der Haushalt unterliegt allgemeinen Risiken. Zudem sieht die gpaNRW punktuell zusätzliche Risiken in der Planung.

*Eine Kommune ist gemäß § 75 Abs. 2 GO NRW verpflichtet, dauerhaft einen ausgeglichenen Haushalt zu erreichen. Nur dann kann sie eigene Handlungsspielräume wahren oder wiedererlangen. Ist ein Haushalt defizitär, muss eine Kommune geeignete Maßnahmen für den Haushaltsausgleich finden und umsetzen.*

#### Jahresergebnisse Stadt Recklinghausen in Mio. Euro 2022 bis 2025



Die **Stadt Recklinghausen** plant nach dem Haushaltsplan 2022 für 2025 ein nennenswertes Defizit von 4,0 Mio. Euro (blaue Graph). Der hierbei veranschlagte globale Minderaufwand von 4,5 Mio. Euro muss auch tatsächlich erzielt werden, um dieses Planergebnis zu erreichen.

Die vorgenannten Planungen bis 2025 beinhalten einen globalen Minderaufwand von 4,4 Mio. Euro beziehungsweise 4,5 Mio. Euro in 2024 und 2025 sowie außerordentliche Erträge bedingt durch die Isolierung von Corona-bedingten Schäden in folgender Höhe:

#### Geplante außerordentliche Erträge in Mio. Euro Stadt Recklinghausen 2022 bis 2025

2022	2023	2024	2025
15,93	22,02	9,82	0,00

Ohne die Möglichkeit der Isolierung durch die geschaffenen Regelungen im NKF-CIG und den globalen Minderaufwand, könnte die Stadt Recklinghausen für die Jahre 2022 bis 2024 keine ausgeglichenen Jahresergebnisse und für 2025 kein moderates Defizit erreichen (roter Graph).

Um haushaltswirtschaftliche Risiken und Chancen erkennen zu können, hat die gpaNRW zunächst das um Sondereffekte und Schwankungen bereinigte letzte Ist-Ergebnis mit dem Ergebnis des letzten Planjahres der mittelfristigen Finanzplanung verglichen und anschließend die Entwicklungen analysiert.

### Vergleich Ist-Ergebnis 2021 und Plan-Ergebnis 2025 - wesentliche Veränderungen

Kennzahlen	2021 (Durchschnitt 2017 bis 2021)* in Mio. Euro	2025 in Mio. Euro	Differenz in Mio. Euro	Jährliche Änderung in Prozent
<b>Erträge</b>				
Grundsteuer B	24,59	25,61	1,02	1,0
Gewerbesteuer	48,86 (48,07)	58,91	10,05 (10,84)	4,8 (5,2)
Gemeindeanteil an der Einkommenssteuer	54,36 (53,05)	68,75	14,39 (15,70)	6,0 6,7
Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer	11,37 (9,77)	10,85	-0,52 (1,08)	-1,2 2,6
Vergnügungssteuer	0,85	2,09	1,23	25,0
Ausgleichs- und Erstattungsleistungen Abrechnung Einheitslasten, Ausgleichsleistungen)	2,90 (6,01)	5,91	3,01 (-0,1)	19,4 (-0,4)
Schlüsselzuweisungen	111 (105)	129	18,36 (24,33)	3,9 (5,3)
Zuwendungen und allgemeine Umlagen (ohne Finanzausgleich)	59,06	50,78	-8,28	-3,7
Öffentlich-rechtliche Leistungsentgelte	51,24	58,77	7,53	3,5
Sonstige ordentliche Erträge	24,95 (21,61)	11,73	-13,23 (-9,88)	-17,2 (14,2)
Außerordentliche Erträge	15,08 (0,00)	0,00	-15,08 (0,00)	-100 (0,0)
Übrige Erträge**	28,69	26,99	-1,70	-1,5
<b>Aufwendungen</b>				
Personalaufwendungen	96,38 (96,98)	105	8,52 (7,92)	2,1 (2,0)
Versorgungsaufwendungen	11,30 (10,74)	11,46	0,16 (0,72)	0,4 (1,6)
Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen	61,18	68,87	7,69	3,0
Bilanzielle Abschreibungen	28,92	29,13	0,21	0,2
Steuerbeteiligungen	2,70 (4,95)	3,97	1,27 (-0,99)	10,0 (-5,4)
Allgemeine Kreisumlage	83,35 (84,01)	98,89	15,54 (14,88)	4,4 4,2

Kennzahlen	2021 (Durchschnitt 2017 bis 2021)* in Mio. Euro	2025 in Mio. Euro	Differenz in Mio. Euro	Jährliche Änderung in Prozent
Transferaufwendungen (ohne Finanzausgleich)	104	110	6,57	1,5
Zinsen und Sonstige Finanzaufwendungen	7,78 (7,90)	10,56	2,78 (2,66)	8,0 (7,5)
Globaler Minderaufwand	0,00	-4,48	-4,48	
Übrige Aufwendungen**	20,51	20,12	-0,39	-0,5

\* Für schwankungsanfällige Positionen hat die gpaNRW im Klammerzusatz den Durchschnitt der Jahre 2017 bis 2021 ergänzt sowie Sondereffekte herausgerechnet.

\*\* Summe der übrigen Erträge beziehungsweise der übrigen Aufwendungen

Die gpaNRW unterscheidet allgemeine und zusätzliche haushaltswirtschaftliche Risiken und Chancen. Allgemeine haushaltswirtschaftliche Risiken und Chancen sind auf generelle Unsicherheiten bei Planwerten zurückzuführen. Zusätzliche haushaltswirtschaftliche Risiken entstehen durch fehlerhafte, nicht nachvollziehbare oder offensichtlich sehr optimistische Planungsdaten. Das ist der Fall, wenn sich die Planwerte nicht oder nur unzureichend auf Erfahrungswerte beziehungsweise Ist-Daten, Umsetzungskonzepte sowie sonstige zurzeit objektiv absehbare Entwicklungen stützen. In ihren Analysen konzentriert die gpaNRW sich vorrangig auf zusätzliche haushaltswirtschaftliche Risiken beziehungsweise Chancen. Diese bezieht die gpaNRW in die Bewertung der Plan-Ergebnisse ein.

Nach dem Vorbericht des Haushaltsplanes 2022 beruhen die ertragsseitigen Planungen maßgeblich auf den Orientierungsdaten-Erlass des Ministeriums für Heimat, Kommunales, Bau und Gleichstellung NRW (MHKBG) vom 17. August 2021. Darüber hinaus wurden die Informationen aus November-Steuerschätzung des Arbeitskreises „Steuerschätzung“ und die bestehenden Veranlagungen der Gewerbesteuer aus November 2021 einbezogen.

## Erträge

Der geplante Ertragsanstieg bei der **Grundsteuer B** beruht auf der grundsätzlichen Übernahme der Orientierungsdaten. Diese zeigen jährliche Zuwachsraten von 0,8 Prozent und 0,9 Prozent. Es ist vernachlässigbar, dass für 2021 der Ansatz von 24,8 Mio. Euro im Jahresabschluss nicht vollständig erreicht worden ist. Ein zusätzliches haushaltswirtschaftliches Risiko besteht nicht.

Die Planung der **Gewerbesteuer** ist in Recklinghausen wie in den meisten Kommunen mit zahlreichen Unwägbarkeiten verbunden. Zu nennen sind die konjunkturelle und gesamtwirtschaftliche Entwicklung, die örtliche Situation der Gewerbesteuerpflichtigen sowie die Auswirkungen der Corona-Pandemie und des aktuellen Ukraine-Krieges. Der nur leicht niedrigere Durchschnittswert von 48,1 Mio. Euro spiegelt die geringe Bandbreite der Erträge von 45,7 Mio. Euro und 50,6 Mio. Euro in den Jahren 2017 bis 2021 wider. Nach einem geringeren Niveau in 2019 und 2020 hat sich die Gewerbesteuer mit 48,9 Mio. Euro im Jahresabschluss 2021 erkennbar erholt. Demgegenüber stellt sich nunmehr der Ansatz für 2022 mit 48,5 Mio. Euro leicht geringer dar. Für die Folgejahre bis 2025 sind ein Rückgang von 0,7 Prozent und ansonsten Zuwächse bis 8,5 Prozent geplant. Daraus ergibt sich eine Zunahme um insgesamt 21,7 Prozent,

die unterhalb des Anstiegs der Orientierungsdaten von 24,3 Prozent liegt. Vor diesem Hintergrund kann ein zusätzliches haushaltswirtschaftliches Risiko verneint werden. Wegen des geplanten Anstiegs besteht ein allgemeines konjunkturelles Risiko bei dem Ansatz. Die Gewerbesteuer stellt in Recklinghausen wie bei vielen Kommunen, zumindest anfänglich für 2022, den größten Anteil der ermittelten Belastungen aus der der COVID-19-Pandemie. Für die Jahre ab 2024 hat die Stadt keine Gewerbesteuermindererträge gemäß § 4 NKF-CIG ausgewiesen.

Beim **Gemeindeanteil an der Einkommensteuer** ist die für Recklinghausen geltende Schlüsselzahl in 2021 um 2,5 Prozent gesunken. Für 2021 kann, trotz der Corona-Pandemie, mit 54,4 Mio. Euro der reduzierte Ansatz von 53,5 Mio. Euro überschritten werden. Die Stadt hat 57,8 Mio. Euro für 2022 kalkuliert und dabei mit 8,1 Prozent gegenüber dem Ansatz 2021 eine höhere Steigerung als die Orientierungsdaten von 4,6 Prozent angesetzt. Grundlage hierfür ist das Anordnungssoll aus November 2021 von dargelegten 55,3 Mio. Euro gewesen. Werden die Ergebnisdaten 2021 von letztendlich 54,4 Mio. Euro zugrunde gelegt, verbleibt eine Zunahme von 6,4 Prozent. Für die Jahre 2023 bis 2025 sind dann die Steigerungsraten nach dem Orientierungsdatenerlass übernommen worden. Aufgrund des über den Orientierungsdaten liegenden Planansatzes 2022 ergibt sich für 2025 ein kalkulierter Mehrertrag von etwa 1,1 Mio. Euro. Vor diesem Hintergrund ist ein zusätzliches haushaltswirtschaftliches Risiko zu bejahen. Darüber hinaus zeigt eine Auswertung der Einkommensteuererträge der letzten 25 Jahre, dass in unregelmäßigen Abständen insbesondere konjunkturell bedingte Einbrüche zu verzeichnen sind. Daher ist ein ebenso ein allgemeines, konjunkturelles Risiko bei den Planansätzen vorhanden. Bezogen auf die Einkommensteuer hat die Stadt Recklinghausen Mindererträge nach § 4 NKF-CIG bis einschließlich 2024 ermittelt und isoliert.

Beim **Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer** ist dagegen die Schlüsselzahl in 2021 um 3,7 Prozent gestiegen. Nach dem Jahresabschluss 2021 werden 11,4 Mio. Euro und damit rund 460.000 Euro über dem Ansatz erzielt. Auf Basis dieses Jahresabschlussergebnisses, das dem Anordnungssoll im November 2021 entsprach; hat die Stadt für 2022 mit 10,2 Mio. Euro den prozentualen Ertragsrückgang im Orientierungsdatenerlass übernommen. Ab 2023 sind dann die Steigerungsraten des Erlasses angesetzt worden. Vor diesem Hintergrund ist kein zusätzliches haushaltswirtschaftliches Risiko für diese Planansätze erkennbar. Dennoch verbleibt wegen den Plansteigerungen ein allgemeines Haushaltsrisiko. Die Stadt Recklinghausen hat durchgängig keine Mindererträge nach § 4 NKF-CIG festgestellt.

Bei der **Vergnügungssteuer** kommen in 2021 noch die Belastungen aus der Corona-Pandemie zum Tragen. Hierfür hat die Stadt nach § 4 NKF-CIG einen Schaden von 1,0 Mio. Euro ermittelt und isoliert. Ab 2022 sind Erträge von 2,0 Mio. Euro mit leichten Zuwächsen kalkuliert. Für 2024 und 2025 wird annähernd mit einem Niveau des Jahresabschlusses 2019 gerechnet. Danach ist bei den Ansätzen ein zusätzliches haushaltswirtschaftliches Risiko nicht erkennbar.

Bei den **Ausgleichsleistungen** werden grundsätzlich gemäß den Festsetzungen nach dem GFG 2021 und GFG 2022 4,3 Mio. Euro und rund 5,5 Mio. Euro erzielt. Für 2023 bis 2025 entsprechen die jährlichen prozentualen Anstiege den Orientierungsdaten. Daher besteht kein zusätzliches haushaltswirtschaftliches Risiko. Die Stadt Recklinghausen hat bei der **Abrechnung der Einheitslasten** Aufwendungen leisten müssen. Weil die Abrechnung 2021 endet, sind ab 2022 keine Aufwendungen mehr geplant. Dieses erleichtert den Haushaltsausgleich.

Bei den **Schlüsselzuweisungen** entsprechen das Ergebnis 2021 von 111,1 Mio. Euro und weitgehend auch der Ansatz 2022 von 121,7 Mio. Euro den endgültigen Festsetzungen nach

dem jeweiligen GFG. Für die Folgejahre hat die Stadt die Orientierungsdaten, und zwar den Rückgang in 2023 sowie die Zuwächse in 2024 und 2025, übernommen. Bei den Ansätzen besteht kein zusätzliches haushaltswirtschaftliches Risiko. Diese Erträge sind generell von der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung und der Leistungsfähigkeit des Landeshaushaltes abhängig. Inwieweit auch zukünftig mit diesen Steigerungen zu rechnen ist, bleibt aufgrund der Entwicklung durch die Corona-Pandemie und den Ukraine-Krieg kritisch abzuwarten. Es besteht insoweit ein allgemeines Risiko für die Planung.

Der Rückgang bei den weiteren **Zuwendungen und allgemeinen Umlagen** beträgt per Saldo 8,3 Mio. Euro. Er umfasst verschiedene Zuwendungsgeber und Bereiche. Zu nennen sind besonders sinkende Bedarfszuweisungen und allgemeine Zuweisungen vom Land. Die Rückgänge betreffen maßgeblich die Produktbereiche 01 Innere Verwaltung mit 5,1 Mio. Euro und 03 Schulträgeraufgaben mit 2,6 Mio. Euro, gefolgt von den Produktbereichen 05 Soziale Leistungen sowie 06 Kinder-, Jugend- und Familienhilfe. Diese geplanten Ertragsrückgänge belasten den Haushalt. Sie sind zusammen mit den kalkulierten Aufwandszuwächsen für die steigenden Defizite in diesen Produktbereichen verantwortlich. Beim Produktbereich 01 Innere Verwaltung steigt das Defizit bis 2025 um 10,8 Mio. Euro. Beim Produktbereich 06 Kinder-, Jugend- und Familienhilfe führen primär Aufwandserhöhungen zum Defizitanstieg von 7,3 Mio. Euro. Ein zusätzliches haushaltswirtschaftliches Risiko ist bei dem geplanten, gegenüber dem Abschluss 2021 geringeren Gesamtvolumen der weiteren Zuwendungen und allgemeinen Umlagen nicht erkennbar.

Die dargestellte erhebliche Zunahme bei den **öffentlich-rechtlichen Leistungsentgelten** von 7,5 Mio. Euro betrifft maßgeblich die Benutzungsgebühren in unterschiedlichen Bereichen. Mehrerträge werden unter anderem bei der Notfallrettung und dem Krankentransport von 1,8 Mio. Euro, im Schulbereich mit 1,6 Mio. Euro, den Parkeinrichtungen von 1,0 Mio. Euro, bei den kanalwirksamen Flächen in der Abwasserbeseitigung von 0,7 Mio. Euro sowie der Restauration von 1,6 Mio. Euro. Mit Ausnahme der Abwasserbeseitigung sind bei den vorgenannten Bereichen in den Jahren 2020 und 2021 Corona-bedingte Ertragsausfälle und -einbrüche in unterschiedlicher Intensität eingetreten. Es gibt keine Hinweise, die für ein zusätzliches haushaltswirtschaftliches Risiko bei den Ansätzen sprechen.

Die in 2025 um 13,2 Mio. Euro geringeren **sonstigen ordentlichen Erträge** belasten das Erreichen des Haushaltsausgleiches. In diesen Positionen sind anteilig zu bereinigende Sondereffekte enthalten, wie sie ebenfalls in Recklinghausen festzustellen sind. Diese und das Volumen sind üblicherweise zum Zeitpunkt der Haushaltsplanung nicht bekannt. Hierzu zählen unter anderem teils stark schwankende Erträge aus der Auflösung oder Reduzierung von Rückstellungen, den Forderungswertberichtigungen, den Grundstückserlösen und den Gewerbesteuerzinsen. Die rückstellungsbezogenen Erträge sind zudem aufwandsseitig durch zum Teil deutlich variierende Zuführungen tangiert. Bei den Erträgen aus der Auflösung oder Reduzierung von Rückstellungen sind 4,2 Mio. Euro in 2021 gebucht worden. Nach dem Haushaltsplan sind bei diesen jährlich weniger als 50.000 Euro veranschlagt. Gleiches betrifft die sonstigen nicht zahlungswirksamen Erträge, für die 2021 insgesamt 5,8 Mio. Euro gebucht worden sind. Bei den Auflösungen von passiven Rechnungsabgrenzungsposten liegt der Ansatz um 0,3 Mio. Euro unter dem Jahresabschluss. In der Gesamtbetrachtung wird bei dem Volumen und wegen geplanter Rückgänge ein zusätzliches haushaltswirtschaftliches Risiko für das Jahr 2025 verneint. Es bestehen vielmehr hier die Chancen von höheren sonstigen ordentlichen Erträgen.

Bei den **außerordentlichen Erträgen** handelt es sich um die Buchungen der Haushaltsbelastungen aus der COVID-19-Pandemie gemäß § 4 Abs. 5 NKF-CIG. Im Jahresabschluss 2021 sind hierfür 15,1 Mio. Euro ausgewiesen. Im Haushaltsplan 2022 hat die Stadt bis 2024 entsprechende Erträge und dann für 2025 keinen Ertrag veranschlagt. Diese außerordentlichen Erträge sind keine Erträge einer auf Nachhaltigkeit ausgerichteten Haushaltswirtschaft und werden auch insoweit von uns als Sondereffekte bereinigt.

## Aufwendungen

Bei den **Personalaufwendungen** sind die gegenüber 2021 teils deutlich gestiegenen Ansätze für 2022 einzelner Positionen und damit auch das höhere Gesamtvolumen von 101,6 Mio. Euro auffällig. Nach dem Finanzcontrollingbericht zum 30. September 2022 werden nunmehr 102,1 Mio. Euro prognostiziert und hierfür verschiedenen Gründe genannt. Bei den wesentlichen Personalaufwandspositionen hat die Stadt von 2023 bis 2025 jährliche Steigerungen von 1,0 Prozent angesetzt. Für die Rückstellungsführungen sind deutliche 8,4 Mio. Euro für 2022 und dann jährliche Zuwächse von 2,0 Prozent kalkuliert. Bei den Zuführungen können höhere Aufwendungen nicht ausgeschlossen werden. Ein zusätzliches haushaltswirtschaftliches Risiko ist daraus jedoch nicht abzuleiten. Die Stadt hat zweifelsohne deutliche Konsolidierungserfolge bei den Personalaufwendungen erzielt. Jedoch ist, auch im Hinblick auf die Entgeltsteigerungen und Besoldungsanpassungen in 2022, mehr als fraglich und tendenziell zu erwarten, dass die jährlichen Zuwächse von 1,0 Prozent und damit das geplante Volumen von 104,9 Mio. Euro für 2025 nicht ausreichen werden. Nach den seinerzeitigen Prognosen der kommunalen Spitzenverbände für die Kommunalfinanzen aus Oktober 2021 sind bereits höhere prozentuale Steigerungen von bis zu 3,5 Prozent erwartet worden. Vor diesem Hintergrund sieht die gpaNRW bei den überwiegenden Positionen und damit auch beim Gesamtvolumen der Personalaufwendungen für die mittelfristige Planung und besonders für 2025 ein zusätzliches haushaltswirtschaftliches Risiko. Dieses bestätigt auch der beschlossene Haushaltsplan für 2023. Danach kalkuliert die Stadt nun mit deutlich höheren Ansätzen, exemplarisch 111,4 Mio. Euro für 2025.

Die **Versorgungsaufwendungen** umfassen in Recklinghausen ausschließlich die beiden Positionen Zuführung Rückstellungen Versorgungsempfänger sowie Beihilfen und Unterstützungsleistungen. Die Jahresabschlüsse zeigen, wie in vielen Kommunen, in einzelnen Jahren deutliche Schwankungen, die insbesondere auf den Rückstellungszuführungen basieren. Die Versorgungsaufwendungen bewegen sich zuletzt zwischen 9,4 Mio. Euro in 2019 und 12,7 Mio. Euro in 2020. In 2021 wird mit 11,3 Mio. Euro der Ansatz um 1,8 Mio. Euro überschritten. Insoweit relativiert sich der Planansatz 2022 von 10,7 Mio. Euro. Für die Jahre 2023 bis 2025 sind jährliche Steigerungen von 2,4 Prozent beziehungsweise 2,5 Prozent kalkuliert, die zu einem Ansatz von 11,5 Mio. Euro in 2025 führen. Aufgrund der Entwicklung der letzten Jahre sind höhere Aufwendungen als geplant nicht auszuschließen. Daraus kann jedoch nicht zwangsläufig ein zusätzliches haushaltswirtschaftliches Risiko abgeleitet werden.

Die **Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen** variieren nach den Jahresabschlüssen deutlich zwischen 55,6 Mio. Euro in 2016 und 61,4 Mio. Euro in 2018. Mit 61,2 Mio. Euro in 2021 wird das zweithöchste Jahresergebnis erreicht. Für 2022 ist mit 67,6 Mio. Euro ein deutliches höheres Volumen geplant. Dieses liegt um 5,6 Prozent über dem Vorjahresansatz und um 10,5 Prozent über dem Jahresabschluss. Danach steigen die Planansätze mit Schwankungen auf 68,9 Mio. Euro in 2025. Den größten Aufwandsblock stellen die von den Kommunalen Servicebetrieben Recklinghausen (KSR) erbrachten Leistungen. Für die Unterhaltung der Grundstücke und baulichen Anlagen sind gegenüber dem Ergebnis 2021 von 6,3 Mio. Euro für 2025

6,7 Mio. Euro kalkuliert. Für die Infrastrukturunterhalt hat die KSR Leistungen von 2,2 Mio. Euro erbracht. Für diese sind keine Steigerungen geplant. Für weitere Aufwendungen bei der Infrastrukturunterhaltung sind 3,8 Mio. Euro in 2021 entstanden und 5,1 Mio. Euro für 2025 geplant.. Nach den vorgenannten Prognosen der kommunalen Spitzenverbände werden jährliche Steigerungen beim Sachaufwand von bis zu 3,0 Prozent erwartet. In der Gesamtbetrachtung sieht die gpaNRW, bezogen auf den Zeitpunkt der Haushaltsverabschiedung 2022, bei der Summe der geplanten Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen kein zusätzliches haushaltswirtschaftliches Risiko. Diese Einschätzung resultiert besonders aus den gegenüber dem letzten Jahresabschluss 2021 grundsätzlich und bemerkenswert höheren Planansätzen. Die zwischenzeitlich bekannten negativen Auswirkungen des Ukraine-Krieges, insbesondere bei den Energiekosten, aber auch der allgemeinen Inflationen würden nunmehr zu einer anderen Bewertung führen.

Bei den **bilanziellen Abschreibungen** ist voranzustellen, dass das kommunale Immobilienvermögen sowie das städtische Kanal- und Straßennetz und der damit verbundene Werteverzehr grundsätzlich im Kernhaushalt erfasst sind. Nach dem Jahresabschluss 2021 liegt das Ergebnis von 28,9 Mio. Euro auch wegen außerplanmäßiger Abschreibungen um 0,6 Mio. Euro über dem Planansatz. Im Haushaltsplan 2022 sind 28,7 Mio. Euro für 2022 und dann jährliche Zuwächse von 0,5 Prozent auf 29,1 Mio. Euro in 2025 kalkuliert. Diese Entwicklung wird maßgeblich von den wesentlichen Produktgruppen 01.118 Gebäudewirtschaft (IST 2021: 7,7 Mio. Euro, Plan: 2025: 7,8 Mio. Euro für den kommunalen Immobilienbestand), 11.538 Abwasserbeseitigung (IST 2021: 6,3 Mio. Euro, Plan: 2025: 6,5 Mio. Euro) sowie 12.541 Gemeindestraßen (IST 2021: 8,6 Mio. Euro, Plan 2025: 8,8 Mio. Euro) beeinflusst. Hinsichtlich der geplanten Investitionen bleibt abzuwarten, ob die Fertigstellungen innerhalb der mittelfristigen Planung oder erst nach 2025 erfolgen und welche neuen Abschreibungen durch sie entstehen. Eine Entscheidung zum Umgang mit der Bilanzierungshilfe und damit über eine mögliche, bis zu 50 Jahre lange erfolgswirksame Abschreibung und zugleich Belastung des städtischen Haushaltes wird erfolgen. Wir sehen bei den geplanten bilanziellen Abschreibungen kein zusätzliches haushaltswirtschaftliches Risiko.

Die kalkulierten **Steuerbeteiligungen** entwickeln sich grundsätzlich entsprechend der geplanten Gewerbesteuer im Referenzzeitraum und den für die Umlagen anzuwendenden Vervielfältigern. Der Wegfall der Erhöhungszahl ab 2020 ist berücksichtigt und bedeutet eine nennenswerte Haushaltsentlastung. Die Ansätze bis 2025 sind grundsätzlich nachvollziehbar und ohne allgemeines als auch zusätzliches Risiko.

Die Aufwendungen für die **allgemeine Kreisumlage** betragen 83,4 Mio. Euro in 2021. Die Stadt hat für 2022 nunmehr 86,2 Mio. Euro veranschlagt. Sie basieren auf dem Kreistagsbeschluss vom 29. November 2021 und sind in der Höhe vom Kreis Recklinghausen mit Bescheid im Februar 2022 festgesetzt worden. Für die Folgejahre bis 2025 hat die Stadt dann Zuwächse zwischen 2,6 Prozent und 8,7 Prozent angesetzt. Diese decken sich mit den vom Kreis Recklinghausen angesetzten prozentualen Steigerungen. Vor diesem Hintergrund kann ein zusätzliches haushaltswirtschaftliches Risiko verneint werden. Dieses gilt, auch wenn die Stadt – wie anderen Kommunen im Kreis Recklinghausen – eine steigende Steuerkraft, insbesondere wachsende Gewerbesteuer- sowie Einkommensteuererträge, kalkuliert hat. Dagegen kann ein allgemeines Risiko nicht ausgeschlossen werden. Die gpaNRW hat hier einen unveränderten Anteil der Stadt Recklinghausen an der Steuerkraft der Kommunen im Kreis Recklinghausen unterstellt. Dieser Anteil liegt in den letzten Jahren in einem Bereich um etwa 20,5 Prozent.

Die verbleibenden **Transferaufwendungen** steigen bis 2025 deutlich um 6,6 Mio. Euro. Hierunter fällt grundsätzlich der gesamte Bereich der sozialen Leistungen. Die größte Einzelposition ist die Umlage der Abwasserabgabe an die Emschergenossenschaft mit 14,0 Mio. Euro im Jahresabschluss 2021. Für die Planjahre sind prozentuale Steigerungen zwischen 0,5 Prozent und 5,2 Prozent und damit 15,7 Mio. Euro für 2025 kalkuliert. Insoweit ist ein zusätzliches haushaltswirtschaftliches Risiko nicht erkennbar. Die Transferaufwendungen konzentrieren sich in den beiden Produktbereichen 05 Soziale Leistungen und 06 Kinder-, Jugend- und Familienhilfe und prägen deren Entwicklung und Zuschussbedarfe. Der Produktbereich 05 zeigt Zuschussbedarfe nach den Jahresabschlüssen von zuletzt 13,5 Mio. Euro in 2020 und höheren 14,3 Mio. Euro in 2021. Hierbei wurde das Plandefizit 2021 von 19,7 Mio. Euro deutlich unterschritten. Für 2022 ist auch wegen höherer Erträge ein Zuschussbedarf von 17,9 Mio. Euro geplant, der auf 20,5 Mio. Euro in 2025 steigt. Im Produktbereich 06 wachsen die Aufwendungen nach den Jahresabschlüssen zuletzt von 2020 nach 2021 nennenswert an und führen damit zugleich zu einem um 2,4 Mio. Euro höheren Defizit von 43,7 Mio. Euro. Für die Planjahre hat die Stadt jährliche Aufwandszuwächse, insbesondere bei den Transferaufwendungen, kalkuliert. Bereits für 2022 ist ein erkennbar höheres Defizit von 47,7 Mio. Euro geplant, das bis 2025 sukzessive auf dann 51,0 Mio. Euro steigt. In diesem Kontext verweisen wir auf den Teilbericht Hilfe zur Erziehung. Bei den verbleibenden Transferaufwendungen ist ein zusätzliches Risiko, auch wegen des deutlich höheren Gesamtvolumens, nicht erkennbar.

Bei den **Zinsen und sonstigen Finanzaufwendungen** geht die Stadt Recklinghausen, wie die meisten Kommunen, von einem steigenden Zinsniveau aus. Dieses betrifft die potenziellen Neuabschlüsse von Liquiditäts- und Investitionskrediten und damit nicht die laufenden Kreditverträge. Die Stadt hat nach dem Finanzplan für 2022 und 2023 deutliche Investitionskreditaufnahmen - ohne Umschuldungen - von 32,1 Mio. Euro und 41,5 Mio. Euro veranschlagt. Für die Zinsaufwendungen an Kreditinstituten sind gegenüber 7,3 Mio. Euro in 2021 von 2022 bis 2025 jährliche Steigerungen auf zuletzt 10,0 Mio. Euro geplant. Es bleibt, auch im Hinblick auf die weitere Zinsentwicklung und das bestehende Zinsänderungsrisiko zu beobachten, ob die Ansätze letztendlich ausreichen werden. Ein zusätzliches haushaltswirtschaftliches Risiko ist daraus nicht zwangsläufig abzuleiten.

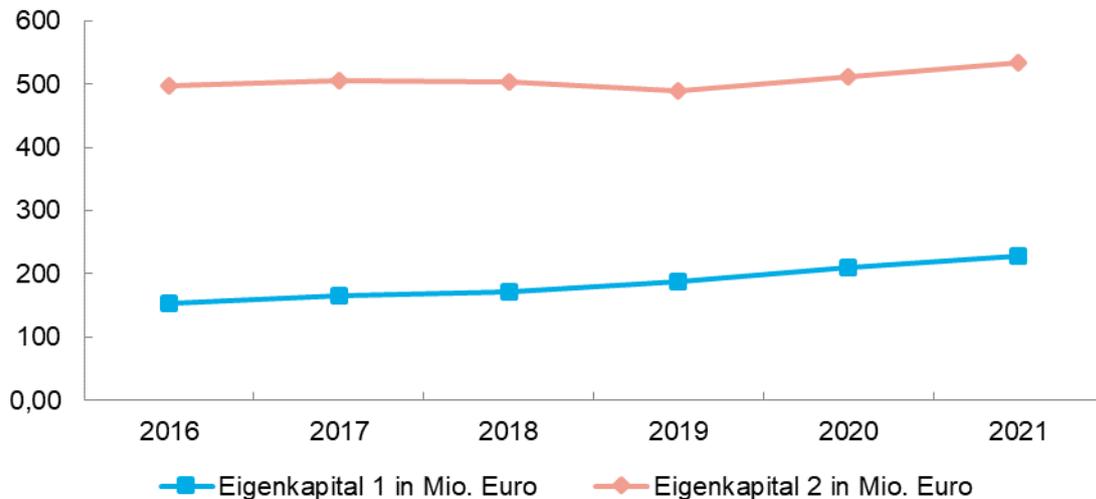
Hinsichtlich des für 2024 bis 2025 geplanten **globalen Minderaufwands** von 4,4 Mio. Euro beziehungsweise 4,5 Mio. Euro bleibt kritisch abzuwarten, ob diese tatsächlich realisiert werden.

### 1.3.4 Eigenkapital

- Die Stadt Recklinghausen hat freiwillig am Stärkungspakt Stadtfinanzen teilgenommen. Die in dem Verfahren dargelegte, mögliche bilanzielle Überschuldung ist nicht eingetreten. Die Eigenkapitalquoten des Kernhaushaltes sind in allen Jahren interkommunal weit unterdurchschnittlich. Der noch im letzten Prüfungszeitraum eingetretene erhebliche Eigenkapitalverzehr konnte gestoppt werden. Durch die erwirtschafteten Jahresüberschüsse hat die Stadt Recklinghausen ihr Eigenkapital wieder deutlich aufbauen können.

*Eine Kommune sollte positives Eigenkapital haben und darf gemäß § 75 Abs. 7 GO NRW nicht überschuldet sein. Je mehr Eigenkapital sie hat, desto weiter ist sie von der gesetzlich verbotenen Überschuldung entfernt.*

### Eigenkapital Stadt Recklinghausen in Mio. Euro 2016 bis 2021



Nach der Eröffnungsbilanz 2008 betrug das Eigenkapital 1 der **Stadt Recklinghausen** 422,1 Mio. Euro. Dieses bildet zusammen mit den Sonderposten für Zuwendungen und Beiträge das Eigenkapital 2 mit 781,9 Mio. Euro. Aufgrund der eingetretenen durchgängigen, vielfach hohen Jahresdefizite ist das Eigenkapital erheblich gesunken, und zwar um 63,1 Prozent beim Eigenkapital 1 und 35,8 Prozent beim Eigenkapital 2. Zu Beginn des Betrachtungszeitraums 2016 belaufen sich das Eigenkapital 1 auf 155,6 Mio. Euro und das Eigenkapital 2 auf 502,2 Mio. Euro.

Von 2016 bis einschließlich 2021 hat Recklinghausen bis auf das erste Jahr jeweils Überschüsse erwirtschaftet. Hiermit hat es die Stadt geschafft, nicht nur den bisherigen erheblichen Eigenkapitalabbau zu stoppen, sondern wieder Eigenkapital aufzubauen. Hierzu haben maßgeblich die ab 2019 erwirtschafteten zweistelligen Überschüsse zwischen 14,9 Mio. Euro und 17,10 Mio. Euro beigetragen. Für die Jahre 2016 bis einschließlich 2021 führen die Jahresergebnisse zu einem Eigenkapitalaufbau von 57,0 Mio. Euro. Ohne die Entlastung des Jahresergebnisses 2021 durch den außerordentlichen Ertrag nach dem NKF-CIG von 15,1 Mio. Euro sind es 41,9 Mio. Euro.

Darüber hinaus ist das Eigenkapital durch die ergebnisneutralen Verrechnungen mit der allgemeinen Rücklage nach § 43 Abs. 3 GemHVO NRW beziehungsweise § 39 Abs. 3 KomHVO sowie von Korrekturen erhöht worden. Die ergebnisneutralen Verrechnungen führen per Saldo zu einem Anstieg um 1,2 Mio. Euro. Durch Korrekturen ist die allgemeine Rücklage beachtlich um insgesamt 14,3 Mio. Euro gestiegen. Hierfür war maßgeblich die Erhöhung in 2017 von 12,1 Mio. Euro ursächlich. Diese resultierte im Wesentlichen aus der Rückstellungsauflösung von Grabnutzungsgebühren aus der damaligen Eröffnungsbilanz. Weitere Veränderungen betreffen eine anteilige Zuführung des Jahresüberschusses 2019 über 2,8 Mio. Euro. Sie entspricht der Rücklagenreduzierung durch das Jahresdefizit 2016.

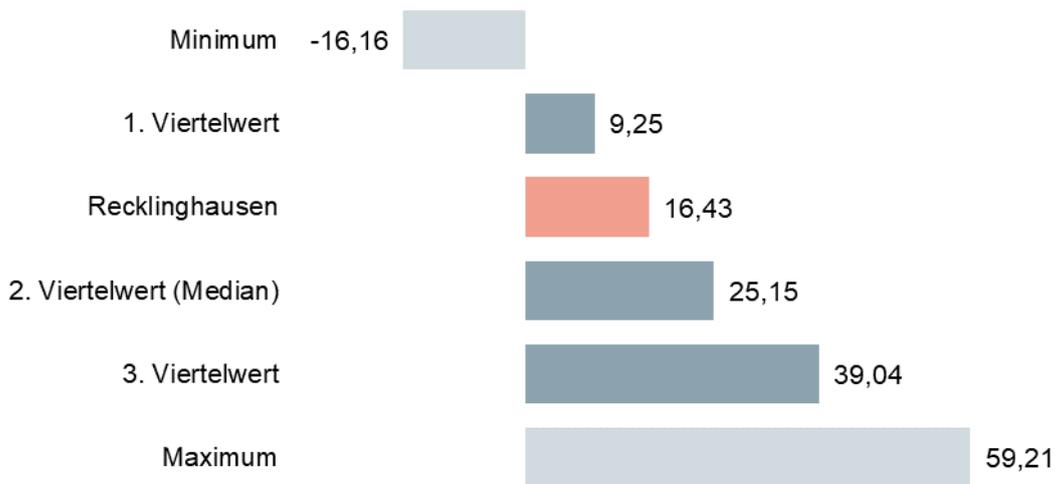
Durch die vorgenannten einzelnen Veränderungen hat sich letztendlich das Eigenkapital 1 von Anfang 2016 bis Ende 2021 beachtlich um 72,4 Mio. Euro beziehungsweise um fast 50 Prozent auf 228,0 Mio. Euro erhöht. Die Zunahme des Eigenkapitals 2 fällt in dem Zeitraum mit 31,1 Mio. Euro deutlich geringer aus. Ende 2021 beträgt es 533,4 Mio. Euro. Dieses resultiert daraus, dass der vorgenannte Zuwachs beim Eigenkapital 1 durch nennenswert gesunkene

Sonderposten abgeschmolzen wurde. Die Sonderposten für Zuwendungen haben sich um 25,9 Mio. Euro und die für Beiträge um 15,4 Mio. Euro verringert.

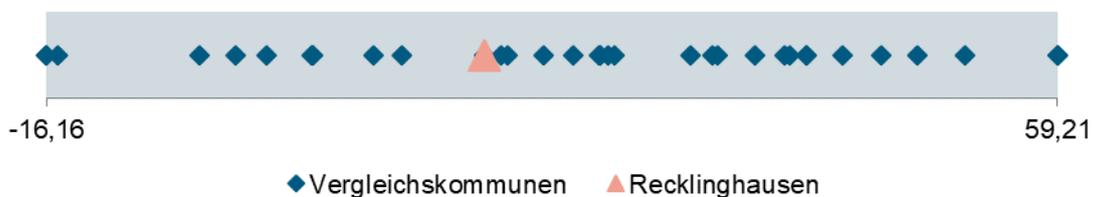
In diesem Kontext sind ebenfalls die erhaltenen Anzahlungen zu nennen. Sie sind in den Jahren 2018 bis 2021 deutlich von zuvor 9,6 Mio. Euro auf 28,9 Mio. Euro Ende 2021 angestiegen. In den erhaltenen Anzahlungen sind insbesondere Mittel aus den Investitionszuwendungen des Programms Gute Schule 2020, der allgemeinen Investitionspauschale, der Schulpauschale sowie aus Zuschüssen zum Stadtteilentwicklungskonzept Hillerheide enthalten. Hinzu kommen vereinnahmte Zuschüsse zum Straßenbau. Bei einer zweckentsprechenden und investiven Verwendung der erhaltenen Anzahlungen im Kernhaushalt erfolgt eine Zuführung zu den Sonderposten. Damit wird gleichzeitig das Eigenkapital 2 verbessert und zudem die Ergebnisrechnung durch die jährlichen Auflösungserträge entlastet. Den erhaltenen Anzahlungen von 28,9 Mio. Euro stehen zum Bilanzstichtag 31. Dezember 2021 liquide Mittel von lediglich 4,4 Mio. Euro gegenüber. Somit kann die Stadt entsprechende Investitionen nur anteilig aus diesen Finanzmitteln finanzieren. Hierbei ist außerdem zu berücksichtigen, dass durchgängig Liquiditätskredite bilanziert sind und somit die vorhandene Liquidität anteilig „fremdfinanziert“ ist.

Die einzelnen Positionen des Eigenkapitals stehen in der Anlage 4 dieses Teilberichtes.

#### Eigenkapitalquote 1 in Prozent 2020



In den interkommunalen Vergleich sind 32 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



Die Stadt Recklinghausen hat im gesamten Betrachtungszeitraum eine deutlich niedrigere Eigenkapitalquote 1 als die Mehrheit der Vergleichskommunen. Hierbei besteht vielfach eine Tendenz zum 1. Viertel der Vergleichskommunen mit der geringsten Quote. Dieses nicht zufriedenstellende Resultat wird beim Vergleich des Eigenkapitals je Einwohner grundsätzlich bestätigt. Ein interkommunaler Vergleich der Eigenkapitalquote 1 ohne die Bilanzierungshilfe nach dem NKF-CIG zeigt für 2020, bei einem unveränderten Wert von Recklinghausen, nur marginal geringere Vergleichswerte.

Die Gründe für die unzureichende Eigenkapitalausstattung sind auch in der Verschuldung des Kernhaushaltes zu finden. In diesem Kontext ist auf die Bilanzsumme sowie das korrespondierende Vermögen hinzuweisen. Recklinghausen weist in zwei der fünf Vergleichsjahre die höchste Bilanzsumme je Einwohner der 35 großen kreisangehörigen Kommunen auf. In den übrigen Jahren liegt die Stadt leicht unter dem Maximalwert. Beim Anlagen- und Sachanlagenvermögen stellt Recklinghausen in vier Vergleichsjahre den Maximalwert. Hierfür ist auch der interkommunal geringere Ausgliederungsgrad ursächlich. Grundsätzlich sind in Recklinghausen der kommunale Immobilienbestand sowie das Straßenvermögen als ein wesentlicher Teil des Infrastrukturvermögens im Kernhaushalt bilanziert. Die Entwässerungs- und Abwasserbeseitigungsanlagen sind in Recklinghausen, im Gegensatz zur Mehrheit der Kommunen, ebenfalls im Kernhaushalt bilanziert. Dieses korrespondiert mit einem geringeren Beteiligungsportfolio anhand des Finanzanlagevermögens je Einwohner. Dieses ist trotz einer Verdoppelung des Bilanzwertes im Eckjahrevergleich durchgängig niedriger als bei 75 Prozent der Vergleichskommunen. Beim Straßenvermögen weist Recklinghausen in allen Jahren den höchsten, einwohnerbezogenen Kennzahlenwert auf. Hierzu trägt der festgestellte geringe Anlagenabnutzungsgrad maßgeblich bei. Hinsichtlich weiterer Ausführungen verweisen wir auf den Berichtsteil 1.3.5.3 Reinvestitionsbedarfe beim Gebäude- und Infrastrukturvermögen sowie den Teilbericht Verkehrsflächen. Bei den Schulen als volumenträchtigster Teil des Immobilienvermögens der Städte ist der einwohnerbezogene Bilanzwert von Recklinghausen jeweils höher als bei 75 Prozent der Vergleichskommunen. Das Umlaufvermögen stellt sich bis 2018 interkommunal unauffällig und ab 2019 unterdurchschnittlich dar.

Bei der Eigenkapitalquote 1 auf Konzernebene weist Recklinghausen durch den prägenden Kernhaushalt ein ebenso unterdurchschnittliches Niveau auf. In den Jahren 2016 bis 2018, für die ausreichende Vergleichswerte vorliegen, bewegt sich Recklinghausen bei der Gesamteigenkapitalquote 1 im Bereich des interkommunalen 1. Viertelwertes. Damit haben etwa drei Viertel der Vergleichskommunen höhere Kennzahlenwerte. Die Gesamteigenkapitalquote 1 von Recklinghausen ist kontinuierlich von 11,4 Prozent auf 15,4 Prozent Ende 2020 gestiegen. Der Kernhaushalt von Recklinghausen zeigt beim Eigenkapital 2 ebenfalls nicht zufriedenstellende Quoten auf. Die Eigenkapitalquote 2 ist in allen Jahren erkennbar unterdurchschnittlich. Dagegen ist das einwohnerbezogene Eigenkapital 2 höher als bei der Hälfte der Vergleichskommunen.

Hinsichtlich der zukünftigen Entwicklung des Eigenkapitals bis Ende 2025 wird nochmals auf die Ausführungen zur Haushaltsplanung ab 2022 und besonders die haushaltmäßige Isolierung der Belastungen aus der Corona-Pandemie verwiesen. Aufgrund der Buchung als außerordentliche Erträge nach dem NKF-CIG werden die Jahresergebnisse und die bestehende Ausgleichsrücklagen entlastet. Die Stadt Recklinghausen hat im aktuellen Haushaltsplan 2022 bis einschließlich 2024 entsprechende außerordentliche Erträge von insgesamt 47,8 Mio. Euro angesetzt. Im Jahresabschluss 2021 sind es letztendlich 15,1 Mio. Euro und damit 5,2 Mio. Euro niedriger als geplant. Die Corona-bedingten Schäden werden im Jahresabschluss aktiviert und bilden einen Posten in der Bilanz, und zwar mit der Bezeichnung Aufwendungen zur Erhaltung

der gemeindlichen Leistungsfähigkeit. Mithilfe dieser Bilanzierungshilfe wird das bestehende Eigenkapital gestützt. Jedoch haben die Kommunen für das Jahr 2025 ein Wahlrecht auszuüben. Die gebildete Bilanzposition kann nach § 6 NKF-CIG linear über bis zu 50 Jahre aufwands- und damit erfolgswirksam abgeschrieben werden. Alternativ kann die Bilanzierungshilfe ganz oder anteilig gegen das Eigenkapital erfolgsneutral ausgebucht werden. Hierbei darf eine Überschuldung nicht eintreten oder eine bereits bestehende noch ausgeweitet werden.

Sollten die bisherigen städtischen Planungen weitgehend eintreten, würde das Eigenkapital um bis zu 62,9 Mio. Euro reduziert. Die günstigere Entwicklung im Haushaltsjahr 2021 mit einem verringerten außerordentlichen Ertrag nach dem NKF-CIG stimmt zuversichtlich, dass die kalkulierten Schäden nicht in der Größenordnung eintreten werden. Es bleibt abzuwarten, ob die Stadt sich für die Option der einmaligen Eigenkapitalverringerung entscheidet. Auf das aktuell erlassene NKF-CUIG mit der Verlängerung bis 2023, der Einbeziehung von Belastungen durch den Ukraine-Krieg, inklusive Mehraufwendungen für die Energieversorgung, wird an dieser Stelle hingewiesen.

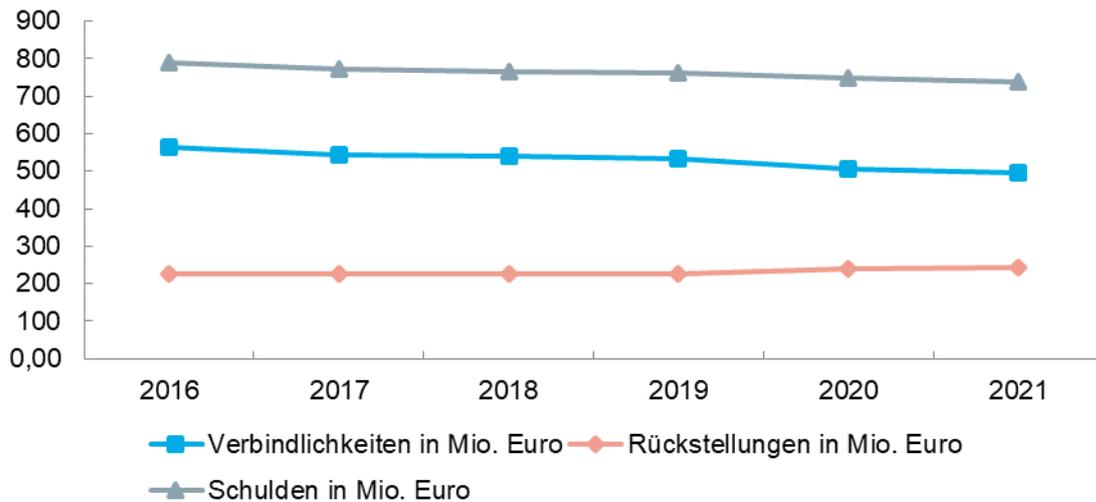
Nach dem Haushaltsplan 2022 sind bis 2024 Überschüsse und für 2025 ein Defizit kalkuliert. Insoweit erwartet die Stadt für den gesamten Planungszeitraum per Saldo vordergründig keinen Eigenkapitalverzehr, sondern eine Zunahme. Dieses setzt neben den vorgenannten außerordentlichen Erträgen auch voraus, dass der für 2024 und 2025 veranschlagte globale Minderaufwand von zusammen 8,9 Mio. Euro letztendlich realisiert wird.

### 1.3.5 Schulden und Vermögen

- Die Stadt Recklinghausen hat bezogen auf den Kernhaushalt im gesamten Vergleichszeitraum eine interkommunal weit überdurchschnittliche Verschuldung. Diese ist dafür verantwortlich, dass die Stadt auch in der Konzernbetrachtung höhere Gesamtverbindlichkeiten aufweist als 75 Prozent der Vergleichskommunen. Nach dem Haushaltsplan 2022 beabsichtigt die Stadt deutliche Nettoneuverschuldungen bei den Investitionskrediten.
- Die Altersstruktur des Infrastrukturvermögens Verkehrsflächen und Abwasserkanäle zeigt ein ausgeglichenes und grundsätzlich positives Bild. Beide Vermögensteile haben erst etwa ein Drittel der festgelegten Gesamtnutzungsdauern erreicht. Beim Immobilienbestand stellt sich die Situation kritisch dar. Zahlreiche Gebäudegruppen und Objekte haben die Mehrheit der Nutzungsdauer überschritten und weisen teils hohe Anlagenabnutzungsgrade auf. Dieses lässt einen zukünftig erhöhten Investitions- und Finanzierungsbedarf erwarten.
- Die Stadt Recklinghausen erwirtschaftet in allen Jahresabschlüssen einen positiven Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit. Diese Selbstfinanzierungskraft ist mit Ausnahme eines Jahres höher als bei drei Viertel der Vergleichskommunen und insoweit gut.

*Schulden und hohe Reinvestitionsbedarfe begrenzen aktuelle und zukünftige Gestaltungsmöglichkeiten und können dem Grundsatz der Generationengerechtigkeit widersprechen. Je niedriger sie ausfallen, desto größer sind die Handlungsspielräume der Haushaltswirtschaft einer Kommune.*

### Schulden Stadt Recklinghausen in Mio. Euro 2016 bis 2021



Zu den Schulden gehören die Verbindlichkeiten, die Rückstellungen und die Sonderposten für den Gebührenausschlag. Um den unterschiedlichen Ausgliederungsgraden Rechnung zu tragen, bezieht die gpaNRW die Schulden aus dem Gesamtabchluss ein. Die Schulden des Kernhaushaltes haben sich im Betrachtungszeitraum kontinuierlich um insgesamt 51,4 Mio. Euro auf 739,2 Mio. Euro verringert. Dieses ist maßgeblich durch die erhebliche Reduzierung der Liquiditätskreditverbindlichkeiten um 119,7 Mio. Euro erreicht worden. Dieser stehen Steigerungen insbesondere bei den Investitionskreditverbindlichkeiten, den erhaltenen Anzahlungen sowie den Pensionsrückstellungen gegenüber.

Die Verbindlichkeiten betragen zum Jahresanfang 2016 insgesamt 568,8 Mio. Euro. Dabei entfallen auf die Verbindlichkeiten für Liquiditätskredite 289,5 Mio. Euro gefolgt von 242,5 Mio. Euro für Investitionskredite. Durch den jährlichen Abbau der Liquiditätskredite um durchschnittlich 22,4 Mio. Euro konnten diese auf 155,3 Mio. Euro Ende 2021 erheblich verringert werden. Im Gegensatz dazu sind die Investitionskreditverbindlichkeiten ab 2018 deutlich zwischen 7,4 Mio. Euro und 12,8 Mio. Euro im Jahr angestiegen. Ende 2021 sind 295,2 Mio. Euro bilanziert. Weitere relevante Veränderungen betreffen die ebenfalls ab 2018 nennenswert gestiegenen erhaltenen Anzahlungen mit einer Zunahme in dem Zeitraum von 18,2 Mio. Euro. Darin sind maßgeblich Mittel aus der Investitions- und Schulpauschale, dem Förderprogramm Gute Schule 2020 sowie den Zuschüssen für das Stadtentwicklungskonzept Hillerheide enthalten. Bei einer zukünftig zweckentsprechenden Verwendung der investiven Mittel werden die bilanzierten entsprechenden Sonderposten das Eigenkapital 2 stärken. Aufgrund der sukzessiven, deutlichen Verringerung der Liquiditätskredite sind die insgesamt bestehenden Verbindlichkeiten nennenswert auf 493,9 Mio. Euro gesunken. Der Anteil der Investitionskreditverbindlichkeiten an den gesamten Verbindlichkeiten ist in den Jahren auf 59,8 Prozent gestiegen. Gleichzeitig sinkt der Anteil der Liquiditätskreditverbindlichkeiten von 48,8 Prozent auf 31,4 Prozent.

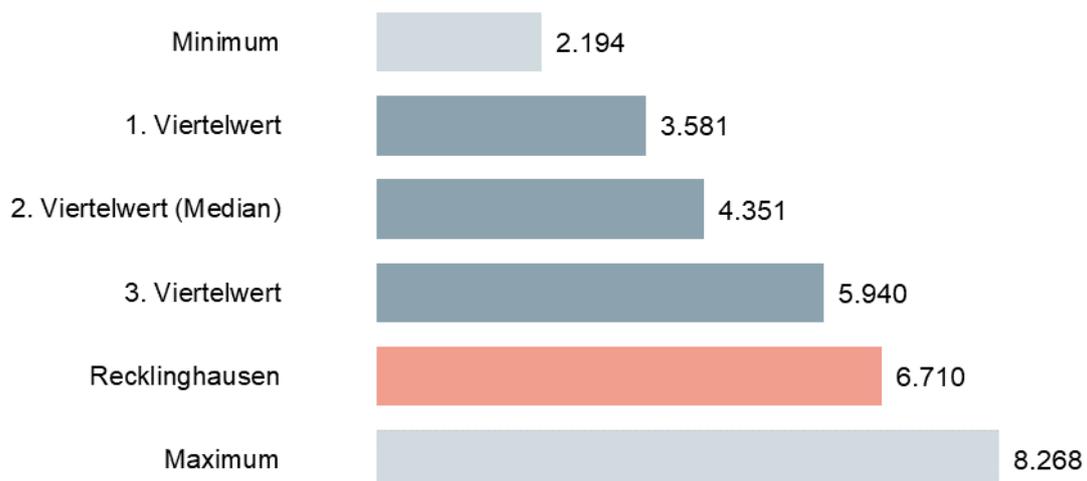
Die Schuldenentwicklung wird vielfach bei den Kommunen durch steigende Rückstellungen nennenswert oder deutlich beeinflusst. Diese resultieren überwiegend aus der Zunahme der Pensionsrückstellungen. Diese Entwicklung ist ebenfalls in Recklinghausen zu erkennen. Die Pensionsrückstellungen steigen signifikant von 177,8 Mio. Euro um insgesamt 19,7 Prozent auf 212,8 Mio. Euro an. Die jährlichen Zuwächse liegen jeweils über 5,5 Mio. Euro. Darüber hinaus

bildet die Stadt Recklinghausen nennenswerte sonstige Rückstellungen im Sinne von § 36 Abs. 4 und 5 GemHVO beziehungsweise § 37 Abs. 5 und 6 KomHVO (Verpflichtungs- und Drohverlustrückstellungen). In 2017 sind ungewisse Verbindlichkeiten gegenüber den Kommunalen Servicebetrieben Recklinghausen (KSR) im Bereich der Nutzungsgelte beim Bestattungswesen in einem Umfang von 14,1 Mio. Euro aufgelöst worden. Seitdem liegen die sonstigen Rückstellungen auf einem in etwa gleichbleibenden Niveau von zuletzt 22,2 Mio. Euro. In der Konsequenz dieser Veränderungen steigt das Gesamtvolumen der Rückstellungen um 8,0 Prozent. Die gesamten Rückstellungen stellen damit nunmehr ein Drittel der Schulden.

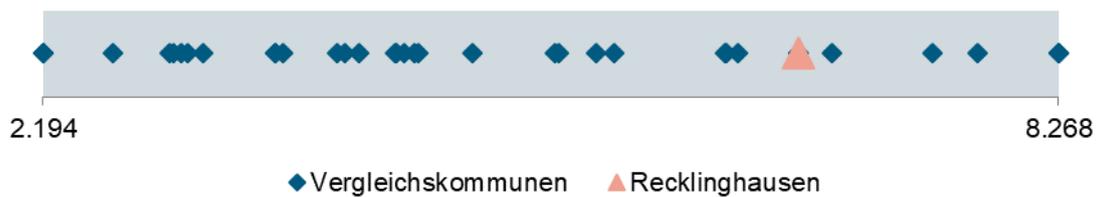
Die Sonderposten für den Gebührenaussgleich sind hier zu vernachlässigen. Der Höchststand liegt bei 1,4 Mio. Euro Ende 2020.

In dem aktuellen Haushaltsplan 2022 sind Investitionen in einem teils erkennbaren höheren Volumen vorgesehen, als nach den bisherigen Jahresabschlüssen von durchschnittlich 33,1 Mio. Euro. Diese betreffen besonders die Jahre 2022 und 2023 mit 49,9 Mio. Euro und 65,5 Mio. Euro, aber auch die weiteren Jahre bis 2025 mit rund 41,2 Mio. Euro. Für die letzten Jahre der mittelfristigen Finanzplanung wird üblicherweise, so auch tendenziell in Recklinghausen, ein geringeres Volumen kalkuliert. Die Finanzierung dieser Investitionen soll insbesondere über Investitionszuwendungen und Kreditaufnahmen erfolgen. Nach diesen Planungen sind damit für den Kernhaushalt jährliche beachtliche Kreditaufnahmen zwischen 15,4 Mio. Euro in 2025 und 41,5 Mio. Euro in 2023 vorgesehen. Somit sind zugleich jährliche Netto-Neuverschuldungen geplant, die für 2022 und 2023 ein deutliches Ausmaß von 12,9 Mio. Euro und 30,2 Mio. Euro erreichen. Hierbei ist zu berücksichtigen, dass in den bisherigen und zukünftigen Kreditaufnahmen auch Teilbeträge enthalten sind, die der Kernhaushalt an Sondervermögen und Beteiligungen weiterleitet. Das sind für 2022 zusammen 7,0 Mio. Euro von dem geplanten Kreditbedarf von 23,1 Mio. Euro.

#### Schulden je Einwohner in Euro 2020



In den interkommunalen Vergleich sind 32 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:

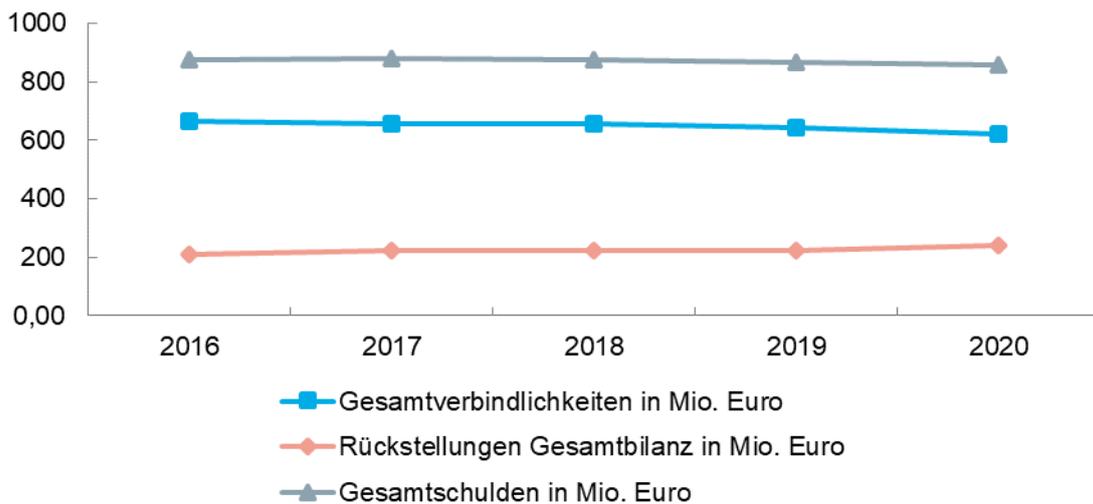


Die Stadt Recklinghausen weist im gesamten Vergleichszeitraum bis 2020 eine interkommunal weit überdurchschnittliche Verschuldung auf. Recklinghausen zählt jeweils zu dem Viertel des Vergleichskommunen mit den höchsten einwohnerbezogenen Schulden.

Nach dem aktuellen Jahresabschluss 2021 ergeben sich für Recklinghausen leicht verringerte Schulden von 6.677 Euro je Einwohner.

In diesem Kontext ist nochmals auf den interkommunal geringen Ausgliederungsgrad bei der Stadt Recklinghausen hinzuweisen. Das Straßen- und Kanalnetz sowie der städtische Immobilienbestand sind im Kernhaushalt bilanziert. Es handelt sich um die volumenträchtigsten Teile des Anlagevermögens mit entsprechenden Investitionen. Diese werden bei den Kommunen häufig anteilig kreditfinanziert. Zum Vollkonsolidierungskreis der Gesamtabchlüsse zählen neben dem Kernhaushalt unverändert elf Gesellschaften. Es sind die Wohnungsgesellschaft Recklinghausen mbH, der Eigenbetrieb Vestisches Cultur- und Congresszentrum, die Stadtentwicklungsgesellschaft Recklinghausen mbH, die Seniorenzentrum Grullbad gGmbH, die Stadtbetriebe Recklinghausen GmbH, die Kommunalen Servicebetriebe Recklinghausen, die Stadtwerke Recklinghausen GmbH, die Recklinghausen Netzgesellschaft mbH & Co. KG, die Recklinghausen Netz-Verwaltungsgesellschaft mbH, die Recklinghausen Marketinggesellschaft mbH sowie die Recklinghausen Beleuchtungsgesellschaft mbH. Im Jahr 2020 ist die umfirmierte Stadtwerke Recklinghausen Holding GmbH hinzugekommen.

**Gesamtschulden Stadt Recklinghausen in Mio. Euro 2016 bis 2020**



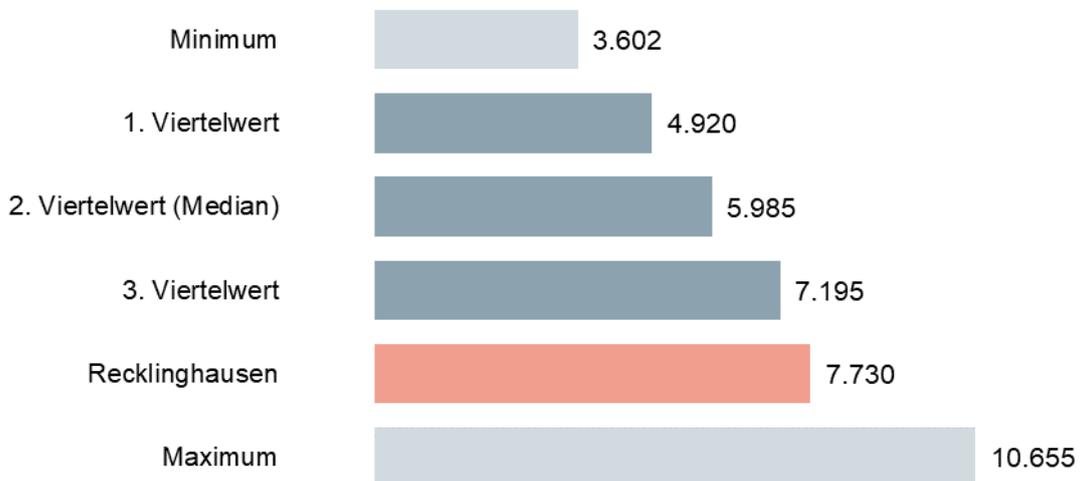
Die Entwicklung und Zusammensetzung der Schulden, Rückstellungen und Verbindlichkeiten bei den Gesamtabschlüssen werden in Recklinghausen insbesondere wegen des geringen Ausgliederungsgrades maßgeblich vom Kernhaushalt geprägt.

Die Gesamtschulden bewegen sich in den ersten drei Jahren auf einem gleichbleibenden Niveau von etwa 876,1 Mio. Euro. In den beiden Folgejahren sind leichte Rückgänge auf aktuell 857,9 Mio. Euro zu verzeichnen. Diese Entwicklung resultiert aus kontinuierlich sinkenden Gesamtverbindlichkeiten und gegenläufigen, fast jährlich steigenden Rückstellungen. Bei den Gesamtverbindlichkeiten ergibt sich im Eckjahrevergleich ein Rückgang um 6,8 Prozent auf 618,7 Mio. Euro. Für die Rückstellungen beträgt der Anstieg 13,7 Prozent auf nun 237,8 Mio. Euro.

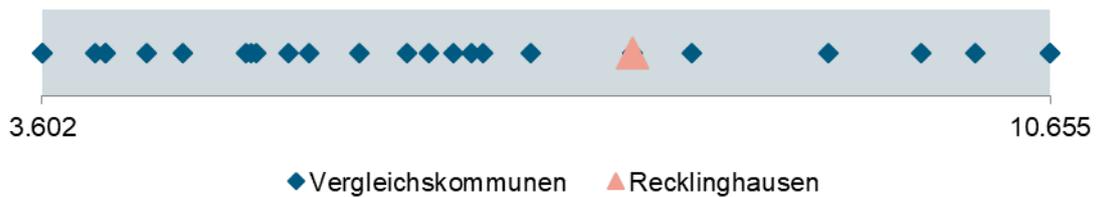
Bei den Verbindlichkeiten sinken die Liquiditätskredite im Eckjahrevergleich im gleichen Umfang von 100,0 Mio. Euro wie beim Kernhaushalt. Die Zunahmen bei den Investitionskrediten von 34,1 Mio. Euro sowie den erhaltenen Anzahlungen von 21,0 Mio. Euro liegen leicht über denen des Kernhaushaltes. Bei der Entwicklung der Rückstellungen insgesamt zeigen die sonstigen Rückstellungen in den Gesamtabschlüssen im Gegensatz zum Kernhaushalt keine wesentlichen Veränderungen. Dagegen sind das Volumen und die betragsmäßigen Steigerungen bei den Pensionsrückstellungen zwischen den Gesamtabschlüssen und den Jahresabschlüssen des Kernhaushaltes grundsätzlich deckungsgleich.

Die meisten Kommunen haben entschieden, die Befreiungsmöglichkeit gemäß § 116a GO NRW zu nutzen und ab 2019 keine Gesamtabschlüsse aufzustellen. Insoweit beschränkt sich der nachfolgende interkommunale Vergleichszeitraum auf die Jahre 2016 bis 2018.

#### Gesamtschulden je Einwohner in Euro 2018



In den interkommunalen Vergleich sind 25 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



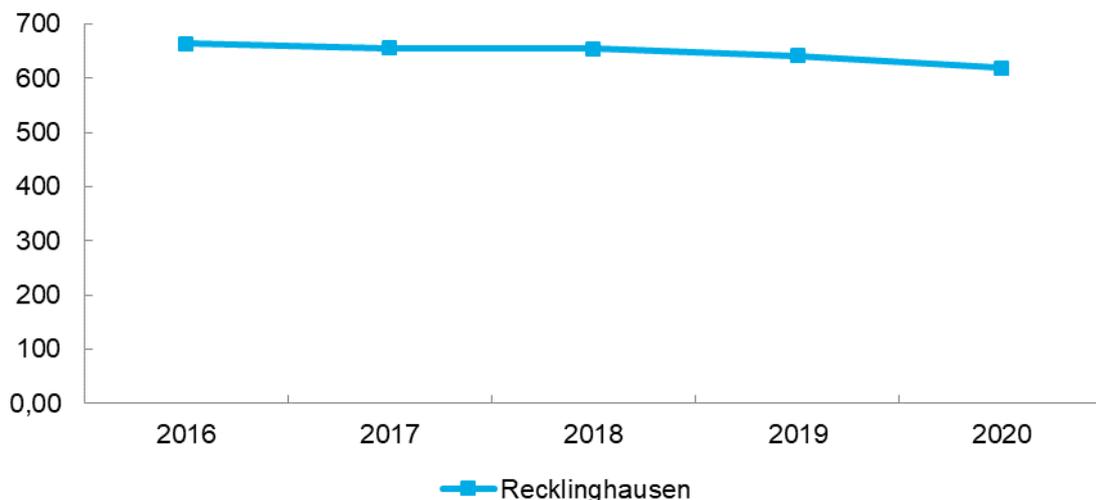
Die einwohnerbezogenen Gesamtschulden in Recklinghausen bewegen sich in den Jahren 2016 bis 2020 in einer moderaten Bandbreite zwischen 7.646 Euro in 2016 und 7.730 Euro in 2018. Sie zeigen insoweit ein stabiles, aber hohes Niveau. Die Stadt weist im gesamten interkommunalen Vergleichszeitraum der Jahre 2016 bis 2018 auf Basis vorliegender Gesamtabschlüsse eine weit überdurchschnittliche Verschuldung auf. Recklinghausen zählt jeweils zu dem Viertel der Vergleichskommunen mit den höchsten Kennzahlenwerten. Ursächlich hierfür ist die hohe, nicht zufriedenstellende Verschuldung des dominierenden Kernhaushaltes. Bei den interkommunalen Vergleichen des Kernhaushaltes hat Recklinghausen ebenso durchgängig höhere einwohnerbezogenen Schulden als drei Viertel der Vergleichskommunen.

### 1.3.5.1 Verbindlichkeiten

#### Gesamtverbindlichkeiten Konzern Stadt Recklinghausen in Mio. Euro 2016 bis 2020

Bei den Gesamtverbindlichkeiten 2016 bis 2020 hat die gpaNRW die Daten aus den Bilanzen der Gesamtabschlüsse der **Stadt Recklinghausen** verwendet. Diese Verbindlichkeiten hat die gpaNRW mit den Gesamtverbindlichkeiten anderer Kommunen verglichen. Soweit von anderen Kommunen nur hilfsweise errechnete Verbindlichkeiten des Konzerns vorlagen, hat die gpaNRW diese Verbindlichkeiten in den Vergleich einbezogen. Für diese hilfsweise Berechnung werden von der gpaNRW die Verbindlichkeiten des Kernhaushaltes mit denen der Mehrheitsbeteiligungen unter Berücksichtigung wesentlicher Verflechtungen saldiert.

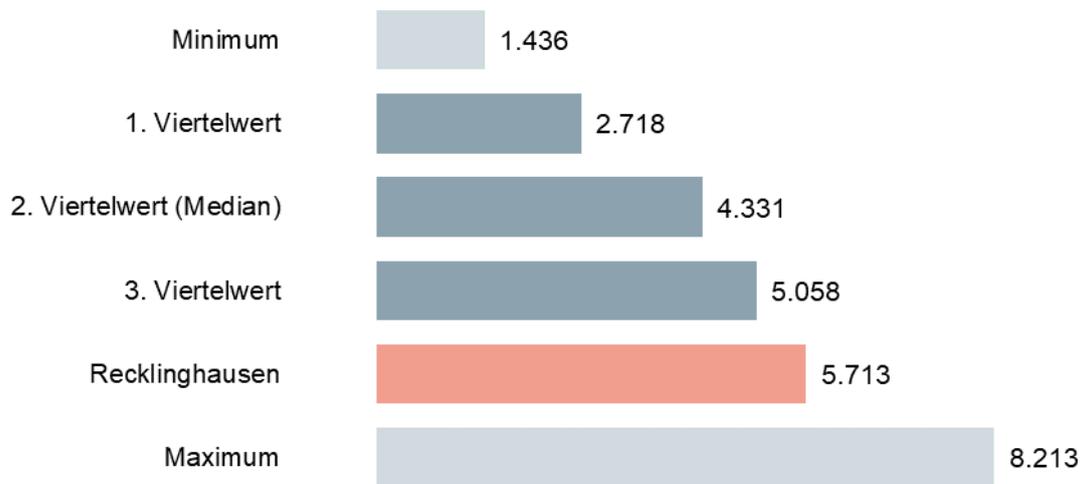
#### Gesamtverbindlichkeiten Konzern Stadt Recklinghausen in Mio. Euro 2016 bis 2020



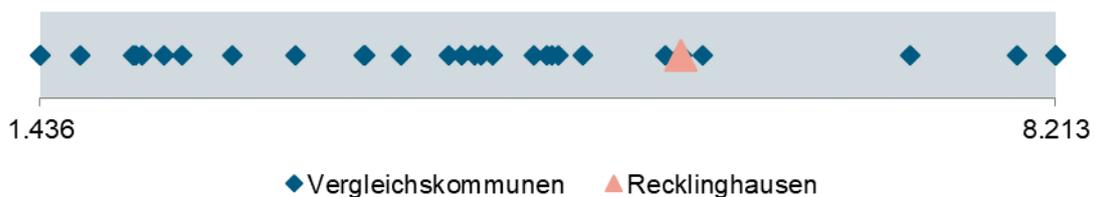
Zum Beginn des Betrachtungszeitraums 2016 betragen die Gesamtverbindlichkeiten 664,1 Mio. Euro. Sie sind nach den bis 2020 vorliegenden Gesamtab schlüssen auf 618,7 Mio. Euro sukzessive und nennenswert gesunken. Diese Entwicklung resultiert maßgeblich daraus, dass die Liquiditätskredite von anfänglich 275,0 Mio. Euro in jedem Jahr zwischen 14,5 Mio. Euro und 30,9 Mio. Euro abgebaut wurden. Ende 2020 sind noch 175,4 Mio. Euro bilanziert. Die Liquiditätskredite stammen ausschließlich aus dem Kernhaushalt. Dagegen sind die Investitionskreditverbindlichkeiten im selben Zeitraum erkennbar um insgesamt 34,1 Mio. Euro auf 391,5 Mio. Euro angewachsen. Hierfür ist weitgehend wiederum die Entwicklung im Kernhaushalt verantwortlich. Die Investitionskreditverbindlichkeiten stellen mit einem steigenden Anteil von zuletzt 63,3 Prozent durchgängig die Mehrheit der Gesamtverbindlichkeiten. Der Anteil der Liquiditätskredite sinkt zugleich von 41,4 Prozent auf 28,4 Prozent Ende 2020. Damit sind beide Kreditarten für mehr als 90,0 Prozent der Gesamtverbindlichkeiten verantwortlich. Die sonstigen Verbindlichkeiten sowie die erhaltenen Anzahlungen spielen grundsätzlich eine untergeordnete Rolle. Letztere resultieren wiederum maßgeblich aus dem Kernhaushalt und verdreifachen sich annähernd im Betrachtungszeitraum auf zuletzt 32,6 Mio. Euro. Bei einer zweckentsprechenden investiven Verwendung werden sie über die Sonderposten das Eigenkapital 2 stärken.

Die Zusammensetzungen der Verbindlichkeiten steht in der Anlage 7 dieses Teilberichtes.

**Gesamtverbindlichkeiten Konzern je Einwohner in Euro 2019**



In den interkommunalen Vergleich sind 30 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



Die Gesamtverbindlichkeiten je Einwohner sinken in Recklinghausen leicht und fast kontinuierlich von 5.809 Euro in 2016 auf 5.554 Euro in 2020. Recklinghausen weist in allen Jahre höhere einwohnerbezogene Gesamtverbindlichkeiten auf als 75 Prozent der Vergleichskommunen.

### 1.3.5.2 Salden der Finanzplanung (künftiger Finanzierungsbedarf)

#### Salden der Finanzplanung Stadt Recklinghausen in Mio. Euro 2022 bis 2025

Kennzahlen	2022	2023	2024	2025
Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit	11,65	5,14	11,70	18,10
+ Saldo aus Investitionstätigkeit	-21,45	-39,84	-16,37	-13,82
<b>= Finanzmittelüberschuss/ -fehlbetrag</b>	<b>-9,80</b>	<b>-34,70</b>	<b>-4,67</b>	<b>4,28</b>
+ Saldo aus Finanzierungstätigkeit	9,80	34,70	4,67	-4,28
<b>= Änderung des Bestandes an eigenen Finanzmitteln</b>	<b>0,00</b>	<b>0,00</b>	<b>0,00</b>	<b>0,00</b>

Nach den Jahresabschlüssen 2016 bis 2021 kann die Stadt Recklinghausen in allen Jahren einen positiven Saldo aus der laufenden Verwaltungstätigkeit erwirtschaften und insoweit eine entsprechende Selbstfinanzierungskraft aufweisen. Diese bewegt sich zwischen 23,5 Mio. Euro in 2017 und 56,3 Mio. Euro in 2020. Dabei profitiert Recklinghausen, wie viele andere Kommunen, grundsätzlich von der guten konjunkturellen und gesamtwirtschaftlichen Entwicklung. Die Gemeindeanteile an der Einkommensteuer sind bis 2019 stetig gestiegen und weisen in den beiden Folgejahren weiterhin ein deutliches Niveau von über 52,7 Mio. Euro auf. Die Gemeindeanteile der Umsatzsteuer sind durchgängig bis 2021 auf zuletzt 11,4 Mio. Euro angewachsen und haben sich damit in dem Zeitraum mehr als verdoppelt.

Die Gewerbesteuereinzahlungen unterliegen bis 2019 moderaten Schwankungen zwischen 46,1 Mio. Euro und 50,7 Mio. Euro. Der in 2020 insbesondere von der Corona-Pandemie verursachte Rückgang auf 41,0 Mio. Euro konnten durch die Ende 2020 erhaltene Gewerbesteuerausgleichsleistung von 8,9 Mio. Euro grundsätzlich kompensiert werden. Hinzu kommt insbesondere noch die Sonderhilfe nach dem Stärkungspaktgesetz von 6,7 Mio. Euro. Mit Hilfe insbesondere dieser Leistungen verbleiben nach den Berechnungen der Stadt zumindest für 2020 keine fiskalischen Belastungen aus der Pandemie. Besonders bemerkenswert ist dabei, dass Recklinghausen in 2020 mit 56,3 Mio. Euro den höchsten positiven Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit im gesamten Betrachtungszeitraum erzielt hat. In dem ebenfalls in 2021 erwirtschafteten deutlich positiven Saldo von 33,1 Mio. Euro sind Gewerbesteuereinzahlungen von 47,5 Mio. Euro eingeflossen.

Zu dem positiven Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit trägt nennenswert und erkennbar bei, dass der Abwassersektor bei der Stadt Recklinghausen im Kernhaushalt geführt wird. Die Teilfinanzrechnung der entsprechenden Produktgruppe Abwasserbeseitigung weist durchgängig einen positiven Saldo auf. Dabei ist zu berücksichtigen, dass unter anderem die Zinsen für Investitionskredite, die anteilig oder vollständig dem Abwasserbereich zugerechnet werden können, nicht in der vorgenannten Teilfinanzrechnung enthalten sind.

### Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit je Einwohner in Euro 2020



In den interkommunalen Vergleich sind 32 Werte eingeflossen. Die Stadt Recklinghausen erwirtschaftet in allen Vergleichsjahren einen positiven Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit. Dieser liegt je Einwohner zwischen 206 Euro in 2017 und 505 Euro in 2020. Damit weist Recklinghausen jeweils eine überdurchschnittliche und vielfach gute Selbstfinanzierungskraft auf. Bis auf 2017 zählt die Stadt jeweils zu dem Viertel der Vergleichskommunen mit der höchsten Kennzahlenwerten. Nach den aktuellen Jahresabschluss 2021 ergibt sich für Recklinghausen ein Wert von 299 Euro je Einwohner.

Der Saldo aus Investitionstätigkeit ist nach den Jahresabschlüssen dagegen durchgängig negativ. Die Einzahlungen liegen jährlich unter den Auszahlungen. Hierbei bewegt sich das Investitionsvolumen nach den Auszahlungen der Finanzrechnung in einer nennenswerten, aber nicht ungewöhnlichen Bandbreite zwischen 23,2 Mio. Euro und 39,0 Mio. Euro. Den größten Anteil haben hierbei durchgängig die Baumaßnahmen, gefolgt von dem Erwerb von Finanzanlagen und beweglichen Anlagengütern. Die Finanzierung der Investitionsauszahlungen insgesamt ist maßgeblich mit erhaltenen Zuwendungen und Investitionskrediten realisiert worden. Die Stadt Recklinghausen hat jährlich Investitionskredite aufgenommen. Diese bewegen sich, ohne Umschuldungen, zwischen 10,8 Mio. Euro in 2017 und 21,9 Mio. Euro in 2020. Darin sind auch Kreditaufnahmen im Rahmen des Programms Gute Schule 2020 in den Jahren 2017 bis 2020 von bis zu 3,9 Mio. Euro jährlich enthalten. Hierbei übernimmt das Land NRW die Zinsen und Tilgungen. Die Kreditverbindlichkeiten sind jedoch bei der Kommune zu bilanzieren. Das tatsächliche Kreditvolumen liegt generell und in einigen Jahren nennenswert unter den Planansätzen. Dieses resultiert auch daraus, dass einzelne, für das jeweilige Haushaltsjahr geplante Investitionsmaßnahmen und -auszahlungen nicht oder nicht in dem Umfang umgesetzt worden sind. Insoweit sind Kreditaufnahmen auch nicht in dem vollen Umfang des Planansatzes erforderlich geworden. Nach Abzug der Tilgungsleistungen ergeben sich für die Jahre 2016 bis 2021 jährliche Netto-Neuverschuldungen zwischen 2,5 Mio. Euro und 12,9 Mio. Euro. Infolge dessen steigen die Investitionskreditverbindlichkeiten im Betrachtungszeitraum in jedem Jahr an.

Nach den Planungen kalkuliert die Stadt Recklinghausen für die Jahre 2022 bis 2025 durchgängig mit einem positiven Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit. Dieser bewegt sich zwischen 5,1 Mio. Euro und 18,1 Mio. Euro. Hierbei wird gegenüber dem Jahresabschluss 2021 mit einem höheren und zugleich steigenden Niveau bei den Einzahlungen von anfänglich 403,2 Mio. Euro auf dann 433,0 Mio. Euro in 2025 gerechnet. Diesen Einzahlungen stehen jeweils niedrigere Auszahlungen zwischen 391,6 Mio. Euro und zuletzt 414,9 Mio. Euro gegenüber. Auch die geplanten Auszahlungen weisen gegenüber zu denen der Jahresabschlüsse ein deutlich höheres Niveau auf. Die Ausführungen zu den risikobehafteten Ergebnisplandaten 2022 bis 2025 gelten für die entsprechenden Positionen der laufenden Verwaltungstätigkeit sinngemäß. Daher ist bei der laufenden Verwaltungstätigkeit bis 2025 ein niedrigerer positiver oder sogar ein negativer Saldo nicht auszuschließen.

Die Haushaltsplanung 2022 zeigt im investiven Bereich in Relation zu den Jahresabschlüssen besonders für die Jahre 2022 und 2023 erkennbar höhere Volumina. Dieses gilt vielfach ebenso im Vergleich zu den Haushaltsplänen, wobei die Stadt auch seit 2020 mit höheren Investitionsauszahlungen plant. Aktuell sind 49,9 Mio. Euro für 2022 und 65,5 Mio. Euro für 2023 veranschlagt. Hierbei handelt es sich maßgeblich um Baumaßnahmen in einem Umfang von 30,2 Mio. Euro und 43,3 Mio. Euro. Exemplarisch sind die Investitionen zur Revitalisierung des ehemaligen Trabrennbahngeländes im Rahmen des Integrierten Stadtentwicklungskonzeptes (ISEK) Hillerheide, der Neubau der Feuerwache II sowie zahlreiche Bau- und Sanierungsmaßnahmen im Kanal- und Straßennetz zu nennen.

Die Finanzierung der Investitionen soll insbesondere anteilig mit bereits erhaltenen sowie zukünftigen Investitionszuwendungen und in einem größeren Umfang mit Krediten realisiert werden. Für 2022 und 2023 sind deutliche Investitionskreditaufnahmen - ohne Umschuldungen - von 23,1 Mio. Euro und 41,5 Mio. Euro veranschlagt. Bei einer weitgehenden Umsetzung würde dieses zu einer beachtlichen Netto-Neuverschuldung von etwa 43,0 Mio. Euro für beide Jahre führen.

### **1.3.5.3 Reinvestitionsbedarfe beim Gebäude- und Infrastrukturvermögen**

- Die Anlagenabnutzungsgrade des städtischen Immobilienbestandes sind überwiegend als nicht zufriedenstellend einzustufen. Mehrere Gebäudegruppen zeigen eine bereits eingetretene oder einsetzende bilanzielle Überalterung. Demgegenüber weisen die Abwasserkanäle und Verkehrsflächen grundsätzlich positive Resultate auf.

Die Höhe der Verbindlichkeiten und des Vermögens stehen üblicherweise in Beziehung zueinander. Investitionsmaßnahmen werden in der Regel durch Kreditaufnahmen finanziert. Kommunen, die in der Vergangenheit viel investiert haben, haben dadurch tendenziell höhere Verbindlichkeiten gegenüber Kommunen, die vergleichsweise wenig investiert haben, aufgebaut. Nicht durchgeführte Investitionen können hingegen zu geringeren Verbindlichkeiten führen.

Ein schlechter Zustand des Anlagevermögens deutet auf einen Sanierungsbedarf und damit auf anstehende Investitionsmaßnahmen hin. Absehbare Reinvestitionen müssen finanziert werden. Je schlechter der Zustand des Anlagevermögens ist, umso höher ist das Risiko zukünftiger Haushaltsbelastungen.

Als Indikator für den Zustand des Anlagevermögens zieht die gpaNRW die Altersstruktur heran. Die Altersstruktur schätzt die gpaNRW anhand der Kennzahl Anlagenabnutzungsgrad ein. Den Anlagenabnutzungsgrad errechnen wir aus Daten der Anlagenbuchhaltung. Dazu setzt die gpaNRW die Restnutzungsdauer der einzelnen Anlagegüter ins Verhältnis zur Gesamtnutzungsdauer. Hieraus ergibt sich, zu welchem Anteil die Vermögensgegenstände bereits abgenutzt sind.

Sofern uns genauere Informationen über den Zustand des Vermögens zur Verfügung stehen, zieht die gpaNRW diese heran. So haben wir Informationen zur Altersstruktur und zum Zustand des Straßenvermögens aus der Prüfung der Verkehrsflächen übernommen.

## Anlagenabnutzungsgrad Stadt Recklinghausen 2021

Vermögensgegenstand	GND in Jahren Rahmentabelle		GND in Jahren Recklinghausen	Durchschnittl. RND in Jahren Recklinghausen zum 31.12.2021	Anlagenabnutzungsgrad in Prozent	Restbuchwert in Mio. Euro zum 31.12.2021 (Anlagenbuchhaltung)
	von	bis				
Wohnbauten	50	80	80	18,24	77,20	1,62
Verwaltungsgebäude	40	80	80	36,75	54,06	12,98
Vereins- u. Jugendheime	40	60	60	17,16	71,39	3,80
Feuerwehrgerätehäuser	40	80	80	32,07	59,91	13,20
Schulen – keine Differenzierung in Schulformen	40	80	80	25,63	67,96	124
Schulsporthallen und Sporthallen	40	60	50	13,54	72,92	16,36
Tageseinrichtungen für Kinder	40	80	70	42,02	39,98	17,00
Hallenbäder	40	70	70	15,33	78,10	2,90
Abwasserkanäle*	50	80	50	32,69	34,63	164
Straßen und Wirtschaftswege**	30	60	50	33,53	32,94	308

GND = Gesamtnutzungsdauer, RND = Restnutzungsdauer

\* Daten Abwasserkanäle Stand 31.12.2020

\*\*\* Daten aus Teilbericht Verkehrsflächen, Stand 31.12.2019 (ohne Anlagen im Bau)

Die **Stadt Recklinghausen** hat in Relation zur NKF-Rahmentabelle bei den Immobilien je nach Gebäudegruppe überwiegend lange Gesamtnutzungsdauern angesetzt. Mehrheitlich sind die nach dem NKF grundsätzlich maximal möglichen Nutzungsdauern festgelegt worden. Bei den Schulgebäuden wurden für massive Alt- und Neubauten 80 Jahre und ansonsten für Neubauten 70 Jahre angesetzt. Durch lange Nutzungsdauern verringert sich die jährliche Abschreibungsbelastung. Andererseits bedeuten längere Nutzungsdauern ein größeres Risiko, dass ein Vermögensgegenstand vorzeitig außerplanmäßig abgeschrieben und ersatzbeschafft werden muss. Die festgelegten Nutzungsdauern haben zudem Einfluss auf die ermittelten Anlagenabnutzungsgrade. Lange Nutzungsdauern verringern diese in der Tendenz. Kurze Nutzungsdauern, wie bei den Abwasserkanälen, erhöhen den Kennzahlenwert. Für die Straßen, sowohl Anlieger- als auch Hauptverkehrsstraßen, hat die Stadt mit 50 Jahren mittlere Nutzungsdauern festgelegt.

Die Altersstruktur der Gebäudegruppen ist überwiegend unausgewogen. Bei zahlreichen Gebäuden ist deutlich mehr als die Hälfte der Gesamtnutzungsdauern überschritten. Einige Gebäude sind bilanziell bereits vollständig abgeschrieben. Dabei handelt es sich um einige Schulgebäude, Sporthallen und Wohnbauten. Zahlreiche Immobilien werden innerhalb der nächsten zehn Jahre ebenfalls abgeschrieben sein. Diese Situation betrifft mehrere Gebäudegruppen, jedoch in unterschiedlicher Intensität. Hier ist wieder der volumenträchtige Schulsektor mit den

Schulgebäuden und -sporthallen betroffen. Weitere neun Schulgebäude werden innerhalb der nächsten zehn Jahre vollständig abgeschrieben sein. Es haben lediglich sechs bestehende Schulobjekte eine Restnutzungsdauer von über 20 Jahre. Bei 25 Wohngebäuden endet in zehn Jahren die Nutzungsdauer. Diese Situation stellt sich bei den Gebäuden der Kindertageseinrichtungen, die in Massivbauweise errichtet wurden, gegensätzlich dar. Hier haben die Objekte eine Restnutzungsdauer zwischen 25 und 67 Jahre.

Ein Ausfluss der vorgenannten Immobiliensituation und des von der Stadt festgestellten Handlungsbedarfes sind auch die gebildeten Rückstellungen für unterlassene Instandhaltungen. Nach der objekt- und maßnahmenbezogenen Aufstellungen im aktuellen Jahresabschluss 2021 sind es für den Gebäudebestand derzeit insgesamt 8,4 Mio. Euro. In den Vorjahren bewegten sich die Volumina zwischen 7,4 Mio. Euro und 13,9 Mio. Euro.

Die Stadt Recklinghausen bewertet den tatsächlichen Zustand ihrer Immobilien in der Gesamtbetrachtung als zufriedenstellend bis gut. Die Stadt hat zum Teil umfangreiche baulichen Sanierungs- und Erneuerungsmaßnahmen durchgeführt. Bei den Maßnahmen handelt es sich auskunftsgemäß um investive sowie um konsumtive Maßnahmen. Durch Letztere werden zwar vielfach nicht neue Vermögenswerte geschaffen. Die Maßnahmen führen jedoch mindestens dazu, dass die Gebäude das Ende der festgelegten Nutzungsdauer erreichen und vorzeitige Anlagenabgänge vermieden werden. Bei den Maßnahmen nutzt die Stadt die Investitions- und Schulpauschale sowie einzelne Förderprogramme.

Im Gegensatz zum Immobilienbestand offenbart das Infrastrukturvermögen mit dem Abwasserkanal- und Straßennetz nicht nur anhand der ermittelten Anlagenabnutzungsgrade positive Resultate. Die Straßen haben Ende 2019 gerade einmal ein Drittel der festgelegten Nutzungsdauer hinter sich. Dieses bestätigen auch die regelmäßigen Zustandserfassungen der Stadt. Hinsichtlich weiterer Ausführungen wird auf den Teilbericht Verkehrsflächen verwiesen. Auch die Abwasserkanäle haben erst etwas mehr als ein Drittel der ohnehin kurzen Nutzungsdauer überschritten.

In diesem Kontext weisen wir auf die Notwendigkeit von körperlichen Folgeinventuren hin. Diese waren bis zum 31. Dezember 2018 nach § 28 Abs. 1 Satz 3 GemHVO NRW alle fünf Jahre vorgeschrieben. Mit Inkrafttreten der neuen KomHVO NRW hat sich diese Frist nach § 30 Abs. 2 auf zehn Jahre verlängert. Mit der körperlichen Inventur soll überprüft werden, ob der Buchwert in der Anlagenbuchhaltung noch dem tatsächlichen Wert des Vermögensgegenstandes entspricht.

Die finanziellen Belastungen des städtischen Haushalts aus dem Immobilienbestand ergeben sich unter anderem aus den vorgehaltenen Gebäudeflächen. Die Stadt Recklinghausen weist im interkommunalen Vergleich in der Gesamtbetrachtung leicht durchschnittliche Gebäudeflächen auf. Recklinghausen liegt Ende 2020 je 1.000 Einwohner mit rund 4.740 m<sup>2</sup> Bruttogrundfläche (BGF) noch moderat über dem Median von 4.488 m<sup>2</sup> BGF. Bei mehreren Nutzungsarten gibt es hingegen überdurchschnittliche bis hohe Werte. Dazu zählen die Bereiche Schulen, Sport und Freizeit, Kultur und Verwaltung. In diesem Kontext verweisen wir auf die überdurchschnittlichen Schulflächen je Klassen anhand des aktuellen Berichts zu den gpa-Kennzahlen sowie des Prüfungsberichts Schulen aus der letzten überörtlichen Prüfung. Interkommunal niedrigere Flächen zeigen sich unter anderem bei Feuerwehr und Rettungsdienst.

Dem Werteverzehr durch Abschreibungen wird grundsätzlich mit Investitionen begegnet. Die Investitionsquote stellt dabei das Verhältnis von bilanziellen Abschreibungen und Vermögensabgängen einerseits und Investitionen andererseits dar. Den Abschreibungen sollten grundsätzlich, soweit das Vermögen zukünftig benötigt wird, Investitionen in gleicher Höhe gegenüberstehen. Dieses gelingt der Stadt Recklinghausen im Betrachtungszeitraum überwiegend nicht. Beim Gebäudebestand insgesamt beträgt die Investitionsquote bezogen auf alle Jahre im Mittel 49 Prozent. Die durchschnittliche Quote bei den Schulen beträgt 15 Prozent. Bei den Kinder- und Jugendeinrichtungen liegt sie durch erhebliche Investitionen in zwei Jahren in der Gesamtbetrachtung bei deutlich über 100 Prozent. Hierdurch sind die Bilanzwerte im Eckjahrevergleich gestiegen. Dieses spiegelt sich auch in dem relativ günstigen Anlagenabnutzungsgrad wider. Bei den Abwasserbeseitigungsanlagen ergibt sich im Durchschnitt eine Investitionsquote von 42 Prozent. Nach dem Teilbericht Verkehrsflächen beträgt die Reinvestitionsquote in das bestehende Straßenvermögen in einer 3-Jahres-Betrachtung 51 Prozent.

## 1.4 Haushaltssteuerung

Im folgenden Abschnitt stellt die gpaNRW fest, ob der Stadt Recklinghausen die wesentlichen Informationen zur Steuerung ihrer Haushaltswirtschaft vorliegen. Zudem analysiert die gpaNRW, wie sich die haushaltswirtschaftliche Steuerung der Verwaltung auswirkt. Des Weiteren betrachtet sie, wie die Kommune mit dem Instrument der Ermächtigungsübertragungen und mit Fördermitteln umgeht.

### 1.4.1 Informationen zur Haushaltssituation

- Die Stadt Recklinghausen hält die gesetzlich Frist aus der GO NRW zur Aufstellung der Haushaltspläne in der Regel und tendenziell ein. Dieses gilt nicht für die Jahresabschlüsse, jedoch erfolgen die Feststellungsbeschlüsse durch den Rat generell fristgerecht. Gesamtab-schlüsse sind bis einschließlich 2020 vorhanden.
- **Feststellung**  
Der Stadt Recklinghausen liegen grundsätzlich zu Beginn eines Haushaltsjahres die Be-schlüsse zu den Zielsetzungen und Grundlagen für ein Finanzcontrolling vor. Über das ein-gerichtete Finanzcontrolling und Berichtswesen erhalten Verwaltung, Politik sowie die Kom-munalaufsicht unterjährig wesentliche Informationen zur Haushaltsbewirtschaftung und -steuerung.

*Eine Kommune sollte stets über aktuelle Informationen zur Haushaltssituation verfügen. Die gpaNRW hält es daher für wichtig, dass Kommunen die Fristen für die Anzeige der Haushalts-satzung nach § 80 Abs. 5 S. 2 GO NRW sowie für die Aufstellung und Feststellung der Jahres-abschlüsse (§ 95 Abs. 5 S. 2 GO NRW, § 96 Abs. 1 GO NRW) einhalten.*

*Unabhängig hiervon sollten die Führungskräfte einer Kommune für ihre jeweiligen Zuständig-keitsbereiche über den Stand der Haushaltsbewirtschaftung informiert sein. Darauf aufbauend sollten die Organisationseinheiten der Bürgermeisterin beziehungsweise dem Bürgermeister und der Kämmerin bzw. dem Kämmerer über den jeweiligen Teilplan berichten. Zudem sollten sie über die voraussichtliche Entwicklung bis zum Ende des Haushaltsjahres informiert sein.*

*Darüber hinaus sollte eine Bürgermeisterin beziehungsweise ein Bürgermeister sowie eine Kämmerin beziehungsweise ein Kämmerer den Verwaltungsvorstand und die politischen Entscheidungsträger über den Stand der Haushaltsbewirtschaftung und über die voraussichtliche Entwicklung bis zum Ende des Haushaltsjahres informieren. Die Entscheidungsträger müssen in der Lage sein, rechtzeitig Maßnahmen zu ergreifen, wenn Ziele der Haushaltsplanung gefährdet sind.*

Die Frist zur Anzeige der beschlossenen Haushaltssatzung hält die **Stadt Recklinghausen** überwiegend und in der Tendenz ein, jedoch nicht ganz konsequent. Diese fällt auf den 01. Dezember des Vorjahres (§ 80 Abs. 5 GO NRW). Der Rat in Recklinghausen beschließt die Haushaltssatzung grundsätzlich im November des Vorjahres. Sie wird dann ebenfalls noch im Dezember bei der Kommunalaufsicht angezeigt. Aufgrund der Corona-bedingten Entwicklungen und den damit verbundenen Restriktionen ist die Haushaltssatzung 2021 durch Delegation vom Haupt- und Finanzausschuss im Februar 2021 beschlossen worden.

Für sämtliche Haushaltssatzungen bis 2021 hat aufgrund der freiwilligen Teilnahme am Stärkungspakt ein Genehmigungserfordernis bestanden. Das Genehmigungsverfahren endete überwiegend im Februar und ansonsten im März des betreffenden Haushaltsjahres. Die Haushaltssatzungen sind dann grundsätzlich im selben Monat bekanntgemacht worden. Damit hat sich die Stadt Recklinghausen im Regelfall zwei Monate in der vorläufigen Haushaltsführung befunden. Die Haushaltssatzung 2022 konnte wegen der grundlegenden Änderung durch die Beendigung des Stärkungspaktes Ende 2021 bereits im Januar 2022 bekanntgemacht werden.

Die Aufstellung und Zuleitung der Jahresabschlussentwürfe erfolgt in Recklinghausen nicht bis Ende März des Folgejahres (§ 95 Abs. 5 S. 2 GO NRW). Die Entwürfe sind dem Rat, auch abhängig vom Sitzungskalender, für Sitzungen im April bis Juni des Folgejahres zugeleitet worden. Die Stadt weist darauf hin, dass der 15. April des Folgejahres als Termin für die Übersendung des Jahresabschlussentwurfes an die Bezirksregierung jeweils eingehalten wurde. Die Beschlüsse des Rates über die Feststellung des Jahresabschlusses sind bis zum 31. Dezember des Folgejahres zu fassen. Diese Fristen werden in Recklinghausen durchgängig eingehalten. Die Beschlüsse sind grundsätzlich im November des nächsten Jahres gefasst worden. Für den Jahresabschluss 2017 ist der Beschluss im Anfang Dezember 2018 erfolgt.

Bei den Gesamtab schlüssen verfügt die Stadt Recklinghausen, wenn auch verspätet, über die Abschlüsse bis einschließlich 2020. Nach § 116 Abs. 8 GO NRW sind der Gesamtab schluss und der Gesamtlagebericht bis zum 30. September des Folgejahres aufzustellen. Der Rat bestätigt den geprüften Gesamtab schluss durch Beschluss bis zum 31. Dezember des Folgejahres. Die Gesamtab schlüsse sind in Recklinghausen grundsätzlich im übernächsten Jahr aufgestellt und die für die Jahre 2016 bis 2018 dann im selben Jahr ebenfalls bestätigt worden. Die aufgestellten Gesamtab schlüsse 2019 und 2020 befinden sich noch in der Prüfung. Die Stadt hat sich gegen eine potenzielle Inanspruchnahme der Befreiungsmöglichkeit nach § 116a GO NRW ab dem Haushaltsjahr 2019 entschieden.

Die Stadt Recklinghausen hat, auch im Hinblick aus der Verpflichtung als Stärkungspaktkommune, ein standardisiertes unterjähriges Finanzcontrolling implementiert. Hiermit verbunden ist ein ebenfalls unterjähriges Berichtswesen. Dieses erfolgt gegenüber der Bezirksregierung Münster, mit dem die Stadt über die Umsetzung des Haushaltssanierungsplanes und den Verlauf der Haushaltswirtschaft zu informieren hat. Auf dieser Basis wird auch auskunftsgemäß ein regelmäßiges Berichtswesen gegenüber der Politik praktiziert, und zwar grundsätzlich an den

Rat sowie den Haupt- und Finanzausschuss. Mit dem Auslaufen des Stärkungspaktes ist in Recklinghausen der Finanzcontrollingbericht an die Politik in 2022 modifiziert worden. Der erste Bericht mit dem neuen Format hat den Stand 30. September 2022 und ist dem Haupt- und Finanzausschuss am 14. November 2022 und dem Rat am 22. Dezember 2022 vorgelegt worden. Die Verwaltungsführung nutzt die Berichte des Kämmerers und des Fachbereiches Finanzen zur Haushaltssteuerung. Informationen zur Datengrundlage dieser Berichte bietet der interaktive Haushalt auf der Homepage der Stadt Recklinghausen, und zwar in diesem Fall die Finanzprognose im Rahmen der unterjährigen Finanzsteuerung.

Eine Berichtspflicht ergab sich grundsätzlich auch aus den ursprünglichen Vorgaben des NKF-CIG. Danach hat in 2020 und 2021 der Kämmerer beziehungsweise die Kämmerin dem für den Beschluss der Haushaltssatzung zuständigen Organ, also in der Regel dem Rat, vierteljährlich über die finanzielle Lage zu berichten. Eine solche unterjährige Berichtspflicht setzt sich für das Jahr 2022 aufgrund der KommunalhaushaltsrechtsanwendungsVO UA-Schutzsuchendenaufnahme fort.

#### 1.4.2 Wirkung der kommunalen Haushaltssteuerung

##### → Feststellung

In den abgeschlossenen Haushaltsjahren kann die Stadt Recklinghausen die gestiegenen Aufwendungen insbesondere durch die umgesetzten Haushaltssanierungsmaßnahmen zu einem deutlichen Anteil kompensieren. Dieses gelingt ihr nach dem Haushaltsplan 2022 für die Zukunft nicht mehr.

Zu den ab 2018 erwirtschafteten Überschüssen nach den Jahresabschlüssen haben darüber hinaus die konjunkturenfalligen, risikobehafteten Erträge aus der Gewerbesteuer sowie der Einkommen- und Umsatzsteuer beigetragen.

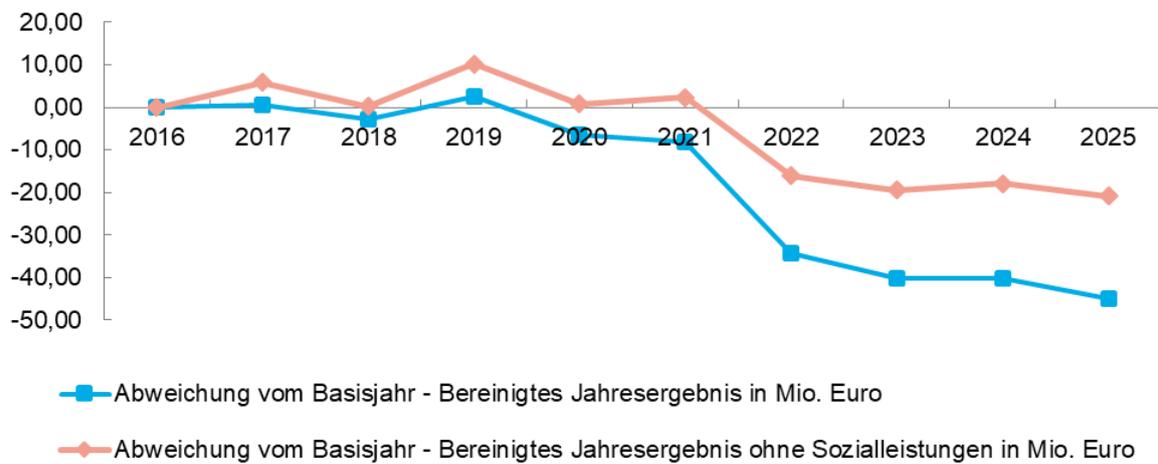
*Eine Kommune hat nach § 75 Abs. 1 Satz 1 GO NRW ihre Haushaltswirtschaft so zu planen und zu führen, dass die stetige Erfüllung ihrer Aufgaben gesichert ist. Insofern ist es für sie eine dauernde Aufgabe, ihre finanzielle Leistungskraft und den Umfang ihres Aufgabenbestandes in Einklang zu bringen. Eine Kommune sollte daher durch (Konsolidierungs-)Maßnahmen ihren Haushalt entlasten. So kann sie eigene Handlungsspielräume langfristig erhalten oder wiedererlangen.*

Die Jahresergebnisse werden wesentlich durch schwankende Erträge und Aufwendungen der Gewerbesteuer, der allgemeinen Kreisumlage und des Finanzausgleichs beeinflusst. Die Jahresergebnisse geben im Zeitverlauf damit nur bedingt einen Hinweis auf die Erfolge von eigenen Konsolidierungsmaßnahmen. Die Wirkung der kommunalen Haushaltssteuerung auf die Jahresergebnisse wird überlagert. Um diese wieder offenzulegen, bereinigt die gpaNRW die Jahresergebnisse um die Erträge und Aufwendungen der Gewerbesteuer, der allgemeinen Kreisumlage, des Finanzausgleichs, der Konsolidierungshilfe nach dem Stärkungspaktgesetz sowie um Sondereffekte. Als Sondereffekte bereinigt die gpaNRW in Recklinghausen die teils deutlichen Schwankungen bei den Rückstellungen, den Wertberichtigungen sowie den Zinsen von Gewerbesteuererstattungen und -nachforderungen. Ab dem Haushaltsjahr 2020 sollen die Kommunen die Corona-bedingten Haushaltsbelastungen als außerordentlichen Ertrag buchen beziehungsweise planen. Die gpaNRW hat sowohl die von der Stadt Recklinghausen ermittel-

ten Corona-bedingten Belastungen, als auch die entsprechenden außerordentlichen Erträge bereinigt. Diese Corona-bedingten Effekte sind somit nicht mehr in den bereinigten Jahresergebnissen enthalten.

Die Teilergebnisse der Produktbereiche Soziale Leistungen sowie Kinder-, Jugend- und Familienhilfe haben einen maßgeblichen Einfluss auf die Jahresergebnisse. Diese Positionen stehen im Zusammenhang mit der Finanzierung sozialer Leistungen und können von der Stadt nur eingeschränkt beeinflusst werden. Die gpaNRW stellt deshalb das bereinigte Jahresergebnis differenziert dar. Die folgende Grafik zeigt, wie sich die bereinigten Jahresergebnisse ausgehend vom Basisjahr 2016 entwickeln. Die Tabellen 9 und 10 der Anlage enthalten die Berechnungen hierzu.

### Bereinigte Jahresergebnisse Stadt Recklinghausen in Mio. Euro 2016 bis 2025



Werte 2016 bis 2021: Ist, ab 2022: Plan

Seit 2012 nimmt die Stadt Recklinghausen freiwillig am Stärkungspakt (Stufe 2) teil. Daraus ergibt sich die Verpflichtung, einen Haushaltssanierungsplan (HSP) aufzustellen, in dem ein dauerhafter Haushaltsausgleich, darzustellen ist. Der erste Haushaltssanierungsplan für das Jahr 2012 umfasste rund 60 Maßnahmen, die insbesondere Aufwandsreduzierungen und Ertragssteigerungen beinhalteten. Eine wesentliche Säule stellen die Maßnahmen zur Reduzierung der Personal- und Versorgungsaufwendungen dar. Diese basieren auf einem entsprechenden Konsolidierungskonzept. Weitere Aufwandsreduzierungen beziehen sich unter anderem auf die Sach- und Dienstleistungen sowie Zuschüsse. Ertragssteigerungen betreffen neben dem Gebührensektor insbesondere die Hebesatzanpassungen bei der Grundsteuer B sowie der Gewerbesteuer. Die Umsetzungsstände dieser Maßnahmen und deren monetären Effekte werden in den Fortschreibungen der Haushaltssanierungspläne und den Berichten an die Bezirksregierung dokumentiert beziehungsweise dargelegt. Der letzte formelle Haushaltssanierungsplan hat einen Zeitraum von 2021 bis 2024 abbildet. Vertreter der Stadt Recklinghausen weisen darauf hin, dass der Erfolg des Sanierungsprozesses insbesondere auf eine grundsätzlich vertrauensvolle Zusammenarbeit zwischen Politik und Verwaltung beruht.

Mehrere der Haushaltssanierungsmaßnahmen sind vor diesem, mit dem Basisjahr 2016 beginnenden Betrachtungszeitraum umgesetzt worden. Sie tragen seitdem bemerkenswert und vielfach nachhaltig zur Verbesserung der städtischen Haushalts- und Finanzsituation bei. Sofern für diese ab dem Jahr 2016 keine weiteren Anpassungen vorgenommen wurden, sind sie aus der vorgenannten grafischen Darstellung nicht ersichtlich. Exemplarisch zu nennen sind die Hebesatzerhöhungen in den Jahren 2013 und 2015. Diese betragen bei Grundsteuer B 85 sowie 70 Hebesatzpunkte. Bei der Gewerbesteuer waren es jeweils 20 Hebesatzpunkte. Die Effekte der letzten Hebesatzerhöhung in 2017 fließen, bezogen auf die Grundsteuer, dagegen in die Grafik und Wirkung der Haushaltssteuerung mit ein. Durch diese weitere Anpassung bei der Grundsteuer B um 45 Hebesatzpunkte sind es zusätzliche nachhaltig Mehrerträge von anfänglich circa 1,6 Mio. Euro im Jahr. Für die Gewerbesteuererhöhung um zehn Hebesatzpunkte können etwa 0,9 Mio. Euro an Mehrerträgen in 2017 angesetzt werden.

Die Stadt hat von 2018 bis 2021 durchgängig positive Jahresabschlüsse mit tendenziell steigenden Überschüssen von bis zu 22,4 Mio. Euro erzielt. Hierzu haben teils höhere Erträge bei der Gewerbesteuer sowie den Gemeindeanteilen an der Einkommen- und Umsatzsteuer beigetragen. Diese vielfach schwankungsanfälligen Positionen kann die Stadt tendenziell nicht beeinflussen. Sie werden, wie eingangs dargelegt, bei dieser Betrachtung bereinigt. Gleiches gilt für die festgestellten Sondereffekte. Nach den bereinigten Jahresergebnissen (blauer Graph) sind gegenüber dem Basisjahr 2016 mehrheitlich Verschlechterungen eingetreten. Diese bewegen sich zwischen 2,7 Mio. Euro in 2018 und 8,2 Mio. Euro in 2021. In zwei Jahren konnten erfreulicherweise Aufwandssteigerungen vollständig kompensiert werden.

Der Einbruch in 2022 gegenüber dem letzten Jahresabschluss 2021 beträgt 26,0 Mio. Euro. Einbrüche in diesem deutlichen Umfang sprechen häufig für eine vorsichtigeren Haushaltsplanung. Nach dem Haushaltsplan 2022 sind bis 2024 sinkende Überschüsse und für 2025 ein vergleichsweise moderates Defizit von 4,0 Mio. Euro kalkuliert. Diese werden erheblich durch die bis 2024 geplanten jährlichen außerordentlichen Erträge nach dem NKF-CIG entlastet. Entsprechend unserer Systematik haben wir diese Erträge zwischen 9,8 Mio. Euro und 22,0 Mio. Euro bereinigt. Die Planergebnisse werden wiederum zum Teil von den Ertrags- und Aufwandspositionen tangiert, die die Kommune im Wesentlichen nicht beeinflussen kann. Hierzu zählen abermals die Gewerbesteuer sowie die Gemeindeanteile an der Einkommen- und Umsatzsteuer. Im Aufwandsbereich plant die Stadt unter anderem mit höheren Personalaufwendungen, Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen und besonders mit deutlich steigenden Transferaufwendungen. Diese tragen dazu bei, dass sich die von der gpaNRW ermittelten bereinigten Jahresergebnisse weiter verschlechtern.

Gegenüber dem Basisjahr 2016 steigen die Sozialleistungen nach den Jahresabschlüssen bei einer schwankenden Entwicklung bis 2021 um 10,6 Mio. Euro. Auf Basis des Haushaltsplanes 2022 sind jährliche Zuwächse kalkuliert, die im Vergleich zu 2016 bis 2025 einen Umfang von insgesamt 24,1 Mio. Euro erreichen. Hierfür sind sowohl der Produktbereich 05 Soziale Leistungen als auch der volumenträchtigere Produktbereich 06 Kinder-, Jugend- und Familienhilfe verantwortlich. Die Zuwächse beim Produktbereich 05 betragen 1,9 Mio. Euro beziehungsweise 8,1 Mio. Euro. Beim Produktbereich 06 sind es 8,7 Mio. Euro beziehungsweise 16,0 Mio. Euro. Die Sozialleistungen belasten in Recklinghausen, wie bei anderen Kommunen, deutlich und zunehmend die städtische Haushalts- und Finanzsituation.

→ **Empfehlung**

Um die städtische Handlungsfähigkeit zu stärken und unabhängiger von konjunkturell beeinflussten Ertragspositionen zu werden, sollte die Stadt Recklinghausen weiterhin eine dauernde Aufgabenkritik und Haushaltskonsolidierung betreiben. Das schließt auch den Hinweis ein, die vorhandenen Vermögenswerte und Gebäudeflächen regelmäßig auf den Prüfstand zu stellen, insbesondere ob sie im vorhandenen Umfang langfristig zur Aufgabenerfüllung notwendig sind.

**1.4.2.1 Auswirkungen der Realsteuern**

Im Vorbericht stellt die gpaNRW die strukturellen Rahmenbedingungen der Stadt Recklinghausen dar. Die Grafik zu den Strukturmerkmalen zeigt, dass die allgemeinen Deckungsmittel der Stadt eher hoch sind. Einen wesentlichen Anteil an den allgemeinen Deckungsmitteln haben die Steuererträge. Durch die Wahl der Hebesätze kann die Kommune die Höhe ihrer Steuererträge unmittelbar beeinflussen.

Die Stadt Recklinghausen hat im Betrachtungszeitraum einmalig die Realsteuerhebesätze erhöht, und zwar in für 2017. Der Hebesatz bei der Grundsteuer A wurde um 15 auf 390 Hebesatzpunkte und der für die Gewerbesteuer um zehn auf 520 Hebesatzpunkte erhöht. Die Zunahme bei Grundsteuer B fiel mit 45 Punkten auf nun 695 Hebesatzpunkte deutlich höher aus. Hierdurch erzielt die Stadt nachhaltig Mehrerträge. Diese betragen bei der Grundsteuer B anfänglich etwa 1,6 Mio. Euro im Jahr und steigen sukzessive. Bei der Gewerbesteuer kann für 2017 von circa 0,9 Mio. Euro an Mehrerträgen ausgegangen werden. Beide tragen nennenswert zur Verbesserung der städtischen Haushalts- und Finanzsituation bei.

Im Vergleich positioniert sich Recklinghausen mit ihren gewählten Hebesätzen wie folgt:

**Hebesatzvergleich Realsteuern 2019 bis 2021**

Steuerart	Stadt Recklinghausen			Fiktiver Hebesatz nach GFG			Kreis Recklinghausen			Kommunen gleicher Größenklasse*		
	2019	2020	2021	2019	2020	2021	2019	2020	2021	2019	2020	2021
Grundsteuer A	390	390	390	223	223	223	425	428	427	309	310	312
Grundsteuer B	695	695	695	443	443	443	766	766	772	573	573	575
Gewerbesteuer	520	520	520	418	418	418	509	504	507	461	459	459

\* kreisangehörige Gemeinden mit 60.000 und mehr Einwohnern, (Quelle: IT NRW; Stand jeweils zum 31. Dezember eines Jahres)

**Hebesätze Stärkungspaktkommunen 2021 in von Hundert**

	Stadt Recklinghausen	Maximum Stärkungspaktkommunen	Median Stärkungspaktkommunen	Minimum Stärkungspaktkommunen
Grundsteuer A	390	740	370	215
Grundsteuer B	695	959	708	430

	Stadt Recklinghausen	Maximum Stärkungspakt-kommunen	Median Stärkungspakt-kommunen	Minimum Stärkungspakt-kommunen
Gewerbsteuer	520	580	488	250

Die Stadt Recklinghausen hat seit mehr als zwei Jahrzehnten ihre Hebesätze für die Grundsteuer A und B sowie die Gewerbsteuer oberhalb der jeweiligen fiktiven Hebesätze festgelegt. Die Ertragsanteile, die aus dieser Überschreitung resultieren, werden weder bei der Festsetzung der Kreisumlage noch bei den Schlüsselzuweisungen angerechnet. Sie verbleiben damit vollständig bei der Kommune.

Mit dem GFG 2022 sind für die Berechnung der Steuerkraft und der Schlüsselzuweisungen differenzierte fiktive Hebesätze eingeführt worden. Hierbei wird zwischen kreisfreien Städten sowie kreisangehörigen Kommunen unterschieden. Für Letztere ergeben sich damit fiktive Hebesätze von 247 Punkten bei der Grundsteuer A, 479 Punkten bei der Grundsteuer B und 414 Punkten bei der Gewerbsteuer. Die Stadt Recklinghausen hat für 2022 unveränderte Hebesätze bei den Grundsteuern und der Gewerbsteuer beschlossen. Für den mittelfristigen Zeitraum bis 2025 sind keine Hebesatzerhöhungen kalkuliert. Nach dem Haushaltsplan 2023 sind für 2023 ebenso keine Anhebungen vorgesehen.

### 1.4.3 Ermächtigungsübertragungen

#### → Feststellung

Bei der Stadt Recklinghausen werden durchgängig volumenträchtige konsumtive und investive Ermächtigungen ins nächste Jahre übertragen. Diese Ermächtigungsübertragungen steigen im Betrachtungszeitraum deutlich an. Sie sind in allen interkommunalen Vergleichsjahren weit überdurchschnittlich und dabei vielfach höher als bei drei Viertel der Vergleichskommunen.

Bei der Stadt Recklinghausen werden die fortgeschriebenen Ansätze lediglich zu etwa 40 Prozent tatsächlich in Anspruch genommen.

*Eine Kommune sollte ihre Aufwendungen sowie ihre Ein- und Auszahlungen in ihrer voraussichtlich dem Haushaltsjahr zuzurechnenden Höhe planen. Die jeweiligen Ansätze sollten Kommunen sorgfältig schätzen, soweit sie sie nicht errechnen können. Diese allgemeinen Planungsgrundsätze sind in § 11 Abs. 1 KomHVO NRW geregelt. Eine Kommune kann Aufwendungen im Ergebnisplan und Auszahlungen im Finanzplan unter bestimmten Voraussetzungen auf das nachfolgende Haushaltsjahr übertragen (Ermächtigungsübertragung). Hierdurch können sich die Haushaltsansätze erhöhen.*

*Nach § 22 Abs. 1 KomHVO NRW hat eine Kommune Grundsätze über Art, Umfang und Dauer der Ermächtigungsübertragungen zu regeln.*

Die **Stadt Recklinghausen** hat Regelungen zu Art, Umfang und Dauer von Ermächtigungsübertragungen nach § 22 Abs. 1 GemHVO beziehungsweise nunmehr § 22 Abs. 1 KomHVO NRW getroffen. Zu diesen ab dem Haushaltsjahr 2013 geltenden haushaltsrechtlichen Regelungen hat der Rat im Dezember 2013 die Zustimmung erteilt. In diesen sind nach Angaben der Kommune auch die bisherigen Hinweise der Bezirksregierung Münster zur Genehmigung der Haushaltssanierungspläne eingeflossen. Diese sehen einen restriktiven Umgang mit dem In-

strument der Ermächtigungsübertragung vor. Die Regelungen zu den Ermächtigungsübertragungen sind in den jährlichen finanzwirtschaftlichen Verfügungen für die Erstellung des Jahresabschlusses enthalten beziehungsweise werden in ihnen konkretisiert.

Danach gelten konsumtive Ermächtigungsübertragungen im Verhältnis zur Rückstellung beziehungsweise Verbindlichkeit als nachrangiges Instrument. Die Fachbereiche haben daher vorrangig die Notwendigkeit einer Rückstellung oder Verbindlichkeit zu prüfen. Entsprechende, verbleibende erforderliche Ermächtigungsübertragungen sind zu beantragen und zu begründen. Bei Beschaffungen und Dienstleistungen muss in dem jeweiligen Jahr bereits ein Auftrag erteilt und bei Maßnahmen ein Beginn erfolgt sein. Die Ermächtigungen für investive Auszahlungen bleiben bis zur Fälligkeit der letzten Zahlung für ihren Zweck verfügbar. Werden Investitionsmaßnahmen im Haushaltsjahr nicht begonnen, verfällt grundsätzlich die Auszahlungsermächtigung. Es hat dann gegebenenfalls eine Neuveranschlagung zu erfolgen. Als Baubeginn wird die Veröffentlichung der Ausschreibung als erster nach außen wirkender Sachverhalt angesehen. Für ausschreibungspflichtige Beschaffungen wird die Veröffentlichung der Ausschreibung als Maßnahmenbeginn gewertet. Bei sonstigen Beschaffungen muss ein Auftrag bis zum 31. Dezember verbindlich erteilt worden sein. Die Fachbereichsleitungen haben das Vorliegen dieser Voraussetzungen zu bestätigen.

Alle konsumtiven und investiven Ermächtigungen werden dann dem Rat nach § 22 KomHVO zur Kenntnis gegeben.

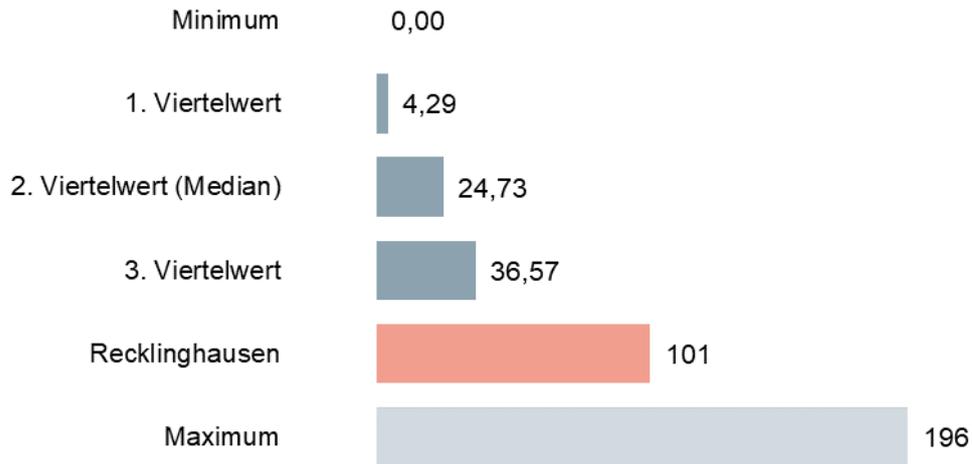
#### Ordentliche Aufwendungen Stadt Recklinghausen 2017 bis 2021

Kennzahlen	2017	2018	2019	2020	2021
Haushaltsansatz in Mio. Euro	387	397	383	393	407
Ermächtigungsübertragungen in Mio. Euro	9,86	10,34	9,30	11,26	12,85
<b>Ansatzerhöhungsgrad in Prozent</b>	<b>2,55</b>	<b>2,61</b>	<b>2,43</b>	<b>2,86</b>	<b>3,16</b>
Fortgeschriebener Ansatz in Mio. Euro	397	407	392	405	420
<b>Anteil der Ermächtigungsübertragungen am fortgeschriebenen Ansatz in Prozent</b>	<b>2,48</b>	<b>2,54</b>	<b>2,37</b>	<b>2,78</b>	<b>3,06</b>
Ist-Ergebnis in Mio. Euro	377	387	387	398	408
<b>Grad der Inanspruchnahme fortgeschriebener Ansatz in Prozent</b>	<b>95,05</b>	<b>95,18</b>	<b>98,62</b>	<b>98,39</b>	<b>97,16</b>

In Recklinghausen werden durchgängig volumenträchtige Ermächtigungsübertragungen im konsumtiven Bereich vorgenommen. Die Schwerpunkte bilden die Aufwendungen für die Unterhaltung und Bewirtschaftung der Grundstücke und baulichen Anlagen. Sie sind für die schwankende und seit 2020 steigende Entwicklung verantwortlich. Sie betreffen besonders die Produkte Flächenmanagement und Liegenschaften sowie Gebäudewirtschaft. Darin enthalten sind allgemeine Unterhaltungs- und Bewirtschaftungskonten, Einzelprojekte wie das Willy-Brandt-Haus sowie Unterhaltungen im Rahmen von Förder- oder Sonderprogrammen, wie dem Konjunkturpaket und dem Kommunalinvestitionsförderungsgesetz. Die Ermächtigungsübertragungen umfassen auch Weiterleitungen und Zuschüsse an das seit 2018 als Eigenbetrieb geführte

Vestische Cultur- und Congresszentrum (VCC). Nach anfänglichen rund 117.000 Euro bewegen diese seit 2020 zwischen 2,2 Mio. Euro und 3,0 Mio. Euro. Sie sind mitverantwortlich für die Zunahme der gesamten Ermächtigungsübertragungen. Mit dem Jahresabschluss 2021 werden nochmals höhere Ermächtigungen von 14,3 Mio. Euro nach 2022 übertragen.

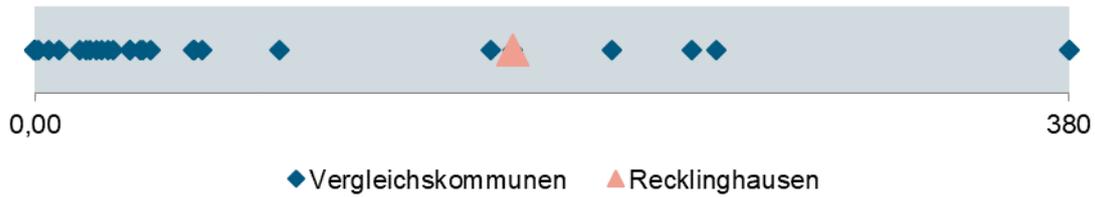
**Ermächtigungsübertragungen (Ordentliche Aufwendungen) je Einwohner in Euro 2020**



In den interkommunalen Vergleich für 2020 sind 32 Werte eingeflossen. Die Ermächtigungsübertragungen bei der Stadt Recklinghausen bewegen sich je Einwohner zwischen 82,84 Euro in 2019 und 116,10 Euro in 2021. Die Stadt weist im gesamten Vergleichszeitraum jeweils höhere Ermächtigungsübertragungen als drei Viertel der Vergleichskommunen auf. In den Jahren 2016 und 2017 stellt die Stadt Recklinghausen zudem den Maximalwert. Die in Recklinghausen ab 2020 festzustellende steigende Entwicklung setzt sich mit dem Jahresabschluss 2021 fort. Mit ihm werden Ermächtigungen von 129,12 Euro je Einwohner nach 2022 übertragen.

Ein grundsätzlich gleiches Bild im interkommunalen Vergleich zeigt sich bei den Ermächtigungsübertragungen für die Auszahlungen aus laufender Verwaltungstätigkeit. Diese Ermächtigungsübertragungen bewegen sich in Recklinghausen je Einwohner zwischen 173,07 Euro in 2017 und 245,93 Euro in 2021. Nach 2022 werden dann mit 218,92 Euro je Einwohner geringere Ermächtigungen übertragen.

### Ermächtigungsübertragungen Auszahlungen aus laufender Verwaltungstätigkeit je Einwohner in Euro 2020



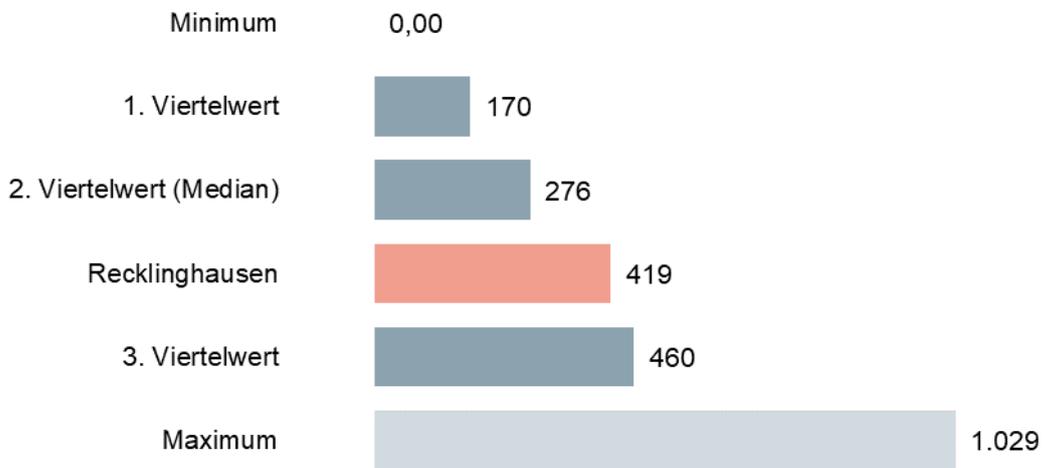
In den interkommunalen Vergleich für 2020 sind 32 Werte eingeflossen. In allen Vergleichsjahren weist die Stadt Recklinghausen ein höheres Niveau auf als drei Viertel der Vergleichskommunen.

### Investive Auszahlungen Stadt Recklinghausen 2017 bis 2021

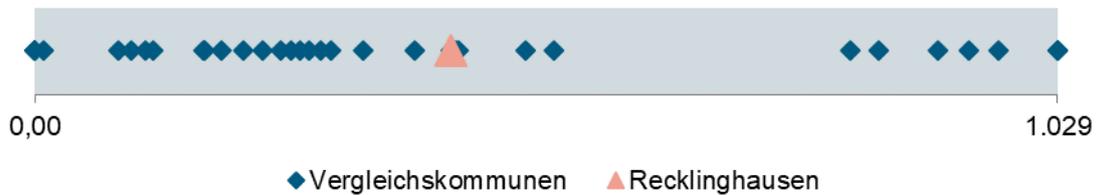
Kennzahlen	2017	2018	2019	2020	2021
Haushaltsansatz in Mio. Euro	36,50	37,93	45,22	54,02	58,20
Ermächtigungsübertragungen in Mio. Euro	25,13	35,02	36,40	46,63	63,27
<b>Ansatzerhöhungsgrad in Prozent</b>	<b>68,83</b>	<b>92,31</b>	<b>80,49</b>	<b>86,32</b>	<b>109</b>
Fortgeschriebener Ansatz in Mio. Euro	61,63	72,95	81,62	101	121
<b>Anteil der Ermächtigungsübertragungen am fortgeschriebenen Ansatz in Prozent</b>	<b>40,77</b>	<b>48,00</b>	<b>44,60</b>	<b>46,33</b>	<b>52,09</b>
Ist-Ergebnis in Mio. Euro	23,19	25,99	38,96	38,97	38,45
<b>Grad der Inanspruchnahme fortgeschriebener Ansatz in Prozent</b>	<b>37,64</b>	<b>35,62</b>	<b>47,73</b>	<b>38,72</b>	<b>31,65</b>

Die Ermächtigungsübertragungen für investive Auszahlungen betreffen unterschiedlichste Produkt- und Aufgabenbereiche sowie Investitionsmaßnahmen. Bei den Auszahlungen von aktivierbaren Zuwendungen, zu denen besonders die Investitionszuschüsse gehören, liegen die Ermächtigungsübertragungen seit 2020 bei 2,1 Mio. Euro und 2,5 Mio. Euro. Beim Grundstückserwerb sind zuletzt etwa 1,0 Mio. Euro übertragen worden. Für den Erwerb von beweglichem Anlagevermögen, zu denen exemplarisch die Beschaffung von Feuerwehrfahrzeugen zählt, schwanken die Ermächtigungsübertragungen zwischen 4,9 Mio. Euro und 6,2 Mio. Euro. Den mit Abstand größten Block bilden die Ermächtigungsübertragungen für Baumaßnahmen. Sie sind zudem für das steigende Gesamtvolumen der investiven Ermächtigungsübertragungen verantwortlich. Von 2019 nach 2021 sind diese beachtlich von 30,9 Mio. Euro auf 53,6 Mio. Euro gestiegen. Für 2022 werden es 58,5 Mio. Euro sein. Die Baumaßnahmen umfassen im Wesentlichen die drei Bereiche Hoch-, Straßen- und Kanalbau. Letzterer ist maßgeblich für den Anstieg des Gesamtvolumens der investiven Ermächtigungsübertragungen verantwortlich. Bei diesem, mehrheitlich von den Kommunen ausgegliederten Bereich, steigen die Ermächtigungsübertragungen von 8,0 Mio. Euro in 2019 auf 19,5 Mio. Euro in 2021. Mit dem Jahresabschluss 2021 werden dann 24,6 Mio. Euro nach 2022 übertragen. Insgesamt sind es 73,4 Mio. Euro. Damit stellt der Kanalbereich zwischen etwa einem Fünftel und einem Drittel des Gesamtvolumens der investiven Ermächtigungsübertragungen. Zu dem Anstieg nach 2022 haben noch Darlehensgewährungen an verbundene kommunale Unternehmen beigetragen.

### Ermächtigungsübertragungen (investive Auszahlungen) je Einwohner in Euro 2020



In den interkommunalen Vergleich sind 31 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



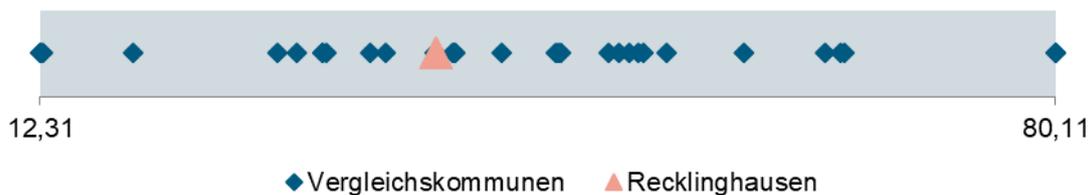
Im Betrachtungszeitraum ist bei den Kommunen grundsätzlich eine Zunahme der investiven Ermächtigungsübertragungen erkennbar. Dieses spiegelt sich an der fast stetig steigenden Entwicklung aller drei Viertelwerte wider. Exemplarisch ist der Median um rund 130 Prozent auf 276 Euro gestiegen. Gleiches gilt für die Stadt Recklinghausen. Die Kennzahlenwerte von Recklinghausen stellen sich in allen Jahren deutlich überdurchschnittlich dar. Hiervon zählt die Stadt in zwei Jahren zu dem Viertel der Vergleichskommunen mit den höchsten Kennzahlenwerten. Die im Jahresabschluss 2021 gebildeten Ermächtigungsübertragungen von rund 663 Euro je Einwohner dürften wiederum ein weit überdurchschnittliches Niveau aufweisen. Ein Grund für dieses interkommunal relativ hohe Volumen von Recklinghausen ist in dem geringen Ausgliederungsgrad der Stadt zu finden. Neben dem weitgehenden Immobilienbestand und dem Straßennetz ist das Kanalnetz ebenfalls im Kernhaushalt bilanziert. Hierauf entfallen steigende Ermächtigungsübertragungen. Diese machen in den beiden letzten Vergleichsjahren 2019 und 2020 mit 8,0 Mio. Euro (71,54 Euro je Einwohner) beziehungsweise 10,3 Mio. Euro (92,47 Euro je Einwohner) jeweils 22 Prozent des gesamten Volumens der investiven Ermächtigungsübertragungen aus.

In diesem Kontext sind der Ansatzserhöhungsgrad sowie der Inanspruchnahmegrad zu betrachten. Der Ansatzserhöhungsgrad bei der Stadt Recklinghausen liegt mit Ausnahme von 2017 jeweils über 80,5 Prozent und erreicht im Haushaltsjahr 2022 mit 147,3 Prozent den bisherigen Höchststand im Betrachtungszeitraum. In allen fünf Vergleichsjahren weist Recklinghausen interkommunal weit überdurchschnittliche Ansatzserhöhungsgrade auf. Davon zählt die Stadt in

zwei Jahren zu dem Viertel der Vergleichskommunen mit den höchsten Kennzahlenwerten. Auf die interkommunal grundsätzlich steigenden Volumina und Vergleichswerte sei an dieser Stelle nochmals hinzuweisen.

Die Kennzahl Grad der Inanspruchnahme zeigt auf, wieviel die Stadt von ihrem fortgeschriebenen Ansatz im jeweiligen Jahr dann tatsächlich benötigt hat. Danach schöpft die Stadt Recklinghausen ihre Haushaltsmittel für investive Auszahlungen im gesamten Betrachtungszeitraum zwischen 31,7 Prozent und 56,3 Prozent aus. Somit kann die Stadt im Durchschnitt nur etwa 40 Prozent des fortgeschriebenen Investitionsvolumens umsetzen. Interkommunal sind die Resultate in zwei Jahren unterdurchschnittlich und in den anderen drei Jahren überdurchschnittlich.

#### Grad der Inanspruchnahme fortgeschriebener Ansatz (Investive Auszahlungen) in Prozent 2020



In diesem Kontext weisen wir bezogen auf die Baumaßnahmen auf die Bestimmungen des § 13 Abs. 2 KomHVO NRW hin. Danach dürfen Ermächtigungen für Baumaßnahmen im Finanzplan grundsätzlich erst dann veranschlagt werden, wenn Baupläne, Kostenberechnungen und Erläuterungen vorliegen. Aus denen müssen die Art der Ausführung, die Gesamtkosten der Maßnahme, getrennt nach Grunderwerb und Herstellungskosten, einschließlich der Einrichtungskosten sowie der Folgekosten ersichtlich sein. Diesen ist ein Bauzeitplan beizufügen. Die Unterlagen müssen auch die voraussichtlichen Jahresauszahlungen unter Angabe der Kostenbeteiligung Dritter und die für die Dauer der Nutzung entstehenden jährlichen Haushaltsbelastungen ausweisen. Für die Aufnahme von vorgesehenen Investitionsmaßnahmen in den Haushaltsplan haben in Recklinghausen auskunftsgemäß die Fachbereiche entsprechend einer schriftlichen Verfügung die vorgegebenen Unterlagen vorzulegen oder bereitzuhalten.

#### → Empfehlung

Das Ziel der Stadt Recklinghausen sollte es sein, nur Maßnahmen in den Haushaltsplan aufzunehmen, die die Anforderungen des § 13 KomHVO NRW erfüllen und deren Umsetzung im Planjahr realistisch möglich ist.

Nach Angaben der Stadt strebt sie für die Zukunft insgesamt eine Reduzierung der jährlichen Ermächtigungsübertragungen an.

### 1.4.4 Fördermittelmanagement

Fördermittel erweitern den Handlungs- und Entscheidungsspielraum einer Kommune. Ein gezielter Einsatz von Fördermitteln leistet einen positiven Beitrag zur Haushaltssituation. Eine Kommune kann mit Fördermitteln Investitionen auch bei einer angespannten Haushaltslage realisieren und ihren Eigenanteil mindern.

Dazu muss sie erfolgreich Fördermittel akquirieren und Rückforderungen von Fördermitteln vermeiden.

#### 1.4.4.1 Fördermittelakquise

##### → Feststellung

Bei der Stadt Recklinghausen sind für Fördermittelakquise die jeweiligen Fachbereiche sowie das 2015 eingerichtete Zentrale Fördermittelmanagement zuständig. In einer entsprechenden Dienstanweisung sind Vorgaben zur Fördermittelakquise und weitere Regelungen fixiert. Damit ist die Fördermittelprüfung Bestandteil eines standardisierten Prozesses.

*Eine Kommune sollte strategische Festlegungen haben, die eine erfolgreiche Fördermittelakquise unterstützen. Dazu sollte sie die Fördermittelrecherche standardisiert im Prozess der Planung von Unterhaltungs- und Investitionsmaßnahmen vorsehen. Sie sollte einen Überblick über mögliche Förderungen haben und verschiedene Quellen zur Fördermittelrecherche nutzen. Zudem sollte sie einen Überblick über die förderfähigen Maßnahmen der eigenen Verwaltung haben, um diese bei Bedarf zu kombinieren.*

Bei der **Stadt Recklinghausen** bestehen festgelegte strategischen Vorgaben bei der Akquise von Fördermitteln. Diese sind unter anderem in der zum 01. Januar 2016 in Kraft getretenen „Dienstanweisung zur Beantragung und Abwicklung von Zuwendungsmaßnahmen“ dargelegt. Die Dienstanweisung ist im Jahr 2022 angepasst und aktualisiert worden. Darin ist explizit die strategische Zielvorgabe formuliert, dass die Fachbereiche zu prüfen haben, ob für die Erledigung von städtischen Aufgaben Fördermittel beantragt und in Anspruch genommen werden können. Diese Vorgabe ist insbesondere in Bezug zur bisher kritischen Haushaltssituation fixiert worden, auch um die fortgeschriebenen Haushaltssanierungspläne und die damit verbundenen Auflagen zu erfüllen. Es bestehen grundsätzlich gemeinsame Zuständigkeiten der tangierten Fachbereiche und des Zentralen Fördermittelmanagements. Hierzu zählen unter anderem die Fördermittelrecherche und sowie die Antragstellung. Das Zentrale Fördermittelmanagement übernimmt weitere Aufgaben, insbesondere die Steuerung und Koordinierung des gesamten Förderprozesses sowie die Unterstützung der Fachbereiche. Außerdem fungiert es als zentrale Ansprechpartnerin der Stadt für die verschiedenen Fördermittelgeber.

In der Dienstanweisung ist außerdem geregelt, dass diese für investive und für konsumtive Maßnahmen ab einem förderfähigen Gesamtausgabevolumen von 5.000 Euro anzuwenden ist. Das erfolgte Aufgreifen dieses Themas auf strategischer Ebene mit dem Erlass einer Dienstanweisung führt zu einem verwaltungseinheitlichen Vorgehen und zu einer stärkeren Verbindlichkeit. Damit wird die vorgegebene Prüfung von potenziellen Fördermöglichkeiten grundsätzlich ein standardisierter Bestandteil in jeder Planung und Entwicklung von städtischen Maßnahmen.

Die Stadt Recklinghausen hat schon vor Jahren für sich den Handlungsbedarf erkannt, das Fördermittelmanagement in der Kommune weiterzuentwickeln. Der Bedarf wurde insbesondere mit den Veränderungen bei der Förderung auf europäischer Ebene gesehen. Daher erfolgte 2015 eine entsprechende Neuorganisation mit der Gründung eines Zentralen Fördermittelmanagements. Die eingerichtete Abteilung Zentrales Fördermittel- und Bürgermanagement, Repräsentationen ist im Dezernat des Bürgermeisters angesiedelt.

Für die Fördermittelrecherche nutzt die Stadt verschiedenste Quellen. Es handelt sich dabei unter anderem um die Informationsportale und Förderdatenbanken des Bundesministeriums für

Wirtschaft und Klimaschutz, der Landesministerien, z. B. des Ministeriums für Wirtschaft, Industrie, Klimaschutz und Energie, der Bezirksregierung Münster, der NRW-Bank sowie der KfW-Bank. Hinzugekommen ist der Regionalverband Ruhr, der insbesondere über Förderinstrumente der EU informiert. Hilfreich ist ebenfalls die Beteiligung der Stadt an bundesweiten Fachnetzwerken.

Entsprechend der Dienstanweisung sind für die Fördermittelrecherche sowohl die einzelnen Fachbereiche als auch das Zentrale Fördermittelmanagement gleichzeitig verantwortlich. Die Weiterleitung von Aufrufen und Fördermöglichkeiten innerhalb der Verwaltung sind mit der vorgenannten Abteilung abzustimmen. Sie bereitet außerdem Informationen zu Förderprogrammen systematisch auf. Insbesondere für innerstädtische Themen und Projekte prüft sie, ob Anträge auf Fördermitteln gestellt werden. Sofern mehrere Fachbereiche beteiligt sind, wird der Antrag vom Zentralen Fördermittelmanagement vorbereitet und eingereicht.

Bei Unterstützungsanforderungen aus den Fachbereichen für beabsichtigte Projekte erfolgt eine gezielte Recherche durch die Abteilung. Externe Beratungen bei der Fördermittelakquise sind bisher nicht in Anspruch genommen worden.

Anfang 2022 hat sich die Stadt im Rahmen einer Evaluierung mit den bisherigen Prozessen und Verfahren im kommunalen Fördermittelmanagement befasst. Hierzu wurden einzelne Maßnahmen beschlossen und bereits teilweise umgesetzt. Dazu zählt die Einrichtung einer verwaltungsinternen Netzwerkgruppe mit den involvierten beziehungsweise beteiligten Fachbereichen. Im Förderprozess sind bedarfsabhängig der Fachbereich Rechtsangelegenheiten und Vergaben sowie der Fachbereich Wirtschaftlichkeitsprüfung und Revision beteiligt.

#### 1.4.4.2 Fördermittelbewirtschaftung und förderbezogenes Controlling

##### → Feststellung

Ein Fördermittelcontrolling und ein Berichtswesen sind in Recklinghausen implementiert. Hierfür ist das Zentrale Fördermittelmanagement zuständig. Die Stadt Recklinghausen hat im Einzelfall Fördermittel zurückzahlen müssen.

*Die Rückforderung von Fördermitteln sollte eine Kommune vermeiden, indem sie die Förderbestimmungen und Auflagen aus dem Förderbescheid umsetzt. Dazu sollte sie ein Fördercontrolling etablieren, das auch nach Projektabschluss die Einhaltung der Förderbedingungen gewährleistet und Entscheidungsträger anlassbezogen über die Förderprojekte informiert.*

Der **Stadt Recklinghausen** gelingt es nach eigenen Angaben, die Rückforderung von Fördermitteln grundsätzlich zu vermeiden. Vereinzelt ist es zu Rückzahlungen gekommen. Hiervon betroffen war eine abgeschlossene Fördermaßnahme aufgrund einer nachträglichen Prüfung. Auskunftsgemäß werden Fördermittel in der Regel rechtzeitig abgerufen, die Projektumsetzung entsprechend dokumentiert sowie die Verwendungsnachweise rechtzeitig und vollständig erstellt. Die Verwendungsnachweise werden grundsätzlich von den Fachbereichen erstellt, wobei das Zentrale Fördermittelmanagement Unterstützung bietet. Bei Städtebaumaßnahmen erfolgt die Koordinierung und Zusammenführung der Informationen zur Erstellung der Verwendungsnachweise durch die vorgenannte Abteilung. Sie leitet grundsätzlich sämtliche Nachweise der Stadt zentral an die Fördergeber weiter.

Die Fördermittelbewirtschaftung findet grundsätzlich in den entsprechenden Fachbereichen statt. Diesen obliegen auch die Aktenführung sowie die Mittelplanung bei den Zuwendungsmaßnahmen.

Das Abrufen von Fördermitteln erfolgt dann durch das Zentrale Fördermittelmanagement. Bei diesem ist auch das hierfür erforderliche Fördercontrolling angesiedelt. Dazu zählt ebenfalls die Bestandserhebung der laufenden Fördermittelverfahren. Als ein Evaluierungsergebnis ist nachvollziehbar die Notwendigkeit gesehen worden, den Überblick über die Fördermaßnahmen zu verbessern. Deshalb hat die Stadt nunmehr mit der Einrichtung eines zentralen Datenmanagementsystems als Datenbank begonnen. Hiermit soll auch die strukturierte und rechtssichere Abwicklung der Förderprojekte gewährleistet werden.

→ **Feststellung**

Die Entscheidungsträger, wie Verwaltungsleitung, Fachausschüsse und Rat, werden regelmäßig über den Stand von insbesondere wichtigen und bedeutenden Förderprojekte informiert.

Das Zentrale Fördermittelmanagement berichtet in regelmäßigen Abständen im Verwaltungsvorstand über die Entwicklung und den Stand der wesentlichsten Fördermaßnahmen. Diese Berichte umfassen auch die Auswirkungen auf den kommunalen Haushalt.

Auskunftsgemäß berichtet die Verwaltung regelmäßig gegenüber der Politik im Rat und einzelnen Fachausschüssen über die bestehenden sowie über neue Fördermaßnahmen. Die Unterrichtungshäufigkeit in den verschiedenen politischen Gremien und der Informationsumfang sind dabei bedarfsabhängig von dem jeweiligen Förderprojekt, insbesondere von dessen Bedeutung und dem Volumen der Maßnahmen. Als herausragende Fördermaßnahme ist hier abermals die Revitalisierung des ehemaligen Trabrennbahngeländes im Rahmen des Integrierten Stadtteilentwicklungskonzeptes (ISEK) Hillerheide zu nennen.

## 1.5 Anlage: Ergänzende Tabellen

**Tabelle 1: Zusammenstellung der Feststellungen und Empfehlungen der gpaNRW zur überörtlichen Prüfung 2022 -Haushaltssteuerung**

Feststellung		Seite	Empfehlung	Seite	
<b>Haushaltssteuerung</b>					
F1	Der Stadt Recklinghausen liegen grundsätzlich zu Beginn eines Haushaltsjahres die Beschlüsse zu den Zielsetzungen und Grundlagen für ein Finanzcontrolling vor. Über das eingerichtete Finanzcontrolling und Berichtswesen erhalten Verwaltung, Politik sowie die Kommunalaufsicht unterjährig wesentliche Informationen zur Haushaltsbewirtschaftung und -steuerung.	69			
F2	In den abgeschlossenen Haushaltsjahren kann die Stadt Recklinghausen die gestiegenen Aufwendungen insbesondere durch die umgesetzten Haushalts-sanierungsmaßnahmen zu einem deutlichen Anteil kompensieren. Dieses gelingt ihr nach dem Haushaltsplan 2022 für die Zukunft nicht mehr. Zu den ab 2018 erwirtschafteten Überschüssen nach den Jahresabschlüssen haben darüber hinaus die konjunkturanfälligen, risikobehafteten Erträge aus der Gewerbesteuer sowie der Einkommen- und Umsatzsteuer beigetragen.	71	E2	Um die städtische Handlungsfähigkeit zu stärken und unabhängiger von konjunkturell beeinflussten Ertragspositionen zu werden, sollte die Stadt Recklinghausen weiterhin eine dauernde Aufgabenkritik und Haushaltskonsolidierung betreiben. Das schließt auch den Hinweis ein, die vorhandene Vermögenswerte und Gebäudeflächen regelmäßig auf den Prüfstand zu stellen, insbesondere ob sie im vorhandenen Umfang langfristig zur Aufgabenerfüllung notwendig sind.	74
F3	Bei der Stadt Recklinghausen werden durchgängig volumenträchtige konsumtive und investive Ermächtigungen ins nächste Jahre übertragen. Diese Ermächtigungübertragungen steigen im Betrachtungszeitraum deutlich an. Sie sind in allen interkommunalen Vergleichsjahren weit überdurchschnittlich und dabei vielfach höher als bei drei Viertel der Vergleichskommunen. Bei der Stadt Recklinghausen werden die fortgeschriebenen Ansätze lediglich zu etwa 40 Prozent tatsächlich in Anspruch genommen.	75	E3	Das Ziel der Stadt Recklinghausen sollte es sein, nur Maßnahmen in den Haushaltsplan aufzunehmen, die die Anforderungen des § 13 KomHVO NRW erfüllen und deren Umsetzung im Planjahr realistisch möglich ist.	80
F4	Bei der Stadt Recklinghausen sind für Fördermittelakquise die jeweiligen Fachbereiche sowie das 2015 eingerichtete Zentrale Fördermittelmanagement zuständig. In einer entsprechenden Dienstanweisung sind Vorgaben zur Fördermittelakquise und weitere Regelungen fixiert. Damit ist die Fördermittelprüfung Bestandteil eines standardisierten Prozesses.	81			

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
F5	Ein Fördermittelcontrolling und ein Berichtswesen sind in Recklinghausen implementiert. Hierfür ist das Zentrale Fördermittelmanagement zuständig. Die Stadt Recklinghausen hat im Einzelfall Fördermittel zurückzahlen müssen.	82			
F6	Die Entscheidungsträger, wie Verwaltungsleitung, Fachausschüsse und Rat, werden regelmäßig über den Stand von insbesondere wichtigen und bedeutenden Förderprojekte informiert.	83			

**Tabelle 2: NKF-Kennzahlenset NRW in Prozent 2020**

Kennzahlen	Recklinghausen	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
<b>Haushaltswirtschaftliche Gesamtsituation</b>							
Aufwandsdeckungsgrad	107	91,03	96,56	97,77	102	113	32
Eigenkapitalquote 1	16,43	-16,16	9,25	25,15	39,04	59,21	32
Eigenkapitalquote 2	40,29	3,28	34,24	47,88	55,89	73,71	32
Fehlbetragsquote	k.A.	Siehe Anmerkung im Tabellenfuß					
<b>Vermögenslage</b>							
Infrastrukturquote	46,05	0,00	23,88	27,13	32,92	46,05	32
Abschreibungsintensität	7,40	0,47	4,04	5,77	6,84	8,33	32
Drittfinanzierungsquote	36,69	26,89	44,70	58,46	67,36	89,75	30
Investitionsquote	112	49,51	91,82	121	183	263	32
<b>Finanzlage</b>							
Anlagendeckungsgrad 2	82,62	51,16	75,58	86,33	97,18	109	32
Liquidität 2. Grades	38,00	12,03	30,87	51,48	120	405	32

Kennzahlen	Recklinghausen	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Dynamischer Verschuldungsgrad (Angabe in Jahren)	12,73	Siehe Anmerkung im Tabellenfuß					
Kurzfristige Verbindlichkeitsquote	6,38	2,47	6,38	10,15	16,23	32,81	32
Zinslastquote	1,94	0,15	0,75	1,09	1,77	3,96	32
<b>Ertragslage</b>							
Netto-Steuerquote	32,76	30,76	41,75	45,31	50,43	55,56	22
Zuwendungsquote	43,92	21,46	28,80	32,64	38,28	45,85	28
Personalintensität	23,54	17,15	20,36	23,48	24,49	31,56	32
Sach- und Dienstleistungsintensität	14,56	7,11	11,45	15,02	18,09	30,39	32
Transferaufwandsquote	46,11	35,54	43,18	45,87	48,29	52,41	32

Die Fehlbetragsquote berechnet die gpaNRW nur, wenn eine Kommune tatsächlich einen Fehlbetrag ausweist. Weist sie einen Überschuss aus, lässt sich die Kennzahl nicht sinnvoll berechnen.

Dynamischer Verschuldungsgrad: Bei Kommunen, die einen negativen Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit ausweisen oder die keine Effektivverschuldung haben, lässt sich die Kennzahl nicht sinnvoll berechnen.

Die Aussagekraft des Vergleichs beider Kennzahlen ist insofern eingeschränkt und führt zu Fehlinterpretationen. Aus diesem Grund weist die gpaNRW keinen Vergleich bei diesen beiden Kennzahlen aus.

**Tabelle 3: Berechnung Durchschnittswerte (strukturelles Ergebnis) Stadt Recklinghausen in Mio. Euro 2017 bis 2021**

Kennzahlen	2017	2018	2019	2020	2021	Durchschnittswerte
<b>Jahresergebnis</b>	<b>0,09</b>	<b>5,24</b>	<b>14,87</b>	<b>22,43</b>	<b>17,10</b>	<b>./.</b>
Gewerbesteuer	49,47	50,57	45,67	45,76	48,86	48,07
Gemeindeanteil an der Einkommensteuer	50,65	52,62	54,95	52,67	54,36	53,05
Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer	6,97	9,18	10,19	11,15	11,37	9,77

Kennzahlen	2017	2018	2019	2020	2021	Durchschnittswerte
Schlüsselzuweisungen vom Land	91,46	103	106	115	111	105
Ausgleichs- und Erstattungsleistungen (Gewerbesteuerausgleichszahlung, Abrechnung Einheitslasten, Ausgleichsleistungen)	4,34	4,47	4,53	13,80	2,90	6,01
Konsolidierungshilfe aus dem Stärkungspaktgesetz	13,77	13,77	9,18	11,31	0,00	./.
<b>Summe der Erträge</b>	<b>217</b>	<b>233</b>	<b>230</b>	<b>249</b>	<b>229</b>	<b>232</b>
Steuerbeteiligungen	6,17	7,15	6,05	2,69	2,70	4,95
Solidaritätsumlage nach dem Stärkungspaktgesetz	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	./.
Allgemeine Kreisumlage	82,30	87,15	82,18	85,09	83,35	84,01
<b>Summe der Aufwendungen</b>	<b>88,46</b>	<b>94,30</b>	<b>88,23</b>	<b>87,79</b>	<b>86,06</b>	<b>88,97</b>
<b>Saldo</b>	<b>128</b>	<b>139</b>	<b>142</b>	<b>162</b>	<b>143</b>	<b>143</b>

**Tabelle 4: Eigenkapital Stadt Recklinghausen in Mio. Euro 2016 bis 2021**

Kennzahlen	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Eigenkapital	154	166	172	187	209	228
Nicht durch Eigenkapital gedeckter Fehlbetrag	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
<b>Eigenkapital 1</b>	<b>154</b>	<b>166</b>	<b>172</b>	<b>187</b>	<b>209</b>	<b>228</b>
Sonderposten für Zuwendungen	200	200	154	166	170	175
Sonderposten für Beiträge	143	141	139	136	133	131
<b>Eigenkapital 2</b>	<b>497</b>	<b>507</b>	<b>465</b>	<b>489</b>	<b>513</b>	<b>533</b>
<b>Bilanzsumme</b>	<b>1.300</b>	<b>1.290</b>	<b>1.242</b>	<b>1.262</b>	<b>1.272</b>	<b>1.285</b>

**Tabelle 5: Schulden Stadt Recklinghausen in Mio. Euro 2016 bis 2021**

Kennzahlen	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Anleihen	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Verbindlichkeiten aus Krediten für Investitionen	251	254	263	275	283	295
Verbindlichkeiten aus Krediten zur Liquiditätssicherung	275	258	236	206	175	155
Verbindlichkeiten aus Vorgängen, die Kreditaufnahmen wirtschaftlich gleichkommen	4,88	4,73	4,52	4,27	4,04	0,00
Verbindlichkeiten aus Lieferungen und Leistungen	10,93	6,13	12,34	8,69	7,31	7,74
Verbindlichkeiten aus Transferleistungen	0,39	2,39	0,55	0,66	0,48	0,54
Sonstige Verbindlichkeiten	12,16	9,88	5,75	10,94	6,00	6,30
Erhaltene Anzahlungen	8,72	9,56	17,23	25,79	29,06	28,87
<b>Verbindlichkeiten</b>	<b>563</b>	<b>545</b>	<b>540</b>	<b>532</b>	<b>505</b>	<b>494</b>
Rückstellungen	226	225	225	227	241	244
Sonderposten für den Gebührenaussgleich	0,88	0,89	1,21	1,33	1,39	0,97
<b>Schulden</b>	<b>791</b>	<b>771</b>	<b>766</b>	<b>760</b>	<b>747</b>	<b>739</b>

**Tabelle 6: Gesamtschulden Stadt Recklinghausen in Mio. Euro 2016 bis 2021**

Kennzahlen	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Verbindlichkeiten	664	656	654	641	619	k.A.
Rückstellungen	209	221	221	224	238	k.A.
Sonderposten für den Gebührenaussgleich	0,88	0,89	1,21	1,33	1,39	k.A.
<b>Gesamtschulden</b>	<b>874</b>	<b>878</b>	<b>876</b>	<b>866</b>	<b>858</b>	<b>k.A.</b>

**Tabelle 7: Gesamtverbindlichkeiten Stadt Recklinghausen in Mio. Euro 2016 bis 2021**

Kennzahlen	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Anleihen	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	k.A.
Verbindlichkeiten aus Krediten für Investitionen	357	364	375	383	392	k.A.
Verbindlichkeiten aus Krediten zur Liquiditätssicherung	275	258	236	206	175	k.A.
Verbindlichkeiten aus Vorgängen, die Kreditaufnahmen wirtschaftlich gleichkommen	0,04	0,00	0,00	0,00	0,00	k.A.
Verbindlichkeiten aus Lieferungen und Leistungen	6,09	6,28	12,91	9,36	9,54	k.A.
Sonstige Verbindlichkeiten	13,91	15,42	9,76	16,33	9,65	k.A.
Erhaltene Anzahlungen	11,64	12,72	20,53	26,10	32,61	k.A.
<b>Gesamtverbindlichkeiten</b>	<b>664</b>	<b>656</b>	<b>654</b>	<b>641</b>	<b>619</b>	<b>k.A.</b>

**Tabelle 8: Rückstellungen Stadt Recklinghausen in Mio. Euro 2016 bis 2021**

Kennzahlen	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Pensionsrückstellungen	178	186	193	198	207	213
Rückstellungen für Deponien und Altlasten	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Instandhaltungsrückstellungen	13,13	15,26	9,04	8,70	12,01	9,29
Sonstige Rückstellungen nach § 36 Abs. 4 und 5 GemHVO bzw. § 37 Abs. 5 und 6 KomHVO	35,24	23,70	23,14	19,82	21,66	22,18
<b>Rückstellungen</b>	<b>226</b>	<b>225</b>	<b>225</b>	<b>227</b>	<b>241</b>	<b>244</b>

**Tabelle 9: Berechnung bereinigte Jahresergebnisse (Wirkungen der kommunalen Haushaltssteuerung) Stadt Recklinghausen in Mio. Euro 2016 bis 2025**

Kennzahlen	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025
<b>Jahresergebnis</b>	<b>-2,75</b>	<b>0,09</b>	<b>5,24</b>	<b>14,87</b>	<b>22,43</b>	<b>17,10</b>	<b>5,33</b>	<b>2,33</b>	<b>0,18</b>	<b>-4,01</b>
Gewerbesteuer	47,81	49,47	50,57	45,67	45,76	48,86	48,52	52,64	56,38	58,91
Gemeindeanteil an der Einkommensteuer	48,03	50,65	52,62	54,95	52,67	54,36	57,83	61,24	65,10	68,75
Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer	5,51	6,97	9,18	10,19	11,15	11,37	10,21	10,47	10,66	10,85
Schlüsselzuweisungen vom Land	90,51	91,46	103	106	115	111	122	118	124	129
Ausgleichs- und Erstattungsleistungen (Gewerbesteuerausgleichszahlung, Abrechnung Einheitslasten, Ausgleichsleistungen)	3,97	4,34	4,47	4,53	13,80	2,90	5,46	5,64	5,76	5,91
Konsolidierungshilfe aus dem Stärkungspaktgesetz	13,77	13,77	13,77	9,18	11,31	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
<b>Summe der Erträge</b>	<b>210</b>	<b>217</b>	<b>233</b>	<b>230</b>	<b>249</b>	<b>229</b>	<b>244</b>	<b>248</b>	<b>262</b>	<b>274</b>
Steuerbeteiligungen	6,17	6,17	7,15	6,05	2,69	2,70	3,27	3,54	3,79	3,97
Solidaritätumlage nach dem Stärkungspaktgesetz	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Allgemeine Kreisumlage	77,90	82,30	87,15	82,18	85,09	83,35	86,15	93,62	96,36	98,89

Kennzahlen	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025
<b>Summe der Aufwendungen</b>	<b>84,07</b>	<b>88,46</b>	<b>94,30</b>	<b>88,23</b>	<b>87,79</b>	<b>86,06</b>	<b>89,42</b>	<b>97,17</b>	<b>100</b>	<b>103</b>
<b>Saldo der Bereinigungen</b>	<b>126</b>	<b>128</b>	<b>139</b>	<b>142</b>	<b>162</b>	<b>143</b>	<b>154</b>	<b>151</b>	<b>161</b>	<b>171</b>
Saldo der Sondereffekte	1,72	1,36	-0,95	0,21	-2,58	12,82	15,24	21,33	9,12	0,00
Bereinigtes Jahresergebnis	-130	-129	-133	-127	-137	-138	-164	-170	-170	-175
Abweichung vom Basisjahr		0,54	-2,69	2,64	-6,58	-8,23	-34,20	-40,10	-40,30	-44,99

**Tabelle 10: Berechnung bereinigte Jahresergebnisse ohne „Sozialleistungen“ Stadt Recklinghausen in Mio. Euro 2016 bis 2025**

Kennzahlen	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025
Bereinigtes Jahresergebnis	-130	-129	-133	-127	-137	-138	-164	-170	-170	-175
Teilergebnis Produktbereich Soziale Leistungen	-12,45	-21,37	-17,24	-16,99	-13,54	-14,32	-17,90	-19,00	-19,63	-20,51
Teilergebnis Produktbereich Kinder-, Jugend- und Familienhilfe	-35,03	-31,42	-33,09	-38,09	-41,31	-43,75	-47,71	-49,14	-50,19	-51,04
Jugendamtsumlage	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Bereinigtes Jahresergebnis ohne „Sozialleistungen“	-82,52	-76,68	-82,37	-72,30	-81,75	-80,17	-98,60	-102	-100	-103
Abweichung vom Basisjahr ohne „Sozialleistungen“		5,84	0,16	10,23	0,78	2,35	-16,08	-19,45	-17,96	-20,92

## 2. Beteiligungen

### 2.1 Managementübersicht

Die wesentlichen Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Stadt Recklinghausen im Prüfgebiet Beteiligungen stellt die gpaNRW nachfolgend zusammenfassend dar.

Die Feststellungen und Empfehlungen haben wir tabellarisch in der Anlage aufgeführt. Die Reihenfolge ist chronologisch und gibt keine Priorisierung vor.

#### **Beteiligungen**

Die Stadt Recklinghausen ist zum 31. Dezember 2019 an 19 Unternehmen beteiligt, die sich auf zwei Beteiligungsebenen verteilen. Auf elf dieser Unternehmen übt die Stadt einen beherrschenden, auf weitere drei einen maßgeblichen Einfluss aus. Unter Berücksichtigung der Aufgabenstrukturen innerhalb der einzelnen Beteiligungen befindet sich die **Komplexität der Beteiligungsstruktur** auf einem **mittleren Niveau**.

Auch die **wirtschaftliche Bedeutung** der Beteiligungen für die Stadt ist auf einem **mittleren Niveau**. Von besonderer Bedeutung sind dabei die Beteiligungen Wohnungsgesellschaft Recklinghausen mbH, der Eigenbetrieb Vestisches Cultur- und Congresszentrum (VCC) und der Stadtwerke Konzern. Im Jahr 2019 haben die Beteiligungen den Haushalt der Stadt insgesamt mit 3,2 Mio. Euro belastet.

Insgesamt ergeben sich **mittlere Anforderungen an das Beteiligungsmanagement** der Stadt Recklinghausen. Für eine bessere Aufgabenerledigung bestehen noch **Optimierungsmöglichkeiten**. Die Stadt sollte einen Corporate Governance Kodex erlassen, um konzernweite einheitliche Standards zur Unternehmensführung zu implementieren. Außerdem sollten die Vorgaben der bereits bestehenden Beteiligungsrichtlinie umgesetzt und ein unterjähriges Berichtswesen eingeführt werden. Die Bestrebungen, Schulungen für die Gremienvertreter und –vertreterinnen anzubieten, sollte die Stadt weiter vorantreiben.

Die Beteiligungen Wohnungsgesellschaft Recklinghausen mbH und Vestisches Cultur- und Congresszentrum hat die Stadt insgesamt, vor allem durch die Besetzung von Funktionen mit Mitgliedern der Verwaltungsführung und der Einbindung des Beteiligungsmanagements, gut im Blick. Trotzdem sollte das Berichtswesen konsequent ausgebaut und umgesetzt werden, insbesondere beim Eigenbetrieb VCC besteht hier noch Optimierungsbedarf.

### 2.2 Inhalte, Ziele und Methodik

Zur Erfüllung ihrer Aufgaben haben Kommunen regelmäßig einen Teil ihrer öffentlichen Aufgaben in Unternehmen und Einrichtungen des öffentlichen oder privaten Rechts ausgliedert.

Diese Ausgliederungen verfügen einerseits über einen nicht unerheblichen Teil des kommunalen Vermögens. Andererseits weisen sie nicht selten eine hohe Verschuldung aus. Darüber hinaus ergeben sich teils umfangreiche Finanz- und Leistungsbeziehungen zwischen der Kommune und ihren Beteiligungen, die sich direkt auf den kommunalen Haushalt auswirken. Folglich sind die Beteiligungen für die Kommunen von wirtschaftlicher Bedeutung. Umfangreiche kommunalrechtliche Vorschriften in Bezug auf die wirtschaftliche und nicht wirtschaftliche Betätigung von Kommunen sind zu beachten.

Jede Kommune ist gehalten, die kommunalrechtlichen Vorschriften einzuhalten und die Beteiligungen hinsichtlich ihrer wirtschaftlichen Entwicklung zu beobachten. Daneben sollten die Beteiligungen entsprechend der kommunalen Zielsetzungen geführt und gesteuert werden. Die Entscheidungsträger der Kommune (Rat und Verwaltungsführung) tragen diesbezüglich die Verantwortung.

Vor diesem Hintergrund kommt dem kommunalen Beteiligungsmanagement eine besondere Bedeutung zu. Ein leistungsfähiges und dem Beteiligungsportfolio angemessenes Beteiligungsmanagement ist notwendig, um auf Grundlage steuerungsrelevanter Informationen die öffentlichen Aufgaben effektiv, wirtschaftlich und nachhaltig steuern zu können.

Wir untersuchen in diesem Prüfgebiet, wie die Kommunen ihr Beteiligungsmanagement ausgestaltet haben und in welchem Umfang das Beteiligungsmanagement ausgewählte Aufgaben, wie z.B. Berichtswesen oder Unterstützung der Gremienvertreter und Gremienvertreterinnen, wahrnimmt. Außerdem prüfen wir die Einflussnahme der Kommune auf Gewinnausschüttungen bzw. Verlustübernahmen einzelner ausgewählter Beteiligungen.

#### Die Prüfung der gpaNRW

- schafft Transparenz hinsichtlich des Beteiligungsportfolios sowie der Bedeutung der kommunalen Beteiligungen und vorhandener Risiken,
- stellt die gegenwärtige Situation im Bereich des Beteiligungsmanagements dar,
- gibt Empfehlungen zu den Instrumenten der Beteiligungssteuerung an die Hand und
- zeigt konkrete Lücken und mögliche Stellschrauben hinsichtlich der Einflussnahme der Kommune auf.

Dazu analysiert die gpaNRW zunächst das Beteiligungsportfolio der Kommune. Ausgehend von den daraus abgeleiteten Anforderungen an das Beteiligungsmanagement untersucht die gpaNRW mithilfe einer standardisierten Checkliste bzw. eines Interviews, wie die Kommune das Beteiligungsmanagement organisiert hat. Neben der organisatorischen Ausgestaltung wird betrachtet, ob durch konzernweite Regelungen eine Einbindung des Beteiligungsmanagements als Schnittstelle zwischen Unternehmen, Verwaltung und Rat sichergestellt ist. Hierbei wird untersucht in welchem Umfang die Kommune die Aufgaben des Berichtswesens sowie der Unterstützung der Vertreterinnen und Vertreter in den Gremien wahrnimmt. Ergänzend wird die tatsächliche Einflussnahme der Kommune auf ihre Beteiligungen anhand von ausgewählten einzelnen Beteiligungen nachvollzogen.

Wir stellen bei der Prüfung auf den Stand der Beteiligungen zum 31. Dezember 2019 ab. Ausgehend von diesem Stichtag liegen der Analyse – je nach Datenlage – Daten von mindestens

drei Jahren zugrunde. Sofern sich wesentliche Änderungen nach 2019 ergeben haben, wurden diese ebenfalls berücksichtigt.

## 2.3 Beteiligungsportfolio

- Aufgrund der vorliegenden Beteiligungsstruktur und der wirtschaftlichen Bedeutung der Beteiligungen ergeben sich aus Sicht der gpaNRW mittlere Anforderungen an das Beteiligungsmanagement.

Die gpaNRW beurteilt die Anforderungen an das kommunale Beteiligungsmanagement und differenziert dabei zwischen niedrigen, mittleren und hohen Anforderungen. Dazu prüfen wir

- die Beteiligungsstruktur und
- die wirtschaftliche Bedeutung der Beteiligungen.

Die einzelnen zur Beurteilung herangezogenen Parameter werden in den nachfolgenden Abschnitten erläutert. Neben diesen Parametern fließen stets die Gesamtsituation und individuelle Besonderheiten bei der Stadt in die Beurteilung ein.

### 2.3.1 Beteiligungsstruktur

- Aufgrund der vorliegenden Beteiligungsstruktur ergeben sich mittlere Anforderungen an das Beteiligungsmanagement der Stadt Recklinghausen.

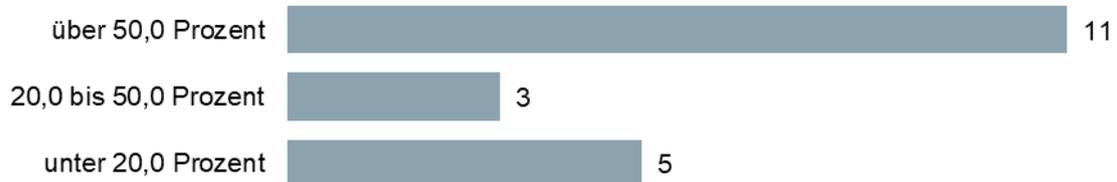
Die Beteiligungsstruktur ist durch die Anzahl der Beteiligungen und Beteiligungsebenen und die Rechtsformen der Beteiligungen gekennzeichnet. Die Anforderungen an das Beteiligungsmanagement steigen mit der Anzahl der Beteiligungen, da mehr Beteiligungen gesteuert und betreut werden und sich im Regelfall auch das Aufgabenspektrum der Beteiligungen vergrößert. Je weiter eine Beteiligung von der Kommune entfernt ist, desto schwieriger werden die Kontrolle und die Steuerung der Beteiligung durch die Kommune. Neben den inhaltlichen Anforderungen je nach Betätigungsfeld der Beteiligungen (z.B. Strommarkt) sind auch die unterschiedlichen Rechtsformen mit unterschiedlichen Vorschriften zu berücksichtigen. Beispielsweise sind die unterschiedlichen Rechnungslegungsvorschriften nach HGB und NKF oder auch spezielle Vorschriften wie z. B. bei Krankenhäusern zu beachten. Insoweit steigen auch die Anforderungen an das Beteiligungsmanagement, das über Fachkompetenz in vielen verschiedenen Bereichen verfügen muss.

Die **Stadt Recklinghausen** ist zum Stichtag 31. Dezember 2019 an 19 Unternehmen in öffentlich-rechtlicher und privatrechtlicher Rechtsform beteiligt. Bei 14 davon hält die Stadt die Anteile unmittelbar. Die übrigen fünf Unternehmen befinden sich auf der zweiten Beteiligungsebene. Es wurden alle unmittelbaren Beteiligungen und die mittelbaren Beteiligungen ab einer effektiven Beteiligungsquote (multiplikativ durchgerechnete Quote) von fünf Prozent berücksichtigt.

Die berücksichtigten Beteiligungen werden in sieben verschiedenen Rechtsformen geführt. Die am häufigsten gehaltene Rechtsform ist mit elf Beteiligungen die GmbH bzw. GmbH & Co.KG. Die Geschäftsfelder sind vielfältig. Fünf der berücksichtigten Beteiligungen sind im Geschäftsfeld Ver- und Entsorgung tätig.

Anhand der durchgerechneten Beteiligungsquote teilen sich die Beteiligungen der Stadt Recklinghausen wie folgt auf:

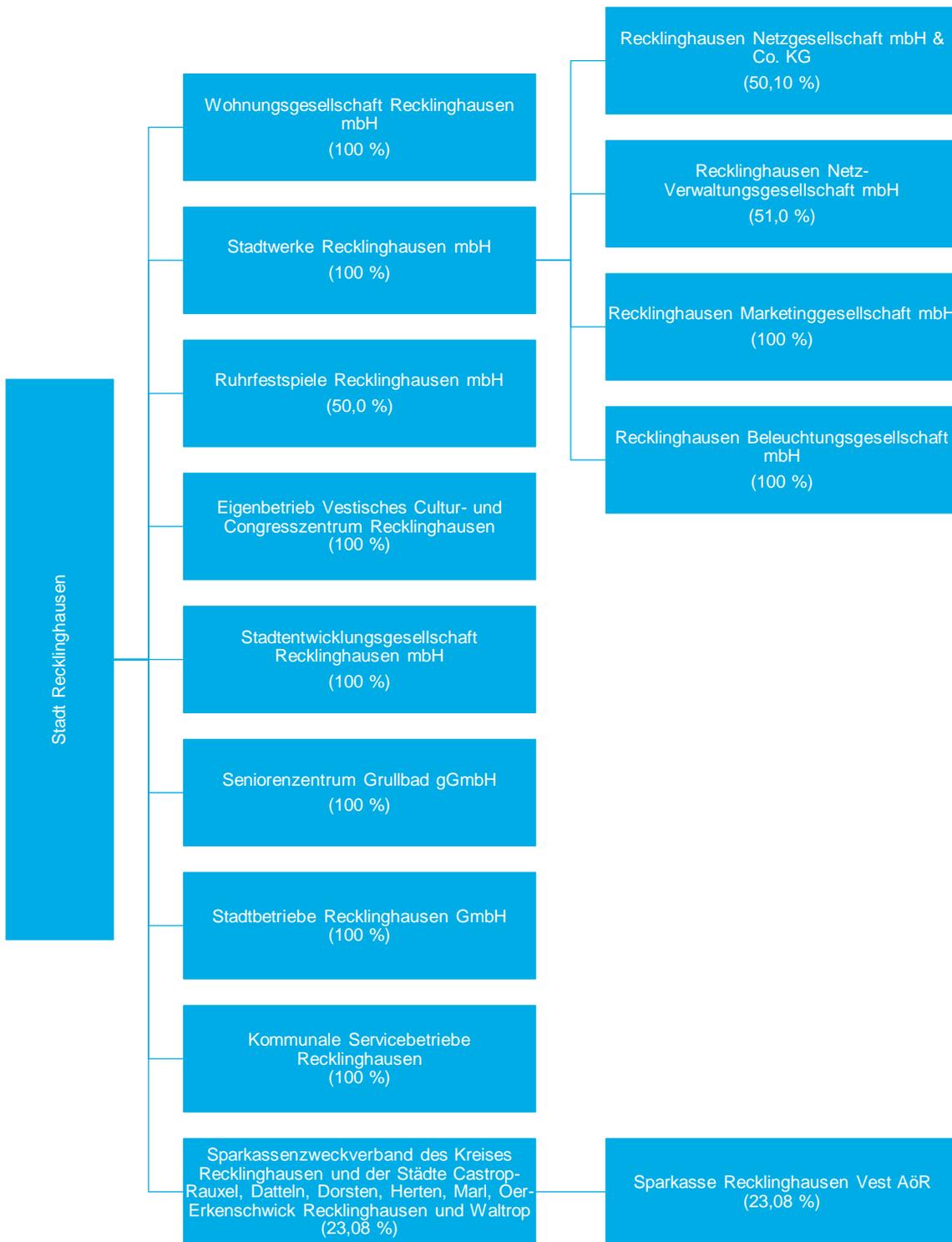
**Anzahl der Beteiligungen nach Beteiligungsquote zum 31. Dezember 2019**



Grundsätzlich sind durch die Stadt bei der Beteiligungssteuerung alle Beteiligungen in den Blick zu nehmen. Bei einer Beteiligungsquote von mindestens 20,0 Prozent kann die Stadt einen maßgeblichen oder beherrschenden Einfluss ausüben. Dadurch hat sie bei diesen Beteiligungen höhere Einflussmöglichkeiten, um die städtischen Interessen zu vertreten. Ebenso sind diese Beteiligungen regelmäßig ausschlaggebend im Hinblick auf die wirtschaftliche Bedeutung für die Stadt. Daher untersuchen wir nachfolgend diejenigen Beteiligungen, an denen die Stadt mit mindestens 20,0 Prozent beteiligt ist.

Bei der Stadt Recklinghausen handelt es sich zum 31. Dezember 2019 hier um folgende Beteiligungen:

**Beteiligungen mit einer Beteiligungsquote<sup>7</sup> von mindestens 20,0 Prozent zum 31. Dezember 2019**



<sup>7</sup> Bei den mittelbar gehaltenen Beteiligungen ist die effektive Beteiligungsquote angegeben. Diese wurde, ausgehend von der Stadt, multiplikativ nach unten durchgerechnet.

Der Eigenbetrieb Vestisches Cultur- und Congresszentrum (VCC) Recklinghausen ist für die Betriebsführung und Bewirtschaftung von Veranstaltungsgeländen und Veranstaltungsräumen der Stadt sowie für die Durchführung von Veranstaltungen aller Art zuständig. Bis zum 31. Dezember 2017 wurde das VCC Recklinghausen in Form einer GmbH geführt. Diese wurde zum 01. Januar 2018 in den jetzigen Eigenbetrieb überführt.

Die bisherige Stadtwerke Recklinghausen GmbH wurde zum 01. Januar 2020 in die Stadtwerke Recklinghausen Holding GmbH umgewandelt, an der die Stadt 100 Prozent der Anteile hält. Gleichzeitig wurde eine neue Stadtwerke Recklinghausen GmbH, die den Strom- und Gasvertrieb betreibt, gegründet. An den Unternehmen, an denen die Stadt bisher über die Stadtwerke Recklinghausen GmbH mittelbar beteiligt war, ist sie nun über die Stadtwerke Recklinghausen Holding GmbH beteiligt.

### 2.3.2 Wirtschaftliche Bedeutung

- Insgesamt liegt die wirtschaftliche Bedeutung der Beteiligungen für die Stadt Recklinghausen auf einem mittleren Niveau. Zu den wirtschaftlich bedeutendsten Beteiligungen zählen die Wohnungsgesellschaft Recklinghausen mbH, der Eigenbetrieb Vestisches Cultur- und Congresszentrum sowie der Stadtwerke Konzern.

Durch Gewinnausschüttungen und Dividenden tragen die Beteiligungen zur Entlastung des kommunalen Haushaltes bei. Verlust- und Zuschussbetriebe hingegen führen zu einer Belastung des kommunalen Haushaltes. Darüber hinaus stellen Gesellschafterdarlehen und Bürgschaften, die die Kommune ihren Beteiligungen gewährt, zusätzliche Risiken für den kommunalen Haushalt dar. Beispielsweise kann im Falle einer Insolvenz der Beteiligung die Rückzahlung von Gesellschafterdarlehen ausfallen bzw. die Kommune kann zu Verpflichtungen aus Bürgschaften herangezogen werden. Je höher die Risiken und Auswirkungen auf den kommunalen Haushalt sind, desto höher sind die Anforderungen an das Beteiligungsmanagement im Hinblick auf die Kontrolle und die Steuerung der Beteiligungen.

Neben diesen direkten wirtschaftlichen Auswirkungen für den kommunalen Haushalt sind auch die Jahresabschlussdaten für die Beurteilung der wirtschaftlichen Bedeutung der Beteiligungen relevant. Kommunale Beteiligungen halten im Vergleich zum städtischen Haushalt oft hohe Verbindlichkeiten. Die wirtschaftliche Bedeutung von Beteiligungen steigt zudem mit der Höhe der dorthin ausgelagerten Sachanlagen bzw. Vermögenswerten. Neben ertragsstarken Beteiligungen gibt es auch Beteiligungen, die durch hohe Aufwendungen belastet sind. Auch dies ist in die Betrachtung der wirtschaftlichen Bedeutung einzubeziehen. Denn auch ohne bzw. nur mit geringen Gewinnausschüttungen oder Verlustübernahmen können Beteiligungen für die Kommune von Bedeutung sein. Häufig sind in kommunalen Konzernstrukturen beispielsweise steuerliche Querverbünde vorzufinden. Gewinne eines Unternehmens (z.B. Stadtwerke) werden zur Deckung von Verlustbetrieben (z.B. Bäderbetrieb) genutzt.

Die Auswirkungen auf den kommunalen Haushalt der **Stadt Recklinghausen** stellen sich wie folgt dar:

### Auswirkungen auf den kommunalen Haushalt der Stadt in Tausend Euro

Art der Erträge und Aufwendungen	2017	2018	2019
Erträge aus Gewinnausschüttungen und Dividenden	70	50	3
- Aufwendungen aus Zuschüssen und Verlustübernahmen	3.340	3.344	3.061
<b>= Ergebnisbelastung</b>	<b>-3.270</b>	<b>-3.294</b>	<b>-3.058</b>

Die Aufwendungen in den Jahren 2017 bis 2019 übersteigen die Erträge deutlich. Die Beteiligungen belasten den städtischen Haushalt durchschnittlich jährlich mit 3,2 Mio. Euro. Die Verminderung innerhalb des Betrachtungszeitraums resultiert aus den im Vergleich zu 2017 und 2018 nicht notwendigen Zuschüssen bzw. Verlustübernahmen für die Seniorenzentrum Grullbad gGmbH in 2019. Die übrigen Aufwendungen aus Verlustübernahmen verteilen sich in 2019 vor allem auf den Eigenbetrieb VCC Recklinghausen (1,5 Mio. Euro) und die Stadtentwicklungsgesellschaft Recklinghausen GmbH (330 Tausend Euro). Weitere Aufwendungen resultieren aus einem Zuschuss für die Ruhfestspiele Recklinghausen GmbH (1,2 Mio. Euro).

Die Erträge aus Gewinnausschüttungen verteilen sich auf die Baugenossenschaft Recklinghausen eG (Eintausend Euro) sowie den Zweckverband Gemeinsame Kommunale Datenzentrale Recklinghausen (Zweitausend Euro). Bei den Erträgen resultiert der Unterschied zu 2017 aus gesunkenen Gewinnausschüttungen des Zweckverbandes.

Daneben ergeben sich weitere Auswirkungen und Risiken aus Gesellschafterdarlehen und Bürgschaften. **Sonstige Auswirkungen aus Beteiligungen in Tausend Euro**

Art der Auswirkungen	2017	2018	2019
Gesellschafterdarlehen (Stand 31.12.)	24.672	28.152	37.137
Bürgschaften (Stand 31.12.)	24.339	23.898	14.312
<b>Gesamtsumme</b>	<b>49.011</b>	<b>52.050</b>	<b>56.449</b>

Die Gesellschafterdarlehen sind im Betrachtungszeitraum um etwa 12,5 Mio. Euro gestiegen. Im Jahr 2019 wurden den Beteiligungen insgesamt 9,1 Mio. Euro darlehensweise bereitgestellt. Die Darlehen wurden der Seniorenzentrum Grullbad gGmbH (2,8 Mio. Euro), der Stadtbetriebe Recklinghausen GmbH (2,3 Mio. Euro), der Stadtentwicklungsgesellschaft Recklinghausen mbH (2,0 Mio. Euro) sowie der Stadtwerke Recklinghausen GmbH (2,0 Mio. Euro) gewährt.

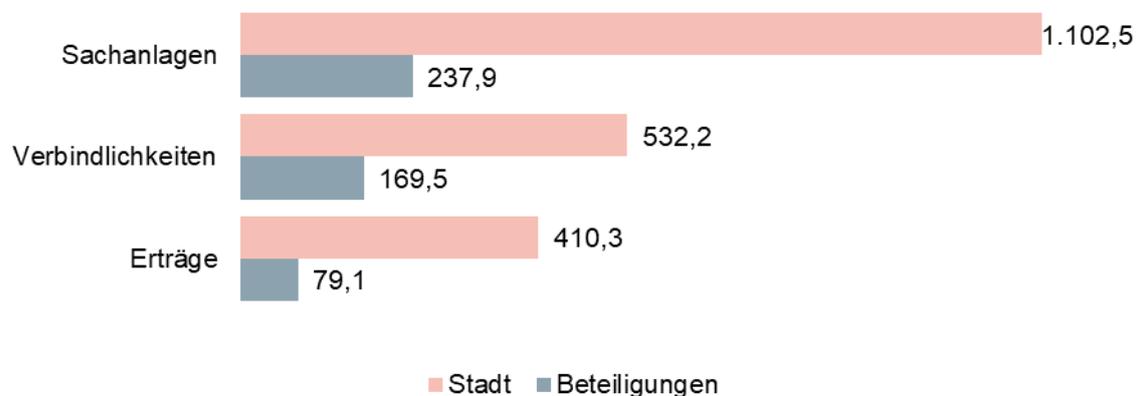
Im Gegensatz dazu haben sich die Bürgschaften im selben Zeitraum um 10,0 Mio. Euro reduziert. Grund hierfür sind geplante Tilgungen von verbürgten Darlehen und Neuaufnahmen direkt bei der Stadt. Das Bürgschaftsvolumen bei der Stadtentwicklungsgesellschaft Recklinghausen mbH ist beispielsweise gesunken, da die Inanspruchnahme von Liquiditätskrediten in deutlich geringerem Umfang nötig war.

Insgesamt den größten Anteil an den Gesellschafterdarlehen haben in den Jahren 2017 bis 2019 die Stadtwerke Recklinghausen GmbH (durchschnittlich 16,5 Mio. Euro) und die Wohnungsgesellschaft Recklinghausen mbH (durchschnittlich 8,4 Mio. Euro). Bei den Bürgschaften sind es die Stadtentwicklungsgesellschaft Recklinghausen mbH (8,7 Mio. Euro im Durchschnitt) und die Seniorenzentrum Grullbad gGmbH (5,7 Mio. Euro im Durchschnitt).

Aus den mittelbar gehaltenen Beteiligungen der Stadt Recklinghausen ergeben sich keine direkten Auswirkungen auf den kommunalen Haushalt. Stattdessen erfolgen hier Gewinnausschüttungen bzw. Verlustübernahmen einiger Beteiligungen untereinander. Beispielsweise besteht zwischen der Stadtwerke Recklinghausen GmbH und der Recklinghausen Marketinggesellschaft mbH ein Ergebnisabführungsvertrag. Im Jahr 2019 führte dies zu einer Verlustübernahme durch Stadtwerke in Höhe von 229 Tausend Euro. Auch für die Folgejahre plant die Recklinghausen Marketinggesellschaft mbH mit Verlusten in vergleichbarer Höhe. Die Recklinghausen Netzgesellschaft mbH & Co. KG wiederum schüttete 2019 einen Betrag von 559 Tausend Euro an die Stadtwerke aus.

Neben den direkten Auswirkungen auf den kommunalen Haushalt wird die wirtschaftliche Bedeutung der Beteiligungen der Stadt Recklinghausen anhand der Jahresabschlussdaten nachfolgend dargestellt. Es handelt sich um die Werte aus den Jahresabschlüssen zum 31. Dezember 2019. Hierbei lässt die gpaNRW den Sparkassenzweckverband des Kreises Recklinghausen und der Städte Castrop-Rauxel, Datteln, Dorsten, Herten, Marl, Oer-Erkenschwick, Recklinghausen und Waltrop sowie die Sparkasse Recklinghausen Vest außer Acht. Die Sparkassenzweckverbände unterliegen einer gesonderten überörtlichen Prüfung durch die gpaNRW. Eine Einbeziehung dieser Beteiligungen würde die Ergebnisse verzerren. Dies begründet sich darin, dass Sparkassen eine abweichende Struktur von Bilanz und Gewinn- und Verlustrechnung aufweisen.

#### Ausgewählte Jahresabschlusspositionen<sup>8</sup> in Mio. Euro zum 31. Dezember 2019



Die Beteiligungen der Stadt Recklinghausen halten im Vergleich zur Stadt geringe Verbindlichkeiten und generieren geringe Erträge. Auch das von den Beteiligungen gehaltene Sachanlagevermögen befindet sich im Gegensatz zum Kernhaushalt auf einem geringen Niveau.

Das Sachanlagevermögen ist geprägt von der Wohnungsgesellschaft Recklinghausen mbH mit einem Anteil am Sachanlagevermögen der Beteiligungen von ca. 42 Prozent. Ein weiteres Viertel entfällt auf das Sachanlagevermögen des Eigenbetriebes Vestisches Cultur- und Congresszentrum.

<sup>8</sup> nur Beteiligungen mit einer Beteiligungsquote von mindestens 20 Prozent

Auch bei den Verbindlichkeiten der Beteiligungen ist die Wohnungsgesellschaft Recklinghausen mbH mit einem Anteil von rund 52 Prozent prägend.

Die Hälfte der Erträge werden durch den Eigenbetrieb Kommunale Servicebetriebe Recklinghausen generiert, weitere 15 Prozent entfallen auf die Wohnungsgesellschaft Recklinghausen mbH.

Insbesondere die folgenden Beteiligungen sind für die Stadt Recklinghausen wirtschaftlich bedeutend:

- die Wohnungsgesellschaft Recklinghausen mbH aufgrund hoher Darlehen und Bürgschaften,
- der Eigenbetrieb Vestisches Cultur- und Congresszentrum, da hohe Betriebskostenzuschüsse gezahlt und Verluste übernommen werden,
- die Stadtentwicklungsgesellschaft Recklinghausen mbH, da hohe Gesellschafterdarlehen und Bürgschaften bestehen,
- die Ruhrfestspiele Recklinghausen mbH, da hohe Zuschüsse gezahlt werden,
- der Stadtwerke Recklinghausen GmbH Konzern, da hohe Bürgschaften und Darlehen gewährt werden und

## 2.4 Beteiligungsmanagement

Die Funktion des Beteiligungsmanagements besteht darin, die wirtschaftlichen Ziele und den öffentlichen Zweck der städtischen Beteiligungen zueinander in Beziehung zu setzen. Des Weiteren ist es Aufgabe des Beteiligungsmanagements Transparenz zu schaffen und die politische Steuerung durch den Rat als gewähltes Organ wirksam werden zu lassen. Das Beteiligungsmanagement ist dabei als Oberbegriff zu verstehen und untergliedert sich in die Beteiligungsverwaltung, die Mandatsträgerbetreuung und das Beteiligungscontrolling. Darüber hinaus wird als Beteiligungsmanagement die Organisationseinheit bezeichnet, die die damit verbundenen Aufgaben operativ wahrnimmt. Die Prüfung der gpaNRW nimmt dabei ausgewählte Teilbereiche des Beteiligungsmanagements in den Blick.

Wie in dem vorangegangenen Kapitel aufgezeigt, sind unter anderem die Eigenbetriebe Vestisches Cultur- und Congresszentrum und Kommunale Servicebetriebe Recklinghausen für das Beteiligungsmanagement der Stadt Recklinghausen von Bedeutung. Generell sind Eigenbetriebe und eigenbetriebsähnliche Einrichtungen aufgrund ihrer rechtlichen Stellung stark an die Kommune gebunden. Konkret ergibt sich dies aus den Regelungen der Eigenbetriebsverordnung NRW. Demnach ist beispielsweise der Rat der Kommune zuständig für die Feststellung des Wirtschaftsplans und des Jahresabschlusses sowie die Bestellung und Abberufung der Betriebsleitung. Außerdem bestehen Informationspflichten der Betriebsleitung gegenüber der Bürgermeisterin oder dem Bürgermeister und der Kämmerin oder dem Kämmerer. Die Eigenbetriebsverordnung NRW konkretisiert somit bereits verschiedene Steuerungsinstrumente. Deshalb prüfen wir bei Eigenbetrieben lediglich, ob das Berichtswesen so ausgestaltet ist, dass eine effektive Steuerung möglich ist.

## 2.4.1 Organisation des Beteiligungsmanagements

### → Feststellung

Die Organisation des Beteiligungsmanagements entspricht überwiegend den Anforderungen, die sich aus dem Beteiligungsportfolio der Stadt Recklinghausen ergeben.

*Ein effektives Beteiligungsmanagement setzt eine organisatorische Zuordnung innerhalb der Verwaltung mit klaren Zuständigkeiten voraus. Hilfreich ist eine gewisse Nähe zur Verwaltungsleitung, um diese bei ihren Aufgaben zu unterstützen. Unter Berücksichtigung des Beteiligungsportfolios ist eine ausreichende Personalausstattung entsprechend den sich hieraus ergebenden Anforderungen an das Beteiligungsmanagement Grundvoraussetzung für ein funktionierendes Beteiligungsmanagement und eine effektive Beteiligungssteuerung.*

*Um die Aufgaben des Beteiligungsmanagements wirksam erfüllen zu können, sind konzernweite Regelungen hinsichtlich der Einbindung des Beteiligungsmanagements in die Entscheidungen und Strategien der Unternehmen erforderlich. Zudem sollte das Beteiligungsmanagement die Voraussetzungen einer guten Unternehmensführung innerhalb des Konzerns schaffen. Hierzu sind eine Richtlinie zur guten Führung öffentlicher Unternehmen (Public Corporate Governance Kodex) sowie eine Beteiligungsrichtlinie notwendig.*

*Das Beteiligungsmanagement sollte ein umfassendes Management der relevanten Daten der Beteiligungen betreiben. Hierzu zählen u.a. grundlegende Unternehmensdaten der Beteiligungen, Wirtschaftspläne, Jahresabschlüsse sowie Sitzungsvorlagen und Niederschriften der Gremiensitzungen. Die Daten sollten zentral und digital vorgehalten werden, um steuerungsrelevante Informationen für die Verwaltungsführung oder die politischen Vertreterinnen und Vertreter kurzfristig bereitstellen zu können. Die Datenvorhaltung ist eine Voraussetzung für ein funktionierendes Beteiligungsmanagement.*

Das Beteiligungsmanagement der **Stadt Recklinghausen** ist zentral der Abteilung 20.1.2 Betriebswirtschaftliche Steuerungsunterstützung und Beteiligungen im Fachbereich Finanzen (FB 20) zugeordnet. Es entfällt ein Stellanteil von 0,57 vollzeitverrechneten Stellen auf das Beteiligungsmanagement, der einer Person zugeordnet wird (Stand 31. Dezember 2019). Die Vertretung ist durch den Ableitungsleiter sichergestellt.

### 2.4.1.1 Vorhaltung von Unterlagen der Beteiligungen

Beim Beteiligungsmanagement werden alle grundlegenden Unternehmensdaten zentral vorgehalten. Dazu gehören unter anderem Jahresabschlüsse, Prüfberichte, Wirtschaftspläne, Satzungen, Gesellschaftsverträge, Einladungen und Niederschriften zu Gremiensitzungen, Gründungsunterlagen der Unternehmen einschließlich Änderungen, Unterlagen zur Bestellung von Geschäftsführungen einschließlich Laufzeiten und Befristungen und sonstige Verträge. Die genannten Unterlagen liegen für fast alle Beteiligungen vor. Ausnahmen sind Kleinstbeteiligungen mit einem Anteil von unter einem Prozent wie die Anstalt des öffentlichen Rechts d-NRW AöR (Anteil 0,08 Prozent) und die PD Berater der öffentlichen Hand GmbH (Anteil 0,15 Prozent). Für diese Beteiligungen liegen lediglich die allgemeinen Unternehmensdaten wie Anteilshöhe und die Jahresabschlüsse vor. Aus Sicht der gpa NRW ist es ausnahmsweise ausreichend, für diese Beteiligungen zumindest die Entwicklung der Jahresergebnisse im Blick zu behalten.

Die Stadt Recklinghausen hält die Unterlagen zu den Beteiligungen teilweise in digitaler Form auf dem städtischen Server, teilweise aber auch noch in Form von Akten vor. Die digitalen Unterlagen und Informationen sind zentral, für alle Mitarbeiter/innen der Abteilung zugänglich, abgelegt. Die Papierakten sind zentral im Büro des zuständigen Mitarbeiters des Beteiligungsmanagements untergebracht. Alle Mitarbeiter/innen haben hierauf Zugriff. Auch im Vertretungsfall ist somit sichergestellt, dass ein Zugriff auf alle Unterlagen möglich ist. Auskunftsgemäß beabsichtigt die Stadt zukünftig eine komplette Digitalisierung.

#### **2.4.1.2 Public Corporate Governance Kodex**

Die Stadt Recklinghausen hat bisher keinen Public Corporate Governance Kodex erlassen. Es existiert ein Dokument „Richtlinien über die wirtschaftliche Betätigung der Stadt Recklinghausen (Beteiligungsrichtlinien)“. Diese wurden vom Rat der Stadt mit Wirkung zum 01. Januar 2008 erlassen, um die wirtschaftliche Betätigung sowie die Gründung von bzw. die Beteiligung an Unternehmen in privater Rechtsform unter Berücksichtigung der rechtlichen Vorgaben zu regeln. Die Richtlinie enthält unter anderem Vorgaben zur Zusammenarbeit mit Beteiligungsunternehmen (z.B. im Hinblick auf die Ausgestaltung von Gesellschaftsverträgen), die Aufgaben des Beteiligungsmanagements (Steuerung und Kontrolle der Beteiligungsunternehmen, Instrumente, Berichtswesen, Regelungen zur Zusammenarbeit von städtischen Vertretern in den Gremien mit dem Beteiligungsmanagement) sowie zur Ausgestaltung bei der Gewährung von Bürgschaften (Bürgschaftsprovision). Nach Auskunft der Stadt werden die Regelungen dieser Richtlinie allerdings nur in Teilen umgesetzt. Eine Aktualisierung ist seit 2008 nicht erfolgt.

Grundsätzlich sollte jeder kommunale Konzern allgemeine grundsätzliche Regelungen zur Unternehmensführung und zu Wertmaßstäben innerhalb des Konzerns aufstellen (Public Corporate Governance Kodex). Hierdurch wird sichergestellt, dass die Unternehmen einheitlich nach den Vorstellungen der Stadt geführt werden. Durch das comply-or-explain Prinzip wird den Besonderheiten einzelner Unternehmen und den damit einhergehenden notwendigen Abweichungen von solchen grundsätzlichen Regelungen Rechnung getragen. Durch die nach diesem Prinzip verlangte Erklärung von Abweichungen von den grundsätzlichen Regelungen, wird die notwendige Transparenz der Unternehmensführung hergestellt. Bereits im Public Corporate Governance Kodex werden Regelungen für das Zusammenwirken von Beteiligungsmanagement und Unternehmensführung und Organen verankert (z.B. Regelungen zum unterjährigen Berichtswesen). Eine Beteiligungsrichtlinie ergänzt diese Regelungen durch weitergehende interne Regelungen (z.B. Verfahren zur Einbindung des Rates in das unterjährige Berichtswesen, spezielle inhaltliche Vorgaben zu dem Berichtswesen an den Rat). In den nachfolgenden Berichtsteilen werden weitere Hinweise zur Aufnahme von Regelungen in den Public Corporate Governance Kodex bzw. die Beteiligungsrichtlinie gegeben.

#### **→ Empfehlung**

Die Stadt Recklinghausen sollte Regelungen für eine einheitliche Unternehmensführung ihrer Beteiligungen im Konzern Stadt Recklinghausen durch die Einführung eines Public Corporate Governance Kodex schaffen. Die bereits vorhandene Beteiligungsrichtlinie bietet eine gute Grundlage dafür. Dabei sollte darauf geachtet werden, dass entsprechende Regelungen durch die Unternehmen auch anerkannt und umgesetzt werden.

## 2.4.2 Berichtswesen

### → Feststellung

Das Berichtswesen entspricht nur teilweise den Anforderungen an das Beteiligungsmanagement, die sich aus dem Beteiligungsportfolio der Stadt Recklinghausen ergeben.

*Das Berichtswesen hat die Aufgabe, die kommunalen Entscheidungsträger rechtzeitig und ausreichend über den Geschäftsverlauf der Beteiligungen zu informieren. Voraussetzung hierfür ist ein zeitnaher und ausreichender Informationsfluss zwischen den Beteiligungen und der Kommune sowie der Informationsfluss von der Verwaltung zum Rat.*

*Nach den gesetzlichen Vorgaben muss eine jährliche Berichterstattung an den Rat durch den Beteiligungsbericht oder den Gesamtabschluss spätestens bis zum Ende des Folgejahres erfolgen. Diese Berichterstattung soll dem Rat einen ausreichenden Überblick über alle Beteiligungen und deren wirtschaftliche Entwicklung geben.*

*Daneben sollte auch ein unterjähriges Berichtswesen implementiert sein. Hierzu ist es erforderlich, dass die bedeutenden Beteiligungen unterjährig das Beteiligungsmanagement über Planaabweichungen und bestehende Risiken unter Berücksichtigung von aktuellen Prognosen unterrichten. Das Beteiligungsmanagement sollte auf Basis dieser Berichte der Beteiligungen den Rat über die unterjährige Entwicklung und Risiken der Beteiligungen in einem angemessenen Turnus informieren. Hierfür ist ein Bericht an den Rat unter Angabe der Auswirkungen und Risiken für die Kommune erforderlich. Dadurch wird der Verwaltungsführung und dem Rat als abschließendem Entscheidungsgremium ermöglicht, rechtzeitig geeignete Gegensteuerungsmaßnahmen zu ergreifen.*

### 2.4.2.1 Gesamtabschlüsse

Die **Stadt Recklinghausen** macht von der Befreiungsmöglichkeit gemäß § 116a GO NRW keinen Gebrauch und erstellt auch für die Jahre 2019 ff weiter freiwillig einen jährlichen Gesamtabschluss. Ein Beteiligungsbericht wird ab 2019 demnach nicht mehr erstellt.

Aktuell ist der Gesamtabschluss für das Jahr 2018 aufgestellt und wurde am 17. Februar 2020 vom Rat festgestellt. Die Gesamtabschlüsse für die Jahre 2019 und 2020 wurden aufgestellt und dem Rat vorgelegt (27. September 2021 für das Jahr 2019 und 21. Februar 2022 für 2020) und werden derzeit geprüft.

### → Empfehlung

Die Gesamtabschlüsse und der Gesamtlagebericht sollten zukünftig gemäß § 116 Abs. 8 GO NRW innerhalb der ersten neun Monate nach dem Abschlussstichtag aufgestellt werden.

Durch den Wegfall der Verpflichtung zur Erstellung eines Beteiligungsberichtes bei der Aufstellung eines Gesamtabschlusses, ist nach § 52 Abs. 1 Satz 6 KomHVO NRW im Gesamtlagebericht über alle unmittelbaren und mittelbaren Beteiligungen zu berichten. Die verpflichtenden Angaben umfassen gemäß § 53 KomHVO NRW die Beteiligungsverhältnisse, die Ziele der Beteiligungen und die Erfüllung des öffentlichen Zwecks. Diese Angaben sind im Gesamtlagebericht der Stadt Recklinghausen nur teilweise vorhanden. Auch wird nicht über alle Beteiligungen

berichtet, sondern nur über diejenigen, die im Rahmen des Gesamtabchlusses vollkonsolidiert werden.

Aus Sicht der gpaNRW sollte darüber hinaus mindestens einmal jährlich über die wirtschaftliche Entwicklung aller Beteiligungen berichtet werden. Nur so ist sichergestellt, dass die kommunalen Entscheidungsträger vollständig über den Geschäftsverlauf aller Beteiligungen informiert werden. Daher bietet es sich an, den Gesamtlagebericht um entsprechende Angaben zu ergänzen.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Recklinghausen sollte in ihrem Gesamtlagebericht über alle unmittelbaren und mittelbaren Beteiligungen berichten. Es sollten alle Angaben gemäß § 53 KomHVO NRW zu den Beteiligungen enthalten sein.

Die gpaNRW empfiehlt außerdem, den Gesamtlagebericht künftig um Angaben zur wirtschaftlichen Entwicklung aller Beteiligungen zu ergänzen.

Nach Auskunft der Stadt Recklinghausen wird der Gesamtlagebericht zukünftig um die fehlenden Angaben ergänzt.

#### **2.4.2.2 Unterjähriges Berichtswesen**

Ein konzernweites vollständiges unterjähriges Berichtswesen ist bei der Stadt Recklinghausen nicht vorhanden. Unterjährige Berichte an den Rat werden durch das Beteiligungsmanagement nicht erstellt. In den Beteiligungsrichtlinien der Stadt Recklinghausen ist festgelegt, dass das Beteiligungsmanagement in Zusammenarbeit mit den Unternehmen ein Berichtswesen einrichtet um Rat und Verwaltung mit den notwendigen Informationen zu versorgen (Punkt 4.5 Beteiligungsrichtlinien). Vorgesehen sind drei Berichtstermine pro Jahr (30. Juni, 30. September und 31. Dezember). Bisher ist eine Umsetzung dieser Vorgaben nicht erfolgt.

Im Ausschuss für Wirtschaftsförderung, Verkehr und Beteiligungen erfolgen allerdings regelmäßig mündliche Berichte der einzelnen Beteiligungen. Dabei wird auf die Bilanz des einzelnen Unternehmens und auf die Gewinn- und Verlustrechnung eingegangen. Jährlich finden etwa vier bis fünf Sitzungen des Ausschusses statt, je Sitzung berichtet ein Unternehmen. Im Ausschuss sind alle Fraktionen des Rates vertreten. Ein unterjähriges Berichtswesen an den Rat wird damit jedoch nicht ersetzt.

Außerdem erstellt das Beteiligungsmanagement jährlich Berichte für die Verwaltungsführung als Gesellschaftervertreter. Dies erfolgt in der Regel zum Zeitpunkt der Vorlage der Jahresabschlüsse der Gesellschaften, das heißt, die verwendeten Daten sind zum Berichtszeitpunkt etwa drei bis neun Monate alt. Es werden in den Berichten insbesondere die Daten des Jahresabschlusses aufbereitet und dargestellt. Sie beinhalten zum Teil auch eigene Wertungen aus Sicht der Kommune, insbesondere bei erkennbaren unmittelbaren oder mittelbaren Auswirkungen auf den städtischen Haushalt oder vorgegebene städtische Zielsetzungen.

Da die Verwaltungsführung in jeder Gesellschaft vertreten ist (Geschäftsführung, Aufsichtsrat und/ oder Gesellschafterversammlung), ist sichergestellt, dass sie bei wesentlichen Planabweichungen und Risiken unverzüglich informiert ist. Informationen werden in solchen Fällen an Beteiligungsmanagement und Rat weitergegeben.

Ebenso in den Beteiligungsrichtlinien vorgesehen ist eine Regelung zur Berichterstattung der Unternehmen an das Beteiligungsmanagement (Punkt 4.5 Beteiligungsrichtlinie). Damit das Beteiligungsmanagement über die entsprechenden Informationen für die Berichte an Rat und Verwaltungsführung verfügt, sollen die notwendigen Angaben bis zum 20. Kalendertag nach dem jeweiligen Quartalsende durch die Unternehmen zur Verfügung gestellt werden. Auch dies wurde bisher so nicht umgesetzt. Das Beteiligungsmanagement erhält lediglich von der Wohnungsgesellschaft mbH regelmäßig Quartalsberichte. Diese enthalten einen Soll-/ Ist- Vergleich und Begründungen für eventuelle Abweichungen vom Wirtschaftsplan.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Recklinghausen sollte die Vorgaben ihrer Beteiligungsrichtlinien umsetzen und ein konzernweites unterjähriges einheitliches Berichtswesen mindestens für ihre bedeutenden Beteiligungen aufbauen und implementieren.

Gemäß § 20 EigVO NRW sind für die Eigenbetriebe Vestisches Cultur- und Congresszentrum Recklinghausen und Kommunale Servicebetriebe Recklinghausen schriftliche Quartalsberichte für den Bürgermeister und den Betriebsausschuss zu erstellen. In diesen Berichten sollen einen Monat nach Quartalsende Informationen über die Entwicklung der Erträge und Aufwendungen sowie über die Ausführung des Vermögensplans gegeben werden. In der Satzung des Vestischen Cultur- und Congresszentrums sind Zwischenberichte an den Bürgermeister und den Betriebsausschuss lediglich für den 30.06. und den 30.09. geregelt. Die Satzung entspricht somit nicht den Bestimmungen der EigVO NRW. Für den Eigenbetrieb Vestisches Cultur- und Congresszentrum Recklinghausen sind bislang weder die in der Satzung vorgegebenen Berichte zum 30.06. und 30.09., noch die weiteren Quartalsberichte erstellt worden. Der Eigenbetrieb VCC wurde zum 01. Januar 2018 gegründet. Erster Betriebsleiter ist der Kämmerer, der Betriebsausschuss ist mit allen Fraktionen des Rates besetzt. Grundsätzlich ist der Rat als Gremium bei allen wesentlichen Entscheidungen involviert und wird auch unterjährig regelmäßig über die Entwicklungen innerhalb des Eigenbetriebes unterrichtet. Trotzdem sollte eine Berichterstattung, mindestens gemäß der gesetzlichen Vorgaben, erfolgen. Vor allem vor dem Hintergrund der wirtschaftlichen Situation des Eigenbetriebes VCC im Zusammenhang mit Umsatzeinbrüchen durch die Corona-Pandemie und notwendigen Investitionen sind hier regelmäßige Informationen sinnvoll (siehe auch unter 2.5.2.2.1 zur wirtschaftlichen Situation des Eigenbetriebes VCC).

Für die Kommunalen Servicebetriebe Recklinghausen werden Quartalsberichte gemäß der gesetzlichen Vorgaben erstellt.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Recklinghausen sollte darauf hinwirken, dass der Eigenbetrieb Vestisches Cultur- und Congresszentrum zukünftig Quartalsberichte für den Betriebsausschuss und den Bürgermeister nach den gesetzlichen Vorgaben erstellt.

### 2.4.3 Unterstützung der Vertreterinnen und Vertreter in den Gremien

→ **Feststellung**

Die Unterstützung der Vertreter und Vertreterinnen in den Gremien entspricht teilweise den Anforderungen, die sich aus dem Beteiligungsportfolio der Stadt Recklinghausen ergeben.

*Die Vertreterinnen und Vertreter aus Verwaltung und Politik in den Gremien der Beteiligungen müssen über ein ausreichendes Wissen zur Ausübung ihrer Aufgabe verfügen. Fehlendes Wissen und Informationen kann neben haftungsrechtlichen Konsequenzen für einzelne Vertreterinnen und Vertreter auch zu Fehlentscheidungen der Vertreterinnen und Vertreter führen. In der Folge kann dies negative wirtschaftliche Auswirkungen für die Beteiligung haben und/oder dazu führen, dass Zielsetzungen der Kommune keine Beachtung finden. Schließlich kann dies auch finanzielle Auswirkungen für die Kommune durch beispielsweise geringere Gewinnausschüttungen und höhere Verlustübernahmen oder Zuschüsse haben.*

*Die Gremienvertreter und –vertreterinnen (aus Verwaltung und Politik) sollten über ein ausreichendes Wissen über ihre Aufgabe (z.B. Rechte und Pflichten ihrer Mandatsausübung) und notwendiges Fachwissen (z.B. Aufgabe der Gremien, rechtliche Hintergründe, wirtschaftliche Kenntnisse, branchenspezifische Kenntnisse etc.) verfügen. Durch das Beteiligungsmanagement sollten die Voraussetzungen geschaffen werden, dass die Gremienvertreterinnen und –vertreter sich dieses notwendige Wissen aneignen können. Hierzu sollten durch das Beteiligungsmanagement regelmäßige Schulungen der Gremienvertreterinnen und Gremienvertreter angeboten werden. Für fachliche und inhaltliche Fragen, auch zu einzelnen Beteiligungen, sollte das Beteiligungsmanagement als Servicestelle zur Verfügung stehen.*

*Die Vertreterinnen und Vertreter in den Gremien haben bei ihrer Entscheidungsfindung gemäß § 113 GO NRW die Interessen der Kommune zu berücksichtigen. Hierfür ist es notwendig, dass das Beteiligungsmanagement die Vertreterinnen und Vertreter inhaltlich auf die Gremiensitzungen vorbereitet. Das Beteiligungsmanagement sollte zu den einzelnen Tagesordnungspunkten der Gremiensitzungen Kommentierungen und gegebenenfalls Beschlussempfehlungen verfassen. So kann sichergestellt werden, dass die Vertreterinnen und Vertreter in den Gremien die Sichtweise der Kommune kennen und in ihre Entscheidungen einfließen lassen.*

Die **Stadt Recklinghausen** hat zuletzt ca. in den Jahren 2011 und 2012 eine Schulung für Gremienvertreter und Gremienvertreterinnen angeboten. Die Nachfrage war dabei sehr gering. Daher wird aktuell lediglich eine Übersicht über Rechte und Pflichten der kommunalen Vertreter und Vertreterinnen mit den entsprechenden Rechtsgrundlagen zur Verfügung gestellt.

Die Stadt und das Beteiligungsmanagement haben den Bedarf an Schulungen, unter anderem aufgrund der Änderungen zu § 113 Abs. 6 GO NRW, wonach die Vertreter und Vertreterinnen der Gemeinde über die entsprechende Sachkunde zu verfügen haben, erkannt. Aktuell wird nach entsprechenden Möglichkeiten gesucht, um die Gremienvertreter und Gremienvertreterinnen entsprechend zu unterstützen.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Recklinghausen sollte ihre Bemühungen zur Schulung der Gremienvertreter und Gremienvertreter zeitnah umsetzen.

Laut Auskunft der Stadt sichtet das Beteiligungsmanagement die Tagesordnungen der Gremiensitzungen ihrer Beteiligungen. Zum Teil werden Stellungnahmen für Aufsichtsratssitzungen und Gesellschafterversammlungen verfasst, Beschlussempfehlungen werden nicht gegeben. Ausnahmen sind dabei die Stadtentwicklungsgesellschaft Recklinghausen mbH und die Stadtbetriebe Recklinghausen mbH. Hier ist der Bürgermeister Geschäftsführer, Stellungnahmen werden daher nicht verfasst. Wenn Stellungnahmen verfasst werden, dann insbesondere zu den Themen Jahresabschluss und Wirtschaftsplan. Adressaten der Stellungnahmen sind der

Bürgermeister bzw. Mitglieder des Verwaltungsvorstandes, die die Stadt in den Gesellschaften vertreten. Die übrigen Gremienvertreter aus dem Rat erhalten die Stellungnahmen nicht.

→ **Empfehlung**

Das Beteiligungsmanagement sollte die Stellungnahmen zu den Tagesordnungen zukünftig allen Gremienvertreter und Gremienvertreterinnen der Stadt, d.h. auch Ratsmitgliedern, zu-leiten.

Grundsätzlich steht das Beteiligungsmanagement laut eigener Aussage in engem Kontakt mit den Gremienvertretern und Gremienvertreterinnen bzw. Ratsmitgliedern. Bei Fragen zu Tages-ordnungspunkten kann das Beteiligungsmanagement jederzeit kontaktiert werden. Hiervon wird auch Gebrauch gemacht.

Das Beteiligungsmanagement der Stadt Recklinghausen verfolgt die in den Gremien der Betei-ligungen getroffenen Entscheidungen über die Sichtung der Protokolle und, hinsichtlich der Um-setzung der getroffenen Entscheidungen, durch Sichtung der Unterlagen (beispielsweise Fort-schreibung Wirtschaftsplan). Außerdem besteht enger Kontakt zwischen den jeweiligen Kon-taktpersonen der Beteiligungen und dem Beteiligungsmanagement.

## 2.5 Prüfung der Einflussnahme der Stadt bei ausge-wählten Beteiligungen

Nach § 107 Abs. 1 Nr. 2 GO NRW darf sich eine Kommune u.a. nur wirtschaftlich betätigen, wenn die Betätigung nach Art und Umfang in einem angemessenen Verhältnis zu der Lei-stungsfähigkeit der Kommune steht. Auch Art und Umfang der energiewirtschaftlichen Betä-tigung wird ausdrücklich von der Leistungsfähigkeit der Kommune abhängig gemacht (§ 107a Abs. 1 GO NRW). Bei Beteiligungen an Unternehmen und Einrichtungen des privaten Rechts darf sich die Kommune nicht zur Übernahme von Verlusten in unbestimmter oder unangemes-sener Höhe verpflichten (§ 108 Abs. 1 Nr. 5 GO NRW). Insoweit sind auch Gewinnausschüttun-gen, Verlustübernahmen und Zuschüsse unter Berücksichtigung der Leistungsfähigkeit der Kommune regelmäßig zu überprüfen und ggfls. anzupassen.

Anhand ausgewählter Beteiligungen wird in diesem Kapitel nachvollzogen, wie die konkrete Be-teiligung seitens der Kommune gesteuert bzw. die Einflussnahme im Hinblick auf Gewinnaus-schüttungen, Verlustübernahmen und Zuschüsse unter Berücksichtigung der Leistungsfähigkeit der Kommune sichergestellt wird. Einbezogen werden hierbei auch vorhandene Regelungen im Public Corporate Governance Kodex und der Beteiligungsrichtlinie.

Die Auswahl der nachfolgend betrachteten Beteiligungen orientiert sich an den im Kapitel 2.3.2 benannten wirtschaftlich bedeutenden Beteiligungen. Näher betrachtet werden

- Wohnungsgesellschaft Recklinghausen mbH
- Eigenbetrieb Vestisches Cultur- und Congresszentrum Recklinghausen (VCC)

## 2.5.1 Rechtliche Sicherstellung der Einflussnahme

- Die Einflussnahme der Stadt Recklinghausen auf die Wohnungsgesellschaft Recklinghausen mbH wird durch entsprechende Regelungen im Gesellschaftsvertrag sichergestellt. Für den Eigenbetrieb Vetisches Cultur- und Congresszentrum bestehen entsprechende Regelungen durch die Betriebssatzung.

*Die Kommune sollte rechtlich sicherstellen, dass sie bei ihren Beteiligungen einen angemessenen Einfluss erhält. Im Falle öffentlich-rechtlicher Beteiligungen ergeben sich gesetzliche Vorgaben aus der GO NRW, der Eigenbetriebsverordnung NRW (EigVO NRW) und dem Gesetz über kommunale Gemeinschaftsarbeit NRW (GkG NRW). Im Falle von Beteiligungen an Unternehmen in privater Rechtsform hat die Kommune ihren Einfluss nach § 108 Abs. 1 Nr. 6 GO NRW insbesondere in einem Überwachungsorgan sicherzustellen. Dazu sollte sie entsprechende Regelungen im Gesellschaftsvertrag, in der Satzung oder in sonstiger Weise treffen.*

### 2.5.1.1 Wohnungsgesellschaft Recklinghausen mbH

Die **Stadt Recklinghausen** ist unmittelbar zu 100 Prozent an der Wohnungsgesellschaft Recklinghausen beteiligt. Die Stadt kann somit einen beherrschenden Einfluss auf die Gesellschaft ausüben, sofern dieser nicht durch Regelungen im Gesellschaftsvertrag eingeschränkt wird.

#### 2.5.1.1.1 Gesellschaftsorgane

Nach § 4 des Gesellschaftsvertrages sind die Geschäftsführung, der Aufsichtsrat und die Gesellschafterversammlung Organe der Gesellschaft.

Zur Zeit sind zwei Geschäftsführer bestellt. Diese werden gemäß § 5 Nr. 2 des Gesellschaftsvertrages vom Rat der Stadt bestellt und abberufen. Sie sind alleinvertretungsberechtigt (§ 6 Nr.1 Gesellschaftsvertrag). Bei den Geschäftsführern handelt es sich um einen Beigeordneten der Stadt Recklinghausen sowie einen weiteren Geschäftsführer, welcher nicht bei der Stadt beschäftigt ist.

Der Aufsichtsrat besteht aus fünf Mitgliedern. Er setzt sich zusammen aus dem hauptamtlichen Bürgermeister und vier Ratsmitgliedern (§ 8 Nr. 1 Gesellschaftsvertrag).

Die Gesellschafterversammlung besteht aus dem Bürgermeister der Stadt Recklinghausen. Die Stadt ist einzige Gesellschafterin. Insoweit kann die Stadt Recklinghausen hierüber ihren Einfluss sicherstellen und geltend machen.

#### 2.5.1.1.2 Zustimmungsvorbehalte

Gemäß § 12 des Gesellschaftsvertrages unterliegen bestimmte Handlungen und Geschäfte der vorherigen Zustimmung des Aufsichtsrates. Dazu zählen unter anderem die Zustimmung zum Wirtschaftsplan, die Zustimmung zum Wohnungsbauprogramm, die Zustimmung zur Abtretung von Geschäftsanteilen sowie zum Beitritt neuer Gesellschaften und die Zustimmung zur Bestellung von Prokuristen.

### **2.5.1.1.3 Wirtschaftsplan, Jahresabschluss und Ergebnisverwendung**

Gemäß § 6 Nr. 3 des Gesellschaftsvertrages haben die Geschäftsführer für jedes Geschäftsjahr einen Wirtschaftsplan aufzustellen, dem eine fünfjährige Finanzplanung zugrunde liegt. Diesem hat der Aufsichtsrat zuzustimmen (§ 12 Nr. 1a) Gesellschaftsvertrag), bevor er durch die Gesellschafterversammlung festgestellt und beschlossen wird (§ 15 d) Gesellschaftsvertrag). Der Gesellschafterversammlung obliegt nach § 15 d) und e) ebenfalls die Beschlussfassung über den Jahresabschluss sowie die Verwendung des Jahresergebnisses.

Die Vorgaben nach § 108 Abs. 5 GO NRW werden damit erfüllt.

### **2.5.1.2 Eigenbetrieb Vestisches Cultur- und Congresszentrum Recklinghausen**

Das Vestische Cultur- und Congresszentrum Recklinghausen (VCC) wird in der Rechtsform eines Eigenbetriebes gemäß § 114 GO NRW geführt. Als unmittelbare Tochter der Stadt Recklinghausen ohne eigene Rechtspersönlichkeit unterliegt der Eigenbetrieb den Vorschriften der EigVO NRW sowie der Betriebssatzung und ist stark an die Stadt Recklinghausen gebunden.

#### **2.5.1.2.1 Organe des Eigenbetriebes**

Die Organe des Eigenbetriebes sind die Betriebsleitung und der Betriebsausschuss. Nach § 3 der Betriebssatzung besteht die Betriebsleitung aus maximal drei Mitgliedern, wobei der „Erste Betriebsleiter“ der Dezernent ist, dessen Dezernat der Eigenbetrieb organisatorisch zugeordnet ist. Im Fall des VCC ist dies der Kämmerer und erste Beigeordnete. Der Betriebsleitung gehört aktuell ein weiterer Betriebsleiter an.

Der Betriebsausschuss besteht aus 15 stimmberechtigten Mitgliedern von denen fünf Beschäftigte des Eigenbetriebes sind, die gemäß § 114 Abs. 3 GO NRW in Verbindung mit der Wahlordnung für Eigenbetriebe (Eig-WO) gewählt werden (§ 4 Abs. 1 Betriebssatzung). Ratsfraktionen, die im Betriebsausschuss nicht vertreten sind, sind berechtigt, ein Ratsmitglied oder eine sachkundige Bürgerin bzw. einen sachkundigen Bürger, die/der dem Rat angehören kann, zu benennen. Sie werden vom Rat zum Mitglied des Ausschusses bestellt und wirken im Betriebsausschuss mit beratender Stimme mit. Im Betriebsausschuss der VCC sind aktuell alle Ratsfraktionen vertreten. Der Einfluss der Stadt ist somit sichergestellt.

#### **2.5.1.2.2 Rat und Bürgermeister**

Rat und Bürgermeister obliegen in ihrer Funktion als sekundäre Leitungsorgane des Eigenbetriebes bestimmte Entscheidungen, die nicht übertragen werden können. Im Fall des Rates sind dies unter anderem die Bestellung und Abberufung der Betriebsleitung, die Feststellung und Änderung des Wirtschaftsplanes sowie die Feststellung des Jahresabschlusses und die Entscheidung über die Gewinnverwendung (§ 4 EigVO NRW und § 5 Betriebssatzung). Der Bürgermeister ist gegenüber der Betriebsleitung berechtigt, Weisungen zu erteilen (§ 6 Abs. 2 EigVO NRW).

### 2.5.1.2.3 Wirtschaftsplan, Jahresabschluss und Ergebnisverwendung

Wie bereits erläutert ist die Beschlussfassung über die Feststellung von Wirtschaftsplan und Jahresabschluss sowie die Ergebnisverwendung gemäß § 4 EigVO i.V.m. § 5 Betriebssatzung dem Rat der Stadt Recklinghausen vorbehalten.

Die Anforderungen des § 108 Abs. 5 GO NRW sind damit vollumfänglich erfüllt.

## 2.5.2 Einflussnahme auf die Ergebnisverwendung

### → Feststellung

Die Stadt Recklinghausen nimmt durch die Einbindung von Verwaltungsvorstand und Beteiligungsmanagement Einfluss auf die Wirtschaftsplanung und Ergebnisverwendung der Wohnungsgesellschaft Recklinghausen mbH und des Eigenbetriebes Vestisches Kultur- und Congresszentrum. Der Jahresabschluss 2019 des Eigenbetriebes VCC wurde dem Betriebsausschuss allerdings nicht innerhalb der gesetzlichen Frist vorgelegt. Auch die gesetzlichen Vorgaben zur Erstellung von Quartalsberichten wurden beim Eigenbetrieb nicht eingehalten.

*Zur Sicherstellung der Einflussnahme sollte die Kommune in wesentliche Entscheidungsprozesse bei den Unternehmen eingebunden werden. Insbesondere die Gewinnausschüttungen, Verlustübernahmen und Zuschüsse müssen dabei in einem angemessenen Verhältnis zur Leistungsfähigkeit der Kommune stehen. Daher sollte die Kommune insbesondere bei der Erstellung der Wirtschaftspläne und der Verwendung der Jahresergebnisse angemessen Einfluss nehmen. Dies kann beispielsweise durch die direkte Einbindung des Beteiligungsmanagements oder des Verwaltungsvorstandes geschehen. Darüber hinaus sollte die unterjährige Überprüfung der Einhaltung der Wirtschaftspläne durch ein schriftliches Berichtswesen oder regelmäßige Gespräche unter der Vorlage von Soll-/Ist-Abgleichen und Prognosen erfolgen.*

### 2.5.2.1 Wohnungsgesellschaft Recklinghausen mbH

Gegenstand des Unternehmens ist unter anderem die Errichtung und Bewirtschaftung von Wohnungen im Interesse der Stadt Recklinghausen. Ziel ist die ausreichende Wohnungsversorgung für alle Bevölkerungsschichten. Sie betreut des Weiteren Wohnungsbauten und errichtet und veräußert Ein- und Mehrfamilienhäuser sowie Wohnungs- und nicht gewerblichen Zwecken dienendes Teileigentum.

#### 2.5.2.1.1 Wirtschaftliche Situation

Die Wohnungsgesellschaft Recklinghausen mbH hat in den Jahren 2017 und 2019 Jahresüberschüsse (573 Tausend Euro bzw. 426 Tausend Euro) erwirtschaftet, im Jahr 2018 einen Jahresfehlbetrag (- 581 Tausend Euro). Um die Finanzlage der Wohnungsgesellschaft Recklinghausen auch in Zukunft stabil zu halten, wurden sowohl positive Jahresergebnisse, als auch Jahresfehlbeträge jeweils auf neue Rechnung vorgetragen. Die Liquiditätslage der Gesellschaft ist geprägt von einem historisch bedingten hohen Kapitaldienst. Hier wird versucht, durch Zinsmanagement eine systematische Kostensenkung herbeizuführen. Dies ist in den vergangenen Jahren auch gelungen. Am 02. Dezember 2018 hat der Rat der Stadt trotzdem eine Kapitalerhöhung von 5,0 Mio. Euro für 2019 beschlossen. Das Kapital soll vor allem für anstehende Neu-

bau- und Modernisierungsprojekte zur Bestandserweiterung eingesetzt werden. Zum 31. Dezember 2019 bestehen weitere Gesellschafterdarlehen gegenüber der Stadt in Höhe von 9,4 Mio. Euro sowie Bürgschaften in Höhe von 3,7 Mio. Euro.

Die Finanzlage der Gesellschaft wird laut Ausführungen des Wirtschaftsprüfers zum Jahresabschluss 2019 als jederzeit stabil eingeschätzt. Dies bestätigt sich durch die zum Zeitpunkt der Berichterstellung bereits vorliegenden Jahresabschlüsse 2020 und 2021 (Jahresüberschüsse in Höhe von 788 Tausend Euro und 739 Tausend Euro). Es wird auch weiterhin, trotz Mietausfällen und gestiegenen Baukosten, mit einer positiven Entwicklung der Jahresergebnisse gerechnet. Die durchgeführten und geplanten Neubau-, Modernisierungs- und Umbaumaßnahmen sollen die Attraktivität des Bestandes aufrechterhalten bzw. steigern um neue Mieterschichten zu erschließen. Andererseits will man sich von Objekten, die das Ergebnis nachhaltig belasten, bei fehlenden Alternativen trennen. Besonders vor dem Hintergrund der Risiken von weiter steigenden Baukosten, sich verzögernden Baumaßnahmen und Mietausfällen, sollte die Stadt Recklinghausen auf die Wirtschaftsplanung und Ergebnisverwendung direkten Einfluss nehmen.

#### **2.5.2.1.2 Einbindung in die Erstellung des Wirtschaftsplanes**

Gemäß § 6 Nr. 3 des Gesellschaftsvertrages ist für jedes Geschäftsjahr ein Wirtschaftsplan aufzustellen. Der Wirtschaftsführung ist ein fünfjähriger Finanzplan zugrunde zu legen. Der Wirtschaftsplan ist nach der Zustimmung des Aufsichtsrates (§ 12 Nr. 1 a)) gemäß §15 d) des Gesellschaftsvertrages von der Gesellschafterversammlung zu beschließen.

Laut Auskunft der Stadt wird der Wirtschaftsplan von der Wohnungsgesellschaft erstellt und im Entwurf dem Beteiligungsmanagement zugeleitet. Sofern hier Abstimmungsbedarf besteht, finden Gespräche zwischen Geschäftsführung und Beteiligungsmanagement statt. Die Interessen der Stadt werden allerdings dadurch, dass der Beigeordnete des Dezernats II einer der Geschäftsführer der Wohnungsgesellschaft ist, bereits bei der Erstellung des Wirtschaftsplanes berücksichtigt. Bevor es zur Beschlussfassung in der Gesellschafterversammlung (Bürgermeister) kommt, muss der Aufsichtsrat dem Wirtschaftsplan zustimmen. Da der Bürgermeister ebenfalls Aufsichtsratsmitglied ist, ist die Einbindung der Verwaltungsführung vor der endgültigen Beschlussfassung in jedem Fall gegeben. Das Beteiligungsmanagement nimmt an allen in diesem Zusammenhang geführten Gesprächen teil.

Konkrete Vorgaben seitens der Stadt bezüglich der Höhe von Gewinnausschüttungen, Verlustübernahmen oder Zuschüssen gibt es nicht. Allerdings wird bei der Aufstellung des Wirtschaftsplanes stets darauf geachtet, dass die längerfristige Finanzplanung umsetzbar bleibt.

#### **2.5.2.1.3 Überprüfung der Einhaltung des Wirtschaftsplanes**

Regelungen für ein unterjähriges Berichtswesen an die Stadt Recklinghausen sind im Gesellschaftsvertrag der Wohnungsgesellschaft Recklinghausen mbH nicht enthalten. Allerdings fertigt die Gesellschaft nach Auskunft der Stadt Quartalsberichte an, die dem Beteiligungsmanagement zugeleitet werden. Hierbei werden die aktuellen Zahlen denen des Wirtschaftsplanes gegenübergestellt. Abweichungen müssen dabei begründet werden. Der Stadt ist es demnach möglich, die Einhaltung des Wirtschaftsplanes zu überwachen. Dies wird auch umgesetzt.

Zudem haben die Geschäftsführer der Wohnungsgesellschaft Aufsichtsrat und Gesellschafterversammlung regelmäßig über die Angelegenheiten der Gesellschaft zu berichten (§ 6 Nr. 5 Gesellschaftsvertrag). Aufgrund der Vertretung der Verwaltungsführung in den Gremien der Gesellschaft, ist die Stadt Recklinghausen demnach auch unterjährig informiert.

Trotzdem sollte die Stadt Recklinghausen darauf hinwirken, dass ein regelmäßiges unterjähriges Berichtswesen in schriftlicher Form, beispielsweise durch die Erstellung eines Public Corporate Governance Kodex fixiert wird (siehe auch Ausführungen im Kapitel 2.4.2 Berichtswesen).

#### **2.5.2.1.4 Beschluss über die Ergebnisverwendung**

Gemäß § 6 Nr. 4 Gesellschaftsvertrag haben die Geschäftsführer den Jahresabschluss mit Prüfungsbericht des Abschlussprüfers unverzüglich nach Eingang dem Aufsichtsrat und dem Gesellschafter vorzulegen. Zugleich ist dem Aufsichtsrat ein Vorschlag für die Ergebnisverwendung vorzulegen. Gemäß § 15 d) und e) Gesellschaftsvertrag stellt die Gesellschafterversammlung den Jahresabschluss fest und beschließt über die Verwendung des Ergebnisses. Für das Jahr 2019 erfolgten die Feststellung des Jahresabschlusses sowie der Beschluss über die Verwendung des Jahresüberschusses am 16. Juni 2020.

Auch hier ist die Stadt aufgrund der Personalunion von Gesellschafterversammlung und Bürgermeister sowie Beigeordnetem und Geschäftsführer eng eingebunden und informiert. Zudem erhält das Beteiligungsmanagement die Beschlussvorlagen. Stellungnahmen für die Verwaltungsführung sind aufgrund der beschriebenen Personalsituation entbehrlich.

Insgesamt stellt die Stadt Recklinghausen damit durch die Besetzung von Geschäftsführung, Aufsichtsrat und Gesellschafterversammlung sowie durch die Einbindung des Beteiligungsmanagements ihren Einfluss sicher.

#### **2.5.2.2 Eigenbetrieb Vestisches Cultur- und Congresszentrum Recklinghausen**

Mit Beschluss vom 25. Juni 2018 hat der Rat der Stadt Recklinghausen entschieden, den Betrieb gewerblicher Art „Veranstaltungshäuser“ zukünftig nach den Regelungen des § 107 Abs. 2 GO NRW und den Vorschriften der EigVO NRW in dem Eigenbetrieb „Vestisches Cultur- und Congresszentrum Recklinghausen“ zu führen. Dazu wurde zunächst das Vermögen von der Vestisches Cultur- und Congresszentrum Recklinghausen GmbH (VCC GmbH) durch eine umwandlungsrechtliche Vermögensübertragung in den Kernhaushalt der Stadt Recklinghausen überführt. Anschließend wurde im Wege der Ausgliederung von Vermögen und Schulden der Eigenbetrieb Vestisches Cultur- und Congresszentrum Recklinghausen (VCC) errichtet. Stichtag hierzu war der 01. Januar 2018. Die Ausgliederung zum 01. Januar 2018 umfasste damit das von der ehemaligen VCC GmbH in den Kernhaushalt übernommene Vermögen sowie das im Kernhaushalt gehaltene Betriebsvermögen des Betriebs gewerblicher Art „Veranstaltungshäuser“. Ziel war es, dadurch die Voraussetzungen zu schaffen, die Beispielbarkeit des Ruhrfestspielhauses durch die Umsetzung von vorgesehenen und erforderlichen Sanierungs- und Modernisierungsmaßnahmen stabil zu gewährleisten.

Gegenstand des Eigenbetriebes ist laut Betriebssatzung die Betriebsführung und Bewirtschaftung von Veranstaltungsräumen und Veranstaltungsgeländen der Stadt Recklinghausen sowie

die Durchführung von Veranstaltungen jeglicher Art auf diesen Geländen bzw. in diesen Räumen.

### **2.5.2.2.1 Wirtschaftliche Situation**

Der Eigenbetrieb Vestisches Cultur- und Congresszentrum Recklinghausen hat seit seiner Gründung zum 01. Januar 2018 in den Jahren 2018 und 2019 Verluste erwirtschaftet (Jahresfehlbeträge von 297 Tausend Euro und 767 Tausend Euro). Die Verluste wurden auf neue Rechnung vorgetragen. Die Stadt Recklinghausen leistet jährlich Betriebskostenzuschüsse (2018: 1,6 Mio. Euro; 2019: 1,5 Mio. Euro). Die zum Berichtszeitpunkt bereits vorliegenden Jahresabschlüsse für die Jahre 2020 und 2021 zeigen ein ähnliches Bild mit tendenziell steigenden Verlusten. Diese sind nicht zuletzt allerdings auch auf die schwierige wirtschaftliche Situation durch Einschränkungen und Untersagungen im Zusammenhang mit dem Corona-Virus im Bereich der Veranstaltungen und Versammlungen zurückzuführen. Im Veranstaltungs- und Vermietungssegment kam es seit März 2020 dadurch zu nahezu vollständigen Umsatzeinbrüchen.

Die Stadt Recklinghausen ist sich der schwierigen Situation bewusst. Bereits im Jahr 2018 wurde eine Strukturuntersuchung in Auftrag gegeben, um gezielt Maßnahmen zur Gegensteuerung ergreifen zu können. Ergebnis der Untersuchung war, dass es sich sowohl bei der Vestlandhalle, als auch beim Ruhrfestspielhaus um alte Gebäude handelt. Deren Räumlichkeiten entsprechen nicht mehr den aktuellen Erfordernissen, die z.B. an Tagungen gestellt werden. Zudem fehlten Übernachtungsmöglichkeiten für Gäste mehrtägiger Veranstaltungen. Durch die Generalsanierung und Modernisierung des Ruhrfestspielhauses und die neuerdings bestehende Möglichkeit von Übernachtungen in der Nähe sieht die Stadt Recklinghausen jedoch die Chance der Entwicklung von Potenzialen im Kongress- und Tagungsbereich.

Die Stadt sollte, auch vor dem Hintergrund, dass der Eigenbetrieb VCC zukünftig weiter auf Zuschüsse angewiesen sein wird, ihren Einfluss nutzen um die Weiterentwicklung eng zu begleiten und vorhandene Potenziale auszunutzen. Zudem sollte die Stadt Recklinghausen auch weiterhin, im Rahmen ihrer Möglichkeiten, eine Verbesserung der Ertragslage anstreben. Gemäß § 10 EigVO NRW muss die Stadt einen nach Ablauf von fünf Jahren nicht getilgten Verlustvortrag, der auch durch die Abbuchung von Rücklagen nicht mehr ausgeglichen werden kann, ohne die Eigenkapitalausstattung des Eigenbetriebes zu gefährden, ausgleichen.

### **2.5.2.2.2 Einbindung in die Erstellung des Wirtschaftsplanes**

Gemäß § 14 (1) der Betriebssatzung des VCC hat der Eigenbetrieb spätestens einen Monat vor Beginn eines jeden Wirtschaftsjahres den Wirtschaftsplan aufzustellen. Dieser besteht aus dem Erfolgsplan, dem Vermögensplan und der Stellenübersicht. Außerdem ist ein fünfjähriger Finanzplan aufzustellen (§ 14 (3) Betriebssatzung). Die Feststellung des Wirtschaftsplanes obliegt nach § 3 b) EigVO NRW dem Rat und ist nicht übertragbar.

Bei der Erstellung des Entwurfes des Wirtschaftsplanes ist die Stadt bereits dadurch eingebunden, dass der Kämmerer gleichzeitig 1. Betriebsleiter ist. An allen Gesprächen zur Erstellung des Wirtschaftsplanes nimmt zudem das Beteiligungsmanagement teil. Der Entwurf des Wirtschaftsplanes ist außerdem dem Kämmerer vorzulegen (§ 7 (1) Betriebssatzung: hier entbehrlich da Personalunion). Nach § 6 (2) Betriebssatzung werden die Vorlagen für Betriebsausschuss und Rat zudem vom Bürgermeister (oder einem benannten Vertreter) in Abstimmung mit

der Betriebsleitung vorbereitet. Die finanziellen Auswirkungen auf den Haushalt der Stadt werden in den Vorlagen dargestellt.

### 2.5.2.2.3 Überprüfung der Einhaltung des Wirtschaftsplanes

Der Kämmerer ist in seiner Funktion als erster Betriebsleiter ständig über die unterjährige Entwicklung des Eigenbetriebes informiert. Auch der Bürgermeister wird durch den Kämmerer regelmäßig mündlich unterrichtet. Das Beteiligungsmanagement ist ebenfalls durch die enge Zusammenarbeit mit dem Kämmerer als 1. Betriebsleiter stets über die Einhaltung des Wirtschaftsplanes informiert und nimmt an allen in diesem Zusammenhang geführten Gesprächen teil.

Allerdings werden die gesetzlichen Vorgaben gemäß § 20 EigVO NRW sowie die Vorgaben der Betriebssatzung nicht umgesetzt. Es werden keine schriftlichen Berichte verfasst. Rat und Betriebsausschuss sind daher nicht ausreichend informiert. Hierzu verweisen wir auch auf die Ausführungen unter 2.4.2 zum unterjährigen Berichtswesen.

#### → Empfehlung

Der Eigenbetrieb Vestisches Cultur- und Congresszentrum sollte seiner Pflicht gemäß § 20 EigVO NRW zukünftig nachkommen und Quartalsberichte erstellen. So sind auch Rat und Betriebsausschuss ausreichend über die unterjährige Einhaltung des Wirtschaftsplanes informiert.

### 2.5.2.2.4 Beschluss über die Ergebnisverwendung

Gemäß § 17 der Betriebssatzung sind der Jahresabschluss und der Lagebericht bis zum Ablauf von sechs Monaten nach Ende des Wirtschaftsjahres von der Betriebsleitung aufzustellen und über den Bürgermeister dem Betriebsausschuss vorzulegen. Für das Jahr 2019 wurde der Jahresabschluss am 14. Dezember 2020 dem Betriebsausschuss vorgelegt und am 22. Februar 2021 durch den Rat festgestellt. Gleichzeitig wurde vom Rat über die Gewinnverwendung beschlossen. Wie bereits im vorherigen Abschnitt erläutert, nehmen auch Bürgermeister und das Beteiligungsmanagement an allen vorbereitenden Gesprächen teil. Die entsprechenden Vorlagen werden im Vorhinein abgestimmt.

Allerdings erfolgte die Vorlage des Jahresabschlusses an den Betriebsausschuss nicht innerhalb der durch die Betriebssatzung vorgegebenen Frist. Die Stadt sollte daher darauf hinwirken, dass die Jahresabschlüsse zukünftig innerhalb von sechs Monaten nach Ende des Wirtschaftsjahres, wie in der Betriebssatzung festgelegt, dem Betriebsausschuss vorgelegt und anschließend im Rat festgestellt werden.

#### → Empfehlung

Die Stadt Recklinghausen sollte darauf hinwirken, dass der Eigenbetrieb Vestisches Cultur- und Congresszentrum die Jahresabschlüsse zukünftig innerhalb von sechs Monaten nach Abschluss des Wirtschaftsjahres dem Betriebsausschuss vorlegt.

Durch die ständige Einbindung von Verwaltungsvorstand und Beteiligungsmanagement stellt die Stadt Recklinghausen ihre Einflussnahme bei der Erstellung des Wirtschaftsplanes sowie

der Verwendung des Jahresergebnisses sicher. Optimierungsbedarf besteht bei der Überwachung der Einhaltung des Wirtschaftsplanes, da die gesetzlich vorgeschriebenen Berichte bisher nicht erstellt wurden.

## 2.6 Anlage: Ergänzende Tabellen

**Tabelle 1: Zusammenstellung der Feststellungen und Empfehlungen der gpaNRW zur überörtlichen Prüfung 2022 - Beteiligungen**

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
<b>Beteiligungsmanagement</b>					
F1	Die Organisation des Beteiligungsmanagements entspricht überwiegend den Anforderungen, die sich aus dem Beteiligungsportfolio der Stadt Recklinghausen ergeben.	101	E1.1	Die Stadt Recklinghausen sollte Regelungen für eine einheitliche Unternehmensführung ihrer Beteiligungen im Konzern Stadt Recklinghausen durch die Einführung eines Public Corporate Governance Kodex schaffen. Die bereits vorhandene Beteiligungsrichtlinie bietet eine gute Grundlage dafür. Dabei sollte darauf geachtet werden, dass entsprechende Regelungen durch die Unternehmen auch anerkannt und umgesetzt werden.	102
			E1.2	Die Gesamtabschlüsse und der Gesamtlagebericht sollten zukünftig gemäß § 116 Abs. 8 GO NRW innerhalb der ersten neun Monate nach dem Abschlussstichtag aufgestellt werden.	103
			E1.3	Die Stadt Recklinghausen sollte in ihrem Gesamtlagebericht über alle unmittelbaren und mittelbaren Beteiligungen berichten. Es sollten alle Angaben gemäß § 53 KomHVO NRW zu den Beteiligungen enthalten sein. Die gpaNRW empfiehlt außerdem, den Gesamtlagebericht künftig um Angaben zur wirtschaftlichen Entwicklung aller Beteiligungen zu ergänzen.	104
			E1.4	Die Stadt Recklinghausen sollte die Vorgaben ihrer Beteiligungsrichtlinien umsetzen und ein konzernweites unterjähriges einheitliches Berichtswesen mindestens für ihre bedeutenden Beteiligungen aufbauen und implementieren.	105
			E1.5	Die Stadt Recklinghausen sollte darauf hinwirken, dass der Eigenbetrieb Vestisches Cultur- und Congresszentrum zukünftig Quartalsberichte für den Betriebsausschuss und den Bürgermeister nach den gesetzlichen Vorgaben erstellt.	105

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
F2	Die Unterstützung der Vertreter und Vertreterinnen in den Gremien entspricht teilweise den Anforderungen, die sich aus dem Beteiligungsportfolio der Stadt Recklinghausen ergeben.	105	E2.1	Die Stadt Recklinghausen sollte ihre Bemühungen zur Schulung der Gremienvertreter und Gremienvertreter zeitnah umsetzen.	106
			E2.2	Das Beteiligungsmanagement sollte die Stellungnahmen zu den Tagesordnungen zukünftig allen Gremienvertreter und Gremienvertreterinnen der Stadt, d.h. auch Ratsmitgliedern, zuleiten.	107
<b>Prüfung der Einflussnahme der Stadt bei ausgewählten Beteiligungen</b>					
F3	Die Stadt Recklinghausen nimmt durch die Einbindung von Verwaltungsvorstand und Beteiligungsmanagement Einfluss auf die Wirtschaftsplanung und Ergebnisverwendung der Wohnungsgesellschaft Recklinghausen mbH und des Eigenbetriebes Vestisches Kultur- und Congresszentrum. Der Jahresabschluss 2019 des Eigenbetriebes VCC wurde dem Betriebsausschuss allerdings nicht innerhalb der gesetzlichen Frist vorgelegt. Auch die gesetzlichen Vorgaben zur Erstellung von Quartalsberichten wurden beim Eigenbetrieb nicht eingehalten.	110	E3.1	Der Eigenbetrieb Vestisches Cultur- und Congresszentrum sollte seiner Pflicht gemäß § 20 EigVO NRW zukünftig nachkommen und Quartalsberichte erstellen. So sind auch Rat und Betriebsausschuss ausreichend über die unterjährige Einhaltung des Wirtschaftsplanes informiert.	114
			E3.2	Die Stadt Recklinghausen sollte darauf hinwirken, dass der Eigenbetrieb Vestisches Cultur- und Congresszentrum die Jahresabschlüsse zukünftig innerhalb von sechs Monaten nach Abschluss des Wirtschaftsjahres dem Betriebsausschuss vorlegt.	114

## 3. Hilfe zur Erziehung

### 3.1 Managementübersicht

Die wesentlichen Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Stadt Recklinghausen im Prüfgebiet Hilfe zur Erziehung stellt die gpaNRW nachfolgend zusammenfassend dar.

Die Feststellungen und Empfehlungen haben wir tabellarisch in der Anlage aufgeführt. Die Reihenfolge ist chronologisch und gibt keine Priorisierung vor.

Die überörtliche Prüfung der gpaNRW erfolgte zum Zeitpunkt der Corona-Pandemie. Die verhängten Maßnahmen zur Eindämmung der Pandemie haben Auswirkungen auf zahlreiche Lebens- und Gesellschaftsbereiche. Auch die Kinder- und Jugendhilfe ist hiervon betroffen. Die Einschätzungen und Erfahrungen der Jugendämter zum Umgang und zu den Auswirkungen der Pandemie sind unterschiedlich. Die Corona-Pandemie stellt seit dem Frühjahr 2020 die Jugendämter vor neue Herausforderungen in der Organisation und Steuerung der Hilfen zur Erziehung. Die Arbeitsweise im Bereich der Hilfen zur Erziehung hat sich u.a. durch eine eingeschränkte persönliche Zusammenarbeit mit den Familien und den Leistungsanbietern sowie fehlende Frühwarnsysteme aufgrund von geschlossenen Schulen und Tageseinrichtungen für Kinder verändert. Das zeigen auch verschiedene Untersuchungen und Befragungen.

Es ist derzeit nicht abzuschätzen und zu beurteilen, wie sich die Auswirkungen der Pandemie künftig auf die Fallzahlen und Aufwendungen in der Hilfe zur Erziehung auswirken werden. In der Prüfung werden die Daten der Jahre 2017 bis 2020 abgefragt. Hierdurch kann im Rahmen der Prüfung dargestellt werden, wie sich die Kennzahlen im ersten Pandemie-Jahr 2020 im Vergleich zu den Vorjahren positionieren.

#### Hilfe zur Erziehung

Die Prüfung der gpaNRW beruht auf Kennzahlenvergleichen und einer Betrachtung der Faktoren, die sich auf den Fehlbetrag Hilfe zur Erziehung (HzE) auswirken.

Die **Stadt Recklinghausen** erreicht mit 689 Euro je Einwohner von 0 bis unter 21 Jahre einen vergleichsweise **niedrigen Fehlbetrag** Hilfe zur Erziehung.

Die Aufwendungen für Hilfe zur Erziehung, die vor allem aus Leistungen an freie Träger bestehen, wirken sich maßgeblich auf den Fehlbetrag aus. Im Jahr 2020 belaufen sich diese auf rund 12,4 Mio. Euro. Je Hilfsfall positioniert sich die Stadt Recklinghausen damit in dem Viertel der großen kreisangehörigen Kommunen mit den niedrigsten Aufwendungen.

Dies ist insbesondere auf einen nahezu durchschnittlichen Anteil ambulanter Hilfsfälle an den Hilfsfällen HzE sowie auf eine hohe Vollzeitpflegequote zurückzuführen. Zudem wirken sich hier die niedrigen fallbezogenen Aufwendungen im Bereich der Heimerziehung sowie im Bereich der jungen Volljährigen begünstigend aus.

Durch eine gelungene Präventionsarbeit und eine gezielte Fallsteuerung erlangt die Stadt Recklinghausen eine geringe Falldichte. Recklinghausen sollte die erfolgreiche Präventionsarbeit fortsetzen, welche zudem den Fehlbetrag entlastet.

Ferner sollte sie an der ausführlichen Zugangssteuerung festhalten sowie die Verselbständigungsarbeit intensiv fortführen.

Die **Steuerung** im Bereich der Hilfe zur Erziehung ist in vielen Bereichen bereits gut ausgeprägt. Nun gilt es, die internen strategischen Ziele für den Aufgabenbereich Hilfe zur Erziehung auszuarbeiten und auf der Basis eine Gesamtstrategie mit messbaren Zielen und darauf ausgerichteten Maßnahmen zu entwickeln.

Im Rahmen des **Finanzcontrollings** werden auf Produktebene Finanzdaten und Kennzahlen dargestellt und in Form eines vierteljährlich erscheinenden Controllingberichtes veröffentlicht. Zusätzlich wird monatlich die Fallzahlenentwicklung je Hilfeart ausgewertet. Dabei werden die jährlichen Aufwendungen je Hilfeart gegenübergestellt. Die Stadt Recklinghausen kann das Finanzcontrolling noch verbessern, indem sie die Aufwendungen mit den Fallzahlen verknüpft und daraus hilfeart- und hilfefallbezogene Kennzahlen bildet.

Ein gemeinsam mit den freien Trägern entwickeltes Qualitätsentwicklungskonzept dient der kontinuierlichen Qualitätssicherung und Qualitätsentwicklung. Dabei ist das **Fachcontrolling** einzelfallbezogen ausgerichtet. Um noch genauere Vorgaben für das Leistungsangebot der Träger entwickeln zu können, sollten standardisierte Kriterien zur Bewertung der Hilfe eingeführt und Auswertungen zur Zielerreichung auch fallübergreifend je Hilfeart vorgenommen werden.

Die Stadt Recklinghausen hat für den Bereich Hilfe zur Erziehung umfangreiche **Verfahrensstandards** festgelegt und diese in einem Qualitätshandbuch gebündelt. Gleichwohl sollte die Einführung der neuen Fachsoftware zum Anlass genommen werden, die Abläufe für die Kernprozesse zusätzlich detailliert zu beschreiben und zu visualisieren.

Eigene Rückführungs- und Verselbständigungskonzepte gibt es bei der Stadt Recklinghausen nicht. Gleichwohl werden Rückkehroptionen sowie eine mögliche Verselbständigung in jedem Hilfeplanverfahren thematisiert.

Die Stadt Recklinghausen bietet eine Vielzahl von **präventiven Angeboten** an. Dabei sind die Maßnahmen in einem Präventionskonzept gebündelt.

Zudem hat die Stadt Recklinghausen die „Übertragung“ nach § 16 SGB VIII eingeführt. Ziel der Leistung ist es, Unterstützungsbedarfe frühzeitig zu decken, so dass in der Folge keine Hilfe zur Erziehung notwendig wird.

## 3.2 Inhalte, Ziele und Methodik

Das Prüfgebiet Hilfe zur Erziehung umfasst nach der Definition der gpaNRW die Hilfen nach dem Zweiten Kapitel, Vierter Abschnitt SGB VIII §§ 27 bis 35, 35a, 41 Sozialgesetzbuch VIII (SGB VIII).

Die Hilfe zur Erziehung ist in der Finanzstatistik<sup>9</sup> der Produktgruppe 363 „Sonstige Leistungen zur Förderung junger Menschen und Familien“ zugeordnet. Nicht betrachtet werden die eigenen Einrichtungen der Erziehungshilfe der Produktgruppe 367.

Wesentliche Rechtsgrundlage für die Gewährung von Hilfen zur Erziehung ist das SGB VIII in Verbindung mit den dazu ergangenen landesrechtlichen Ausführungsgesetzen. Auf Hilfe zur Erziehung besteht für die Personensorgeberechtigten und ihr Kind nach § 27 Abs. 1 SGB VIII ein Rechtsanspruch, wenn eine dem Wohl des Kindes oder des Jugendlichen entsprechende Erziehung nicht gewährleistet und die Hilfe für seine Entwicklung geeignet und notwendig ist.

Ziel der Prüfung ist es, auf Steuerungs- und Optimierungspotenziale hinzuweisen und Handlungsmöglichkeiten aufzuzeigen, die das finanzwirtschaftliche Ergebnis perspektivisch verbessern können.

Dazu analysiert die gpaNRW die Erträge und Aufwendungen sowie die Fallzahlenentwicklung und Personalausstattung.

Im Fokus der Betrachtung steht ein wirtschaftlicher Ressourceneinsatz unter Berücksichtigung fachlicher Standards der Aufgabenerfüllung.

Mittels interkommunalen Kennzahlenvergleichen steigt die gpaNRW in die Analyse ein. Für die tiefere Analyse werten wir örtliche Unterlagen und Ergebnisse aus Gesprächen aus. Darüber hinaus bezieht die gpaNRW Besonderheiten der Leistungsorganisation, der Leistungserbringung und der Angebotssteuerung des Jugendamtes in ihre Betrachtung ein.

Die Erträge und Aufwendungen beziehen sich auf das Haushaltsjahr. Die Falldaten ermittelt die gpaNRW schwerpunktmäßig über einen Jahresdurchschnittswert, der den Anteil des Falles im Kalenderjahr abbildet. Abweichende Zählweisen gelten für die Erfassung von Verweildauer und Betreuungsdauer. Dort werden die Anzahl der Monate vom Beginn bis zur Beendigung der Hilfefewährung, für die im jeweiligen Jahr beendeten Hilfefälle, berücksichtigt. Bei der Erfassung zu Rückführungen in die Herkunftsfamilie wird die absolute Fallzahl im jeweiligen Kalenderjahr abgebildet.

### 3.3 Strukturen

- Die Stadt Recklinghausen ist im Vergleich zu den anderen großen kreisangehörigen Kommunen in NRW durch die hohe Jugendarbeitslosenquote soziostrukturell belastet.

*Soziostrukturelle Rahmenbedingungen können die Gewährung von Hilfen zur Erziehung beeinflussen. Um Hilfen bedarfsgerecht zu planen, sind Erkenntnisse über die sozialen Strukturen im Stadtgebiet erforderlich.*

Die **Stadt Recklinghausen** ist dem Jugendamtstyp sieben und der Belastungsklasse eins nach der Statistik der AKJ TU Dortmund<sup>10</sup> zugeordnet.

<sup>9</sup> nach den Vorschriften über die Zuordnung von Aufgaben und Leistungen zu den Produktgruppen (ZOVPD)

<sup>10</sup> Arbeitsstelle Kinder- und Jugendhilfestatistik Forschungsverbund Deutsches Jugendinstitut/Technische Universität Dortmund

Der Jugendamtstyp sieben setzt sich aus Jugendämtern kreisangehöriger Kommunen mit über 50.000 Einwohnern und einer sehr hohen Kinderarmut (Belastungsklasse eins) zusammen.

Laut dem „HzE-Bericht 2019“ der AKJ TU Dortmund gehört die Stadt Recklinghausen zu den elf kreisangehörigen Kommunen mit einer sehr hohen Kinderarmut. Daneben gibt es 17 Kommunen, die eine hohe Kinderarmut verzeichnen. 17 Kommunen haben mit einer geringen und fünf mit einer sehr geringen Kinderarmut eine bessere Ausgangslage.

Damit ist die Stadt Recklinghausen soziostrukturell stärker belastet als der überwiegende Teil der großen kreisangehörigen Kommunen.

### 3.3.1 Strukturkennzahlen

#### Soziostrukturelle Rahmenbedingungen der Stadt Recklinghausen im Jahr 2020

Kennzahlen	Recklinghausen	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Anteil der EW von 0 bis unter 21 Jahre an der Gesamtbevölkerung in Prozent	19,35	17,88	19,28	19,93	21,00	21,99	35
Anteil Arbeitslose SGB II von 15 bis unter 25 Jahre bezogen auf alle zivilen Erwerbspersonen dieser Altersgruppe in Prozent	6,30	0,60	2,65	3,30	4,00	7,50	35
Anteil Alleinerziehende Bedarfsgemeinschaften SGB II an den Bedarfsgemeinschaften SGB II gesamt in Prozent	16,47	15,61	17,27	18,23	19,61	21,82	35
Schulabgänger ohne Abschluss je 100 Schulabgänger allgemeinbildende Schulen in Prozent	3,37	1,42	4,32	5,34	7,18	10,46	35

#### 3.3.1.1 Anteil der 0 bis unter 21-Jährigen an der Gesamtbevölkerung

Die gpaNRW bildet im Rahmen dieser Prüfung verschiedene Kennzahlen mit Bezug auf die Einwohner von 0 bis unter 21 Jahren (Jugendeinwohner) ab. Vor diesem Hintergrund wird zunächst der Anteil dieser Altersgruppe an der Gesamtbevölkerung untersucht.

Die **Stadt Recklinghausen** hat im Jahr 2020 rund 22.000 Einwohner bis 21 Jahre. Das entspricht einem Anteil von 19 Prozent an der Gesamtbevölkerung. Im interkommunalen Vergleich haben nahezu drei Viertel der großen kreisangehörigen Kommunen einen höheren Anteil an Jugendeinwohnern an der Gesamtbevölkerung.

Gemäß den Prognosen von IT.NRW soll die Einwohnerzahl von Recklinghausen bis 2040 spürbar sinken. Die Jugendeinwohnerzahl soll hingegen bis 2033 steigen und dann erst unter das derzeitige Niveau sinken.

Eigene Beobachtungen der Stadt Recklinghausen zeigen, dass die Einwohnerzahl in den letzten zehn Jahren relativ stabil ist. Darauf aufbauend wird zukünftig ein weniger starkes Absinken angenommen, als es die Prognose von IT.NRW aufzeigt.

Differenzierte Grunddaten zur Bevölkerungsentwicklung der Einwohner nach Altersklassen in der Stadt Recklinghausen stellt die gpaNRW in der Tabelle 2 im Anhang dieses Teilberichts dar.

Diesbezüglich ist anzumerken, dass die Stadt Recklinghausen nach eigenen Zählungen eine rund 7.000 höhere Einwohnerzahl aufweist.

### **3.3.1.2 Jugendarbeitslosenquote**

Mit einer Jugendarbeitslosenquote von 6,3 Prozent positioniert sich die Stadt Recklinghausen im interkommunalen Vergleich in dem Viertel mit den höchsten Werten. Allerdings betrifft diese Quote lediglich die über 15-Jährigen und somit nur einen Teil der Altersgruppe, der Adressat der Hilfen zur Erziehung ist. Dennoch kann die Jugendarbeitslosigkeit zu höheren Fallzahlen im Bereich der Hilfen führen.

Gleichwohl versucht die Stadt Recklinghausen, den Übergang zwischen Schule und Beruf zu verbessern.

Deshalb setzt sie seit 2015 das ESF<sup>11</sup>-Modellprogramm „JUGEND STÄRKEN im Quartier“ um. Sie bereitet damit junge Menschen auf die (Wieder-)Aufnahme von schulischer und beruflicher Bildung, berufsvorbereitenden Maßnahmen und Arbeit vor. Dabei ist das Projekt insbesondere durch die intensive Zusammenarbeit von öffentlicher Jugendhilfe, freien Trägern, Jobcenter, Agentur für Arbeit sowie Schulen geprägt.

### **3.3.1.3 Anteil Alleinerziehende Bedarfsgemeinschaften an den Bedarfsgemeinschaften SGB II**

Der Anteil der alleinerziehenden Bedarfsgemeinschaften an den Bedarfsgemeinschaften mit SGB II-Bezug ist in der Stadt Recklinghausen niedriger als bei drei Viertel der großen kreisangehörigen Kommunen in Nordrhein-Westfalen.

Laut dem Bericht „Monitor Hilfen zur Erziehung“ der AKJ TU Dortmund wirkt sich neben dem Transferleistungsbezug auch der Familienstatus auf die Hilfen zur Erziehung aus. Sowohl ambulante als auch stationäre Hilfen werden vermehrt von Alleinerziehenden in Anspruch genommen. Bei gleichzeitigem Bezug von Transferleistungen verstärkt sich der Anteil deutlich.

Die Stadt Recklinghausen hat eine Broschüre „Alleinerziehend in Recklinghausen“ veröffentlicht. Diese bietet eine Übersicht über Beratungs- und Unterstützungsangebote und soll als Ratgeber für alle alleinerziehenden Mütter und Väter dienen.

<sup>11</sup> Europäischer Sozialfonds

### 3.3.1.4 Schulabgänger ohne Abschluss

Die Stadt Recklinghausen hat einen niedrigen Anteil an Schulabgängern, die die allgemeinbildenden Schulen ohne Abschluss verlassen. Dies kann sich positiv auf das Leistungsspektrum des Jugendamtes und die Hilfen zur Erziehung auswirken.

### 3.3.2 Umgang mit den Strukturen

- Die soziostrukturellen Rahmenbedingungen sind der Stadt Recklinghausen bekannt und werden in die Planung miteinbezogen.

Eine Kommune sollte Transparenz über die Strukturdaten haben. Hierbei ist eine kleinteilige Aufgliederung des Stadtgebiets wichtig. Hilfreich ist eine Ausrichtung der Arbeit nach Sozialräumen. Zudem ist die Kenntnis über stadtteilbezogene Belastungen relevant. Maßnahmen des Jugendamtes sollten zielgerichtet auf benachteiligte Stadtgebiete ausgerichtet sein.

Die statistischen Daten beispielsweise zum Bildungsniveau, zum Anteil Alleinerziehender im SGB II-Bezug und zur SGB II-Quote liegen der Stadt Recklinghausen nicht nur auf Ebene der Stadtteile, sondern auch auf der Ebene der Unterbezirke vor. Diese werden dem Fachbereich Kinder, Jugend und Familie zur Verfügung gestellt, so dass diese in die Jugendhilfeplanung mit einfließen können.

In der Stadt Recklinghausen werden laut Aussage des Fachbereichs Kinder, Jugend und Familie insbesondere im Stadtteil Süd vermehrt Hilfen zur Erziehung in Anspruch genommen. Recklinghausen begegnet diesem Umstand damit, dass vor Ort eine Vielzahl von Präventionsmaßnahmen angeboten werden. Im Vordergrund steht dabei insbesondere der Abbau von Bildungsbenachteiligungen. Beispielsweise wurden „Schulmüdenprojekte“ zur Reintegration schuldistanzierter Jugendlicher eingerichtet. Auch wurden Spielplätze aufgewertet, um den Kindern und Jugendlichen neue „Treffpunkte“ und Spiel- und Sportmöglichkeiten zu bieten und das Gebiet somit strukturell zu fördern. Weitere Maßnahmen sind im nachfolgenden Kapitel 3.3.3 „Präventive Angebote“ aufgeführt.

Die bedarfsgerechten Angebote und Projekte zeigen, dass sich die Stadt Recklinghausen intensiv mit den Strukturdaten auseinandersetzt. Die Erkenntnisse über die sozialen Strukturen bieten zudem eine gute Grundlage für die präventive Arbeit.

### 3.3.3 Präventive Angebote

- Die Stadt Recklinghausen ist im Bereich Prävention mit vielfältigen Angeboten und Netzwerken gut aufgestellt. Dabei sind die Maßnahmen in einem Präventionskonzept gebündelt. Ferner schafft Recklinghausen mithilfe eines Controllingberichtes Transparenz zum Ressourceneinsatz und -verbrauch.

*Ein direkter Zusammenhang zwischen präventiven Angeboten und dem Umfang an Leistungen für Hilfe zur Erziehung ist weder messbar noch nachweisbar. Dennoch können präventive Angebote und eine Netzwerkarbeit einen positiven Einfluss auf die Lebensbedingungen, das Aufwachsen und die Entwicklung von Kindern und Jugendlichen haben. Deshalb sollte die Stadt*

*bedarfsgerechte präventive Angebote entwickeln und die hierfür erforderlichen Strukturen aufbauen. Dabei sollte sie die maßgeblichen örtlichen Akteure und freien Träger der Jugendhilfe miteinbeziehen und alle Angebote steuern und koordinieren.*

Die **Stadt Recklinghausen** hat in Kooperation mit anderen öffentlichen und freien Trägern ein vielfältiges Netz präventiver Maßnahmen und niederschwelliger Beratungsangebote aufgebaut.

Bereits im Jahr 2005 hat sie diese in einem Präventionskonzept gebündelt, das im Jahr 2008 noch einmal unter dem Motto „Familien unterstützen - Kinder schützen ...alle an einem Strang“ erweitert wurde. Im Vordergrund stand dabei, zusätzliche Präventionsbausteine zu entwickeln sowie die Öffentlichkeitsarbeit und die Vernetzung von Angeboten zu verbessern.

Besonders hervorzuheben ist, dass die Stadt Recklinghausen im Bereich „Präventive Angebote“ Finanz-, Fall- und Stellendaten in einem Controllingbericht aufbereitet und somit Transparenz zum Ressourceneinsatz und -verbrauch und zur Entwicklung der Aufwendungen und Fallzahlen schafft. Dabei wird die Wirkung der Produktziele mithilfe von Kennzahlen gemessen.

Exemplarisch stehen in Recklinghausen folgende Angebote zur Verfügung:

- Schwangerschaftsberatung,
- Elternschule vor und nach der Geburt,
- gesundheitsorientierte Familienbegleitung<sup>12</sup>,
- Bärenstark - für Familien<sup>13</sup>,
- Bärenstark startklar - Babybesuche,
- interdisziplinäre Frühförderung<sup>14</sup> sowie
- Kinderwagentreffs und Spielgruppen.

Die zuvor genannten Beratungsangebote, Spielgruppen und Fördermöglichkeiten sind im Rahmen einer Präventionskette miteinander verbunden. Diese reicht von der Schwangerschaft bis zum 3. Lebensjahr. Die Informationen zu den Angeboten sind zudem online über das Portal „Frühe Hilfen“ abrufbar.

Auch hat die Stadt Recklinghausen seit vielen Jahren das Projekt „Rucksack KiTa“ etabliert. Dabei handelt es sich um ein Sprach- und Bildungsprogramm für KiTa-Kinder zwischen drei und sechs Jahren mit vornehmlich türkischer Familiengeschichte sowie für deren Familien.

<sup>12</sup> Bei der gesundheitsorientierten Familienbegleitung werden Familien vorgeburtlich bis zum 3. Lebensjahr von Hebammen und Familien-, Gesundheits- und Kinderkrankenpflegern unterstützt.

<sup>13</sup> Das Projekt „Bärenstark – für Familien“ richtet sich an Schwangere und Eltern mit Kindern bis zum 3. Lebensjahr. In Hausbesuchen gibt eine pädagogische Fachkraft Anregungen, Kinder spielerisch in ihrer Entwicklung zu fördern.

<sup>14</sup> Bei der interdisziplinären Frühförderung arbeiten die Fachleute mehrerer Bereiche (bspw. Physiotherapeuten, Ergotherapeuten, Logopäden) zusammen und entwickeln ein gemeinsames Förderkonzept für das in mehreren Entwicklungsbereichen beeinträchtigte Kind.

Ferner hat die Stadt Recklinghausen im Fachbereich Kinder, Jugend und Familie ein Familienbüro eingerichtet. Hier sind alle Informationen rund um das Thema Familie gebündelt, um den Zugang zu Unterstützungssystem zu erleichtern.

Zur Unterstützung und Stärkung der Schüler wird zudem Schulsozialarbeit angeboten. Weiterhin werden „Standorthelfer“ eingesetzt. Die Zuständigkeit liegt hier beim Fachbereich Bildung und Sport.

Im Bereich der offenen Kinder- und Jugendarbeit gibt es zwei Jugendzentren, einen Kinder- und Jugendtreff sowie einen Mädchentreff in städtischer Trägerschaft. Des Weiteren gibt es sieben Kinder- und Jugendeinrichtungen in freier Trägerschaft. Zudem ist die Stadt Recklinghausen in der mobilen Jugendarbeit mit drei Sozialarbeiten aktiv.

Um präventive Möglichkeiten zur Bekämpfung von Jugendkriminalität zu nutzen, wird beispielsweise das kriminalpädagogische Schülerprojekt „Teen Court“ angeboten. Der „Abend- und Miternachtssport“ für Jugendliche zwischen 13 und 20 Jahren hat dieselbe Zielrichtung.

Präventive Angebote im Bereich des Übergangs in die Selbständigkeit bzw. in den Beruf erfolgen insbesondere im Rahmen des bereits erwähnten ESF-Modellprogramms „JUGEND STÄRKEN im Quartier“. Zudem steht als langjähriger Partner die Jugendwerkstatt Quellberg zur Verfügung und unterstützt die Jugendlichen besonders dabei, auf den Beruf vorbereitet zu werden und eine Ausbildungs- oder Arbeitsstelle zu erhalten.

Für die städtischen Angebote der Kinder- und Jugendarbeit ist die Abteilungsleitung der Abteilung Kinder- und Jugendarbeit/Jugendsozialarbeit zuständig. Dabei besteht ein enger Austausch mit der Jugendhilfeplanung.

Weiterhin hat die Netzwerkarbeit in der Stadt Recklinghausen einen großen Stellenwert. Dabei gibt es unter anderem folgende Vernetzungen:

- Netzwerkkonferenz Frühe Hilfen,
- Netzwerk Frühe Hilfen rund um die Geburt,
- Arbeitskreis ASD Kreis Recklinghausen,
- Arbeitskreis WiJu Kreis Recklinghausen / LWL,
- Arbeitskreis PKD und Adoptionsvermittlung Kreis Recklinghausen /LWL und
- Arbeitskreis Eingliederungshilfe Kreis Recklinghausen.

Ferner hat der Fachbereich Kinder, Jugend und Familie die Leistung „Übertragung“ nach §§ 16 SGB VIII eingeführt. Dabei handelt es sich um ein niedrigschwelliges Hilfeangebot, das aus der Beratung heraus für ein Jahr bewilligt wird. Ziel der Leistung ist es, Unterstützungsbedarfe frühzeitig zu decken, so dass in der Folge keine Hilfe zur Erziehung notwendig wird.

Hier verfügt die Stadt Recklinghausen bisher über kein schriftlich ausgearbeitetes Konzept. Gleichwohl könnte dies zu mehr Transparenz führen und eine einheitliche Verfahrensweise gewährleisten.

Die Stadt Recklinghausen zeigt durch eine niedrige Falldichte, dass zielgerichtete und bedarfsgerechte präventive Angebote einen deutlichen Einfluss auf den Umfang der Hilfe zur Erziehung haben können.

Dafür hat der Fachbereich Kinder, Jugend und Familie genau hingeschaut, wo Unterstützungsbedarf besteht und die präventiven Angebote mitsamt der erforderlichen Struktur an den richtigen Stellen aufgebaut.

## 3.4 Organisation und Steuerung

Die Aufgabenerledigung und das Ergebnis der Hilfe zur Erziehung werden durch die angestrebten Ziele, die Intensität der Steuerung, die Form der Organisation und den aufgewendeten Ressourceneinsatz geprägt.

### 3.4.1 Organisation

- Die klare Organisation und Ansiedlung des Fachbereichs Kinder, Jugend und Familie und des Fachbereichs Bildung und Sport im Dezernat II ermöglichen in Recklinghausen Synergieeffekte für dieselbe Zielgruppe.

Eine gute Organisation zeichnet sich durch klare Strukturen und Zuständigkeiten sowie optimierte Arbeitsabläufe aus.

Der Fachbereich Kinder, Jugend und Familie und der Fachbereich Bildung und Sport der **Stadt Recklinghausen** sind dem Dezernat II zugeordnet. Da beide Fachbereiche teilweise dieselbe Zielgruppe ansprechen, sind gemeinsame Maßnahmen sowie Vernetzungen und Synergien möglich.

Beide Fachbereiche treffen sich regelmäßig zu einem „Jour fixe“. Jüngst haben sie in dem Zuge gemeinsam an dem Projekt „Aufholen nach Corona“<sup>15</sup> gearbeitet.

Der Fachbereich Kinder, Jugend und Familie ist in fünf Abteilungen untergliedert. Dabei ist der Allgemeine Soziale Dienst (ASD) der Abteilung 51-2 Erziehungshilfen/Soziale Dienste zugeordnet. Hier sind zudem die Spezialdienste Pflegekinderdienst (PKD)/Adoptionsvermittlung, Eingliederungshilfe und Unbegleitete minderjährige Ausländer (UMA) sowie das ASD-Präventionsteam inklusive der Frühen Hilfen und die Jugendhilfe im Strafverfahren verortet.

Auch das Sachgebiet Wirtschaftliche Jugendhilfe (WiJu) ist der Abteilung Erziehungshilfen/Soziale Dienste zugehörig. Die Zuständigkeit für die Bearbeitung der stationären Hilfefälle ist hier nach Buchstaben auf zwei Fachkräfte aufgeteilt. Zudem ist eine Fachkraft für die Integrationshilfe/Eingliederungshilfe zuständig und eine für die ambulanten Hilfefälle.

<sup>15</sup> Das Projekt „Aufholen nach Corona“ richtet sich an Schülerinnen und Schüler der Berufskollegs und bietet über verschiedene Module die Möglichkeit, Kompetenzen aufzubauen.

Der Aufgabenbereich Jugendhilfeplanung ist organisatorisch direkt der Fachbereichsleitung zugeordnet. Dabei werden in der Jugendhilfeplanung insbesondere die Handlungsfelder Kindertagesbetreuung, Kinder- und Jugendarbeit sowie Jugendsozialarbeit einbezogen. Der Bereich Hilfe zur Erziehung ist hier nicht inbegriffen.

Der Allgemeine Soziale Dienst ist zentral im Stadthaus C untergebracht. Dabei ist der ASD in die drei Bezirke Nord, Südost und Südwest aufgeteilt. Innerhalb der Bezirke sind die Zuständigkeiten je Fachkraft dann nach Straßennamen vergeben.

Der Informationsaustausch innerhalb der Abteilung Erziehungshilfen/Soziale Dienste ist über regelmäßige Dienstbesprechungen gesichert. Es gibt wöchentliche Teambesprechungen innerhalb der Sachgebiete. Die Sachgebietsleitungen treffen sich wiederum wöchentlich mit der Abteilungsleitung. Zusätzlich treffen sich alle Sachgebietsleitungen mit der Abteilungsleitung im zweiwöchigen Rhythmus. Ferner gibt es alle sechs Wochen eine große Teambesprechung mit allen Mitarbeitern des ASD, einschließlich der Sachgebietsleitungen und Abteilungsleitung Erziehungshilfen/Soziale Dienste. Daneben trifft sich die Abteilungsleitung wöchentlich mit der Fachbereichsleitung. Alle Abteilungsleitungen des Fachbereichs Kinder, Jugend und Familie treffen sich wiederum im zweiwöchigen Rhythmus mit der Fachbereichsleitung.

Rechtliche Änderungen, Verfahrensänderungen und aktuelle Richtlinien werden über die zuvor genannten Besprechungen mitgeteilt. Zudem werden diese in das Qualitätshandbuch eingepflegt.

Nach § 78 SGB VIII sollen Träger der öffentlichen Jugendhilfe die Bildung von Arbeitsgemeinschaften anstreben, in denen neben ihnen die anerkannten Träger der freien Jugendhilfe sowie die Träger geförderter Maßnahmen vertreten sind.

Die Stadt Recklinghausen hat hier eine Arbeitsgemeinschaft für den Bereich Erziehungshilfen und eine für den Bereich Kindertagesbetreuung eingerichtet und trifft sich regelmäßig zum gemeinsamen Austausch.

### 3.4.2 Gesamtsteuerung und Strategie

- Die Stadt Recklinghausen hat bereits Zielvorgaben für den Aufgabenbereich HzE festgelegt. Die Stadt verfügt bislang jedoch über keine schriftlich ausgearbeitete Gesamtstrategie.

*Eine Kommune sollte über eine von Politik, Verwaltungsführung und Jugendamt getragene Gesamtstrategie für den Aufgabenbereich Hilfe zur Erziehung verfügen. Die Entwicklung der Gesamtstrategie sollte die gesamte Kinder-, Jugend- und Familienhilfe und weitere angrenzende Aufgabenbereiche einbeziehen. Am Gesamtziel ist zu messen, welche Ressourcen erforderlich sind, um das vereinbarte Ziel und die gewünschten Wirkungen zu erreichen. Die Gesamtsteuerung sollte sicherstellen, dass eine Kommune ihre gesetzten Ziele durch geeignete Maßnahmen erreicht. Bei Abweichungen muss sie zeitnah nachsteuern und Maßnahmen anpassen.*

Die Hilfen zur Erziehung sind mit einem hohen Haushaltsvolumen verbunden und demzufolge ein wichtiges Themenfeld für strategische Zielsetzungen. Die **Stadt Recklinghausen** verfügt bisher über keine schriftlich formulierte Gesamtstrategie für den Aufgabenbereich Hilfe zur Erziehung.

Gleichwohl werden im jährlich erscheinenden Controllingbericht die wesentlichen strategischen Ziele des Fachbereichs Kinder, Jugend und Familie aufgeführt:

- Kinder und Jugendliche werden in ihrer Entwicklung gefördert,
- Eltern und Erziehungsberechtigte werden bei der Erziehung unterstützt und beraten,
- Junge Menschen und deren Rechte werden vor Gefahren geschützt,
- Der Fachbereich Kinder, Jugend und Familie trägt zur Schaffung und Erhaltung kinder-/familienfreundlicher Lebensbedingungen in Recklinghausen bei,
- Die Beratung, Information und Hilfe in Recklinghausen ist individuell und passgenau ausgerichtet,
- Die Arbeit im Fachbereich wird einer ständigen Erfolgskontrolle unterzogen,
- Das Fachwissen der Mitarbeiter wird kontinuierlich durch qualifizierte Fort- und Weiterbildungen vervollständigt,
- Mit allen Kindern, Jugendlichen, Eltern und Familien sowie den freien Trägern der Jugendhilfe wird eine partnerschaftliche Zusammenarbeit angestrebt und
- Der Fachbereich Kinder, Jugend und Familie setzt auf Prävention und geht daher frühzeitig auf Kinder, Jugendliche sowie Eltern und Familien zu.

Daneben nennt Recklinghausen auf der Produktgruppenseite „Sonstige Leistungen zur Förderung junger Menschen und Familie“ (06 363) des Haushaltsplans 2022 die Ziele

- Weckung von Eigenkräften und Förderung des Zusammenhalts der Familie (Hilfe zur Selbsthilfe) und
- Förderung der Entwicklung junger Menschen zu eigenverantwortlichen und gesellschaftsfähigen Persönlichkeiten.

Zudem werden im Controllingbericht auch Ziele und Kennzahlen zum untergeordneten Produkt „Erziehungshilfen, Beistandschaften und Betreuung für Erwachsene“ (06 363 02) aufgeführt. Dabei lauten die Produktziele, die sich auf den Bereich „Erziehungshilfen“ beziehen:

- Effizienter Ressourceneinsatz,
- Förderung des familiären Zusammenhalts,
- Abwendung erzieherischer Defizite und Verhinderung sozialen Abgleitens,
- Sicherung von elementaren Grundbedürfnissen und der Teilhabe am sozialen Leben und
- Sicherstellung des Kindeswohls.

Kennzahlen werden entsprechend der Kategorien Mitteleinsatz, Leistung und Wirkung erhoben. Weitere Ausführungen hierzu erfolgen im Kapitel 3.4.3 „Finanzcontrolling“.

Im persönlichen Gespräch wurde zudem die besondere Bedeutung der Vollzeitpflege herausgestellt. Ziel ist es, auch Kinder mit einer „schwierigen“ Vorgeschichte in Pflegefamilien unterzubringen. Aufgrund dessen werden besondere qualitative Anforderungen an die Bewerberschulungen gestellt.

Wie anhand des Kapitels 3.3.3 „Präventive Angebote“ erkennbar, legt der Fachbereich Kinder, Jugend und Familie den Fokus zudem in besonderem Maße auf die Prävention, so dass Unterstützungsbedarfe frühzeitig erkannt werden. Als positive Begleiterscheinung dient dies zusätzlich dem übergreifenden Ziel, Ressourcen schonend einzusetzen.

Positiv hervorzuheben ist, dass Recklinghausen bereits Ziele für den Aufgabenbereich Hilfe zur Erziehung festgelegt hat. Gleichwohl sind diese eher pauschal gehalten. Pauschale Zielvorgaben sind jedoch schwer messbar. Konkretere, auf die Situation und den Bedarf des Fachbereichs Kinder, Jugend und Familie ausgerichtete Ziele würden die Steuerung erleichtern. Die Festlegung von greifbaren Zielwerten hat sich hier besonders bewährt.

Recklinghausen hat mit den vorhandenen Strategieelementen bereits eine gute Basis geschaffen. Diese sollte sie weiter ausarbeiten und schriftlich in Form einer Gesamtstrategie konkretisieren. Darauf aufbauend sollte Recklinghausen Maßnahmen zur Zielerreichung entwickeln und diese mithilfe von Kennzahlen messen.

### 3.4.3 Finanzcontrolling

#### → Feststellung

Fall- und Finanzdaten werden regelmäßig hilfeartbezogen ausgewertet und allen Beteiligten zur Verfügung gestellt. Sie werden bisher noch nicht in letzter Konsequenz zur Steuerung genutzt.

*Ein produktorientiertes Finanzcontrolling sollte Transparenz in der Entwicklung von Finanz-, Fall- und Stellendaten herstellen und diese anhand von aussagefähigen Kennzahlen und Berichten für die Steuerungsebenen aufbereiten. Anhand von steuerungsrelevanten Kennzahlen sollte gemessen werden, ob die vereinbarten Ziele erreicht werden. Auf Basis der Kennzahlen sollten als Grundlage für die Steuerung regelmäßige Auswertungen und Controllingberichte erstellt werden. Hierdurch wird Transparenz zum Ressourceneinsatz und –verbrauch und zur Entwicklung der Aufwendungen und Fallzahlen geschaffen. Abweichungen von den gesetzten Zielen können durch einen Soll-Ist-Vergleich erkannt und es kann zeitnah gegengesteuert werden. Die Steuerung anhand von Zielen und Kennzahlen ist ein wichtiger Faktor für eine wirtschaftliche Steuerung der Hilfen zur Erziehung. Auswirkungen von Maßnahmen und Entwicklungen auf den Fehlbetrag können transparent dargestellt werden. Ein wirksames Finanzcontrolling setzt einen eng verzahnten Austausch zwischen dem Fachamt und der Finanzabteilung sowie eine Schnittstelle zwischen Fachsoftware und Finanzsoftware voraus.*

Das Finanzcontrolling für den Fachbereich Kinder, Jugend und Familie der **Stadt Recklinghausen** ist in der Abteilung „Zentrale Dienste“ angesiedelt. Hierfür steht eine Vollzeit-Stelle zur Verfügung.

In einem vierteljährlich erscheinenden Controllingbericht werden fachbereichsübergreifend sowie je Abteilung bzw. je Produkt Finanzdaten und Kennzahlen dargestellt. Dabei wird der Ist-

wert dem Wert des Vorjahres sowie der Prognose für das laufende Jahr gegenübergestellt. Ferner wird die prozentuale Abweichung des Istwertes zum Planwertes errechnet. Weicht der Planwert mehr als zehn Prozent vom Istwert ab, wird dies mit einem Ausrufezeichen gekennzeichnet.

Für diese Auswertungen greift das Finanzcontrolling sowohl auf Daten aus der Finanz- als auch aus der Jugendamtssoftware zu. Eine Schnittstelle zwischen den beiden Fachprogrammen gab es bisher nicht. Ein enger Austausch zwischen dem Fachbereich Finanzen und dem Finanzcontrolling des Fachbereichs Kinder, Jugend und Familie ist daher obligatorisch. Gleichzeitig wird eine Schnittstelle im Zusammenhang mit der Ende des Jahres 2022 stattfindenden Einführung der neuen Jugendamtssoftware eingerichtet.

Die vierteljährlichen Berichte werden den jeweiligen Abteilungsleitern sowie der Fachbereichsleitung zur Verfügung gestellt. In einer anschließend stattfindenden Aussprache werden Gründe für Abweichungen erörtert und soweit erforderlich Gegenmaßnahmen entwickelt.

Der Controllingbericht wird zudem jährlich im Ausschuss für Kinder, Jugend und Familie vorgestellt.

Das Prüfgebiet „Hilfe zur Erziehung“ betreffend, sind die Auswertungen zum Produkt 06 363 03 „Erziehungshilfen, Beistandschaften und Betreuung für Erwachsene“ ausschlaggebend. Dabei werden Kennzahlen entsprechend der Kategorien Mitteleinsatz, Leistung und Wirkung erhoben.

Die Kennzahlen zum Mitteleinsatz, bspw. das „Ergebnis je Einwohner unter 21 Jahren“, sind jedoch nicht mit den Kennzahlen aus diesem Prüfbericht vergleichbar. Dies liegt daran, dass neben den Erträgen und Aufwendungen aus dem Bereich „Hilfe zur Erziehung“ auch Werte aus dem Bereich „Beistandschaften“ miteinbezogen werden.<sup>16</sup>

In den Kategorien „Leistung“ und „Wirkung“ werden folgende Kennzahlen erhoben:

- Durchschnittliche Kosten für Hilfen nach § 33 SGB VIII je Fall pro Monat
- Durchschnittliche Kosten für Hilfen nach § 34 SGB VIII je Fall pro Monat
- Aufwand für Hilfen zur Erziehung je Fall
- Hilfefälle je 1.000 Einwohner unter 21 Jahren
- Anteil der ambulanten Hilfen an allen Hilfen nach §§ 27 ff. SGB VIII
- Pflegequote

Diese Kennzahlen ähneln der Erhebungssystematik dieser Prüfung und sind in unterschiedlicher Ausprägung mit denen aus diesem Prüfbericht vergleichbar. Nähere Ausführungen hierzu erfolgen in den Kapiteln 3.7.1 „Fehlbetrag und Einflussfaktoren“ sowie 3.7.2.2 „Vollzeitpflege § 33 SGB VIII“ und 3.7.2.3 „Heimerziehung, sonstige betreute Wohnform § 34 SGB VIII“.

<sup>16</sup> Der Bereich „Betreuung für Erwachsene“ ist zwar in der Produktbezeichnung aufgeführt, ist organisatorisch aber nicht mehr dem Fachbereich Kinder, Jugend und Familie zugeordnet. Demnach sind auch keine Werte in die Kennzahl miteingeflossen.

Ferner wertet der Controller die Fallzahlen je Hilfeart monatlich aus und bildet den Jahresdurchschnittswert. Die jährlichen Aufwendungen je Hilfeart werden ebenfalls ermittelt. Zudem werden die Gesamtaufwendungen und die Gesamtfallzahlen gegenübergestellt.

Mit den vorgenommenen Auswertungen der Fallzahlen und der Aufwendungen je Hilfeart schafft der Fachbereich Kinder, Jugend und Familie bereits eine gute Grundlage. Mit wenig zusätzlichem Aufwand können die Aufwendungen und Fallzahlen zusammengeführt und somit Kennzahlen gebildet werden.

Für die Vollzeitpflege und Heimerziehung werden diese Kennzahlen bereits im Rahmen der vierteljährlichen Controllingberichte generiert. Für die weiteren Hilfearten liegen jedoch keine spezifischen Kennzahlen vor und werden somit nicht zur Steuerungsunterstützung verwendet.

Hilfeart- und hilfefallbezogene Kennzahlen haben gerade vor dem Hintergrund der hohen Aufwendungen der Hilfen zur Erziehung eine hohe Bedeutung. Beispielsweise zeigt ein Zeitreihenvergleich Entwicklungen auf und Hintergründe zu Schwankungen können hinterfragt werden. Liegen je Hilfeart sowohl einwohnerbezogene als auch fallbezogene Kennzahlen vor, kann zudem die Kennzahl „Falldichte“ weitere Erkenntnisse liefern.

#### → **Empfehlung**

Die Stadt Recklinghausen sollte die ausgewerteten Aufwendungen und Fallzahlen für alle Hilfearten zu hilfear- und hilfefallbezogenen Kennzahlen verknüpfen. Damit kann sie die Steuerung im Bereich Hilfe zur Erziehung noch weiter verbessern.

Etwa könnte die Stadt Recklinghausen die für sie wesentlichen Kennzahlen dieses Prüfberichts fortschreiben. Zwecks interkommunaler Vergleiche kann zudem auf das gpa-Kennzahlenset auf der Homepage der gpaNRW zurückgegriffen werden.

### 3.4.4 Fachcontrolling

#### → **Feststellung**

In jedem Hilfeplangespräch werden die Wirksamkeit der Hilfen und die qualitative Zielerreichung überprüft. Grundlage ist ein Qualitätsentwicklungskonzept. Einheitliche Kriterien zur Bewertung der Hilfe werden bisher nicht angewandt.

*Eine Kommune sollte ein Fachcontrolling für die Hilfen zur Erziehung eingerichtet haben. Dieses soll die Wirksamkeit der Hilfen und die qualitative Zielerreichung sowie die Einhaltung von Verfahrens- und Qualitätsstandards überprüfen. Die Ergebnisse bilden die Grundlage für eine kontinuierliche Qualitätssicherung und Qualitätsentwicklung.*

Das Fachcontrolling im Fachbereich Kinder, Jugend und Familie der **Stadt Recklinghausen** übt der Controller gemeinsam mit der Abteilungsleitung Erziehungshilfen/Soziale Dienste aus.

Die Abteilung Erziehungshilfen/Soziale Dienst hat gemeinsam mit den Fachkräften und Leitungskräften der freien Träger in Recklinghausen ein „Qualitätsentwicklungskonzept für die ambulanten erzieherischen Hilfen“ erstellt. Dieses enthält Vereinbarungen hinsichtlich der Ergebnisqualität, Prozessqualität und Strukturqualität. Im Bereich der Ergebnisqualität wurden Absprachen hinsichtlich der Geeignetheit einer Hilfe, der Zufriedenheit der am Hilfeprozess Beteiligten sowie der Wirtschaftlichkeit getroffen. Im Bereich der Prozessqualität stehen wiederum die Themen Beginn der Hilfe, Hilfeplanung und Kooperation/Netzwerkarbeit im Vordergrund.

Bei der Strukturqualität wurde ein Konsens in den Bereichen Personal, sachliche und räumliche Ausstattung und Leistungsbeschreibung hergestellt. Alle aufgeführten Themenfelder wurden beschrieben und mit Kennzahlen belegt.

Im Rahmen der Qualitätsentwicklung ermittelt das Controlling des Fachbereichs Kinder, Jugend und Familie in einem halbjährlichen Turnus mithilfe eines Qualitätsnachweises die „klientenbezogene Zeit“ der Fachkräfte der Träger. Diese sollte maximal um zehn Prozent über- bzw. unterschritten werden. Weichen die Ist-Betreuungszeiten von dem Toleranzwert ab, sind vom Träger Maßnahmen zu ergreifen. Auch werden die Träger aufgefordert, die Anzahl der Hilfefälle je Hilfeart sowie das jeweilige Level<sup>17</sup> einzutragen. Auf der Basis der Eintragungen wird je Hilfeart die Gesamtzahl der Hilfefälle und der geleisteten Fachleistungsstunden ermittelt.

Ferner sind in einer Tabelle die Beendigungsgründe je Hilfeart einzutragen. Auf der Basis werden die Abbruch- und Erfolgsquote ermittelt. Diese Auswertungen werden mit in die Quartalsgespräche mit den Trägern genommen.

Hinsichtlich der Abbruchs- und Erfolgsquote gibt es keine Festlegungen dahingehend, welche Zielwerte angestrebt werden. Auskunftsgemäß ist die Abbruchquote trägerübergreifend niedrig. Zudem werden in den Qualitätsdialogen sämtliche Hilfefälle besprochen. Demnach war es nicht erforderlich, Quoten festzulegen. Gleichwohl plant Recklinghausen, die Gründe für die Beendigung von Hilfen noch konkreter zu erheben. Damit kann insbesondere die Abbruchquote genauer analysiert werden.

Das Fachcontrolling ist einzelfallbezogen ausgerichtet. Das heißt die qualitative Zielerreichung und die Wirksamkeit der Hilfen werden im Rahmen der Hilfeplanung kontrolliert. Als Grundlage dienen verbindliche Ziele, die gemeinsam mit den Trägern und mithilfe der SMART<sup>18</sup>-Methode konkretisiert und genau beschrieben werden. Dabei soll die Zielerreichung im Hinblick auf den Hilfezeitraum realisierbar sein.

Innerhalb der ersten drei bis sechs Monate der Hilfe wird in einem „Probezeitgespräch“ u.a. besprochen, ob die im Hilfeplan beschriebenen Ziele ggf. einer Anpassung bedürfen. Auch bei der Fortschreibung des Hilfeplans werden die Ziele wieder in den Blick genommen. Gemäß des „Qualitätsentwicklungskonzepts für die ambulanten erzieherischen Hilfen“ sollen bei der Bewertung der Zielerreichung u.a. Faktoren wie Zufriedenheit, Persönlichkeitsentwicklung und Verbesserung der Lebensqualität miteinbezogen werden.

Im Rahmen der Hilfeplandokumentation mithilfe der Jugendamtssoftware gibt es das Tool „Analyse“. Hier ist u.a. die „Zielfindung“ zugehörig. Hier sind die Fragen „Was läuft gut?“, „Was läuft nicht so gut?“, „Was soll sich ändern?“ und „Was sind die nächsten Schritte oder was soll bis wann veranlasst werden?“ hinterlegt. Im Rahmen der Fortschreibung stehen die Fragen „Was hat sich schon geändert?“ und „Was soll noch veranlasst werden“ im Vordergrund. In die zugehörigen Bemerkungsfelder sind die entsprechenden Aussagen bzw. Vereinbarungen aus dem Hilfeplangespräch einzutragen. Diese werden dann automatisch in das Hilfeplandokument übernommen.

<sup>17</sup> Die ambulanten Hilfen werden in drei Levels gewährt. Je nach Hilfeart und vereinbartem Level werden 1,5, 3 oder 4,5 bzw. drei, sechs oder neun Fachleistungsstunden je Woche gewährt.

<sup>18</sup> Die Kurzform SMART steht für S-spezifisch, M-messbar, A-adressatengemäß, R-realistisch, T-terminiert.

Demnach wird schriftlich dargelegt, inwieweit die Zielsetzungen erreicht wurden beziehungsweise welcher konkrete Handlungsbedarf besteht, um das Ziel zukünftig zu erreichen. Jedoch gibt es keine Kategorisierungen in Form von „Ziel nicht erreicht“, „Ziel teilweise erreicht“ und „Ziel erreicht“. Standardisierte Kriterien zur Bewertung der Hilfe und Reflexion des Hilfeverlaufs liegen somit nicht vor.

Eine digitale Auswertung der Zielerreichung über die Fachsoftware ist bisher ebenfalls nicht möglich. In der Folge wird die Zielerreichung auch nicht fallübergreifend je Hilfeart ausgewertet.

Gleichwohl ist die Stadt Recklinghausen mit den Trägern auskunftsgemäß gut vernetzt und es besteht ein enger Austausch zu den Fällen. Dabei werden mit den Trägern regelmäßige Qualitätsdialoge geführt. Grundlage für die Abstimmungsgespräche sind sowohl Einzelfallauswertungen, als auch fallübergreifende, trägerbezogene Auswertungen von Verweil- oder Betreuungsdauern, Abbruch- und Erfolgsquoten sowie Fachleistungsstunden je Hilfeart.

Die Stadt Recklinghausen hat im Bereich der Hilfe zur Erziehung schon einige Elemente des Fachcontrollings aufgebaut. Positiv hervorzuheben ist dabei insbesondere, dass die Stadt die Wirksamkeit jeder einzelnen Hilfe überprüft und darauf aufbauend konkrete Maßnahmen zur Zielerreichung erarbeitet. Einheitliche Merkmale zur Bewertung der Hilfen und fallübergreifende Auswertungen fehlen bislang allerdings. Dabei könnten diese die Qualität der Arbeit jedoch weiter verbessern.

#### → **Empfehlung**

Die Stadt Recklinghausen sollte standardisierte Kriterien zur Bewertung der Hilfe einführen und Auswertungen zur Zielerreichung auch fallübergreifend je Hilfeart vornehmen.

Ausführungen zur Einhaltung von Verfahrens- und Qualitätsstandards erfolgen im Kapitel 3.5.2 „Prozesskontrollen“.

## 3.5 Verfahrensstandards

### 3.5.1 Prozess- und Qualitätsstandards

#### → **Feststellung**

Bei der Stadt Recklinghausen gibt es im Bereich Hilfe zur Erziehung umfangreiche Verfahrensstandards, die eine gute Grundlage für eine einheitliche Fallbearbeitung bieten.

*Verbindliche Verfahrensstandards helfen, die Prozessqualität zu sichern. Sie sind eine zwingende Voraussetzung für eine strukturierte, zielgerichtete und nachvollziehbare Fallsteuerung durch die Fachkräfte im Allgemeinen Sozialen Dienst (ASD).*

*Eine Stadt sollte Standards und Abläufe der Aufgabenerfüllung schriftlich beschreiben. Hierzu gehören Prozesse, Zuständigkeiten, Verantwortlichkeiten sowie Fristen. Diese Prozess- und Qualitätsstandards sollten allen Beschäftigten zur Verfügung stehen.*

Die **Stadt Recklinghausen** hat die Standards für die Abteilung Erziehungshilfen/Soziale Dienste in einem Qualitätshandbuch zusammengefasst. Dabei handelt es sich um einen digitalen Ordner, auf den alle Beschäftigten der Abteilung zugreifen können. In den Unterordnern

sind alle Dokumente enthalten, die für die Fachkräfte bedeutsam sind. Das sind beispielsweise Informationen zu Frühen Hilfen, Verfahrensstandards zur Hilfeplanung sowie verpflichtend zu verwendende Formulare für den Bereich Pflegekinderdienst. Auch sind Arbeitshilfen enthalten, die im Rahmen der Einarbeitung herangezogen werden.

Im Hinblick auf die Gewährung von finanziellen Leistungen im Zusammenhang mit den Hilfen zur Erziehung hat die Stadt Recklinghausen zudem eine „Richtlinie über die Gewährung von wirtschaftlichen Erziehungshilfen [...]“ verfasst. Diese Richtlinie enthält Festlegungen je Hilfeart zu Art und Umfang der finanziellen Leistung sowie spezielle Regelungen z.B. zu Fahrtkosten sowie zu etwaigen Zusatzleistungen. Die Bereiche der Vollzeitpflege und Heimerziehung sind hinsichtlich ihrer Besonderheiten nochmal besonders ausführlich beschrieben. Ferner ist ein übersichtlicher Beihilfekatalog beigefügt. Dies stellt einen einheitlichen Umgang sicher und ist positiv hervorzuheben.

Der Fachbereich Kinder, Jugend und Familie der Stadt Recklinghausen hat die Leistung „Hilfe zur Erziehung“ in einer Prozessbeschreibung dargestellt.

Diese setzt sich aus den Kategorien „Allgemeine Beschreibung“, „Ziel/erwünschtes Ergebnis“, „Verfahren“ sowie „Prozess“ zusammen. Ferner ist ein Ablaufschema zugehörig. Bzgl. des Verfahrensablaufs wird auf die gesonderten Ausführungen zum Hilfeplanverfahren verwiesen. Im Abschnitt „Prozess“ sind die Voraussetzungen für die Hilfestellung beschrieben sowie die Festlegungen hinsichtlich der Beendigung der Maßnahme.

Andere Kommunen untergliedern die Leistungen in ihren Prozessbeschreibungen in einzelne Prozessschritte. Bewährt hat es sich dabei, die einzelnen Prozessschritte anhand folgender Fragestellungen in Tabellenform genau zu beschreiben:

- Wer ist verantwortlich?
- Wer führt diesen Arbeitsschritt durch?
- Was ist zu tun und zu erreichen?
- Was ist das erwartete Ergebnis?
- Bis wann muss der Schritt beendet sein?
- Welchen Aufwand in Arbeitszeit müssen wir dafür kalkulieren?
- Wer ist zu informieren?
- Welche Dokumente sind zu benutzen?

Zudem können visuelle Darstellungen von Prozessen in Form von Ablaufdiagrammen die Übersichtlichkeit und das Verständnis für die Abfolge der einzelnen Schritte noch verbessern. Sie machen das Verfahren transparenter und erleichtern insbesondere neuen Fachkräften die Orientierung.

Denkbar sind Prozessbeschreibung in der Abteilung Erziehungshilfen/Soziale Dienste insbesondere für den Standardfall der Hilfe zur Erziehung sowie für die Eingliederungshilfe und Hilfen für junge Volljährige.

Die Wirtschaftliche Jugendhilfe wird aktuell als Beteiligte in den Verfahrensabläufen genannt. Gleichwohl gibt es keine gesonderten Prozessbeschreibungen für den Bereich der Wirtschaftlichen Jugendhilfe. Denkbar ist dies beispielsweise für die Leistungen Fallzugang, Leistungsgewährung, Zahlbarmachung, Heranziehung sowie Kostenerstattungen.

Die zum Zeitpunkt der Prüfung verwendete Jugendamtssoftware deckt die Arbeitsschritte Antragsbearbeitung, Hilfeplanverfahren sowie Bewilligung vollständig ab. Zudem können Hilfepläne und Aktenvermerke fallbezogen erstellt werden.

Positiv ist zudem, dass die Abteilung Erziehungshilfen/Soziale Dienste umfassende Anleitungen für die Jugendamtssoftware erstellt hat. Beispielsweise sind die einzelnen Erfassungsschritte zur Erstellung des Hilfeplandokuments genau beschrieben. Diese Dokumente bilden eine gute Grundlage für die einheitliche Führung der digitalen Akte.

Dabei soll die elektronische Aktenführung mit Einführung der Nachfolger-Software Ende 2022 etabliert werden. D.h. dass die Stadt Recklinghausen in dem Zuge auch ein Dokumentenmanagementsystem in der Abteilung einrichtet. Damit werden die technischen Möglichkeiten geschaffen, um beispielsweise Unterlagen, die im Rahmen der Fallbearbeitung in Papierform anfallen, digitalisiert und der e-Akte zugeführt werden können.

#### → **Empfehlung**

Die Stadt Recklinghausen sollte die Einführung der neuen Fachsoftware zum Anlass nehmen, Abläufe für die Kernprozesse zusätzlich detailliert zu beschreiben und zu visualisieren. Zudem sollte sie Prozess- und Qualitätsstandards für den Bereich der Wirtschaftlichen Jugendhilfe verschriftlichen und in einem Handbuch bündeln.

### **3.5.1.1 Ablauf Hilfeplanverfahren**

- Die Stadt Recklinghausen hat das Hilfeplanverfahren im Qualitätshandbuch verbindlich geregelt.

*Für die Gewährung von Hilfen zur Erziehung nach §§ 27 ff. SGB VIII ist die Durchführung eines Hilfeplanverfahrens nach § 36 Abs. 2 SGB VIII vorgesehen, in dem die Personensorgeberechtigten und das Kind/der Jugendliche zu beteiligen sind.*

*Eine schriftliche Prozessbeschreibung des Hilfeplanverfahrens sollte die Zuständigkeiten, die Abläufe, die Fristen, die Fortschreibung des Hilfeplans und die beteiligten Personen verbindlich regeln. Die Einhaltung der Regelungen sollte regelmäßig durch die Vorgesetzten überprüft werden. Die gpaNRW hält für das schriftlich zu dokumentierende Hilfeplanverfahren folgende Mindeststandards für erforderlich:*

- *Nach einer Meldung sollte eine zeitnahe Kontaktaufnahme erfolgen und bei Krisen umgehend interveniert werden.*
- *Die Personensorgeberechtigten und Minderjährigen/Volljährigen werden beraten und informiert.*
- *Die fallverantwortliche Fachkraft schätzt den erzieherischen Bedarf ein und ermittelt eine geeignete Hilfe sowie einen passenden Leistungserbringer.*

- *Mehrere Fachkräfte (mindestens drei) reflektieren den erzieherischen Bedarf und die im Einzelfall geeignete und erforderliche Hilfe in einer Teamkonferenz.*
- *Die Wirtschaftlichkeit der Maßnahme sollte beachtet und die Wirtschaftliche Jugendhilfe in das Hilfeplanverfahren eingebunden werden.*
- *Der Personensorgeberechtigte und der Minderjährige/Volljährige werden über die in der Teamkonferenz ermittelten geeigneten Hilfeangebote informiert.*
- *Zur Ausgestaltung der Hilfe wird gemeinsam mit dem Personensorgeberechtigten und dem Minderjährigen/Volljährigen ein Hilfeplan erstellt.*
- *Eine verbindliche Leistungsentscheidung wird getroffen.*
- *Die Hilfe wird entsprechend der Zielvereinbarung im Hilfeplan durchgeführt.*
- *Die Familie erhält, soweit erforderlich, ergänzende Beratung und Unterstützung zur Verbesserung der Erziehungsbedingungen.*
- *Der Hilfeplan wird regelmäßig und zeitnah überprüft.*
- *Bei stationären Hilfen werden mögliche Rückkehroptionen geprüft.*

Der Fachbereich Kinder, Jugend und Familie der **Stadt Recklinghausen** hat die Abläufe des Hilfeplanverfahrens in dem Dokument „Hilfeplanverfahren- Zuständigkeiten, Abläufe, Standards“ beschrieben. Zudem gibt es Ausführungen zum „Installieren einer Hilfe“ und zur „Hilfeplanung“ im Einarbeitungskonzept für den ASD.

Wie das Hilfeplanverfahren in der Jugendamtssoftware anzulegen ist, ist in weiteren Anleitungen erklärt. Dabei wird die Fachkraft mithilfe von „Screenshots“ und ergänzenden Beschreibungen beim Prozess unterstützt.

Positiv ist ferner, dass der Fachbereich Kinder, Jugend und Familie ein Informationsblatt erstellt hat, das den Sorgeberechtigten erklärt, was ein Hilfeplan ist und welche einzelnen Stationen im Hilfeplanverfahren durchlaufen werden. Diese sind zudem in einem Schaubild visualisiert.

Nach der Meldung eines möglichen Hilfebedarfs per Telefon oder E-Mail durch die Familie selbst oder andere Institutionen, wie die Schule oder die Kindertageseinrichtung, erfolgt eine Kontaktaufnahme seitens der zuständigen Fachkraft spätestens am nächsten Werktag. Dabei wird je nach Dringlichkeit ein Termin in einem Zeitfenster von bis zu einer Woche vereinbart.

Bei Falleingang findet eine erste örtliche Zuständigkeitsprüfung durch den ASD unter Zuhilfenahme eines Prüfschemas statt. Dabei ergibt sich die (interne) Zuständigkeit der Fachkraft aus der Teamzugehörigkeit beziehungsweise der Straßenzuordnung.

Nun findet eine einleitende Beratung seitens der fallführenden Fachkraft statt. Im Rahmen eines oder mehrerer Gespräche wird ein Fallverständnis für die Bedarfe entwickelt. Die Beteiligten werden dabei auch über Dauer und Inhalt des Hilfeplanverfahrens informiert.

Besteht Klarheit über den Unterstützungsbedarf, stellt die fallführende Fachkraft den Sachverhalt im HzE-Team und ggf. bei der Sachgebietsleitung vor.

Anschließend ist seitens der fallführenden Fachkraft ein anspruchsbegründender Bericht zu verfassen. Dieser dient als Grundlage für die Genehmigung der Hilfe. Bei ambulanten Hilfen entscheidet die Sachgebietsleitung, bei stationären Hilfen entscheidet zusätzlich die Abteilungsleitung.

Nun nimmt die fallführende Fachkraft Kontakt mit der Familie auf, um diese über die geeignete Maßnahme zu informieren. Stimmt die Familie der Maßnahme zu, wird der Antrag auf Hilfe zur Erziehung eingeholt.

Liegt die Genehmigung vor der Leitung vor, erstellt die Wirtschaftliche Jugendhilfe einen Bewilligungsbescheid. Anschließend nimmt die fallführende Fachkraft Kontakt mit dem ambulanten bzw. stationären Träger auf und klärt die Bereitschaft zur Leistungserbringung sowie den möglichen Beginn der Hilfe. Bei stationären Maßnahmen ist ein Besuch der Einrichtung durch die Fachkraft obligatorisch.

Anschließend findet ein Erstkontakt der Familie und des Trägers unter Beisein der fallführenden Fachkraft statt. Dieser Kontakt wird als Start der Maßnahme betrachtet. Gleichwohl wird noch kein Hilfeplan geschrieben. Vielmehr dienen die ersten sechs Wochen als „Clearing“.

Im dann folgenden Hilfeplangespräch wird ein Protokoll geschrieben, das die Vereinbarungen und Ziele der Hilfe enthält.

Eine Überprüfung des Hilfeverlaufs wird nach sechs Monaten vorgenommen. Die Fortschreibung erfolgt nach zwölf Monaten. Eine verkürzte Überprüfung des Hilfeverlaufs auf drei Monate gibt es bei stationären Hilfen von über 16-Jährigen. Hier erfolgt die Fortschreibung des Hilfeplans bereits nach sechs Monaten.

Rückkehroptionen werden im Rahmen der individuellen Hilfeplanung standardmäßig überprüft. Dafür gibt es in der Jugendamtssoftware im Bereich der Vereinbarungen ein gesondertes Feld. Eintragungen werden dann automatisch in das Hilfeplandokument übernommen. Zudem werden Möglichkeiten der „Inpflegegabe“ bzw. Adoption erwogen. Ferner wird ab dem 16. Lebensjahr mit der Verselbständigung begonnen. Weitere Ausführungen zur Rückkehroption sowie zur Verselbständigung erfolgen im Kapitel 3.7.2.3 „Heimerziehung, sonstige betreute Wohnform“.

### **3.5.1.2 Fallsteuerung**

#### **→ Feststellung**

Die Verfahrensstandards bieten eine gute Voraussetzung für die Steuerung der Hilfefälle. Zudem erfolgt eine enge Fallbegleitung im Rahmen des Hilfeplanverfahrens.

*Jeder Hilfefall sollte in einem strukturierten Prozess gesteuert und betreut werden. Dabei sind unter Berücksichtigung der vorgegebenen Verfahrensstandards folgende Schritte von besonderer Bedeutung:*

- *Eine strukturierte fachliche Zugangssteuerung sollte installiert sein.*
- *Die Einbindung der Wirtschaftlichen Jugendhilfe sollte frühzeitig erfolgen, insbesondere zu Fragen der sachlichen Zuständigkeit (Kostenerstattungsansprüche).*

- *Die Auswahl eines passenden Leistungserbringers erfolgt z.B. mit Unterstützung eines Anbieterverzeichnisses, in dem die Leistungserbringer mit Angeboten und Kosten sowie den bisherigen Erfahrungswerten aus einer Zusammenarbeit enthalten sind. Bei mehreren grundsätzlich in Frage kommenden Anbietern wird der wirtschaftlichste ausgewählt.*
- *Es besteht ein enger Kontakt mit dem Leistungserbringer auf der Grundlage der Vereinbarungen in der Hilfeplanung mit dem Ziel, die Wirkung der Hilfe regelmäßig zu evaluieren und einem unplanmäßigen Abbruch der Hilfe entgegenzuwirken. Es erfolgt eine regelmäßige Fortschreibung des Hilfeplanes in nicht zu langen Intervallen.*
- *Die Laufzeit der Hilfe wird auf das notwendige Maß begrenzt und, soweit fachlich vertretbar, eine zeitnahe Anpassung bzw. schrittweise Reduzierung der Hilfe eingeleitet.*

Die Fachkräfte der Abteilung Erziehungshilfen/Soziale Dienste der **Stadt Recklinghausen** bearbeiten ihre Hilfefälle anhand standardisierter und verbindlicher Prozesse.

Im Rahmen der Zugangsteuerung prüft der Allgemeinen Sozialen Dienst, ob niedrighschwellige Beratungs- und Begleitungsangebote bereits ausreichen, um einer Familie die Unterstützung zu geben, die sie braucht.

Um herauszufinden, ob ein Hilfebedarf besteht, erfolgen im Regelfall mehrere Gespräche mit der Familie und den Kindern und auch mit betroffenen Institutionen wie der Schule. Auch Hausbesuche werden häufig vorgenommen. Dies wird fallindividuell entschieden.

In dem Zuge dieser Erstgespräche wird auch die örtliche Zuständigkeit geprüft. Zur Unterstützung wird das „Zuständigkeitsschema“ herangezogen, das durch die verschiedenen Konstellationen des § 86 Abs. 1 bis 4 SGB VIII leitet. Die Einbindung der Wirtschaftlichen Jugendhilfe insbesondere zu Fragen der sachlichen Zuständigkeit findet ebenfalls frühzeitig statt.

Die Stadt Recklinghausen hat den Falleingang in ihren Verfahrensstandards bisher nicht näher beschrieben. Vielmehr entscheiden die Fachkräfte anhand ihres Erfahrungsschatzes, wie viele Kontakte nötig sind, um zu beurteilen, ob eine Hilfe erforderlich ist, oder andere präventive Angebote ausreichen. Daher kann der Prozessablauf von Fachkraft zu Fachkraft abweichend sein. Gleichwohl stellt die Eingangsberatung einen wichtigen Faktor dar, um die Falldichte auf einem niedrigen Niveau zu halten. Ein einheitliches Vorgehen ist an dieser Stelle demnach besonders wichtig.

Folglich sollte die Abteilung Erziehungshilfen/Soziale Dienste die Eingangsberatung durch eine Prozessbeschreibung sowie eine visuelle Darstellung in Form eines Ablaufdiagramms noch transparenter gestalten. Ferner würde sich das Verständnis für die Abfolge der einzelnen Schritte noch verbessern.

#### → **Empfehlung**

Die Stadt Recklinghausen sollte die Zugangssteuerung weiter verbessern, indem der Prozess der Eingangsberatung vereinheitlicht und genau beschrieben wird.

Um geeignete Leistungsanbieter auszuwählen, sollte ein Anbieterverzeichnis vorhanden sein. Hierin sollte beispielsweise eine Beschreibung des Leistungsangebotes der Träger, der Betreuungsschlüssel und die Aufwendungen je Fachleistung enthalten sein.

Die Auswahl eines passenden Leistungserbringers erfolgt in Recklinghausen ohne Unterstützung eines Anbieterverzeichnisses. Gleichwohl gibt es eine Auflistung aller Konzeptionen und Angebote der gängigen Träger in Recklinghausen. Diese wird den Fachkräften im Rahmen der Einarbeitung zur Verfügung gestellt und bei der Trägerauswahl herangezogen. Zudem hat der Fachbereich Kinder, Jugend und Familie mit den „meistbelegten“ ambulanten Trägern vor Ort Entgelte vereinbart. Dabei gibt es eine Übersicht, die die Entgelte für die Fachleistungsstunde der einzelnen Hilfearten und das jeweilige Betreuungslevel<sup>19</sup> sowie die Betreuungsdichte enthält. Demnach liegen alle Informationen vor, um einen geeigneten Leistungsanbieter auszuwählen.

Die passgenaue Steuerung des Stundenumfangs der Hilfe ist ebenfalls essenziell. Diese erfolgt in Recklinghausen über die Auswahl des Levels im Rahmen einer engen Fallbegleitung. In den Überprüfungsgesprächen wird stets erörtert, ob das vereinbarte Stundenkontingent auch weiterhin passend ist. Dabei gilt die jeweils vereinbarte Stundenzahl bis zur nächsten Überprüfung als Obergrenze und darf von den Fachkräften der Träger nicht überschritten werden. Dies bewertet die gpaNRW positiv.

Gemäß des „Qualitätsentwicklungskonzepts für die ambulanten erzieherischen Hilfen“ ist die Umsetzung der ambulanten Hilfen zudem stets unter Berücksichtigung der Wirtschaftlichkeit zu betrachten. Dabei soll die Zielerreichung mit dem geringstmöglichen Aufwand erreicht werden. Dies wird auf der Basis von Laufzeiten-Auswertungen gemeinsam mit den Trägern reflektiert.

Auch im Hinblick auf die Angebote der stationären Träger gibt es eine Übersicht über die Entgeltvereinbarungen. Diese führt u.a. die Angebotsart, den Betreuungsschlüssel sowie den Tagessatz auf. Auch hier werden die Entgeltvereinbarungen jährlich angepasst. Diese richten sich nach den Empfehlungen der KGSt<sup>20</sup> bzgl. der Kosten eines Arbeitsplatzes und dem Index für allgemeine Lebenskosten.

Es besteht eine enge Fallbegleitung sowie ein enger Kontakt mit den Leistungserbringern auf Grundlage der Vereinbarung in der Hilfeplanung und entsprechend der Standards des Qualitätsentwicklungskonzeptes. Für die Hilfeplanung ist eine dreimonatige bzw. halbjährliche Überprüfung des Hilfebedarfs und zur Zielerreichung vorgesehen. Zudem gibt es eine Berichtspflicht vor den Hilfeplangesprächen.

Zusätzlich zu den Treffen im Rahmen der AG § 78 SGB VIII finden mit den ambulanten und stationären Trägern vor Ort regelmäßig Qualitätsdialoge statt. Die Zusammenarbeit mit den Trägern ist auskunftsgemäß sehr vertrauensvoll.

Die Laufzeiten von ambulanten Hilfen betragen standardmäßig ein Jahr und unterliegen einer halbjährlichen Überprüfung. Ab 16 Jahren beträgt die Laufzeit einer stationären Hilfe dann ein halbes Jahr und wird bereits nach einem Vierteljahr überprüft. Die Laufzeiten der Hilfen werden in den Qualitätsdialogen genau besprochen. Grundsätzlich ist ein Hilfefall innerhalb von zwei Jahren zu beenden. Ist eine längere Laufzeit erforderlich, ist der Hilfefall erneut in der Fallkonfe-

<sup>19</sup> Die ambulanten Hilfen werden in drei Levels gewährt. Je nach Hilfeart und vereinbartem Level werden 1,5, 3 oder 4,5 bzw. drei, sechs oder neun Fachleistungsstunden je Woche gewährt.

<sup>20</sup> Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement

renz vorzustellen. Die Laufzeitbegrenzungen werden in der Jugendamtssoftware als Wiedervorlagen eingerichtet. Neben der fallführenden Fachkraft sind diese auch von der Sachgebietsleitung und Wirtschaftlichen Jugendhilfe einsehbar.

### 3.5.1.2.1 Auswirkungen der Corona-Pandemie

Die Corona-Pandemie hat sich auf die Arbeit in der Abteilung Erziehungshilfen/Soziale Dienste auf vielfältige Weise ausgewirkt. Beispielsweise wurden zwei Teams gebildet, die im tageweisen Wechsel vor Ort gearbeitet haben. Zudem wurden Home-Office-Möglichkeiten etabliert.

Gleichwohl waren die Gesamtfallzahlen im Bereich Hilfe zur Erziehung im Jahr 2020 in etwa vergleichbar zum Vorjahr bzw. nachfolgenden Jahr.

Auch die Fallsteuerung hat sich während der Corona-Pandemie nur geringfügig verändert. Beratungen nach §§ 16 ff. SGB VIII fanden unter Einhaltung der Schutzmaßnahmen weiterhin persönlich, aber auch in Form von Telefon- und Videoberatungen statt. Zudem wurden im Rahmen der Hilfeplanverfahren „Open-Air-Gespräche“ und „Tür-zu-Tür-Spaziergänge“ eingeführt. Zudem wurden weiterhin Hausbesuche vorgenommen, um den Kontakt zu den Familien und die ggf. erforderliche Inaugenscheinnahme der Kinder bzw. Jugendlichen zu gewährleisten.

Positiv ist, dass die Standards im Hilfeplanverfahren in der Corona-Pandemie nahezu durchgängig eingehalten werden konnten und können.

Die Meldungen einer möglichen Kindeswohlgefährdung nach § 8a SGB VIII waren deutlich höher. Im Jahr 2020 wurden gemäß der eigenen Statistik rund 30 bis 35 Prozent mehr Kindeswohlgefährdungen gemeldet als noch im Jahr 2019. Dennoch konnten auskunftsgemäß alle Standards zur Feststellung einer möglichen Kindeswohlgefährdung eingehalten werden.

### 3.5.1.3 Kostenerstattungsansprüche

#### → Feststellung

Die Wirtschaftliche Jugendhilfe der Stadt Recklinghausen prüft mögliche Kostenerstattungsansprüche frühzeitig und macht diese umfassend geltend. Auf verschriftlichte Verfahrensstandards wird dabei bisher nicht zurückgegriffen.

*Grundsätzlich ist für die Gewährung von Hilfen zur Erziehung das örtliche Jugendamt zuständig. Die örtliche Zuständigkeit ist in §§ 86 ff. SGB VIII geregelt. Unter bestimmten Voraussetzungen hat das Jugendamt, das die Hilfen zur Erziehung gewährt, gegenüber einem anderen örtlichen oder überörtlichen Träger der Jugendhilfe gemäß §§ 89 ff. SGB VIII einen Kostenerstattungsanspruch auf Erstattung der Aufwendungen. Die Prüfung und Geltendmachung von Kostenerstattungsansprüchen erfolgt in der Regel durch die Wirtschaftliche Jugendhilfe. Diese sollte deshalb möglichst früh in den Hilfeplanprozess einbezogen werden. Für die Prüfung und Geltendmachung von Kostenerstattungsansprüchen sollten Prozesse und Standards definiert sein, um zu gewährleisten, dass diese zeitnah und umfassend geltend gemacht werden.*

Die Wirtschaftliche Jugendhilfe der **Stadt Recklinghausen** ist unter anderem für die Prüfung und Geltendmachung von Kostenerstattungsansprüchen zuständig.

Verfahrensabläufe sind bekannt und insbesondere die frühzeitige Einbindung der Wirtschaftlichen Jugendhilfe ist obligatorisch. Dabei erfolgt die Prüfung und Geltendmachung von Kostenerstattungsansprüchen unmittelbar zu Beginn der Hilfe. Je nach Bedarf nehmen die Fachkräfte auch an Fallberatungen teil. Zudem gehen alle Hilfeplandokumente der Wirtschaftlichen Jugendhilfe zu und werden auf diesem Wege nochmal auf etwaige Kostenerstattungsansprüche überprüft.

Die Fachkräfte der Wirtschaftlichen Jugendhilfe treffen sich gemeinsam mit der Sachgebietsleitung zu einer wöchentlichen Teambesprechung. Dabei werden u.a. auch Hilfefälle mit anspruchsvollen Kostenerstattungsansprüchen beraten.

Ferner ist die Sachgebietsleitung der Wirtschaftlichen Jugendhilfe Mitglied des Arbeitskreises Rhein Ruhr sowie des LWL Arbeitskreises Wirtschaftliche Jugendhilfe Süd und nutzt die Möglichkeiten des überörtlichen Austausches. Darüber hinaus werden gemeinsame Handlungsempfehlungen u.a. für den Bereich Kostenerstattungsansprüche erarbeitet. Auch nehmen die Fachkräfte der Wirtschaftlichen Jugendhilfe regelmäßig an Fortbildungen teil.

Im Hinblick auf externe Fallübernahmen beziehungsweise Fallabgaben richtet sich die Wirtschaftliche Jugendhilfe nach dem „Verfahrensablauf bei Zuständigkeitswechsel“ des LWL-Jugendamtes<sup>21</sup>. Dabei handelt es sich um eine Vereinbarung der Mitglieder der Arbeitskreise Wirtschaftliche Jugendhilfe Nord und Süd, die den Verfahrensablauf „Zuständigkeitswechsel“ einschließlich benötigter Unterlagen skizziert.

Um sicherzustellen, dass Kostenerstattungsansprüche rechtzeitig geltend gemacht werden, führt die Wirtschaftliche Jugendhilfe zudem eine Aufgabenliste, in der beispielsweise Zeitpunkte für die Erstellung von Forderungsnachweisen nach §§ 89 a und d SGB VIII hinterlegt sind.

Ferner unterstützt die Jugendamtssoftware den Prozess der Geltendmachung von Kostenerstattungsansprüchen sowohl über automatische Hinweise, beispielsweise bei Umzügen von Sorgeberechtigten, als auch über manuell angelegte Wiedervorlagen.

Ergänzend werden im Rahmen des Controllings die Fallzahlen und Aufwendungen von Vollzeitpflgefällen mit Kostenerstattungen monatsgenau erfasst und somit Transparenz geschaffen.

Die Wirtschaftlichen Jugendhilfe der Stadt Recklinghausen hat bereits viele Bausteine für eine gute Steuerung der Kostenerstattungen etabliert. Gleichwohl sind diese bisher nicht verschriftlicht. Dies würde aus Sicht der gpaNRW jedoch zu mehr Transparenz führen und stellt zudem sicher, dass Kostenerstattungen stets zeitnah und umfassend bearbeitet werden.

Nun gilt es, die gelebte Praxis zu verschriftlichen. Beispielsweise sollte definiert werden, welche Informationen die Fachkräfte des Allgemeinen Sozialen Dienstes an die Wirtschaftliche Jugendhilfe geben muss, damit eine zeitnahe Prüfung erfolgen kann.

#### → **Empfehlung**

Zur weiteren Verbesserung der Steuerung sollte die Wirtschaftliche Jugendhilfe die Verfahrensstandards für die Prüfung und Geltendmachung von Kostenerstattungsansprüchen verschriftlichen und Prozessabläufe beschreiben.

<sup>21</sup> Landschaftsverband Westfalen-Lippe, LWL-Landesjugendamt, Münster

## 3.5.2 Prozesskontrollen

### → Feststellung

Bei der Stadt Recklinghausen finden prozessintegrierte Kontrollen über die Verfahrensstandards statt. Technische Plausibilitätsprüfungen in Form von Wiedervorlagen sind in der Jugendamtssoftware eingerichtet. Prozessunabhängige Kontrollen finden bisher lediglich anlassbezogen statt.

*Für die Aufgabenerledigung im Bereich der Hilfe zur Erziehung sollten prozessintegrierte Kontrollmaßnahmen, technische Plausibilitätsprüfungen und prozessunabhängige Kontrollen vorhanden sein. Mit den Prozesskontrollen sollte erreicht werden, dass die Beachtung und Einhaltung von festgelegten Vorgaben für den Workflow und die Verfahrensstandards sowie die rechtmäßige Aufgabenerledigung nachvollzogen werden können.*

In der Abteilung Erziehungshilfen/Soziale Dienste der **Stadt Recklinghausen** finden prozessintegrierte Kontrollen insbesondere über die im Qualitätshandbuch hinterlegten Verfahrensstandards statt.

Die Einhaltung der Verfahrensstandards wird dabei durch die jeweilige Sachgebietsleitung beziehungsweise durch die Abteilungsleitung Erziehungshilfen/Soziale Dienste im Rahmen der Hilfeplanung überprüft. Auch das 4-Augen-Prinzip wird bei jeder Hilfebewilligung eingehalten. Dies findet in der Form statt, dass der anspruchsbegründende Bericht von der Sachgebietsleitung bzw. bei Hilfen nach §§ 33, 34 SGB VIII durch die Abteilungsleitung abgezeichnet wird. Zudem ist in der Jugendamtssoftware bei ambulanten Maßnahmen eine Freigabe durch die Sachgebietsleitung und bei stationären Maßnahmen eine Freigabe durch die Abteilungsleitung erforderlich.

Um die Einhaltung der Verfahrensstandards sowie die rechtmäßige Aufgabenerledigung nachzuvollziehen, sind neben den prozessintegrierten Kontrollen regelmäßige prozessunabhängige Kontrollen sinnvoll. Beispielsweise könnten nach Einführung der neuen Jugendamtssoftware folgende Parameter monatlich im Rahmen von standardisierten Controlling-Berichten ausgewertet werden:

- Fehlende Angaben zu Hilfebeginn,
- Fehlender Hilfeplan,
- Fortschreibungstermin ist überschritten und
- geplantes Beendigungsdatum ist überschritten.

Fehlende Angaben oder Unterlagen wären anschließend durch die zuständige ASD-Fachkraft zu ergänzen.

Zudem finden anlassbezogen, beispielsweise bei Beschwerdeverfahren oder bei kostenintensiven Fällen, zusätzliche Prüfungen statt. Festlegungen zu Art und Umfang der Kontrollen oder feste Quoten der zu prüfenden Akten gibt es jedoch nicht. Denkbar ist hier eine standardisierte und stichprobenartige Aktenprüfung, die mithilfe einer Checkliste vorgenommen wird. Hierdurch kann festgestellt werden, ob die Aktenlage nachvollziehbar dokumentiert ist und einer gerichtlichen Prüfung standhält.

Im Einarbeitungskonzept ist die Aktenführung bzw. insbesondere der Akteninhalt beschrieben. Darauf aufbauend könnte eine entsprechende Checkliste erarbeitet werden.

Technische Plausibilitätsprüfungen werden in Recklinghausen in Form von Wiedervorlagen genutzt. Beispielsweise wird damit die Fortschreibung des Hilfeplans terminiert und auch ausgewertet. Die Wiedervorlagen werden durch die zuständigen Fachkräfte gesetzt und sind seitens der Sachgebietsleitungen und ASD-Leitung einsehbar. Ist der Fortschreibungstermin mehr als sieben Werktage überschritten, werden die Sachgebietsleitung bzw. Abteilungsleitung von der Wirtschaftlichen Jugendhilfe informiert.

Zudem soll es nach Einführung der neuen Jugendamtssoftware möglich sein, die Fachkräfte mittels eines Workflows durch die Prozesse zu führen und diese dabei zu unterstützen, dass alle erforderlichen Informationen hinterlegt werden. Somit sichern die Eingabemasken in der neuen Jugendamtssoftware einheitliche Verfahrensweisen.

Die Stadt Recklinghausen hat keine Warnliste, die die zu bearbeitenden Fälle nach Prioritäten aufzeigt. Zudem gibt es auch keine schriftlich festgelegten Standards, welche Maßnahmen bei zu niedriger Personalausstattung, Überlastung sowie bei Rückständen zu ergreifen sind.

Gleichwohl hat jede Fachkraft einen Tandempartner, der die Urlaubs- und Krankheitsvertretung übernimmt. Bei der Krankheitsvertretung priorisiert die Sachgebietsleitung gemeinsam mit dem Tandempartner die Hilfefälle nach Aktenlage. Ist eine längere Vertretung erforderlich, werden die zu bearbeitenden Hilfefälle gleichmäßig auf das gesamte Team verteilt. Auch werden die Zuschnitte der Bezirke regelmäßig überprüft und angepasst, um mögliche Überlastungen und damit einhergehende Rückstände zu vermeiden.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Recklinghausen sollte prozessunabhängige Kontrollen zusätzlich in Form einer standardisierten Aktenprüfung einführen. Dabei sollte sie beispielsweise Regelungen hinsichtlich des Umfangs der Kontrolle sowie Prüfquoten festlegen.

## 3.6 Personaleinsatz

Zum Personaleinsatz im Handlungsfeld Hilfe zur Erziehung betrachtet die gpaNRW schwerpunktmäßig die Stellenausstattung im Allgemeinen Sozialen Dienst (ASD) und in der Wirtschaftlichen Jugendhilfe (WiJu).

- Der Fachbereich Kinder, Jugend und Familie der Stadt Recklinghausen führt jährlich eine Personalbedarfsbemessung durch, um eine ausreichende Personalausstattung im ASD zu gewährleisten. Die qualitativ gute Einarbeitung neuer Fachkräfte wird mit einem umfassenden Einarbeitungskonzept sichergestellt.

*Eine Kommune sollte die notwendigen Personalressourcen vorhalten, um die Aufgaben im Prüfgebiet Hilfe zur Erziehung qualitativ gut bearbeiten zu können. Dies setzt eine sowohl quantitativ als auch qualitativ ausreichende Personalausstattung voraus. Hierfür ist eine Personalbedarfsplanung notwendig, die geplante und ungeplante Fluktuationen berücksichtigt. Außerdem sollte die Stadt ihr Personal auch qualitativ gut einarbeiten, qualifizieren und fortbilden.*

Die Abteilungsleitung der Abteilung Erziehungshilfen/Soziale Dienste des Fachbereichs Kinder, Jugend und Familie der **Stadt Recklinghausen** errechnet jeweils am Jahresanfang den Personalbedarf für den Allgemeinen Sozialen Dienst, den Pflegekinderdienst, die weiteren Spezialisierungen sowie die Wirtschaftliche Jugendhilfe.

Dabei wird die mittlere Bearbeitungszeit je Teilprozess mit der Anzahl der Fälle dieser Leistung multipliziert. Auf Basis der somit ermittelten Sollstärke findet ein Entwicklungsgespräch zwischen der Fachbereichsleitung sowie dem Personalservice statt. Soweit erforderlich, werden Stellen ausgeschrieben.

Geplante Fluktuationen wie Elternzeit oder Ruhestand werden bei der Personalbemessung vorausschauend berücksichtigt. Ungeplante Fluktuationen werden schnellstmöglich nachbesetzt. Dabei ist der Bereich des ASD von der Wiederbesetzungssperre befreit.

Der Fachkräftemangel ist auch in Recklinghausen spürbar. In der Vergangenheit konnten Stellen nicht problemlos nachbesetzt werden. Gleichwohl entsprach die Ist-Stellenausstattung zum Zeitpunkt der Prüfung dem ermittelten Soll.

Bei der Stadt Recklinghausen gibt es einige Maßnahmen, die die Arbeit in der Abteilung Erziehungshilfen/Soziale Dienste attraktiv gestalten. Beispielsweise erhalten bereits Berufseinsteiger die Entgeltgruppe S 14 TVöD-SuE<sup>22</sup>. Zudem besteht die Möglichkeit zum mobilen Arbeiten. Dafür werden die Fachkräfte mit Laptops und zwei Bildschirmen ausgestattet. Ferner erhalten die Fachkräfte im Außendienst vergünstigte Parkplätze. Daneben trägt die Stadt Recklinghausen seit 2021 das Qualitätssiegel „Familienfreundlicher Arbeitgeber“. Diese bescheinigt u.a. eine ausreichende Flexibilität, um Berufliches und Privates miteinander vereinbaren zu können.

Eine gute Einarbeitung ist der Abteilung Erziehungshilfen/Soziale Dienste wichtig. Demzufolge wurde ein Einarbeitungskonzept für die Einarbeitung neuer Fachkräfte im ASD erstellt. Die Einarbeitung wird von einer erfahrenen Fachkraft, der sog. „Anleitung“ begleitet und dauert grundsätzlich sechs Monate. Sie endet mit einer differenzierten Rückmeldung zum Arbeitsverhalten und persönlichen Wissensstand.

Auskunftsgemäß wird für den Bereich Wirtschaftliche Jugendhilfe derzeit ein Einarbeitungskonzept erarbeitet. Dies erfolgt überregional in den Arbeitskreisen „WiJu Nord“ und „WiJu Süd“ des LWL-Landesjugendamtes Westfalen.

### Personaleinsatz 2020

Kennzahlen	Recklinghausen	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Hilfeplanfälle HzE je Vollzeit-Stelle ASD	30	18	26	30	32	49	22
Hilfeplanfälle HzE je Vollzeit-Stelle WiJu	150	75	112	135	156	233	22

<sup>22</sup> Tarifvertrag für den öffentlichen Dienst, besonderer Teil für den Sozial- und Erziehungsdienst

Es sind die tatsächlich im Vergleichsjahr besetzten Ist-Stellen berücksichtigt. Diese sind als Vollzeit-Stellen erfasst. Nicht durchgängig besetzte Stellen sind entsprechend der tatsächlichen Anwesenheit eingeflossen. Langzeiterkrankungen sind bereinigt. Eine Langzeiterkrankung liegt dann vor, wenn der Ausfall im Betrachtungsjahr länger als sechs Monate dauert. Vertretungskräfte für krankheitsbedingte Ausfälle sind berücksichtigt.

Wir haben die Aufgabeninhalte der Stellen einheitlich definiert. Sofern zusätzliche Aufgaben durch die Mitarbeitenden erledigt werden, sind diese aus den Stellenanteilen herausgerechnet worden.

Für den Allgemeinen Sozialen Dienst wurden im Jahr 2020 insgesamt 19,9 Vollzeit-Stellen erfasst. Bei der Wirtschaftlichen Jugendhilfe wurden vier Vollzeit-Stellen berücksichtigt.

### 3.6.1 Allgemeiner Sozialer Dienst

- Die Fachkräfte des Allgemeinen Sozialen Dienstes bearbeiten in Recklinghausen gleich viele Hilfeplanfälle je Vollzeit-Stelle wie der Durchschnitt der Vergleichskommunen.

Für die Stellenausstattung des Allgemeinen Sozialen Dienstes hat die gpaNRW einen Personalrichtwert ermittelt. Der Personalrichtwert ist ein Erfahrungswert aus vorausgegangenen überörtlichen Prüfungen. Dieser liegt bei 30 Hilfeplanfällen nach § 36 SGB VIII je Vollzeit-Stelle. Der Personalrichtwert dient als Orientierung für die Personalausstattung des ASD im interkommunalen Vergleich. Er kann eine eigene Stellenbemessung nicht ersetzen.

Im Jahr 2020 beläuft sich der Personaleinsatz im Bereich des ASD bei der **Stadt Recklinghausen** auf rund 20 Vollzeit-Stellen (inklusive Spezialdienste Pflegekinderdienst und Eingliederungshilfe) und es wurden 599 Hilfeplanfälle im Bereich der Hilfe zur Erziehung bearbeitet. Daraus ergibt sich ein Fallvolumen von 30 Hilfeplanfällen je Vollzeit-Stelle. Damit bearbeitet der ASD der Stadt Recklinghausen gleich viele Hilfeplanfälle je Vollzeit-Stelle wie der Durchschnitt der großen kreisangehörigen Kommunen.

### 3.6.2 Wirtschaftliche Jugendhilfe

- Die Fachkräfte der Wirtschaftlichen Jugendhilfe bearbeiten in Recklinghausen mehr Hilfeplanfälle je Vollzeit-Stelle als die Mehrheit der Vergleichskommunen.

Die Wirtschaftliche Jugendhilfe stellt die finanziellen Mittel für die erzieherischen Hilfen bereit und übernimmt die verwaltungstechnischen Abläufe der Hilfestellung. Für die Stellenausstattung der Wirtschaftlichen Jugendhilfe hat die gpaNRW einen Personalrichtwert ermittelt. Dieser liegt bei 140 Hilfeplanfällen nach § 36 SGB VIII je Vollzeit-Stelle. Der Personalrichtwert dient als Orientierung für die Personalausstattung der WiJu im interkommunalen Vergleich. Er kann eine eigene Stellenbemessung nicht ersetzen.

Im Jahr 2020 beläuft sich der Personaleinsatz im Bereich der WiJu bei der **Stadt Recklinghausen** auf vier Vollzeit-Stellen. Das Fallvolumen beträgt im Bereich Hilfe zur Erziehung 150 Hilfeplanfälle je Vollzeit-Stelle. Damit positioniert sich die Stadt Recklinghausen in der Hälfte der Vergleichskommunen mit mehr Hilfeplanfällen je Vollzeit-Stelle.

## 3.7 Leistungsgewährung

### 3.7.1 Fehlbetrag und Einflussfaktoren

- Die niedrige Falldichte wirkt sich positiv auf den Fehlbetrag Hilfe zur Erziehung der Stadt Recklinghausen aus.

*Eine Kommune sollte den Fehlbetrag Hilfe zur Erziehung unter Berücksichtigung einer bedarfsgerechten Versorgung durch geeignete Steuerungsmaßnahmen so niedrig wie möglich halten.*

Der Fehlbetrag Hilfe zur Erziehung beinhaltet das ordentliche Ergebnis zuzüglich der internen Leistungsverrechnungen für Gebäudeaufwendungen, sofern diese nicht im ordentlichen Ergebnis enthalten sind.

Die gpaNRW hat das Produkt Hilfe zur Erziehung im Rahmen der Datenerfassung einheitlich definiert.

Das diesem Bericht zugrundeliegende Ergebnis für Hilfe zur Erziehung der **Stadt Recklinghausen** ist nicht mit dem ordentlichen Ergebnis der Produktgruppe 06.363 „Sonstige Leistungen zur Förderung junger Menschen und Familien“ des Haushaltsplans 2022 der Stadt Recklinghausen gleichzusetzen. Vielmehr setzt sich dieses aus den folgenden Produkten zusammen:

- Präventive Angebote und Maßnahmen für Eltern und junge Menschen,
- Erziehungshilfen, Beistandschaften und Betreuung für Erwachsene und
- Gerichtshilfen.

Dabei beinhaltet das Produkt 06.363.02 Erziehungshilfen, Beistandschaften und Betreuung für Erwachsene u.a. die Hilfe zur Erziehung.

Gleichwohl hat der Fachbereich Kinder, Jugend und Familie die Aufwendungen und Erträge entsprechend der Datenanforderung der gpaNRW zusammengestellt und aufbereitet.

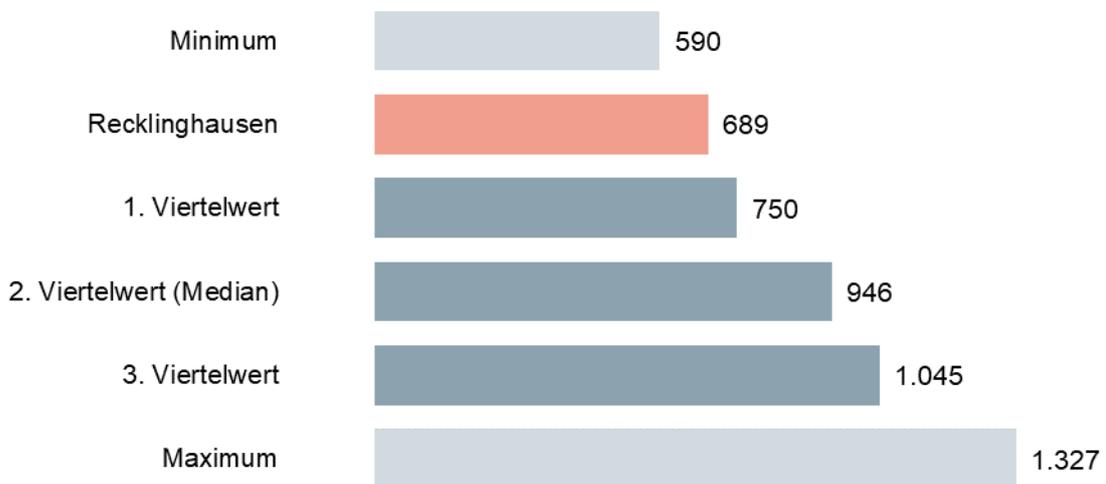
Der Fehlbetrag Hilfe zur Erziehung der Stadt Recklinghausen beläuft sich im Jahr 2020 auf rund 14,9 Mio. Euro.

Auf der Aufwandsseite wird der Fehlbetrag insbesondere durch die Transferaufwendungen und die Personalaufwendungen beeinflusst. Die Transferaufwendungen betragen im Jahr 2020 rund 15,3 Mio. Euro und die Personalaufwendungen belaufen sich 2020 auf rund 2,3 Mio. Euro.

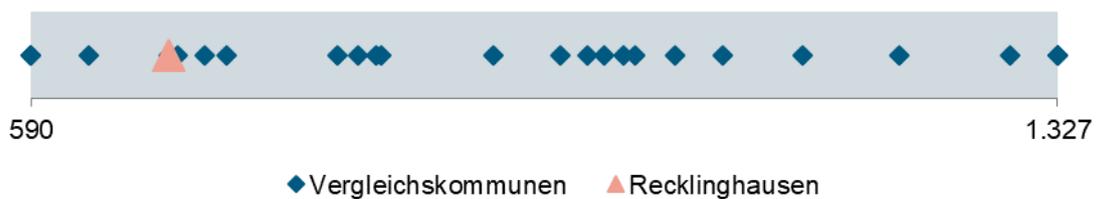
Auf der Ertragsseite sind die Kostenerstattungen die Position mit dem größten Volumen. 2020 konnten hier rund 2,0 Mio. Euro vereinnahmt werden.

Einwohnerbezogen stellt sich der Fehlbetrag Hilfe zur Erziehung für das Jahr 2020 im interkommunalen Vergleich wie folgt dar:

### Fehlbetrag HzE je Einwohner von 0 bis unter 21 Jahre in Euro 2020



In den interkommunalen Vergleich sind Werte von 22 Kommunen eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



Die Stadt Recklinghausen hat einen Fehlbetrag HzE je Jugendeinwohner, der niedriger ist als bei drei Viertel der Vergleichskommunen. Lediglich zwei große kreisangehörige Kommunen weisen einen noch niedrigeren Fehlbetrag HzE aus.

### Fehlbetrag HzE je Einwohner von 0 bis unter 21 Jahre im Zeitreihenvergleich

2017	2018	2019	2020
546	570	657	689

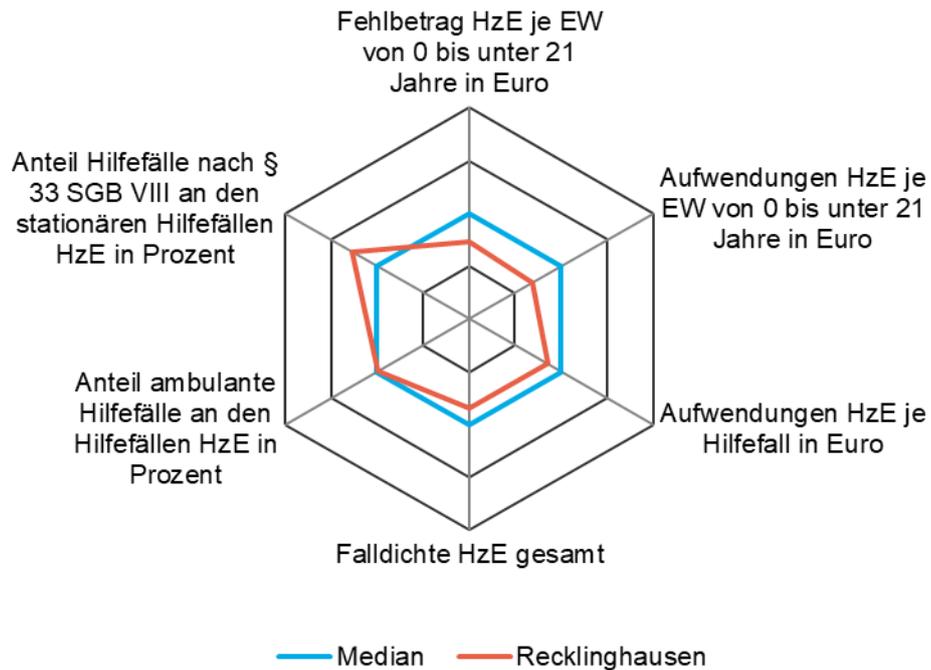
Der Zeitreihenvergleich zeigt, dass der Fehlbetrag HzE steigt. Dies ist insbesondere auf deutlich gesunkene Kostenerstattungen zurückzuführen. 2017 wurden hier noch rund 4,8 Mio. Euro vereinnahmt, 2020 lediglich rund 2,0 Mio. Euro. Hier wirkt sich die in dem Zeitraum spürbar gesunkene Zahl der Hilfefälle im Bereich der unbegleiteten minderjährigen Flüchtlinge aus, bei der das Land NRW für die Kostenerstattungen eingetreten ist.

Eine weitere Ursache für den steigenden Fehlbetrag sind die im Zeitverlauf gestiegenen Personalaufwendungen. Die Transferaufwendungen sind in den Jahren 2017 bis 2020 trotz sinkender Fallzahl nahezu konstant.

Gleichwohl sortiert sich der Fehlbetrag HzE stets in dem Viertel der Vergleichskommunen mit den niedrigsten Werten ein.

Der Fehlbetrag Hilfe zur Erziehung wird durch verschiedene Faktoren beeinflusst. Die gpaNRW betrachtet sie nachfolgend.

### Einflussfaktoren Fehlbetrag Hilfe zur Erziehung 2020



Der Index (blaue Linie) bildet den Median der obigen Kennzahlen im interkommunalen Vergleich ab. Die rote Linie stellt die Positionierung der Kommune im Verhältnis zum Index dar. Dabei bildet ein Wert der Kommune außerhalb des Index einen höheren und innerhalb einen niedrigeren Wert als der Index ab.

Die Kennzahlen des dargestellten Netzdiagramms weisen deutliche Zusammenhänge auf. Die einwohnerbezogenen Kennzahlen „Fehlbetrag HzE je Einwohner von 0 bis unter 21 Jahre in Euro“ und „Aufwendungen HzE je Einwohner von 0 bis unter 21 Jahre in Euro“ werden von den Kennzahlen „Falldichte HzE“ und „Aufwendungen HzE je Hilfsfall in Euro“ beeinflusst.

Auf die „Aufwendungen HzE je Hilfsfall in Euro“ wirken sich wiederum der „Anteil ambulanter Hilfsfälle an den Hilfsfällen HzE in Prozent“ und der „Anteil der Hilfsfälle nach § 33 SGB VIII an den stationären Hilfsfällen in Prozent“ aus. Die „Falldichte HzE“ ist in erheblichem Maße von den Steuerungsleistungen des Jugendamtes abhängig.

Die Entwicklung der Kennzahlen des Netzdiagrammes in der Zeitreihe der Jahre 2017 bis 2020 wird in Tabelle 3 im Anhang zu diesem Berichtsteil dargestellt.

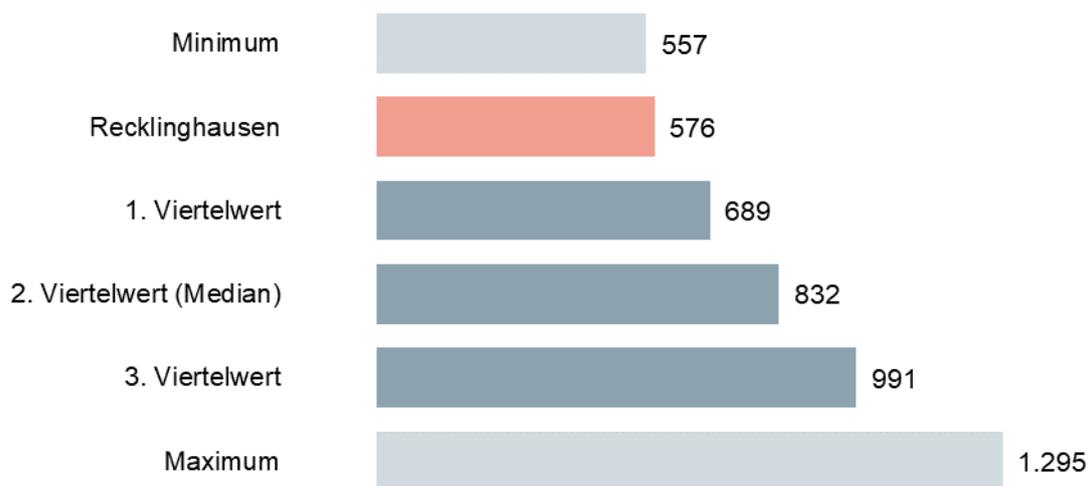
Die einzelnen Kennzahlen werden im Folgenden näher dargestellt und analysiert.

### 3.7.1.1 Aufwendungen Hilfe zur Erziehung

- Die Stadt Recklinghausen hat niedrige Aufwendungen HzE je Hilfefall. Verbunden mit einer niedrigen Falldichte erzielt Recklinghausen im interkommunalen Vergleich die zweitniedrigsten Aufwendungen je Einwohner von 0 bis unter 21 Jahre.

Die Aufwendungen Hilfe zur Erziehung umfassen die Transferaufwendungen für die ambulanten und stationären Hilfen nach den §§ 27 bis 35, 35a und 41 SGB VIII. Das sind absolut rund 12,4 Mio. Euro.

#### Aufwendungen HzE je Einwohner von 0 bis unter 21 Jahre in Euro 2020



In den interkommunalen Vergleich sind Werte von 26 Kommunen eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



Die Aufwendungen HzE je Jugendeinwohner der **Stadt Recklinghausen** sind niedriger als bei drei Viertel der großen kreisangehörigen Kommunen.

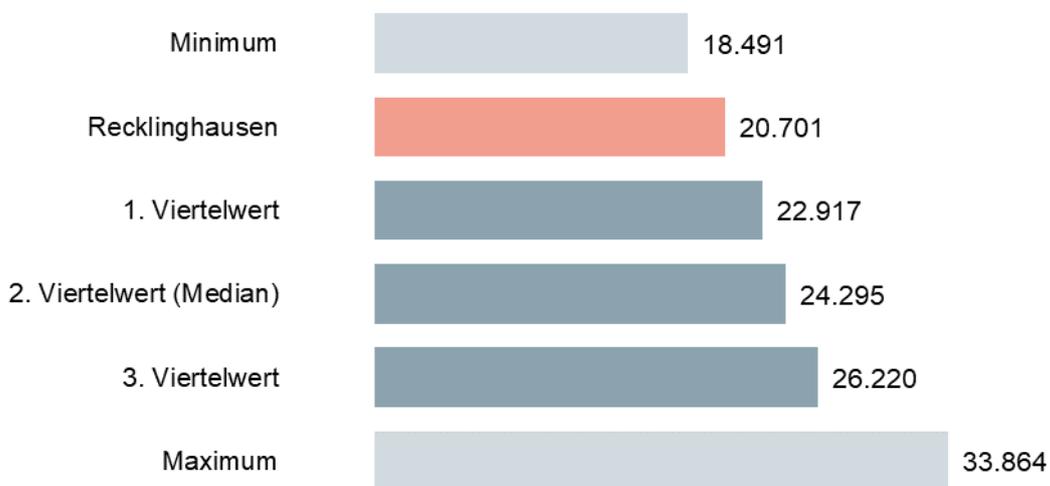
### Aufwendungen HzE je Einwohner von 0 bis unter 21 Jahre im Zeitreihenvergleich

2017	2018	2019	2020
569	558	596	576

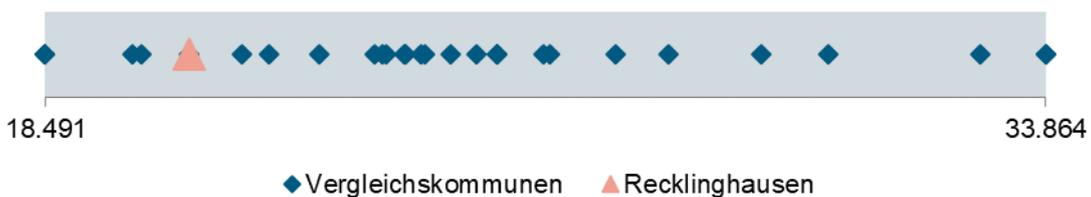
Der Zeitreihenvergleich zeigt lediglich geringfügig schwankende Aufwendungen HzE je Jugend-einwohner.

Entscheidend für die Beurteilung sind neben dem Einwohnerbezug auch die Aufwendungen je Hilfefall. In 2020 wurden in Recklinghausen insgesamt 599 Fälle bearbeitet, davon waren 352 Fälle ambulant und 247 Fälle stationär.

### Aufwendungen HzE je Hilfefall in Euro 2020



In den interkommunalen Vergleich sind Werte von 26 Kommunen eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



Die Aufwendungen HzE je Hilfefall der Stadt Recklinghausen sind niedriger als bei drei Viertel der Vergleichskommunen. Hier wirkt sich insbesondere der hohe Anteil Vollzeitpflegefälle an den stationären Hilfefällen aus.

Zudem wirken sich die niedrigen fallbezogenen Aufwendungen im Bereich der Heimerziehung sowie der jungen Volljährigen aus. Nähere Informationen hierzu finden sich im Kapitel 3.7.2 „Hilfen nach §§ 27 ff. SGB VIII“.

Differenziert man die Aufwendungen insgesamt nach ambulanten und stationären Aufwendungen je Hilfefall ist eine unterschiedliche Positionierung zu erkennen:

#### Aufwendungen HzE je Hilfefall ambulant und stationär 2020

Kennzahlen	Recklinghausen	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Ambulante Aufwendungen HzE je Hilfefall in Euro	11.821	7.598	9.773	11.426	13.016	16.855	26
Stationäre Aufwendungen HzE je Hilfefall in Euro	33.333	33.333	40.041	44.490	47.194	52.910	26

Bei den ambulanten Aufwendungen je Hilfefall ordnet sich Recklinghausen im Bereich des Medians des interkommunalen Vergleichs ein. Bei den stationären Aufwendungen je Hilfefall bildet Recklinghausen hingegen das Minimum bei den großen kreisangehörigen Kommunen. Dies ist insbesondere auf eine hohe Vollzeitpflegequote zurückzuführen. Dies wird im nachfolgenden Kapitel 3.7.1.3 „Anteil Vollzeitpflegefälle“ noch genauer ausgeführt. Zudem wirken sich hier die niedrigen fallbezogenen Aufwendungen im Bereich der Heimerziehung aus.

#### Aufwendungen HzE je Hilfefall ambulant und stationär im Zeitreihenvergleich

Kennzahlen	2017	2018	2019	2020
Ambulante Aufwendungen HzE je Hilfefall in Euro	11.151	11.175	12.386	11.821
Stationäre Aufwendungen HzE je Hilfefall in Euro	29.485	30.041	30.958	33.333

Während die ambulanten Aufwendungen je Hilfefall von 2017 bis 2020 nur geringfügig steigen, ist bei den stationären Aufwendungen je Hilfefall ein spürbarer Anstieg zu verzeichnen. Dies ist insbesondere auf steigende fallbezogene Aufwendungen im Bereich der Heimerziehung zurückzuführen.

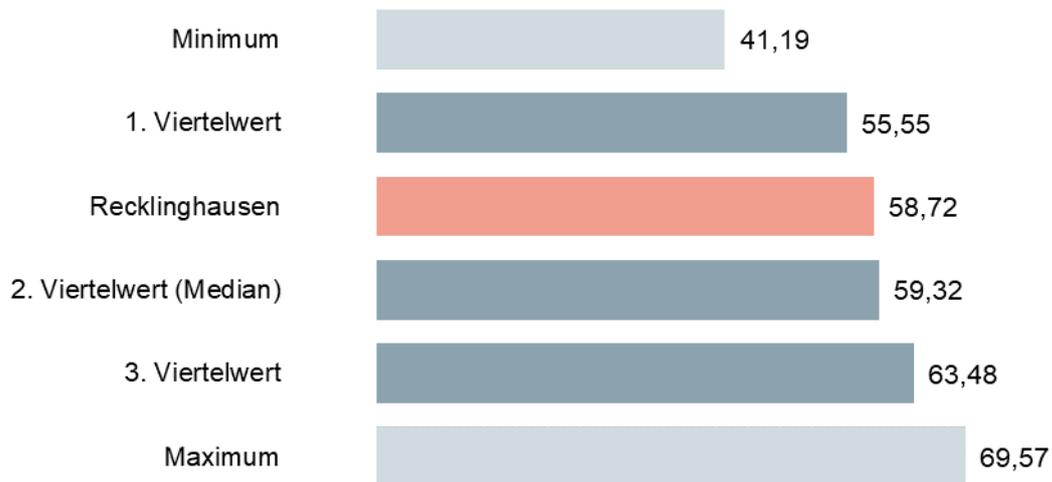
Gleichwohl werden die Auswirkungen auf die Aufwendungen HzE sowie auf den Fehlbetrag HzE je Jugendeinwohner unter anderem durch eine gegenläufige stationäre Falldichte gebremst. Dies wird im Kapitel 3.7.1.4 „Falldichte“ noch näher ausgeführt.

Die im Controllingbericht des Fachbereichs Kinder, Jugend und Familie aufgeführte Kennzahl „Aufwand für Hilfen zur Erziehung je Fall“ beläuft sich im Jahr 2020 auf 30.836 Euro. Der Wert ist höher als die „Aufwendungen HzE je Hilfefall“ aus diesem Prüfbericht. Begründet ist dies darin, dass die Stadt Recklinghausen die Aufwendungen des gesamten Produkts 06. 363 02 „Erziehungshilfen, Beistandschaften und Betreuung für Erwachsene“ ins Verhältnis zu den Hilfefällen nach § 27 ff. SGB VIII stellt. Die gpaNRW hingegen stellt hier lediglich die Transferaufwendungen für Hilfe zur Erziehung ins Verhältnis zu den Hilfefällen.

### 3.7.1.2 Anteil ambulanter Hilfefälle

- ➔ Der spürbare Anstieg des Anteils ambulanter Hilfefälle an den Hilfefällen HzE der Stadt Recklinghausen wirkt sich begünstigend auf die Aufwendungen HzE je Hilfefall aus.

#### Anteil ambulanter Hilfefälle an den Hilfefällen HzE in Prozent 2020



In den interkommunalen Vergleich sind Werte von 26 Kommunen eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



Die Mehrheit der Vergleichskommunen hat einen höheren Anteil ambulanter Hilfefälle an den Hilfefällen HzE als die Stadt Recklinghausen. Dabei wurden 352 ambulante Hilfefälle von insgesamt 599 Hilfefällen zugrunde gelegt.

#### Anteil ambulanter Hilfefälle an den Hilfefällen HzE in Prozent im Zeitreihenvergleich

2017	2018	2019	2020
49,05	53,19	56,93	58,72

Gleichwohl zeigt der Zeitreihenvergleich, dass der Anteil ambulanter Hilfefälle an den Hilfefällen HzE in den letzten Jahren deutlich gestiegen ist. Dies ist auf steigende ambulante Hilfefälle bei gleichzeitig sinkenden stationären Hilfefällen zurückzuführen. Dies ist eine positive Entwicklung, die sich begünstigend auf die Aufwendungen HzE je Hilfefall auswirkt.

Die im Controllingbericht des Fachbereichs Kinder, Jugend und Familie aufgeführte Kennzahl „Anteil der ambulanten Hilfen an allen Hilfen nach §§ 27 ff. SGB VIII“ beträgt im Jahr 2020 63,7 Prozent. Diese Kennzahl ist im Vergleich zu der oben aufgeführten Kennzahl etwas höher, entspricht aber derselben Erhebungssystematik.

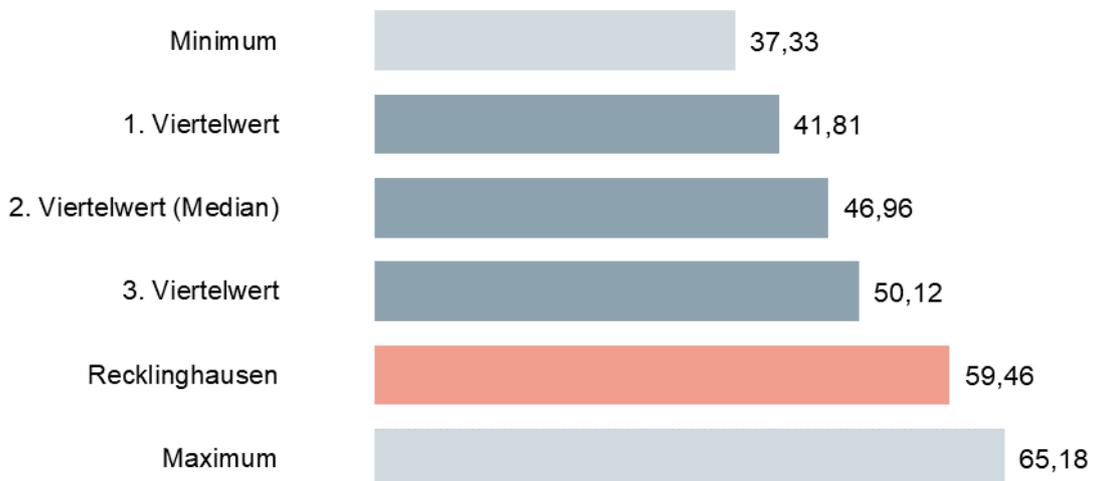
### 3.7.1.3 Anteil Vollzeitpflegefälle

- Die hohe Vollzeitpflegequote wirkt sich positiv auf die Aufwendungen HzE sowie den Fehlbetrag HzE aus.

Bei der Vollzeitpflege wird das Kind oder der Jugendliche in einer Pflegefamilie oder Erziehungsstelle untergebracht. Die Fremdunterbringung ermöglicht das Aufwachsen in einem Familiensystem. Außerdem ist diese Unterbringung unter Berücksichtigung von wirtschaftlichen Aspekten deutlich günstiger als eine Heimunterbringung und kann den Fehlbetrag der Hilfen zur Erziehung positiv beeinflussen.

In 2020 waren 147 der 247 stationären Hilfefälle der **Stadt Recklinghausen** Vollzeitpflegefälle. Das ist ein Anteil von rund 59 Prozent.

#### Anteil Vollzeitpflegefälle nach § 33 SGB VIII an den stationären Hilfefällen HzE in Prozent 2020



In den interkommunalen Vergleich sind Werte von 26 Kommunen eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



Der Anteil Vollzeitpflegefälle an den stationären Hilfefällen HzE der Stadt Recklinghausen ist höher als bei drei Viertel der Vergleichskommunen.

#### Anteil Vollzeitpflegefälle an den stationären Hilfefällen HzE im Zeitreihenvergleich

2017	2018	2019	2020
50,85	55,66	58,13	59,46

Der Zeitverlauf zeigt, dass der Anteil Vollzeitpflegefälle an den stationären Hilfefällen HzE steigt.

Dabei ist die absolute Zahl der Vollzeitpflegefälle in den Jahren 2017 bis 2019 nahezu konstant. Von 2019 auf 2020 ist sie hingegen um elf Hilfefälle gesunken.

Die Zahl der Hilfefälle in Heimerziehung ist im Zeitverlauf hingegen deutlich um 39 Hilfefälle bzw. 31 Prozent gesunken. Dies ist eine sehr positive Entwicklung, die sich spürbar auf den Fehlbetrag HzE auswirkt. Denn bekanntermaßen weist die Heimbetreuung im Vergleich zur Vollzeitpflege deutlich höhere Fallkosten auf. Im Jahr 2020 beträgt der Unterschied mehr als 50.000 Euro je Fall.

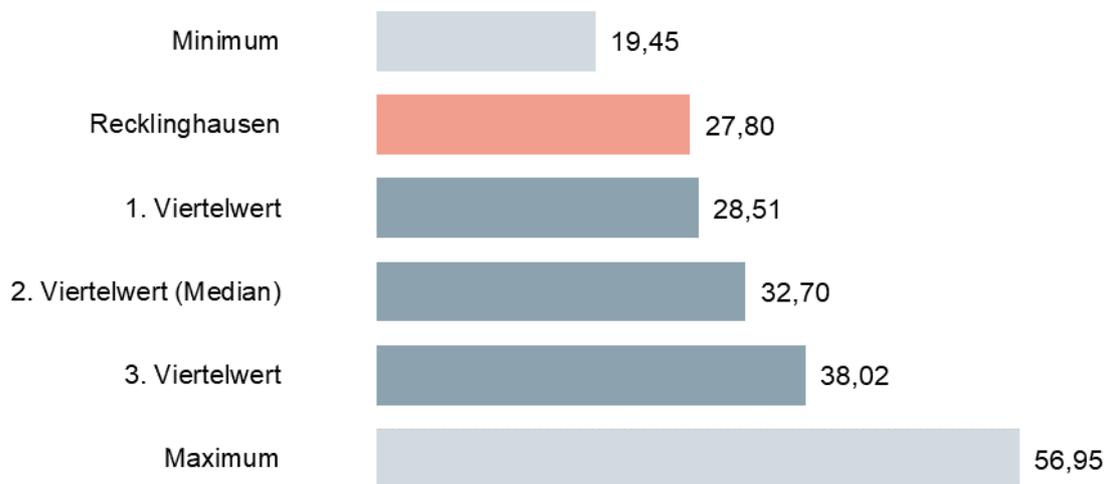
Die im Controllingbericht des Fachbereichs Kinder, Jugend und Familie aufgeführte Kennzahl „Pflegequote“ beträgt im Jahr 2020 57,1 Prozent. Der Wert ist etwas niedriger als der „Anteil Vollzeitpflegefälle an den stationären Hilfefällen HzE“ aus diesem Prüfbericht. Begründet ist dies darin, dass die Stadt Recklinghausen die Anzahl der Hilfefälle in Vollzeitpflege ins Verhältnis zu den Fällen in Vollzeitpflege und Heimerziehung stellt. Die gpaNRW hingegen stellt die Vollzeitpflegefälle ins Verhältnis zu den gesamten stationären Hilfefällen. Ferner werden auch junge Volljährige in Vollzeitpflege bzw. Heimerziehung berücksichtigt.

#### 3.7.1.4 Falldichte

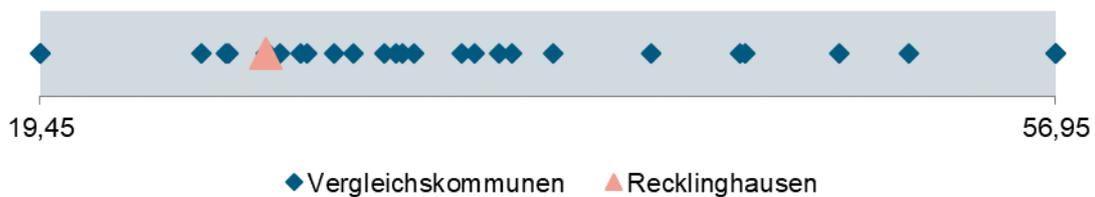
- Die vergleichsweise niedrige Falldichte der Stadt Recklinghausen wirkt sich positiv auf die Aufwendungen HzE und somit auf den Fehlbetrag HzE je Einwohner von 0 bis unter 21 Jahre aus.

Die gpaNRW definiert die Falldichte als die Hilfefälle für Hilfen zur Erziehung je 1.000 Einwohner von 0 bis unter 21 Jahre. Durch präventive Maßnahmen, eine gute Zugangssteuerung und kurze Laufzeiten von Hilfefällen sollte darauf hingewirkt werden, dass die Falldichte niedrig bleibt, um die Aufwendungen und somit den Fehlbetrag HzE je Jugendeinwohner nicht zu belasten.

### Falldichte HzE 2020



In den interkommunalen Vergleich sind Werte von 26 Kommunen eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



Die **Stadt Recklinghausen** positioniert sich mit der Falldichte HzE in dem Viertel der großen kreisangehörigen Kommunen mit den niedrigsten Werten.

### Falldichte HzE 2020

Kennzahlen	Recklinghausen	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Falldichte HzE ambulant	16,32	8,01	16,41	19,41	22,23	36,59	26
Falldichte HzE stationär	11,48	8,74	11,73	13,52	15,81	20,51	26
Falldichte HzE für UMA	0,46	0,11	0,50	0,83	1,28	2,02	25

Dabei sortiert sich sowohl die ambulante als auch die stationäre Falldichte in dem Viertel der Vergleichskommunen mit den niedrigsten Werten ein.

### Entwicklung der Hilfeplanfälle im Zeitreihenvergleich

	2017	2018	2019	2020
<b>Ambulante Hilfefälle</b>	<b>295</b>	<b>322</b>	<b>359</b>	<b>352</b>
davon ambulante Hilfefälle für UMA	3	10	8	4
<b>Stationäre Hilfefälle</b>	<b>306</b>	<b>284</b>	<b>272</b>	<b>247</b>
davon stationäre Hilfefälle für UMA	59	24	11	6
<b>Hilfefälle gesamt</b>	<b>601</b>	<b>606</b>	<b>631</b>	<b>599</b>

Vergleicht man die Gesamtsumme der Hilfefälle in den Jahren 2017 und 2020, ist diese nahezu identisch. Gleichzeitig ist die Zahl der ambulanten Hilfefälle gestiegen, während die Zahl der stationären Hilfefälle gesunken ist.

Die Entwicklung im Bereich der stationären Hilfen ist dabei insbesondere auf die verringerte Zahl der stationären Hilfefälle für unbegleitete minderjährige Flüchtlinge zurückzuführen.

### Falldichte HzE im Zeitreihenvergleich

Kennzahlen	2017	2018	2019	2020
Falldichte HzE	27,76	27,91	29,25	27,80
Falldichte HzE ambulant	13,62	14,85	16,65	16,32
Falldichte HzE stationär	14,15	13,07	12,60	11,48
Falldichte HzE für UMA	2,86	1,57	0,88	0,46

Auch anhand des Zeitreihenvergleichs ist erkennbar, dass die stationäre Falldichte sinkt, während die ambulante Falldichte steigt. Die Falldichte HzE bleibt dabei nahezu konstant bei 28 Hilfefällen je 1.000 Einwohner von 0 bis unter 21 Jahre.

Die im Controllingbericht des Fachbereichs Kinder, Jugend und Familie aufgeführte Kennzahl „Hilfefälle je 1.000 Einwohner unter 21 Jahren“ beträgt im Jahr 2020 25.

Diese Kennzahl ist im Vergleich zu der oben aufgeführten Kennzahl aufgrund einer leicht abweichenden Jugendeinwohnerzahl etwas niedriger, entspricht aber derselben Erhebungssystematik.

### 3.7.2 Hilfen nach §§ 27 ff. SGB VIII

Vertiefend betrachtet die gpaNRW nachfolgend die beeinflussenden Hilfen.

Die 599 Hilfefälle der **Stadt Recklinghausen** im Jahr 2020 verteilen sich auf die einzelnen Hilfearten wie folgt:

## Verteilung Hilfefälle nach Hilfearten 2020

Hilfeart	Anzahl Fälle	Anteil in Prozent
flexible erzieherische Hilfen § 27 Abs. 2 und 3 SGB VIII (ambulant)	14	1,0
Soziale Gruppenarbeit § 29 SGB VIII (ambulant)	26	4,3
Erziehungsbeistand § 30 SGB VIII (ambulant)	73	12,2
Sozialpädagogische Familienhilfe § 31 SGB VIII (ambulant)	101	16,9
Erziehung in einer Tagesgruppe § 32 SGB VIII (ambulant)	32	5,3
Vollzeitpflege § 33 SGB VIII (stationär)	143	23,9
Heimerziehung § 34 SGB VIII (stationär)	87	14,5
INSPE § 35 SGB VIII (stationär)	40	6,7
Eingliederungshilfe § 35a SGB VIII (insgesamt)	46	7,7
davon Eingliederungshilfe § 35a SGB VIII (ambulant)	45	7,5
davon Eingliederungshilfe § 35a SGB VIII (stationär)	1	0,2
Hilfen für junge Volljährige § 41 SGB VIII (insgesamt)	37	6,2
davon Hilfen für junge Volljährige § 41 SGB VIII (ambulant)	20	3,3
davon Hilfen für junge Volljährige § 41 SGB VIII (stationär)	17	2,9
davon i.V.m. Vollzeitpflege § 33 SGB VIII (stationär)	4	0,7
davon i.V.m. Heimerziehung § 34 SGB VIII (stationär)	13	2,2

Der Schwerpunkt der Aufgabenwahrnehmung liegt im Hinblick auf die Fallzahlen bei der Vollzeitpflege, gefolgt von der Sozialpädagogischen Familienhilfe und der Heimerziehung. Diese Hilfearten werden im Berichtsverlauf daher näher betrachtet. Zudem werden die Eingliederungshilfe sowie die jungen Volljährigen aufgrund der Höhe der Aufwendungen genauer beleuchtet.

### 3.7.2.1 Sozialpädagogische Familienhilfe § 31 SGB VIII (SPFH)

- Die Stadt Recklinghausen erzielt im Bereich Sozialpädagogische Familienhilfe hohe fallbezogene Aufwendungen. Gleichwohl sind die Aufwendungen je Einwohner von 0 bis unter 21 Jahre aufgrund einer vergleichsweise niedrigen Falldichte dennoch unterdurchschnittlich.

Die SPFH ist eine klassische Familienhilfe und damit die intensivste Form der ambulanten Hilfen. Sie sollte das gesamte Familiensystem in den Blick nehmen. Dies bedeutet, dass alle im Haushalt lebenden Personen, Eltern und Kinder, aber auch getrenntlebende Elternteile, in die Hilfe einbezogen werden können. Ziel der Hilfe soll sein, das Selbsthilfepotential der Familie wiederherzustellen oder zu stärken.

Die 101 Hilfefälle im Bereich der sozialpädagogischen Familienhilfe belaufen sich bei der **Stadt Recklinghausen** auf rund 17 Prozent der gesamten Hilfefälle. Deren Aufwendungen machen rund zwölf Prozent der gesamten Aufwendungen für Hilfe zur Erziehung aus. Das sind absolut rund 1,5 Mio. Euro.

Die Stadt Recklinghausen leistet ambulante Hilfen nach § 31 SGB VIII in folgendem Umfang:

### Umfang der Hilfen nach § 31 SGB VIII 2020

Kennzahl	Recklinghausen	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Aufwendungen je EW von 0 bis unter 21 Jahre in Euro	68,10	0,00	48,18	71,84	86,86	177	24
Aufwendungen je Hilfefall in Euro	14.520	6.744	8.188	9.700	11.545	14.612	22
Falldichte	4,69	0,00	5,60	6,75	9,17	14,30	24

Die Stadt Recklinghausen hat die zweithöchsten Aufwendungen je Hilfefall des interkommunalen Vergleichs. Aufgrund einer vergleichsweise niedrigen Falldichte sind die Aufwendungen je Jugendeinwohner dennoch unterdurchschnittlich.

### Sozialpädagogische Familienhilfe nach § 31 SGB VIII im Zeitreihenvergleich

Kennzahlen	2017	2018	2019	2020
Aufwendungen je EW von 0 bis unter 21 Jahre in Euro	44,24	49,23	72,18	68,10
Aufwendungen je Hilfefall in Euro	14.620	15.280	17.057	14.520
Falldichte	3,03	3,22	4,23	4,69

Gleichwohl zeigt der Zeitreihenvergleich eine steigende Falldichte. In der Folge steigen auch die Aufwendungen je Jugendeinwohner an.

Die Aufwendungen je Hilfefall schwanken leicht, befinden sich jedoch durchgängig auf einem hohen Niveau. Hier wirkt sich aus, dass die Sozialpädagogische Familienhilfe in Recklinghausen in drei Leveln gewährt wird. Je nach vereinbartem Level werden drei, sechs oder neun Fachleistungsstunden je Woche gewährt.

Insbesondere im Jahr 2019 sind die fallbezogenen Aufwendungen deutlich erhöht. Auskunftsgemäß wurde mit einem Träger im Juli 2018 eine Zusatzvereinbarung getroffen, um dem besonderen und steigenden Bedarf von Familien mit Migrationshintergrund gerecht zu werden. Dies hatte auch höhere Aufwendungen je Hilfefall zur Folge.

Die Entwicklung der vorstehenden Kennzahl stellen wir in der Zeitreihe der Jahre 2017 bis 2020 in der Tabelle 4 im Anhang zu diesem Berichtsteil dar.

### 3.7.2.2 Vollzeitpflege § 33 SGB VIII

- Die Stadt Recklinghausen erzielt im Bereich der Vollzeitpflege niedrigere Aufwendungen je Einwohner von 0 bis unter 21 Jahre als die Hälfte der Vergleichskommunen.

Vollzeitpflege umfasst die Unterbringung eines Kindes/Jugendlichen außerhalb des Elternhauses in einer Pflegefamilie. Neben der normalen Pflegefamilie gibt es verschiedene Formen der Vollzeitpflege, z.B. Sonderpädagogische Pflegestellen für verhaltens- und entwicklungsauffällige Kinder/Jugendliche.

Eine Unterbringung kann zeitlich befristet oder auf Dauer angelegt sein. Bei einer auf Dauer angelegten Unterbringung in einer Pflegefamilie außerhalb des eigenen Zuständigkeitsbereiches wird nach Ablauf von zwei Jahren das Jugendamt der auswärtigen Pflegefamilie örtlich zuständig. Dieses hat gegenüber dem abgebenden Jugendamt einen Kostenerstattungsanspruch nach § 86 Abs. 6 i.V.m. § 37 Abs. 2 Satz 3 SGB VIII.

Bei der **Stadt Recklinghausen** stellen die Aufwendungen für die Vollzeitpflege im Jahr 2020 rund 15 Prozent aller Aufwendungen für Hilfe zur Erziehung dar. Das sind absolut rund 1,9 Mio. Euro, die im Verhältnis zu 143 Hilfefällen stehen.

Die Stadt Recklinghausen leistet stationären Hilfen nach § 33 SGB VIII in folgendem Umfang:

#### Umfang der Hilfen nach § 33 SGB VIII 2020

Kennzahl	Recklinghausen	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Aufwendungen je EW von 0 bis unter 21 Jahre in Euro	89,75	51,06	78,94	96,21	127	216	26
Aufwendungen je Hilfefall in Euro	13.547	13.304	14.260	16.158	18.483	33.082	26
Falldichte	6,62	3,14	4,92	6,32	7,61	9,39	26

Die leicht überdurchschnittliche Falldichte zeigt, dass die Stadt Recklinghausen von der Vollzeitpflege intensiv Gebrauch macht. Aufgrund der vergleichsweise niedrigen fallbezogenen Aufwendungen wirkt sich dies nicht so stark auf die Aufwendungen je Jugendeinwohner aus.

#### Vollzeitpflege nach § 33 SGB VIII im Zeitreihenvergleich

Kennzahlen	2017	2018	2019	2020
Aufwendungen je EW von 0 bis unter 21 Jahre in Euro	84,64	86,50	89,66	89,75
Aufwendungen je Hilfefall in Euro	12.150	12.714	12.794	13.547
Falldichte	6,97	6,80	7,01	6,62

Der Zeitreihenvergleich zeigt leicht steigende Aufwendungen je Hilfefall. Gleichwohl bewegen sich die fallbezogenen Aufwendungen von 2017 bis 2020 im Bereich des Minimums des interkommunalen Vergleichs.

Die im Controllingbericht des Fachbereichs Kinder, Jugend und Familie aufgeführte Kennzahl „Durchschnittliche Kosten für Hilfen nach § 33 SGB VIII je Fall pro Monat“ beträgt im Jahr 2020 1.127 Euro. Hochgerechnet auf ein Jahr beläuft sich der Wert auf 13.524 Euro.

Demzufolge entspricht diese Kennzahl nahezu den „Aufwendungen je Hilfefall nach § 33 SGB VIII“ aus diesem Prüfbericht.

Der überwiegende Teil der Kinder und Jugendlichen wird im Bereich der Vollzeitpflege in Pflegefamilien untergebracht. Eine Auswertung der Stadt Recklinghausen ergibt, dass in dem Berichtsjahr lediglich eine professionelle Erziehungsstelle sowie rund zehn bis zwölf Westfälische Pflegefamilien in Anspruch genommen worden sind. Westfälische Pflegefamilien werden von einem Verbund von freien Trägern angeboten und haben einheitliche Qualitätsmerkmale. Auskunftsgemäß hat die Stadt Recklinghausen diese im Regelfall nicht selbst belegt. Vielmehr sind die Fälle im Rahmen des Zuständigkeitswechsels übernommen worden.

Die Unterbringung in professionellen Pflegefamilien ist grundsätzlich kostenintensiver als die Inanspruchnahme einer herkömmlichen Familie, da ein zusätzliches Entgelt beziehungsweise ein zusätzlicher Erziehungsbeitrag gezahlt wird. Dass in Recklinghausen der Großteil der Pflegekinder in regulären Pflegefamilien untergebracht wird, wirkt sich begünstigend auf die Aufwendungen je Hilfefall aus.

In der „Richtlinie der Stadt Recklinghausen über die Gewährung von wirtschaftlichen Erziehungshilfen in und außerhalb des Elternhauses nach dem SGB VIII“ hat die Stadt Recklinghausen umfangreiche Regelungen u.a. hinsichtlich der Gewährung von Pflegegeld und einmaligen Leistungen aufgeführt.

Viele Kommunen haben zudem positive Erfahrungen mit gesonderten Standards hinsichtlich der Gewährung des Erziehungsbeitrages gemacht. Demzufolge wird nicht grundsätzlich ein bestimmter Satz des Erziehungsbeitrages ausgezahlt. Vielmehr wird die Höhe des Erziehungsbeitrages anhand eines standardisierten Bewertungsverfahrens ermittelt.

Die Stadt Recklinghausen arbeitet bisher nicht mit einem einheitlichen Schema. Stattdessen wird die Höhe des Erziehungsbeitrages individuell im Hilfeplanverfahren festgelegt.

Gleichwohl ist es sinnvoll, sowohl die Notwendigkeit als auch die transparente Ermittlung der Höhe des Erziehungsbeitrages zu dokumentieren. Demzufolge sollte die Stadt Recklinghausen einen Bewertungsbogen entwickeln und im Rahmen der Ersthilfeplanung anwenden. Dies ist auch vor dem Hintergrund einer rechtssicheren Gewährung zu betrachten.

Der Fachbereich Kinder, Jugend und Familie der Stadt Recklinghausen hat einen eigenen Pflegekinderdienst (PKD) eingerichtet. Dieser ist neben der Akquise insbesondere für die Eignungsprüfung und Qualifizierung von potenziellen Pflegefamilien sowie für die Vermittlung, Beratung und Begleitung in der Praxis zuständig.

Das Angebot an geeigneten Pflegefamilien im eigenen Stadtgebiet schwankt. Im Berichtsjahr standen 13 Familien zur Verfügung. Ferner finden laufend Schulungen statt, so dass der Pool an Pflegefamilien kontinuierlich aufgefüllt wird.

Dabei setzt die Stadt Recklinghausen hohe Qualitätsstandards zugrunde, die sie auch verschriftlicht hat. In fünf bis sieben Einzelschulungen werden die Bewerber umfassend vorbereitet und über die Komplexität des Pflegeverhältnisses aufgeklärt. Während des gesamten Prozesses werden die Familien dabei von einer Fachkraft begleitet.

Die Stadt Recklinghausen belegt auch Familien außerhalb des Stadtgebiets, wenn die individuelle Fallgeschichte des Kindes das erforderlich macht. Dann wird ein Vermittlungsprofil erstellt und der ASD und der PKD suchen gemeinsam nach einer geeigneten Pflegefamilie.

Die tatsächliche Versorgungssituation mit Pflegefamilien vor Ort kann man gut anhand der Hilfeplanfälle mit Erstattungspflicht und Erstattungsanspruch analysieren. Pflegefamilien haben während der Dauer der Pflege nach § 37 Abs. 2 SGB VIII Anspruch auf Beratung und Unterstützung. Diese ist ortsnah sicherzustellen. Bringt ein Jugendamt den jungen Menschen in einer Pflegefamilie außerhalb seines Zuständigkeitsbereichs unter, bleibt die Zuständigkeit zunächst beim abgebenden Jugendamt. Die Beratung und Unterstützung erfolgt jedoch durch das Jugendamt vor Ort. Nach zwei Jahren wird das örtliche Jugendamt gemäß § 86 Abs. 6 SGB VIII zuständig und es besteht ein Erstattungsanspruch gegen das Jugendamt, das vorher zuständig gewesen ist.

### Umfang der Kostenerstattungen im Bereich der Hilfe nach § 33 SGB VIII 2020

Kennzahlen	Recklinghausen	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Anteil Hilfefälle mit Kostenerstattungsanspruch an den Hilfefällen nach § 33 SGB VIII in Prozent	40,62	9,20	28,22	38,81	40,60	54,69	19
Anteil Transferaufwendungen mit Kostenerstattungsanspruch an den Transferaufwendungen nach § 33 SGB VIII in Prozent	45,24	0,00	28,02	38,09	44,46	59,92	20
Anteil Hilfefälle mit Kostenerstattungspflicht an den Hilfefällen nach § 33 SGB VIII in Prozent	64,43	3,26	27,12	41,20	58,91	83,44	23

Der Anteil der Hilfefälle mit Kostenerstattungsanspruch an den Hilfefällen nach § 33 SGB VIII ist höher als bei drei Viertel der Vergleichskommunen. Demnach belegen andere Städte vergleichsweise viele Pflegestellen innerhalb des Stadtgebiets der Stadt Recklinghausen. Dies zeigt auch der hohe Anteil Transferaufwendungen mit Kostenerstattungsanspruch an den Transferaufwendungen nach § 33 SGB VIII.

Gleichzeitig ist anhand des Anteils der Hilfefälle mit Kostenerstattungspflicht erkennbar, dass die Stadt Recklinghausen mehr Pflegefamilien in anderen Städten besetzt als drei Viertel der Vergleichskommunen.

Insbesondere vor dem Hintergrund der aufwändigen Ausbildung der Pflegefamilien, gilt es herauszufinden, worin die hohe Fremdbelegung der Familien im eigenen Stadtgebiet begründet ist. Gegebenenfalls ist in dem Zuge auch das Anreizsystem für Pflegefamilien zu überdenken, um die Pflegefamilien für den eigenen Bedarf zu halten.

Die Verfahrensstandards und Abläufe für den Bereich der Vollzeitpflege sind in einem Dokument verschriftlicht. Dabei sind folgende Teilprozesse definiert:

- Bewerberakquise und -schulung,
- Vermittlung eines Kindes in Vollzeitpflege sowie
- Betreuung des Pflegeverhältnisses und Kontakt zur Pflegefamilie und zum Kind.

Bei der Bewerberschulung sowie Betreuung der Pflegeverhältnisse wird auch auf zwei externe Träger zurückgegriffen. Die Inhalte und Standards für die Zusammenarbeit sind in einer Leistungsbeschreibung beschrieben. Ein enger Austausch mit der zuständigen ASD- bzw. PKD-Fachkraft inklusive eines regelmäßigen Berichtswesens ist obligatorisch.

Ferner gibt es Standards zu Teamsitzungen und Teamberatungen, zu Fortbildungen und Supervisionen, zur Meldung einer Kindeswohlgefährdung nach § 8a SGB VIII in einem Pflegeverhältnis sowie zur Hilfeplanung. Hier ist insbesondere hervorzuheben, dass die Hilfeplanung in den ersten zwei Jahren beim ASD verbleibt und dann auf den Pflegekinderdienst übergeht. Zudem erfolgt bis zum 16. Lebensjahr eine jährliche Fortschreibung mit einer halbjährlichen Hilfeplanüberprüfung. Ab dem 16. Lebensjahr verkürzt sich der Turnus auf eine halbjährliche Fortschreibung und vierteljährliche Überprüfung des Maßnahmenverlaufs. Dabei steht insbesondere im Vordergrund, ob die vereinbarten Ziele eingehalten werden können, oder sich Veränderungen ergeben. In dem Zusammenhang gibt es vielfältige weitere Unterlagen, die der Standardisierung des Verfahrens dienen.

Um die Prozesse noch transparenter zu gestalten, könnte die Stadt Recklinghausen die einzelnen Prozessschritte in Tabellenform beschreiben. Zusätzlich können visuelle Darstellungen die Übersichtlichkeit und das Verständnis für die Abfolge der einzelnen Schritte noch verbessern.

Die Stadt Recklinghausen hat zudem Richtlinien über die Gewährung von wirtschaftlichen Erziehungshilfen erlassen. Diese regeln die Gewährung von finanziellen Leistungen u.a. für nach § 33 SGB VIII anspruchsberechtigte Personen. Darin sind u.a. Ausführungen zur Gewährung des Pflegegeldes sowie zu einmaligen Leistungen enthalten.

Des Weiteren wurde ein gesondertes Merkblatt für Pflegeeltern erstellt, das einen Überblick über finanzielle Leistungen gibt, die zusätzlich zum Pflegegeld gewährt werden können.

Ferner sind die ausführlichen Informationen zum Thema „Pflegekinder“ auf der Homepage der Stadt Recklinghausen hervorzuheben. In dem Zuge werden die häufigsten Fragen mit den dazugehörigen Antworten in einer FAQ-Liste veröffentlicht.

Die Entwicklung der vorstehenden Kennzahl stellen wir in der Zeitreihe der Jahre 2017 bis 2020 in der Tabelle 4 im Anhang zu diesem Berichtsteil dar.

### **3.7.2.3 Heimerziehung, sonstige betreute Wohnform § 34 SGB VIII**

- Die Stadt Recklinghausen erzielt im Bereich der Heimerziehung niedrigere Aufwendungen je Einwohner von 0 bis unter 21 Jahre als drei Viertel der Vergleichskommunen. Begünstigend wirkt sich die vergleichsweise niedrige Falldichte sowie die überwiegende Unterbringung der jungen Menschen in Regelgruppen aus.

Bei der Heimerziehung nach § 34 SGB VIII werden Kinder und Jugendliche außerhalb der Herkunftsfamilie Tag und Nacht pädagogisch betreut. Heimerziehung kann zeitlich befristet oder

auf Dauer angelegt sein. Sie kann auch in speziellen Formen von Wohngruppen/Wohngemeinschaften stattfinden. Da Heimerziehungen sehr kostenintensiv sind und außerhalb der Familie stattfinden, sollte der Umfang und die Laufzeit der Hilfe möglichst niedrig gehalten werden. Wenn die Herstellung der Erziehungsfähigkeit der Familie möglich ist, sollte die Rückführung der Familie das Ziel der Hilfe sein und eine hohe Priorität haben. Diese sollte von vornherein als Ziel in die Hilfeplanung mitaufgenommen werden.

Bei der **Stadt Recklinghausen** stellen die Aufwendungen für Heimerziehung nach § 34 SGB VIII rund 45 Prozent aller Aufwendungen für die Hilfe zur Erziehung dar. Das sind absolut rund 5,6 Mio. Euro, die im Verhältnis zu 87 Fällen stehen.

Die Stadt Recklinghausen leistet Hilfen nach § 34 SGB VIII in folgendem Umfang:

#### Heimerziehung, sonstige betreute Wohnform nach § 34 SGB VIII 2020

Kennzahlen	Recklinghausen	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Aufwendungen je EW von 0 bis unter 21 Jahre in Euro	259	196	311	367	451	623	26
Aufwendungen je Hilfefall in Euro	64.569	62.167	67.768	70.632	72.645	78.395	26
Falldichte	4,01	3,04	4,16	5,16	6,45	9,69	26

Die Stadt Recklinghausen ordnet sich mit 259 Euro je Jugendeinwohner in dem Viertel der Vergleichskommunen mit den niedrigsten Werten ein. Dies ist in der niedrigen Falldichte verbunden mit niedrigen Aufwendungen je Hilfefall begründet.

Auf die niedrigen fallbezogenen Aufwendungen wirkt sich aus, dass eine enge Zusammenarbeit mit dem ortsansässigen Kinderheim besteht. Laut Auskunft der Abteilung Erziehungshilfen/Soziale Dienste sind die Regelangebote dort vergleichsweise günstig. Zudem gebe es in den umliegenden Städten ausreichend Anbieter mit Regelangeboten, auf die zurückgegriffen werden könne. Weiterhin ist anzunehmen, dass sich hier auch die Verfahrensstandards begünstigend auswirken. Demnach ist bei der geplanten Einrichtung einer Heimerziehung stets die Abteilungsleitung in den Entscheidungsprozess miteinzubeziehen. Ferner ist die Unterbringung in Regelgruppen der Standardfall. Intensivgruppen werden nur in Ausnahmefällen in Anspruch genommen.

Nachfolgend sieht man, wie sich die Aufwendungen nach § 34 SGB VIII je Jugendeinwohner und je Hilfefall entwickeln. Zudem wird die Falldichte im Zeitreihenvergleich betrachtet.

#### Heimerziehung, sonstige betreute Wohnform nach § 34 SGB VIII im Zeitreihenvergleich

Kennzahlen	2017	2018	2019	2020
Aufwendungen je EW von 0 bis unter 21 Jahre in Euro	289	253	259	259
Aufwendungen je Hilfefall in Euro	49.869	55.263	57.622	64.569

Kennzahlen	2017	2018	2019	2020
Falldichte	5,80	4,59	4,50	4,01

Die Aufwendungen je Helfefall sind von 2017 bis 2020 um rund 30 Prozent gestiegen. Die Falldichte ist im selben Zeitraum um 1,8 Helfefälle je 1.000 Einwohner von 0 bis unter 21 Jahre gesunken. Dies führt im Ergebnis dazu, dass sich die Aufwendungen je Jugendeinwohner im betrachteten Zeitraum nicht merklich verändert haben.

Der Anstieg der Aufwendungen je Helfefall ist auskunftsgemäß durch zwei Intensivfälle geprägt, die zusammen Aufwendungen in Höhe von rund 250.000 Euro verursachen. Die sinkende Falldichte ist insbesondere auf sinkende Fallzahlen im Bereich der UMA zurückzuführen.

Die im Controllingbericht des Fachbereichs Kinder, Jugend und Familie aufgeführte Kennzahl „Durchschnittliche Kosten für Hilfen nach § 34 SGB VIII je Fall pro Monat“ beträgt im Jahr 2020 5.608 Euro. Hochgerechnet auf ein Jahr beläuft sich der Wert auf 67.296 Euro.

Die Kennzahl weicht etwas von den „Aufwendungen je Helfefall nach § 34 SGB VIII“ aus diesem Prüfbericht ab. Dennoch ist die Erhebungssystematik vergleichbar.

Das Hilfeplanverfahren im Bereich der Heimerziehung entspricht bis zum 16. Lebensjahr dem der weiteren Hilfearten. Ab dem 16. Lebensjahr hingegen wird der Turnus dahingehend verkürzt, dass der Hilfeplan vierteljährlich überprüft sowie halbjährlich fortgeschrieben wird. Positiv ist, dass dadurch eine engmaschige Begleitung und Inaugenscheinnahme des Kindes bzw. Jugendlichen durch die fallführende Fachkraft gewährleistet ist. Dies stellt sicher, dass die Zielerreichung und damit die Notwendigkeit der Heimunterbringung in einem kürzeren Abstand überprüft wird. Dies hilft, Ressourcen möglichst schonend einzusetzen.

Die Rückkehroption wird im Rahmen der individuellen Hilfeplanung standardmäßig überprüft. Ist die Rückführung geplant, werden Ziele formuliert, die einen regelmäßigen Kontakt zur Herkunftsfamilie sicherstellen. Ein eigenes Rückführungskonzept gibt es nicht. Auch weil eine Rückkehr in die eigene Familie auskunftsgemäß sehr selten stattfindet. Zudem versteht die Abteilung Erziehungshilfen/Soziale Dienste die Rückführung als einen dynamischen und individuellen Prozess. Grundsätzlich sollte eine Kommune die eigenen Vorstellungen klar definieren, so dass eine einheitliche, trägerunabhängige Vorgehensweise gewährleistet ist. Gleichwohl ist an dieser Stelle nachvollziehbar, dass Recklinghausen aufgrund der niedrigen Fallzahl darauf verzichtet hat.

Recklinghausen prüft bei Kindern unter sieben Jahren in Heimerziehung, bei denen keine Rückführungsoption besteht, im Rahmen der Hilfeplanung regelmäßig die Möglichkeit der Vermittlung in Dauerpflege. Dies bewertet die gpaNRW positiv. Denn wenn dies aufgrund der Gesamtsituation möglich ist, sollten stationäre Hilfen vorrangig in Vollzeitpflege geleistet werden. Die Kennzahlen zeigen, dass der Unterschiedsbetrag zur Heimerziehung je Helfefall mehr als 50.000 Euro beträgt.

Die Heimerziehung ist eine teure Form der Unterbringung. Die Laufzeit der Unterbringung ist eine wichtige Stellschraube, um Aufwendungen niedrig zu halten. Hier wirkt sich aus, bereits früh und nach einheitlichen Maßstäben mit der Verselbständigung zu beginnen. Positiv ist, dass Recklinghausen bereits ab dem 16. Lebensjahr mit der Verselbständigung beginnt. Auf ein Konzept wird dabei jedoch nicht zurückgegriffen. Vielmehr werden individuelle Ziele im Hilfeplan

vereinbart. Dafür wird ein Selbsteinschätzungsbogen eingesetzt, anhand dessen der junge Mensch seine Ressourcen und Bedarfe beschreibt. Dieser wird auch als Grundlage für die Zielvereinbarung und -überprüfung eingesetzt. Zudem kommt es vor, dass auf gesonderte Wohngruppen zurückgegriffen wird, die sich auf die Verselbständigung spezialisiert haben. Denkbar ist es hier, die eigenen Vorstellungen klar zu definieren, so dass eine einheitliche Vorgehensweise gewährleistet ist.

Um die Aufwendungen niedrig zu halten, kann ein weiterer Baustein darin liegen, dass Auslandsunterbringungen weitestgehend vermieden werden. Im betrachteten Zeitraum 2017 bis 2020 gab es in der Stadt Recklinghausen keinen Fall.

Die Entwicklung der vorstehenden Kennzahl stellen wir in der Zeitreihe der Jahre 2017 bis 2020 in der Tabelle 4 im Anhang zu diesem Berichtsteil dar.

### 3.7.2.4 Eingliederungshilfe § 35a SGB VIII

- Die Stadt Recklinghausen erzielt im Bereich der Eingliederungshilfe die zweitniedrigsten Aufwendungen je Jugendeinwohner im interkommunalen Vergleich. Dies ist insbesondere auf die niedrige Falldichte zurückzuführen, die das Minimum des interkommunalen Vergleichs bildet.

Kinder- und Jugendliche haben einen Anspruch auf Eingliederungshilfe nach § 35a SGB VIII, wenn ihre seelische Gesundheit mit hoher Wahrscheinlichkeit länger als sechs Monate von dem für ihr Lebensalter typischen Zustand abweicht und daher ihre Teilhabe am Leben in der Gesellschaft beeinträchtigt ist oder eine solche Beeinträchtigung zu erwarten ist.

Der Anspruch sollte in einem zweistufigen Verfahren überprüft werden. Dieses sieht zunächst die Stellungnahme eines Arztes für Kinder- und Jugendpsychiatrie und -psychotherapie, eines Kinder- und Jugendpsychotherapeuten oder eines Arztes oder psychologischen Psychotherapeuten, der über besondere Erfahrungen auf dem Gebiet seelischer Störungen bei Kindern und Jugendlichen verfügt, vor. Zusätzlich sollte durch die fallzuständige Fachkraft des Allgemeinen Sozialen Dienstes geprüft werden, ob durch eine möglicherweise festgestellte seelische Störung eine Beeinträchtigung der Teilhabe vorliegt und ein Anspruch auf Eingliederungshilfe begründet ist.

Bei der **Stadt Recklinghausen** belaufen sich die Aufwendungen für die Eingliederungshilfe nach § 35a SGB VIII auf rund sechs Prozent der gesamten Aufwendungen für Hilfe zur Erziehung. Das sind absolut rund 680.000 Euro. Im Berichtsjahr 2020 werden für 46 Fälle Hilfen gewährt. Dabei werden fast ausschließlich ambulante Hilfen in Anspruch genommen.

Die Stadt Recklinghausen leistet Hilfen nach § 35a SGB VIII in folgendem Umfang:

### Eingliederungshilfe für seel. behinderte Kinder und Jugendliche nach § 35a SGB VIII 2020

Kennzahlen	Recklinghausen	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Aufwendungen je EW von 0 bis unter 21 Jahre in Euro	31,67	30,34	73,68	95,58	134	229	26
Aufwendungen je Hilfefall in Euro	14.680	8.344	14.790	16.923	21.306	34.313	26
Ambulante Aufwendungen je Hilfefall in Euro	13.766	6.885	11.048	13.250	15.021	21.175	26
Stationäre Aufwendungen je Hilfefall in Euro	46.488	46.488	64.469	78.228	88.612	145.196	26
Ambulante Aufwendungen für Integrationshelfer/ Schulbegleitung je Hilfefall in Euro	20.685	9.601	13.236	16.298	19.928	31.992	21
Anteil ambulante Hilfefälle an den Hilfefällen nach § 35a SGB VIII in Prozent	97,20	72,68	88,57	94,00	96,62	99,26	26
Anteil Hilfefälle Integrationshelfer/Schulbegleitung an den ambulanten Hilfefällen § 35a SGB VIII in Prozent	55,97	32,62	37,33	53,54	71,69	80,49	24
Falldichte § 35a SGB VIII	2,16	2,16	3,98	5,76	7,33	11,19	26
Falldichte Integrationshelfer/Schulbegleitung	55,97	32,62	37,33	53,54	71,69	80,49	24

In der Stadt Recklinghausen sind die ambulanten Aufwendungen für Eingliederungshilfe je Hilfefall höher als bei der Hälfte der Vergleichskommunen. Dem entgegen steht eine niedrige Falldichte, die das Minimum des interkommunalen Vergleichs bildet.

Positiv ist, dass die Stadt Recklinghausen die ambulanten Aufwendungen nach § 35a SGB VIII noch weiter nach der Zahl der Hilfefälle und der Höhe der Aufwendungen für Integrationshelfer/Schulbegleitung aufschlüsseln kann.

Hilfefälle und Aufwendungen für Poollösungen sind hier nicht enthalten. Lediglich zu Beginn der Hilfe wird die Teilhabebeeinträchtigung geprüft und die Hilfe auf Basis eines Hilfeplanverfahrens gewährt. Anschließend reicht die Mitteilung der Schule für eine Fortführung der Pool-Teilnahme aus. Demzufolge ist die Poollösung in der Stadt Recklinghausen als präventiver Zuschuss zu sehen, der dazu führt, Aufwendungen nach § 35a SGB VIII einzusparen.

Die Falldichte für Integrationshelfer/Schulbegleitung zeigt, dass die Anzahl der Hilfefälle mit Integrationshelfer je Jugendeinwohner höher ist als in der Hälfte der weiteren kreisangehörigen Kommunen. Der hohe Anteil der Hilfefälle mit Integrationshelfer/Schulbegleitung an den ambulanten Hilfefällen nach § 35a SGB VIII verdeutlicht die große Bedeutung dieser Hilfeform im Bereich der Eingliederungshilfe. Dabei sind die fallbezogenen Aufwendungen höher als in drei Viertel der Vergleichskommunen.

Eine Möglichkeit, die fallbezogenen Aufwendungen zu senken, ist die Einrichtung von Poollösungen. Dabei wird nicht jedem Kind ein persönlicher Integrationshelfer zur Verfügung gestellt, sondern ein Integrationshelfer unterstützt mehrere Kinder beim Lernen und Leben. Neben dem

Vorteil, dass nicht mehrere zusätzliche Personen im Klassenraum sind, ist diese Lösung im Regelfall aufgrund des geringeren Personalbedarfs auch kostengünstiger.

Recklinghausen nutzt diese Möglichkeit und hat an fünf der 14 Grundschulen Poollösungen für Integrationshelfer eingerichtet. An den Schulen ohne Poollösung werden auskunftsgemäß nur vereinzelt Integrationshelfer beantragt, so dass ein weiterer Ausbau nicht möglich ist. Zudem setzt der Fachbereich Bildung und Sport dort „Standorthelfer“ ein, um die Lehrenden bei der Inklusion zu unterstützen.

Die Stadt Recklinghausen hat einen Spezialdienst für die Eingliederungshilfe eingerichtet, um den speziellen Anforderungen der Hilfe gerecht zu werden. Auch im Bereich der Wirtschaftlichen Jugendhilfe ist eine Fachkraft speziell für die Hilfen nach § 35a SGB VIII zuständig.

Regelungen zur Prüfung und Gewährung von Hilfen nach § 35a SGB VIII ergeben sich aus der Arbeitshilfe „§ 35a SGB VIII“ der Landesjugendämter<sup>23</sup>. Formulare und Diagnosebögen zur Feststellung der Teilhabebeeinträchtigung sind ebenfalls enthalten. Im Hinblick auf die Beschreibung des Verfahrensablaufs sowie tiefergehender Ausführungen wird folglich auf diese Arbeitshilfe verwiesen. Ergänzend wurde vom Fachbereich Kinder, Familie und Jugend ein Beratungsblatt für die Eltern erstellt, das die seelische Behinderung sowie die Integrationshilfe erklärt.

Hervorzuheben ist ferner, dass der Fachbereich im Hinblick auf die Erstellung der schulfachlichen Stellungnahme ein Verfahrensablauf mit dem Schulamt des Kreises Recklinghausen erarbeitet hat. Im Vordergrund stand dabei, den Ablauf für alle Beteiligten transparent zu gestalten sowie ein schulübergreifend einheitliches Verfahren sicherzustellen.

Wichtig ist es dem Spezialdienst § 35a SGB VIII zudem, die Lehrkräfte und Sonderpädagogen durch Befragungen in die Antragsprüfung einzubeziehen. Auch Erkenntnisse aus Hospitationen sind ein wichtiger Bestandteil. Soll eine Hilfe über ein Schuljahr hinaus fortgeführt werden, wird standardmäßig ein Entwicklungsbericht angefordert.

Die Stadt Recklinghausen hat im Bereich der Eingliederungshilfe eine intensive Zugangssteuerung sowie einheitliche Verfahrensweisen etabliert. Weitere Möglichkeiten, um Aufwendungen niedrig zu halten, werden insbesondere durch die Einrichtung von Poollösungen ausgeschöpft.

Um die Hilfestellung noch transparenter zu machen, könnte die Stadt Recklinghausen die Hilfe in einzelne Prozessschritte untergliedern und anhand einheitlicher Fragestellungen in Form einer Tabelle übersichtlich beschreiben. Auch zeigt sich, dass zusätzliche „Schnittstellenpapiere“ für die Schnittstelle des Spezialdienstes § 35a SGB VIII zum Allgemeinen Sozialen Dienst und zur Wirtschaftlichen Jugendhilfe die Aufgabenabgrenzung unterstützt.

Die Entwicklung der vorstehenden Kennzahl stellen wir in der Zeitreihe der Jahre 2017 bis 2020 in der Tabelle 4 im Anhang zu diesem Berichtsteil dar.

<sup>23</sup> § 35 a SGB VIII Eingliederungshilfe für Kinder und Jugendliche mit einer seelischen Behinderung, Eine Arbeitshilfe für Jugendämter, Teil I: Verfahren, Herausgeber: LVR-Landesjugendamt Rheinland, LWL Landesjugendamt Westfalen, Köln/Münster im Januar 2020

### 3.7.2.5 Hilfen für Junge Volljährige nach § 41 SGB VIII

- Die Stadt Recklinghausen erzielt im Bereich der Jungen Volljährigen niedrigere Aufwendungen je Jugendeinwohner als drei Viertel der Vergleichskommunen. Dies resultiert insbesondere aus fallbezogen niedrigen stationären Aufwendungen sowie einer vergleichsweise niedrigen Falldichte.

Junge Menschen können auch nach Vollendung der Volljährigkeit Leistungen zur Persönlichkeitsentwicklung nach den §§ 28 bis 35a SGB VIII erhalten. Diese werden in der Regel nur bis zur Vollendung des 21. Lebensjahres gewährt, können aber in begründeten Einzelfällen auch darüber hinaus gewährt werden.

Bei der **Stadt Recklinghausen** werden im Jahr 2020 rund sieben Prozent der Aufwendungen für Hilfe zur Erziehung im Bereich Junge Volljährige erbracht. Das sind absolut rund 860.000 Euro, die im Verhältnis zu 37 Hilfefällen stehen.

Der Anteil Hilfefälle Junger Volljähriger an den gesamten Hilfefällen HzE beträgt rund sechs Prozent. Im überwiegenden Teil handelt es sich dabei um Fälle, die aus der Minderjährigkeit heraus fortgeführt werden.

Die Stadt Recklinghausen leistet Hilfen nach § 41 SGB VIII in folgendem Umfang:

#### Hilfe für junge Volljährige nach § 41 SGB VIII 2020

Kennzahlen	Recklinghausen	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Aufwendungen je EW von 18 bis unter 21 Jahre in Euro	256	0	433	586	695	1.078	27
Aufwendungen je Hilfefall in Euro	23.509	13.541	25.048	30.052	35.377	48.317	26
Ambulante Aufwendungen je Hilfefall in Euro	9.804	4.317	6.174	7.811	8.962	11.768	25
Stationäre Aufwendungen je Hilfefall in Euro	39.661	22.154	39.662	46.640	52.946	59.850	26
Stationäre Aufwendungen nach § 41 SGB VIII in Vollzeitpflege je Hilfefall in Euro	20.747	8.069	13.258	16.385	19.203	25.716	26
Stationäre Aufwendungen nach § 41 SGB VIII in Heimerziehung je Hilfefall in Euro	46.167	11.706	46.657	54.772	60.627	80.297	26
Anteil Hilfefälle nach § 41 SGB VIII für Heimerziehung an den stationären Hilfefällen nach § 41 SGB VIII in Prozent	74,40	18,78	40,79	58,09	70,54	79,09	26
Falldichte § 41 SGB VIII	10,91	8,85	13,54	20,46	22,26	35,86	26

Kennzahlen	Recklinghausen	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Falldichte § 41 SGB VIII ambulant	5,90	2,26	5,61	7,64	10,56	18,11	25
Falldichte § 41 SGB VIII stationär	5,01	4,27	8,42	11,53	15,50	20,25	26

Hinsichtlich der fallbezogenen Aufwendungen nach § 41 SGB VIII gehört die Stadt Recklinghausen zu dem Viertel der Vergleichskommunen mit den niedrigsten Werten. Betrachtet man die ambulanten und die stationären Aufwendungen jedoch getrennt voneinander, ergeben sich unterschiedliche Resultate. Die Stadt Recklinghausen sortiert sich mit den ambulanten Aufwendungen je Hilfefall in dem Viertel der Vergleichskommunen mit den höchsten Werten ein. Bei den stationären Aufwendungen zählt Recklinghausen jedoch zu der Hälfte mit den fallbezogenen niedrigeren Aufwendungen.

Auf diese Kennzahl wirkt sich insbesondere der hohe Anteil Hilfefälle in Heimerziehung an den stationären Hilfefällen nach § 41 SGB VIII aus, dessen fallbezogene Aufwendungen vergleichsweise niedrig sind. Auskunftsgemäß ist dies vor allem auf den vergleichsweise günstigen Tagessatz im Bereich des Betreuten Wohnens zurückzuführen.

Positiv ist zudem, dass die Stadt Recklinghausen im Bereich der Hilfen für junge Volljährige eine niedrigere Falldichte als drei Viertel der Vergleichskommunen hat. Dabei hat insbesondere die niedrige stationäre Falldichte einen spürbaren Effekt auf die Aufwendungen je Einwohner von 18 bis unter 21 Jahre.

Für die Hilfen der jungen Volljährigen ist im Qualitätshandbuch u.a. geregelt, dass diese einen gesonderten Antrag stellen müssen. Ferner ist im Rahmen der Antragstellung ein Selbsteinschätzungsbogen auszufüllen. Dieser enthält Fragen zu den Bereichen Finanzen, Wohnen, Schule/Ausbildung/Praktikum, Gesundheit, Eigenverantwortung sowie Soziale Beziehungen. Ziel ist es, vorhandene Kompetenzen, aber auch Defizite hinsichtlich einer selbständigen Lebensführung zu ermitteln.

Des Weiteren nimmt die Abteilungsleitung Erziehungshilfen/Soziale Dienste am internen Fachgespräch teil und entscheidet mit über die Hilfestellung. Darüber hinaus wird der Hilfeverlauf alle drei Monate überprüft sowie der Hilfeplan alle sechs Monate fortgeschrieben. Die engmaschige Begleitung im Hilfeplanverfahren ist positiv, da die Zielerreichung damit in sehr kurzen Intervallen überprüft wird.

Zudem werden in Recklinghausen frühzeitig Maßnahmen zur Verselbständigung eingeleitet. Ab dem 16. Lebensjahr findet häufig ein Wechsel von der Heimerziehung zu Betreutes Wohnen statt. Auch setzt die Stadt Recklinghausen auf die Unterbringung in Trainingswohnungen. Dies wirkt sich positiv auf die Falldichte bzw. auf die Aufwendungen je Hilfefall und je Einwohner von 0 bis unter 21 Jahre aus.

Ferner unterstützen die zuständigen Fachkräfte die jungen Menschen bei der Erlangung einer Berufsausbildung. Dafür werden berufsvorbereitende Maßnahmen individuell im Hilfeplan festgelegt. Auskunftsgemäß wird hier eng mit den Schulen und dem Jobcenter zusammengearbeitet.

Die Entwicklung der vorstehenden Kennzahl stellen wir in der Zeitreihe der Jahre 2017 bis 2020 in der Tabelle 4 im Anhang zu diesem Berichtsteil dar.

### 3.7.3 Unbegleitete minderjährige Ausländer

Unbegleitete minderjährige Ausländer (UMA) erhalten im Anschluss an eine vorläufige Inobhutnahme nach § 42a SGB VIII bzw. sich anschließender Inobhutnahme nach § 42 SGB VIII entsprechend ihrem „erzieherischen Bedarf“ Hilfe zur Erziehung nach §§ 27 ff. SGB VIII. Diese Hilfen sind in den zuvor dargestellten Hilfen zur Erziehung berücksichtigt, soweit UMA Hilfen erhalten haben.

Besonders hervorzuheben ist, dass die **Stadt Recklinghausen** für die Bearbeitung der Hilfen für unbegleitete minderjährige Ausländer seinerzeit einen standardisierten Ablauf bei Falleingang erarbeitet hat. Zudem gibt es weitere Verfahrensstandards für die Inobhutnahme sowie zum Vorgehen beim Feststellen einer Volljährigkeit.

Die Transferaufwendungen für die Hilfen der UMA werden seitens der Stadt Recklinghausen separat ausgewiesen.

Im Jahr 2020 werden rund drei Prozent der Aufwendungen für Hilfe zur Erziehung im Bereich UMA erbracht. Das sind absolut rund 410.000 Euro, die im Verhältnis zu zehn Fällen stehen.

Im Ergebnis leistet die Stadt Recklinghausen Hilfen für UMA in folgendem Umfang:

#### Hilfen zur Erziehung für unbegleitete minderjährige Ausländer nach §§ 27 ff. SGB VIII 2020

Kennzahlen	Recklinghausen	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Aufwendungen für UMA je Hilfefall in Euro	41.360	12.783	35.121	43.469	55.773	126.243	25
Ambulante Aufwendungen für UMA je Hilfefall in Euro	12.524	2.500	6.658	7.518	10.051	12.671	21
Stationäre Aufwendungen für UMA je Hilfefall in Euro	60.584	0	48.856	56.361	62.388	126.243	24
Anteil Hilfefälle UMA an den Hilfefällen HzE in Prozent	1,67	0,29	1,69	2,57	3,37	5,77	25
Falldichte für UMA	0,46	0,11	0,50	0,83	1,28	2,02	25

Die Aufwendungen für UMA je Hilfefall sind im interkommunalen Vergleich unterdurchschnittlich. Mit der Falldichte sowie mit dem Anteil Hilfefälle UMA an den Hilfefällen HzE sortiert sich die Stadt Recklinghausen in dem Viertel der Vergleichskommunen mit den niedrigsten Werten ein.

Die UMA werden grundsätzlich in Regeleinrichtungen untergebracht. Gleichwohl gibt es eine spezielle Wohngruppe, die sich auf Kinder mit Fluchtgeschichte spezialisiert hat. Der Betreuungsschlüssel ist hier höher. Zudem haben die Fachkräfte eine Zusatzqualifikation in „Traumapädagogik“.

#### Entwicklung der Hilfeplanfälle im Zeitreihenvergleich

	2017	2018	2019	2020
Ambulante Hilfeplanfälle für UMA	3	10	8	4
Stationäre Hilfeplanfälle für UMA	59	24	11	6
<b>Hilfeplanfälle UMA gesamt</b>	<b>62</b>	<b>34</b>	<b>19</b>	<b>10</b>

Die Fallzahlen sinken in der Zeitreihe spürbar. Dies ist auskunftsgemäß insbesondere darauf zurückzuführen, dass viele UMA volljährig geworden sind und keinen Unterstützungsbedarf mehr haben.

Aktuell ist die Zahl der zu betreuenden UMA niedriger, als es der Königsberger Schlüssel vorgibt. Gleichwohl entwickeln sich die Fallzahlen laut Aussage des Fachbereichs Kinder, Jugend und Familie wieder leicht steigend.

Die Entwicklung der vorstehenden Kennzahl stellen wir in der Zeitreihe der Jahre 2017 bis 2020 in der Tabelle 4 im Anhang zu diesem Berichtsteil dar.

## 3.8 Anlage: Ergänzende Tabellen

**Tabelle 1: Zusammenstellung der Feststellungen und Empfehlungen der gpaNRW zur überörtlichen Prüfung 2022 – Hilfe zur Erziehung**

Feststellung		Seite		Empfehlung	Seite
<b>Organisation und Steuerung</b>					
F1	Fall- und Finanzdaten werden regelmäßig hilfeartbezogen ausgewertet und allen Beteiligten zur Verfügung gestellt. Sie werden bisher noch nicht in letzter Konsequenz zur Steuerung genutzt.	129	E1	Die Stadt Recklinghausen sollte die ausgewerteten Aufwendungen und Fallzahlen für alle Hilfearten zu hilfeart- und hilfefallbezogenen Kennzahlen verknüpfen. Damit kann sie die Steuerung im Bereich Hilfe zur Erziehung noch weiter verbessern.	131
F2	In jedem Hilfeplangespräch werden die Wirksamkeit der Hilfen und die qualitative Zielerreichung überprüft. Grundlage ist ein Qualitätsentwicklungskonzept. Einheitliche Kriterien zur Bewertung der Hilfe werden bisher nicht angewandt.	131	E2	Die Stadt Recklinghausen sollte standardisierte Kriterien zur Bewertung der Hilfe einführen und Auswertungen zur Zielerreichung auch fallübergreifend je Hilfeart vornehmen.	133
<b>Verfahrensstandards</b>					
F3	Bei der Stadt Recklinghausen gibt es im Bereich Hilfe zur Erziehung umfangreiche Verfahrensstandards, die eine gute Grundlage für eine einheitliche Fallbearbeitung bieten.	133	E3	Die Stadt Recklinghausen sollte die Einführung der neuen Fachsoftware zum Anlass nehmen, Abläufe für die Kernprozesse zusätzlich detailliert zu beschreiben und zu visualisieren. Zudem sollte sie Prozess- und Qualitätsstandards für den Bereich der Wirtschaftlichen Jugendhilfe verschriftlichen und in einem Handbuch bündeln.	135
F4	Die Verfahrensstandards bieten eine gute Voraussetzung für die Steuerung der Hilfefälle. Zudem erfolgt eine enge Fallbegleitung im Rahmen des Hilfeplanverfahrens.	137	E4	Die Stadt Recklinghausen sollte die Zugangssteuerung weiter verbessern, indem der Prozess der Eingangsberatung vereinheitlicht und genau beschrieben wird.	138
F5	Die Wirtschaftliche Jugendhilfe der Stadt Recklinghausen prüft mögliche Kostenerstattungsansprüche frühzeitig und macht diese umfassend geltend. Auf verschriftlichte Verfahrensstandards wird dabei bisher nicht zurückgegriffen.	140	E5	Zur weiteren Verbesserung der Steuerung sollte die Wirtschaftliche Jugendhilfe die Verfahrensstandards für die Prüfung und Geltendmachung von Kostenerstattungsansprüchen verschriftlichen und Prozessabläufe beschreiben.	141

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
F6	Bei der Stadt Recklinghausen finden prozessintegrierte Kontrollen über die Verfahrensstandards statt. Technische Plausibilitätsprüfungen in Form von Wiedervorlagen sind in der Jugendamtsoftware eingerichtet. Prozessunabhängige Kontrollen finden bisher lediglich anlassbezogen statt.	142	E6	Die Stadt Recklinghausen sollte prozessunabhängige Kontrollen zusätzlich in Form einer standardisierten Aktenprüfung einführen. Dabei sollte sie beispielsweise Regelungen hinsichtlich des Umfangs der Kontrolle sowie Prüfquoten festlegen.	143

**Tabelle 2: Bevölkerungsentwicklung zum 31.12. nach IT.NRW**

Kennzahlen	2017	2018	2019	2020
Einwohner gesamt	114.003	113.360	112.267	111.397
Einwohner von 0 bis unter 18 Jahre	18.113	18.161	18.112	18.200
Einwohner von 0 bis unter 21 Jahre	21.646	21.695	21.575	21.556

**Tabelle 3: Einflussfaktoren Fehlbetrag Hilfe zur Erziehung**

Kennzahlen	2017	2018	2019	2020
<b>Aufwendungen Hilfe zur Erziehung in Euro</b>				
Aufwendungen HzE gesamt in Euro	12.315.602	12.115.982	12.864.629	12.406.226
Aufwendungen HzE je EW von 0 bis unter 21 Jahre in Euro	569	558	596	576
Aufwendungen HzE je Hilfefall in Euro	20.492	20.007	20.384	20.701
Ambulante Aufwendungen HzE gesamt in Euro	3.287.192	3.599.428	4.450.299	4.159.692
Ambulante Aufwendungen HzE je Hilfefall in Euro	11.151	11.175	12.386	11.821
Stationäre Aufwendungen HzE gesamt in Euro	9.028.410	8.516.555	8.414.330	8.246.535
Stationäre Aufwendungen HzE je Hilfefall in Euro	29.485	30.041	30.958	33.333
<b>Falldichte HzE</b>				

Kennzahlen	2017	2018	2019	2020
Hilfefälle je 1.000 Einwohner von 0 bis unter 21 Jahre (Falldichte HzE)	27,76	27,91	29,25	27,80
<b>Anteil ambulanter Hilfen in Prozent</b>				
Anteil ambulante Hilfefälle an den Hilfefällen HzE in Prozent	49,05	53,19	56,93	58,72
<b>Anteil der Vollzeitpflegefälle in Prozent</b>				
Anteil Vollzeitpflegefälle nach § 33 SGB VIII an den stationären Hilfefällen HzE in Prozent	50,85	55,66	58,13	59,46

**Tabelle 4: Hilfen zur Erziehung §§ 27 ff. SGB VIII**

Kennzahlen	2017	2018	2019	2020
<b>Flexible erzieherische Hilfen § 27 Abs. 2 und 3 SGB VIII</b>				
Aufwendungen flexible erzieherische Hilfen gesamt in Euro	100.729	52.219	70.736	40.052
Hilfefälle	10	14	25	14
<b>Sozialpädagogische Familienhilfen § 31 SGB VIII</b>				
Aufwendungen sozialpädagogische Familienhilfen gesamt in Euro	957.630	1.068.105	1.557.305	1.467.940
Hilfefälle	66	70	91	101
<b>Erziehung in einer Tagesgruppe § 32 SGB VIII</b>				
Aufwendungen Erziehung in einer Tagesgruppe gesamt in Euro	577.221	743.917	771.454	740.732
Hilfefälle	28	33	33	32
<b>Vollzeitpflege § 33 SGB VIII</b>				
Aufwendungen Vollzeitpflege gesamt in Euro	1.832.184	1.876.639	1.934.410	1.934.577
Hilfefälle	151	148	151	143
<b>Heimerziehung, sonst. betreute Wohnform § 34 SGB VIII</b>				

Kennzahlen	2017	2018	2019	2020
Aufwendungen Heimerziehung gesamt in Euro	6.263.589	5.498.625	5.595.088	5.585.221
Hilfefälle	126	100	97	87
<b>Intensive sozialpädagogische Einzelbetreuung § 35 SGB VIII</b>				
Aufwendungen INSPE gesamt in Euro	317.965	484.614	480.826	375.558
Hilfefälle	38	49	43	40
<b>Eingliederungshilfe für seel. behinderte Kinder und Jugendliche § 35a SGB VIII</b>				
Aufwendungen Eingliederungshilfe für seel. behinderte Kinder und Jugendliche gesamt in Euro	575.838	441.619	688.444	682.636
Hilfefälle	45	44	51	46
<b>Hilfe für junge Volljährige § 41 SGB VIII</b>				
Aufwendungen Hilfe für junge Volljährige gesamt in Euro	932.637	1.179.271	923.193	860.419
Hilfefälle	30	40	40	37
Hilfefälle § 41 SGB VII je 1.000 EW von 18 bis unter 21 Jahre (Fall-dichte § 41 SGB VII)	8,43	11,40	11,61	10,91
<b>Hilfe zur Erziehung für unbegleitete minderjährige Ausländer</b>				
Aufwendungen für UMA in Euro	2.575.318	1.687.128	1.004.257	413.600
Hilfefälle	62	34	19	10

## 4. Bauaufsicht

### 4.1 Managementübersicht

Die wesentlichen Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Stadt Recklinghausen im Prüfgebiet Bauaufsicht stellt die gpaNRW nachfolgend zusammenfassend dar.

Die Feststellungen und Empfehlungen haben wir tabellarisch in der Anlage aufgeführt. Die Reihenfolge ist chronologisch und gibt keine Priorisierung vor.

Ob und inwieweit sich die Corona-Pandemie auf die Bautätigkeit in 2020 ausgewirkt hat, berücksichtigen wir individuell auf Basis der Besprechungsergebnisse mit der jeweiligen Kommune in unseren Ausführungen.

#### **Bauaufsicht**

Die Bauaufsicht der Stadt Recklinghausen bietet einzelne Ansatzpunkte für Verbesserungen. Bei dem Fallaufkommen je 10.000 Einwohner weist die Stadt hohe Werte aus. Die gesetzlichen Fristen hält die Stadt nicht immer ein. Der Anteil der zurückgenommenen Bauanträge ist in Recklinghausen unterdurchschnittlich. Die Gesamtlaufzeiten zeigen sich im einfachen Baugenehmigungsverfahren wie auch bei den normalen Verfahren hoch.

Die Personalkennzahl „Fälle je Vollzeit-Stellen in der Sachbearbeitung“ liegt im Jahr 2019 wie auch im Vorjahr im interkommunalen Vergleich auf einem leicht unterdurchschnittlichen Niveau. Die Zahl der unerledigten Fälle zeigen sich im in Jahren 2019/2020 steigend und liegen nahe dem Maximum.

Um die Gesamtlaufzeiten zu verringern, sollte die Stadt für nachzuliefernde Unterlagen bei unvollständigen oder mangelhaften Bauanträgen nicht eine pauschale Frist vorgeben. Zudem sollte sie den Digitalisierungsgrad erhöhen. Bisher hat sie den Prozess für die Bearbeitung von Bauanträgen noch nicht vollständig elektronisch organisiert. Für die Bauaufsicht setzt die Stadt Recklinghausen zwar eine fachspezifische Software ein und erfasst die Bauanträge digital. Maßgeblich arbeitet die Bauaufsicht noch mit einer Papierakte.

Die Stadt Recklinghausen hat allgemeine Ziele für die Bauaufsicht definiert. Diese kann die Stadt noch konkretisieren und mittels Kennzahlen überprüfen. Als Grundlage können die Kennzahlen in diesem Bericht dienen.

### 4.2 Inhalte, Ziele und Methodik

In dem Handlungsfeld Bauaufsicht befasst sich die gpaNRW hauptsächlich mit den Baugenehmigungen. Daneben bezieht sie auch die Freistellungsverfahren sowie die förmlichen Bauvoranfragen und Vorbescheide mit ein. Ziel der gpaNRW ist es, auf Steuerungs- und Optimierungspotenziale hinzuweisen und Handlungsmöglichkeiten aufzuzeigen.

Für die Analyse arbeitet die gpaNRW unterstützend mit Kennzahlen. Der Kennzahlenvergleich schafft den notwendigen Überblick und ermöglicht eine Standortbestimmung innerhalb der großen kreisangehörigen Kommunen in NRW. Die Daten erheben wir für die Jahre 2019 und 2020, dabei ist 2020 unser interkommunales Vergleichsjahr.

Mittels einer Prozessbetrachtung des einfachen Baugenehmigungsverfahrens stellen wir verwaltungsinterne Abläufe transparent dar. Wenn sich daraus Optimierungsansätze ergeben, weisen wir darauf hin.

Darüber hinaus hat die gpaNRW mit den Ansprechpartnerinnen und Ansprechpartnern der Kommune im Handlungsfeld Bauaufsicht die Themen Rechtmäßigkeit, Geschäftsprozesse, Digitalisierung, Personaleinsatz und Bauberatung sowie Transparenz erörtert. Um Anhaltspunkte zu erhalten, inwieweit die Kommunen in diesen Bereichen die Vorgaben erfüllen, hat die gpaNRW in allen Kommunen im Rahmen eines Interviews einheitliche Fragen gestellt.

Für die Ermittlung der Kennzahlen zum Personaleinsatz hat die gpaNRW die tatsächliche unterjährige Ist-Situation der Stellenbesetzung in der Sachbearbeitung erfasst. Dabei erheben wir alle vollzeitverrechneten Stellenanteile, die für die definierte Aufgabe eingesetzt sind. Berücksichtigt ist dabei, dass die Sachbearbeiter der Bauordnung neben der Bearbeitung von Genehmigungsverfahren weitere Tätigkeiten ausüben, wie z.B. Gefahrenabwehr, die Bearbeitung von Ordnungswidrigkeitenverfahren oder die Bauberatung.

## 4.3 Baugenehmigung

Mittelpunkt unserer Betrachtung sind die gestellten Anträge und das Genehmigungsverfahren.

### 4.3.1 Strukturelle Rahmenbedingungen

Die Anzahl der „Fälle“ setzt sich in diesem Kapitel aus den Fällen zusammen, die dem/ der Antragstellenden eine Bautätigkeit ermöglichen. Die Anteile der einzelnen Arten stellen wir verteilt auf die unterschiedlichen Verfahren dar. Berücksichtigt werden hier somit die Anträge im normalen Genehmigungsverfahren, Anträge im einfachen Genehmigungsverfahren und die Vorlagen im Freistellungsverfahren.

Die **Stadt Recklinghausen** ist nach Angaben von IT.NRW zum 31. Dezember 2019 mit 111.397 Einwohnern eine überdurchschnittlich große kreisangehörige Stadt Nordrhein-Westfalens. Mit einem Stadtgebiet von 66,5 qkm gehört die Stadt flächenmäßig zu den kleineren Kommunen in diesem Segment.

Für die Berechnung der nachfolgenden Kennzahlen hat die gpaNRW für die Stadt Recklinghausen 490 Fälle ermittelt. Diese resultieren aus sieben Vorlagen für die Genehmigungsfreistellung sowie 44 Anträgen im normalen und 439 Anträgen im einfachen Genehmigungsverfahren.

## Strukturkennzahlen Bauaufsicht 2020

Kennzahlen	Recklinghausen	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Fälle je 10.000 EW	44	33	46	52	60	97	28
Fälle je qkm	7,37	2,41	3,51	4,60	5,95	9,00	28
Anteil der Vorlagen im Freistellungsverfahren an den Fällen in %	1,43	0,00	1,26	2,15	8,17	36,89	28
Anteil der Anträge im einfachen Genehmigungsverfahren an den Fällen in %	89,59	50,46	74,38	84,06	89,94	96,58	20
Anteil der Anträge im normalen Genehmigungsverfahren an den Fällen in %	8,98	2,93	8,25	10,92	13,31	18,57	20

Die Stadt Recklinghausen weist in Bezug zur Einwohnerzahl weniger Baugenehmigungen aus als 75 Prozent der Vergleichskommunen. Die Zahl der eingereichten Bauanträge ist jedoch nicht durch die Kommune beeinflussbar.

Aufgrund der unterdurchschnittlichen Fläche, ist das Fallaufkommen bezogen auf die Gebietsfläche hoch. Recklinghausen gehört damit zu den Kommunen, die höhere Antragszahlen je qkm aufweisen. Der Median dieser Kennzahl lag 2019 bei 4,28 Bauanträge je Quadratkilometer und 2020 dann bei 4,60 Bauanträge je Quadratkilometer und ist somit um ca. sechs Prozent angestiegen. In Recklinghausen steigt die Kennzahl von 6,59 Fälle je qm im Jahr 2019 auf 7,37 Fälle je qm im Jahr 2020.

Vorlagen im Freistellungsverfahren sind möglich, wenn die Bauvorhaben im Geltungsbereich eines qualifizierten Bebauungsplanes liegen. Eine Prüfpflicht der Gemeinde und Bauaufsichtsbehörde besteht nicht; die Einhaltung der bauordnungsrechtlichen und bauplanungsrechtlichen Vorschriften obliegt bei der Genehmigungsfreistellung allein dem Entwurfsverfasser bzw. dem Bauherrn. Eine tiefgreifende Prüfung der Vorlage ist seitens der Bauaufsicht gesetzlich nicht vorgesehen. Da gemäß § 63 BauO NRW Abs. 3 Satz 3 hierfür keine Prüfpflicht der Gemeinde und der Bauaufsichtsbehörde besteht, entlastet dies die Bauaufsicht.

Der Anteil der Vorlagen im Freistellungsverfahren liegt in Recklinghausen auf einem unterdurchschnittlichen Niveau. Im Jahr 2019 war die Kennzahl für die Stadt geringfügig niedriger. Mit einem Wert von 1,37 Prozent lag der Anteil der Vorlagen im Freistellungsverfahren in Recklinghausen ebenfalls unter dem Median. Nach Auskunft der Stadt Recklinghausen muss das Freistellungsverfahren von der Bauaufsicht häufig in ein normales oder vereinfachtes Genehmigungsverfahren überführt werden.

Dagegen fällt der Anteil der einfachen Genehmigungsverfahren in der Stadt Recklinghausen überdurchschnittlich aus. Mit einem Anteil von 89,59 Prozent gehört Recklinghausen zu dem Viertel der Vergleichskommunen mit dem höchsten Fallaufkommen. Diese Verfahrensart kann immer dann angewandt werden, wenn es sich nicht um große Sonderbauten handelt. Zu den

einfachen Verfahren gehören beispielsweise Geschosswohnungsbauten bis zu bestimmten Höhen und Einfamilienhäuser. Diese Verfahrensart ist in der Regel die häufigste Form der zu bearbeitenden Genehmigungsverfahren.

Nach Information der Stadt Recklinghausen gab es in den Jahren 2019/2020 keine großen Bauvorhaben bzw. neue Baugebiete. Zukünftig erwartet die Stadt anspruchsvolle Genehmigungsverfahren, da vermehrt Bauanträge für Baulücken eingereicht werden. Zudem rechnet die Bauaufsicht mit einer nachlassenden Qualität der Bauanträge, die das Genehmigungsverfahren erschweren.

Die gpaNRW hat für diese Prüfung lediglich Grundzahlen aus den Jahren 2019 und 2020 abgefragt. Hieraus lässt sich zwar noch kein Trend erkennen, dennoch zeigen sich Schwankungen bei den Fallzahlen.

#### Entwicklung der Fallzahlen für Recklinghausen

Grundzahlen	2019	2020
Vorlagen im Freistellungsverfahren	6	7
<b>Bauanträge</b>	<b>432</b>	<b>483</b>
Davon Bauanträge im einfachen Verfahren	380	439
Davon Bauanträge im normalen Genehmigungsverfahren	52	44

In Recklinghausen ist die Anzahl der Bauanträge im einfachen Genehmigungsverfahren um 59 Fälle gestiegen. Eine Zunahme der Bauanträge im Jahr 2020 ist in den anderen großen kreisangehörigen Kommunen nicht feststellbar. Während sich die Zahl der einfachen Baugenehmigungsverfahren 2020 in Recklinghausen um ca. 16 Prozent erhöht, ist der Durchschnitt der Vergleichskommunen nahezu unverändert.

Die Stadt Recklinghausen gibt an, dass es für die Schwankung der Fallzahlen keinen offensichtlichen Grund gibt.

### 4.3.2 Rechtmäßigkeit

#### → Feststellung

Die Stadt Recklinghausen hält die gesetzlichen Fristen nicht immer ein. Hier besteht Optimierungsbedarf.

*Eine rechtmäßige Aufgabenerfüllung zeichnet sich durch die Einhaltung der gesetzlichen Frist- und Prüfvorgaben sowie eine verursachungsgerechte Aufwandsdeckung aus. Zudem sollte das eingesetzte Personal rechtssicher agieren können.*

Die **Stadt Recklinghausen** hält die Frist von zwei Wochen gemäß § 71 Abs. 1 der BauO NRW nach Eingang des Bauantrages zur Überprüfung der Vollständigkeit häufig ein. Eine Ausnahme hiervon besteht im Vertretungsfall. Zudem kommt es zu Verzögerungen durch den Postweg. Dies ist dann der Fall, wenn Bauanträge nicht direkt im technischen Rathaus, sondern im Hauptverwaltungsstandort eingehen.

Das Einhalten der gesetzlich vorgegebenen Arbeitsschritte und Fristen schafft Rechtssicherheit und kann ein Klageverfahren verhindern. Gemäß § 64 Abs. 2 BauO NRW hat die Bauaufsicht innerhalb einer Frist von sechs Wochen nach Eingang des vollständigen Bauantrages über den Antrag im einfachen Genehmigungsverfahren zu entscheiden. Diese Frist hält die Stadt Recklinghausen selten ein.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Recklinghausen sollte zukünftig die Frist- und Prüfvorgaben der Landesbauordnung NRW einhalten. Hierzu kann die Umsetzung unserer Handlungsempfehlungen einen Beitrag leisten.

Die Bauaufsicht der Stadt Recklinghausen holt interne und externe Entscheidungen sowie Stellungnahmen elektronisch ein. Dies erfolgt per Mail mit dem Versand eines Links und minimiert Verzögerungen. Dennoch kommt es nach Aussage der Stadt zu Fristverlängerungen und Nachforderung von Unterlagen. Diese betragen teilweise bis zu zwei Monaten.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Recklinghausen sollte Wiedervorlagefristen bei internen und externen Stellen konsequent nachhalten.

Die Angrenzer benachrichtigt Recklinghausen nur, wenn öffentliche Belange betroffen sind.

Die Gültigkeit von Baugenehmigungen beträgt nach § 75 BauO NRW drei Jahre. Die Baugenehmigung verliert ihre Gültigkeit, wenn nicht innerhalb von drei Jahren nach Genehmigung mit dem Bauvorhaben begonnen worden ist oder die Bauausführung länger als ein Jahr unterbrochen wird. Eine Information an den Bauherrn über den drohenden Ablauf der Gültigkeit der Baugenehmigung erfolgt durch die Bauaufsichtsbehörde der Stadt Recklinghausen immer. Über eine Wiedervorlage in der eingesetzten Software überwacht die Stadt den Baubeginn um das Erlöschen von Genehmigungen nachzuhalten. Hierzu setzt Recklinghausen auch drei Baukontrollure mit jeweils 0,5 Vollzeit-Stellen ein.

Die Bauaufsicht sollte bei Ermessensentscheidungen darauf achten, objektive Entscheidungskriterien für eine gerechte Ermessensausübung anzuwenden. So kann sie eine einheitliche Sachbearbeitung sicherstellen, den Gleichbehandlungsgrundsatz wahren und die nötige Rechtssicherheit herstellen. Für die getroffenen Ermessensentscheidungen sollten die jeweils berücksichtigten Kriterien aufgeführt und begründet sowie mit einer Stichwortsuchfunktion ausgestattet werden, um als zusätzliche Grundlage für künftige Ermessensentscheidungen in ähnlich gelagerten Fällen herangezogen werden zu können. Diese Form des Wissensmanagements erleichtert nicht nur die tägliche Routine, sondern wirkt sich vor allem auch bei Abwesenheit oder Ausscheiden von Kolleginnen und Kollegen positiv auf die einheitliche Antragsbearbeitung aus.

In der Stadt Recklinghausen findet einmal wöchentlich eine Besprechung der Bauaufsicht unter Beteiligung der Leitungsebene statt. Die getroffenen Ermessensentscheidungen hält die Stadt zurzeit noch nicht in einem Protokoll fest.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Recklinghausen sollte einen schriftlichen Kriterienkatalog zur Ausübung von rechtsfehlerfreien Ermessensentscheidungen auch vor dem Hintergrund des Wissenserhalts

erarbeiten. Zudem sollte die Stadt die Ermessensentscheidungen protokollieren und der Sachbearbeitung zur Verfügung stellen.

Für die Tätigkeiten der Bauaufsicht werden Gebühren nach der Allgemeinen Verwaltungsgebührenordnung des Landes NRW (AVerwGebO NRW) erhoben. Die Gebühren decken grundsätzlich einen Teil der durch die Tätigkeit der Bauaufsicht entstehenden Aufwendungen. Um beurteilen zu können, ob mit den festgesetzten Gebühren ein hoher Aufwandsdeckungsgrad erreicht wird, muss der Aufwand zunächst ermittelt werden. Da sich die Baugebühren an der Rohbausumme orientieren, kann die Stadt sie nicht unmittelbar beeinflussen. Bei den Rahmengebühren hat sie jedoch eine Wahlmöglichkeit, inwieweit sie den Rahmen ausschöpft und kann damit die Aufwandsdeckung steuern. Einen Aufwandsdeckungsgrad ermittelt die Stadt Recklinghausen nicht.

Für baurechtliche Angelegenheiten nutzt die Stadt Recklinghausen die „Gebührenfestsetzung bei Tarifstellen mit Rahmensätzen“ gemäß der Empfehlung des Arbeitskreises Bauaufsicht des Städtetags NRW. Diese ist nicht auf dem aktuellen Stand und soll aktualisiert werden. Wenn die Stadt bei unvollständigen Anträgen Unterlagen nachfordert und der Antrag nicht vervollständigt wird, gilt er nach der neuen Rechtslage als zurückgenommen. Die Unterlagen werden an den Antragsteller bzw. die Antragstellerin zurückgesandt. Die Tarifstelle 2.5.2.1 der Verwaltungsgebührenordnung sieht vor, dass für die Vorprüfung von Anträgen auf Vollständigkeit mit schriftlicher Aufforderung zur Vervollständigung oder zur Mängelbeseitigung Gebühren erhoben werden. Die Stadt Recklinghausen erhebt keine Gebühr nach dieser Tarifstelle. Die Leistungen, die die Beschäftigten durch die Vorprüfung erbracht werden, werden somit durch den allgemeinen Haushalt getragen.

→ **Empfehlung**

Die festgesetzten Gebühren sollten – zumindest stichprobenartig – hinsichtlich ihrer Aufwandsdeckung überprüft werden. Zudem sollte die Stadt für die Aufforderung zur Vervollständigung bzw. Mängelbeseitigung eine Gebühr erheben.

In der Stadt Recklinghausen werden Angrenzer im baurechtlichen Verfahren nur beteiligt, wenn öffentliche Belange berührt sind. Hierfür erhebt die Stadt nach der Verwaltungsgebührenordnung Tarifstelle 2.5.3.2 eine Gebühr von 150 Euro je Beteiligung.

### 4.3.3 Geschäftsprozesse

→ **Feststellung**

Die Genehmigungsverfahren werden noch nicht mit einer digitalen Bauakte medienbruchfrei abgewickelt.

*Die klare Regelung von Arbeitsabläufen und Entscheidungsbefugnissen beeinflusst den Prozess. Für das Genehmigungsverfahren sollte die Bauaufsichtsbehörde deshalb eindeutige Prozessschritte festlegen. In diesen Prozessschritten sollten die Schnittstellen auf das notwendige Maß beschränkt sein, da dies die Bearbeitungsdauer optimiert. Dabei sollte der Gesamtprozess möglichst ohne Medienbrüche durchlaufen werden können.*

Eine Stadt sollte für ihre Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter eindeutige Verantwortungs- und Zuständigkeitsbereiche festgelegt haben. Dieser Grundsatz gilt für die Bauaufsicht im besonderen Maße. Denn nur mit klaren Vorgaben, wer beispielsweise Unterschriftsbefugnis hat oder wer

bestimmte Entscheidungen treffen darf, ist eine einheitliche und rechtssichere Bearbeitung gewährleistet.

Die **Stadt Recklinghausen** hat das Stadtgebiet in Baubezirke aufgeteilt. Für die Bauaufsicht hat die Stadt verschiedene Arbeits-/ Dienstanweisungen sowie eine Unterschriftenregelung erarbeitet. Diese werden zurzeit an die geänderte Fachbereichsstruktur angepasst.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Recklinghausen sollte die vorhandenen Arbeits-/ Dienstanweisungen regelmäßig überarbeiten und möglichst in einem Dokument zusammenführen.

Die Bearbeitung des Bauantrages erfolgt in der Stadt Recklinghausen mittels der Papierakte mit Unterstützung einer Fachsoftware. Die Beteiligungsverfahren erfolgen hauptsächlich digital, aber immer sternförmig (vgl. Ausführung oben). In der Fachanwendung ist ein Aktenplan hinterlegt. Eine Suche nach Flurstücken, Datum oder Straßenbezeichnung ist über die Software möglich. Die Bauanträge, Stellungnahmen sowie Sachstandsanfragen erhält die Stadt in Papier- und Dateiform. Eine medienbruchfreie Bearbeitung ist daher noch nicht gegeben. Allerdings scannt die Stadt Recklinghausen die Bauanträge zu einem möglichst frühen Zeitpunkt ein. Die Altakten werden in Recklinghausen noch nicht digitalisiert. Die gpaNRW sieht die digitalen Akte als Voraussetzung für ein beschleunigtes Verfahren an. Zudem bietet die digitale Akte schnellere Zugriffsmöglichkeiten für die beteiligten Parteien auf Informationen.

→ **Empfehlung**

Eine medienbruchfreie digitale Bearbeitung sollte ermöglicht werden, um die Bearbeitungszeit zu optimieren.

Für die einfachen und normalen Antragsverfahren sowie Vorlagen in der Genehmigungsfreistellung sind nach Auskunft der Stadt Recklinghausen Checklisten in der eingesetzten Software hinterlegt. Diese führen den Sachbearbeiter durch die einzelnen Segmente der Prüfung.

#### 4.3.4 Prozess des einfachen Baugenehmigungsverfahrens

Die gpaNRW hat den Prozess des einfachen Baugenehmigungsverfahrens für alle Kommunen nach einem einheitlichen Layout dargestellt. Dadurch zeigen wir die verwaltungsinternen Abläufe transparent auf und vereinfachen den Vergleich mit anderen Kommunen. Unterschiede sind bei der Betrachtung so leichter erkennbar.

→ **Feststellung**

Das Genehmigungsverfahren ist in der Stadt Recklinghausen straff organisiert. Ein durchgängiges Vier-Augen-Prinzip dient der Korruptionsprävention. Es gibt jedoch noch Optimierungsmöglichkeiten.

*Im Baugenehmigungsverfahren sollte eine Kommune ein einheitliches Vorgehen sicherstellen und die Beschäftigten im Wege der Korruptionsprävention schützen, damit diese die Verfahren rechtssicher abwickeln können. Schnittstellen sollte eine Kommune auf ein Minimum reduzieren und notwendige Beteiligungen in möglichst kurzer Zeit abschließen. Zudem sollte sie mehrfache Vollständigkeitsprüfungen oder unnötige Beteiligungen vermeiden, um das Verfahren zu beschleunigen.*

In der **Stadt Recklinghausen** gehen die Bauanträge in Papierform in der Hauptverwaltung und im Technischen Rathaus ein. Das Sekretariat versieht diese Bauanträge mit einem Eingangsstempel. Anschließend sichtet die Fachbereichsleitung die Anträge und leitet diese an die Sachbearbeitung.

Im Anschluss erfasst die Sachbearbeitung in der Verwaltung alle Bauanträge digital und vergibt ein Aktenzeichen. Der Papierantrag wird zudem eingescannt. Nach der Verteilung auf die Sachbearbeitung erfolgt die Prüfung der Bauanträge auf Vollständigkeit. Zudem versendet die Sachbearbeitung eine Eingangsbestätigung des Bauantrages.

Ist der Bauantrag nicht vollständig, fordert der zuständige Sachbearbeiter weitere Unterlagen in der Regel mit einer Fristsetzung nach. Ist der Bauantrag vollständig, wird dieser inhaltlich geprüft und es erfolgt die Beteiligung interner und externer Stellen. Gemäß den Handlungsempfehlungen des Landes NRW sollen die Unterlagen innerhalb einer angemessenen Frist (§ 71 Absatz 1 Satz 2 BauO NRW 2018<sup>24</sup>) vervollständigt bzw. Mängel beseitigt werden. Diese Frist sollte nicht pauschal festgelegt werden, da sich diese negativ auf die Gesamtlaufzeit auswirkt. In der Stadt Recklinghausen beträgt die oben genannte Frist vier Wochen. Die Stadt Recklinghausen begründet die pauschale Frist mit dem Servicegedanken.

#### → **Empfehlung**

Die Stadt Recklinghausen sollte für nachzuliefernde Unterlagen nicht eine pauschale Frist von vier Wochen vorgeben. Diese Frist sollte Recklinghausen nach einer Einzelfallbeurteilung angemessen kurz wählen, um das Verfahren zu beschleunigen.

Werden die erforderlichen Unterlagen vom Bauherrn in Recklinghausen nicht nachgereicht, gilt der Antrag als zurückgenommen. Sind die Unterlagen für den Bauauftrag vollständig und die Prüfung durch die zu beteiligenden Stellen abgeschlossen, erstellt die Sachbearbeitung den Genehmigungs- und Gebührenbescheid. Die Genehmigung unterzeichnet der Vorgesetzte und der zuständige Sachbearbeiter. Hierdurch ist das „Vier-Augen-Prinzip“ im gesamten Prozess gewahrt.

Sofern ein Bauantrag in Recklinghausen abgelehnt werden muss, führt der zuständige Sachbearbeiter eine Anhörung durch. Trägt der Bauherr Gründe vor, die eine Genehmigung des Bauantrages rechtfertigen, wird der Antrag weiterbearbeitet. Den Ablehnungsbescheid unterzeichnet der Vorgesetzte.

Stellungnahmen holt die Stadt Recklinghausen nach Eingang eines Bauantrages elektronisch ein. Dies wirkt sich positiv auf die Gesamtlaufzeit des Genehmigungsverfahrens aus.

<sup>24</sup> Handlungsempfehlung BauO MHKBG NRW 2018

## Stellungnahmen Bauaufsicht 2020

Kennzahlen	Recklinghausen	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Eingeholte bauaufsichtliche Stellungnahmen je Bauantrag	1,95	1,95	3,02	3,73	5,41	9,68	22
Intern eingeholte bauaufsichtliche Stellungnahmen je Bauantrag	1,55	1,55	2,66	3,54	4,56	9,09	18
Extern eingeholte bauaufsichtliche Stellungnahmen je Bauantrag	0,40	0,20	0,40	0,57	0,82	1,63	18

Die Anzahl der intern oder extern eingeholten Stellungnahmen hat Auswirkungen auf die Bearbeitungsdauer der Genehmigungsverfahren. Für das Jahr 2019 verzeichnet die Stadt Recklinghausen 780 Stellungnahmen, im Jahr 2020 sind es 163 Stellungnahmen mehr. Gleichzeitig ist die Zahl der Bauanträge von 432 Bauanträge im Jahr 2019 auf 483 Bauanträge im Jahr 2020 gestiegen. Im interkommunalen Vergleich positioniert sich Recklinghausen bei den intern und extern eingeholten Stellungnahmen auf einem niedrigen Niveau.

Neben der Anzahl und Art der zu bearbeitenden Fälle beeinflussen auch Strukturen wie Naturschutz- oder Trinkwassergebiete die Arbeit der Bauaufsicht. Außerdem wirken sich Einrichtungen wie Bahnanlagen sowie Denkmäler auf die Betätigung der Bauaufsicht aus. Dadurch sind unterschiedliche Behörden/ Ämter am Baugenehmigungsverfahren zu beteiligen. Diese Rahmenbedingungen für die Bauaufsicht drücken sich in der Anzahl der einzuholenden Stellungnahmen aus. Grundsätzlich sollte die Zahl der eingeholten bauaufsichtlichen Stellungnahmen auf das notwendige Maß beschränkt werden, damit das Genehmigungsverfahren so zügig wie möglich abläuft. Nach Information durch die Bauaufsicht weist die Stadt Recklinghausen keine besonderen Strukturen auf, die sich auf die Anzahl der Stellungnahmen auswirkt.

Die Stadt Recklinghausen holt unter anderem Stellungnahmen von der städtebaulichen Planung und der Feuerwehr ein. Nach Information der Verwaltung dauern diese Stellungnahmen bedingt durch Personalengpässe teilweise lang und wirken sich somit negativ auf die Gesamtlaufzeiten des Genehmigungsverfahrens aus (siehe Kapitel: „Dauer des Genehmigungsverfahrens“).

### 4.3.5 Digitalisierung

#### → Feststellung

Die Stadt Recklinghausen kann Bauanträge noch nicht medienbruchfrei bearbeiten.

*Ein einheitliches Dokumentenmanagement erleichtert die Fallbearbeitung und Auskunftserteilung. Geeignete spezifische Softwarelösungen sollten die Sachbearbeitung unterstützen.*

Aus Sicht der gpaNRW können elektronisch eingereichte Bauanträge grundsätzlich den Erfassungs- und Bearbeitungsaufwand reduzieren. Eingehende Anträge können medienbruchfrei

weiterverarbeitet werden. Durch ein digitales Beteiligungsverfahren lassen sich zudem die Durchlaufzeiten der Bauanträge reduzieren und Doppelerfassungen vermeiden.

Neben der Übernahme der von den Antragstellern eingereichten Daten in die Fachsoftware können im Beteiligungsverfahren die zu beteiligenden Stellen in anderen Kommunen mittlerweile ihre Stellungnahmen unmittelbar in die Fachsoftware der Bauaufsicht eingeben. Insofern führt die Digitalisierung an dieser Stelle ebenfalls zu einer Reduzierung des Eingabeaufwands der Sachbearbeitung in der Bauaufsicht.

Die Stadt **Recklinghausen** kann aktuell noch keine Bauanträge elektronisch annehmen. In der Bauaufsicht der Stadt Recklinghausen gehen Anträge zurzeit noch in Papierform ein, diese scannt die Stadt ein. In der eingesetzten Software für die Bauaufsicht gibt es einen Aktenplan, anhand dessen Vorgänge abgelegt werden und den Vertretungskräften die Arbeit erleichtern.

Die Stadt Recklinghausen bietet bereits seit 2010 die Möglichkeit, Anträge digital signiert zu stellen. Bisher wurde dieses Angebot durch die Antragsteller nicht angenommen. Die Stadt hat das Thema im Jahr 2020 neu aufgegriffen. Zwischenzeitlich verfügt die Stadt Recklinghausen über ein Projektmanagement zur Begleitung digitaler Arbeitsprozesse. Konkrete Umsetzungen sind für das Jahr 2022 geplant.

#### → **Empfehlung**

Die Stadt Recklinghausen sollte die Digitalisierung in der Bauaufsicht forcieren.

Das Onlinezugangsgesetz (OZG) verpflichtet Bund und Länder, alle rechtlich und tatsächlich geeigneten Verwaltungsleistungen auch elektronisch über Verwaltungsportale anzubieten und sie miteinander zu einem Portalverbund zu verknüpfen. Dies bedeutet, dass z.B. Baugenehmigungen und Bauvorbescheide etc. bis zum 31.12.2022 digitalisiert sein müssen. Perspektivisch sollen die 212 unteren Bauaufsichtsbehörden in NRW ein digitales Baugenehmigungsverfahren nutzen. Dafür hat das Land NRW in 2018 ein Modellprojekt gestartet. Sechs Modellkommunen unterschiedlicher Struktur und Größe<sup>25</sup> wirken an diesem Projekt mit. In den Prozess bezieht das MHKBG auch die drei kommunalen Spitzenverbände und die beiden Baukammern ein. Ziel soll es sein, dass

- Postlaufzeiten wegfallen,
- auf Dokumente schneller zugegriffen,
- parallel sternförmig alle notwendigen Ämter informiert und
- unmittelbar digital auf Pläne und Akten zugegriffen werden kann.

Durch ein digitales Bauantrags- und Beteiligungsverfahren lassen sich die Durchlaufzeiten der Bauanträge reduzieren. Zum einen entfallen die Postlaufzeiten. Zum anderen kann die Stadt Doppelerfassungen und Medienbrüche vermeiden. Die Beschäftigten können die Anträge und Pläne der Bauwilligen direkt digital in die Fachsoftware übertragen und dort bearbeiten. Betei-

<sup>25</sup> aus den mittleren kreisangehörigen Kommunen sind dies Ennepetal und Xanten

lichte Stellen können ihre Stellungnahmen unmittelbar in die Fachsoftware der Bauaufsicht eingeben. Insofern führt die Digitalisierung bei diesen Ämtern ebenfalls zu einer Reduzierung des Aufwands.

Das MHKBG NRW entwickelt derzeit im Rahmen des Modellprojekts eine Anwendung, mit der Bauanträge auf elektronischem Wege an die zuständige Bauaufsichtsbehörde versendet werden können, soweit die betroffenen Kommunen sich diesem System anschließen. Den Verfahrensstand können interessierte Kommunen über das Bauportal NRW<sup>26</sup> verfolgen. Das Bauportal.NRW sieht zunächst verschiedene Optionen vor, wie sich die unteren Bauaufsichtsbehörden anschließen können. Der Antragsassistent soll noch im Jahr 2021 zunächst mit dem einfachen Baugenehmigungsverfahren nach § 64 BauO NRW starten. Weitere Antragsverfahren sollen anschließend sukzessiv entwickelt und zur Nutzung freigegeben werden. Attraktiv ist eine Anbindung an das Bauportal.NRW auch in finanzieller Hinsicht. Das Land wird die Nutzung für die digitale Antragsannahme und die Bauvorlagen kostenfrei anbieten.

Die Stadt **Recklinghausen** plant eine Anbindung an das Bauportal NRW gemäß der „Option 1“. Danach nimmt die Bauaufsicht den Antrag und die Bauvorlagen elektronisch an.

#### 4.3.6 Personaleinsatz

Die gpaNRW betrachtet das gesamte Personal, das für die Bearbeitung von Baugenehmigungen im weiteren Sinne eingesetzt ist – auch wenn die Kommune es organisatorisch selbst nicht direkt der Baugenehmigungsbearbeitung zugeordnet hat. Dies beinhaltet auch das Personal, das die förmlichen Bauvoranfragen bearbeitet oder Bauberatungen durchführt. Diese aufgabenorientierte Personalerfassung macht die Daten vergleichbar.

##### → **Feststellung**

Das Fallaufkommen je Vollzeit-Stelle ist in der Bauaufsicht der Stadt Recklinghausen nahezu durchschnittlich. Im interkommunalen Vergleich werden in der Bauaufsicht der Stadt Recklinghausen je Vollzeit-Stelle unterdurchschnittlich viele Bescheide über Baugenehmigungsverfahren erstellt.

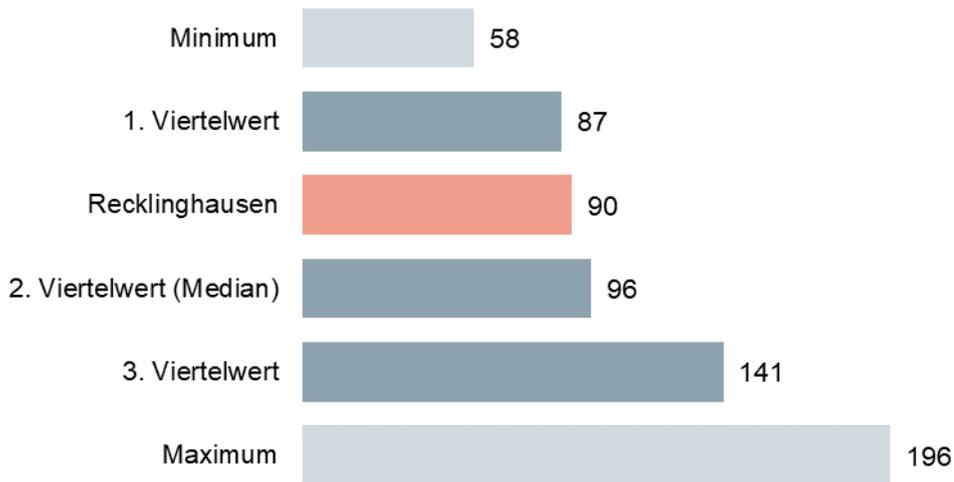
*Grundsätzlich sollte eine Kommune auf veränderte Rahmenbedingungen, wie z. B. die Veränderung der zu bearbeitenden Fälle, reagieren. Bei sinkenden Antragszahlen sollte sie dem Personal ggf. andere Aufgaben zuweisen. Wenn die Antragszahlen ansteigen, sollte sie die Personalbelastung nachhalten, um bei drohender Überlastung ggf. weiteres Personal unterstützend einsetzen oder z. B. ablauforganisatorisch reagieren zu können.*

Die Anzahl der „Fälle“ setzt sich in diesem Kapitel aus den Anträgen und Vorlagen zusammen, die die Sachbearbeitung aus dem Bereich Baugenehmigung inklusive förmliche Bauvoranfragen/ Vorbescheide und Bauberatung zu bearbeiten hat. Berücksichtigt werden für die Stadt Recklinghausen 44 Anträge im normalen Genehmigungsverfahren, 439 Anträge im einfachen Genehmigungsverfahren und sieben Vorlagen im Freistellungsverfahren sowie 52 förmlichen Bauvoranfragen.

<sup>26</sup> [www.bauportal.nrw/bauantrag](http://www.bauportal.nrw/bauantrag)

Auf der Basis von 542 Fällen hat die gpaNRW die nachfolgende Kennzahl für die Stadt Recklinghausen ermittelt. In die Berechnung sind 6,02 Vollzeit-Stellen in der Sachbearbeitung eingeflossen. In der Bauaufsicht setzt die Stadt Recklinghausen Architekten und Bauingenieure mit teilweise mehrjähriger Erfahrung ein. Nach Information der Verwaltung sind im Jahr 2022 zwei Mitarbeiter ausgeschieden, eine Vollzeit-Stelle konnte die Stadt nachbesetzen.

**Fälle je Vollzeit-Stelle Sachbearbeitung Bauaufsicht inkl. Bauberatung 2020**



In den interkommunalen Vergleich sind 28 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



Im Jahr 2019 weist die Recklinghausen mit 93 Fällen je Stelle eine nahezu identische Zahl an Bauanträgen je Vollzeit-Stelle aus. Im Ergebnis setzt die Stadt Recklinghausen im Jahr 2020 eine vergleichbare Zahl an Vollzeit-Stellen je Fall ein wie der Durchschnitt der bislang geprüften Kommunen. Der in der Stadt Recklinghausen höhere Zeitaufwand für die Bearbeitung der Genehmigungsanträge zeigt sich in den ermittelten Gesamtlaufrzeiten der Genehmigungsverfahren. Weitere Ausführungen sind dem Kapitel 5.3.8 zu entnehmen.

Eine geringe Antragszahl je Vollzeit-Stelle bedeutet nicht zwangsläufig weniger belastete Sachbearbeiter. Vielmehr sollte es das Ziel sein, Arbeiten der Bauaufsicht, wie die Umsetzung der Digitalisierung der Bauverwaltung oder ggf. bauordnungsrechtliche Prüfaufgaben usw. dann verstärkt zu erledigen. Nach Aussage der Stadt Recklinghausen setzt sie dies bereits um.

Die Kennzahl „Fälle je Vollzeit-Stelle Sachbearbeitung“ darf nie isoliert betrachtet werden. Vielmehr ist diese im Zusammenhang mit weiteren von der gpaNRW erhobenen Daten und Informationen zu sehen. Hier spielen beispielsweise neben der Laufzeit auch die Prozessgestaltung sowie der Digitalisierungsgrad eine wichtige Rolle. Bei der Bewertung der Kennzahl ist auch zu

beachten, dass das eingesetzte Personal nicht nur den aktuellen Falleingang, sondern auch bestehende Rückstände abarbeiten muss.

Bei der Kennzahl „Fälle je Vollzeit-Stelle Sachbearbeitung“ betrachtet die gpaNRW nur die Belastung durch neue Falleingänge. Wenn die Anzahl der unerledigten Fälle weitgehend gleich bleibt, erhöhen diese die Belastung der Sachbearbeitung nicht. Bei der Stadt Recklinghausen hat jedoch die Anzahl der unerledigten Fälle zugenommen. Zum 01. Januar 2019 sind es in der Stadt 198 unerledigte Fälle, am 01. Januar 2020 weist die Recklinghausen 281 unerledigte Fälle aus. Damit steigen die unerledigten Fälle im Jahr 2020 im Vergleich zum Vorjahr um ca. 42 Prozent.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Recklinghausen sollte die Ursachen für die deutlich steigende Zahl der unerledigten Bauanträge ermitteln und entsprechende Maßnahmen ergreifen.

Werden zu den 542 Fälle im Jahr 2020 die 281 unerledigten Fälle zum 01. Januar 2020 addiert, erhöhen sich die „Fälle je Vollzeit-Stelle Sachbearbeitung“ auf 137 Fälle.

Kennzahl	Recklinghausen	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Verhältnis unerledigter Bauanträge zum 01.01. zu den neuen Bauanträgen in Prozent	58,18	6,57	24,04	30,17	55,53	230	22

Die Zahl der unerledigten Fälle aus Vorjahren liegt in Recklinghausen im interkommunalen Vergleich über dem 3. Viertelwert und ist damit hoch. 75 Prozent der Vergleichskommunen weisen einen geringeren Wert aus.

Die Anzahl der unerledigten Fälle in Recklinghausen ist im Jahr 2020 im Vergleich zum Vorjahr um 83 Fälle gestiegen. Dieser Sachverhalt ist bei der Betrachtung der „Fälle je Vollzeit-Stelle Sachbearbeitung“ zu berücksichtigen, da die nicht beschiedenen Fälle das Arbeitsaufkommen erhöht.

Die nachfolgende Kennzahl bildet die „Bescheide je Vollzeit-Stelle“ in der Sachbearbeitung der Bauaufsicht ab.

Kennzahlen	Recklinghausen	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Bescheide je Vollzeit-Stelle Sachbearbeitung Bauaufsicht (incl. Bauberatung)	76	43	67	84	103	163	26

Die Stadt Recklinghausen weist eine unterdurchschnittlich hohe Zahl an Bescheiden je Vollzeit-Stelle aus. 75 Prozent der bisher geprüften Kommunen weisen eine höhere Zahl an Bescheiden je Vollzeit-Stelle aus.

Wie bereits ausgeführt errechnen sich für Recklinghausen 90 „Fälle je Vollzeit-Stelle Sachbearbeitung“. Dementgegen stehen 76 „Bescheide je Vollzeit-Stelle Sachbearbeitung Bauaufsicht“ und damit eine Differenz von 14 Fällen. Dies belegt den ebenfalls dargestellten Anstieg der unerledigten Fälle, da mehr Fälle je Vollzeit-Stelle neu eingegangen sind, als abschließend bearbeitet wurden. Ein Abarbeiten der Altfälle wird somit erschwert. Die Zahl der Bescheide je Vollzeit-Stelle wird auch durch Anteil der Freistellungsverfahren beeinflusst (siehe Kapitel: „Strukturelle Rahmenbedingungen“). Nach Information der Stadt Recklinghausen werden zudem auch vollständig eingereichte Bauanträge im Nachgang noch einmal geändert. Hierdurch entsteht Mehraufwand, der sich ebenfalls auf die Zahl der Bescheide je Vollzeit-Stelle auswirkt.

Normalerweise bildet die gpaNRW nachfolgend Kennzahlen zu förmlichen Bauvoranfragen und Vorbescheiden je Vollzeit-Stelle und stellt die in den Vergleich. Zum Zeitpunkt der Prüfung lagen aber noch nicht ausreichend valide Daten aus den großen kreisangehörigen Kommunen vor, die sich nur auf den Bereich der Förmlichen Bauvoranfragen und Vorbescheide beziehen. Auch die Stadt Recklinghausen konnte ihren Personaleinsatz in der Bauaufsicht nicht zwischen Baugenehmigungen und der Bearbeitung von förmlichen Bauvoranfragen/Vorbescheiden differenzieren.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Recklinghausen sollte die Personalkennzahlen weiter fortschreiben. Bei einem anhaltenden Trend der Zunahme der unerledigten Bauanträge sollten gegensteuernde Maßnahmen ergriffen werden.

### 4.3.7 Bauberatung

→ **Feststellung**

Die Stadt Recklinghausen bietet gute Möglichkeiten sich umfangreich zu informieren, sei es digital oder auch persönlich. Gleichwohl kann die Stadt die Informationen noch optimieren.

*Eine Kommune sollte durch gute Vorabinformationen - beispielsweise im Internet oder im Wege der Bauberatung - versuchen, die Anteile der zurückgenommenen Bauanträge gering zu halten. So kann sie die Verfahrensdauer optimieren und bürgerfreundlich agieren.*

Die **Stadt Recklinghausen** hat für die Bauberatung eine zentrale Anlaufstelle (Frontoffice) eingerichtet. Ein Sachbearbeiter nimmt alle telefonischen und digitalen Anfragen entgegen und bearbeitet diese. Hier erhält der Antragsteller erste Informationen. Vor Ausbruch der Corona-Pandemie war eine eingehende Beratung montags von 8:00 Uhr bis 13:00 Uhr und donnerstags ganztägig möglich. Aktuell ist pandemiebedingt für ein Beratungsgespräch eine Terminvereinbarung notwendig.

Auf der Internetseite führt die Stadt die notwendigen Unterlagen für einen Bauantrag auf. Diese sind aber nicht erläutert. Tieferegreifende Informationen über z. B. Abstandsflächen, Baulasten, Nutzungsänderungen etc. erhält der Bauinteressent allerdings nicht. Auch hat die Stadt keine gültigen Rechtsvorschriften auf der Internetseite hinterlegt. Hier besteht aus Sicht der gpaNRW noch Optimierungsmöglichkeit.

Die gängigen Antragsformulare sind digital verfügbar. Die verschiedenen Formulare können direkt am Bildschirm ausgefüllt und anschließend gedruckt werden. Auch Informationen zu den

Bebauungsplänen sind auf der Homepage der Stadt einsehbar. Zudem können Bauherren, Architekten und die am Baugenehmigungsverfahren beteiligten Fachbehörden interaktiv den aktuellen Verfahrensstand des Bauantrages nachzuvollziehen. Gleichzeitig ist erkennbar, welche Behörde den Bauantrag im Rahmen der Beteiligung zurzeit bearbeitet.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Recklinghausen sollte die Informationen zur Baugenehmigung auf Ihrer Internetseite erweitern. Hilfreich sind auch Antworten auf „Häufige Fragen“ oder der Hinweise zur Vermeidung von „häufig gemachten Fehlern“.

**Zurückgenommene und abgelehnte Bauanträge 2020**

Kennzahlen	Recklinghausen	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Anteil zurückgenommener Bauanträge an den Bauanträgen in Prozent	5,38	0,73	4,43	6,68	9,90	15,46	24
Anteil Ablehnungen an den Bescheiden in Prozent	3,48	0,00	1,08	2,53	4,73	7,39	26

Im Vergleich zum Vorjahr sind die Kennzahlen für die Stadt Recklinghausen rückläufig. Der „Anteil zurückgenommener Bauanträge“ betrug 6,02 Prozent im Jahr 2019. Die Kennzahl „Anteil Ablehnungen“ weist 4,39 Prozent im Jahr 2019 aus. Wie auch im Jahr 2020 überschreitet der „Anteil der Ablehnungen“ im Jahr 2019 in Recklinghausen den Median.

Gründe für die Ablehnungen sind nach Rückmeldung der Bauaufsicht häufig negative Stellungnahmen (Städtebauliche Planung, Feuerwehr, Denkmalschutz). In Ausnahmefällen erfolgt auch eine Ablehnung, wenn Bauanträge nicht fristgerecht vervollständig werden.

Anträge, die zurückgenommen oder auch abgelehnt werden, verursachen oft einen hohen Personalaufwand. Können beispielsweise potenzielle Antragsteller schon im Rahmen der Bauberatung von der Genehmigungsunfähigkeit des Vorhabens überzeugt werden, kann unnötiger Aufwand auf Seiten der Antragsteller wie auch bei der Bauaufsichtsbehörde für eine Ablehnung eingespart werden. Im Übrigen sollten Antragsteller so informiert sein, dass vollständige und prüffähige Unterlagen eingereicht werden, die eine Zurücknahme auch im Rahmen der Rücknahmefiktion entbehrlich machen. Ziel sollte sein, die erfolglosen Anträge zu reduzieren.

Wir haben in zwölf großen kreisangehörigen Kommunen den Personaleinsatz in der Bauberatung abgefragt. Die Stadt Recklinghausen hat für die Bauberatung keine differenzierten Stellenanteile für die Jahre 2019 und 2020 ausgewiesen. Aus diesem Grund ist kein Wert für Recklinghausen in der Grafik abgebildet. Die absoluten Stellenzahlen verteilen sich wie folgt:

### Zahl Vollzeit-Stellen Sachbearbeitung Bauberatung 2020



Der Personaleinsatz in der Bauberatung ist nur ein Baustein von vielen (Internet, Broschüren, Flyer, etc.) für ein gutes Informationsangebot. Dabei setzen die Kommunen individuell unterschiedliche Schwerpunkte.

#### 4.3.8 Dauer der Genehmigungsverfahren

##### → Feststellung

Die Stadt Recklinghausen weist sowohl bei den einfachen wie auch bei den normalen Genehmigungsverfahren hohe Gesamtlaufzeiten aus. Hier besteht Handlungsbedarf.

*Die Orientierungsgröße für eine durchschnittliche Gesamtlaufzeit in Höhe von zwölf Wochen (= 84 Kalendertage) sollte eine Kommune ab dem 01. Januar 2019<sup>27</sup> bei den Bauanträgen nach Antragseingang nicht überschreiten.*

Die vorgenannte durchschnittliche Gesamtlaufzeit orientiert sich an der maximalen Dauer der einfachen Genehmigungsverfahren, die § 64 Abs. 2 BauO NRW 2018 vorsieht. Als Durchschnittswert sollte diese Zielgröße aus Sicht der gpaNRW erreichbar sein. Nach den bisherigen Erfahrungen der gpaNRW wird der Durchschnittswert weniger von der Art der Verfahren beeinflusst, sondern hängt vielmehr von den vorgegebenen Regeln, z. B. zur Beteiligung politischer Gremien, des Umgangs mit zu beteiligenden Behörden etc. ab. Die Gesamtlaufzeit wird zusätzlich maßgeblich von der Fristsetzung bei der Nachforderung von Unterlagen beeinflusst. Wir zählen bei der Erfassung einheitlich für alle Kommunen die Kalendertage (nicht Arbeitstage) und bereinigen weder Stopp- noch Ruhezeiten o. ä. Bearbeitungsunterbrechungen.

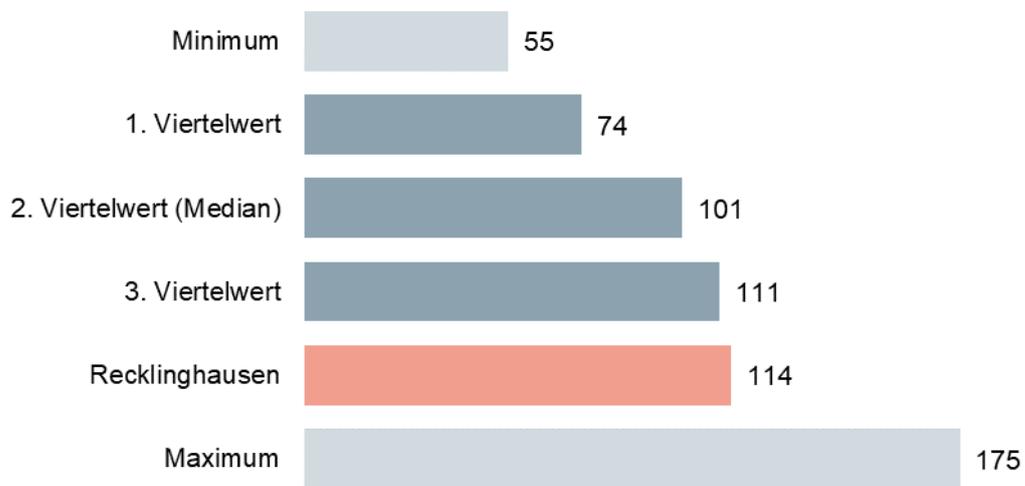
Die gpaNRW hat die durchschnittliche Dauer für das einfache und das normale Genehmigungsverfahren in jeweils zwei Varianten erhoben:

- Als „Gesamtlaufzeit“ ab dem Antragseingang bis zur Erteilung des Genehmigungs- oder Ablehnungsbescheides und
- als „Laufzeit“ ab dem Zeitpunkt, zu dem der Bauantrag seitens des Antragstellers bzw. der Antragstellerin mängelfrei und vollständig der Bauaufsicht vorgelegt wurde bis zur Erteilung des Genehmigungs- oder Ablehnungsbescheides.

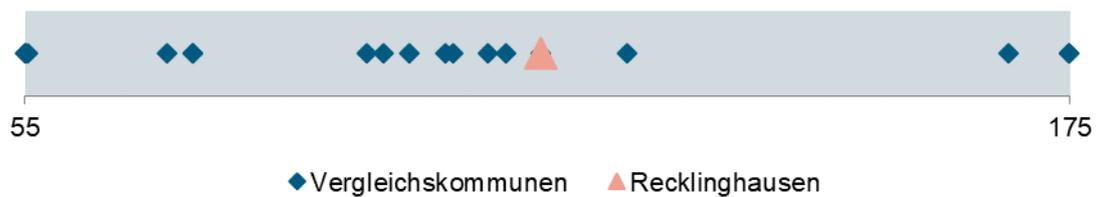
Da wir die Dauer der Genehmigungsverfahren bis zur Genehmigung oder Ablehnung betrachten, fließen zurückgenommene Anträge bei der Ermittlung der Durchschnittszeiten nicht mit ein.

<sup>27</sup> Seit dem 01. Januar 2019 gelten die Regelungen der neu gefassten Landesbauordnung (BauO NRW 2018).

### Gesamtlaufzeit in Kalendertagen von Bauanträgen (einfaches Genehmigungsverfahren) 2020

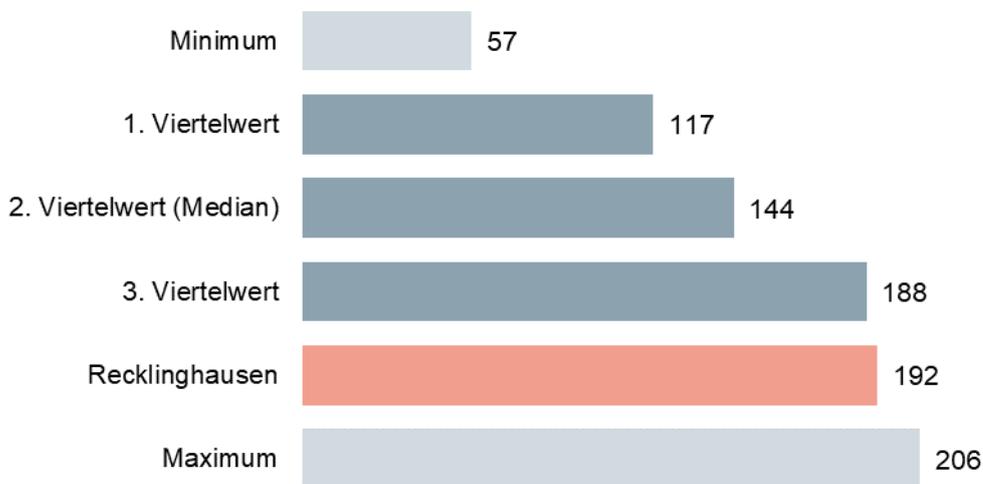


In den interkommunalen Vergleich sind 16 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



Neben den dargestellten Gesamtlaufzeiten von einfachen Genehmigungsverfahren, die den größten Anteil an Anträgen in Recklinghausen betreffen, gibt es normale Genehmigungsverfahren.

### Gesamtlaufzeit in Kalendertagen von Bauanträgen (normales Genehmigungsverfahren) 2020



In den interkommunalen Vergleich sind 16 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



Die Stadt Recklinghausen benötigt im Jahr 2020 durchschnittlich eine Gesamtlaufzeit von 114 Kalendertage für den einfachen Bauantrag. Die Gesamtlaufzeit für das normale Baugenehmigungsverfahren beträgt 192 Kalendertage. Mit beiden Werten überschreitet die Stadt Recklinghausen den 3. Viertelwert. Zudem liegt der Wert der Stadt Recklinghausen über dem Orientierungswert der gpaNRW von 84 Kalendertagen.

Die Bauaufsicht bringt im normalen Genehmigungsverfahren die hohen Gesamtlaufzeiten zum Teil mit den langen Bearbeitungszeiten der beteiligten Behörden sowie der Feuerwehr für die Stellungnahmen in Verbindung (siehe Kapitel: „Prozess des einfachen Baugenehmigungsverfahrens“).

Im Ergebnis wendet die Stadt Recklinghausen je Vollzeit-Stelle mehr Zeit auf als die meisten anderen Vergleichskommunen, so dass sie bei der Kennzahl „Bescheide je Vollzeit-Stelle“ einen geringen Wert abbildet (siehe Kapitel: „Personaleinsatz“).

Die nachfolgende Tabelle zeigt, wie sich die Gesamtlaufzeiten sowohl im einfachen wie auch im normalen Genehmigungsverfahren in Recklinghausen deutlich verlängert haben.

### Vergleich Gesamtlaufzeiten Genehmigungsverfahren 2019/2020

	2019	2020
einfaches Genehmigungsverfahren	92	114
normales Genehmigungsverfahren	103	192

Während die Stadt Recklinghausen im Jahr 2020 den Median bei beiden Genehmigungsverfahren überschreitet, unterschreitet die Stadt im Jahr 2019 den Median. Gleichwohl liegt der Wert der Stadt Recklinghausen in beiden Jahren über dem Orientierungswert der gpaNRW von 84 Kalendertagen. Die Stadt Recklinghausen begründet die Gesamtlaufzeiten für das normale Genehmigungsverfahren im Jahr 2020 mit Sonderbauten, die unter Beteiligung der Feuerwehr abgestimmt werden. Aufgrund von Personalengpässen bei der Feuerwehr ist das Stellungnahmeverfahren deshalb lang und wirkt sich somit auf die Gesamtlaufzeit aus.

Die Gegenüberstellung der Gesamtlaufzeit zu der Laufzeit in der Stadt Recklinghausen verdeutlicht den notwendigen langen Zeitraum, der für die Vervollständigung von Anträgen aufgewandt wird. Das bedeutet auch, dass sich die Sachbearbeiter häufig in den Sachverhalt neu einarbeiten müssen, da von der ersten Prüfung bis zur Vervollständigung des Antrages viel Zeit vergangen ist. Dieser Umstand verbraucht zusätzliche Personalressourcen.

Neben der Gesamtlaufzeit hat die gpaNRW auch die Laufzeit der Bauanträge erhoben. Sie unterscheidet sich von der Gesamtlaufzeit darin, dass lediglich der Zeitraum ab Vorlage des vollständigen Antrags bis zur Bescheidung berücksichtigt wird.

### Vergleich Laufzeit ab Vervollständigung der Unterlagen, Genehmigungsverfahren 2019/2020

	2019	2020
einfaches Genehmigungsverfahren	56	57
normales Genehmigungsverfahren	62	108

In Recklinghausen ist die Laufzeit für das normale Genehmigungsverfahren 2020 hoch, diese überschreitet den 3. Viertelwert. Dieser beträgt 105 Kalendertagen. Die Laufzeit für das einfache Genehmigungsverfahren liegt nahe dem Median und ist damit unauffällig.

Die langen Gesamtlaufzeiten der Baugenehmigungsverfahren in der Stadt Recklinghausen erfordern Steuerungsmaßnahmen. Hierzu zählt auch die sorgfältige Pflege der eingesetzten Software durch das Setzen von Stoppzeiten. Die Verkürzung der Gesamtlaufzeiten kann sich auch positiv auf die Zunahme der unerledigten Fälle auswirken.

#### → Empfehlung

Die Stadt Recklinghausen sollte alle Maßnahmen ergreifen, die zur Beschleunigung der Genehmigungsverfahren beitragen.

### 4.3.9 Transparenz und Steuerung

#### → **Feststellung**

Die Stadt Recklinghausen hat für den Bereich der Bauaufsicht allgemeine Ziele definiert. Wirtschaftlichkeits- und Leistungskennzahlen bildet die Stadt nicht ab, sodass sie die Zielerreichung nicht messen kann.

*Transparent aufbereitete Informationen und Daten sowie Kontrollmechanismen sind Basis für eine gute Steuerung. Dafür sollte eine Kommune Zielwerte definieren, Qualitätsstandards vorgeben und aussagekräftige Kennzahlen bilden. Diese sollte die Kommune über ein Berichtswesen regelmäßig auswerten und das „Soll“ mit dem „Ist“ abgleichen.*

Die **Stadt Recklinghausen** bildet im Haushaltsplan für das Jahr 2022 für das Produkt „Bau- und Grundstücksordnung“ die folgenden allgemeinen Produktziele ab

- Dauer der Baugenehmigungsverfahren gemäß Serviceversprechen einhalten
- Rechtmäßig bauaufsichtliche Genehmigung erteilen.

Die Stadt Recklinghausen hat jedoch noch keine Zielwerte festgelegt, um diese mittels Kennzahlen zu prüfen und zur Steuerung zu nutzen. Nur durch eine klare Definition des Soll-Zustandes und dem darauf abgestimmten Einsatz von Kennzahlen zum Abbilden des Ist-Zustandes werden Optimierungsmöglichkeiten erkennbar. Insoweit fehlt dieser Schritt, so dass keine Steuerungsunterstützung erzielt werden kann.

#### → **Empfehlung**

Die Stadt Recklinghausen sollte Zielwerte und Qualitätsstandards definieren und ihre Einhaltung mittels Kennzahlen überprüfen. Hierzu kann die Stadt die im Rahmen dieser Prüfung ermittelten Kennzahlen fortschreiben.

## 4.4 Anlage: Ergänzende Tabellen

**Tabelle 1: Zusammenstellung der Feststellungen und Empfehlungen der gpaNRW zur überörtlichen Prüfung 2022 - Bauaufsicht**

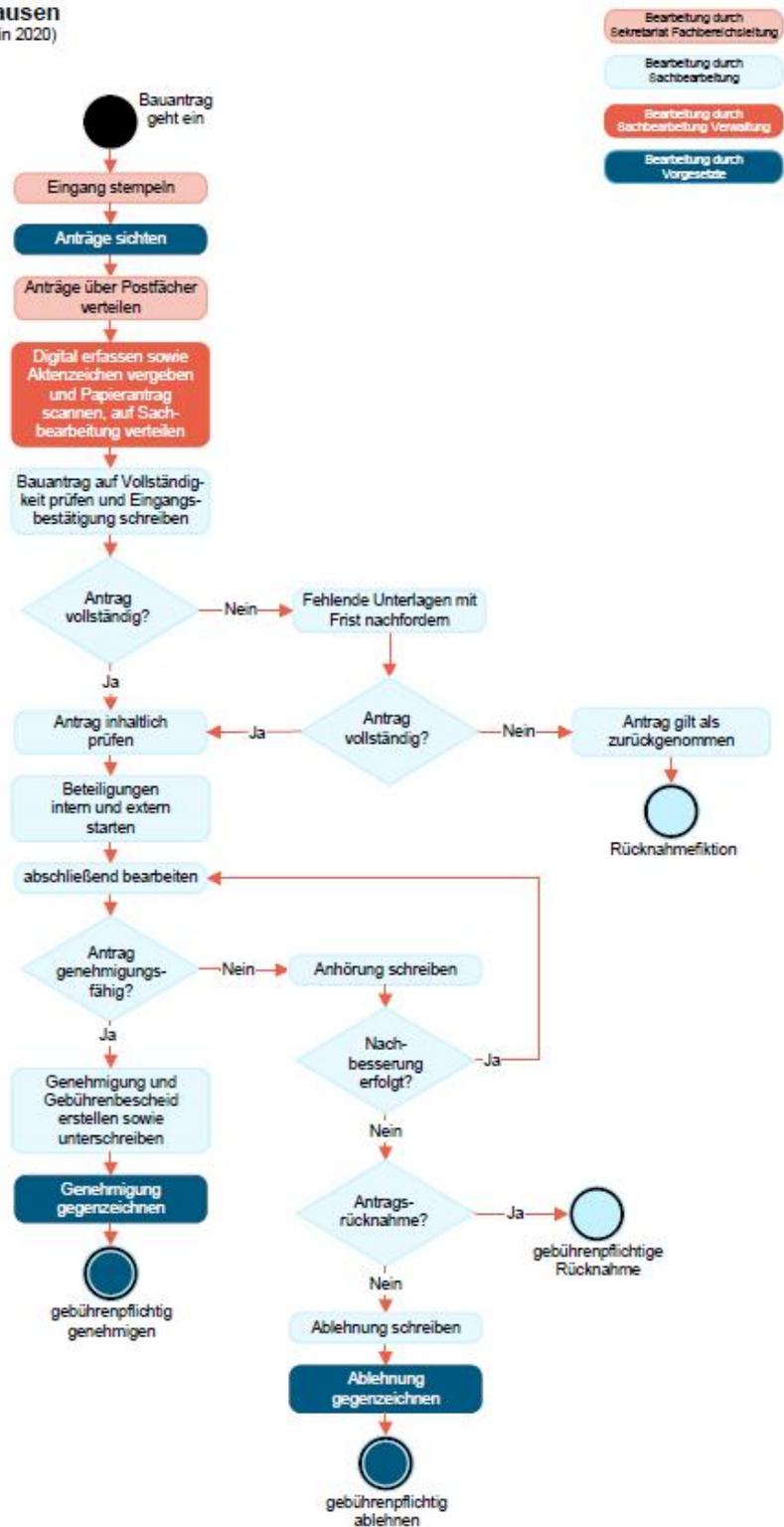
Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
<b>Baugenehmigung</b>					
F1	Die Stadt Recklinghausen hält die gesetzlichen Fristen nicht immer ein. Hier besteht Optimierungsbedarf.	179	E1.1	Die Stadt Recklinghausen sollte zukünftig die Frist- und Prüfvorgaben der Landesbauordnung NRW einhalten. Hierzu kann die Umsetzung unserer Handlungsempfehlungen einen Beitrag leisten.	180
			E1.2	Die Stadt Recklinghausen sollte Wiedervorlagefristen bei internen und externen Stellen konsequent nachhalten.	180
			E1.3	Die Stadt Recklinghausen sollte einen schriftlichen Kriterienkatalog zur Ausübung von rechtsfehlerfreien Ermessensentscheidungen auch vor dem Hintergrund des Wissenserhalts erarbeiten. Zudem sollte die Stadt die Ermessensentscheidungen protokollieren und der Sachbearbeitung zur Verfügung stellen.	180
			E1.4	Die festgesetzten Gebühren sollten – zumindest stichprobenartig – hinsichtlich ihrer Aufwandsdeckung überprüft werden. Zudem sollte die Stadt für die Aufforderung zur Vervollständigung bzw. Mängelbeseitigung eine Gebühr erheben.	181
F2	Die Genehmigungsverfahren werden noch nicht mit einer digitalen Bauakte medienbruchfrei abgewickelt.	181	E2.1	Die Stadt Recklinghausen sollte die vorhandenen Arbeits-/ Dienstabweisungen regelmäßig überarbeiten und möglichst in einem Dokument zusammenführen.	182
			E2.2	Eine medienbruchfreie digitale Bearbeitung sollte ermöglicht werden, um die Bearbeitungszeit zu optimieren.	182
F3	Das Genehmigungsverfahren ist in der Stadt Recklinghausen straff organisiert. Ein durchgängiges Vier-Augen-Prinzip dient der Korruptionsprävention. Es gibt jedoch noch Optimierungsmöglichkeiten.	182	E3	Die Stadt Recklinghausen sollte für nachzuliefernde Unterlagen nicht eine pauschale Frist von vier Wochen vorgeben. Diese Frist sollte Recklinghausen nach einer Einzelfallbeurteilung angemessen kurz wählen, um das Verfahren zu beschleunigen.	183

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
F4	Die Stadt Recklinghausen kann Bauanträge noch nicht medienbruchfrei bearbeiten.	184	E4	Die Stadt Recklinghausen sollte die Digitalisierung in der Bauaufsicht forcieren.	185
F5	Das Fallaufkommen je Vollzeit-Stelle ist in der Bauaufsicht der Stadt Recklinghausen nahezu durchschnittlich. Im interkommunalen Vergleich werden in der Bauaufsicht der Stadt Recklinghausen je Vollzeit-Stelle unterdurchschnittlich viele Bescheide über Baugenehmigungsverfahren erstellt.	186	E5.1	Die Stadt Recklinghausen sollte die Ursachen für die deutlich steigende Zahl der unerledigten Bauanträge ermitteln und entsprechende Maßnahmen ergreifen.	188
			E5.2	Die Stadt Recklinghausen sollte die Personalkennzahlen weiter fortschreiben. Bei einem anhaltenden Trend der Zunahme der unerledigten Bauanträge sollten gegensteuernde Maßnahmen ergriffen werden.	189
F6	Die Stadt Recklinghausen bietet gute Möglichkeiten sich umfangreich zu informieren, sei es digital oder auch persönlich. Gleichwohl kann die Stadt die Informationen noch optimieren.	189	E6	Die Stadt Recklinghausen sollte die Informationen zur Baugenehmigung auf Ihrer Internetseite erweitern. Hilfreich sind auch Antworten auf „Häufige Fragen“ oder der Hinweise zur Vermeidung von „häufig gemachten Fehlern“.	190
F7	Die Stadt Recklinghausen weist sowohl bei den einfachen wie auch bei den normalen Genehmigungsverfahren hohe Gesamtlaufzeiten aus. Hier besteht Handlungsbedarf.	191	E7	Die Stadt Recklinghausen sollte alle Maßnahmen ergreifen, die zur Beschleunigung der Genehmigungsverfahren beitragen.	194
F8	Die Stadt Recklinghausen hat für den Bereich der Bauaufsicht allgemeine Ziele definiert. Wirtschaftlichkeits- und Leistungskennzahlen bildet die Stadt nicht ab, sodass sie die Zielerreichung nicht messen kann.	195	E8	Die Stadt Recklinghausen sollte Zielwerte und Qualitätsstandards definieren und ihre Einhaltung mittels Kennzahlen überprüfen. Hierzu kann die Stadt die im Rahmen dieser Prüfung ermittelten Kennzahlen fortschreiben.	195

## Darstellung Prozessablauf: Einfaches Baugenehmigungsverfahren 2020

### Prozessablauf Recklinghausen (Einfaches Baugenehmigungsverfahren in 2020)

Seite 1 von 1



## 5. Verkehrsflächen

### 5.1 Managementübersicht

Die wesentlichen Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Stadt Recklinghausen im Prüfgebiet Verkehrsflächen stellt die gpaNRW nachfolgend zusammenfassend dar.

Die Feststellungen und Empfehlungen haben wir tabellarisch in der Anlage aufgeführt. Die Reihenfolge ist chronologisch und gibt keine Priorisierung vor.

#### **Verkehrsflächen**

Der Stadt Recklinghausen liegen die wesentlichen Grundlagen für die Steuerung der Verkehrsflächenerhaltung vor. Für ein strategisches Erhaltungsmanagement kann die Stadt jedoch noch weitere Optimierungen vornehmen. So hilft ihr eine Kostenrechnung, die Aufwendungen kostentstellenscharf, vollständig und transparent zu ermitteln. In einer Gesamtstrategie sollte die Stadt Recklinghausen definieren, wie und nach welchen Zielvorgaben die Verkehrsflächen erhalten werden sollen. Eine wesentliche Voraussetzung für eine systematische Erhaltung ist die Straßendatenbank. Die Abteilung Stadtgrün und Straßenbau der Stadt Recklinghausen führt eine Straßendatenbank. Diese beinhaltet viele steuerungsrelevante Daten, wie Maße und Aufbaudaten, Zustandserfassungen und Schadensklassen. Ergänzt werden sollte die vorhandene Straßendatenbank um Finanzdaten und Erhaltungsmaßnahmen. Das Aufbruchmanagement ist gut aufgestellt, allerdings fehlt eine digitalisierte Aufgabenunterstützung.

Die Abteilung Stadtgrün und Straßenbau führt seit 2008 regelmäßig Zustandserfassungen und –bewertungen durch. Bisher zeigen alle Zustandserfassungen einheitlich ein gutes Zustandsbild des Straßenvermögens.

Die Zusammenarbeit des Straßen- und Brückenbauamtes mit der Anlagenbuchhaltung der Stadt Recklinghausen zeigt sich ohne Schnittstellenverluste. Wertveränderungen werden allerdings nur bei durchgeführten investiven Maßnahmen der Anlagenbuchhaltung mitgeteilt. Dadurch führt die Stadt Recklinghausen zwar sogenannte „Buchinventuren“ durch aber dieses Vorgehen entspricht nicht der gesetzlich vorgeschriebenen körperlichen Inventur.

Seit der Eröffnungsbilanz 2008 ist in Recklinghausen ein kontinuierlicher Vermögensverzehr der Verkehrsflächen zu erkennen. Dieser Entwicklung hat die Stadt Recklinghausen nicht mit ausreichenden Investitionen entgegengewirkt. In den Jahren 2018 bis 2020 reinvestiert Recklinghausen im Schnitt lediglich 51 Prozent der jährlichen Abschreibungen. Da der Wert des Vermögens zur Eröffnungsbilanz sehr hoch war, ergibt sich trotzdem ein sehr guter Anlagenabnutzungsgrad von nur 33 Prozent und eine durchschnittliche Restnutzungsdauer von noch über 33 Jahren in 2019. Dieses gute Ergebnis zeigt auch der technische Zustand der Verkehrsflächen in den regelmäßigen Erfassungen und –bewertungen. Die Unterhaltungsaufwendungen liegen in 2019 bei nur 42 Prozent des Richtwertes der Forschungsgesellschaft für Straßen- und Verkehrswesen (FGSV). Trotzdem hat sich der Zustand der Verkehrsflächen seit der Erstbewertung 2008 nicht verschlechtert. Der langjährig gute Zustand der Verkehrsflächen zeigt, dass

eine gezielte und systematische Erhaltung auch bei vergleichsweise niedrigen Unterhaltungsaufwendungen zu einem wirtschaftlichen und nachhaltigen Ergebnis führt.

## 5.2 Inhalte, Ziele und Methodik

Die gpaNRW untersucht in diesem Prüfgebiet wie die Kommunen mit ihren Verkehrsflächen und dem entsprechenden Vermögen umgehen.

Die Verkehrsfläche definiert sich dabei abschließend aus den folgenden Anlagenbestandteilen:

- Fahrbahnen (Fahrstreifen, Mehrzweckstreifen, befestigte Wirtschaftswege, Fußgängerzonen, Busspuren),
- sonstigen Verkehrsflächen (Geh- und Radwege, Radfahrstreifen, Parkstreifen, Parkplätze, Parkbuchten, Busbuchten, Plätze, Trennstreifen und Inseln (befestigt)) und
- sonstigen Anlagenteilen (Bankette, Gräben/Mulden, Durchlässe, Regenwasserkanäle (nur Straßenentwässerung), Straßenabläufe, Markierung, Poller, Schutzplanken).

Ziel der gpaNRW ist es, auf Steuerungs- und Optimierungspotenziale hinzuweisen und Risiken für den Haushalt und den Zustand der Verkehrsflächen aufzuzeigen. Die Darstellung der Kennzahlen zu den Verkehrsflächen schafft Transparenz und sensibilisiert die Kommunen für einen bewussten und zielgerichteten Umgang mit ihrem Verkehrsflächenvermögen.

Dazu untersucht die gpaNRW zunächst die Steuerung der Erhaltung der Verkehrsflächen. Ein besonderes Augenmerk richten wir dabei auf den Prozess des Aufbruchmanagements und die Schnittstellen zwischen Finanzmanagement und Verkehrsflächenmanagement.

Die örtlichen Strukturen und die Bilanzkennzahlen bilden die Ausgangslage für die nachfolgende Betrachtung der einzelnen Einflussfaktoren auf die Erhaltung der Verkehrsflächen. Die drei wesentlichen Einflussfaktoren Alter, Unterhaltung und Reinvestitionen untersucht die gpaNRW dazu einzeln wie auch in ihrer Wirkung zueinander. Bei diesen Kennzahlen ist die Betrachtung der individuellen Situation in der Kommune und der Vergleich zu den definierten Richtwerten entscheidend. Daher verzichtet die gpaNRW hier auf die Darstellung der interkommunalen Vergleiche. Diese sind in der Anlage des Berichtes informatorisch aufgeführt.

## 5.3 Steuerung

Die Erhaltung der Verkehrsflächen ist eine Aufgabe, die nicht mit dem Blick auf einen kurz- oder mittelfristigen Zeitraum betrachtet werden darf. Eine nachhaltige, systematische und somit auch wirtschaftliche Erhaltung muss sich auf den gesamten Lebenszyklus der Verkehrsfläche erstrecken. Bei den Verkehrsflächen muss insofern ein Zeitraum von mindestens 30 bis 60 Jahren in den Blick genommen werden. Allein dieser zeitliche Aspekt wie aber auch die Bedeutung der Verkehrsflächen und die Komplexität der Einflussfaktoren auf die Erhaltung machen eine bewusste und zielgerichtete Steuerung unabdingbar.

Ziel muss es daher sein, die wirtschaftlich sinnvollste Handlungsweise zum Werterhalt und zur Sicherstellung der Gebrauchstauglichkeit der Verkehrsflächen unter den individuellen Rahmenbedingungen der Kommune zu finden. Gerade die Haushaltslage zwingt die Kommunen verstärkt dazu, die Wirtschaftlichkeit des eigenen Handelns nachzuweisen und zu dokumentieren.

Die Produktverantwortung für die Verkehrsflächen der **Stadt Recklinghausen** liegt im FB 68 Mobilität, Stadtgrün und Straßenbau, Abteilung 68.2 Stadtgrün und Straßenbau. Einen eigenen Baubetriebshof unterhält die Stadt Recklinghausen nicht. Hier bedient sie sich der eigenbetriebsähnlichen Einrichtung „Kommunale Service Betriebe Recklinghausen“ (KSR) oder externer Firmen.

### 5.3.1 Datenlage

#### → **Feststellung**

Die Datenlage der Stadt Recklinghausen ist in Bezug auf die Verkehrsflächen gut und aktuell. Die meisten Daten der Verkehrsflächen sind erfasst. Sach- und Gemeinkosten sowie die Kosten des KSR werden bisher nicht transparent dargestellt. Auch liegen nicht alle Daten in einem System vor, sondern müssen bei Bedarf aus anderen Datensystemen angefordert werden.

*Eine Kommune muss die für die Steuerung erforderlichen Informationen wie Flächen und Finanzdaten verwaltungsweit einheitlich und aktuell vorliegen haben.*

Die **Stadt Recklinghausen** führt ihre Straßendatenbank als Bestandsdatei für die gesamte Verwaltung und als Planungsinstrument für zukünftige Baumaßnahmen. Inhalt sind Knotenpunkt- und Netzdaten, Flächen und Maße sowie aktuelle Zustandsdaten. Weiter gibt es in anderen Systemen die Verkehrslenkungsanlagen, Lichtsignalanlagen, Finanzdaten, Verkehrsdaten. Die Daten zur Straßenbeleuchtung liegen bei der Recklinghausen Beleuchtungsgesellschaft mbH und die Daten zur baulichen Unterhaltung betreuen die KSR.

Die Erhaltungsaufwendungen kann Recklinghausen nicht nach Instandhaltung und Instandsetzung trennen. Auch fehlen die Sach- und Gemeinkosten für die Darstellung des vollständigen Ressourcenverbrauchs (siehe Abschnitt 5.3.3 Kostenrechnung). Diese ermitteln wir für die Kennzahlenbildung ersatzweise mit KGSt-Pauschalen.

#### → **Empfehlung**

Um den Zugriff zu den Daten der Verkehrsflächen zu vereinfachen, sollten alle relevanten Daten in einem System vorgehalten werden.

### 5.3.2 Straßendatenbank

#### → **Feststellung**

Die Stadt Recklinghausen führt eine aussagekräftige und aktuelle Straßendatenbank. Diese beinhaltet bereits Maße, Aufbaudaten und Zustand. Um eine optimale Datengrundlage für ein optimiertes Erhaltungsmanagement zu erhalten benötigt Recklinghausen noch Daten von Baumaßnahmen und deren Kosten.

*Die Straßendatenbank bildet die wesentliche Voraussetzung, um die Erhaltung der Verkehrsflächen systematisch und nachhaltig zu steuern. Um die Straßendatenbank im Sinne eines Erhaltungsmanagements nutzen zu können, bedarf es neben dem Aufbau mit den wesentlichen Informationen zu den Flächen auch einer regelmäßigen Pflege und Fortschreibung der Daten.*

Bei der Einführung der Straßendatenbank im Jahr 2007 hat die **Stadt Recklinghausen** alle ihr vorliegenden Daten, wie Leitdaten, Funktionsdaten und Querschnittsdaten, eingepflegt. Aufbau- und Querschnittsdaten wurden, soweit vorhanden, ebenfalls erfasst. Das primäre Ordnungssystem der Verkehrsflächen-daten ist ein Knoten-Kanten-Modell. Diesem sind die wesentlichen Verkehrsflächen zugeordnet. Alle diese Daten werden miteinander verknüpft und zur Weiterverarbeitung zu MS Word oder MS Excel exportiert. Außerdem werden alle Daten in einem dazugehörigen grafischen System dargestellt, ausgewertet und können dort bearbeitet werden.

Die regelmäßig durchgeführten Zustandserfassungen pflegt Recklinghausen in die Straßendatenbank ein. Aus den festgestellten Schadensbildern ergeben sich die Zustandsklassen. Mit diesen Zustandsklassen werden Bauprogramme und das Erhaltungsmanagement aufgestellt. Durchgeführte Erhaltungsmaßnahmen und extern veranlasste Aufbrüche sind bisher kein Inhalt dieser Straßendatenbank. Alle Daten der Straßendatenbank werden regelmäßig gepflegt und aktualisiert.

Jegliches Inventar (Beschilderung, Straßenbeleuchtung, Lichtsignalanlagen, Leit- und Schutzeinrichtungen, Bänke, Fahnenmaste usw.) sind bedingt durch die Organisationsstruktur der Stadt Recklinghausen in anderen Systemen hinterlegt. Auch die Verkehrsdaten, ÖPNV Emissions- und Unfalldaten werden in Recklinghausen separat an anderer Stelle geführt. Diese Informationen lassen sich bei Bedarf einholen.

Finanzdaten, wie Kosten durchgeführter Maßnahmen, sind bisher kein Inhalt der Straßendatenbank. Allerdings erfasst Recklinghausen wertverbessernde Maßnahmen als Zustandsverbesserung in der Straßendatenbank. Um auch die baulichen Erhaltungsmaßnahmen des KSR aufnehmen zu können, sollten diese der Abteilung Stadtgrün und Straßenbau mitgeteilt werden.

In Recklinghausen werden die Zustandserfassungen visuell von eigenem, geschulten Personal durchgeführt und erfasst. Die ermittelten Schadensbilder teilt Recklinghausen in fünf Zustandsklassen ein. Dies erfolgt getrennt nach verschiedenen Straßentypen. Diese getrennte Betrachtung erleichtert das Aufstellen eines gezielten Erhaltungsmanagements.

Von der Zustandserfassung klar abzugrenzen ist die laufende Straßenkontrolle bzw. Straßenbegehung. Die Straßenbegehung liefert ergänzende Informationen über Mängel und Schäden an den Verkehrsflächen. Durch die Begehungen werden betriebliche und bauliche Unterhaltungsmaßnahmen, also kleinflächige Arbeiten, ermittelt und erledigt. Die Straßenkontrollen und kleinere Schäden werden direkt vom KSR erledigt. Sollten größere Schäden festgestellt werden, erfolgt eine Abstimmung mit der Abteilung Stadtgrün und Straßenbau.

#### → **Empfehlung**

Zur Datentransparenz und um alle steuerungsrelevanten Daten in der Straßendatenbank zu vereinen, sollte Recklinghausen die Finanzdaten durchgeführter Maßnahmen in die Straßendatenbank einpflegen.

### 5.3.3 Kostenrechnung

#### → Feststellung

Der Fachbereich Mobilität, Stadtgrün und Straßenbau führt keine Kostenrechnung. Eine vollständige Darstellung des Ressourcenverbrauchs ist somit nicht möglich.

*Für die interne Steuerung benötigt eine Kommune eine Kostenrechnung, die den Ressourceneinsatz für die Verkehrsflächen vollständig und transparent abbildet. Die Struktur der Kostenrechnung und der Straßendatenbank sollte aufeinander abgestimmt sein.*

Eine Kostenrechnung für die Verkehrsflächen ist in der **Stadt Recklinghausen** nicht vorhanden. Aufbau und Gliederungstiefe sollte sich am Bedarf der Stadt Recklinghausen orientieren. Die Kostenrechnung ist ein Steuerungselement innerhalb der Verwaltung. Hiermit kann die Stadt Recklinghausen wirtschaftliche und nachhaltige Entscheidungen für die Verkehrsflächen-erhaltung begründen. Sie ermöglicht nachvollziehbare Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen. Außerdem verknüpft sie den Ressourcenbedarf mit Leistungsmengen und stellt Budgets differenziert dar.

Die manuellen Eigenleistungen bei der Erhaltung der Verkehrsflächen werden von der eigenbetriebsähnlichen Einrichtung KSR erbracht. Diese ist zur Führung einer Kostenrechnung verpflichtet. Eine Abrechnung der erbrachten Leistungen mit Darstellung aller entstandenen Kosten erfolgt aufgrund einer Budgetzuweisung nicht. Mit der Einführung einer Kostenrechnung müsste Recklinghausen eine Möglichkeit finden, die Kosten sowie die allgemeinen Kosten (Sach- und Gemeinkosten) des KSR projektgenau zuzuordnen.

Auch den Ressourceneinsatz des Fachbereiches Mobilität, Stadtgrün und Straßenbau muss Recklinghausen dann den Erhaltungsprojekten zuordnen. Dadurch wird es möglich den gesamten Ressourceneinsatz für eine Baumaßnahme darzustellen.

Eine Kostenrechnung sollte jede Kommune so differenziert wie erforderlich darstellen und von der individuellen Steuerungsrelevanz abhängig machen. Die Erhaltungsmaßnahmen sollte Recklinghausen zumindest nach betrieblicher Erhaltung, Instandhaltung und Instandsetzung getrennt darstellen können, weil sie zu unterschiedlichen Ergebnissen in der weiteren Nutzungsdauer führen. Eine Differenzierung der Kostenrechnung nach Straßenarten oder Belastungsklassen wäre ebenfalls sinnvoll.

#### → Empfehlung

Die gpaNRW empfiehlt der Stadt Recklinghausen die Einführung einer adäquaten Kostenrechnung im Fachbereich Mobilität, Stadtgrün und Straßenbau zur Steuerung und zur Darstellung eines transparenten Ressourceneinsatzes.

Optimal wäre eine einheitliche Struktur der Kostenrechnung, der Straßendatenbank und der Anlagenbuchhaltung. Die Kostenrechnung könnte die Stadt Recklinghausen über Schnittstellen mit der Straßendatenbank verbinden oder direkt integrieren.

### 5.3.4 Strategische Ausrichtung und operatives Controlling

#### → Feststellung

Recklinghausen hat bisher noch keine strategischen Ziele schriftlich definiert. Hier fehlt es an einer Gesamtstrategie der Verwaltungsführung mit entsprechenden Zielvorgaben für die Erhaltung der Verkehrsflächen.

*Eine Kommune sollte eine Gesamtstrategie mit Zielvorgaben zur Erhaltung und Erneuerung ihrer Verkehrsflächen formulieren. Die Leitziele wie Verkehrssicherheit, Leistungsfähigkeit/ Befahrbarkeit, Substanzerhalt und Umweltverträglichkeit ergeben sich aus dem § 9 Straßen- und Wegegesetz NRW (StrWG NRW) in Verbindung mit § 75 Abs. 1 GO NRW. Diese Leitziele sollte eine Kommune individuell konkretisieren. Im Rahmen des operativen Controllings sollte sie die Ziele über Kennzahlen messbar machen und steuern.*

Die **Stadt Recklinghausen** hat bisher keine klar definierten und prüfbareren Ziele für die Erhaltung der Verkehrsflächen definiert. Im Haushaltsplan finden sich keine Ziele der zielgerichteten Erhaltung der Infrastruktur.

Grundsätzliche, nicht schriftlich fixierte, Vorgabe ist das rechtzeitige Eingreifen bei Zustandsverschlechterungen und das Erneuern von Decken. Der Ausbau von Fahrradstraßen incl. der Fahrbahnsanierung wurde in einem Beschluss festgelegt und befindet sich in der Umsetzung. Bisher stellt die Abteilung Stadtgrün und Straßenbau der Stadt Recklinghausen verschiedene Bauprogramme nach Zustandsklassen auf. Diese werden zur Mittelanmeldung in der Haushaltsplanung genutzt und sukzessive abgearbeitet. Im Rahmen einer Beschlussfassung wurde festgelegt Fahrradstraßen incl. der Fahrbahnsanierung im Stadtgebiet umzusetzen.

#### → Empfehlung

Die Stadt Recklinghausen sollte eine Gesamtstrategie entwickeln. Daraus leiten sich operative Ziele für die Erhaltung der Straßen und Wege ab.

Folgende Ziele können als Beispiel dienen:

- **Langfristiger Substanzerhalt:**  
In der Konsequenz bedeutet dieses Ziel, dass bei erhaltungsbedürftigen Strecken Erneuerungs- und Instandsetzungsmaßnahmen vorzuziehen sind.
- **Minimierung der Beeinträchtigung der Straßennutzer:**  
Dies bedeutet, dass an den Hauptverkehrsstraßen Maßnahmen entlang eines Straßenzuges gebündelt realisiert werden.
- **Erhaltung der Befahrbarkeit bei minimalen Kosten:**  
Auf Nebenstraßen ohne nennenswerten Schwerverkehr wird lediglich im Bereich der Deckschicht instandgesetzt.

Aus den strategischen Zielen sind operative Ziele abzuleiten. Diese operativen Ziele sollten realistisch, messbar und nachvollziehbar sein. Hierfür sind geeignete, steuerungsrelevante Kennzahlen zu entwickeln. Beispielsweise:

- Alle Hauptverkehrsstraßen dürfen maximal einen Zustandswert von X haben.
- In 2030 soll keine Fläche mehr in der Zustandsklasse X vorhanden sein.

- Jährlich werden X qm Anliegerstraßen instandgesetzt.

Aus diesen Zielen sind die Budgets und Personalressourcen zu definieren. Diese Ziele sollte Recklinghausen durch Kennzahlen messbar machen. Ein zeitlich erreichbarer Rahmen zur Erfüllung dieser Ziele begrenzt den Handlungszeitraum. Um den Erfüllungsgrad dieser Ziele an übergeordnete Verantwortlichkeiten weiterzugeben, ist ein Berichtswesen notwendig.

→ **Empfehlung**

Um über die Erfüllung der strategischen Ziele zu informieren, empfiehlt die gpaNRW, ein entsprechendes Berichtswesen einzuführen.

## 5.4 Prozessbetrachtung

### 5.4.1 Aufbruchmanagement

Aufbrüche von Verkehrsflächen gehören zwar zum kommunalen Alltag, sie sind aber immer ein Eingriff in das Gesamtbauwerk und bieten damit eine Angriffsfläche für langfristige Folgeschäden. Damit steigt durch Aufbrüche - insbesondere, wenn sie nicht fachgerecht wiederhergestellt werden - das Risiko eines erhöhten Erhaltungsbedarfs oder sogar einer dauerhaften Wertminderung. Um die Substanz des Verkehrsflächenvermögens möglichst zu erhalten, bedarf es daher eines professionellen Aufbruchmanagements.

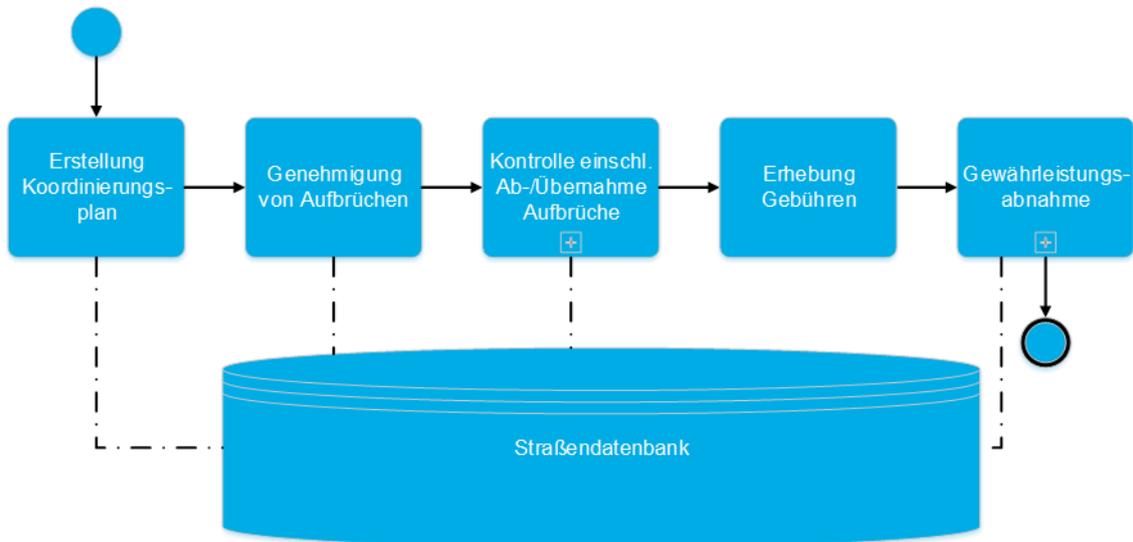
→ **Feststellung**

Das Aufbruchmanagement der Stadt Recklinghausen ist im Rahmen der technischen Möglichkeiten organisiert. Eine Digitalisierung erleichtert den Prozessablauf bisher noch nicht.

*Ein Aufbruchmanagement setzt einen systematisch strukturierten und organisierten Ablaufprozess voraus. Die Anzahl der Aufbrüche soll möglichst geringgehalten werden. Dazu sollte eine Kommune in enger Abstimmung mit allen Beteiligten die Aufbrüche koordinieren und bündeln und mit eigenen Erhaltungs- und Erneuerungsmaßnahmen kombinieren. Zudem muss sie die Kontrolle und Übernahme der Aufbrüche bis hin zur Gewährleistungsabnahme in den Prozess integrieren, um so die ordnungsgemäße und fachgerechte Wiederherstellung des Aufbruchs sicher zu stellen. Dieser Prozess sollte optimaler Weise digital über die Straßendatenbank mit einem webbasierten Portal ablaufen, zu dem alle Beteiligten Zugang haben.*

Die Grafik zeigt die einzelnen Teilprozesse des Aufbruchmanagements. Die gpaNRW hat in dieser Prüfung den Schwerpunkt auf die Kontrolle und Übernahme sowie die Gewährleistungsabnahme gelegt. Die Koordinierung der Aufbrüche und deren Genehmigung haben wir als wesentliche Voraussetzung in die Betrachtung einbezogen.

## Teilprozesse des Aufbruchmanagements



Um den Prozess des Aufbruchmanagements zu betrachten erfolgte ein Gespräch mit der Abteilung Stadtgrün und Straßenbau der **Stadt Recklinghausen** auf Basis einer Checkliste. Diese Checkliste wird einheitlich bei allen großen kreisangehörigen Kommunen verwendet. Über diese Fragen und deren Beantwortung lassen sich Störungen im Prozessablauf identifizieren.

### 5.4.1.1 Erstellung Koordinierungsplan

In der Stadt Recklinghausen erfolgt zweimal im Jahr eine Abstimmung mit den Versorgungsträgern für Strom, Gas und Wasser sowie Telekommunikationsfirmen und der Abteilung Stadtgrün und Straßenbau. Zurzeit erfolgt diese Abstimmung schriftlich um den Corona-Schutzmaßnahmen gerecht zu werden. Ein Aufbruchmanagement, das allen Beteiligten einen digitalen Zugriff ermöglicht, gibt es in Recklinghausen nicht. Zu den Abstimmungsgesprächen bringt jeder Teilnehmer seine Planung mit. Diese wird untereinander abgestimmt. Die Abstimmung hält Recklinghausen stichpunktartig in einem Protokoll fest und verteilt es per Mail an die Teilnehmer.

### 5.4.1.2 Genehmigung von Aufbrüchen

Für die Genehmigung eines Aufbruchs ist die Abteilung Stadtgrün und Straßenbau der Stadt Recklinghausen zuständig. Unter Berücksichtigung der Koordinierungspläne des Antragstellers und der Stadt Recklinghausen werden die Genehmigungen erteilt. Terminverschiebungen kommen öfter vor, Versagungen gab es bisher nur sehr selten.

Genauere Vorgaben zur Durchführung des Aufbruchs macht Recklinghausen vor allem bezüglich Materialvorgaben, Schachtungstiefen und zur Wiederherstellung.

Das Antragsformular ist auf der Homepage der Stadt Recklinghausen hinterlegt. Die ausführenden Firmen können dieses Formular verwenden.

Die genehmigten Aufbrüche werden in Recklinghausen nicht in der Straßendatenbank hinterlegt. Sie werden in einer separaten Excel-Liste mit allen relevanten Daten gespeichert. Der für die Genehmigungen zuständige Mitarbeiter führt und aktualisiert diese Datei.

#### **5.4.1.3 Kontrolle einschließlich Ab-/Übernahme der Aufbrüche**

Eine Baubeginnanzeige erfolgt formlos mindestens zwei Wochen vor Ausführungsbeginn. Diese wird mit der Aufbruchgenehmigung abgeglichen. Sollte es hier zu Unstimmigkeiten kommen, fordert die Stadt Recklinghausen die sofortige Einstellung der Arbeiten. Mit dem Erhalt der Baubeginnanzeige wird der Beginn der Maßnahme registriert.

Den Ausgangszustand vor Beginn einer Aufbruchmaßnahme dokumentiert das ausführende Bauunternehmen im Rahmen seiner Beweissicherungsmaßnahmen. Bei Planverfahren und bei bisher unbekanntem Unternehmen wird ein Vorort-Termin von der Stadt Recklinghausen mit der ausführenden Firma vereinbart und durchgeführt.

Die Kontrollen führt die/der für Aufbrüche zuständige Mitarbeiterin/Mitarbeiter unangemeldet und nach eigenem Ermessen durch. Festgestellte Mängel werden dem Vorhabenträger mit der Aufforderung zur Beseitigung angezeigt. Zu diesen Kontrollen erstellen die zuständigen Mitarbeiter Protokolle mit ggf. Fotos.

Nach Fertigstellung des Aufbruchs erhält die Stadt Recklinghausen eine Beendigungsanzeige. Dieses Formular befindet sich ebenfalls auf der Homepage. Im Einzelfall muss das Bauunternehmen Qualitätskontrollen wie z. B. Verdichtungskontrollen beibringen. Die Übernahme erfolgt bei großen Aufbrüchen parallel zur Abnahme zwischen Vorhabenträger und Bauunternehmen. Recklinghausen erstellt eine Dokumentation mit Fotos und Protokollen des Aufbruchs. Bei festgestellten Mängeln wird dem Vorhabenträger eine Frist zur Beseitigung gesetzt.

#### **5.4.1.4 Gewährleistungsabnahme**

Nach der Übernahme nehmen die Straßenkontrolleurinnen/Straßenkontrolleure des KSR im Rahmen der Verkehrssicherung Kontrollen der Aufbrüche vor. Festgestellte Mängel werden der Abteilung Stadtgrün und Straßenbau gemeldet, an den Vorhabenträger weitergeleitet und sind frist- und fachgerecht zu beseitigen.

Am Ende der Gewährleistungsfrist kontrolliert Recklinghausen größere Aufbrüche mittels einer Inaugenscheinnahme. Wenn keine Mängel erkennbar sind erfolgt eine Entlassung des Vorhabenträgers. Andernfalls fordert Recklinghausen ihn zur Beseitigung des Mangels mit einer Fristsetzung auf. Erst nach der Mängelbeseitigung erstellt Recklinghausen die Entlassung. Dieser Vorgang wird in einem Protokoll festgehalten und dokumentiert.

#### **5.4.1.5 Fazit**

Viele Schritte des Aufbruchmanagements könnte Recklinghausen durch eine digitale Bearbeitung vereinfachen. Stand der Technik sind digitale Systeme mit Antrags-, Genehmigungs- und Koordinierungsbearbeitung. Diese arbeiten meist über Schnittstellen mit der Straßendatenbank. Rechtzeitige Terminhinweise, rechtssichere aktuelle Vordrucke, Protokollverwaltung und eine GIS-gestützte Darstellung stellen fast alle Systeme zur Verfügung.

Einige Arbeitsschritte können von der Abteilung Stadtgrün und Straßenbau zeitlich nicht immer geleistet werden. Besonders die Kontrolle von Mängelbeseitigungen und das Führen von Protokollen birgt durch viele kleine Aufbrüche einen hohen Aufwand. Hier können Zugriffsrechte auf ein digitales Aufbruchmanagement die Arbeitsabläufe erleichtern.

→ **Empfehlung**

Das Aufbruchmanagement sollte Recklinghausen digitalisieren, um damit die Antragstellung und Bearbeitung zu vereinfachen und einen reibungslosen Prozessablauf zu gewährleisten. Dazu gehört, dass allen Beteiligten ein Zugriffsrecht erteilt wird. Außerdem sollten die Aufbrüche in die Straßendatenbank übernommen werden.

## 5.4.2 Schnittstelle Finanz- und Verkehrsflächenmanagement

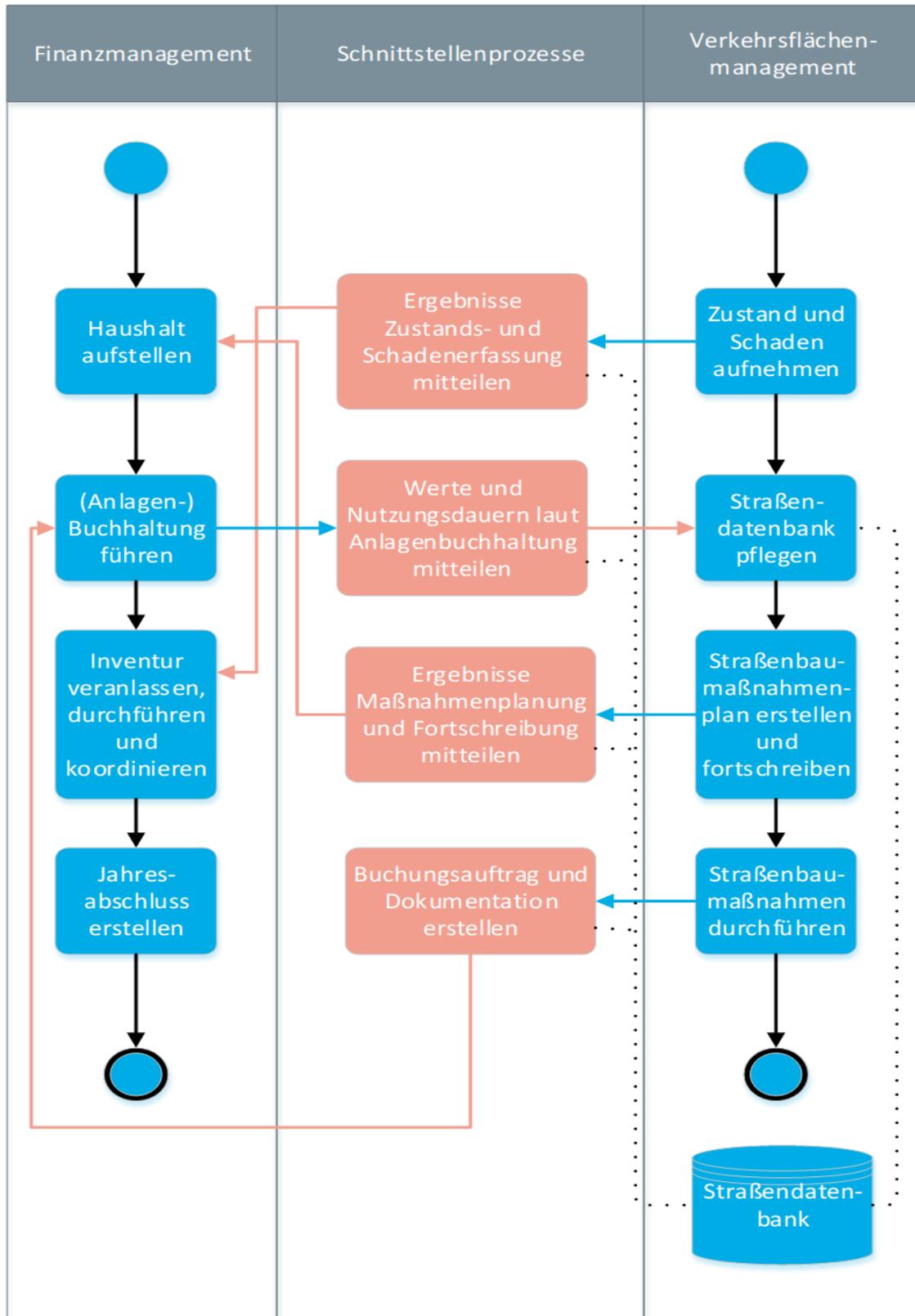
→ **Feststellung**

Das Finanz- und Verkehrsflächenmanagement stimmen sich gut miteinander ab. Schnittstellen sind vorhanden, stellen aber keine Schnittstellenverluste dar. Leserechte wurden noch nicht eingerichtet. Die körperlichen Inventuren hat Recklinghausen nicht durchgeführt.

*Ein wirtschaftliches Erhaltungsmanagement der Verkehrsflächen setzt voraus, dass insbesondere finanzwirtschaftliche und technische Aspekte im Sinne einer ganzheitlichen Betrachtung eng miteinander abgestimmt und verbunden sind. Hierzu ist es notwendig, dass die organisatorischen Schnittstellenprozesse zwischen Finanz- und Verkehrsflächenmanagement in einer Kommune eindeutig geregelt sind und in der Praxis entsprechend bedient werden.*

Die nachfolgende Grafik zeigt die einzelnen Schnittstellenprozesse, die eine Kommune organisieren sollte.

### Schnittstellenprozess



In der **Stadt Recklinghausen** ist das Finanzverfahren das führende System zur Verwaltung der Anlagegüter. Im Rahmen der Ersterfassung wurde je Verkehrsfläche ein eigenes Anlagegut gebildet.

Für die Inventur der Verkehrsflächen ist die Abteilung 68.2, Stadtgrün und Straßenbau der Stadt Recklinghausen in Abstimmung mit dem Amt für Finanzen zuständig. Bisher werden regelmäßig jedes Jahr Buchinventuren durchgeführt. Diese basieren auf der ersten Inventur zur Eröffnungsbilanz 2008 und den Veränderungen durch gebuchte investive Maßnahmen und ggf. Meldungen der Straßenkontrolleure. Eine körperliche Inventur, wie rechtlich gefordert, führt Recklinghausen nicht durch. Die Stadt Recklinghausen teilt mit, dass eine neue Bestandsaufnahme mit Zustandsermittlung in Zusammenarbeit mit einem externen Unternehmen bis Ende 2023 erfolgen soll. Diese soll dann Grundlage für eine körperliche Inventur sein.

→ **Empfehlung**

Die geforderten körperlichen Inventuren der Verkehrsflächen muss Recklinghausen gem. § 91 Gemeindeordnung NRW (GO NRW) und gem. § 30 Kommunale Haushaltsverordnung NRW (KomHVO NRW) durchführen.

Die Stadt Recklinghausen prüft zurzeit, ob eine digitale Erfassung der Zustände von z. B. Handgeräten über eine Schnittstelle direkt in die vorhandene Straßendatenbank eingelesen werden kann. Ein Handbuch für Schadensbilder liegt vor und wird von den Straßenkontrolleuren genutzt.

Die Straßendatenbank enthält bereits Daten aus der Anlagenbuchhaltung. Dazu gehören beispielsweise die Restbuchwerte, die Gesamt- und Restnutzungsdauern, Zeitwerte und auch die Anlagennummer. Durch die einheitliche Bezeichnung der Abschnitte aus dem Knoten-Kanten-Modell nutzen Finanzbereich und Fachbereich 68 dieselbe Bezeichnung für einen Straßenabschnitt. Leider haben beide Fachbereiche noch kein Leserecht auf das Fachsystem des anderen.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Recklinghausen sollte der Anlagenbuchhaltung Leserechte zur Straßendatenbank und dem Fachbereich 68 Leserechte zur Anlagenbuchhaltung einräumen, um jederzeit einen internen Abgleich vornehmen zu können.

Durchgeführte Maßnahmen zur Erneuerung/Umbau/Ausbau (investive Maßnahmen) der Verkehrsflächen schreibt Recklinghausen in der Straßendatenbank fort. Diese Informationen erhält auch das Amt für Finanzen. Erhaltungsmaßnahmen (konsumtive Maßnahmen) sind noch kein Bestandteil der Straßendatenbank (siehe Hinweise Abschnitt 5.3.2 Straßendatenbank).

Bei Bedarf stimmen sich die Anlagenbuchhaltung und die Abteilung 68.2 jederzeit ab. Notwendige unterjährige Anpassungen erfolgen bisher noch nicht. Dies soll mit einer ggf. neuen Straßendatenbank automatisch erfolgen.

Dokumente, die über die Rechnungen hinausgehen, legt Recklinghausen in Abteilung 68.2 ab und stellt diese auf Anfrage der Anlagenbuchhaltung zur Verfügung.

Ein Abgleich der Straßendatenbank mit der Anlagenbuchhaltung am Jahresende sichert die einheitliche Datenbasis. Auswertungen sind pro Anlagegut, nach Art der durchgeführten Maßnahme und nach Höhe von Beträgen möglich.

## 5.5 Ausgangslage für die Verkehrsflächenerhaltung

### 5.5.1 Strukturen

- Als flächenmäßig kleinere der großen kreisangehörigen Städte unterhält Recklinghausen im Verhältnis zur Einwohnerzahl und zur Gemeindefläche überdurchschnittlich viele Verkehrsflächen.

Strukturelle Rahmenbedingungen kann eine Kommune in der Regel nicht steuern oder ändern. Diese Strukturen können aber begünstigenden wie belastenden Einfluss auf die Erhaltung der Verkehrsflächen nehmen. Daher macht die gpaNRW die Strukturen transparent und greift mögliche individuelle Besonderheiten auf.

#### Strukturkennzahlen Verkehrsflächen 2019

Kennzahlen	Recklinghausen	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Bevölkerungsdichte in Einwohner je qkm	1.688	380	630	844	1.341	2.104	35
Verkehrsfläche in qm je Einwohner	48,13	27,15	32,96	38,99	43,04	66,31	28
Anteil Verkehrsfläche an Gemeindefläche in Prozent	8,13	1,74	3,08	3,73	4,89	8,13	28

Die **Stadt Recklinghausen** ist bei den großen, kreisangehörigen Städten in NRW flächenmäßig eine kleinere Stadt. Die Bevölkerungszahl jedoch erreicht fast das Maximum. Dadurch ergibt sich eine hohe Bevölkerungsdichte je qkm. Recklinghausen stellt ihren Einwohnern mehr Verkehrsflächen zur Erschließung der Gemeindefläche zur Verfügung als die Mehrzahl der anderen kreisangehörigen Städte. Dadurch und durch die geringe Gemeindefläche erreicht der Anteil der Verkehrsflächen an der Gemeindefläche den Maximalwert.

Die Abteilung 68.2, Stadtgrün und Straßenbau, der Stadt Recklinghausen unterhält auf dem 66,5 qkm großem Stadtgebiet ungefähr 5,4 Mio. qm Straßen. Durch die Nähe der Bundesautobahnen A2 und A43 sowie der Bundesstraße B225 ist eine gute Anbindung an das Fernverkehrsnetz gegeben. Die durch Recklinghausen führenden Straßen werden eigentlich nicht übermäßig vom Fernverkehr frequentiert. Allerdings weicht seit der 3,5 Tonnen-Sperrung der A43 vor allem der Schwerlastverkehr auf die Durchgangsstraßen Recklinghausens aus und belastet diese übermäßig. Diese Sperrung wird noch mindestens bis 2027 bestehen.

Neben der Verkehrsfläche kann auch die Straßenkategorie Einfluss auf die Erhaltung nehmen. Die Erhaltung von Anliegerstraßen ist grundsätzlich kostengünstiger als die Erhaltung von Haupteinzelstraßen. Eine nach selbstdefinierten Straßenkategorien getrennte Flächenerfassung liegt in Recklinghausen vor.

- Landesstraßen
- Kreisstraßen

- regionale Erschließungsstraßen
- Hauptstraßen T-50
- Zone-30-Straßen
- Spielstraßen, verkehrsberuhigter Bereich T-10
- Fußgängerzone
- sonstige Wege

Der Anteil der Landes-, Kreis- und Erschließungsstraßen beträgt rund 25 Prozent. Diese Straßen sind hochfrequentiert und unterliegen daher einem hohen Unterhaltungsbedarf. Fußgängerzonen, T-30-Straßen und die sonstigen Wege haben einen Anteil von nur knapp 9 Prozent. Diese Straßenarten verursachen erfahrungsgemäß nur geringe Unterhaltungsaufwendungen. Durch diese prozentuale Verteilung wird deutlich, dass Recklinghausen viele Verkehrsflächen mit hohem Unterhaltungsaufwand im Bestand hat.

## 5.5.2 Bilanzkennzahlen

### → Feststellung

Der Bilanzwert der Bilanzposition Straßennetz mit Wegen, Plätzen und Verkehrslenkungsanlagen hat sich seit der Eröffnungsbilanz vom 01. Januar 2008 bis 2019 um 40 Mio. Euro (11 Prozent) verringert. Der bilanzielle Wertverlust ist zwar gering, sollte aber langfristig vermieden werden.

Mit den Bilanzwerten und Bilanzkennzahlen wollen wir die Bedeutung der Verkehrsflächen verdeutlichen. In der Bilanz zum 31. Dezember 2019 hat die **Stadt Recklinghausen** in der Bilanzposition Straßennetz mit Wegen, Plätzen und Verkehrslenkungsanlagen einen Wert in Höhe von knapp 308 Mio. Euro ausgewiesen. Ein Wert für Anlagen im Bau liegt uns nur für 2020 vor und betragen ca. 1,6 Mio. Euro.

Der Vergleich der Bilanzzahlen Verkehrsflächen betreffen nur Straßen und Wirtschaftswege nicht die Bilanzposition Straßennetz mit Wegen, Plätzen und Verkehrslenkungsanlagen. Recklinghausen hat diese Differenzierung nicht geliefert und wurde daher nicht in den Vergleich aufgenommen.

### Bilanzkennzahlen Verkehrsflächen 2019

Kennzahlen	Recklinghausen	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Verkehrsflächenquote in Prozent	k. A.	7,14	10,53	12,97	16,12	28,24	25

Kennzahlen	Recklinghausen	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Durchschnittlicher Bilanzwert je qm Verkehrsfläche in Euro	k. A.	16,62	20,26	28,59	33,64	39,71	24

Die Verkehrsflächenquote (Bilanzwert Verkehrsflächen einschließlich Anlagen im Bau im Verhältnis zur Gesamtbilanzsumme) der Stadt Recklinghausen konnten wir nicht ermitteln, da Recklinghausen lediglich den Gesamtwert der Bilanzposition Straßennetz mit Wegen, Plätzen und Verkehrslenkungsanlagen zur Verfügung gestellt hat. Eine Separierung der Bilanzdaten nur für die Verkehrsflächen hat uns Recklinghausen nicht geliefert. Dadurch kann auch kein vergleichbarer durchschnittlicher Bilanzwert je qm ermittelt werden.

Tendenziell wird Recklinghausen aber auf Grund des geringen Abnutzungsgrades (siehe Abschnitt 5.6.1 Alter und Zustand) einen vergleichsweise hohen Bilanzwert je qm Verkehrsfläche aufweisen.

→ **Empfehlung**

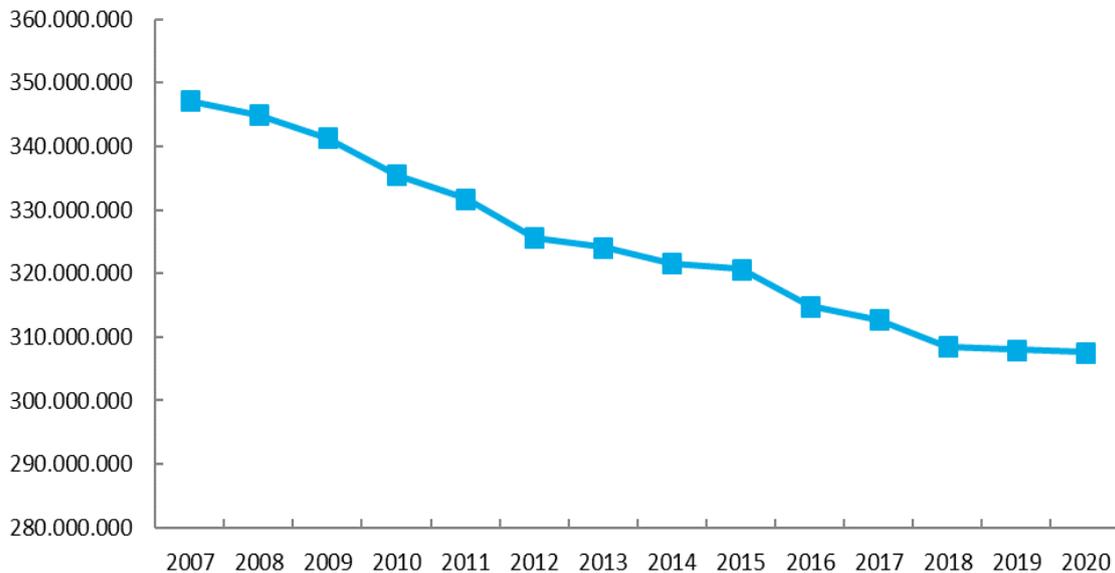
Die Stadt Recklinghausen sollte den Bilanzwert des Anlagevermögens Verkehrsflächen getrennt ermitteln, um Veränderungen rechtzeitig zu erkennen und gegensteuern zu können.

Nach Aussage der Stadt Recklinghausen wurden seit den 1990er Jahren die Straßen durch umfangreiche Investitionen im Zustand erheblich verbessert. Deshalb ist zur Eröffnungsbilanz ein verhältnismäßig hoher Bilanzwert mit einer sehr guten Zustandsbewertung und hoher Restlaufzeit entstanden.

Für ihre Verkehrsflächen hat die Stadt Recklinghausen eine Gesamtnutzungsdauer von 50 Jahren festgelegt. Der Median der Vergleichskommunen liegt bei 48,69 Jahren. Im Vergleichsjahr 2019 liegt die Restnutzungsdauer in Recklinghausen noch bei etwas mehr als 33 Jahren und bildet damit interkommunal den Maximalwert.

Die Stadt Recklinghausen konnte den bilanziellen Wert ihrer Bilanzposition Straßennetz mit Wegen, Plätzen und Verkehrslenkungsanlagen seit der Eröffnungsbilanz zum 01. Januar 2008 nicht durch Erneuerungs- und Neubaumaßnahmen erhalten. Rund 40 Mio. Euro (ca. elf Prozent) des Wertes wurden seitdem verzehrt. Allerdings ist der Wertverlust vergleichsweise gering.

**Bilanzwert Straßennetz mit Wegen, Plätzen und Verkehrslenkungsanlagen 1.01.2008 (= 2007) bis 2020 in Euro**



**Bilanzwert Straßennetz mit Wegen, Plätzen und Verkehrslenkungsanlagen in Euro**

1.01.2008	2011	2013	2015	2017	2019
347.199.697	331.765.867	324.150.673	320.649.663	312.705.069	307.983.719

Abschreibungen und Anlagenabgänge reduzieren den Vermögenswert jedes Jahr. Demgegenüber stehen Investitionen und Zuschreibungen, die den Vermögenswert erhöhen. Die Investitionen konnten das Vermögen der Stadt Recklinghausen im Wert nicht erhalten. Durch regelmäßige Abschreibungen und Anlagenabgänge ist ein Vermögensverlust entstanden. Die gesetzlich geschaffene Möglichkeit seit 2019 bestimmte Maßnahmen wie z. B. Deckenerneuerungen investiv zu buchen und damit die Gesamtnutzungsdauer zu verlängern nutzt Recklinghausen bereits.

→ **Empfehlung**

Der Wert des Vermögens Verkehrsflächen sollte durch ausreichende investive Maßnahmen in das bestehende Vermögen erhalten werden.

Wodurch die Entwicklung des Vermögens der Verkehrsflächen begründet ist, betrachten wir nachfolgend näher.

## 5.6 Erhaltung der Verkehrsflächen

Die Verkehrsflächen sind Teil des Infrastrukturvermögens der Kommunen. Die Kommune muss den Zustand und damit auch den Wert dieses Vermögens langfristig erhalten. Inwieweit sie dieses Ziel erreicht, hängt im Wesentlichen von den durchgeführten Unterhaltungsmaßnahmen

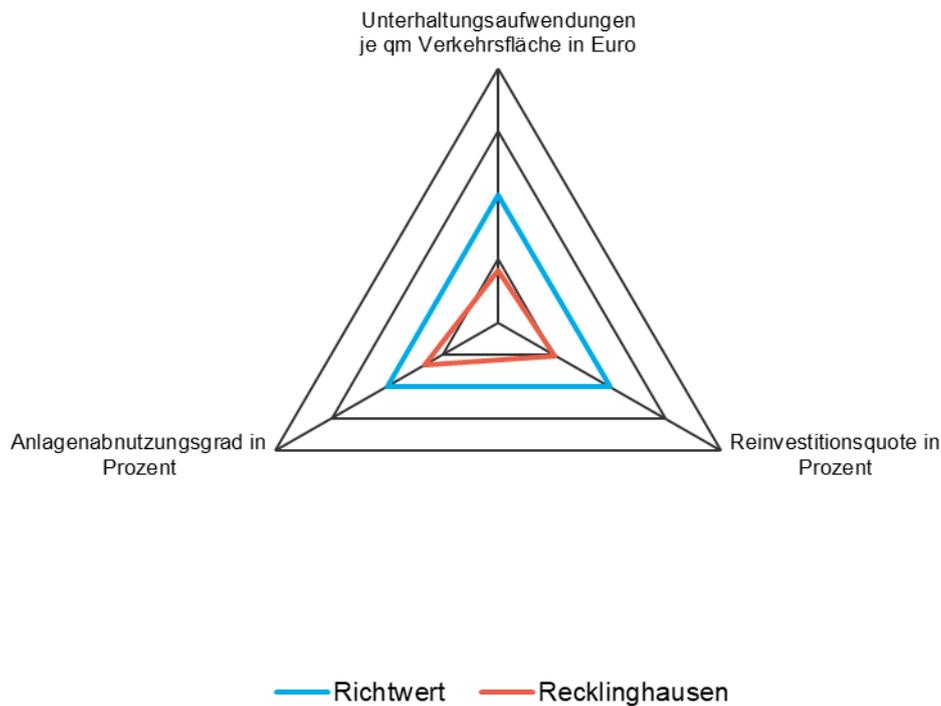
und Reinvestitionen in die Verkehrsflächen ab. Entscheidend ist ebenso die aktuelle Ausgangsposition bezogen auf Alter und Zustand des Vermögens.

Für diese drei Einflussfaktoren bildet die gpaNRW Kennzahlen, die sie dann Richtwerten gegenüberstellt. Die Richtwerte sind als Orientierung für eine wirtschaftliche Erhaltung der Verkehrsflächen über den gesamten Lebenszyklus hinweg zu betrachten.

Für die Unterhaltungsaufwendungen je qm Verkehrsfläche liegt ein Wert von 1,30 Euro je qm zugrunde. Er basiert auf dem in dem Merkblatt der Forschungsgesellschaft für Straßen- und Verkehrswesen ermittelten Finanzbedarf der Straßenerhaltung in Kommunen (M FinStrKom – Ausgabe 2019). Für die Reinvestitionsquote hat die gpaNRW einen Richtwert von 100 Prozent angesetzt. Dieser Wert beruht darauf, dass über die gesamte Nutzungsdauer der Verkehrsflächen die erwirtschafteten Abschreibungen vollständig reinvestiert werden. Der Richtwert für den Anlagenabnutzungsgrad liegt bei 50 Prozent. Dieser ist als Durchschnittswert aller Verkehrsflächen über ihren gesamten Lebenszyklus zu verstehen.

In dem nachfolgenden Netzdiagramm haben wir die Richtwerte indexiert und den Kennzahlenwerten der Stadt Recklinghausen gegenübergestellt.

### Einflussfaktoren 2019



Kennzahlen	Richtwert	Recklinghausen
Unterhaltungsaufwendungen je qm Verkehrsfläche in Euro	1,30	0,54
Reinvestitionsquote in Prozent	100	51,18

Kennzahlen	Richtwert	Recklinghausen
Anlagenabnutzungsgrad in Prozent	50,00	32,94

Nachfolgend betrachtet die gpaNRW die einzelnen Einflussfaktoren vertiefend.

### 5.6.1 Alter und Zustand

- Der geringe Anlagenabnutzungsgrad der Verkehrsflächen zeigt eine sehr geringe bilanzielle Alterung des Vermögens.

Die regelmäßigen Zustandserfassungen zeigen sich genauso positiv, wie es der Anlagenabnutzungsgrad erwarten lässt.

- **Feststellung**

Die Stadt Recklinghausen unterscheidet bei der Gesamtnutzungsdauer nicht nach den verschiedenen Straßenarten.

*Die Altersstruktur des Verkehrsflächenvermögens sollte ausgeglichen sein. Dies ist der Fall, wenn der Anlagenabnutzungsgrad über alle Verkehrsflächen hinweg bei 50 Prozent liegt. Entsprechend zur buchhalterischen Kennzahl sollte auch der tatsächliche Zustand der Verkehrsflächen eine ausgewogene Verteilung aufweisen.*

Die **Stadt Recklinghausen** hat für ihre Verkehrsflächen eine einheitliche Nutzungsdauer von 50 Jahren festgelegt. Mit dieser Gesamtnutzungsdauer hat die Stadt Recklinghausen die mögliche Laufzeit von zurzeit maximal 60 Jahren nicht ausgenutzt. Im Vergleichsjahr 2019 liegt die durchschnittliche Restnutzungsdauer bei 33,5 Jahren.

Der Anlagenabnutzungsgrad der Verkehrsflächen der Stadt Recklinghausen liegt bisher erst bei 33 Prozent. Damit deutet dieser Wert auf ein relativ junges Vermögen mit sehr guter Altersstruktur hin. Der Anlagenabnutzungsgrad bildet flächengewichtet das Verhältnis der bereits genutzten Lebensdauer (Gesamtnutzungsdauer abzüglich Restnutzungsdauer) zur Gesamtnutzungsdauer.

Der geringe Anlagenabnutzungsgrad lässt darauf schließen, dass der Bilanzwert der Verkehrsflächen der Stadt Recklinghausen im Vergleich recht hoch sein muss. Die Stadt Recklinghausen kann leider den Bilanzwert der Verkehrsflächen nicht von der Gesamtbilanzposition Straßennetz mit Wegen, Plätzen und Verkehrslenkungsanlagen separieren und somit lässt sich die Kennzahl „durchschnittlicher Bilanzwert je qm“ nicht bilden.

Recklinghausen konnte den Anlagenabnutzungsgrad bisher mit den getätigten Investitionen geringhalten. Die Entwicklung des Alters korrespondiert mit den hohen Werten der Bilanzposition Straßennetz mit Wegen, Plätzen und Verkehrslenkungsanlagen. Somit indiziert der Anlagenabnutzungsgrad auf den ersten Blick einen zukünftig weiterhin geringen Reinvestitionsbedarf. Gem. des 2. NKF-Weiterentwicklungsgesetzes (NKFVG) können bestimmte Maßnahmen, die eine Verlängerung der Nutzungsdauer verursachen, statt bisher konsumtiv seit 2019 investiv gebucht werden. Das wird in Recklinghausen konsequent umgesetzt.

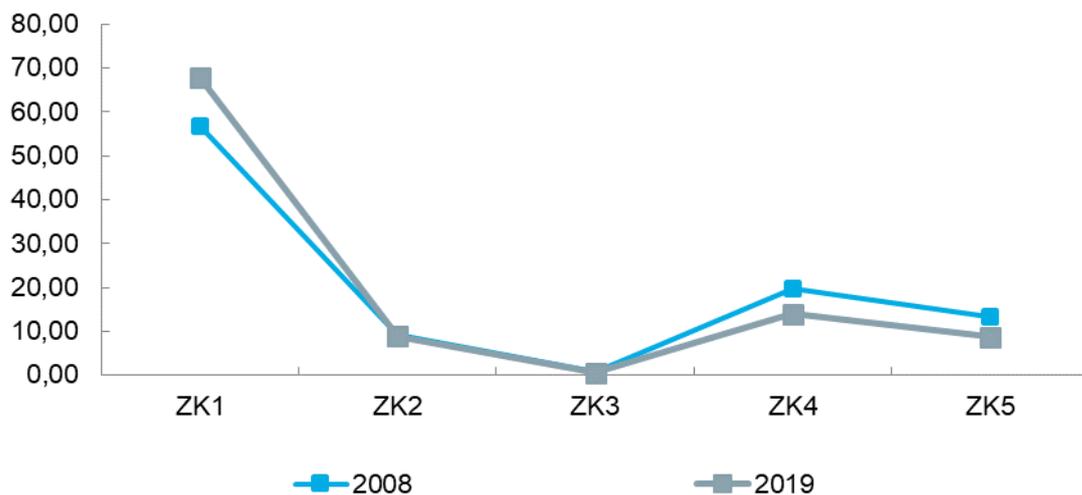
Der anhand der bilanziellen Restlaufzeiten ermittelte Anlagenabnutzungsgrad kann nur einen ersten Hinweis auf den Zustand der Straßen und Wirtschaftswege liefern. Den technischen Zustand der Verkehrsflächen und damit die tatsächlich erforderlichen Reinvestitionen liefern die

Zustandserfassungen mit Einteilung in Zustandsklassen der Abteilung Stadtgrün und Straßenbau.

Die Stadt Recklinghausen hat den Zustand der Verkehrsflächen für die Eröffnungsbilanz zum 01. Januar 2008 ermitteln und bewerten lassen. Weitere Zustandserfassungen erfolgten jährlich vom Fachbereich.

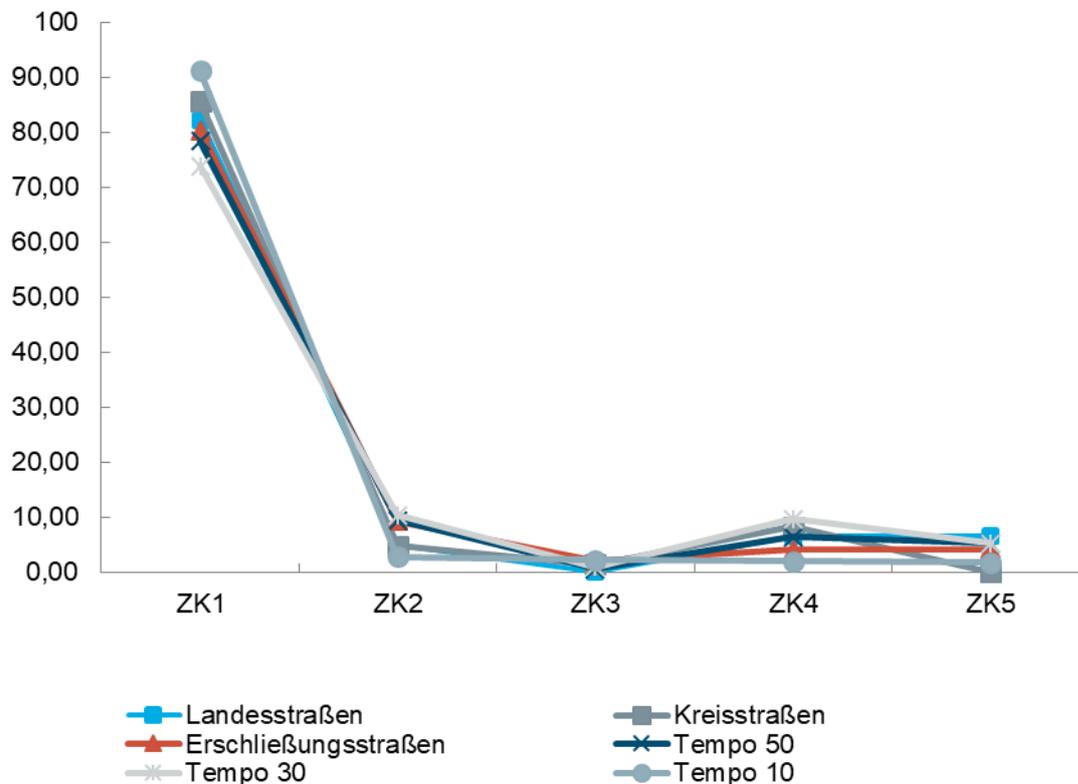
Zur Eröffnungsbilanz hat die Stadt Recklinghausen ihre Straßen in fünf Zustandsklassen eingeteilt. Zu diesem Zeitpunkt sind über 55 Prozent auf die guten Zustandsklassen eins (keine Schadensbilder) und zwei (sehr geringe Schadensbilder) entfallen, etwa 36 Prozent wurden als schlecht oder sehr schlecht bezeichnet. Dieser gute Zustand hat sich 2019 sogar noch verbessert. Der Anteil der Zustandsklassen eins und zwei ist gestiegen und der Anteil von Zustandsklasse vier und fünf hat sich weiter reduziert.

**Zustandsklassenverteilung (ZK) Verkehrsflächen (Straßen und Nebenflächen) in Prozent**



Eine noch genauere Auswertung bietet die getrennte Darstellung verschiedener Straßenarten.

### Zustandsklassenverteilung (ZK) Straßenarten in Prozent 2019



Mit diesem Diagramm wird deutlich, dass sich alle Straßenarten in einem sehr guten Zustand befinden. Genauso lässt sich auch der geringe Anlagenabnutzungsgrad deuten.

Die Zustandsermittlungen verfestigen das Bild des Anlagenabnutzungsgrads. Die gewählte bilanzielle Gesamtnutzungsdauer von 50 Jahren sowie eine zielgerichtete Erhaltung führen zu diesem Ergebnis. Auch mit der Nutzung des Wirklichkeitsprinzips nach § 36 Abs. 5 KomHVO NRW, welches z. B. die investive Verbuchung von Deckenerneuerungen ermöglicht, verlängert Recklinghausen die Gesamtnutzungsdauer seines Anlageguts. Verschiedene Nutzungsdauern für die unterschiedlichen Arten der Verkehrsflächen (Erschließungsstraßen, T-50-, T-30- und T-10-Straßen etc.) könnten zudem ein noch differenziertes und genaueres Bild der Lebensdauern liefern.

#### → Empfehlung

Für die verschiedenen Straßenarten sollte die Stadt Recklinghausen realistische unterschiedliche Gesamtnutzungsdauern ansetzen. Damit wird der Bauart und Verkehrsbelastung Rechnung getragen.

## 5.6.2 Unterhaltung

- Die Stadt Recklinghausen wendet weniger Haushaltsmittel für die Unterhaltung ihrer Verkehrsflächen auf, als es der Richtwert der FGSV empfiehlt. Durch das geringe Alter befindet sich die Substanz der Verkehrsflächen noch in einem guten Zustand.

*Um die festgesetzte Gesamtnutzungsdauer der Verkehrsfläche zu erreichen ist eine entsprechende auskömmliche Unterhaltung erforderlich. Wie hoch die Unterhaltungsaufwendungen im Einzelfall sein müssen, ist von vielen verschiedenen Faktoren abhängig. Eine Orientierung bietet der Richtwert von 1,30 Euro je qm.*

Grundlage der Kennzahl Unterhaltungsaufwendungen ist der gesamte Ressourcenverbrauch (bzw. die Vollkosten) für die Unterhaltung der Verkehrsflächen. Das beinhaltet neben den Eigen- und Fremdleistungen auch Personalaufwendungen der Verwaltung incl. der Sach- und Gemeinkosten (hier gem. KGSt-Pauschalen), Aufwendungen für Instandhaltungsrückstellungen abzüglich der Erträge für die Auflösung von Instandhaltungsrückstellungen. Diese werden dem Richtwert der FGSV gegenübergestellt.

Die **Stadt Recklinghausen** hat im Jahr 2019 knapp 2,8 Mio. Euro für Unterhaltungsmaßnahmen aufgewendet. Daraus ergeben sich Unterhaltungsaufwendungen von 0,54 Euro je qm Verkehrsfläche. Damit setzt Recklinghausen nur knapp 42 Prozent der Ressourcen ein, die die FGSV als Richtwert für eine langfristige, wirtschaftliche Unterhaltung empfiehlt. Der Richtwert geht von einem ausgewogenen Altersverhältnis aus. Da der Anlagenabnutzungsgrad der Stadt Recklinghausen erst bei 33 Prozent liegt, dürften die geringen Unterhaltungsaufwendungen ausreichen, um den vorhandenen guten Zustand zu erhalten. Wichtig ist die langfristige Entwicklung der Straßenzustände zu beobachten und ggf. zu reagieren.

Auch kann die Abteilung Stadtgrün und Straßenbau durch die gute Datenlage der Straßendatenbank und die regelmäßigen Zustandserfassungen die zur Verfügung stehenden Mittel gezielt, nachhaltig und effektiv einsetzen.

In den Unterhaltungsaufwendungen sind nur selten Aufwendungen für die Bildung von Instandhaltungsrückstellungen enthalten. Im Jahr 2019 sind keine Rückstellungen angefallen, in 2018 betragen diese 350.800 Euro. Hiermit werden Unterhaltungsmaßnahmen im Haushalt abgebildet, die im Haushalt eingeplant waren aber in dem Jahr nicht durchgeführt werden können.

Die Unterhaltungsmaßnahmen konnte Recklinghausen nur insgesamt, nicht auch differenziert nach den verschiedenen Erhaltungsmaßnahmen (betriebliche Erhaltung, Instandhaltung, Instandsetzung) ermitteln. Durch einen Softwarewechsel liegen uns auch nur die Finanzdaten für die Jahre 2018 bis 2020 vollständig vor. Daraus ergeben sich für den Betrachtungszeitraum folgende Aufwendungen:

### Unterhaltungsaufwendungen 2018 bis 2020 in Euro

Aufwands-/Ertragsart	2018	2019	2020
Personalaufwendungen inkl. Sach- und Gemeinkostenzuschlag	262.869	261.843	264.206
Fremdvergaben für Ingenieurleistungen	0	0	0

Aufwands-/Ertragsart	2018	2019	2020
Aufwendungen für Instandhaltungsrückstellungen	350.800	0	52.500
Erhaltungsaufwendungen	2.866.382	2.777.837	2.684.477
davon Leistungen durch Dritte	2.207.921	2.118.066	2.167.256
davon Leistungen durch eigenbetriebliche Einrichtung/Eigenbetriebe	658.461	659.771	517.221
./ Erträge Auflösung von Instandhaltungsrückstellungen	0	124.875	201.670
<b>Unterhaltungsaufwendungen</b>	<b>3.480.051</b>	<b>2.914.805</b>	<b>2.799.513</b>
<b>Unterhaltungsaufwendungen je qm</b>	<b>0,64</b>	<b>0,54</b>	<b>0,52</b>

Die Stadt Recklinghausen erbringt keinerlei Eigenleistungen. Alle Unterhaltungsleistungen, sowie kleinere Instandhaltungen, erbringt die KSR. Alles, was nicht von der KSR erledigt werden kann (Instandhaltung und Instandsetzung) wird ausgeschrieben und von Fremdfirmen (Dritte) erbracht. Wie hoch der Anteil der betrieblichen Erhaltung (Ausbesserungs- und regelmäßige Arbeiten) an den Leistungen der KSR genau ist, kann Recklinghausen noch nicht auswerten.

Im Sinne eines nachhaltigen Erhaltungsmanagements sollten die Instandsetzungsmaßnahmen den größten Anteil an den Erhaltungsaufwendungen bilden. Ein hoher Anteil betrieblicher Erhaltungsmaßnahmen birgt mittel- bis langfristig das Risiko, die Nutzungsdauer nicht zu erreichen. Dies sollte Recklinghausen zukünftig auswerten können.

#### → **Empfehlung**

Die Stadt Recklinghausen sollte im Rahmen ihres Erhaltungsmanagements die verschiedenen Erhaltungsmaßnahmen getrennt erfassen.

### 5.6.3 Reinvestitionen

- Die Reinvestitionsquote liegt im Vergleichsjahr 2019 bei 51 Prozent. Diese Reinvestitionen reichten bislang nicht aus, dem bilanziellen Wertverlust entgegenzuwirken. Trotzdem ist ein technischer Wertverlust gemäß der regelmäßigen Zustandserfassung nicht zu erkennen.

*Über den gesamten Lebenszyklus hinweg sollen die erwirtschafteten Abschreibungen vollständig über Reinvestitionen wieder in die Verkehrsflächen fließen. Das heißt, dass die Reinvestitionsquote über den gesamten Lebenszyklus aller Verkehrsflächen 100 Prozent betragen sollte.*

Die Reinvestitionsquote ergibt sich aus der Summe der Reinvestitionen in bestehendes Vermögen und den Erträgen aus Zuschreibungen dividiert durch die Summe der Abschreibungen (planmäßige und außerplanmäßige) und den Verlusten aus Anlagenabgängen.

Im Betrachtungsjahr 2019 erreicht die **Stadt Recklinghausen** eine Reinvestitionsquote bei den Verkehrsflächen von 51,18 Prozent, in der 3-Jahres-Betrachtung 2018 bis 2020 nur von 50,96 Prozent. Über den ganzen Lebenszyklus gesehen sollte diese Quote nahe 100 Prozent liegen. Nur so ist der Vermögenswert der Verkehrsflächen zu erhalten. Bei jeder Quote dauerhaft unter 100 Prozent entsteht durch die regelmäßigen und die ungeplanten Abschreibungen ein Vermögensverzehr. Im Jahr 2020 erreicht Recklinghausen sogar nur eine Reinvestitionsquote von 44 Prozent.

## Reinvestitionen

Aufwendungen/Reinvestitionen	2018	2019	2020
Abschreibungen in Euro	8.454.218	8.665.483	8.217.322
Verluste aus Anlageabgängen in Euro	106.501	44.267	184.184
Summe Wertverlust in Euro	8.560.719	8.709.750	8.401.506
Reinvestitionen in Euro	4.938.106	4.458.047	3.697.257
<b>Reinvestitionsquote in Prozent</b>	<b>57,68</b>	<b>51,18</b>	<b>44,01</b>

Die Stadt Recklinghausen hat in den Betrachtungsjahren 2018 bis 2020 nicht nur in den Bestand investiert, sondern auch neue Verkehrsflächen durch Investitionen geschaffen. Dafür verwendet Recklinghausen im Betrachtungsjahr 2019 investive Mittel in Höhe von knapp 5,6 Mio. Euro, in die bestehenden Verkehrsflächen investiert Recklinghausen davon ungefähr 4,5 Mio. Euro. Dagegen stehen Abschreibungen von circa 8,7 Mio. und Verluste aus Anlageabgängen von 44.000 Euro.

In den Jahren 2018 und 2019 hat die Stadt Recklinghausen investive Mittel vor allem für die Baumaßnahmen Castroper Straße, Zugang RFH, Wiener Viertel, Langobardenstraße und Herner Straße eingesetzt und abgerechnet.

Eine geringe Reinvestitionsquote kann über einen gewissen Zeitraum, vor allem zu Beginn des Lebenszyklus, durchaus akzeptabel sein. Setzt sich die Differenz aus Abschreibungen und Reinvestitionen aber über einen längeren Zeitraum fort, so sind damit Risiken für die Bilanz aber auch für den Zustand der Verkehrsflächen verbunden. Die Betrachtung von 2018 bis 2020 zeigt im Schnitt nur Quoten von rd. 51 Prozent. Natürlich ist der Bilanzverlust umso größer, je kürzer die Abschreibungszeiträume gewählt wurden. Recklinghausen schreibt ihre Verkehrsflächen über 50 Jahre ab, die mögliche maximale Laufzeit beträgt zurzeit 60 Jahre.

Grundsätzlich ist auch eine ausreichende Unterhaltung erforderlich, um die Gesamtnutzungsdauer der Verkehrsflächen zu erreichen und sie damit in einem (dem Alter entsprechenden) Zustand zu erhalten. Die Betrachtung der Zustandsentwicklung zeigt, dass die Stadt Recklinghausen durch eine nachhaltige Erhaltungsstrategie der Abteilung Stadtgrün und Straßenbau auch mit einem geringen Ressourceneinsatz ein sehr gutes Ergebnis erzielt.

Wenn nicht in ausreichendem Maße unterhalten wird, verschlechtert sich der Zustand, so dass Bilanzwert und tatsächlicher Wert der Verkehrsfläche auseinanderfallen. In Recklinghausen zeigen die Zustandserfassungen bisher jedoch das Gegenteil. Die Verteilung auf Zustandsklassen ist genauso gut, wie es das Alter bzw. der Anlagenabnutzungsgrad vermuten lässt.

Für die bilanzielle Wertentwicklung des Vermögenswertes Verkehrsflächen ist die Nutzung des Wirklichkeitsprinzips hilfreich. Z. B. ist eine Deckenerneuerung immer mit einer verlängerten Nutzungsdauer verbunden. Diese bucht Recklinghausen durch die Änderungen des 2. NKFVG investiv und verlängert gleichzeitig die wirtschaftliche Nutzungsdauer und damit auch den Abschreibungszeitraum.

### → Empfehlung

Auch wenn sich der Zustand der Verkehrsflächen und der Anlagenabnutzungsgrad sehr gut darstellen, sollte der Umfang der Reinvestitionen dem Werterhalt angepasst werden.

## 5.7 Anlage: Ergänzende Tabellen

**Tabelle 1: Zusammenstellung der Feststellungen und Empfehlungen der gpaNRW zur überörtlichen Prüfung 2022 - Verkehrsflächen**

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
<b>Steuerung</b>					
F1	Die Datenlage der Stadt Recklinghausen ist in Bezug auf die Verkehrsflächen gut und aktuell. Die meisten Daten der Verkehrsflächen sind erfasst. Sach- und Gemeinkosten sowie die Kosten des KSR werden bisher nicht transparent dargestellt. Auch liegen nicht alle Daten in einem System vor, sondern müssen bei Bedarf aus anderen Datensystemen angefordert werden.	179	E1	Um den Zugriff zu den Daten der Verkehrsflächen zu vereinfachen, sollten alle relevanten Daten in einem System vorgehalten werden.	180
F2	Die Stadt Recklinghausen führt eine aussagekräftige und aktuelle Straßendatenbank. Diese beinhaltet bereits Maße, Aufbaudaten und Zustand. Um eine optimale Datengrundlage für ein optimiertes Erhaltungsmanagement zu erhalten benötigt Recklinghausen noch Daten von Baumaßnahmen und deren Kosten.	181	E2	Zur Datentransparenz und um alle steuerungsrelevanten Daten in der Straßendatenbank zu vereinen, sollte Recklinghausen die Finanzdaten durchgeführter Maßnahmen in die Straßendatenbank einpflegen.	182
F3	Der Fachbereich Mobilität, Stadtgrün und Straßenbau führt keine Kostenrechnung. Eine vollständige Darstellung des Ressourcenverbrauchs ist somit nicht möglich.	182	E3	Die gpaNRW empfiehlt der Stadt Recklinghausen die Einführung einer adäquaten Kostenrechnung im Fachbereich Mobilität, Stadtgrün und Straßenbau zur Steuerung und zur Darstellung eines transparenten Ressourceneinsatzes.	183
F4	Recklinghausen hat bisher noch keine strategischen Ziele schriftlich definiert. Hier fehlt es an einer Gesamtstrategie der Verwaltungsführung mit entsprechenden Zielvorgaben für die Erhaltung der Verkehrsflächen.	186	E4.1	Die Stadt Recklinghausen sollte eine Gesamtstrategie entwickeln. Daraus leiten sich operative Ziele für die Erhaltung der Straßen und Wege ab.	189
			E4.2	Um über die Erfüllung der strategischen Ziele zu informieren, empfiehlt die gpaNRW, ein entsprechendes Berichtswesen einzuführen.	205

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
<b>Prozessbetrachtung</b>					
F5	Das Aufbruchmanagement der Stadt Recklinghausen ist im Rahmen der technischen Möglichkeiten organisiert. Eine Digitalisierung erleichtert den Prozessablauf bisher noch nicht.	205	E5	Das Aufbruchmanagement sollte Recklinghausen digitalisieren, um damit die Antragstellung und Bearbeitung zu vereinfachen und einen reibungslosen Prozessablauf zu gewährleisten. Dazu gehört, dass allen Beteiligten ein Zugriffsrecht erteilt wird. Außerdem sollten die Aufbrüche in die Straßendatenbank übernommen werden.	208
F6	Das Finanz- und Verkehrsflächenmanagement stimmen sich gut miteinander ab. Schnittstellen sind vorhanden, stellen aber keine Schnittstellenverluste dar. Leserechte wurden noch nicht eingerichtet. Die körperlichen Inventuren hat Recklinghausen nicht durchgeführt.	208	E6.1	Die geforderten körperlichen Inventuren der Verkehrsflächen muss Recklinghausen gem. § 91 Gemeindeordnung NRW (GO NRW) und gem. § 30 Kommunale Haushaltsverordnung NRW (KomHVO NRW) durchführen.	210
			E6.2	Die Stadt Recklinghausen sollte der Anlagenbuchhaltung Leserechte zur Straßendatenbank und dem Fachbereich 68 Leserechte zur Anlagenbuchhaltung einräumen, um jederzeit einen internen Abgleich vornehmen zu können.	210
<b>Ausgangslage für die Verkehrsflächenerhaltung</b>					
F7	Der Bilanzwert der Bilanzposition Straßennetz mit Wegen, Plätzen und Verkehrslenkungsanlagen hat sich seit der Eröffnungsbilanz vom 01. Januar 2008 bis 2019 um 40 Mio. Euro (11 Prozent) verringert. Der bilanzielle Wertverlust ist zwar gering, sollte aber langfristig vermieden werden.	212	E7.1	Die Stadt Recklinghausen sollte den Bilanzwert des Anlagevermögens Verkehrsflächen getrennt ermitteln, um Veränderungen rechtzeitig zu erkennen und gegensteuern zu können.	213
			E7.2	Der Wert des Vermögens Verkehrsflächen sollte durch ausreichende investive Maßnahmen in das bestehende Vermögen erhalten werden.	214
<b>Erhaltung der Verkehrsflächen</b>					
F8	Die Stadt Recklinghausen unterscheidet bei der Gesamtnutzungsdauer nicht nach den verschiedenen Straßenarten.	216	E8.1	Für die verschiedenen Straßenarten sollte die Stadt Recklinghausen realistische unterschiedliche Gesamtnutzungsdauern ansetzen. Damit wird der Bauart und Verkehrsbelastung Rechnung getragen.	218
			E8.2	Die Stadt Recklinghausen sollte im Rahmen ihres Erhaltungsmanagements die verschiedenen Erhaltungsmaßnahmen getrennt erfassen.	220

Feststellung		Seite	Empfehlung	Seite
			E8.3 Auch wenn sich der Zustand der Verkehrsflächen und der Anlagenabnutzungsgrad sehr gut darstellen, sollte der Umfang der Reinvestitionen dem Werterhalt angepasst werden.	221

**Tabelle 2: Einflussfaktoren Erhaltung der Verkehrsflächen 2019**

Kennzahlen	Recklinghausen	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Anlagenabnutzungsgrad in Prozent	32,94	32,94	56,01	68,42	73,28	88,30	22
0,48U0,65n0,92t1,39e25rhaltungsaufwendungen je qm in Euro	0,54	0,14	0,48	0,65	0,92	1,39	25
Unterhaltungsaufwendungen im 4-Jahres-Durchschnitt je qm in Euro*	k. A.	k. A.	k. A.	k. A.	k. A.	k. A.	11
Reinvestitionsquote in Prozent	51,18	0,00	18,34	31,89	53,90	86,04	22
Reinvestitionsquote im 4-Jahres-Durchschnitt in Prozent	k. A.	5,07	20,14	29,52	48,44	91,60	14

\*es liegen zu wenig Vergleichswerte vor



## → Kontakt

---

Gemeindeprüfungsanstalt Nordrhein-Westfalen

---

Shamrockring 1, Haus 4, 44623 Herne

---

Postfach 10 18 79, 44608 Herne

**t** 0 23 23/14 80-0

**f** 0 23 23/14 80-333

**e** [info@gpa.nrw.de](mailto:info@gpa.nrw.de)

**DE-e** [Poststelle@gpanrw.de-mail.de](mailto:Poststelle@gpanrw.de-mail.de)

**i** [www.gpa.nrw.de](http://www.gpa.nrw.de)