ÜBERÖRTLICHE PRÜFUNG

des Kreises Recklinghausen 2022/2023

Gesamtbericht

INHALTSVERZEICHNIS

Gesamtbericht		**1**
0.	**Vorbericht**	**6**
0.1	Ergebnisse der überörtlichen Prüfung des Kreises Recklinghausen	6
0.1.1	Managementübersicht	6
0.2	Ausgangslage des Kreises Recklinghausen	10
0.2.1	Strukturelle Situation	10
0.2.2	Umgang mit Feststellungen und Handlungsempfehlungen aus vergangenen Prüfungen	12
0.3	Interkommunale Zusammenarbeit	12
0.3.1	IKZ - Ergebnisse	13
0.3.2	Situation und Handlungsperspektiven für den Kreis Reckling-hausen	19
0.4	Überörtliche Prüfung	20
0.4.1	Grundlagen	20
0.4.2	Prüfungsbericht	21
0.5	Prüfungsmethodik	22
0.5.1	Kennzahlenvergleich	22
0.5.2	Strukturen	23
0.5.3	Konsolidierungsmöglichkeiten	23
0.5.4	gpa-Kennzahlenset	24
0.6	Prüfungsablauf	24
0.7	Anlage: Ergänzende Tabellen	26
1.	**Finanzen**	**37**
1.1	Managementübersicht	37
1.1.1	Haushaltssituation	37
1.1.2	Haushaltssteuerung	38
1.2	Inhalte, Ziele und Methodik	39
1.3	Haushaltssituation	40
1.3.1	Haushaltssituation der kreisangehörigen Kommunen	41
1.3.2	Haushaltsstatus	45
1.3.3	Ist-Ergebnisse	46
1.3.4	Plan-Ergebnisse	52
1.3.5	Eigenkapital	55
1.3.6	Schulden und Vermögen	57
1.4	Haushaltssteuerung	65
1.4.1	Informationen zur Haushaltssituation	65
1.4.2	Wirkung der kommunalen Haushaltssteuerung	66

1.4.3	Ermächtigungsübertragungen	68
1.4.4	Fördermittelmanagement	72
1.5	Anlage: Ergänzende Tabellen	75
2.	**Zahlungsabwicklung und Vollstreckung**	**81**
2.1	Managementübersicht	81
2.2	Inhalte, Ziele und Methodik	82
2.3	Ordnungsgemäße Aufgabenerfüllung und Steuerung	83
2.3.1	Ordnungsmäßigkeit	83
2.3.2	Organisation	87
2.3.3	Finanzwirtschaftliche Steuerung und Controlling	89
2.4	Wirtschaftlichkeit	90
2.4.1	Zahlungsabwicklung	90
2.4.2	Vollstreckung	102
2.5	Anlage: Ergänzende Tabellen	112
3.	**Beteiligungen**	**115**
3.1	Managementübersicht	115
3.2	Inhalte, Ziele und Methodik	115
3.3	Beteiligungsportfolio	117
3.3.1	Beteiligungsstruktur	117
3.3.2	Wirtschaftliche Bedeutung	120
3.4	Beteiligungsmanagement	122
3.4.1	Organisation des Beteiligungsmanagements	122
3.4.2	Berichtswesen	124
3.5	Prüfung der Einflussnahme des Kreises bei ausgewählten Beteiligungen	127
3.5.1	Rechtliche Sicherstellung der Einflussnahme	128
3.5.2	Einflussnahme auf die Ergebnisverwendung	130
3.6	Anlage: Ergänzende Tabellen	135
4.	**Tax Compliance Management System**	**137**
4.1	Managementübersicht	137
4.2	Inhalte, Ziele und Methodik	137
4.3	Ausgangslage	138
4.4	Zeit- und Projektplan zur Einführung eines TCMS	139
4.5	Prüfung ausgewählter Bestandteile des TCMS	140
4.5.1	Organisationsstrukturen und Zuständigkeiten	140
4.5.2	Bestands- und Risikoanalyse	142
4.5.3	Informationsbeschaffung und -bereitstellung	145
4.5.4	Prozesse Umsatzsteuervoranmeldung und -erklärung	146
4.5.5	Überwachung und Verbesserung des TCMS	148
4.6	Anlage: Ergänzende Tabellen	149

5.	**Informationstechnik**	**151**
5.1	Managementübersicht	151
5.2	Inhalte, Ziele und Methodik	152
5.3	IT-Profil	153
5.3.1	IT-Betriebsmodell und -Steuerung	154
5.3.2	IT-Kosten	157
5.3.3	Digitalisierung	162
5.3.4	Prozessmanagement	172
5.3.5	IT-Sicherheit	175
5.3.6	Örtliche Rechnungsprüfung	177
5.4	IT an Schulen	180
5.5	Anlage: Ergänzende Tabellen	185
6.	**Hilfe zur Pflege**	**187**
6.1	Managementübersicht	187
6.2	Inhalte, Ziele und Methodik	188
6.3	Demografische Entwicklung	189
6.4	Fehlbetrag und Einflussfaktoren	191
6.4.1	Fehlbetrag Hilfe zur Pflege	191
6.4.2	Einflussfaktoren Fehlbetrag Hilfe zur Pflege	191
6.5	Organisation und Personaleinsatz	205
6.5.1	Organisation der Aufgabe Hilfe zur Pflege	205
6.5.2	Personaleinsatz Hilfe zur Pflege	207
6.5.3	Aufgabenwahrnehmung und Personaleinsatz WTG-Behörde	211
6.6	Steuerung und Controlling	213
6.6.1	Pflegeinfrastruktur	213
6.6.2	Finanz- und Fachcontrolling	217
6.7	Anlage: Ergänzende Tabellen	219
7.	**Vergabewesen**	**222**
7.1	Managementübersicht	222
7.2	Inhalte, Ziele und Methodik	223
7.3	Organisation des Vergabewesens	224
7.3.1	Organisatorische Regelungen	224
7.3.2	Einbindung der örtlichen Rechnungsprüfung	228
7.3.3	Prozess der beschränkten Ausschreibung ohne Teilnahmewettbewerb für eine Bauleistung	229
7.3.4	Einsatz einer Vergabemanagementsoftware	231
7.3.5	Interkommunale Zusammenarbeit im Vergabewesen	233
7.4	Allgemeine Korruptionsprävention	234
7.5	Sponsoring	238
7.6	Bauinvestitionscontrolling	239
7.7	Nachtragswesen	242

7.7.1	Abweichungen vom Auftragswert	242
7.7.2	Organisation des Nachtragswesens	245
7.8	Maßnahmenbetrachtung	246
7.9	Anlage: Ergänzende Tabellen	247
8.	**Verkehrsflächen und Straßenbegleitgrün**	**251**
8.1	Managementübersicht	251
8.2	Inhalte, Ziele und Methodik	252
8.3	Verkehrsflächen	253
8.3.1	Steuerung	253
8.3.2	Schnittstelle Finanz- und Verkehrsflächenmanagement	258
8.3.3	Ausgangslage für die Verkehrsflächenerhaltung	261
8.3.4	Erhaltung der Verkehrsflächen	264
8.4	Straßenbegleitgrün	274
8.4.1	Steuerung	274
8.4.2	Strukturen	275
8.4.3	Wirtschaftlichkeitsbetrachtung	276
8.5	Anlage: Ergänzende Tabellen	279
	Kontakt	**281**

0. Vorbericht

0.1 Ergebnisse der überörtlichen Prüfung des Kreises Recklinghausen

0.1.1 Managementübersicht

Als Ergebnis der überörtlichen Prüfung des Kreises 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 sowie des Ukraine-Krieges. Die Ereignisse haben Auswirkungen auf zahlreiche Lebens- und Gesellschaftsbereiche und auch auf die Kreise und ihre Kommunen. Sie belasten die kommunalen Haushalte und beeinflussen gegebenenfalls auch die in dieser überörtlichen Prüfung betrachteten Handlungsfelder. Soweit möglich, haben wir die Auswirkungen in den Teilberichten thematisiert.

Die **Haushaltssituation** des Kreises Recklinghausen hat sich gegenüber der letzten überörtlichen Prüfung verbessert. Im Zeitraum 2015 bis 2021 hat der Kreis durchgängig positive Ergebnisse erzielt. Durch den aufsummierten Überschuss von rund 146 Mio. Euro verfügt der Kreis Recklinghausen aktuell über eine solide Eigenkapitalausstattung. Beim bereinigten Umlagebedarf je Einwohner positioniert sich der Kreis Recklinghausen trotz der hohen Sozialaufwendungen im Mittelfeld der Vergleichskreise.

Die Haushaltssituation der kreisangehörigen Städte bleibt auch nach dem Auslaufen des Stärkungspakts Stadtfinanzen, an dem alle Städte im Kreis Recklinghausen teilgenommen haben, kritisch. Die Hälfte der Städte ist 2022 weiterhin verpflichtet, ein Haushaltssicherungskonzept aufzustellen. Der Kreis nimmt hierauf Rücksicht und verzichtet in seinen Haushaltsplanungen für die Folgejahre auf die Erhebung einer auskömmlichen Kreisumlage. Mit dem Haushaltsplan 2023 erhöhen sich die geplanten Defizite in der mittelfristigen Planung gegenüber den zum Prüfungszeitpunkt vorliegenden Daten erheblich. Dadurch würde sich die Ausgleichsrücklage und damit das Eigenkapital des Kreises deutlich reduzieren.

Positiv wirkt sich aus, dass der Kreis seine Kreditverbindlichkeiten im Kernhaushalt reduziert hat und auf keine Kredite zur Sicherstellung der Liquidität angewiesen ist. Die Pro-Kopf-Verschuldung des Kreises ist niedriger als bei den meisten Vergleichskreisen. Im Betrachtungszeitraum konnte der Kreis deutliche Liquiditätsüberschüsse aus der laufenden Verwaltungstätigkeit erzielen. Damit können wichtige Investitionen mitfinanziert werden, die zum Substanzerhalt des Anlagevermögens beitragen.

Durch die frühzeitige Erstellung der Jahresabschlüsse und einen unterjährigen Budgetbericht liegen der Verwaltungsführung und den politischen Gremien die zur **Haushaltssteuerung** erforderlichen Informationen vor.

Ermächtigungsübertragungen nimmt der Kreis Recklinghausen im Aufwandsbereich stärker, im investiven Bereich in geringerem Umfang vor als andere Kreise. Gleichwohl geht der Anteil der investiven Auszahlungsermächtigungen, die der Kreis auch in Anspruch nimmt, von Jahr zu Jahr zurück. 2020 hat er weniger als ein Drittel der Ermächtigungen tatsächlich verausgabt. Die gpaNRW empfiehlt, Ermächtigungsübertragungen restriktiver einzusetzen und investive Maßnahmen nach Möglichkeit realitätsnäher zu veranschlagen.

Auch für das Fördermittelmanagement sieht die gpaNRW noch Optimierungsmöglichkeiten. Die Fördermittelakquise und -bewirtschaftung erfolgen beim Kreis Recklinghausen dezentral in den Fachbereichen. Der Kreis sollte vorgeben, dass bei der Planung von Investitions- und Unterhaltungsmaßnahmen standardmäßig eine Prüfung auf Fördermöglichkeiten zu erfolgen hat. Über ein Fördercontrolling sollten die wesentlichen Informationen aller investiven und konsumtiven Förderprojekte zentral erfasst und die Entscheidungsträger regelmäßig über deren Stand informiert werden.

Die Mitarbeitenden der **Zahlungsabwicklung** des Kreises Recklinghausen haben hohe Fallzahlen je Vollzeit-Stelle zu bearbeiten. Ein verstärkter Einsatz von SEPA-Lastschriftmandaten und das Angebot von E-Payment könnten sich positiv auf die Bearbeitung auswirken. Zum Erhebungszeitpunkt im April 2022 hatte der Kreis Recklinghausen einen extrem hohen Bestand an ungeklärten Einzahlungen, teilweise bedingt durch fehlende Sollstellungen durch die Fachbereiche. Forderungen sollten deshalb zeitnah nach ihrer Entstehung erfasst werden. Noch während der Prüfung konnte der Kreis Recklinghausen die ungeklärten Einzahlungen zum Jahresende 2022 durch Sondermaßnahmen erheblich reduzieren.

Auch in der **Vollstreckung** erreichen die Mitarbeitenden hohe Leistungswerte und eine gute Erfolgsquote. Dadurch ergeben sich geringe Aufwendungen je abgewickelter Vollstreckungsforderung und ein hoher Aufwandsdeckungsgrad. Die Zahl der neuen Vollstreckungsforderungen übersteigt jedoch regelmäßig die Zahl der erledigten Fälle. Folge ist, dass die Zahl der bestehenden Vollstreckungsforderungen stetig ansteigt. Zur Reduzierung des hohen Altbestandes ist - zumindest temporär - ein höherer Personaleinsatz erforderlich.

Ein Großteil der ungeklärten Einzahlungen sowie der bestehenden Vollstreckungsforderungen entfallen auf das Jobcenter des Kreises Recklinghausen, für das der Kreis die Kassengeschäfte und die Vollstreckung übernimmt. Für die Aufgabenwahrnehmungen für Dritte sollte der Kreis vollständige Kostenerstattungen anstreben. Zudem sollte er für die Zahlungsabwicklung und Vollstreckung ein kennzahlengestütztes Berichtswesen aufbauen. Dadurch könnte er Fehlentwicklungen frühzeitiger erkennen und gegensteuern.

Die Beteiligungsstruktur des Kreises Recklinghausen ist übersichtlich. Der Kreis übt auf vier **Beteiligungen** beherrschenden und auf sechs weitere Beteiligungen maßgeblichen Einfluss aus. Von wirtschaftlicher Bedeutung ist lediglich die Vestische Straßenbahnen GmbH, die allerdings hohe Verlustübernahmen erfordert. Die gpaNRW stellt angesichts des quantitativ und wirtschaftlich überschaubaren Beteiligungsportfolios nur niedrige Anforderungen an das Beteiligungsmanagement. Diese Anforderungen erfüllt der Kreis Recklinghausen überwiegend.

Der Kreis Recklinghausen nimmt seinen Einfluss auf die Vestische Straßenbahnen GmbH rechtlich und organisatorisch ausreichend wahr. Optimierungsmöglichkeiten sieht die gpaNRW noch in der Entwicklung von verbindlichen Standards im Beteiligungsmanagement. Der Kreis sollte zudem die Digitalisierung der Beteiligungsdaten weiter vorantreiben und die unterjährige Berichterstattung zur wirtschaftlichen Entwicklung der Vestische Straßenbahnen GmbH intensivieren.

Mit der Einführung eines **Tax Compliance Management Systems (TCMS)** hat sich der Kreis Recklinghausen schon frühzeitig beschäftigt. Bereits in 2018 wurde die erstmalige Bestandsanalyse der Einnahmen und Verträge durchgeführt. Mit dem Erlass der TCMS-Dienstanweisung zum 01. Juli 2019 wurden verbindliche Regelungen eingeführt und grundlegende Strukturen geschaffen. Damit hat der Kreis wesentliche Projektschritte zur Einführung eines TCMS bereits frühzeitig abgeschlossen. Dennoch bestehen Optimierungsbedarfe, die der Kreis Recklinghausen bei der Weiterentwicklung des TCMS berücksichtigen sollte.

Aufgrund veränderter Zuständigkeiten und Verantwortlichkeiten sollte er die TCMS-Dienstanweisung zeitnah aktualisieren. Zudem sollte er den geänderten Prozess zur Umsatzsteuervoranmeldung und -erklärung skizzieren und in die Dienstanweisung aufnehmen. Darüber hinaus sollte der Kreis die entwickelten Maßnahmen ausweiten und konkretisieren, indem er z.B. ein verbindliches Schulungskonzept und eine vollumfängliche Risikoanalyse erarbeitet. Ferner sollten weitere Arbeitsprozesse zum TCMS in die Praxis eingebunden werden. Von besonderer Bedeutung sind dabei ein regelmäßiges schriftliches Berichtswesen und Kontrollmaßnahmen sowie deren Dokumentation.

Seine **Informationstechnik (IT)** betreibt der Kreis Recklinghausen als Mitglied des Zweckverbandes „Gemeinsame kommunale Datenzentrale Recklinghausen“ (GKD Recklinghausen). Flankierend stellt er IT-Services mit eigenem Personal bereit. Die Vorteile dieses Betriebsmodells ergeben sich aus Sicht des Kreises vor allem in der Bündelung von Ressourcen und Kompetenzen. Gleichzeitig kann der Kreis als Kunde am Markt agieren. Dadurch kann er seine IT-Leistungen und damit -Kosten bedarfsgerecht steuern. Mit diesem Betriebsmodell erreicht der Kreis Recklinghausen vergleichsweise niedrige Kosten je IT-Arbeitsplatz.

Um die IT-Steuerung weiter zu verbessern, sollte der Kreis Recklinghausen die vorhandenen strategischen Grundlagen in einer eigenen IT-Strategie bündeln. Der Fortschritt der Digitalisierung stellt sich unter den Vergleichskreisen durchschnittlich dar. Der Kreis Recklinghausen sollte einen detaillierten Projektplan mit Zeitvorgaben, Prioritäten und Ressourcen zur verwaltungsweiten Einführung der E-Akte erarbeiten. Zudem sollte er seinen Weg zur Umsetzung des OZG verbindlich in einer Roadmap abbilden.

Das Prozessmanagement befindet sich beim Kreis Recklinghausen im Aufbau. Der Kreis sollte hierfür eine verbindliche, verwaltungsweite Strategie entwickeln und Prozessbeschreibungen systematisch nutzen, um Anforderungen an Fachverfahren zu definieren. Der Kreis verfügt über eine gute technische Infrastruktur und profitiert bei der IT-Sicherheit von der GKD Recklinghausen. Gleichwohl sollte er weitere organisatorische Maßnahmen in den Bereichen Notfallvorsorge und Sicherheitsmanagement ergreifen.

Die Rahmenbedingungen der örtlichen IT-Prüfung des Kreises Recklinghausen sichern die notwendigen Prüfhandlungen gut ab. Die übrigen Prüfhandlungen werden zunehmend mit IT unter-

stützt. Für die IT-Ausstattung seiner Schulen hat der Kreis einen guten systematischen Steuerungsprozess implementiert. Durch den Austritt eines Berufskollegs aus dem gemeinsamen Verbund ist dieser Prozess jedoch gefährdet. Sicherheitsrisiken sollte der Kreis minimieren, indem er IT-Sicherheitsrichtlinien bzw. -konzepte für die Schulen erstellt.

Aufgrund der hohen Altersstruktur der Bevölkerung ist die **Hilfe zur Pflege** im Kreis Recklinghausen von besonderer Bedeutung. Die Leistungsdichte ist hier sehr hoch. Besonders die hohe Zahl stationärer Leistungsbezieher belastet den Haushalt. Dies ist auch auf die eingeschränkte Heimnotwendigkeitsprüfung bis 2020 zurückzuführen. Obwohl die Transferaufwendungen je Leistungsbezieher geringer sind als in den meisten Vergleichskreisen, ist die Haushaltsbelastung aufgrund der Vielzahl der Leistungsbezieher hoch.

Der Kreis Recklinghausen hat die ambulanten Leistungen der Hilfe zur Pflege an die kreisangehörigen Kommunen delegiert. Für die Fachaufsicht setzt er wenig Personal ein. Angesichts der hohen Leistungsdichte und der fehlenden Erträge aus Unterhalt und privatrechtlichen Ansprüchen bei ambulanten Leistungsbeziehern sollte er die Personalausstattung der Fachaufsicht überprüfen. Das vorhandene Fach- und Finanzcontrolling sollte er in ein Berichtswesen einbinden und um Kennzahlen ergänzen, um die Analysemöglichkeiten zu erweitern.

Um im Sinne des Grundsatzes „ambulant vor stationär“ zu steuern, sollte der Kreis Recklinghausen die ambulante Pflege weiter fördern. Dies erfolgt bereits durch eine Pflege- und Wohnberatung, erfordert aber auch das Vorhalten einer passenden Pflegeinfrastruktur. Der Kreis strebt deswegen einen Ausbau der teilstationären Angebote an, sieht aber auch bei der stationären Pflege einen zusätzlichen Bedarf. Seit 2021 verzichtet er auf eine verbindliche Pflegeplanung, um Investoren nicht einzuschränken.

Das **Vergabewesen** des Kreises Recklinghausen ist gut organisiert. Eine Zentrale Vergabestelle ist eingerichtet und die örtliche Rechnungsprüfung gut in den Vergabeprozess eingebunden. Zuständigkeiten und Verfahrensabläufe sind in der Vergabedienstanweisung geregelt. Diese Vergabedienstanweisung wird derzeit aktualisiert. Ergänzungen, die die gpaNRW im Rahmen dieser Prüfung empfohlen hat, sollen dabei aufgenommen werden. Durch ein Vier-Augen-Prinzip stellt der Kreis Recklinghausen eine einheitliche Vorgehensweise sicher und beugt möglichen Korruptionsfällen vor. Die stichprobenhafte Betrachtung von Vergabemaßnahmen hat den positiven Gesamteindruck bestätigt. Bei der Durchführung und Dokumentation der Vergabeverfahren zeigen sich punktuell dennoch Verbesserungsmöglichkeiten. Die geplante Einführung einer Vergabemanagementsoftware kann dazu beitragen, diese umzusetzen.

Verhaltensregelungen zur Korruptionsprävention hat der Kreis Recklinghausen festgelegt. Er hat sämtliche Arbeitsplätze auf Korruptionsgefährdung untersucht und bewertet und aktualisiert diese Bewertung derzeit. Für die Bereiche Haushaltssteuerung und Zahlungsabwicklung plant er zudem, ein Risikofrüherkennungssystem aufzubauen. Entsprechend der EU-Hinweisgeberrichtlinie sind Meldungen von Korruptionsverdachtsfällen bereits anonym möglich und Abläufe zur Bearbeitung der Meldungen standardisiert. Regelungen zum Sponsoring liegen ebenfalls vor.

Wesentliche Elemente eines systematischen Bauinvestitionscontrollings sind beim Kreis Recklinghausen bereits vorhanden. Zur strukturierten Dokumentation und Analyse der Bauinvestitionen erfolgt ein umfängliches Projektmonitoring. Die Abweichungen der Schlussrechnungssummen von den ursprünglichen Auftragswerten sind beim Kreis Recklinghausen dennoch leicht

überdurchschnittlich. Mit einem zentralen Nachtragsmanagement könnte der Kreis eine Auswertung der Nachträge hinsichtlich Ursache, Höhe und beteiligter Unternehmen vornehmen. So ließe sich das Nachtragswesen weiter optimieren.

Der Kreis Recklinghausen verfügt über eine ausreichende Datengrundlage für die Steuerung der Erhaltung seiner **Verkehrsflächen**. Die Datenlage könnte er noch verbessern, indem er die in verschiedenen Systemen vorliegenden Daten verknüpft und auch die Streckenkontrollen und das Aufbruchmanagement digitalisiert abwickelt. Er sollte die Daten so aufbauen, dass eine Zuordnung des Datenbestands der Straßendatenbank und der Anlagenbuchhaltung möglich ist. Die Ergebnisse der aktuellen Zustandserfassungen der Fahrbahnen und Radwege sollte er als Basis für die Bewertung der Verkehrsflächen nehmen. So kann er auch die Voraussetzungen für die gesetzlich vorgeschriebene körperliche Inventur schaffen.

In den vergangenen Jahren ist es dem Kreis Recklinghausen nicht gelungen, durch Investitionen den Werterhalt seiner Verkehrsflächen sicherzustellen. Der Bilanzwert hat sich seit der Eröffnungsbilanz 2007 um knapp 38 Mio. Euro und damit fast ein Drittel verringert. Auch die Unterhaltungsaufwendungen unterschreiten den empfohlenen Richtwert deutlich. Dies wirkt sich auf den Zustand der Kreisstraßen aus. Rund 37 Prozent befinden sich in schlechtem Zustand und erfordern kurz- bis mittelfristig nachhaltige Erhaltungsmaßnahmen.

Um den Zustand zu verbessern und den Wert zu erhalten, verfolgt der Kreis Recklinghausen inzwischen eine Doppelstrategie aus nutzungsdauerverlängernden Sanierungsmaßnahmen und Neuinvestitionen, die auf nachhaltige Mobilität ausgerichtet sind. Hierzu erstellt der Kreis regelmäßig ein Investitionsprogramm, das die Ergebnisse der Zustandserfassungen und die strategischen Ziele des Kreises berücksichtigt. Er hat erkannt, dass er den Finanzmitteleinsatz zur Erhaltung der Verkehrsflächen erhöhen muss und hat daher bis 2024 bereits ein höheres Investitionsvolumen eingeplant.

Zum **Straßenbegleitgrün** verfügt der Kreis Recklinghausen über eine gute und differenzierte Datenlage. Aufgrund des kleinen Kreisstraßennetzes hat er relativ wenig Straßenbegleitgrün zu unterhalten. Die Struktur als alleenreichster Kreis mit einem hohen Anteil an Strauch- und Gehölzflächen führt zu erhöhten Aufwendungen je qm. Durch strukturelle Veränderungen könnten die Pflegeaufwendungen verringert und die Wirtschaftlichkeit erhöht werden. Mit dem „Vestischen Klimapakt“, der die ökologische Struktur verbessern soll und mehr Bäume vorsieht, setzt der Kreis Recklinghausen die Priorität aber auf die Klimaanpassung und den Umweltschutz.

0.2 Ausgangslage des Kreises Recklinghausen

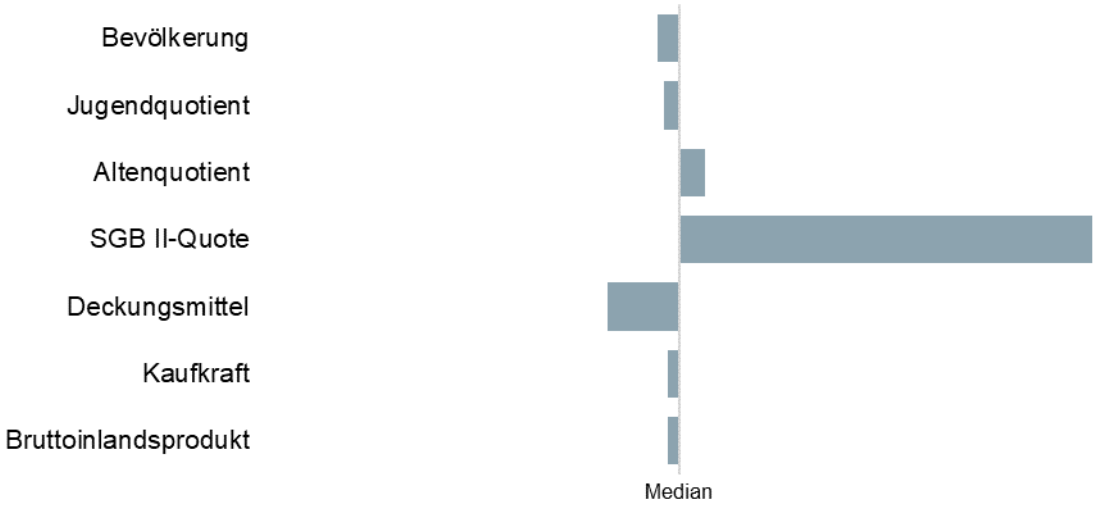
0.2.1 Strukturelle Situation

Das folgende Balkendiagramm zeigt die strukturellen Rahmenbedingungen des Kreises Recklinghausen. Diese prägen die Ausgangslage des Kreises Recklinghausen. Die Strukturmerkmale ermitteln wir aus allgemein zugänglichen Datenquellen[1]. Das Diagramm enthält als Y-

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

Achse den Median der Kommunen im jeweiligen Prüfungssegment, hier der Kreise. Eine Ausnahme bildet das Merkmal Bevölkerungsentwicklung. Hier ist der Indexwert der heutige Bevölkerungsstand des abgebildeten Kreises.

Strukturmerkmale Kreis Recklinghausen 2021



Die Ausprägungen haben sich gegenüber der letzten überörtlichen Prüfung im Jahr 2016 kaum verändert. Sie weisen durchgängig belastende Tendenzen auf.

Mit knapp 613.000 Einwohnern zum Jahresende 2021 ist der Kreis Recklinghausen der bevölkerungsreichste Kreis in NRW (Median: ca. 311.000 Einwohner). In den letzten sechs Jahren hat sich die Bevölkerung im Kreis Recklinghausen um rund 5.000 Einwohner verringert.

Die **Bevölkerungsprognosen** von IT.NRW gehen davon aus, dass sich der Bevölkerungsrückgang auch langfristig fortsetzen wird. Demnach würde der Kreis Recklinghausen bis zum Jahr 2040 rund 30.000 Einwohner verlieren. Die zum Zeitpunkt der letzten überörtlichen Prüfung vorliegenden Vorausberechnungen gingen für diesen Zeitraum noch von einem wesentlich stärkeren Rückgang der Einwohnerzahlen aus.

Flächenmäßig gehört der Kreis Recklinghausen mit 761 qkm zu den kleineren Kreisen (Median: 1.043 qkm). Daraus ergibt sich für den Kreis Recklinghausen eine hohe Bevölkerungsdichte von 805 Einwohnern/qm. Nur im Kreis Mettmann ist die Bevölkerungsdichte noch höher.

In der Bevölkerungsstruktur weist der Kreis Recklinghausen einen **hohen Anteil älterer Menschen** auf. Demgegenüber ist der **Jugendanteil** in Recklinghausen geringer als in den meisten Vergleichskreisen. Die Auswirkungen der demografischen Entwicklung sind im Kreis Recklinghausen demnach bereits deutlich ausgeprägt. Hieraus ergeben sich besondere Anforderungen an die künftige Gestaltung der Angebote und der Infrastruktur des Kreises.

Besonders auffällig ist die Ausprägung bei der SGB II-Quote. In keinem anderen Kreis ist der Anteil der Menschen, die auf Sozialleistungen angewiesen sind, so hoch wie im Kreis Recklinghausen. Die hohe SGB II-Quote stellt durch die dadurch bedingten hohen Sozialaufwendungen

einen belastenden Faktor für den Kreishaushalt und den Umlagebedarf dar (vgl. Teilbericht Finanzen). Eine hohe SGB II-Quote kann sich auch mindernd auf die **Kaufkraft** je Einwohner auswirken. Diese liegt beim Kreis Recklinghausen mit 23.530 Euro je Einwohner deutlich unter dem Median von 24.149 Euro.

Die Wirtschaftskraft des Kreises wird im **Bruttoinlandsprodukt** (BIP) je Erwerbstätigem deutlich, das sich aus dem Wert der im Kreisgebiet produzierten Waren und Dienstleistungen ergibt. Auch hier erreicht der Kreis Recklinghausen einen geringeren Wert als die meisten Vergleichskreise. Auch die Ertragskraft des Kreishaushalts ist sehr gering. Bei den allgemeinen **Deckungsmitteln** bildet der Kreis Recklinghausen den Minimalwert ab. Diese sind ein Indikator für die Ertragskraft des Kreises und der kreisangehörigen Kommunen insgesamt. Zu den allgemeinen Deckungsmitteln gehören die Erträge aus dem Finanzausgleich und den Steuern der kreisangehörigen Kommunen sowie die Erträge aus den Schlüsselzuweisungen des Kreises.

Dem Kreis Recklinghausen gehören sechs große und vier mittlere kreisangehörige Städte an. Die einwohnerstärkste ist die Kreisstadt Recklinghausen mit rund 110.700 Einwohnern. Da es im Kreis keine kleinen kreisangehörigen Kommunen gibt, verfügen alle Städte über ein eigenes Jugendamt und eine eigene untere Bauaufsicht. Anders als die meisten anderen Kreise muss der Kreis Recklinghausen diese Aufgaben daher nicht wahrnehmen.

0.2.2 Umgang mit Feststellungen und Handlungsempfehlungen aus vergangenen Prüfungen

Die letzte vergleichende überörtliche Prüfung der Kreise/der StädteRegion in NRW fand 2016 statt. Sie beinhaltete das Prüfgebiet Finanzen, einen Vergleich des Einsatzes der Finanzressourcen sowie eine aufgabenbezogene Personalanalyse.

Der in der jetzigen Prüfung gewählte Ansatz und die dargestellten Ergebnisse unterscheiden sich wesentlich von den vorherigen, so dass auf eine Reflexion des Umgangs mit Feststellungen und Handlungsempfehlungen der letzten Prüfung verzichtet wird, zumal in § 105 Abs. 6 und 7 GO NRW zwischenzeitlich auch veränderte Verfahrensweisen gesetzlich normiert sind.

0.3 Interkommunale Zusammenarbeit

Im strategisch bedeutsamen Handlungsfeld „Interkommunale Zusammenarbeit (IKZ)“ erhebt die gpaNRW landesweit die interkommunalen Aktivitäten im gesamten Segment der Kreise. 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[1] 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[2] 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. Wir werden nach Abschluss der Prüfungsrunde für das gesamte Segment der Kreise landesweit darstellen, wo die Aufgabenschwerpunkte liegen und wo wir noch Perspektiven und Entwicklungsmöglichkeiten im Bereich der interkommunalen Zusammenarbeit sehen.

0.3.1 IKZ - Ergebnisse

Nachfolgend stellen wir die Ergebnisse der Bestandsaufnahme dar. Hierbei sind die Rückmeldungen der 31 Kreise einschließlich der StädteRegion Aachen eingeflossen. In unseren Auswertungen sind die Rückmeldungen der Kreise als Prozentanteile dargestellt. Zu beachten ist, dass mögliche Mehrfachnennungen in einigen der nachfolgenden Grafiken zu einem höheren Wert als 100 Prozent führen.

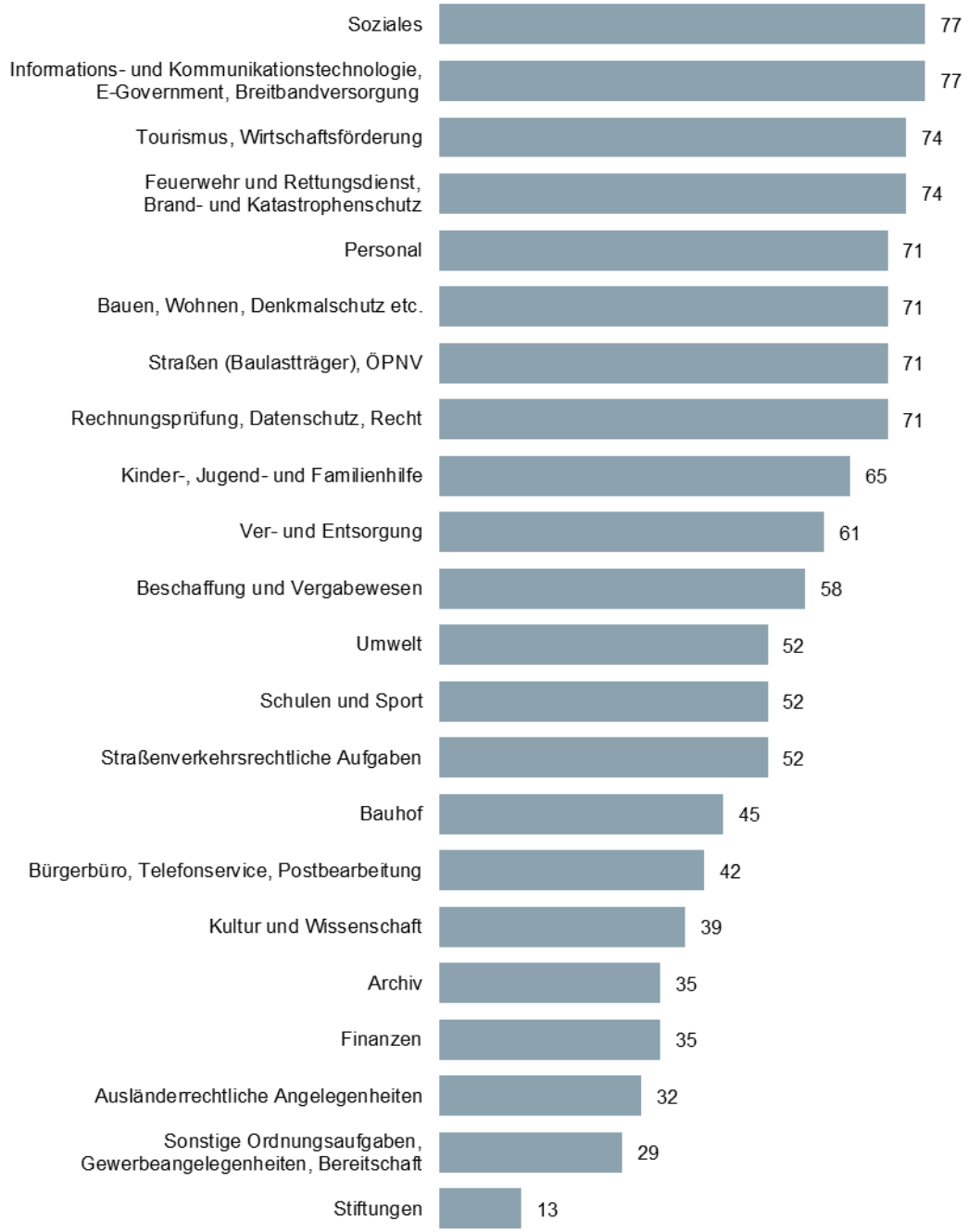
0.3.1.1 Aktuelle Aufgabenfelder bereits umgesetzter IKZ-Projekte

Die nachfolgende Auswertung zeigt die Aufgabenfelder, in denen aktuell bereits IKZ-Projekte umgesetzt wurden.

[1] Interkommunale Zusammenarbeit in Nordrhein-Westfalen - Stand und Perspektiven (mhkbg.nrw), S. 34f, Erscheinungsjahr 2022

[2] 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 2022 in Prozent



Die Häufigkeit bei den dominierenden Themen für IKZ stellt sich in den Kreisen insgesamt homogen dar. So liegen die prozentualen Anteile der ersten acht genannten Aufgabenbereiche zwischen 71 und 77 Prozent. Damit sticht keiner dieser Aufgabenbereiche deutlich heraus. Mit einem Anteil von 77 Prozent ist bei den Kreisen das IKZ-Aufgabenfeld „Soziales“ ebenso häufig anzutreffen wie die Querschnittsaufgaben zu den Themenfeldern „Informations- und Kommunikationstechnik inkl. E-Government und Breitbandversorgung“. Mit geringem Abstand folgen die Aufgabenfelder „Tourismus/Wirtschaftsförderung“ sowie „Feuerwehr/Rettungsdienst/Brand- und Katastrophenschutz“. Auch die nachfolgend genannten Aufgabenfelder wie

z.B. „Personal“, „Straßen und ÖPNV“ sowie „Rechnungsprüfung“ geben deutliche Hinweise darauf, wo in den Kreisen die thematischen Schwerpunkte bei der interkommunalen Zusammenarbeit liegen. Dabei ergibt sich die Priorität der Themen häufig schon aus den den Kreisen originär zugewiesenen Aufgaben. Auch die den Kreisen obliegende Ergänzungs- und Ausgleichsfunktion gegenüber ihren kreisangehörigen Kommunen kann grundsätzlich ein Treiber für interkommunale Zusammenarbeit sein.

0.3.1.2 Aufgabenfelder künftig geplanter IKZ-Projekte

Die nachfolgende Auswertung zeigt die Aufgabenfelder, in denen für die Zukunft IKZ-Projekte geplant werden.

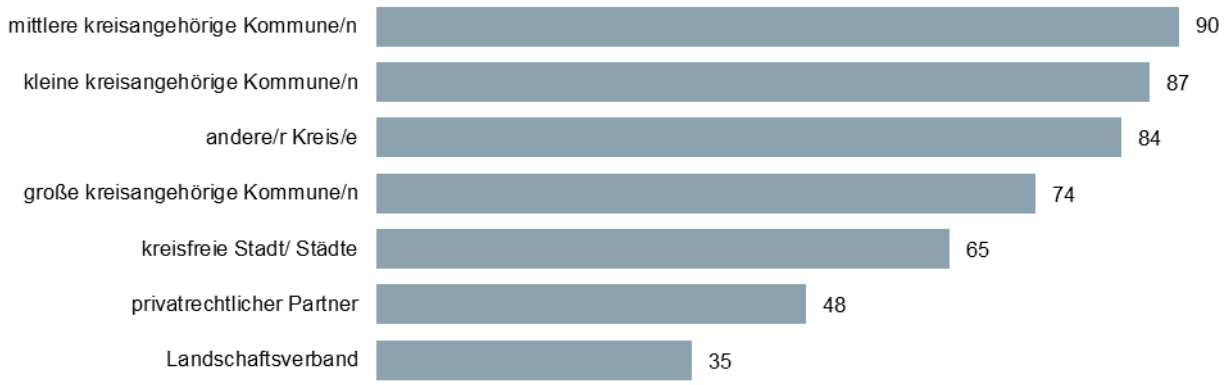
Geplante Aufgabenfelder IKZ 2022 in Prozent

Der Blick auf die zukünftig geplanten IKZ-Projekte in den Kreisen zeigt ähnliche Schwerpunkte wie die Auswertung der bereits umgesetzten Projekte. Hier sehen die Kreise in den Aufgabenfeldern „Feuerwehr/Rettungsdienst/Brand- und Katastrophenschutz“ sowie „Straßen und ÖPNV“ offensichtlich den größten Kooperationsbedarf. Mit Abstand und in weiteren Abstufungen folgen die übrigen Themenfelder. Bemerkenswert ist, dass für einzelne Aufgabenbereiche, die sich grundsätzlich auch gut für eine interkommunale Zusammenarbeit eignen (z.B. Bürger-/Telefonservice, Finanzen, Bauhof etc.), derzeit keine IKZ-Projekte in den Kreisen geplant sind.

0.3.1.3 Kooperationspartner

Die nachfolgende Grafik bildet die unterschiedlichen Konstellationen interkommunaler Partnerschaften ab.

Kooperationspartner IKZ 2022 in Prozent



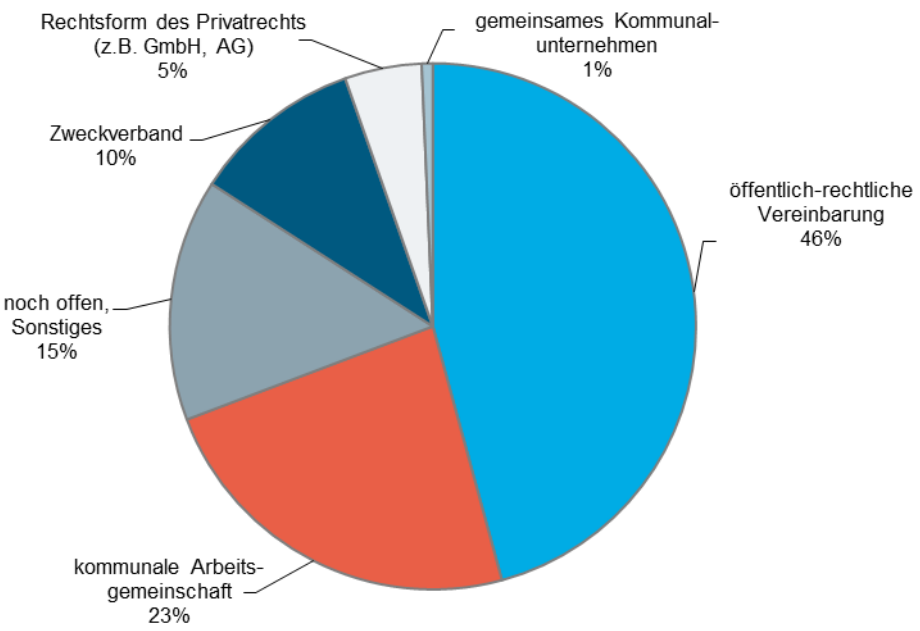
Mittlere und kleine kreisangehörige Kommunen gehen am häufigsten interkommunale Zusammenarbeit mit dem Kreis ein. Auch die Kreise untereinander kooperieren in einer ähnlich hohen Intensität miteinander. Dagegen haben die großen Kommunen und auch potenzielle privatrechtliche Partner offensichtlich einen geringeren Bedarf, mit den Kreisen gemeinsam Aufgaben wahrzunehmen.

0.3.1.4 Rechtsformen

Die Kreise arbeiten im Rahmen der interkommunalen Zusammenarbeit in unterschiedlichen Rechtsformen zusammen. Die nachfolgende Auswertung bzw. die prozentuale Verteilung basiert auf den Rückmeldungen zur Anzahl der bislang umgesetzten IKZ-Projekte bzw. der hierfür jeweils gewählten Rechtsformen[2].

[2] 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.

Rechtsformen IKZ 2022 in Prozent

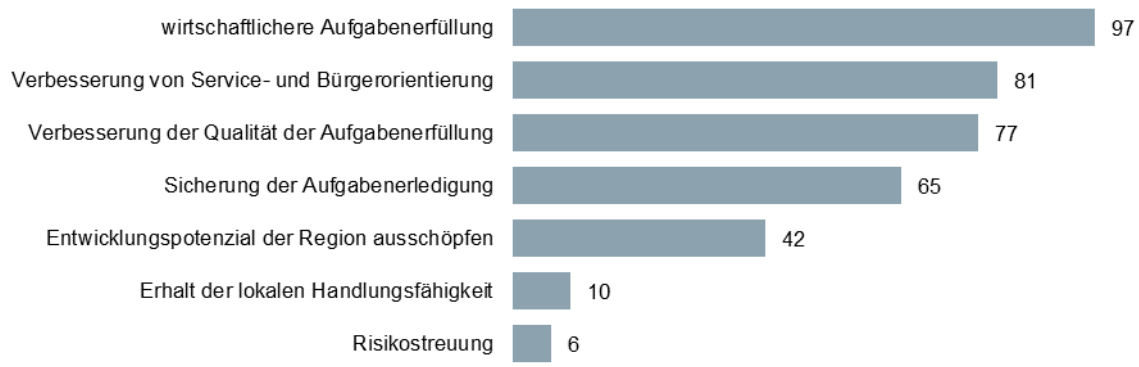


Nahezu die Hälfte aller Kreise sieht die öffentlich-rechtliche Vereinbarung als geeignete Rechtsform für ihre Kooperationsprojekte an. Diese hat sich ganz offensichtlich in der Praxis etabliert und bewährt. Diese sowie die an zweiter Stelle genannte kommunale Arbeitsgemeinschaft bieten eine größere und flexiblere Gestaltungsmöglichkeit. So muss kein neuer Aufgabenträger wie zum Beispiel im Falle einer Zweckverbandslösung geschaffen werden. Weitere Vorteile der öffentlich-rechtlichen Vereinbarung und der kommunalen Arbeitsgemeinschaft gegenüber anderen Rechtskonstruktionen sind die nicht erforderlichen Gremienstrukturen und die schnelleren Entscheidungswege.

0.3.1.5 Ziele zur Initiierung und Umsetzung von IKZ-Projekten

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

Ziele IKZ 2022 in Prozent



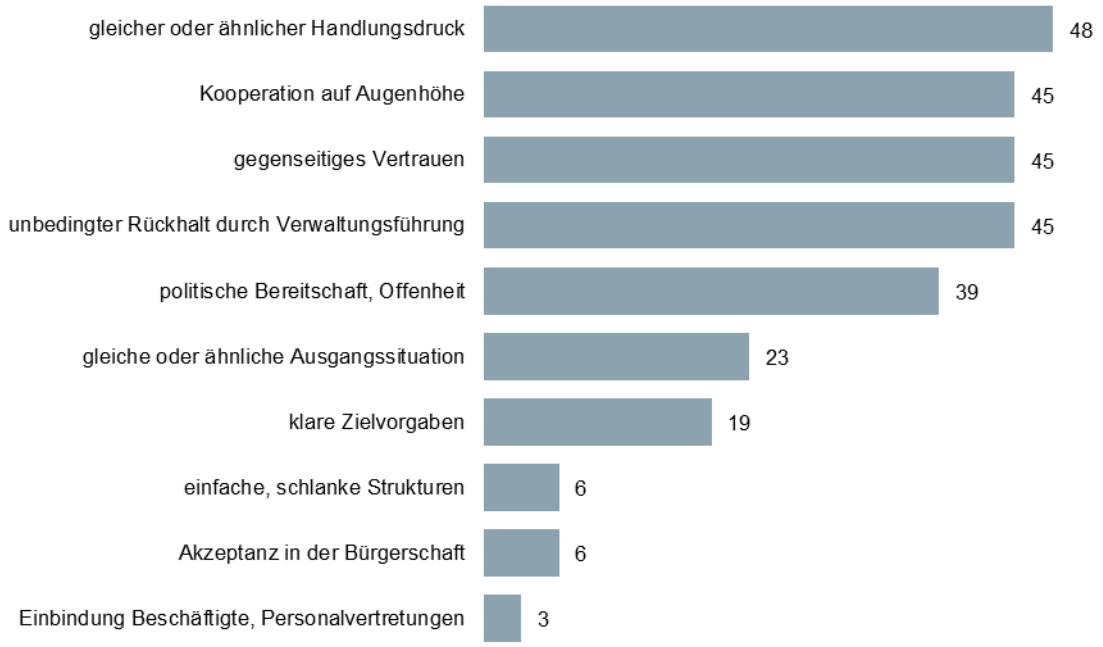
Die Wirtschaftlichkeit der Aufgabenerfüllung steht angesichts der auch in den Kreisen zumeist engen finanzwirtschaftlichen Handlungsspielräume mit Abstand an oberster Stelle. Das Kriterium der Wirtschaftlichkeit bzw. des wirtschaftlichen Handelns ergibt sich insbesondere aus kommunalverfassungs- und haushaltsrechtlichen Vorgaben. Auch ist oftmals eine messbare Einsparung bei der Aufgabenerledigung durch Kooperationen ausdrücklich nachzuweisen, um z.B. eine Projektförderung des Landes zu erhalten. Insofern ist die höchste Priorität des Kriteriums Wirtschaftlichkeit wenig überraschend. Ob dies auch in Zukunft so bleibt, muss sich u. a. mit Blick auf den demografischen Wandel und dem damit zusammenhängenden Fachkräftemangel allerdings noch zeigen. Denn schon heute suchen Kreise und Kommunen intensiv und teils auch vergeblich nach qualifiziertem Personal, um die Aufgabenerledigung dauerhaft zu sichern. IKZ wird dann möglicherweise in einzelnen Kreisen und Kommunen die noch einzig realisierbare Form zur Sicherung der Aufgabenerledigung darstellen.

0.3.1.6 Erfolgsfaktoren

Nach einem vereinbarten Zeitraum ist zu evaluieren, ob und inwiefern die erwarteten Ziele auch erreicht wurden. Dies gilt insbesondere, wenn mit der IKZ wirtschaftliche Effekte erwartet wurden. Die Frage, ob eine IKZ für die Beteiligten erfolgreich war, hängt in der Regel von mehreren Faktoren ab.

Die gpaNRW hat nachfolgend ausgewertet, welche Erfolgskriterien die Kreise für sich jeweils priorisieren.

Erfolgsfaktoren IKZ 2022 in Prozent



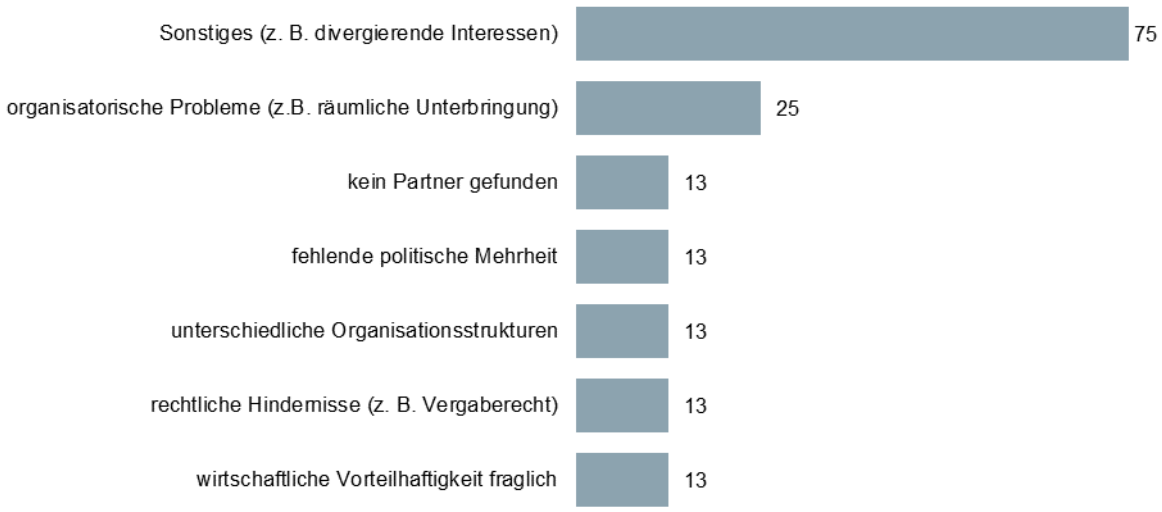
Gleicher oder ähnlicher Handlungsdruck und die Kooperation auf Augenhöhe sind zusammen mit dem gegenseitigen Vertrauen und dem unbedingten Rückhalt durch die Verwaltungsführung die entscheidenden Erfolgsfaktoren für IKZ. Politische Bereitschaft und Offenheit sind zudem

wichtige Einflussfaktoren für das Gelingen von IKZ-Projekten in den Kreisen. Einfache, schlanke Strukturen, die Akzeptanz der Bürgerschaft und auch die Einbindung der Mitarbeiterschaft sowie der Personalvertretungen haben hingegen offensichtlich nur eine untergeordnete Bedeutung für den Erfolg von IKZ.

0.3.1.7 Hindernisse

Bei der Online-Umfrage haben acht Kreise Angaben zu Hindernissen und Problemen gemacht, die offensichtlich dazu geführt haben, dass IKZ-Projekte zwar geprüft, letztlich aber nicht umgesetzt wurden. Danach sind in der Regel für das Scheitern von IKZ-Projekten folgende Faktoren verantwortlich:

Hindernisse IKZ 2022 in Prozent



Das Nichtzustandekommen interkommunaler Zusammenarbeit in den Kreisen hat ganz offensichtlich sehr individuelle Ursachen (z.B. divergierende Interessen, Partner hat sich dagegen entschieden, Problematik im Haushaltsrecht). Erst mit großem Abstand folgen organisatorische Probleme (z.B. räumliche Unterbringung, unterschiedliche Strukturen wie verschiedene Fachverfahren), die die Umsetzung von IKZ-Projekten in den Kreisen am Ende verhindert haben. Dagegen führen z.B. etwaige rechtliche Hindernisse, fehlende politische Mehrheiten oder auch unterschiedliche Strukturen deutlich seltener zum Scheitern von IKZ-Vorhaben.

0.3.2 Situation und Handlungsperspektiven für den Kreis Recklinghausen

Der Kreis Recklinghausen arbeitet in verschiedenen Aufgabenfeldern mit seinen kreisangehörigen Städten oder auch anderen Partnern zusammen. In den meisten Fällen basieren diese auf einer öffentlich-rechtlichen Vereinbarung. Diese Rechtsform ist nach Erhebung der gpaNRW im Segment der Kreise bei fast der Hälfte der interkommunalen Projekte anzutreffen und damit die am häufigsten gewählte Form der Zusammenarbeit (siehe Ziffer 0.3.1.4).

Mit Kooperationen in den Aufgabenfeldern Soziales, Informations- und Kommunikationstechnologie, Tourismus/Wirtschaftsförderung sowie Feuerwehr und Rettungsdienst besetzt der Kreis Recklinghausen auch jene vier Aufgabenfelder, die in der landesweiten Betrachtung die Schwerpunkte interkommunaler Zusammenarbeit bilden (siehe Ziffer 0.3.1.1). Besonders ausgeprägt ist dabei das Aufgabenfeld IT. Der Kreis Recklinghausen ist Gründungsmitglied des Zweckverbandes GKD Recklinghausen, dem auch acht der zehn kreisangehörigen Städte angeschlossen sind. Die Ausgestaltung dieser Zusammenarbeit wird im Berichtsteil Informationstechnik näher betrachtet.

Darüber hinaus kooperieren der Kreis und die angehörigen Städte zum Beispiel bei der Durchführung des geförderten Breitbandausbaus sowie beim Tourismus durch den Anschluss an die touristische Datenbank „DestinationHub.Ruhr“. Im Sozialbereich erbringt der Kreis Recklinghausen als Optionskommune auch die Leistungen der Grundsicherung für Arbeitssuchende nach dem SGB II gemeinsam mit den kreisangehörigen Städten.

Beispiele für Kooperationen des Kreises Recklinghausen mit einzelnen Kommunen finden sich in anderen Aufgabenfeldern. So ist eine beim Kreis angestellte Sicherheitsfachkraft zu 50 Prozent zur Stadt Recklinghausen abgeordnet. Zudem übernimmt der Kreis Recklinghausen Aufgaben des Veterinärwesens für die Stadt Herne. Im Bereich der Abfallwirtschaft hat der Kreis Recklinghausen die Entsorgung von Bio-Abfällen teilweise an den Kreis Borken delegiert. Und auch bei der Erteilung von Heilpraktikererlaubnissen arbeitet der Kreis Recklinghausen mit anderen Kreisen und kreisfreien Städten zusammen.

Als vorrangiges Ziel der interkommunalen Zusammenarbeit sieht der Kreis Recklinghausen wie fast alle Vergleichskreise die Wirtschaftlichkeit der Aufgabenerfüllung. Angesichts des auch in der Verwaltung drohenden Fachkräftemangels geht es aber auch um die Sicherung und Qualität der Aufgabenerfüllung. Zudem möchte der Kreis Recklinghausen das Entwicklungspotenzial der Region bestmöglich ausschöpfen.

Als wesentliche Erfolgsfaktoren sieht der Kreis Recklinghausen einfache, schlanke Strukturen und den unbedingten Rückhalt durch Verwaltungsführung. Auch die Einbindungen der Beschäftigten und Personalvertretungen sowie die politische Bereitschaft und Offenheit führt er als wichtige Voraussetzungen an.

Der Kreis Recklinghausen nutzt die Vorteile der interkommunalen Zusammenarbeit bereits in diversen Aufgabenfeldern und steht weiteren IKZ-Projekten offen gegenüber. Die Absicht und Bereitschaft, die interkommunalen Kooperationen fortzuführen und noch auszuweiten, bieten nach Auffassung der gpaNRW eine gute Grundlage für ein zukunftsorientiertes und erfolgreiches Handeln.

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. Schwerpunkt unserer Prüfung sind Vergleiche auf Basis von Kennzahlen. Die

Prüfung stützt sich auf § 53 Absatz 2 der Kreisordnung Nordrhein-Westfalen (KrO NRW) in Verbindung mit § 105 der Gemeindeordnung Nordrhein-Westfalen (GO NRW) bzw. auf § 3 Abs. 1 Satz 2 Städteregion Aachen Gesetz in Verbindung mit den vorher genannten Vorschriften. Wir verwenden in diesem Bericht grundsätzlich den Begriff „Kreise“ und beziehen uns auf die Städteregion Aachen immer dann, wenn sie konkret gemeint ist.

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. Im Vorfeld der Prüfung erfolgte ein intensiver Austausch mit verschiedenen Gremien des Landkreistages NRW über Inhalte und Verfahren bei dieser Prüfung.

Der Prüfungsbericht richtet sich an die Verantwortlichen in Kreistag und Verwaltung. Er zielt darauf ab, diesen Personenkreis - insbesondere in Haushaltskonsolidierungsprozessen - zu unterstützen und so einen Beitrag zur Sicherung der Zukunftsfähigkeit des Kreises zu leisten.

0.4.2 Prüfungsbericht

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

- Der Vorbericht informiert in der Managementübersicht über die wesentlichen Ergebnisse der Prüfung. Zudem enthält er Informationen über die strukturellen Rahmenbedingungen des Kreises, zum Prüfungsablauf und zur Prüfungsmethodik, sowie eine Übersicht über die in der überörtlichen Prüfung getroffenen Feststellungen und Empfehlungen. 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 den Fassungen angewendet, die zum Zeitpunkt des geprüften Sachverhaltes galten.

In den verschiedenen Handlungsfeldern berechnet die gpaNRW **Personalaufwendungen** auf Basis von KGSt-Durchschnittswerten[3]. 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:

[3] KGSt-Bericht Nr.13/2019 „Kosten eines Arbeitsplatzes“ (2019/2020), Nr. 07/2020 „Kosten eines Arbeitsplatzes“ (2020/2021) und Nr. 07/2021 „Kosten eines Arbeitsplatzes“ (2021/2022)

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 Kreise 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 im geprüften Kreis.

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

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

0.4.2.2 Verfahren nach Prüfungsabschluss

Der Kreis nimmt zu allen Feststellungen und Empfehlungen des Prüfungsberichts nach § 53 Abs. 1 KrO NRW in Verbindung mit § 105 Abs. 6 und 7 GO NRW Stellung.

Die Berichte der überörtlichen Prüfungen sowie die Stellungnahme nach § 53 Abs. 1 KrO in Verbindung mit § 105 Abs. 6 und 7 GO NRW 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 Kreisen 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.

Der Kreis soll seinen 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 Kreise, soweit vorliegend, 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 ein Kreis alle Grundzahlen erheben. Ebenso sind aus unterschiedlichsten Gründen einzelne Kennzahlen nicht mit den Kennzahlen anderer Kreise vergleichbar. In beiden Fällen kennzeichnet die gpaNRW in Grafiken und Tabellen den Wert des Kreises mit „k.A.“. Sollte die Kennzahl des Kreises nicht mit den Kennzahlen der anderen Kreise vergleichbar sein, erläutert die gpaNRW textlich den Grund hierfür. Die Angabe „k.A.“ deutet somit nicht automatisch auf eine mangelnde Datenlieferung des Kreises hin.

0.5.2 Strukturen

Die Haushaltswirtschaft in den Kreisen 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 Kreise einwirkende Einflussfaktoren. Faktoren, die Ergebnisse kommunalpolitischer Beschlüsse sind, zählen nicht dazu, da diese ausdrücklich der Willensbildung unterliegen. Dennoch beeinflussen sie das Gesamtbild eines Kreises. Wir gehen darauf - soweit möglich und erforderlich - in den Teilberichten sowie unter „Ausgangslage des Kreises“ ein.

0.5.3 Konsolidierungsmöglichkeiten

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

Der in den Kreisen 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 Kreise erhoben haben.

Die Fortschreibung der örtlichen Kennzahlen sowie der interkommunalen Vergleichswerte ermöglicht den Kreisen eine aktuelle Standortbestimmung. Zusammen mit den aus früheren Prüfungen bekannten Analysen, Handlungsempfehlungen sowie Hinweisen auf mögliche Konsolidierungspotenziale können die Kreise diese für ihre interne Steuerung nutzen.

Unter www.gpanrw.de beschreiben wir unter „Prüfung - Kennzahlensets und Benchmarks“, wie sich die einzelnen Kennzahlen berechnen. Zudem haben wir dort Berechnungsdateien mit Anleitungen abgelegt, die die Kreise auch nach unserer Prüfung nutzen können. Somit können Kreise anhand des gpa-Kennzahlensets frühzeitig Entwicklungen in steuerungsrelevanten Verwaltungsbereichen erkennen und diesen bei Bedarf entgegensteuern oder aber positive Entwicklungen weiter vorantreiben.

0.6 Prüfungsablauf

Die Prüfung in Recklinghausen hat die gpaNRW von September 2021 bis Dezember 2022 durchgeführt.

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

Für den interkommunalen Vergleich verwenden wir im Kreis Recklinghausen das Jahr 2020. Basis in der Finanzprüfung sind die festgestellten Jahresabschlüsse 2015 – 2020 sowie die Haushaltsplanung 2021 und 2022 einschließlich der bis 2025 reichenden mittelfristigen Planung.

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

Geprüft haben:

Leitung der Prüfung	Dirk Hungermann
Finanzen	Christoph Boxleitner
Zahlungsabwicklung und Vollstreckung	Johannes Schwarz
Beteiligungen	Sabine Jary
Tax Compliance Management System	Jan-Niklas Claus
Informationstechnik/Rechnungsworkflow	Martina Passon

Hilfe zur Pflege	Lena Steinkamp
Vergabewesen	Marion Engbers
Verkehrsflächen und Straßenbegleitgrün	Markus Daschner

Das Prüfungsergebnis haben die Prüfenden mit den beteiligten Beschäftigten in den betroffenen Organisationseinheiten erörtert.

In einem Abschlussgespräch hat die gpaNRW am 06. Februar 2023 dem Landrat und der Leitungskonferenz des Kreises Recklinghausen die Prüfungsergebnisse vorgestellt.

Herne, den 31. August 2023

Im Auftrag	Im Auftrag
gez.	gez.
Manfred Wiethoff	Dirk Hungermann
Abteilungsleitung	Projektleitung

0.7 Anlage: Ergänzende Tabellen

Tabelle 1: Zusammenstellung der Feststellungen und Empfehlungen der gpaNRW zur überörtlichen Prüfung 2022/2023 – Handlungsfelder

Feststellung		Empfehlung	
Haushaltssteuerung			
F1	Der Kreis Recklinghausen kann die Fristen zur Aufstellung, Feststellung und Anzeige der Haushaltspläne und Jahresabschlüsse nahezu einhalten. Unterjährige Informationen über den Stand der Haushaltsbewirtschaftung erhalten die Entscheidungsträger über einen Budgetbericht. Hier sieht die gpaNRW noch Optimierungsmöglichkeiten.	E1	Die gpaNRW empfiehlt, das unterjährige Finanzberichtswesen um Aussagen zur Ausführung des Finanzplans (Investitionsmaßnahmen, Liquidität, Kredite) zu erweitern.
F2	Der Kreis Recklinghausen hat in den letzten Jahren intensiv Haushaltskonsolidierung betrieben. Handlungsleitend war dabei die Rücksichtnahme auf die finanzielle Situation der kreisangehörigen Städte. Mittelfristig werden jedoch neben den Personalaufwendungen vor allem die sozialen Aufwendungen sowie die Landschaftsumlage weiter stark ansteigen. Die eigenen Handlungsspielräume bleiben dadurch beeinträchtigt.	E2	Der Kreis Recklinghausen sollte den Prozess der freiwilligen Haushaltskonsolidierung weiter fortsetzen. Ziel muss es sein, zumindest einen Teil der erwarteten Aufwandssteigerungen auch durch eigene Konsolidierungsmaßnahmen auszugleichen.
F3	Der Kreis Recklinghausen überträgt im Aufwandsbereich mehr Ermächtigungen ins Folgejahr als 75 Prozent der Vergleichskreise. Auch bei den investiven Auszahlungen wird das Instrument genutzt. Dabei können jedoch 2020 weniger als ein Drittel der Haushaltsermächtigungen auch tatsächlich verausgabt werden. Hier sieht die gpaNRW Optimierungspotenziale. Auch fehlt ein Regelung zu den Ermächtigungsübertragungen nach § 22 Abs. 1 KomHVO NRW.	E3.1	Der Kreis Recklinghausen sollte darauf achten, seine investiven Maßnahmen bei den nächsten Haushaltsplanungen realitätsnaher zu veranschlagen. Voraussetzung für eine Veranschlagung sollte eine gewisse Planungsreife nach § 13 Abs. 2 KomHVO sein.
		E3.2	Der Kreis Recklinghausen sollte gemäß den gesetzlichen Vorgaben Grundsätze über Art, Umfang und Dauer von Ermächtigungsübertragungen regeln.
F4	Die Fördermittelakquise ist beim Kreis Recklinghausen bei den einzelnen Fachbereichen angesiedelt. Strategische Vorgaben und konkrete operative Regelungen sind bisher nicht festgelegt worden.	E4	Die gpaNRW empfiehlt, die Fördermittelakquise verbindlich, z. B. durch eine Dienstanweisung zu regeln. Bei der Planung aller Investitions- und Unterhaltungsmaßnahmen sollte standardisiert eine Prüfung auf Fördermöglichkeiten erfolgen.

Feststellung		Empfehlung	
F5	Der Kreis Recklinghausen überwacht die Umsetzung und Einhaltung der Förderauflagen in den zuständigen Fachbereichen. Beim Fördermittelcontrolling sieht die gpaNRW noch Optimierungspotenziale.	E5.1	Der Kreis Recklinghausen sollte die Einführung einer zentralen Datei oder Datenbank überprüfen, in der sie die wesentlichen Informationen aller investiven und konsumtiven Förderprojekte einpflegt. Diese würde die fristgemäße Abwicklung der Förderbestimmungen und einen personenunabhängigen Wissensstand zu den Förderprojekten erleichtern.
		E5.2	Der Kreis Recklinghausen sollte sein bisher praktiziertes Verfahren bei der Fördermittelbewirtschaftung um ein förderbezogenes Controlling und einem entsprechenden Berichtswesen ergänzen. Die Berichte können entweder anlässlich von wichtigen Meilensteinen bei den Fördermaßnahmen oder regelmäßig erfolgen.
Zahlungsabwicklung und Vollstreckung			
F1	Der Kreis Recklinghausen erfüllt die Anforderungen des § 32 KomHVO NRW nicht vollständig. Tiefergehende Regelungen in einzelnen Punkten in der geplanten Neufassung können für mehr Rechtssicherheit sorgen.	E1.1	Der Kreis Recklinghausen sollte Regelungen für Einnahmekassen und Handvorschüsse in einer Dienstanweisung treffen.
		E1.2	Der Kreis Recklinghausen sollte die Regelungen zur Bearbeitung durchlaufender und fremder Finanzmittel in ihrer Neufassung der DA Fibu präzisieren.
		E1.3	Um einen ordnungsgemäßen Dienstbetrieb zu gewährleisten, sollte die Ausnahmeregelung zur sachlichen und rechnerischen Richtigkeit auf die Verantwortlichen für die Geschäftsbuchführung und Zahlungsabwicklung der Finanzbuchhaltung des Kreises Recklinghausen ausgeweitet werden.
		E1.4	Die Regelungen über die örtliche Prüfung der Kreiskasse des Kreises Recklinghausen sollten zusammengefasst werden.
		E1.5	Der Kreis Recklinghausen sollte schriftlich regeln, wer für die Archivierung und Vernichtung von Belegen und Unterlagen der Finanzbuchhaltung zuständig ist. Er sollte festlegen, in welcher Art und Weise und in welchem zeitlichen Rhythmus diese Aufgabe erledigt und wie die Durchführung dokumentiert wird.
		E1.6	Die Vollstreckung des Kreises Recklinghausen sollte zukünftig in die Lage versetzt werden, die Eintragung ins Schuldnerverzeichnis selbst vorzunehmen. Die technischen und persönlichen Voraussetzungen sollten möglichst zeitnah geschaffen werden.

Feststellung		Empfehlung	
F2	Die von uns untersuchten organisatorischen Regelungen in der Kreiskasse Recklinghausen sind für einen ordnungsgemäßen Dienstbetrieb gut geeignet. Es bestehen nur wenige weitere Handlungsmöglichkeiten.	E2.1	Der Kreis Recklinghausen sollte verbindlich regeln, wie das Verfahren für Mahnsperren mit Blick auf die einzuhaltenden Fristen oder für die regelmäßige Überprüfung der Mahnsperren sein soll.
		E2.2	Der Kreis Recklinghausen sollte prüfen, ob eine Zentralisierung der Bearbeitung von Stundungen, Niederschlagungen, Ausbuchungen und Erlassen entsprechend § 32 Abs. 3 KomHVO NRW der Verwaltungsvereinfachung dient und hierdurch eine ordnungsgemäße Erledigung gewährleistet ist.
		E2.3	Der Kreis Recklinghausen sollte die Quoten der vergangenen abgeschlossenen Insolvenzverfahren auswerten und danach die Wertgrenze neu ausrichten.
F3	Der Kreis Recklinghausen hat für die Zahlungsabwicklung und Vollstreckung bislang keine Ziele definiert. Ebenso wurden bislang keine Kennzahlen gebildet. Die Zielerreichung ist daher nicht messbar. Ein Berichtswesen ist in der Zahlungsabwicklung und Vollstreckung noch nicht aufgebaut.	E3	Der Kreis Recklinghausen sollte für die Zahlungsabwicklung und Vollstreckung ein kennzahlengestütztes Berichtswesen aufbauen, das die Effizienz der Maßnahmen in der Zahlungsabwicklung und Vollstreckung transparent macht.
F4	Im Kreis Recklinghausen bestehen Möglichkeiten zur Steigerung des Automatisierungsgrades in der Kreiskasse durch verbesserte Mitarbeit der Fachdienste.	E4	Der Kreis Recklinghausen sollte sowohl in den einzelnen Fachämtern als auch auf den entsprechenden Internetseiten bei wiederkehrenden Forderungen deutlicher auf die Möglichkeit der Erteilung eines SEPA-Mandats werben. Zudem sollten zur Vermeidung von Mehraufwand in der Zahlungsabwicklung im Zusammenhang mit der Einführung eines e-payment-Verfahrens zukünftig Vorabzahlungen berücksichtigt werden.
F5	Bei den ungeklärten Einzahlungen liegen vielfach Verstöße der Fachdienste gegen den Grundsatz vor, Forderungen unverzüglich zu erfassen.	E5.1	Zukünftig sollte nach der ersten (erfolglosen) Erinnerung bei der zweiten Erinnerung die jeweilige Fachdienstleitung mit eingeschaltet werden. Weiterhin sollte die Kreiskasse Recklinghausen ihre Möglichkeiten der Vereinnahmung oder Rücküberweisung konsequent nutzen.
		E5.2	Zudem sollte die Zahlungsabwicklung zumindest befristet personell verstärkt werden, um die Menge der ungeklärten Einzahlungen zügig zu reduzieren.
F6	Eine Kostenerstattung für die Wahrnehmung der Zahlungsabwicklung für das Studieninstitut Emscher-Lippe durch die Kreiskasse des Kreises Recklinghausen erfolgt bislang nicht.	E6	Der Kreis Recklinghausen sollte für die Übernahme von Aufgaben für den Zweckverband für das Studieninstitut für kommunale Verwaltung Emscher-Lippe entsprechend § 23 Abs. 4 GkG NRW eine angemessene Entschädigung vereinbaren.
F7	Die Kreiskasse des Kreises Recklinghausen kann die Rückstände bei den ungeklärten Einzahlungen und ungeklärten Auszahlungen, die zum größten Teil dem Jobcenter zuzuordnen sind, mit dem aktuellen Personaleinsatz nicht reduzieren.	E7	Für die zusätzliche Stelle in der Zahlungsabwicklung des Kreises Recklinghausen sollte eine Personalkostenerstattung nach den KoA-VV durch Bundesmittel angestrebt werden.

Feststellung		Empfehlung	
F8	Die personelle Ausstattung der Vollstreckungsstelle des Kreises Recklinghausen ist für die hohe Zahl an bestehenden Vollstreckungsforderungen des Kreises und des Jobcenters nicht angemessen.	E8	Um den Bestand der Vollstreckungsforderungen nachhaltig und deutlich zu reduzieren, sollte der Kreis Recklinghausen zumindest befristet die Vollstreckungsstelle des Kreises personell verstärken.
F9	Die Vollstreckungsstelle des Kreises Recklinghausen kann die Rückstände bei den Vollstreckungsforderungen, die zum größten Teil dem Jobcenter zuzuordnen sind, mit dem aktuellen Personaleinsatz nicht reduzieren.	E9	Für die zusätzliche Stelle in der Vollstreckungsstelle des Kreises Recklinghausen sollte eine Personalkostenerstattung nach den KoA-VV durch Bundesmittel angestrebt werden.
Beteiligungen			
F1	Die Organisation des Beteiligungsmanagements erfüllt überwiegend die - niedrigen - Anforderungen, die sich aus dem Beteiligungsportfolio des Kreises Recklinghausen ergeben. Optimierungsmöglichkeiten bestehen durch die Einführung einheitlicher Standards und eine fortschreitende Digitalisierung.	E1.1	Der Kreis Recklinghausen sollte weiterhin darauf hinwirken, sämtliche Unternehmensdaten zentral und digital vorzuhalten, um schnell und einfach auf die Unterlagen zugreifen und diese weiterverarbeiten zu können.
		E1.2	Der Kreis sollte verbindliche Standards im Bereich Beteiligungen, z. B. zur Informationsbereitstellung und Datenvorhaltung festlegen und sich damit einen eigenen Handlungsrahmen geben. Der Informationsaustausch und damit verbundene Qualitätsstandards sollten mit den jeweiligen Geschäftsführungen verbindlich geregelt werden. Dies kann durch eine Beteiligungsrichtlinie, im Gesellschaftsvertrag oder durch gemeinsame Leitlinien erreicht werden.
F2	Das Berichtswesen entspricht überwiegend den Anforderungen, die sich aus dem überschaubaren Beteiligungsportfolio des Kreises Recklinghausen ergeben.	E2.1	Der Kreis Recklinghausen sollte entsprechend den rechtlichen Vorgaben im Gesamtabschluss über sämtliche verselbständigte Aufgabenbereiche in öffentlich-rechtlicher und privatrechtlicher Form, d.h. auch über mittelbare Beteiligungen berichten.
		E2.2	Die Angaben im Gesamtabschluss zur wirtschaftlichen Entwicklung wesentlicher Beteiligungen sollten zukünftig um Angaben zur Entwicklung der Verbindlichkeiten und des Eigenkapitals, der Gewinn- und Verlustrechnung und wesentlicher Finanz- und Leistungsbeziehungen ergänzt werden.
F3	Der Kreis Recklinghausen nimmt durch die Einbindung der Verwaltungsführung und des Beteiligungsmanagements angemessen Einfluss auf die Wirtschaftsplanung und Ergebnisverwendung der Vestische Straßenbahnen GmbH. Fachausschuss bzw. Kreistag erhalten derzeit unterjährig keine Quartalsberichte zur wirtschaftlichen Entwicklung der Gesellschaft.	E3	Aufgrund der wirtschaftlichen Bedeutung der Vestische Straßenbahnen GmbH und den hohen Auswirkungen auf den Kreishaushalt sollte der Kreis Recklinghausen darauf hinwirken, dass dem zuständigen Ausschuss unterjährig über die wirtschaftliche Entwicklung derselben berichtet wird. Das Beteiligungsmanagement sollte diese Berichte ggf. aufbereiten und aus Sicht des Kreises kommentieren.

Feststellung		Empfehlung	
Tax Compliance Management System			
F1	Der Kreis Recklinghausen hat eine Dienstanweisung zur Erfüllung der steuerlichen Pflichten des Kreises erlassen. Diese enthält verbindliche Regelungen zu Organisationsstrukturen und Zuständigkeiten im Rahmen des TCMS.	E1	Der Kreis sollte die bestehenden Regelungen in der TCMS-Dienstanweisung aufgrund der veränderten Aufgabenverteilung zwischen der TCMS-Beauftragten und der neuen Steuerkraft sowie deren Zuständigkeiten und Vertretung anpassen.
F2	Der Kreis Recklinghausen hat mit der Bestandsanalyse frühzeitig begonnen. Die Bestandsanalyse wird derzeit ergänzt und aktualisiert. Eine vollständige Risikoanalyse ist bisher nicht erfolgt.	E2.1	Die Aktualisierung der Bestandsanalyse sollte wie geplant abgeschlossen werden. Dabei sollte neben dem Ergebnis der steuerrechtlichen Beurteilung der Einnahmepositionen und Leistungsbeziehungen auch die Begründung der Entscheidung dokumentiert werden. Dadurch kann der Kreis nachweisen, dass er sich mit der steuerrechtlichen Einordnung ausreichend auseinandergesetzt hat.
		E2.2	Der Kreis Recklinghausen sollte eine vollständige Risikoanalyse durchführen und dokumentieren. Im Rahmen der Analyse sollten konkrete Maßnahmen zur Minimierung der Risiken erarbeitet werden. Dabei sollten der Kreis sowohl allgemeine Steuerrisiken als auch spezifische Risiken der Kreisverwaltung, wie beispielsweise besondere Risiken der einzelnen BgA, analysieren.
		E2.3	Der Kreis sollte verbindliche Prozesse zur Fortschreibung der Bestands- und Risikoanalyse einrichten, um eine fortlaufende Aktualität der Datenlage und die Erfassung und Bewertung neuer Risiken sicherzustellen.
F3	Beim Kreis Recklinghausen sind Prozesse zur Informationsbeschaffung und -bereitstellung vorhanden. Optimierungsbedarf besteht bei der Ausgestaltung der Prozesse.	E3.1	Der Kreis sollte eine Schulungspflicht oder ein verbindliches Schulungs- und Fortbildungskonzept für die mit steuerlichen Aufgaben betrauten Mitarbeitenden des Kreises etablieren. Die Inhalte und die Teilnehmenden der Schulungen sollte der Kreis dokumentieren.
		E3.2	Der Kreis sollte ein regelmäßiges und schriftliches Berichtswesen zum TCMS an die Leitungskonferenz aufbauen. Diese Berichte können dabei in ein bestehendes Berichtswesen integriert werden. Wichtig ist eine fortlaufende Dokumentation der Berichterstattung.
F4	Der Kreis Recklinghausen hat Prozesse zur Umsatzsteuervoranmeldung und -erklärung eingerichtet. Diese sollen künftig umgestellt werden. Verbindliche Regelungen zu den Arbeitsprozessen bestehen nicht.	E4.1	Der Kreis sollte das Vorgehen und die Verantwortlichkeiten für die Umsatzsteuervoranmeldungen und -erklärungen, insbesondere aufgrund der anstehenden Änderungen, detailliert festschreiben. Hierzu sollte der Prozessablauf skizziert und in die TCMS-Dienstanweisung aufgenommen werden. Der Kreis sollte zu den einzelnen Arbeitsschritten verbindlich regeln, welche Person diese zu welchem Zeitpunkt ausführt.

Feststellung		Empfehlung	
		E4.2	Der Kreis sollte einen Fristen- und Kontrollplan verwenden, um die Einhaltung von Fristen und die Erledigung von Aufgaben dokumentieren zu können. Beispielsweise sollte er die Kontrolle eingegangener Steuerbescheide und von der Finanzverwaltung gesetzte Erledigungsfristen dokumentieren.
F5	Der Kreis Recklinghausen will das TCMS zukünftig überwachen und weiter verbessern. Bezüglich der Umsetzung bestehen derzeit noch keine Planungen.	E5	Der Kreis Recklinghausen sollte seine Planungen zu Kontrollen des TCMS konkretisieren und ausweiten. Dies sollte der Kreis verbindlich regeln. Die Durchführung und Ergebnisse der Kontrollen sollte er dokumentieren.
Informationstechnik			
F1	Das gewählte Betriebsmodell bietet dem Kreis Recklinghausen eine gute Grundlage für eine wirtschaftliche und sachgerechte IT-Bereitstellung. Die zielgerichtete Aufgabenerfüllung ist allerdings dadurch gefährdet, dass sie nicht hinreichend formalisiert ist.	E1	Der Kreis Recklinghausen sollte die bereits vorhandenen strategischen Grundlagen ausbauen und in einer eigenen Gesamtstrategie bündeln.
F2	Der digitalen Transformation des Kreises Recklinghausen fehlt eine umfassende strategische Grundlage. Dadurch ist der langfristige Erfolg gefährdet.	E2	Die gpaNRW bestärkt den Kreis Recklinghausen darin, seinen bereits initiierten Prozess zur Strategiekonzeption mit Priorität zum Abschluss zu bringen und die Beschäftigten systematisch einzubinden.
F3	Der Kreis Recklinghausen erfüllt die geprüften rechtlichen Anforderungen. Er wird deren Intention aber noch nicht in vollem Umfang gerecht. Die zielgerichtete Umsetzung des OZG ist noch nicht hinreichend abgesichert.	E3.1	Der Kreis Recklinghausen sollte bei der GKD Recklinghausen darauf hinwirken, dass elektronische Rechnungen automatisiert in das Finanzverfahren übertragen werden können.
		E3.2	Der Kreis Recklinghausen sollte weiter daran arbeiten, mehr Verwaltungsleistungen online anzubieten. Dabei sollte er seinen Weg zur Umsetzung des OZG verbindlich in einer Roadmap abbilden.
F4	Der Kreis Recklinghausen hat einen Prozess für die Bearbeitung seiner Eingangsrechnungen implementiert, der gut technisch unterstützt wird. Dennoch bestehen Ansatzpunkte, den Workflow weiter zu optimieren.	E4.1	Der Kreis Recklinghausen sollte die Kreditorendaten im Finanzverfahren zusammenführen und zentral verwalten.
		E4.2	Der Kreis Recklinghausen sollte prüfen, ob aktuell noch manuell durchgeführte Dateneingaben und Prüfschritte über das Auftrags- und Bestellwesen weiter automatisiert werden können.
F5	Über die verpflichtenden Aspekte der Digitalisierung hinaus, hat der Kreis Recklinghausen begonnen, seine Verwaltung zu digitalisieren. Die teilweise noch fehlende Formalisierung gefährdet den weiteren Fortschritt.	E5	Aufbauend auf seiner Einzelmaßnahmenplanung sollte der Kreis Recklinghausen einen verbindlichen Projektplan zur verwaltungsweiten Einführung der E-Akte erarbeiten.

Feststellung		Empfehlung	
F6	Das Prozessmanagement des Kreises Recklinghausen befindet sich im Aufbau. Gegenwärtig fehlt es noch an zentralen Vorgaben, um den Ansprüchen der digitalen Transformation in vollem Umfang gerecht werden zu können.	E6.1	Der Kreis Recklinghausen sollte eine verbindliche, verwaltungsweite Strategie für das Prozessmanagement entwickeln und auf dieser Grundlage den Personalbedarf bemessen.
		E6.2	Aufbauend auf den Erfahrungen im Pilotbereich sollte der Kreis Recklinghausen seine Verwaltungsprozesse identifizieren und verbindliche Regelungen zu Prozessanalysen aufstellen.
		E6.3	Der Kreis Recklinghausen sollte Prozessbeschreibungen systematisch nutzen, um Anforderungen an Fachverfahren zu definieren.
F7	Der Kreis Recklinghausen stellt eine weitgehend sichere IT-Infrastruktur bereit. Gleichwohl bestehen noch konzeptionelle Ansatzpunkte, das Sicherheitsniveau weiter zu erhöhen.	E7	Der Kreis Recklinghausen sollte weitere organisatorische Maßnahmen in den Bereichen Notfallvorsorge und Sicherheitsmanagement ergreifen. Insbesondere sollte er seine Sicherheitsziele und -strategie festlegen.
F8	Die Rahmenbedingungen der örtlichen IT-Prüfung des Kreises Recklinghausen sichern die notwendigen Prüfhandlungen gut ab. Die übrigen Prüfhandlungen werden zunehmend mit IT unterstützt.	E8	Der Kreis Recklinghausen sollte bei der digitalen Transformation seiner Verwaltung berücksichtigen, dass prüfungsrelevante Datensätze auch für die örtliche Rechnungsprüfung digital verfügbar sind und über Fachverfahren ausgewertet werden.
F9	Der Kreis Recklinghausen hat einen guten systematischen Steuerungsprozess für die IT-Ausstattung seiner Schulen implementiert. Durch den Austritt eines Berufskollegs aus dem gemeinsamen Verbund ist dieser Prozess jedoch gefährdet. Risiken bestehen zudem durch konzeptionelle Defizite im Bereich der IT-Sicherheit.	E9.1	Der Kreis Recklinghausen sollte den bereits initiierten Konzeptionsprozess mit Priorität fortsetzen und für seine Schulen IT-Sicherheitsrichtlinien sowie ein daraus abgeleitetes Sicherheitskonzept erstellen.
		E9.2	Der Kreis Recklinghausen sollte die Gründe für den Austritt des Berufskollegs näher beleuchten und nach Möglichkeiten einer weiteren Zusammenarbeit suchen.
Hilfe zur Pflege			
F1	Im Kreis Recklinghausen gibt es viele Leistungsbezieher der Hilfe zur Pflege. Vor allem in der stationären Pflege gibt es mehr Leistungsbezieher als in anderen Kreisen. Das ist auch auf die eingeschränkte Heimnotwendigkeitsprüfung der Vorjahre zurückzuführen.	E1	Der Kreis Recklinghausen sollte eine Heimnotwendigkeitsprüfung für die Pflegegrade 2 und 3 durchführen.
F2	Der Kreis Recklinghausen hat alle Aufgaben mit dem Berührungspunkt Pflege in einem Fachbereich angesiedelt. Bei Bedarf ist der Austausch untereinander gewährleistet. Ausgenommen hiervon sind die delegierten ambulanten Leistungen. Aktuelle Prozessbeschreibungen liegen nicht vor.	E2	Der Kreis Recklinghausen sollte Prozessbeschreibungen erarbeiten und visualisieren. Fallen hierbei Optimierungsmöglichkeiten auf, können sie im gleichen Zuge umgesetzt werden.

Feststellung		Empfehlung	
F3	Der Kreis Recklinghausen setzt im geringeren Umfang Personal für die Fachaufsicht ein als alle anderen Kreise, die Aufgaben delegiert haben. Angesichts der hohen Leistungsdichte und der fehlenden Erträge aus der Heranziehung besteht Optimierungspotenzial.	E3	Der Kreis Recklinghausen sollte die Organisation und Personalausstattung der Fachaufsicht überprüfen. Hierbei sollte auch die Verfolgung von privatrechtlichen Ansprüchen durch die kreisangehörigen Kommunen ins Auge gefasst werden.
F4	Die Pflegefachkräfte des Kreises sind für die Feststellung der ambulanten Pflegebedarfe zuständig. Dem Kreis liegen keine Informationen darüber vor, wie oft die kreisangehörigen Kommunen von dieser Stellungnahme abweichen.	E4	Der Kreis Recklinghausen sollte überprüfen, wie oft von der ambulanten Bedarfsfeststellung der Pflegefachkräfte abgewichen wird.
F5	Seit 2021 erstellt der Kreis Recklinghausen keine verbindliche Pflegeplanung mehr. Der Kreis strebt sowohl für die stationären als auch die teilstationären Angebote einen weiteren Ausbau an.	E5	Der Kreis Recklinghausen sollte sich weiter bemühen, die häusliche Pflege möglichst lange durch eine unterstützende Infrastruktur zu ermöglichen. Gleichzeitig sollte er die Bestrebungen weiterverfolgen, das Angebot an stationären und vergleichbaren Einrichtungen auszubauen.
F6	Der Fachkräftemangel in der Pflege verschärft die Problematik, ausreichend Pflegeangebote zur Verfügung zu stellen. Der Kreis Recklinghausen ist sich dieses Problems bewusst und ist in Kooperation mit der Arbeitsagentur bereits tätig geworden.	E6	Der Kreis Recklinghausen sollte sich weiter für die Bekämpfung des Fachkräftemangels einsetzen.
F7	Das Fach- und Finanzcontrolling des Kreises Recklinghausen zeigt unterjährige Entwicklungen des Bereichs Hilfe zur Pflege auf. Die Auswertungen sind jedoch mit keinem Berichtswesen verknüpft. Kennzahlen zur Erleichterung der Analyse werden nicht berechnet. Durch das fehlende Berichtswesen ist nicht ausgeschlossen, dass steuerungsrelevante Entwicklungen nicht rechtzeitig erkannt werden.	E7	Der Kreis Recklinghausen sollte die monatlichen Auswertungen in ein regelmäßiges Berichtswesen einbinden. Zudem sollte er die Fach- und Finanzdaten zu Kennzahlen verknüpfen, um die Analysemöglichkeiten zu erweitern.
Vergabewesen			
F1	Der Kreis Recklinghausen führt für einen Zweckverband die Vergabeverfahren durch. Für kreisangehörige Kommunen bietet er vergaberechtliche Unterstützung im Vergabewesen an. Die Funktion einer zentralen Vergabestelle hat er für die kreisangehörigen Kommunen bislang nicht übernommen.	E1	Der Kreis Recklinghausen sollte für eine Zusammenarbeit im Vergabewesen eine öffentlich-rechtliche Vereinbarung schließen und sollte darin die wesentlichen Aspekte der Kooperation sowie der Kostenerstattung regeln.
F2	Der Kreis Recklinghausen weist im interkommunalen Vergleich leicht überdurchschnittliche Abweichungen der Abrechnungssummen zu den Auftragswerten auf.	E2	Der Kreis Recklinghausen sollte die Ursachen für die Abweichungen analysieren. Zusätzlich sollte der Kreis die Kennzahl „Abweichung der Abrechnungssumme zu Auftragswert“ fortschreiben und beobachten.

Feststellung		Empfehlung	
F3	Der Kreis Recklinghausen hat Regelungen zur Erteilung von Nachtrags- und Erweiterungsaufträgen sowie zur Beteiligung der örtlichen Rechnungsprüfung bei Nachträgen in der Vergabedienstanweisung getroffen. Eine systematische Auswertung der Nachträge und der Abweichungen vom Auftragswert findet noch nicht statt.	E3	Der Kreis Recklinghausen sollte ein zentrales Nachtragsmanagement einrichten. Dazu gehört nach Ansicht der gpaNRW auch eine zentrale und systematische Auswertung der Nachträge hinsichtlich Ursache, Höhe und beteiligter Unternehmen.
F4	Die Betrachtung einzelner abgeschlossener Maßnahmen des Kreises Recklinghausen zeigt Verbesserungspotenzial bei der Durchführung und Dokumentation der Vergabeverfahren.	E4.1	Der Kreis Recklinghausen sollte die Entscheidungsgründe zum Abweichen vom Gebot der Losaufteilung dokumentieren.
		E4.2	Der Kreis Recklinghausen sollte die Prüfung und die Feststellungen der Angemessenheit der Preise und der Auskömmlichkeit des Angebotes dokumentieren.
		E4.3	Der Kreis Recklinghausen sollte die Regelungen zur Form der Beauftragung von Nachträgen und zur Einbindung der Zentralen Vergabestelle und der örtlichen Rechnungsprüfung regelmäßig einhalten. Damit wird eine höhere Rechtssicherheit erreicht und gleichzeitig dient die Einhaltung der Regelungen der Korruptionsprävention.
		E4.4	Der Kreis Recklinghausen sollte die Anzahl der Teilnehmenden am Eröffnungstermin sowie deren Legitimation dokumentieren. Als Nachweis der Legitimationsprüfung der Bevollmächtigten bietet sich an, die Vollmachten dem Submissionsprotokoll beizufügen.
		E4.5	Der Kreis Recklinghausen sollte gewährleisten, dass die Gewerbezentralregisterauskunft zum Bieter, dem der Zuschlag erteilt werden soll, regelmäßig vor der Zuschlagserteilung vorliegt.
		E4.6	Der Kreis Recklinghausen sollte die Unterrichtung der unterlegenen Bieter regelmäßig dokumentieren. Aus der Dokumentation sollte auch hervorgehen, ob Bieter, deren Angebote ausgeschlossene worden sind oder nicht in die engere Wahl gekommen sind, unverzüglich mit deren Ausscheiden unterrichtet wurden.
		E4.7	Der Kreis Recklinghausen sollte zu sämtlichen Baumaßnahmen die Leistungsbeschreibung und das Leistungsverzeichnis sorgfältig und detailliert erstellen. Damit steigt die Wahrscheinlichkeit, die Beauftragung zusätzlicher Leistungen begrenzen zu können. Zudem würde sich die Reduzierung der Zusatzleistungen positiv auf die Kennzahl „Abweichungen vom Auftragswert“ auswirken.

Feststellung		Empfehlung	
		E4.8	Der Kreis Recklinghausen sollte auch bei dringlichen freihändigen Vergaben die Einhaltung der umfangreichen Verfahrensanforderungen in einem ausführlichen Vergabevermerk dokumentieren.
		E4.9	Der Kreis Recklinghausen sollte auch bei Vorliegen der besonderen Dringlichkeit der Vergabe die vorgeschriebenen Registeranfragen und die Ex-Post-Veröffentlichung durchführen und dokumentieren.
		E4.10	Der Kreis Recklinghausen sollte die vorgeschriebene Ex-Ante-Veröffentlichung regelmäßig durchführen. Zudem sollte der Kreis in seiner Vergabedokumentation Angaben zur Ex-Ante-Veröffentlichung, zum Veröffentlichungszeitpunkt und -zeitraum sowie zu den gegebenenfalls eingehenden Interessenbekundungen aufnehmen.
Verkehrsflächen und Straßenbegleitgrün			
F1	Der Kreis Recklinghausen verwaltet seine Daten zu den Kreisstraßen in verschiedenen Systemen und kann die Daten derzeit nicht verknüpfen. Das Aufbruchmanagement ist gut strukturiert, aber noch nicht digitalisiert. Ebenfalls verarbeitet der Kreis die Ergebnisse der Streckenkontrollen noch manuell.	E1	Die Prozesse des Aufbruchmanagements und die Verarbeitung der Ergebnisse der Streckenkontrollen sollte der Kreis möglichst digitalisieren. Die angestrebte Verknüpfung aller Daten zu den Verkehrsflächen sollte der Kreis Recklinghausen realisieren.
F2	Der Kreis Recklinghausen verfügt bereits über Kostenrechnungsstrukturen. Eine weitere Detaillierung dieser Strukturen ist angestrebt und könnte die Entscheidungsfindung bei der Erhaltung der Verkehrsflächen unterstützen.	E2	Der Kreis Recklinghausen sollte die aktuellen Kostenrechnungsstrukturen weiter detaillieren. Diese sollten so aufgebaut sein, dass sie Entscheidungen der Wirtschaftlichkeit bei der Erhaltung der Kreisstraßen unterstützen.
F3	Der Kreis Recklinghausen setzt sich mit der Doppelstrategie aus Sanierungsmaßnahmen und Neuinvestitionen Ziele für die Erhaltung der Verkehrsflächen. Diese Ziele sind jedoch nicht operationalisiert und mit Kennzahlen hinterlegt.	E3	Der Kreis Recklinghausen sollte aus der Gesamtstrategie konkrete operative Ziele und geeignete Kennzahlen ableiten. Über die Erreichung dieser Ziele sollte der Kreis regelmäßig berichten.
F4	Der Kreis Recklinghausen kann aktuell nicht die Übereinstimmung zwischen den Daten in der Anlagenbuchhaltung und der Straßendatenbank herstellen. Die Abstimmungsprozesse funktionieren, aber es zeichnen sich Verbesserungsmöglichkeiten ab.	E4.1	Der Kreis Recklinghausen sollte die Daten so aufbauen, dass eine Zuordnung des Datenbestands der Straßendatenbank und der Anlagenbuchhaltung möglich ist.
		E4.2	Der Kreis Recklinghausen könnte festlegen, welche buchungs-begleitenden Unterlagen wie Rechnungen, Abschnittszuordnungen, Kostenaufteilungen und weitere Bestandteile aus der Bauakte grundsätzlich erforderlich sind.

Feststellung		Empfehlung	
F5	Der Kreis Recklinghausen hat nach der Eröffnungsbilanz keine körperliche Inventur des Verkehrsflächen-Vermögens durchgeführt.	E5	Der Kreis Recklinghausen sollte die Bewertung aller Verkehrsflächen wie geplant auf der Basis der Ergebnisse der aktuellen Zustandserfassung vornehmen. Damit kann er die Anforderungen an eine körperliche Inventur nach § 91 Gemeindeordnung Nordrhein-Westfalen (GO NRW), §§ 29 und 30 Verordnung über das Haushaltswesen der Kommunen im Land Nordrhein-Westfalen (KomHVO NRW) erfüllen. Die körperliche Inventur sollte dann spätestens alle zehn Jahre erneut erfolgen.
F6	Die Unterhaltungsaufwendungen für die Verkehrsflächen unterschreiten den empfohlenen Richtwert der Forschungsgesellschaft für Straßen- und Verkehrswesen.	E6	Der Kreis Recklinghausen wird seine Unterhaltung stärker an den Ergebnissen der Zustandserfassung ausrichten müssen. Dabei sollte der Kreis anhand der Altersstruktur und des Sanierungsbedarfs die Höhe der Unterhaltungsaufwendungen festlegen.
F7	Der Kreis Recklinghausen plant im Zeitraum 2019 bis 2024 hohe Investitionen in das Verkehrsvermögen. Der Straßenzustand und die nicht ausreichende Unterhaltung erfordern eine intensive Reinvestitionstätigkeit, um den Wert des Verkehrsvermögens zu erhalten.	E7	Der Kreis Recklinghausen sollte die Reinvestitionen stärker mit dem Zustand der Verkehrsflächen und der Unterhaltungstätigkeiten abstimmen. Dabei sollte der Kreis zunächst auch den Investitionsbedarf für die gesamte Verkehrsfläche ermitteln.

1. Finanzen

1.1 Managementübersicht

Die wesentlichen Ergebnisse der überörtlichen Prüfung des Kreises 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		▲	

Der **Kreis Recklinghausen** hat im Vergleich zur letzten überörtlichen Finanzprüfung seine Haushaltssituation verbessern können. Dennoch besteht nach wie vor ein **Handlungsbedarf**.

Der Handlungsbedarf des Kreises wird unter anderem durch die wirtschaftliche Situation seiner **kreisangehörigen Kommunen** deutlich. Bis 2021 haben alle zehn Kommunen im Kreis Recklinghausen am Stärkungspakt Stadtfinanzen teilgenommen. Acht der zehn Kommunen können lediglich durch die Bilanzierungshilfe nach dem NKF-CIG positive Jahresergebnisse für das Planjahr 2021 ausweisen. Nach Auslaufen des Stärkungspaktes befinden sich 2022 noch 50 Prozent der kreisangehörigen Kommunen in der Haushaltssicherung.

Der Kreis selbst erzielt im gesamten Betrachtungszeitraum 2015 bis 2020 positive **Jahresergebnisse**. Der aufsummierte Überschuss aus den Ergebnisrechnungen beträgt 113 Mio. Euro. 2020 hat der Kreis aufgrund der Regelungen durch das NKF-COVID-19-Isolierungsgesetz (NKF-CIG) pandemiebedingte Haushaltsbelastungen von 10,3 Mio. Euro als außerordentlichen Ertrag in der Ergebnisrechnung ausgewiesen. Der mittlerweile vorliegende Entwurf des Jahresabschlusses 2021 bestätigt die positive Entwicklung der letzten Jahre. Der voraussichtliche Jahresüberschuss beträgt 33,4 Mio. Euro. Der bereinigte **Umlagebedarf** je Einwohner von 411 Euro liegt interkommunal knapp über dem Medianwert. Die Kommunen im Kreis Recklinghausen werden daher durch die zu zahlende Kreisumlage nicht wesentlich mehr belastet als andere Kommunen in den Vergleichskreisen.

Die **Planjahre** 2022 und 2023 weisen Defizite von insgesamt 11,6 Mio. Euro aus. Aufgrund der aktuellen Unsicherheiten durch die COVID-19-Pandemie und den Ukraine-Krieg ist die Planung grundsätzlich mit hohen allgemeinen haushaltswirtschaftlichen Risiken behaftet. Darüber hinaus sieht die gpaNRW bei der Planung der Personalaufwendungen ein zusätzliches haushaltswirtschaftliches Risiko. Mit der aktuellen Haushaltsplanung 2023 erwartet der Kreis Recklinghausen bis 2026 Defizite von insgesamt rund 66 Mio. Euro.

Die positiven Ergebnisse der letzten Jahre tragen zu einer soliden **Eigenkapitalausstattung** des Kreises Recklinghausen bei. Die geplanten Fehlbeträge von 2022 bis 2023 entlasten zwar die kreisangehörigen Städte, führen aber auch zu einer entsprechenden Reduzierung des Eigenkapitals beim Kreis. Auch die Buchungs- und Bilanzierungshilfe nach dem NKF-CIG wirkt ab 2026 eigenkapitalmindernd. Von einer bilanziellen Überschuldung ist der Kreis Recklinghausen jedoch zurzeit weit entfernt. Durch die aktuell geplanten Ergebnisse bis 2026 erhöht sich der Eigenkapitalverzehr entsprechend.

Positiv wirkt sich aus, dass der Kreis seine **Kreditverbindlichkeiten** im Kernhaushalt reduziert hat und auf keine Kredite zur Sicherstellung der Liquidität angewiesen ist. Die Pro-Kopf-Verschuldung des Kreises ist niedriger als bei den meisten Vergleichskreisen. Bis auf 2016 kann der Kreis Recklinghausen in allen Jahren zum Teil deutliche Liquiditätsüberschüsse aus der laufenden Verwaltungstätigkeit erzielen. Damit können wichtige Investitionen, wie die Sanierung des Kreishauses, mitfinanziert werden, die zum Substanzerhalt des Anlagevermögens beitragen.

1.1.2 Haushaltssteuerung

Durch eine frühzeitige Erstellung der Jahresabschlüsse liegen dem Kreis rechtzeitig gesicherte **Informationen zur Haushaltssteuerung** vor. Der Kreis Recklinghausen hat von der Möglichkeit der Befreiung nach § 116a GO NRW keinen Gebrauch gemacht und auch für die Jahre 2019 und 2020 jeweils einen Gesamtabschluss aufgestellt. Unterjährige Informationen über den Verlauf der Haushaltsbewirtschaftung erhält der Kreis über einen Budgetbericht zum Stichtag 30. Juni jeden Jahres. Die gpaNRW empfiehlt, das unterjährige Finanzberichtswesen um Aussagen zur Ausführung des Finanzplans (Investitionsmaßnahmen, Liquidität, Kredite) zu erweitern.

Um seinen Haushalt zu entlasten und Rücksicht auf die finanzielle Situation seiner kreisangehörigen Städte zu nehmen, betreibt der Kreis Recklinghausen seit Jahren eine strukturierte und gezielte **Haushaltskonsolidierung**. Mittelfristig werden jedoch neben den Personalaufwendungen vor allem die sozialen Aufwendungen sowie die Landschaftsumlage weiter stark ansteigen. Die Handlungsspielräume des Kreises sind durch diese kaum steuerbaren Haushaltspositionen beeinträchtigt. Der Kreis Recklinghausen sollte den Prozess der freiwilligen Haushaltskonsolidierung weiter fortsetzen. Ziel muss es sein, zumindest einen Teil der erwarteten Aufwandssteigerungen auch durch eigene Konsolidierungsmaßnahmen auszugleichen.

Der Kreis Recklinghausen überträgt nicht ausgeschöpfte **Haushaltsermächtigungen** bei den Aufwendungen in höherem Umfang als 75 Prozent der Vergleichskreise. Auch bei den investiven Auszahlungen wird das Instrument genutzt. Die dann insgesamt geplanten investiven Auszahlungen können jedoch nur zu weniger als einem Drittel auch tatsächlich verausgabt werden. Der Kreis Recklinghausen sollte darauf achten, seine investiven Maßnahmen bei den nächsten Haushaltsplanungen realitätsnäher zu veranschlagen.

Die Akquise und Bewirtschaftung von **Fördermitteln** erfolgt beim Kreis Recklinghausen dezentral in den Fachbereichen. Vor allem bei einer dezentralen Fördermittelorganisation ist es sinnvoll, durch strategische Vorgaben und konkrete Regelungen für die operative Ebene einen einheitlichen Handlungsrahmen zu schaffen. Die gpaNRW empfiehlt daher, die Fördermittelakquise verbindlich, z. B. durch eine Dienstanweisung, zu regeln. Auch sollte der Kreis Reckling-

hausen die Einführung einer zentralen Datei oder Datenbank überprüfen, in der er die wesentlichen Informationen aller investiven und konsumtiven Förderprojekte einpflegt. Ein hierauf aufbauendes Berichtswesen sollte ebenfalls eingerichtet werden.

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 dem Kreis die wesentlichen Informationen zur Steuerung seiner Haushaltswirtschaft vor?
    - Hat der Kreis ein adressatenorientiertes Finanzcontrolling?
    - Wie wirkt sich die haushaltswirtschaftliche Steuerung aus?
    - Wie geht der Kreis mit Ermächtigungsübertragungen um?
    - Wie hat der Kreis als Zuwendungsnehmer sein Fördermittelmanagement organisiert?

Dabei prüft die gpaNRW, wie sich die Haushaltssituation des Kreises nachhaltig darstellt. Eine nachhaltige Haushaltswirtschaft

- vermeidet den Verzehr von Eigenkapital,
- erhält das für die Aufgabenerfüllung benötigte Vermögen durch eine gezielte Unterhaltungs- und Investitionsstrategie,
- begegnet einem grundlegenden Konsolidierungsbedarf mit geeigneten Maßnahmen und
- setzt sich mit den haushaltswirtschaftlichen Risiken systematisch auseinander.

Methodisch analysiert die gpaNRW die Haushaltspläne, Jahresabschlüsse und Gesamtabschlüsse. Zusätzlich bezieht sie die Berichte der örtlichen Prüfung der Jahresabschlüsse und Gesamtabschlüsse sowie verwaltungsinterne Dokumente ein.

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

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 des Kreises zur Gestaltung seines Leistungsangebots. Sie zeigt, ob und in welcher Intensität ein Handlungsbedarf für den Kreis zu einer nachhaltig ausgerichteten Haushaltskonsolidierung besteht.

Die gpaNRW bewertet die Haushaltssituation nach den folgenden rechtlichen und strukturellen Gesichtspunkten:

- Haushaltssituation der kreisangehörigen Kommunen,
- Haushaltsstatus,
- Ist- und Plan-Daten zur Ergebnisrechnung,
- Eigenkapitalausstattung sowie
- 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 Gesamtabschlüssen, sofern diese vorliegen.

Die Auswirkungen der Corona-Pandemie führen zu Mindererträgen und Mehraufwendungen in verschiedenen Aufgabenbereichen. Es gibt haushaltsrechtliche Regelungen des Landes zur Isolierung der coronabedingten Belastungen in der Ergebnisrechnung und in der Bilanz. Noch ist unklar, inwieweit coronabedingte Effekte die Kreishaushalte in den kommenden Jahren belasten werden. Die gpaNRW geht in den betreffenden Kapiteln auf die Auswirkungen der Pandemie auf den Haushalt des Kreises Recklinghausen ein.

Die gpaNRW hat die Haushaltssituation auf folgenden Grundlagen analysiert:

Haushaltspläne, Jahresabschlüsse und Gesamtabschlüsse Kreis Recklinghausen 2015 bis 2022

Haushaltsjahr	Haushaltsplan (HPl)	Jahresabschluss (JA)	Gesamtabschluss (GA)	In dieser Prüfung berücksichtigt
2015	bekannt gemacht	festgestellt	bestätigt	HPl / JA / GA
2016	bekannt gemacht	festgestellt	bestätigt	HPl / JA / GA
2017	bekannt gemacht	festgestellt	bestätigt	HPl / JA / GA
2018	bekannt gemacht	festgestellt	bestätigt	HPl / JA / GA
2019	bekannt gemacht	festgestellt	bestätigt	HPl / JA / GA
2020	bekannt gemacht	festgestellt	bestätigt	HPl / JA / GA
2021	bekannt gemacht	aufgestellt	noch offen	HPl
2022	bekannt gemacht			HPl

Im Laufe der operativen Prüfung ist der Jahresabschluss 2021 im Entwurf aufgestellt worden. An einigen Stellen im Bericht geht die gpaNRW textlich darauf ein.

Die im Haushalt 2022 enthaltene mittelfristige Planung für die Jahre 2023 bis 2025 hat die gpaNRW ebenfalls berücksichtigt.

1.3.1 Haushaltssituation der kreisangehörigen Kommunen

- Der Kreis Recklinghausen hat nach wie vor in hohem Maße auf die wirtschaftliche Situation seiner kreisangehörigen Kommunen Rücksicht zu nehmen. Bis 2021 haben alle zehn Kommunen im Kreis Recklinghausen am Stärkungspakt Stadtfinanzen teilgenommen. Acht der zehn Kommunen können lediglich durch die Bilanzierungshilfe nach dem NKF-CIG positive Jahresergebnisse für das Planjahr 2021 ausweisen.

Ein Kreis hat nach § 9 KrO NRW auf die wirtschaftlichen Kräfte seiner kreisangehörigen Kommunen Rücksicht zu nehmen. Je schlechter die Haushaltssituation der kreisangehörigen Kommunen ist, desto höher ist der Handlungsbedarf beim Kreis.

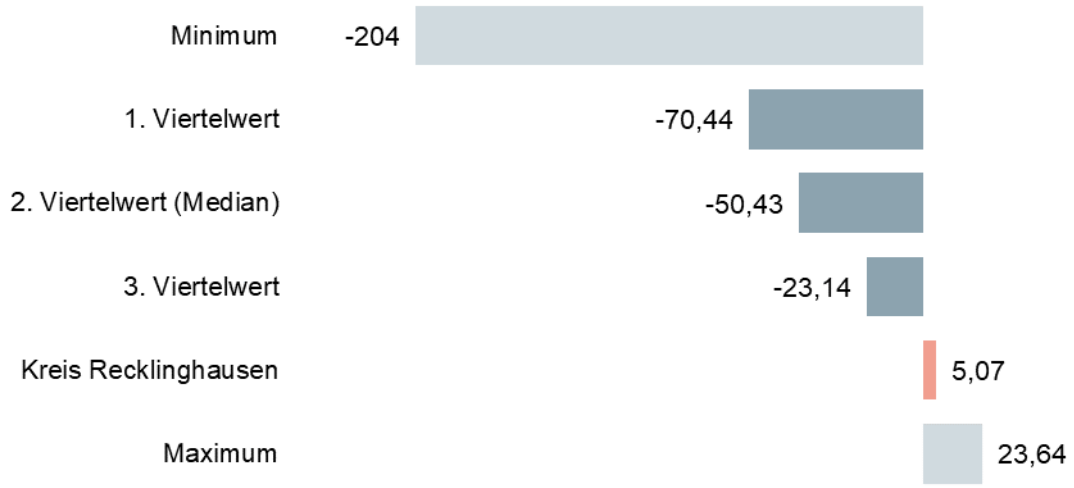
Die größte Ertragsposition des Kreishaushalts ist die allgemeine Kreisumlage. Diese erhebt ein Kreis von seinen kreisangehörigen Kommunen. Er ist dabei nach der Kreisordnung verpflichtet, auf die wirtschaftlichen Kräfte seiner kreisangehörigen Kommunen Rücksicht zu nehmen. Daher kann seine Haushaltssituation nicht losgelöst von der Haushaltssituation seiner kreisangehörigen Kommunen beurteilt werden. Die gpaNRW bezieht daher die Haushaltssituation der kreisangehörigen Kommunen in die Bewertung der Haushaltssituation des Kreises Recklinghausen ein.

Als Indikatoren für die Haushaltssituation der kreisangehörigen Kommunen zieht die gpaNRW folgende Kennzahlen heran:

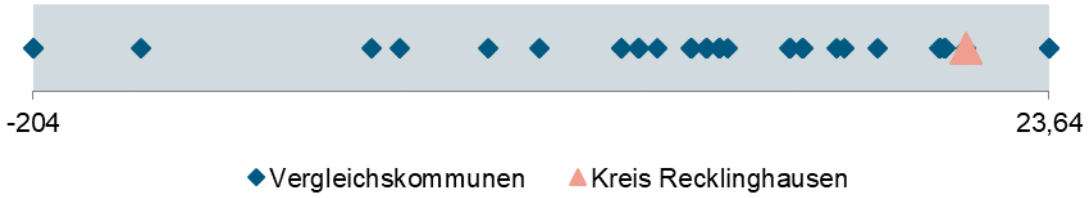
- Geplante Jahresergebnisse der kreisangehörigen Kommunen je Einwohner in Euro 2021,
- geplante Ergebnisse der laufenden Verwaltungstätigkeit der kreisangehörigen Kommunen je Einwohner in Euro 2021,
- Umlagegrundlagen je Einwohner in Euro und
- Anteil der kreisangehörigen Kommunen ohne Pflicht zur Aufstellung eines Haushaltssicherungskonzepts oder Haushaltssanierungsplans in Prozent.

Die Kennzahl „Jahresergebnisse kreisangehörige Kommunen je Einwohner in Euro 2021“ hat die gpaNRW anhand der geplanten Jahresergebnisse der kreisangehörigen Kommunen für das Jahr 2021 ermittelt. Dazu haben wir die geplanten Jahresergebnisse der kreisangehörigen Kommunen für das Jahr 2021 summiert und durch die Einwohnerzahl des Kreises dividiert.

Geplante Jahresergebnisse kreisangehörige Kommunen je Einwohner in Euro 2021



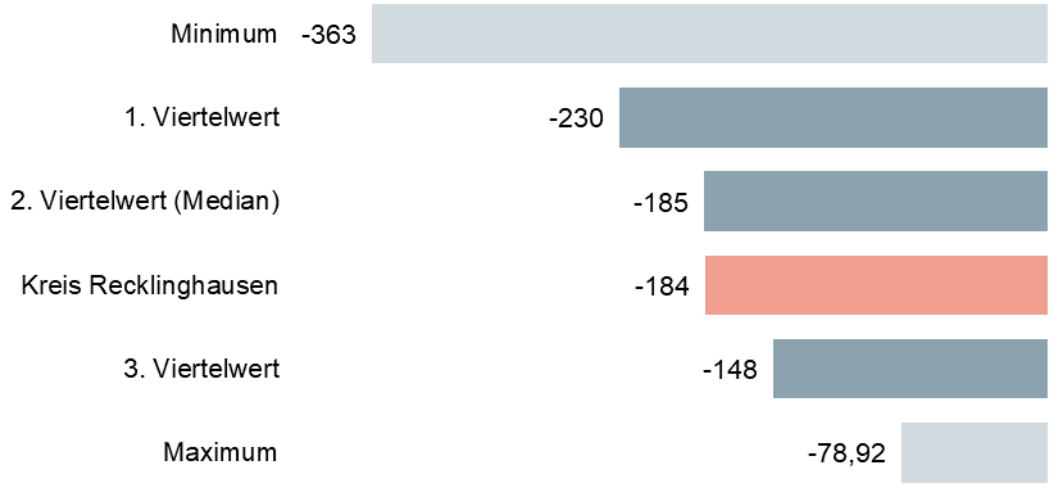
In den interkommunalen Vergleich sind 31 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



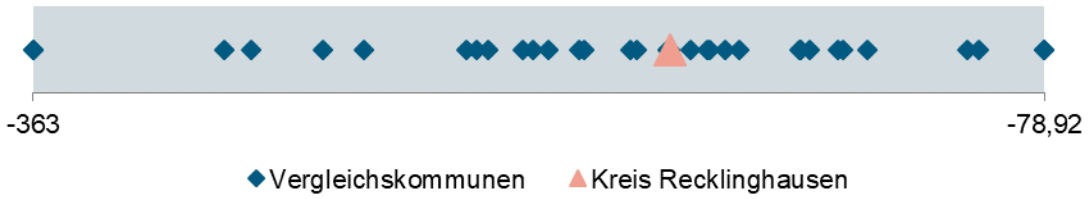
Das geplante Jahresergebnis 2021 der Kommunen im Kreis Recklinghausen beträgt 5,07 Euro je Einwohner. Mit diesem Wert positioniert sich der Kreis fast an der Spitzenposition. Nur bei einem der 31 Vergleichskreise weisen die jeweiligen kreisangehörigen Kommunen einen höheren Planwert aus.

Nach dem Gesetz zur Isolierung der aus der COVID-19-Pandemie folgenden Belastungen der kommunalen Haushalte im Land Nordrhein-Westfalen (NKF-COVID-19-Isolierungsgesetz - NKF-CIG) haben die Kommunen die infolge der Corona-Pandemie anfallende Haushaltsbelastung als außerordentlichen Ertrag im Ergebnisplan auszuweisen. Das verbessert das geplante Jahresergebnis. Das Ergebnis der laufenden Verwaltungstätigkeit enthält diesen außerordentlichen Ertrag nicht und zeigt somit die tatsächliche Belastung der kreisangehörigen Kommunen auf.

Ergebnisse der laufenden Verwaltungstätigkeit der kreisangehörigen Kommunen je Einwohner in Euro 2021



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



Beim Ergebnis der laufenden Verwaltungstätigkeit der kreisangehörigen Kommunen je Einwohner relativiert sich das zuvor dargestellte Jahresergebnis je Einwohner. Ohne Berücksichtigung der Haushaltsbelastungen durch die COVID-19-Pandemie als außerordentlichen Ertrag ergibt sich ein Planwert von -184 Euro je Einwohner. Die Kommunen im Kreis Recklinghausen positionieren sich in diesem Vergleich im Mittelfeld. Die COVID-19-Pandemie führt bei den Kommunen im Kreis Recklinghausen daher zu stärkeren Haushaltsbelastungen als bei vielen Kommunen der Vergleichskreise.

Das in Summe negative Jahresergebnis je Einwohner indiziert einen Konsolidierungsbedarf bei den Kommunen im Kreis Recklinghausen. Der Handlungsbedarf des Kreises Recklinghausen ist daher nach wie vor hoch, durch eigene Konsolidierungsmaßnahmen die Kreisumlage so gering wie möglich zu halten und damit Rücksicht auf seine kreisangehörigen Kommunen zu nehmen. Für das Jahr 2021 hat der Kreis dieses Rücksichtnahmegebot umgesetzt und seine kreisangehörigen Kommunen durch eine nicht auskömmlich geplante Kreisumlage um 17,5 Mio. Euro entlastet.

Die Kreisumlage wird unter anderem auf Basis der Steuerkraft und der Schlüsselzuweisungen der kreisangehörigen Kommunen ermittelt. Diese Umlagegrundlagen sind ein Indikator für die allgemeine Finanzkraft im Kreisgebiet.

Umlagegrundlagen je Einwohner Kreis Recklinghausen 2015 bis 2020 in Euro

2015	2016	2017	2018	2019	2020
1.408	1.464	1.516	1.666	1.728	1.815

Die Umlagegrundlagen der Kommunen im Kreis Recklinghausen haben sich im Betrachtungszeitraum um 407 Euro je Einwohner erhöht. Das entspricht einer Steigerung von fast 30 Prozent. Für das Vergleichsjahr 2021 haben sich die Umlagegrundlagen um weitere 28 Euro je Einwohner erhöht. Damit ergibt sich folgende Positionierung:

Umlagegrundlagen je Einwohner in Euro 2021

Kreis Recklinghausen	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
1.843	913	1.495	1.602	1.701	2.802	31

Aus den Steuerkraftmesszahlen und den Schlüsselzuweisungen der kreisangehörigen Kommunen errechnen sich vergleichsweise hohe Umlagegrundlagen. Dabei ist jedoch zu berücksichtigen, dass die Kommunen im Kreis Recklinghausen in Summe die höchsten Schlüsselzuweisungen in NRW erhalten. Insofern muss die unterstellte gute Finanzkraft aufgrund der vergleichsweise hohen Umlagegrundlagen etwas relativiert werden.

Die nach wie vor schwierige finanzielle Situation der Kommunen im Kreis Recklinghausen wird auch durch einen Vergleich der rechtlichen Haushaltssituation deutlich.

Anteil der kreisangehörigen Kommunen ohne HSK oder HSP in Prozent 2021

Kreis Recklinghausen	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
0	0	52	75	97	100	31

Alle zehn Kommunen im Kreis Recklinghausen haben bis zum Haushaltsjahr 2021 am Stärkungspakt Stadtfinanzen teilgenommen und waren in der Pflicht Haushaltssanierungspläne aufzustellen. Der hohe Handlungsdruck der zehn kreisangehörigen Kommunen wird auch durch den Stand der Liquiditätskredite deutlich. Ende 2020 betragen diese in Summe 1,4 Mrd. Euro. Der Kreis berücksichtigt die schwierige finanzielle Situation seiner kreisangehörigen Kommunen bei der Fälligkeit der zu zahlenden Kreisumlage. In § 6 Absatz 1 der Haushaltssatzung räumt der Kreis die Möglichkeit ein, die Zahlung der Kreisumlage für einen oder mehrere Monate auszusetzen.

Nach Auslaufen des Stärkungspaktes befinden sich 2022 noch 50 Prozent der kreisangehörigen Kommunen in der Haushaltssicherung.

1.3.2 Haushaltsstatus

- Die Haushalte des Kreises Recklinghausen sind im betrachteten Zeitraum ausgeglichen bzw. fiktiv ausgeglichen. Aufsichtsrechtliche Beschränkungen bestehen derzeit nicht.

Der Haushaltsstatus soll die Handlungsfähigkeit eines Kreises nicht einschränken. Dies wäre der Fall, wenn ein Kreis aufsichtsrechtlichen Maßnahmen unterliegt. Hierzu zählt die Genehmigung eines Haushaltssicherungskonzeptes sowie eine geplante Verringerung der allgemeinen Rücklage oder eine Festsetzung des Umlagesatzes mit Bedingungen und Auflagen. Damit aufsichtsrechtliche Maßnahmen nicht erforderlich werden oder beendet werden können, bedarf es rechtlich ausgeglichener Haushalte nach § 53 Abs. 1 KrO NRW i. V. m. § 75 Abs. 2 GO NRW.

Haushaltsstatus Kreis Recklinghausen 2015 bis 2022

Haushaltsstatus	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Ausgeglichener Haushalt	X	X	X	X	X	X		
Fiktiv ausgeglichener Haushalt							X	X
Genehmigungspflichtige Verringerung der allgemeinen Rücklage								

Die Höhe der Ausgleichsrücklage und der allgemeinen Rücklage zeigen, wie widerstandsfähig ein Kreis gegenüber negativen Jahresergebnissen ist. Eine gute Ausstattung ist die Basis für eine nachhaltig ausgerichtete Haushaltswirtschaft. Die Entwicklung der Rücklagen beim Kreis Recklinghausen wird in der folgenden Tabelle dargestellt.

Jahresergebnisse und Rücklagen Kreis Recklinghausen in Mio. Euro 2015 bis 2020 (IST)

Kennzahlen	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Jahresergebnis in Mio. Euro	8,61	6,38	19,07	38,23	8,15	32,62
Ausgleichsrücklage in Mio. Euro *	17,62	19,75	38,82	77,06	85,21	118,00
Allgemeine Rücklage in Mio. Euro *	35,25	39,50	39,50	39,50	39,50	39,50
Veränderung der Ausgleichsrücklage durch das Jahresergebnis in Mio. Euro	3,58	2,13	19,07	38,23	8,15	32,62
Veränderung der allgemeinen Rücklage durch das Jahresergebnis in Mio. Euro	5,03	4,25	0	0	0	0
Fehlbetragsquote in Prozent	**pos. Ergebnis**	**pos. Ergebnis**	**pos. Ergebnis**	**pos. Ergebnis**	**pos. Ergebnis**	**pos. Ergebnis**

* Die gpaNRW nimmt die Verwendung der Jahresergebnisse vorweg und verrechnet diese unmittelbar mit der allgemeinen Rücklage bzw. mit der Ausgleichsrücklage. Im Jahr 2015 ist zusätzlich durch eine Beschlussfassung des Kreistages der Gewinnvortrag aus den Jahren 2008 bis 2014 in Höhe von 30.012.576,30 Euro anteilig der allgemeinen Rücklage und der Ausgleichsrücklage zugeführt worden.

Jahresergebnisse und Rücklagen Kreis Recklinghausen in Mio. Euro 2021 bis 2025 (PLAN)

Kennzahlen	2021	2022	2023	2024	2025
Jahresergebnis in Mio. Euro	-17,54	-7,78	-3,77	0	0
Ausgleichsrücklage in Mio. Euro	100	92,68	88,91	88,91	88,91
Allgemeine Rücklage in Mio. Euro	39,50	39,50	39,50	39,50	39,50

Durch die geplanten Fehlbeträge hätte sich die Ausgleichsrücklage des Kreises Recklinghausen um rund 29 Mio. Euro verringert.

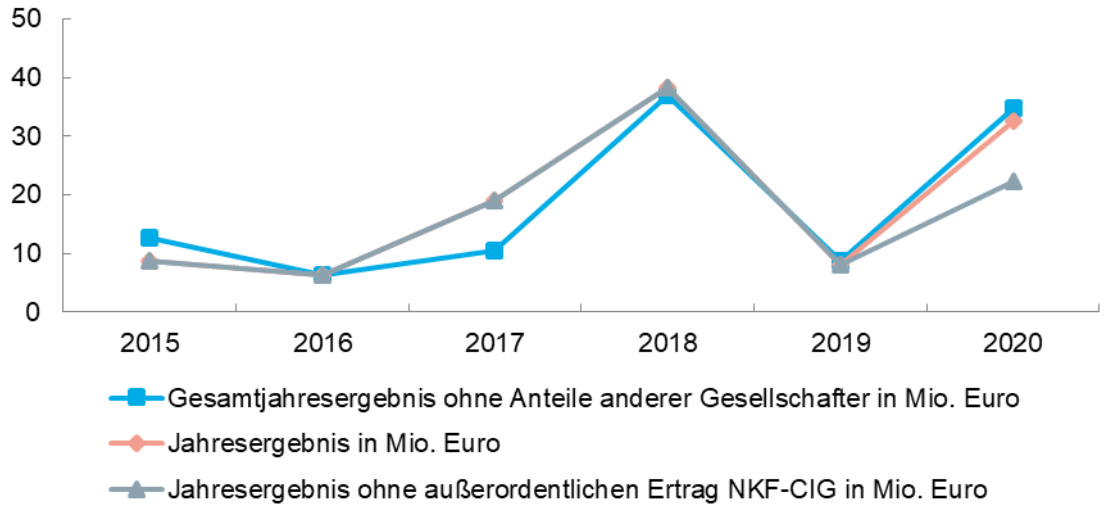
Im Ergebnis konnte der Kreis im Jahr 2021 jedoch erneut einen Überschuss von über 33 Mio. Euro erzielen und den Rücklagenbestand somit weiter stärken. Der Kreis Recklinghausen signalisierte aber ergänzend, dass sich bei den Haushaltsplanungen für 2023 insbesondere durch die steigende Landschaftsumlage erhebliche Verschlechterungen für die Folgejahre abzeichneten, die wieder zu einer deutlichen Verringerung der Ausgleichsrücklage führen würden.

1.3.3 Ist-Ergebnisse

- Der Kreis konnte in allen Jahren des Betrachtungszeitraumes Jahresüberschüsse realisieren. Die COVID-19-Pandemie hat den Kreis 2020 mit 10,3 Mio. Euro belastet. Dennoch ist das Jahresergebnis deutlich positiv. Der Umlagebedarf des Kreises Recklinghausen ist nicht höher als bei den meisten der Vergleichskreise.

Der Haushalt muss gemäß § 53 Abs. 1 KrO NRW i. V. m. § 75 Abs. 2 GO NRW ausgeglichen sein. Er ist ausgeglichen, wenn die Erträge die Aufwendungen decken. Das Jahresergebnis sollte positiv sein.

Jahres- und Gesamtjahresergebnisse sowie Jahresergebnisse ohne außerordentlichen Ertrag nach dem NKF-CIG Kreis Recklinghausen in Mio. Euro 2015 bis 2020

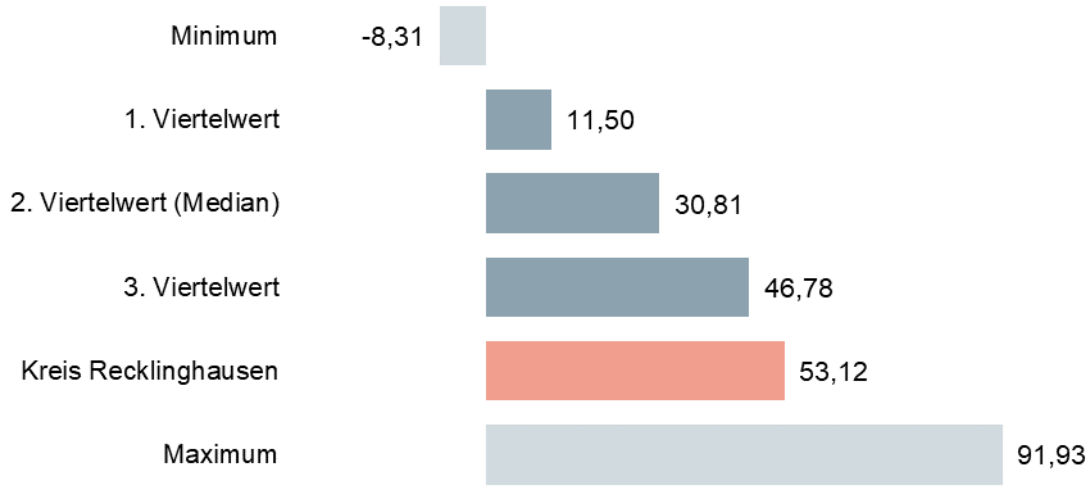


Nach der NKF-Umstellung 2008 hat der Kreis Recklinghausen die Jahresabschlüsse 2008 und 2009 nur mit hohen Defiziten abschließen können. Seit 2010 erzielt der Kreis wieder positive

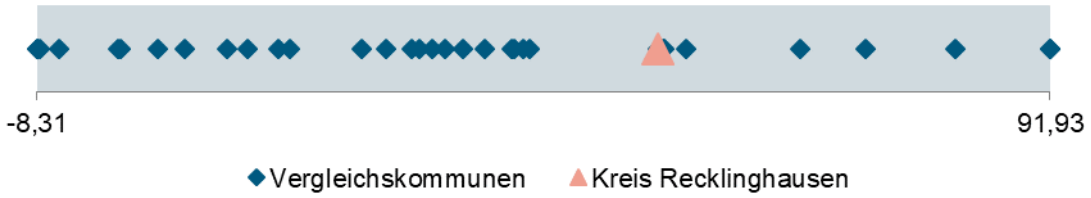
Ergebnisse. Dieser Trend hat sich in allen Jahren des betrachteten Zeitraumes fortgesetzt. Der summierte Überschuss 2015 bis 2020 beträgt im Kernhaushalt 113 Mio. Euro. Die Gesamtjahresergebnisse des Kreises Recklinghausen liegen auf dem Niveau der Ergebnisse des Kernhaushalts.

Das Jahresergebnis 2020 von plus 32,6 Mio. Euro ist maßgeblich geprägt durch die Auswirkungen der COVID-19-Pandemie. Aufgrund der gesetzlichen Regelungen durch das NKF-CIG hat der Kreis im Jahresabschluss die pandemiebedingten finanziellen Belastungen in Höhe von 10,3 Mio. Euro als außerordentlichen Ertrag in der Ergebnisrechnung ausgewiesen. Der weitaus größte Teil der Haushaltsbelastung entfällt dabei auf die Beschaffung von Schutzmaterialien wie Masken, Einwegschutzanzüge, Desinfektionsmittel und Selbsttests. Ohne die vom Gesetzgeber vorgesehene Buchungs- und Bilanzierungshilfe liegt das Ergebnis aus laufender Verwaltungstätigkeit bei 22,3 Mio. Euro und damit immer noch deutlich positiv.

Jahresergebnis je Einwohner in Euro 2020



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



Nur wenige der 31 Vergleichskreise können 2020 ein höheres Jahresergebnis je Einwohner ausweisen als der Kreis Recklinghausen.

Jahresergebnis ohne außerordentlichem Ertrag nach dem NKF-CIG je Einwohner in Euro 2020

Kreis Recklinghausen	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
36,30	-35,88	-5,59	17,27	34,21	82,61	31

Die Jahresergebnisse geben nur bedingt einen Hinweis auf die strukturelle Haushaltssituation. Sie werden oft durch die schwankenden Schlüsselzuweisungen beeinflusst. Zudem können Sondereffekte die strukturelle Haushaltssituation überlagern.

Aus diesem Grund hat die gpaNRW in einer Modellrechnung Folgendes analysiert: Wie wäre das Jahresergebnis 2020, wenn Schwankungen nivelliert und Sondereffekte bereinigt wären? Anstelle der tatsächlichen Schlüsselzuweisungen hat die gpaNRW Durchschnittswerte der Jahre 2016 bis 2020 eingerechnet. Zudem haben wir Sondereffekte bereinigt, die das Jahresergebnis 2020 wesentlich beeinflusst haben. Die pandemiebedingten außerordentlichen Erträge zum Ausgleich der Haushaltsbelastungen nach dem NKF-CIG haben wir als Sondereffekte bereinigt. Die pandemiebedingten Belastungen haben wir ebenfalls bereinigt. Das Ergebnis dieser Modellrechnung bezeichnet die gpaNRW als **strukturelles Ergebnis.** Das strukturelle Ergebnis verdeutlicht, ob und inwieweit ein Kreis konsolidieren muss, um nachhaltig über einen längeren Zeitraum ausgeglichene Haushalte zu erzielen.

Die Berechnungsgrundlagen stehen in der Tabelle 3 als Anlage dieses Teilberichtes.

Modellrechnung „strukturelles Ergebnis in Mio. Euro 2020“

Kreis Recklinghausen	
Jahresergebnis	32,62
Bereinigung Schlüsselzuweisungen	-26,28
Bereinigungen Sondereffekte *)	-8.57
Bereinigung nicht eingeplanter Effekte aus der erhöhten Bundesbeteiligung an den Kosten der Unterkunft sowie der Zahllastenveränderung in der Abrechnungshilfe SGB II	-21,90
Hinzurechnungen Mittelwerte Schlüsselzuweisungen	+21,90
= strukturelles Ergebnis	**-2,23**

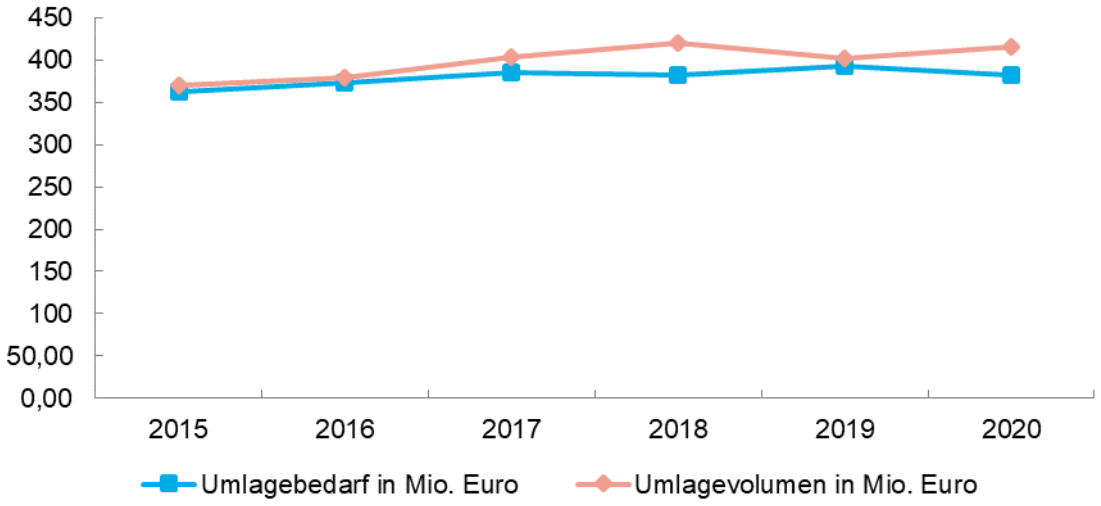
* Nach Abstimmung mit der Kämmerei wurden folgende Sondereffekte berücksichtigt: Wohngeldentlastung des Landes (4,30 Mio. Euro) sowie ertragswirksame Auflösung von Pensionsrückstellungen (4,27 Mio. Euro).

Diese Modellrechnung macht deutlich, dass der hohe Jahresüberschuss im Wesentlichen auf nicht eingeplanten Effekten beruht. Bereinigt man diese und auch den Anstieg der Schlüsselzuweisungen, so ergibt sich ein leicht negatives strukturelles Ergebnis. Zu berücksichtigen ist hierbei jedoch, dass die erhöhte Bundesbeteiligung auch in folgenden Jahren erhalten bleibt. Ohne Bereinigung ergäbe sich für den Kreis Recklinghausen ein deutlich positives strukturelles Ergebnis.

Einem Kreis ist es durch die Umlageerhebung grundsätzlich möglich, einen ausgeglichenen Haushalt aufzustellen. Je höher die Kreisumlage ist, umso mehr belastet der Kreis die kreisangehörigen Kommunen. Wir beziehen deshalb auch die Höhe des Umlagevolumens und den Umlagebedarf in die Bewertung der Haushaltssituation ein.

Das Umlagevolumen entspricht der tatsächlich erhobenen Kreisumlage. Der Umlagebedarf umfasst die Aufwendungen, die nicht durch sonstige Erträge gedeckt sind. Für einen Haushaltsausgleich müsste der Kreis grundsätzlich diesen Betrag von den kreisangehörigen Kommunen erheben. Der Kreis hat dabei auf die wirtschaftlichen Kräfte der kreisangehörigen Kommunen und der Abgabepflichtigen Rücksicht zu nehmen.

Umlagebedarf und Umlagevolumen Kreis Recklinghausen in Mio. Euro 2015 bis 2020



Beim Kreis Recklinghausen liegt in allen Jahren des Betrachtungszeitraumes das Umlagevolumen über dem Umlagebedarf. Im Durchschnitt liegt das Verhältnis von Umlagevolumen und Umlagebedarf bei 105 Prozent. Die kreisangehörigen Kommunen haben daher durch die gezahlte Kreisumlage erheblich zu den positiven Jahresergebnissen des Kreises beigetragen.

Die Differenz zwischen Umlagevolumen und Umlagebedarf ist in den 2017, 2018 und 2020 am größten. 2017 und 2018 hat der Kreis in seiner Haushaltssatzung jeweils eine auskömmliche Kreisumlage geplant. Im Ergebnis wurden jedoch Überschüsse von 19,1 und 38,2 Mio. Euro erzielt. Diese Verbesserungen sind im Wesentlichen auf Minderaufwendungen bei den sozialen Transferaufwendungen, den Personalaufwendungen und bei den Aufwendungen für Instandhaltungsmaßnahmen zurückzuführen. Für 2020 hat der Kreis Recklinghausen eine Inanspruchnahme der Ausgleichsrücklage in Höhe von 17,3 Mio. Euro geplant, um seine kreisangehörigen Kommunen entsprechend zu entlasten. Im Ergebnis wurde ein Überschuss von 32,6 Mio. Euro erzielt, was eine Verbesserung von 49,9 Mio. Euro gegenüber der Planung bedeutet.

Durch die ungeplanten Überschüsse hat sich die Ausgleichsrücklage erheblich erhöht. Sie kann bei negativer Entwicklung dazu dienen, die Kreisumlage zu stabilisieren, so dass die kreisangehörigen Städte hiervon profitieren.

Der interkommunale Vergleich des Umlagebedarfs zeigt, inwieweit ein Kreis seine kreisangehörigen Kommunen im Vergleich zu anderen Kreisen durch die Kreisumlage belastet. Zunächst wird der reguläre Umlagebedarf je Einwohner dargestellt.

Umlagebedarf je Einwohner in Euro 2020

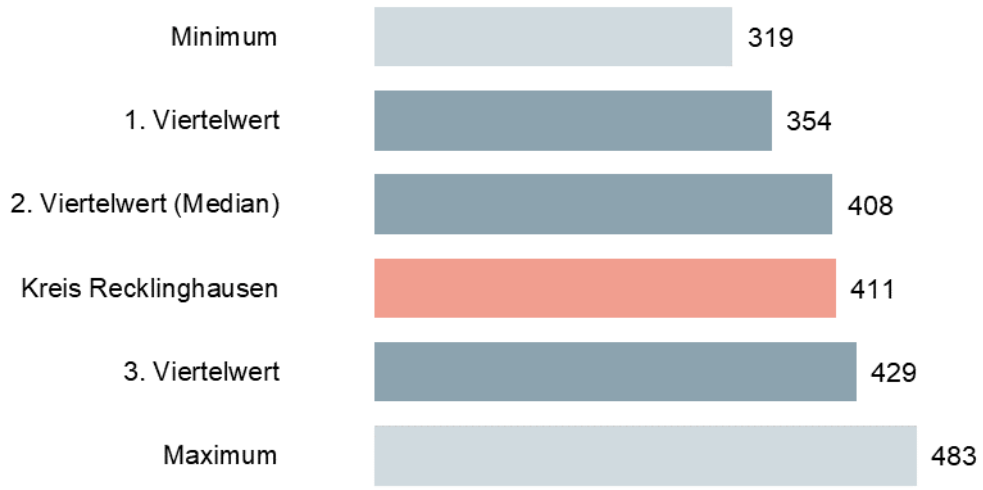
Kreis Recklinghausen	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
623	369	477	539	609	764	31

Betrachtet man lediglich den regulären Umlagebedarf, werden die Kommunen im Kreis Recklinghausen stärker belastet als in 75 Prozent Vergleichskreise. Einen wesentlichen Einfluss auf den Umlagebedarf haben jedoch

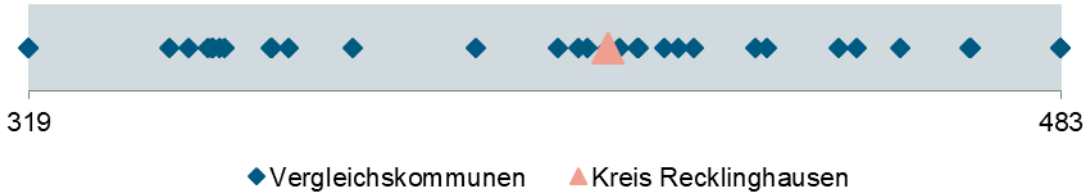
- die unterschiedlichen Finanzierungsmodelle der SGB II-Leistungen sowie
- die Landschaftsumlage und die Schlüsselzuweisungen.

Die Kreise beteiligen ihre kreisangehörigen Kommunen unterschiedlich an den SGB II-Leistungen. Einige Kreise beteiligen sie an diesen Kosten direkt. Die übrigen Kreise finanzieren die SGB II-Leistungen durch die allgemeine Kreisumlage. Bei diesen besteht ein höherer Umlagebedarf als bei Kreisen, die die Beteiligung direkt als Erträge buchen. Um diesen buchungstechnischen Effekt auszublenden, addieren wir die SGB II-Kostenbeteiligung in der Berechnung des Umlagebedarfs ergänzend. Die Auswirkungen des Gemeindefinanzierungsgesetztes (GFG) nivellieren wir, indem wir die Landschaftsumlage und die Schlüsselzuweisungen bereinigen.

Umlagebedarf ohne Finanzausgleich und inklusive Kostenbeteiligung SGB II je Einwohner in Euro 2020



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



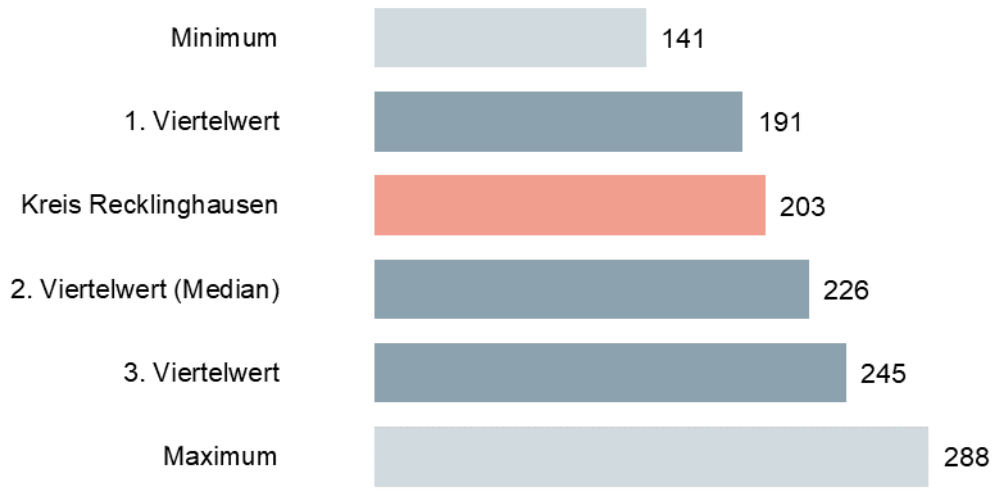
Der Umlagebedarf je Einwohner von 411 Euro liegt im interkommunalen Vergleich nur knapp über dem Medianwert. Die Kommunen im Kreis Recklinghausen werden daher bei dieser Berechnung durch die zu zahlende Kreisumlage nicht wesentlich mehr belastet als andere Kommunen in den Vergleichskreisen. Der Kreis Recklinghausen hat jedoch mit vergleichsweise schwierigen strukturellen Rahmenbedingungen umzugehen. Geprägt durch den Strukturwandel in der Region liegt die Arbeitslosenquote des Kreises deutlich über den Landes- und Bundeswerten. Auch die hohe SGB II-Quote stellt durch die dadurch bedingten hohen Sozialaufwendungen einen belastenden Faktor dar.

SGB II-Quote in Prozent 2020

Kreis Recklinghausen	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
14,40	4,37	6,18	7,47	8,91	14,40	31

Rechnet man daher beim Umlagebedarf in einem weiteren Schritt die sozialen Leistungen heraus, ergibt sich folgendes Bild:

Umlagebedarf ohne Finanzausgleich und Teilergebnis Soziale Leistungen je Einwohner in Euro 2020



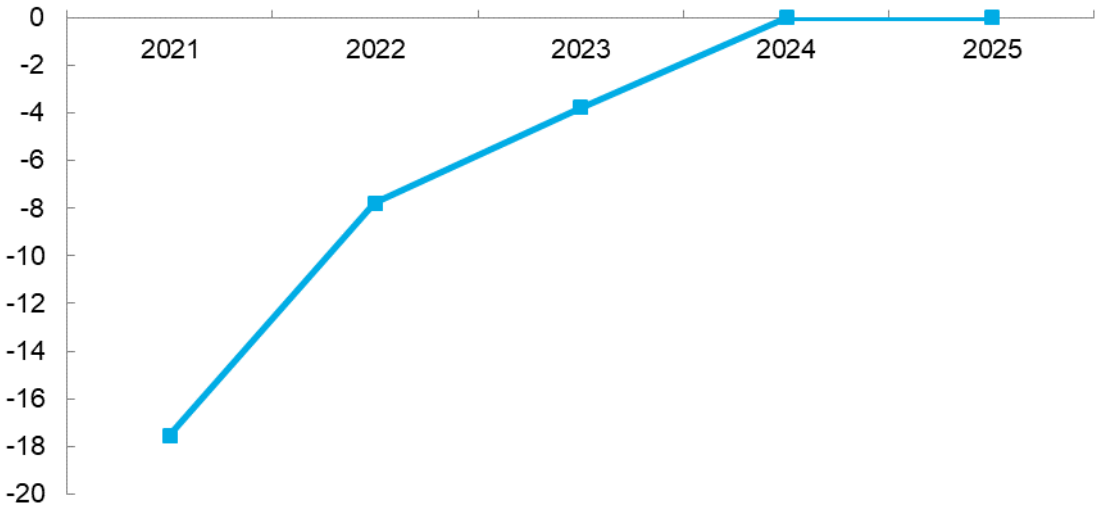
Hier positioniert sich der Kreis Recklinghausen unterhalb des Medians. Hierdurch wird deutlich, dass durch die sozialen Rahmenbedingungen im Kreis Recklinghausen höhere Sozialaufwendungen entstehen und der Umlagebedarf dadurch stärker belastet wird als bei anderen Kreisen.

1.3.4 Plan-Ergebnisse

- Der Kreis Recklinghausen plant 2022 und 2023 mit Defiziten von insgesamt 11,6 Mio. Euro. Mit der damit verbundenen Eigenkapitalreduzierung ist eine Entlastung der kreisangehörigen Kommunen verbunden. Bei der Planung bis 2025 bestehen durch die aktuellen unsicheren Rahmenbedingungen (Pandemie, Ukraine-Krieg) hohe allgemeine haushaltswirtschaftliche Risiken. Darüber hinaus sieht die gpaNRW bei der Planung der Personalaufwendungen zusätzliche haushaltswirtschaftliche Risiken.

Ein Kreis ist gemäß § 53 Abs. 1 KrO NRW i. V. m. § 75 Abs. 2 GO NRW verpflichtet, einen ausgeglichenen Haushalt zu erreichen. Nur dann kann er nachhaltig eigene Handlungsspielräume wahren oder wiedererlangen. Ist ein Haushalt defizitär, muss ein Kreis geeignete Maßnahmen zum Erreichen des Haushaltsausgleichs finden und umsetzen.

Jahresergebnisse Kreis Recklinghausen in Mio. Euro 2021 bis 2025



Für 2021 hat der Kreis Recklinghausen ein Defizit von 17,5 Mio. Euro eingeplant, um mit der damit verbundenen Inanspruchnahme der Ausgleichsrücklage Rücksicht auf die kreisangehörigen Kommunen zu nehmen. Dabei hat der Kreis zwei Mio. Euro Corona-bedingte Haushaltsbelastungen als außerordentlichen Ertrag in den Ergebnisplan eingestellt. Ohne diese vom Gesetzgeber vorgesehene Bilanzierungshilfe beträgt das Defizit 19,5 Mio. Euro. Der mittlerweile vorliegende Entwurf des Jahresabschlusses 2021 sieht einen Jahresüberschuss von 33,4 Mio. Euro vor und damit eine Verbesserung gegenüber der Planung von 50,9 Mio. Euro vor.

Nach dem aktuellen Haushaltsplan 2022 plant der Kreis Recklinghausen für 2022 und 2023 mit Defiziten von 7,8 und 3,8 Mio. Euro. Für die beiden weiteren Jahre der mittelfristigen Planung geht der Kreis von ausgeglichenen Haushalten aus. In allen vier Planjahren erwartet der Kreis keine Haushaltsbelastungen aufgrund der COVID-19-Pandemie.

Mit den beiden Defiziten von insgesamt 11,6 Mio. Euro geht eine weitere Inanspruchnahme der Ausgleichsrücklage einher und damit eine Entlastung der kreisangehörigen Kommunen. In diesem Zusammenhang wird auf das Kapitel 1.3.1 „Haushaltssituation der kreisangehörigen Kommunen“ hingewiesen. Danach haben die Kommunen im Kreis Recklinghausen ein Ergebnis aus

laufender Verwaltungstätigkeit von -184 Euro je Einwohner für 2021 ausgewiesen. Der Kreis Recklinghausen hat aufgrund der finanziellen Situation seiner Kommunen bewusst nicht auskömmliche Jahresergebnisse geplant zur Entlastung der Kommunen.

Eine nachhaltig ausgerichtete Haushaltsplanung ist transparent. Ein Kreis muss seine Haushaltsansätze realistisch und hinsichtlich Risiken und Chancen ausgewogen planen. In der nachfolgenden Tabelle hat die gpaNRW bei wichtigen Ertrags- und Aufwandspositionen das letzte Ist-Ergebnis mit dem Ergebnis des letzten Planjahres der mittelfristigen Finanzplanung verglichen. Danach erfolgt eine kurze Einordnung des Planungsverhaltens.

Vergleich Ist-Ergebnis 2020 und Plan-Ergebnis 2025 - wesentliche Veränderungen

Kennzahlen	2020 in Mio. Euro	2025 in Mio. Euro	Differenz in Mio. Euro	Jährliche Änderung in Prozent
Erträge				
Schlüsselzuweisungen *	21,90	32,78	11	8,4
Zuwendungen und allgemeine Umlagen (ohne Schlüsselzuweisungen und allg. Kreisumlage)	56,31	39,56	-17	-6,8
Kostenerstattungen und Kostenumlagen	635	689	54	1,6
Aufwendungen				
Personalaufwendungen	118	130	12	2,0
Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen	103	84,75	-19	-3,9
Landschaftsumlage	173	208	35	3,8
Transferaufwendungen (ohne Landschaftsumlage)	735	826	91	2,4

* Für schwankungsanfällige Positionen wie den Schlüsselzuweisungen hat die gpaNRW den Durchschnittswert der Jahre 2016 bis 2020 verwendet.

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 bzw. Ist-Daten, Umsetzungskonzepte sowie sonstige zurzeit objektiv absehbare Entwicklungen stützen. Zusätzliche haushaltswirtschaftliche Risiken widersprechen einer nachhaltig ausgerichteten Haushaltswirtschaft.

In ihren Analysen konzentriert die gpaNRW sich vorrangig auf zusätzliche haushaltswirtschaftliche Risiken bzw. Chancen. Diese beziehen wir in die Bewertung der Plan-Ergebnisse ein.

Erträge:

Bei den **Schlüsselzuweisungen** erwartet der Kreis Recklinghausen eine Steigerung von 2021 nach 2022 um 23 Prozent auf einen Höchstwert von 38,7 Mio. Euro. Der Durchschnittswert der

Jahre 2016 bis 2020 beträgt lediglich 21,9 Mio. Euro. Die Steigerung entspricht der zum Zeitpunkt der Planung vorliegende Modellrechnung zum Gemeindefinanzierungsgesetz (GFG) 2022 des Landes aus November 2021. Die mittlerweile vorliegende Festsetzung sieht nur eine geringe Abweichung um 0,06 Mio. Euro vor. Die deutliche Erhöhung im Jahr 2022 ist auf eine Aufstockung der verteilbaren Finanzausgleichsmasse durch das Land zurückzuführen. Diese einmalige Aufstockung ist jedoch kreditiert und soll in späteren Haushaltsjahren von der erwarteten steigenden Verbundmasse wieder abgezogen werden. Dementsprechend setzt der Kreis bei der mittelfristigen Planung 2023 bis 2025 auf den Planwert 2021 auf und liegt mit den Steigerungsraten unterhalb der Orientierungsdaten des Landes[4].

Bei den **Zuwendungen und allgemeinen Umlagen** plant der Kreis bis 2025 mit einem Rückgang von 17 Mio. Euro. Nicht einbezogen sind hier die Schlüsselzuweisungen und die allgemeine Kreisumlage. Der Rückgang ist auf den Wegfall der Breitbandförderung ab 2023 zurückzuführen (rund 20 Mio. Euro). In gleicher Höhe reduzieren sich auch die entsprechenden Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen. Aufgrund steigender Sozialleistungen plant der Kreis auch mit entsprechenden Ertragssteigerungen bei den **Kostenerstattungen und Kostenumlagen**. Hier sind vor allem die Bundesbeteiligungen an den Leistungen des Jobcenters veranschlagt. Zusätzliche haushaltswirtschaftliche Risiken sind hier nicht ersichtlich.

Aufwendungen:

Die **Personalaufwendungen** (Gehaltsaufwendungen, Zuführung zu Personalrückstellungen) steigen von 2020 bis 2025 um zwölf Mio. Euro oder um zwei Prozent jährlich. Der Kreis berücksichtigt bei der Planung für 2022 bereits die feststehende Tariferhöhung zum 01. April 2022 sowie eine entsprechende kalkulatorische Besoldungserhöhung. Für die mittelfristige Planung bis 2025 wird bei den reinen Gehaltsaufwendungen eine Steigerung von einem Prozent eingeplant. In der Regel wirken sich die nicht planbare Fluktuation (Krankheitsfälle, Personalabgänge) aufwandsmindernd aus. Ob damit die Tarif- und Besoldungssteigerungen, die erfahrungsgemäß über einem Prozent liegen, kompensiert werden können, ist mit Unsicherheiten behaftet.

- Die gpaNRW sieht daher bei der Planung der Personalaufwendungen ein zusätzliches haushaltswirtschaftliches Risiko.

Die **Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen** gehen aufgrund des Wegfalls der Breitbandförderung zurück (siehe Zuwendungen und allgemeine Umlagen). Bei den Unterhaltungsaufwendungen für das Sachanlagevermögen sind zwar keine oder nur geringe Preissteigerungen in den Planjahren 2021 bis 2025 berücksichtigt. Der Kreis versucht aber hier grundsätzlich durch eine auskömmliche Planung Risiken auszuschließen. Dies wird durch die regelmäßigen Verbesserungen im Jahresabschluss bestätigt.

Die **Landschaftsumlage** steigt ausgehend vom Ist-Ergebnis 2020 bis 2025 um 35 Mio. Euro. Das entspricht einer jährlichen durchschnittlichen Steigerung von 3,8 Prozent. Für die Planung 2022 nimmt der Kreis die Daten aus dem Haushaltsplanentwurf des LWL mit einem Hebesatz von 15,55 Prozent. Bei den **Transferaufwendungen (ohne Landschaftsumlage)** sind im Wesentlichen die sozialen Leistungen der Fachbereiche „Soziales“ und „Jobcenter“ geplant. Der

[4] Orientierungsdaten 2022 – 2025, Runderlass des Ministeriums für Heimat, Kommunales, Bau und Gleichstellung des Landes NRW vom 17. August 2021, Az. 304-46.05.01-264/21

Kreis berücksichtigt bei der Planung die gesetzlichen Rahmenbedingungen sowie die Entwicklung der Fallzahlen.

Plan-Daten unterliegen naturgemäß haushaltswirtschaftlichen Risiken. Aktuell werden diese verstärkt durch:

- die Unsicherheiten der weiteren konjunkturellen Entwicklung,
- die weiteren finanziellen Auswirkungen der COVID-19-Pandemie sowie
- durch die noch nicht abschätzbaren Auswirkungen des Ukraine-Krieges.

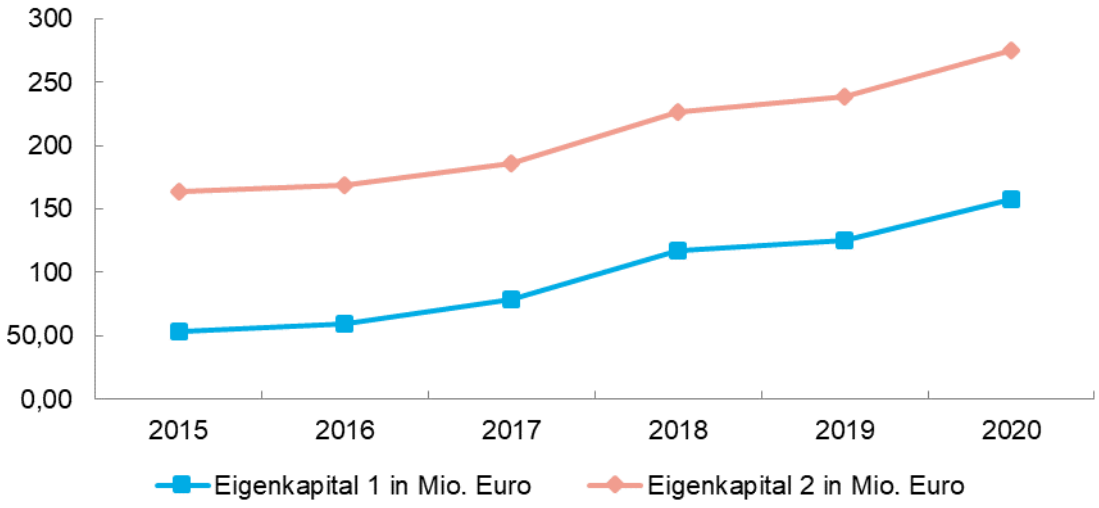
Die gpaNRW hat diese Unsicherheiten bei der Analyse der Plan-Ergebnisse berücksichtigt. Neben den dadurch generell hohen allgemeinen haushaltswirtschaftlichen Risiken sieht die gpaNRW lediglich bei der Planung der Personalaufwendungen ein zusätzliches Risiko. Bei den weiteren stichprobenartig geprüften Erträgen und Aufwendungen haben sich darüber hinaus keine weiteren Hinweise auf zusätzliche Risiken ergeben.

1.3.5 Eigenkapital

➔ Der Kreis Recklinghausen verfügt aufgrund der positiven Ergebnisentwicklung der letzten Jahre über eine solide Eigenkapitalausstattung. Auch nach Abzug der Corona-bedingten Haushaltsbelastungen ist der Kreis derzeit von einer bilanziellen Überschuldung weit entfernt.

Ein Kreis sollte positives Eigenkapital haben und darf gemäß § 53 Abs. 1 KrO NRW i. V. m. § 75 Abs. 7 GO NRW nicht überschuldet sein. Je mehr Eigenkapital er hat, desto weiter ist er von der gesetzlich verbotenen Überschuldung entfernt.

Eigenkapital Kreis Recklinghausen in Mio. Euro 2015 bis 2020



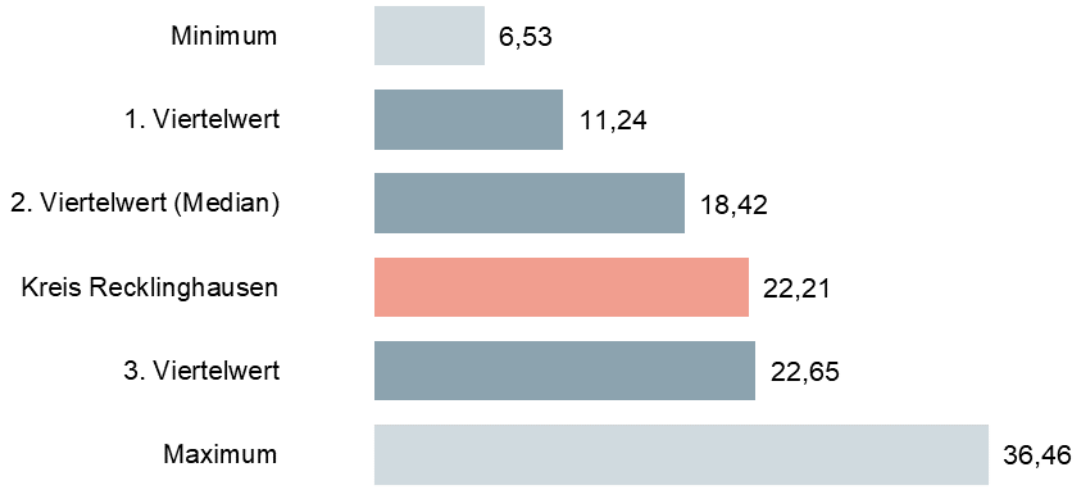
Die einzelnen Positionen des Eigenkapitals stehen in der Anlage 4 dieses Teilberichtes.

Im Betrachtungszeitraum hat sich das Eigenkapital des **Kreises Recklinghausen** von 53 Mio. Euro im Jahr 2015 auf 157 Mio. Euro in 2020 erhöht und damit fast verdreifacht. Ursächlich für die deutliche Steigerung sind im Wesentlichen die positiven Jahresergebnisse im Betrachtungszeitraum. Die Überschüsse sind jeweils der Ausgleichsrücklage zugeführt worden, so dass diese Ende 2020 einen Bestand von 118 Mio. Euro aufweist. Mit dieser Höhe kann die Ausgleichsrücklage ihrer Funktion als Risikovorsorge wirkungsvoll nachkommen. Der positive finanzielle Verlauf der letzten Jahre und die damit verbundene Eigenkapitalverstärkung werden auch auf der Aktivseite der Bilanz deutlich. So haben sich die liquiden Mittel im Eckjahresvergleich von 2015 zu 2020 um 47 Mio. Euro erhöht.

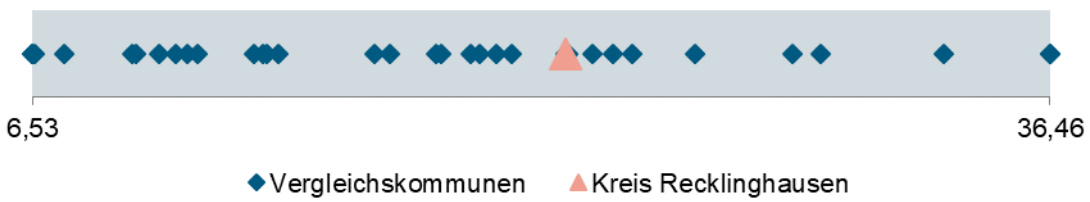
Der Kreis hat für 2021 bis 2025 mit Jahresfehlbeträgen von insgesamt 29,1 Mio. Euro geplant, um den kreisangehörigen Raum zu entlasten. Durch die voraussichtliche Verbesserung im Jahresabschluss 2021 von rund 50,9 Mio. Euro wird sich das Eigenkapital entgegen der Planung nochmals deutlich erhöhen.

Im interkommunalen Vergleich positioniert sich die Eigenkapitalausstattung des Kreises Recklinghausen wie folgt:

Eigenkapitalquote 1 in Prozent 2020



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



Berücksichtigt man beim wirtschaftlichen Eigenkapital zusätzlich die Sonderposten für Zuwendungen, positioniert sich der Kreis Recklinghausen ebenfalls oberhalb des Medianwertes.

Eigenkapitalquote 2 in Prozent 2020

Kreis Recklinghausen	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
38,74	22,37	32,16	34,48	39,01	49,96	31

Für das Jahr 2020 ist zu berücksichtigen, dass der im Jahresabschluss ausgewiesene Überschuss in der Ergebnisrechnung von 32,6 Mio. Euro außerordentliche Erträge in Höhe von 10,3 Mio. enthält. Dabei handelt es sich um die Corona-bedingten Haushaltsbelastungen, die der Kreis gemäß § 5 Abs. 5 des NKF-CIG ermittelt und in die Ergebnisrechnung eingestellt hat. Nach 2025 ist diese Bilanzierungshilfe entweder nach § 6 Abs. 1 NKF-CIG über längstens 50 Jahre erfolgswirksam abzuschreiben oder nach § 6 Abs. 2 NKF-CIG erfolgsneutral in Anteilen gegen das Eigenkapital auszubuchen. Eine Entscheidung hierüber hat der Kreis noch nicht getroffen. In beiden Fällen wird dadurch das Eigenkapital gemindert.

Nachfolgend werden daher die Eigenkapitalquoten ohne die Bilanzierungshilfe nach dem NKF-CIG dargestellt.

Eigenkapitalquoten ohne Bilanzierungshilfe NKF-CIG in Prozent 2020

Grund- und Kennzahlen	Kreis Recklinghausen	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Eigenkapitalquote 1 ohne Bilanzierungshilfe NKF-CIG	21,06	6,05	10,75	17,36	21,21	35,53	31
Eigenkapitalquote 2 ohne Bilanzierungshilfe NKF-CIG	37,84	21,27	31,27	34,48	38,47	49,65	31

Betrachtet man die Eigenkapitalentwicklung des Kreises Recklinghausen auf Ebene der Gesamtabschlüsse hat sich von 2015 bis 2020 ebenfalls eine deutliche Steigerung ergeben (+95 Mio. Euro). Im Vergleichsjahr 2018 gehört der Kreis Recklinghausen mit einer Gesamteigenkapitalquote 1 von 19,73 Prozent zur Hälfte der Vergleichskreise mit der besseren Gesamteigenkapitalausstattung.

1.3.6 Schulden und Vermögen

In die Bewertung der Haushaltssituation bezieht die gpaNRW die Schuldenlage der Kreise ein. Einen besonderen Fokus richten wir dabei auf die Verbindlichkeiten. Hierbei berücksichtigen wir, um den unterschiedlichen Ausgliederungsgraden Rechnung zu tragen, die Verbindlichkeiten aus dem Gesamtabschluss. Falls kein Gesamtabschluss aufzustellen ist, beziehen wir die Verbindlichkeiten der Mehrheitsbeteiligungen und Sondervermögen ein. Des Weiteren stellen wir dar, inwieweit beim Gebäude- und Infrastrukturvermögen des Kreises Reinvestitionsbedarfe bestehen und welche Auswirkungen die hieraus resultierenden Finanzierungsbedarfe auf die Entwicklung der Verbindlichkeiten haben könnten.

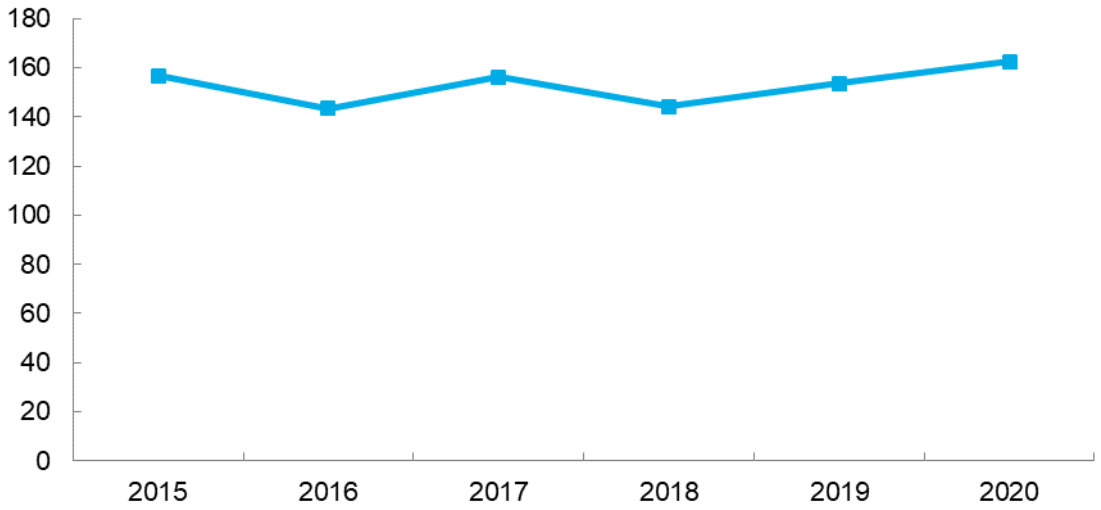
- Der Kreis Recklinghausen gehört sowohl im Kernhaushalt als auch auf Konzernebene zu den Kreisen mit der niedrigsten Pro-Kopf-Verschuldung. Der Kreis verfügt über eine gute Selbstfinanzierungskraft, so dass mit den erzielten Liquiditätsüberschüssen umfangreiche Investitionen mitfinanziert werden können.

- Einige der Schulgebäude und der Sporthallen haben bei einer bilanziellen Betrachtung nur noch geringe Restnutzungsdauern. Hier sind jedoch bereits umfangreiche Sanierungsmaßnahmen geplant. Risiken für den Haushalt aufgrund der Altersstruktur sind nicht zu erkennen.

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 eines Kreises.

1.3.6.1 Verbindlichkeiten

Gesamtverbindlichkeiten Konzern Kreis Recklinghausen in Mio. Euro 2015 bis 2020



Bei den Gesamtverbindlichkeiten 2015 bis 2020 hat die gpaNRW die Daten aus den Gesamtabschlüssen des Kreises Recklinghausen verwendet. In den Gesamtabschlüssen hat der Kreis neben dem Kernhaushalt die Einzelabschlüsse der Vestischen Straßenbahnen GmbH und der Vestischen Grunderwerbs- und Vermögensgesellschaft Kreis Recklinghausen mbH (VGV) konsolidiert. Nähere Ausführungen zur Beteiligungsstruktur und zum Beteiligungsmanagement des Kreises Recklinghausen sind im Teilbericht „Beteiligungen“ zu finden. Eine Aufschlüsselung der Verbindlichkeiten nach den einzelnen Bilanzpositionen findet sich in der Tabelle 5 im Anhang dieses Teilberichts.

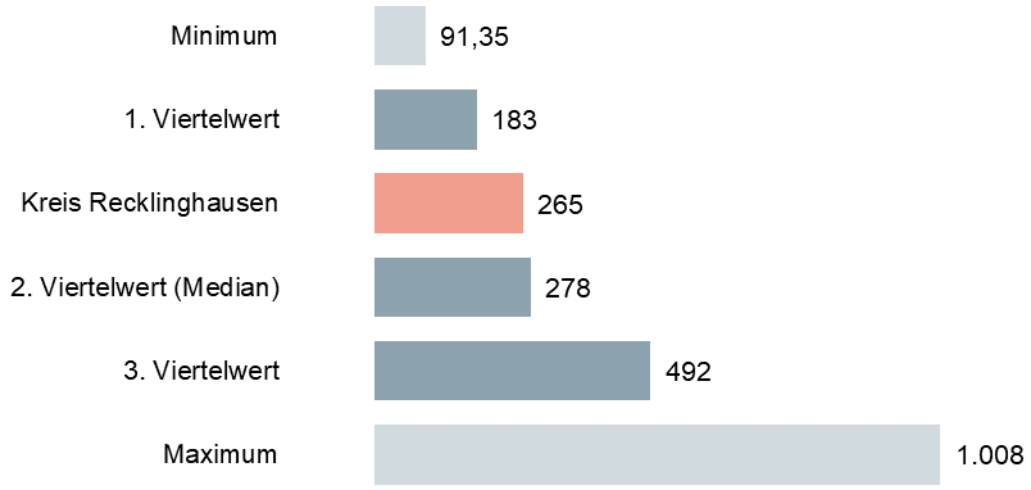
Im betrachteten Zeitraum haben sich die Gesamtverbindlichkeiten um sechs Mio. Euro auf 163 Mio. Euro erhöht. Das entspricht einer Steigerung von vier Prozent. Der Anstieg der Verbindlichkeiten ist auf die sonstigen Verbindlichkeiten zurückzuführen. Hier werden vor allem die Ver-

bindlichkeiten aus Transferleistungen abgebildet und beinhalten die Rückzahlungsverpflichtungen des Kreises gegenüber den kreisangehörigen Kommunen aufgrund der Abrechnung von sozialen Leistungen.

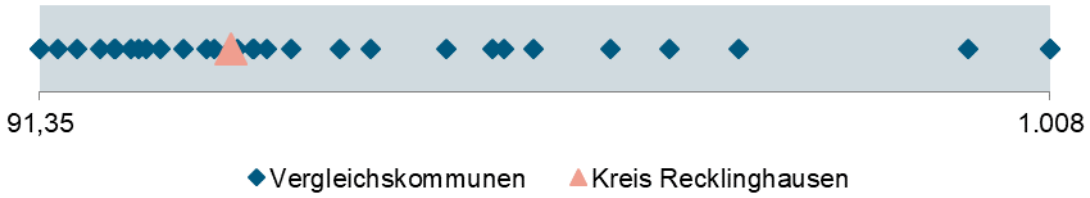
Positiv zu werten für den Handlungsspielraum des Kreises ist der Rückgang der Kreditverbindlichkeiten um 18 Mio. Euro. Der Kreis konnte allein von 2019 nach 2020 Investitionskredite in Höhe von 8,4 Mio. Euro abbauen. Bei den Ende 2020 bilanzierten Krediten zur Liquiditätssicherung von 3,6 Mio. Euro handelt es sich ausschließlich um Kredite aus dem Landesförderprogramm „Gute Schule 2020“. Das Land übernimmt in voller Höhe die Zins- und Tilgungsleistungen, so dass der Kreis faktisch auf keine Kredite zur Sicherstellung der Liquidität angewiesen ist.

Bei den meisten Kreisen in NRW liegt aufgrund der Befreiungsmöglichkeit nach § 116a GO NRW kein aktueller Gesamtabschluss mehr vor. In diesen Fällen hat die gpaNRW die Verbindlichkeiten des Kernhaushaltes mit denen der Mehrheitsbeteiligungen unter Berücksichtigung wesentlicher Verflechtungen saldiert. Diese hilfsweise ermittelten Gesamtverbindlichkeiten sowie die Verbindlichkeiten aus den vorliegenden Gesamtabschlüssen bilden zusammen die Kennzahl „Gesamtverbindlichkeiten Konzern“.

Gesamtverbindlichkeiten Konzern je Einwohner in Euro 2020



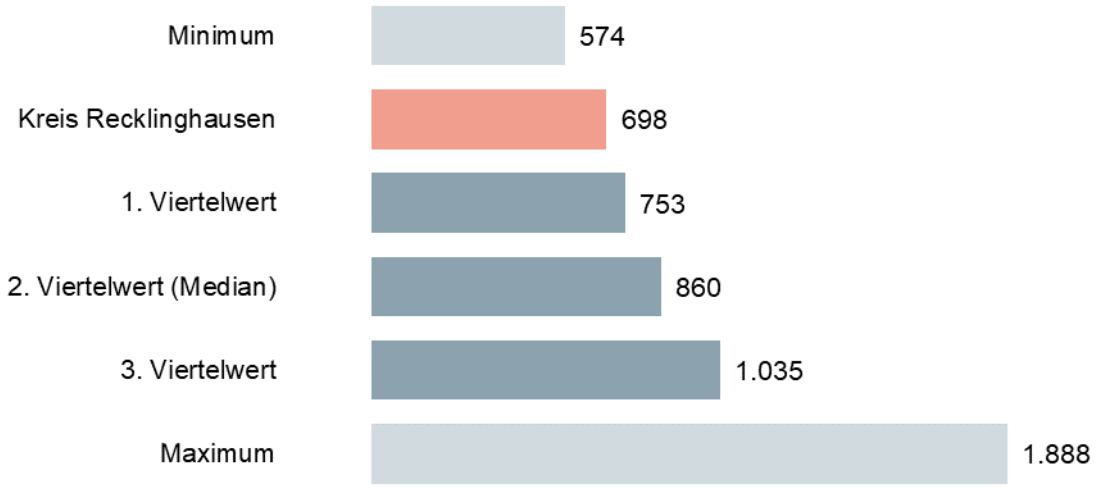
In den interkommunalen Vergleich sind 30 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



Der Kreis Recklinghausen gehört zur Hälfte der Vergleichskreise mit den niedrigen Werten. Bezieht man bei der Schuldenbetrachtung neben den Verbindlichkeiten auch die Rückstellungen

und die Sonderposten für den Gebührenausgleich mit ein, ergibt sich für den Kreis Recklinghausen folgende Positionierung:

Schulden je Einwohner in Euro 2020

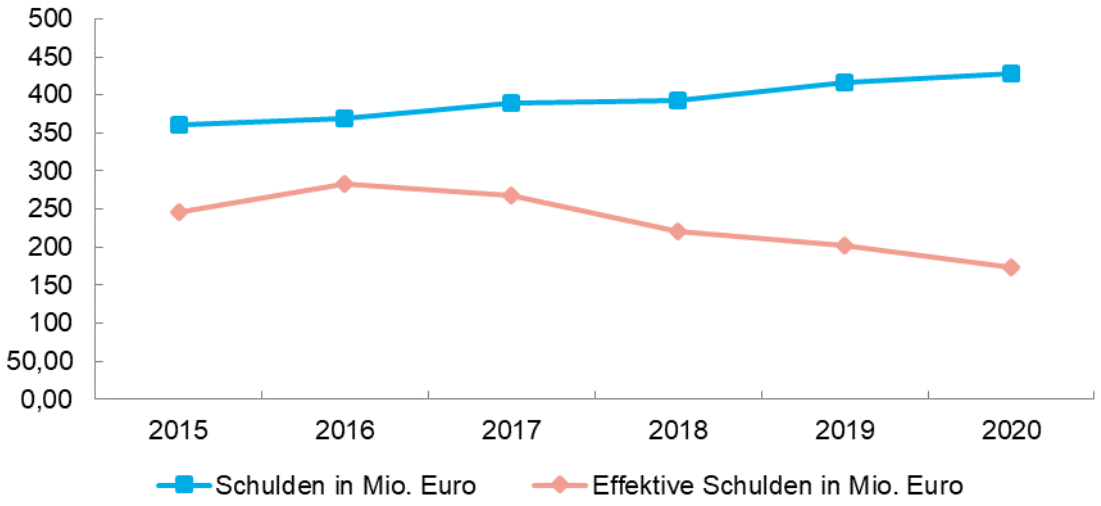


In den interkommunalen Vergleich sind 31 Werte eingeflossen. Nur drei der Vergleichskreise weisen im Kernhaushalt einer geringere Pro-Kopf-Verschuldung aus als der Kreis Recklinghausen.

1.3.6.2 Effektivverschuldung

Den Schulden stehen in der Regel Vermögenspositionen gegenüber, die zur Schuldentilgung eingesetzt werden können. Es handelt sich dabei um Umlaufvermögen wie die liquiden Mittel und kurzfristige Forderungen. Daher erweitert die gpaNRW die Analyse der Schulden um diese Positionen. Bei der Berechnung der Effektivverschuldung werden die liquiden Mittel und Forderungen von den Schulden abgezogen.

Schulden und effektive Schulden Kreis Recklinghausen in Mio. Euro 2015 bis 2020



Das liquidierbare und zur Schuldentilgung einsetzbare Umlaufvermögen verringert die jährliche effektive Schuldenlast. Die Schulden haben sich vor allem aufgrund der Rückstellungen im Betrachtungszeitraum um 68 Mio. Euro erhöht. Die liquiden Mittel und die Forderungen sind im gleichen Zeitraum um 140 Mio. Euro angewachsen. Die effektive Schuldenlast des Kreises Recklinghausen ist daher im Zeitraum 2015 bis 2020 zurückgegangen und beträgt Ende 2020 173 Mio. Euro. Das entspricht einem einwohnerbezogenen Wert von 282 Euro.

Effektive Schulden je Einwohner in Euro 2020

Kreis Recklinghausen	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
282	165	532	695	818	1.016	31

Nur einer der Vergleichskreise kann eine geringere Effektivverschuldung aufweisen als der Kreis Recklinghausen.

1.3.6.3 Reinvestitionsbedarfe beim Gebäude- und Infrastrukturvermögen

Die Höhe der Verbindlichkeiten und die Vermögenswerte stehen in Beziehung zueinander. Investitionsmaßnahmen werden im Regelfall durch Kreditaufnahmen finanziert. Kreise, die in der Vergangenheit viel investiert haben, haben dadurch tendenziell höhere Verbindlichkeiten aufgebaut gegenüber Kreisen, die vergleichsweise wenig investiert haben. 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 weitere 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.

Anlagenabnutzungsgrade in Prozent 2020

Vermögensgegenstand	GND in Jahren	Durchschnittliche RND in Jahren	Anlagenabnutzungsgrad in Prozent
Verwaltungsgebäude	65	31	52
Schulgebäude (Berufskollegs)	65	22	66
Sporthallen	40	11	73
Straßen	40	18	55

GND=Gesamtnutzungsdauer, RND= Restnutzungsdauer

Der Kreis hat sich bei seinem Gebäudebestand für mittlere bis eher längere Nutzungszeiträume entschieden. Grundsätzlich verringert sich durch einen längeren Nutzungszeitraum die jährliche Belastung durch die Abschreibungen, da der Vermögensgegenstand über einen längeren Zeitraum abgeschrieben wird. So gehört der Kreis Recklinghausen 2020 mit einem Anteil von 1,6 Prozent der Abschreibungen an den gesamten ordentlichen Aufwendungen zum Viertel der Vergleichskreise mit der niedrigsten Abschreibungsintensität. Gleichzeitig steigt aber auch das Risiko von vorzeitigen außerplanmäßigen Abschreibungen und Ersatzbeschaffungen, wenn der Vermögensgegenstand nicht das Ende seines geplanten Nutzungszeitraumes erreicht.

Bei den Straßen variiert die zulässige Gesamtnutzungsdauer seit 2008 zwischen 50 und 60 Jahren. Aktuell gilt eine maximale Nutzungsdauer von 60 Jahren. Der Kreis Recklinghausen hat sich für eine Nutzungsdauer von 40 Jahren entschieden und bleibt damit unterhalb des höchsten Wertes der Spannbreite. Für Wege, Plätze und Parkflächen in einfacher Bauart setzt der Kreis eine Nutzungsdauer von 20 Jahren an.

Bei den Verkehrsflächen des Kreises ergibt sich ein unauffälliger Abnutzungsgrad von 55 Prozent. Wie sich der Zustand der Verkehrsflächen darstellt und welche Steuerungs- und Optimierungspotenziale vorhanden sind, wird im Teilbericht „Verkehrsflächen“ näher erläutert.

Bei den Schulgebäuden (Berufskollegs) und den dazugehörigen Sporthallen ergeben sich bei einer rein bilanziellen Betrachtung durchschnittliche Restnutzungsdauern von 22 bzw. elf Jahren und damit bereits fortgeschrittene Abnutzungsgrade von 66 bzw. 73 Prozent. Der Kreis Recklinghausen hält in seinem Kreisgebiet acht Berufskollegs vor. Die Berufskollegs sind in der Anlagenbuchhaltung der Kreisverwaltung nach den einzelnen Gebäudeteilen erfasst. Während einige Gebäudeteile noch lange Restnutzungsdauern von über 40 Jahren aufweisen, haben zehn Gebäudeteile nur noch eine Restnutzungsdauer von fünf Jahren und darunter. Hierbei ist

zu berücksichtigen, dass der Kreis in den vergangenen Jahren vor allem konsumtive Sanierungsmaßnahmen durchgeführt hat. Diese tragen zu einem guten Gebäudezustand bei, führen jedoch zu keiner Verlängerung der Nutzungsdauer. Weitere umfangreiche investive Sanierungsmaßnahmen sind bereits geplant. Allein von 2022 bis 2025 plant der Kreis bei den Berufskollegs mit Investitionen von rund 22 Mio. Euro. Hervorzuheben ist hier die Komplettsanierung des Berufskollegs Dorsten mit zwölf Mio. Euro.

Von den sieben bilanzierten Sporthallen werden vier Sporthallen Ende 2022 am Ende ihrer geplanten Gesamtnutzungsdauer angelangt sein. Bei drei dieser Sporthallen sind jedoch ebenfalls bereits umfangreiche Sanierungsmaßnahmen von insgesamt 7,6 Mio. Euro geplant.

Das größte Investitionsvorhaben des Kreises Recklinghausen ist die umfangreiche Sanierung des Kreishauses mit einem Gesamtvolumen von rund 100 Mio. Euro. Dazu sind im Haushalt 2022 bis 2025 investive Auszahlungen von insgesamt 45,5 Mio. Euro eingeplant. Mit dem Straßenverkehrsamt in Marl wird ein weiteres Verwaltungsgebäude umfassend saniert oder neu gebaut (Entscheidung steht noch aus).

Die Investitionen in den Gebäudebestand führen jeweils zu einer Verlängerung der Nutzungsdauern und wirken sich positiv auf die Abnutzungsgrade aus. Darüber hinaus tragen die Investitionen zum Substanzerhalt des bilanzierten Anlagevermögens bei. Dieses hat sich von 2015 bis 2020 von 206 Mio. Euro um 22 Mio. Euro auf 184 Mio. Euro reduziert. Der Kreis konnte daher in den letzten Jahren den durch Abgänge und Abschreibungen bedingten Werteverzehr nicht durch neue Investitionen ausgleichen. Inwieweit bilanziellen Abschreibungen und Vermögensabgängen neue Investitionen gegenüberstehen, wird durch die Investitionsquote ausgedrückt. Im Betrachtungszeitraum liegt diese für das Gebäudevermögen bei rund 35 Prozent. Eine dauerhaft unter 100 Prozent liegende Investitionsquote führt zum Substanzverlust des Anlagevermögens. Durch das umfangreiche Maßnahmenpaket bei den Gebäuden wird dieser bilanzielle Werteverlust aufgehalten und neues Vermögen wieder aufgebaut.

Die Investitionen in den Gebäudebestand sind Teil einer nachhaltigen Investitionsstrategie des Kreises Recklinghausen. Ziel ist der langfristige Erhalt von Werten und Anlagegütern des Kreises für die Bürger und die Städte. Im Vorbericht zum Haushalt 2022 wird dazu ausgeführt:

- Die Investitionsstrategie sieht vor, dass in 15 Jahren alle Gebäude des Kreises Recklinghausen in einem zeitgemäßen, funktionalen und attraktiven Zustand sind, klimaschonend, sicher und wirtschaftlich betrieben werden, auf wenige Kernliegenschaften reduziert sind und alle dauerhaften Aufgaben in eigenen Gebäuden untergebracht werden.

Die gpaNRW begrüßt es, dass der Kreis Recklinghausen seine Baumaßnahmen als Teil einer strategischen Ausrichtung durchführt und die Themen Nachhaltigkeit und Klimaschutz dabei handlungsleitend sind.

Wie sich die Investitionstätigkeit auf die Finanzplanung auswirkt, wird im folgenden Kapitel näher betrachtet.

1.3.6.4 Salden der Finanzplanung (künftiger Finanzierungsbedarf)

Von 2015 bis 2020 erzielt der Kreis Recklinghausen einen Finanzmittelüberschuss von 96 Mio. Euro. Ursächlich hierfür sind die Überschüsse aus laufenden Verwaltungstätigkeit im gleichen

Zeitraum von 122 Mio. Euro. Der Kreis konnte in den letzten Jahren Investitionen aus eigenen liquiden Mitteln finanzieren und darüber hinaus erheblich Liquidität aufbauen. Ende 2020 beträgt der Bestand an liquiden Mitteln 120 Mio. Euro.

Die folgende Tabelle zeigt, inwieweit künftig Finanzierungsbedarfe bestehen oder ob der Kreis in der Lage ist, die von ihm geplanten Auszahlungen vollständig aus laufenden und investiven Einzahlungen zu decken. Die Tabelle bietet damit Informationen, aus denen die zukünftige Entwicklung der Verbindlichkeiten abgeleitet werden kann.

Salden der Finanzrechnung Kreis Recklinghausen in Mio. Euro 2022 bis 2025

Kennzahlen	2021	2022	2023	2024	2025
Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit	-2,3	8,77	15,74	20,35	20,82
+ Saldo aus Investitionstätigkeit	-25,3	-65,73	-20,87	-32,65	-29,95
= Finanzmittelüberschuss/ -fehlbetrag	**-27,61**	**-56,96**	**-5,14**	**-12,31**	**-9,13**
+ Saldo aus Finanzierungstätigkeit	-3,18	-3,31	-3,45	-3,54	-3,24
= Änderung des Bestandes an eigenen Finanzmitteln	**-30,79**	**-60,27**	**-8,58**	**-15,85**	**-12,37**

Der Kreis Recklinghausen plant bis auf 2021 im gesamten Betrachtungszeitraum mit einem positiven Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit. Der mittlerweile vorliegende Entwurf des Jahresabschlusses 2021 sieht im Ergebnis ebenfalls einen positiven Saldo von 54,8 Mio. Euro vor. Mit den positiven Salden ist der Kreis in der Lage, die Tilgung der Investitionskredite zu finanzieren. Die Selbstfinanzierungskraft des Kreises stellt sich daher auch in den kommenden Jahren positiv dar.

Der Kreis Recklinghausen plant mit dem aktuellen Haushalt 2022 eine umfangreiche Investitionstätigkeit. Von 2021 bis 2025 sind Auszahlungen für Baumaßnahmen in Höhe von 171 Mio. Euro vorgesehen. Schwerpunkt ist dabei die bereits begonnene Sanierung des Kreishauses mit einem Volumen von 45,5 Mio. Euro. Von 2026 bis 2028 werden für diese Maßnahme weitere 49,5 Mio. Euro eingeplant. Neben den Baumaßnahmen ist für 2022 der Erwerb mehrerer Finanzanlagen in Höhe von 30 Mio. Euro vorgesehen. Durch den Erwerb will der Kreis aufgrund seines hohen Kassenbestandes die Zahlung von Verwahrentgelten vermeiden.

Zur Finanzierung seiner investiven Auszahlungen plant der Kreis Recklinghausen neben Zuwendungen und Zuschüssen Dritter vor allem den Einsatz eigener liquider Mittel. Die Aufnahme von Investitionskrediten ist nicht vorgesehen. Durch diese Herangehensweise bleiben Handlungsspielräume für zukünftige Generationen erhalten.

Nach Auskunft des Kreises ist allerdings zu beachten, dass ein zweistelliger Millionenbetrag innerhalb der liquiden Mittel für künftige Pensionszahlungen reserviert ist daher nicht für eine investive Verwendung zur Verfügung steht. Aufgrund der umfangreichen Investitionstätigkeit können mittelfristig wieder Investitionskredite erforderlich werden.

1.4 Haushaltssteuerung

Im folgenden Abschnitt analysiert die gpaNRW die Haushaltssteuerung des Kreises. Sie geht dazu näher auf folgende Themen ein:

- Informationen zur Haushaltssituation,
- Wirkung der kommunalen Haushaltssteuerung,
- Ermächtigungsübertragungen und
- Fördermittelmanagement.

1.4.1 Informationen zur Haushaltssituation

➔ **Feststellung**
Der Kreis Recklinghausen kann die Fristen zur Aufstellung, Feststellung und Anzeige der Haushaltspläne und Jahresabschlüsse nahezu einhalten. Unterjährige Informationen über den Stand der Haushaltsbewirtschaftung erhalten die Entscheidungsträger über einen Budgetbericht. Hier sieht die gpaNRW noch Optimierungsmöglichkeiten.

Ein Kreis sollte stets aktuelle Informationen zur Haushaltssituation haben. Die gpaNRW hält es daher für wichtig, dass Kreise die Fristen für die Anzeige der Haushaltssatzung nach § 53 Abs. 1 KrO i. V. m. § 80 Abs. 5 S. 2 GO NRW sowie für die Aufstellung und Feststellung der Jahresabschlüsse (§ 53 Abs. 1 KrO NRW i. V. m. § 95 Abs. 5 S. 2 GO NRW sowie § 96 Abs. 1 GO NRW) einhalten.

Unabhängig hiervon sollten die Führungskräfte eines Kreises für ihre jeweiligen Zuständigkeitsbereiche über den Stand der Haushaltsbewirtschaftung informiert sein. Darauf aufbauend sollten die Organisationseinheiten der Landrätin bzw. dem Landrat 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 Landrätin bzw. ein Landrat sowie eine Kämmerin bzw. 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.

Beim **Kreis Recklinghausen** werden die Fristen zur Aufstellung, Feststellung und Anzeige der Haushaltspläne und Jahresabschlüsse fast vollständig eingehalten. Die Zuleitung des aufgestellten Jahresabschlusses erfolgt regelmäßig im Mai des Folgejahres und damit nicht ganz innerhalb der gesetzlich vorgegebenen Frist (bis zum 31. März des Folgejahres). Durch die Aufstellung des Jahresabschlusses vor dem Sommer liegen dem Kreis jedoch rechtzeitig vor der Haushaltsplanung die Ergebnisse des Vorvorjahres vor und können bei der Planung bereits berücksichtigt werden.

Die Gesamtabschlüsse werden fristgerecht im September des Folgejahres aufgestellt und im November durch den Kreistag bestätigt. Der Kreis Recklinghausen hat von der Möglichkeit der Befreiung nach § 116a GO NRW keinen Gebrauch gemacht, sondern auch für die Jahre 2019

und 2020 jeweils einen Gesamtabschluss aufgestellt. Weiterführende Erläuterungen zu den Beteiligungen des Kreises finden sich im Teilbericht „Beteiligungen“.

Unterjährige Informationen über den Verlauf der Haushaltsbewirtschaftung erhält der Kreis über einen Budgetbericht zum Stichtag 30. Juni jeden Jahres. Die Fachbereiche melden hierzu der Kämmerei die wesentlichen Änderungen gegenüber der Ergebnisplanung für ihre zuständigen Budgets. Die Kämmerei erstellt daraus einen Gesamtbericht mit einer Prognose des voraussichtlichen Jahresergebnisses. In dem Gesamtbericht finden sich neben einer übersichtlichen tabellarischen Aufstellung der Veränderungen auch ausführliche textliche Erläuterungen. Darüber hinaus werden auch seit 2020 die coronabedingten finanziellen Belastungen des Haushalts dargestellt.

Der Schwerpunkt des Budgetberichts liegt auf den Veränderungen des Ergebnisplanes. Aussagen zur Ausführung des Finanzplanes mit einem aktuellen Stand zu wichtigen Investitionsmaßnahmen, zur Entwicklungen der Liquidität und der Kredite werden dagegen nicht gemacht.

➔ **Empfehlung**
Die gpaNRW empfiehlt, das unterjährige Finanzberichtswesen um Aussagen zur Ausführung des Finanzplans (Investitionsmaßnahmen, Liquidität, Kredite) zu erweitern.

Der Kreis Recklinghausen plant einen weiteren softwareunterstützten Ausbau des Finanzcontrollings beim Fachbereich Finanzen. Auch soll perspektivisch der Budgetbericht quartalsweise erstellt und dem Verwaltungsvorstand und dem Kreistag als Information zur Verfügung gestellt werden.

1.4.2 Wirkung der kommunalen Haushaltssteuerung

➔ **Feststellung**
Der Kreis Recklinghausen hat in den letzten Jahren intensiv Haushaltskonsolidierung betrieben. Damit konnten jedoch die steigenden Aufwendungen nicht kompensiert werden. Mittelfristig werden neben den Personalaufwendungen vor allem die sozialen Aufwendungen sowie die Landschaftsumlage weiter stark ansteigen. Die eigenen Handlungsspielräume bleiben dadurch beeinträchtigt.

Ein Kreis hat nach § 53 Abs. 1 KrO NRW i. V. m. § 75 Abs. 1 Satz 1 GO NRW seine Haushaltswirtschaft so zu planen und zu führen, dass die stetige Erfüllung seiner Aufgaben gesichert ist. Insofern ist es für ihn eine dauernde Aufgabe, seine finanzielle Leistungskraft und seinen Aufgabenbestand in Einklang zu bringen. Ein Kreis sollte durch Konsolidierungsmaßnahmen seinen Haushalt entlasten. So kann er eigene Handlungsspielräume langfristig erhalten oder wiedererlangen.

Die Jahresergebnisse werden wesentlich durch schwankende Schlüsselzuweisungen und der allgemeinen Kreisumlage als größte Ertragsposition 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 Schlüsselzuweisungen, die Erträge aus der allgemeinen Kreisumlage sowie einer möglichen Sonderumlage nach § 56 c KrO NRW und um Sondereffekte.

Folgende Sondereffekte wurden bereinigt:

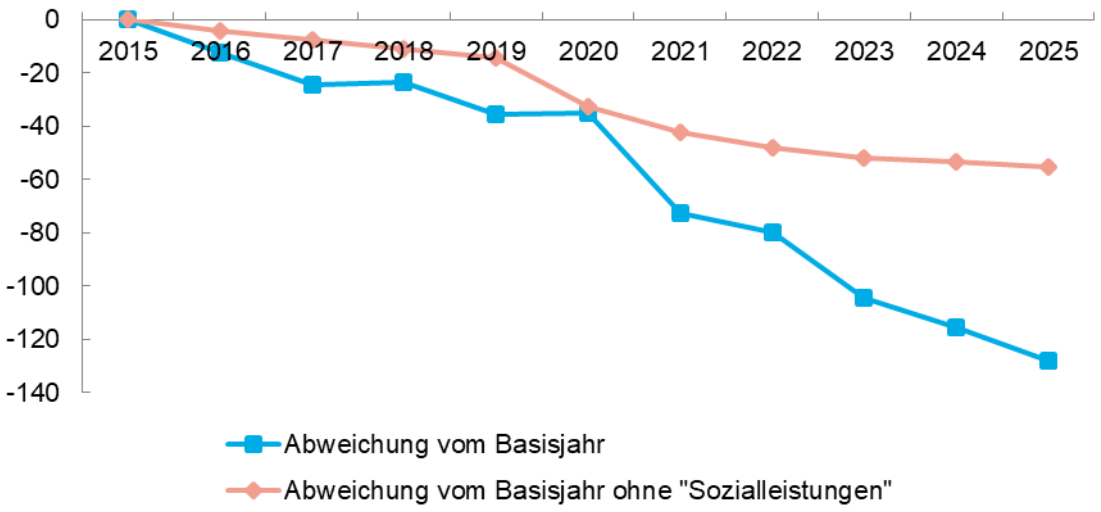
- die erhöhte Wohngeldentlastung des Landes (2015, 2017 bis 2020) und
- die ertragswirksame Auflösung von Pensionsrückstellungen (2020).

Ab dem Haushaltsjahr 2020 müssen die Kreise nach dem NKF-CIG die coronabedingten Haushaltsbelastungen isolieren und in dieser Höhe einen außerordentlichen Ertrag buchen bzw. planen. Die gpaNRW hat sowohl die von dem Kreis Recklinghausen ermittelten coronabedingten Belastungen, als auch die entsprechenden außerordentlichen Erträge bereinigt. Die coronabedingten Effekte sind somit nicht mehr in den bereinigten Jahresergebnissen enthalten. Die bereinigten Ergebnisse zeigen, wie sich die Haushaltssteuerung des Kreises Recklinghausen langfristig und damit nachhaltig auswirkt.

Die Landschaftsumlage und die Teilergebnisse der Produktbereiche Soziale Leistungen sowie Kinder-, Jugend- und Familienhilfe haben einen maßgeblichen Einfluss auf den Umlagebedarf und die Jahresergebnisse des Kreises. Diese Positionen stehen im Zusammenhang mit der Finanzierung sozialer Leistungen und können vom Kreis nur eingeschränkt beeinflusst werden. Die gpaNRW bereinigt diese Positionen daher in einem weiteren Schritt und stellt das bereinigte Jahresergebnis differenziert dar.

Die folgende Grafik zeigt, wie sich die bereinigten Jahresergebnisse ausgehend vom Basisjahr 2015 entwickeln. Die Tabellen 7 und 8 der Anlage enthalten die Berechnungen hierzu.

Bereinigte Jahresergebnisse Kreis Recklinghausen in Mio. Euro 2015 bis 2025



Das Basisjahr 2015 wird in der Grafik als Ausgangspunkt mit Null Euro dargestellt. Die weiteren bereinigten Jahresergebnisse sind als Differenz zum Basisjahr dargestellt.

Zunächst werden die bereinigten Jahresergebnisse inklusive der sozialen Leistungen betrachtet (blauer Graph). Das bereinigte Jahresergebnis 2020 ist um 35 Mio. Euro schlechter als das des Basisjahres 2015. Dem Kreis Recklinghausen ist es in diesem Betrachtungszeitraum der Ist-Er-

gebnisse nicht gelungen, die steigenden Aufwendungen durch eigene Konsolidierungsmaßnahmen auszugleichen. Aufwandsteigerungen ergeben sich regelmäßig durch Tarif- und Besoldungserhöhungen sowie durch allgemeine Preissteigerungen unter anderem bei den Bewirtschaftungskosten des Anlagevermögens (Strom, Heizung, Wasser, Reinigung etc.). Allein die Personalaufwendungen haben sich bis 2020 um 16 Mio. Euro erhöht.

Der negative Kurvenverlauf konnte 2020 gestoppt werden. Das bereinigte Jahresergebnis 2020 ist sogar rund eine Mio. Euro besser als das bereinigte Jahresergebnis 2019. Dagegen geht der Kurvenverlauf der bereinigten Jahresergebnisse ohne die sozialen Leistungen (roter Graph) von 2019 nach 2020 deutlich zurück. Dies liegt an der erhöhten Bundesbeteiligung an den Kosten der Unterkunft (KdU), die 2020 zu einer Verbesserung im Produktbereich „Soziale Leistungen“ von 28 Mio. Euro gegenüber 2019 geführt hat.

Im Planungszeitraum ab 2021 ist der Trendverlauf weiter negativ. Von 2020 bis 2025 verschlechtert sich das bereinigte Jahresergebnis um weitere 93 Mio. Die sozialen Leistungen haben daran jedoch einen erheblichen Anteil:

- 35 Mio. Euro entfallen auf den Produktbereich 5 „Soziale Leistungen“,
- 35 Mio. Euro entfallen auf die Landschaftsumlage und
- 23 Mio. Euro auf die übrigen Bereiche (Personal, Innere Verwaltung etc.).

Die Aufwandssteigerungen bei den sozialen Leistungen sowie der Landschaftsumlage sind vom Kreis Recklinghausen kaum beeinflussbar. Die Handlungsspielräume des Kreises sind vor allem durch diese kaum steuerbaren Haushaltspositionen beeinträchtigt. Um seinen Haushalt dennoch zu entlasten, betreibt der Kreis Recklinghausen seit Jahren eine strukturierte und gezielte Haushaltskonsolidierung. Bis 2015 war der Kreis in der Pflicht, ein Haushaltssicherungskonzept aufzustellen. Ursächlich hierfür waren die hohen Defizite in den Jahren 2008 und 2009, die zu einer bilanziellen Überschuldung geführt haben. Zusätzlich hat der Kreis Recklinghausen die gpaNRW 2013 mit der Untersuchung von weiteren Konsolidierungspotenzialen beauftragt. Der 2014 vorgelegte Bericht hat festgestellt, dass über die bereits bekannten und teilweise bereits umgesetzten Maßnahmen keine größeren, neuen Konsolidierungspotenziale zu erkennen sind. Der Kreis hat dennoch sein Haushaltssicherungskonzept freiwillig fortgeschrieben, um weiter Rücksicht auf die kreisangehörigen Kommunen zu nehmen und die Sanierung der städtischen Haushalte weiter aktiv zu unterstützen.

➔ **Empfehlung**
Der Kreis Recklinghausen sollte den Prozess der freiwilligen Haushaltskonsolidierung weiter fortsetzen. Ziel muss es sein, zumindest einen Teil der erwarteten Aufwandssteigerungen auch durch eigene Konsolidierungsmaßnahmen auszugleichen.

1.4.3 Ermächtigungsübertragungen

➔ **Feststellung**
Der Kreis Recklinghausen überträgt im Aufwandsbereich mehr Ermächtigungen ins Folgejahr als 75 Prozent der Vergleichskreise. Auch bei den investiven Auszahlungen wird das Instrument genutzt. Dabei können jedoch 2020 weniger als ein Drittel der Haushaltsermächti-

gungen auch tatsächlich verausgabt werden. Hier sieht die gpaNRW Optimierungspotenziale. Auch fehlt eine Regelung zu den Ermächtigungsübertragungen nach § 22 Abs. 1 KomHVO NRW.

Ein Kreis sollte seine Aufwendungen sowie seine Ein- und Auszahlungen in ihrer voraussichtlich dem Haushaltsjahr zuzurechnenden Höhe planen. Die jeweiligen Ansätze sollten Kreise sorgfältig schätzen, soweit sie sie nicht errechnen können. Diese allgemeinen Planungsgrundsätze sind in § 11 Abs. 1 KomHVO NRW geregelt. Ein Kreis 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 ein Kreis Grundsätze über Art, Umfang und Dauer der Ermächtigungsübertragungen zu regeln.

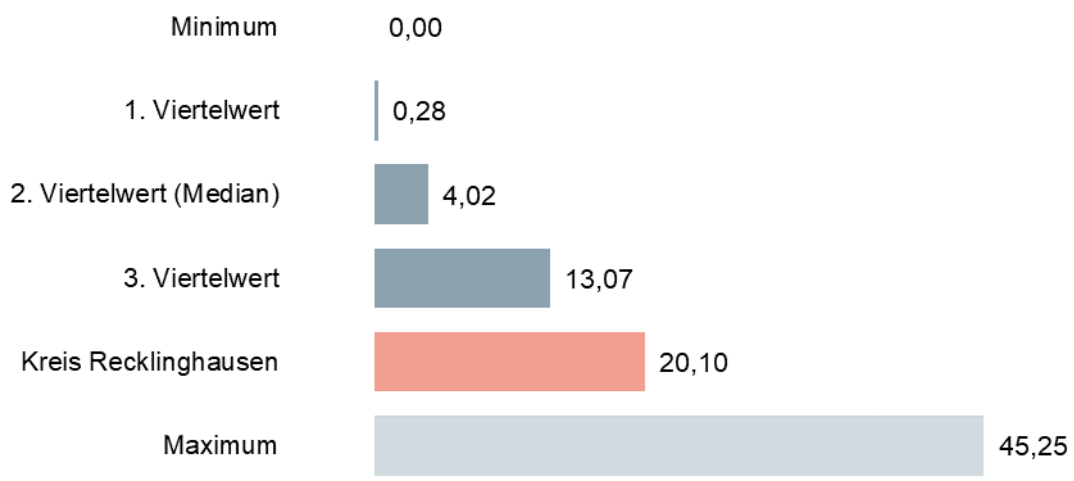
Die folgende Tabelle zeigt die Höhe der Ermächtigungen, die der **Kreis Recklinghausen** bei den ordentlichen Aufwendungen aus dem Vorjahr übertragen hat. Der Ansatzerhöhungsgrad zeigt, zu welchem Anteil diese den ursprünglichen Haushaltsansatz erhöht haben. In einem weiteren Analyseschritt wird dargestellt, inwieweit der Kreis Recklinghausen seine Ansätze einschließlich der Ermächtigungsübertragungen (= fortgeschriebene Ansätze) im Haushaltsjahr tatsächlich in Anspruch genommen hat. Dies bilden wir über die Kennzahl „Grad der Inanspruchnahme“ ab.

Ordentliche Aufwendungen Kreis Recklinghausen 2016 bis 2020

Kennzahlen	2016	2017	2018	2019	2020
Haushaltsansatz in Mio. Euro	1.055	1.112	1.189	1.187	1.252
Ermächtigungsübertragungen in Mio. Euro	3,47	2,93	3,78	46,99	12,35
Ansatzerhöhungsgrad in Prozent	**0,33**	**0,26**	**0,32**	**3,96**	**0,99**
Fortgeschriebener Ansatz in Mio. Euro	1.058	1.115	1.193	1.234	1.264
Anteil der Ermächtigungsübertragungen am fortgeschriebenen Ansatz in Prozent	**0,33**	**0,26**	**0,26**	**0,32**	**3,81**
Ist-Ergebnis in Mio. Euro	1.041	1.110	1.122	1.168	1.237
Grad der Inanspruchnahme fortgeschriebener Ansatz in Prozent	**98,39**	**99,55**	**97,53**	**94,08**	**94,70**

Der Kreis Recklinghausen macht von der gesetzlich vorgesehenen Möglichkeit, nicht in Anspruch genommene Haushaltsermächtigungen ins Folgejahr zu übertragen, rege Gebrauch. Die durchschnittlichen jährlichen Übertragungen bei den ordentlichen Aufwendungen betragen 13,9 Mio. Euro. Von 2018 nach 2019 hat der Kreis einen Höchstbetrag von knapp 47 Mio. Euro übertragen. Davon entfallen allein 38 Mio. Euro auf nicht in Anspruch genommene Haushaltsmittel für den Breitbandausbau. Die nach 2020 übertragenen Ermächtigungen von 12,35 Mio. Euro entsprechen 20,10 Euro je Einwohner. Damit reiht sich der Kreis Recklinghausen im Vergleich mit den anderen Kreisen in NRW wie folgt ein:

Ermächtigungsübertragungen ordentliche Aufwendungen je Einwohner in Euro 2020



Der Vergleich enthält Werte von 31 Kreisen. Davon haben sieben Kreise überhaupt keine Ermächtigungen ins Folgejahr übertragen.

Die Ermächtigungsübertragungen für investive Auszahlungen entwickeln sich wie folgt:

Investive Auszahlungen Kreis Recklinghausen 2016 bis 2020

Kennzahlen	2016	2017	2018	2019	2020
Haushaltsansatz in Mio. Euro	8,20	20,22	23,42	30,14	39,13
Ermächtigungsübertragungen in Mio. Euro	29,97	4,35	4,80	9,74	9,33
Ansatzerhöhungsgrad in Prozent	**365**	**21,51**	**20,49**	**32,32**	**23,85**
Fortgeschriebener Ansatz in Mio. Euro	38,17	24,57	28,22	39,88	48,46
Anteil der Ermächtigungsübertragungen am fortgeschriebenen Ansatz in Prozent	**78,52**	**17,70**	**17,01**	**24,42**	**19,26**
Ist-Ergebnis in Mio. Euro	33,38	11,44	12,53	14,44	13,97
Grad der Inanspruchnahme fortgeschriebener Ansatz in Prozent	**87,45**	**46,56**	**44,40**	**36,20**	**28,83**

Der Kreis Recklinghausen überträgt im betrachteten Zeitraum nicht in Anspruch genommene Ermächtigungen von durchschnittlich 11,64 Mio. Euro ins Folgejahr. Die übertragenen Ermächtigungen von 2019 nach 2020 von 9,33 Mio. Euro entsprechen 15,20 Euro je Einwohner. Im interkommunalen Vergleich reiht sich der Kreis Recklinghausen damit wie folgt ein:

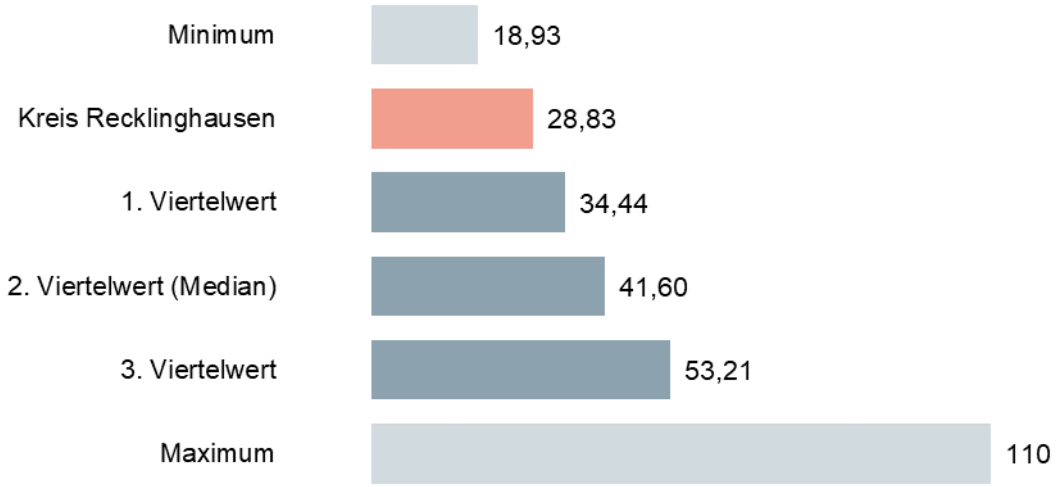
Ermächtigungsübertragungen investive Auszahlungen je Einwohner in Euro 2020

Kreis Recklinghausen	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
15,20	0,00	33,70	64,15	113	292	31

Die übertragene Haushaltsermächtigung in 2020 ist vergleichsweise niedrig. Nur drei der 31 Vergleichskreise übertragen noch weniger Ermächtigungen je Einwohner als der Kreis Recklinghausen.

Wie viel von dem zur Verfügung stehenden Haushaltsansatz tatsächlich verausgabt werden konnte, wird durch den Grad der Inanspruchnahme angezeigt. Dieser sinkt stetig von 87 Prozent in 2016 auf nur noch 29 Prozent in 2020.

Grad der Inanspruchnahme fortgeschriebener Ansatz investive Auszahlungen in Prozent 2020



In den interkommunalen Vergleich sind 31 Werte eingeflossen. Der Kreis Recklinghausen kann weniger als ein Drittel seines veranschlagten Investitionsvolumens auch tatsächlich umsetzen. Diese Problematik ergibt sich bei vielen Kommunen in NRW und ist von der gpaNRW auch bereits bei der Prüfung der mittleren und der größeren kreisangehörigen Kommunen festgestellt worden. Durch einen regelmäßig niedrigen Grad der Inanspruchnahme vermitteln die Haushaltspläne einer Kommune kein realistisches Bild der tatsächlichen Investitionstätigkeit.

Die Gründe, warum die Auszahlungsermächtigungen nur zu einem Teil auch verausgabt werden können, sind nach Angaben der Kreisverwaltung:

- die begrenzten personellen Kapazitäten in der eigenen Bauverwaltung sowie
- die schwierige Auftragslage am Markt, die es erschwert, geeignete Bauunternehmen zu finden.

Grundsätzlich sind jedoch die gesetzlichen Vorgaben des § 13 Abs. 2 KomHVO NRW zu berücksichtigen. Danach dürfen Ermächtigungen für Baumaßnahmen im Finanzplan erst veranschlagt werden, wenn Baupläne, Kostenberechnungen und Erläuterungen vorliegen.

➔ **Empfehlung**
Der Kreis Recklinghausen sollte darauf achten, seine investiven Maßnahmen bei den nächsten Haushaltsplanungen realitätsnaher zu veranschlagen. Voraussetzung für eine Veranschlagung sollte eine gewisse Planungsreife nach § 13 Abs. 2 KomHVO sein.

Der Kreis Recklinghausen führt in seiner jeweiligen Haushaltssatzung unter den Budgetierungsleitlinien Hinweise zu den Ermächtigungsübertragungen auf und verweist auf die jährliche verwaltungsinterne Jahresabschlussverfügung. Dort wird über den Zeitpunkt der spätesten Antragsstellung informiert sowie darauf hingewiesen, dass Ermächtigungsübertragungen grundsätzlich nur mit einer ausführlichen Begründung und nach sorgfältiger Überprüfung gebildet werden. Eine beschlossene Regelung über Art, Umfang und Dauer der Ermächtigungsübertragungen nach § 22 KomHVO ist jedoch nicht vorhanden.

➔ **Empfehlung**
Der Kreis Recklinghausen sollte gemäß den gesetzlichen Vorgaben Grundsätze über Art, Umfang und Dauer von Ermächtigungsübertragungen regeln.

1.4.4 Fördermittelmanagement

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

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

1.4.4.1 Fördermittelakquise

➔ **Feststellung**
Die Fördermittelakquise ist beim Kreis Recklinghausen bei den einzelnen Fachbereichen angesiedelt. Strategische Vorgaben und konkrete operative Regelungen sind bisher nicht festgelegt worden.

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

Beim **Kreis Recklinghausen** erfolgt die Akquise von Fördermitteln dezentral in den Fachbereichen. Die zuständigen Mitarbeiter informieren sich dabei selbständig bei den Fördermittelgebern oder durch entsprechende Newsletter über aktuelle Fördermöglichkeiten. Dadurch ist in den Fachbereichen nach eigenen Angaben ein guter Überblick über die verschiedenen Fördermöglichkeiten vorhanden. Ebenfalls beschreibt die Verwaltung die regelmäßige Prüfung auf Fördermöglichkeiten bei Investitionsvorhaben als gelebte Praxis.

In vielen Kommunen erfolgt die Fördermittelakquise an einer zentralen Stelle oder wird für bestimmte Bereiche, wie den Hoch- und Tiefbau, an einer Stelle gebündelt. Das bietet unter anderem folgende Vorteile:

- Aufbau eines gezielten Fachwissens zu den Themen Fördermittel und Zuwendungsrecht,

- Möglichkeit des zentralen Überblicks über die unterschiedlichen Förderprogramme und Aufbau eines Netzwerkes zur Fördermittelrecherche,
- Routine beim Umgang mit Fördergebern und bei der Antragsstellung sowie
- Gesamtüberblick über alle Fördermaßnahmen der Verwaltung mit der Möglichkeit zur Koordinierung.

Vor allem bei einer dezentralen Fördermittelorganisation wie hier beim Kreis Recklinghausen ist es sinnvoll, durch strategische Vorgaben und konkrete Regelungen für die operative Ebene einen einheitlichen Handlungsrahmen zu schaffen. Auch wird der Fördermittelakquise eine größere Bedeutung eingeräumt und eine gewisse Verbindlichkeit geschaffen.

➔ **Empfehlung**
Die gpaNRW empfiehlt, die Fördermittelakquise verbindlich, z. B. durch eine Dienstanweisung zu regeln. Bei der Planung aller Investitions- und Unterhaltungsmaßnahmen sollte standardisiert eine Prüfung auf Fördermöglichkeiten erfolgen.

Klare und konkrete Regelungen sorgen für ein einheitliches und standardisiertes Vorgehen innerhalb der Verwaltung. Diese Regelungen sollten auch auf notwendige Interaktionen mit anderen Fachbereichen eingehen, auf Verfahrensschritte bei der Fördermittelbewirtschaftung und auf den Umfang der vorzunehmenden Dokumentation.

1.4.4.2 Fördermittelbewirtschaftung und förderbezogenes Controlling

➔ **Feststellung**
Beim Kreis Recklinghausen wird die Umsetzung und Einhaltung der Förderauflagen in den zuständigen Fachbereichen überwacht. Beim Fördermittelcontrolling sieht die gpaNRW noch Optimierungspotenziale.

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

Wie auch bei der Fördermittelakquise liegt beim **Kreis Recklinghausen** die Verantwortung für die Bewirtschaftung der Fördermittel bei den jeweiligen Fachbereichen. Die Sachbearbeiter in den beantragenden Fachbereichen sind individuell dafür verantwortlich, dass die Auflagen und Bedingungen aus dem Förderbescheid realisiert werden. Bisher sind nach Auskunft der Verwaltung dabei keine größeren Probleme aufgetreten. Bei nahezu allen Förderprojekten konnten die Fristen und Auflagen eingehalten, die Fördermittel rechtzeitig abgerufen und die Verwendungsnachweise rechtzeitig und vollständig erstellt werden.

Es gibt jedoch keine zentralen Vorgaben zu Standards und Dokumentierung von Förderprojekten. Wie bereits bei der Fördermittelakquise empfohlen, können auch bei der Fördermittelbewirtschaftung zentral vorgegebene Prozessabläufe zu einem einheitlichen und personenunabhängigen Verwaltungshandeln beitragen. Weiterhin gab es zum Zeitpunkt der Prüfung keine Stelle, an der aktuell laufende Fördermaßnahmen zentral vorlagen. Dem Kreis fehlt es somit an einem umfassenden Überblick über alle investiven und konsumtiven Förderprojekte. Aktuell werden Fördermaßnahmen lediglich bei der Haushaltsplanung aufgeführt.

➔ **Empfehlung**
Der Kreis Recklinghausen sollte die Einführung einer zentralen Datei oder Datenbank überprüfen, in der er die wesentlichen Informationen aller investiven und konsumtiven Förderprojekte einpflegt. Diese würde die fristgemäße Abwicklung der Förderbestimmungen und einen personenunabhängigen Wissensstand zu den Förderprojekten erleichtern.

Eine zentrale Datei oder Datenbank sollte zu jedem Förderprojekt mindestens die folgenden Informationen abbilden:

- Beschreibung der Maßnahme mit Bewilligungszeitraum
- Förderprogramm mit Förderquote
- Finanzdaten mit Gesamtkosten und Gesamtfördersumme
- Auflagen und Bedingungen aus dem Förderbescheid
- Fristen für Mittelabrufe, Zwischenberichte und Verwendungsnachweise
- Zweckbindungsfristen

Wie in vielen anderen Kommunen und Verwaltungen wird auch beim Kreis Recklinghausen ein Dokumenten-Management-System nach und nach für bestimmte Fachbereiche eingeführt. Im Rahmen dieses Projektes kann auch für den Bereich des Fördermittelmanagements eine entsprechende Digitalisierung überprüft werden.

Ein Fördercontrolling mit einem standardisierten Berichtswesen über alle Fördermaßnahmen gibt es beim Kreis Recklinghausen bislang nicht. Ein entsprechendes Controlling befasst sich mit der Beschaffung, Aufbereitung, Analyse und Kommunikation von Fördermitteldaten und greift dabei optimalerweise auf die vorher beschriebene Förderdatenbank zu. Auf Basis dieser Daten könnte der Kreis dann geeignete Steuerungsmaßnahmen einleiten, um das Förderziel zu erreichen und die ordnungsgemäße Abwicklung der Fördermaßnahme sicherzustellen.

Auch bietet das Fördercontrolling eine gute Grundlage, um den kommunalen Entscheidungsträgern wie dem Verwaltungsvorstand und dem Kreistag regelmäßig über wichtige Fördermaßnahmen zu berichten.

➔ **Empfehlung**
Der Kreis Recklinghausen sollte sein bisher praktiziertes Verfahren bei der Fördermittelbewirtschaftung um ein förderbezogenes Controlling und ein entsprechendes Berichtswesen ergänzen. Die Berichte können entweder anlässlich von wichtigen Meilensteinen bei den Fördermaßnahmen oder regelmäßig erfolgen.

Zum bereits bestehenden Finanzberichtswesen des Kreises Recklinghausen wird auf das Kapitel 1.4.1 „Informationen zur Haushaltssituation“ verwiesen.

1.5 Anlage: Ergänzende Tabellen

Tabelle 1: Zusammenstellung der Feststellungen und Empfehlungen der gpaNRW zur überörtlichen Prüfung 2022/2023 - Haushaltssteuerung

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
Haushaltssteuerung					
F1	Der Kreis Recklinghausen kann die Fristen zur Aufstellung, Feststellung und Anzeige der Haushaltspläne und Jahresabschlüsse nahezu einhalten. Unterjährige Informationen über den Stand der Haushaltsbewirtschaftung erhalten die Entscheidungsträger über einen Budgetbericht. Hier sieht die gpaNRW noch Optimierungsmöglichkeiten.	65	E1	Die gpaNRW empfiehlt, das unterjährige Finanzberichtswesen um Aussagen zur Ausführung des Finanzplans (Investitionsmaßnahmen, Liquidität, Kredite) zu erweitern.	66
F2	Der Kreis Recklinghausen hat in den letzten Jahren intensiv Haushaltskonsolidierung betrieben. Handlungsleitend war dabei die Rücksichtnahme auf die finanzielle Situation der kreisangehörigen Städte. Mittelfristig werden jedoch neben den Personalaufwendungen vor allem die sozialen Aufwendungen sowie die Landschaftsumlage weiter stark ansteigen. Die eigenen Handlungsspielräume bleiben dadurch beeinträchtigt.	66	E2	Der Kreis Recklinghausen sollte den Prozess der freiwilligen Haushaltskonsolidierung weiter fortsetzen. Ziel muss es sein, zumindest einen Teil der erwarteten Aufwandssteigerungen auch durch eigene Konsolidierungsmaßnahmen auszugleichen.	68
F3	Der Kreis Recklinghausen überträgt im Aufwandsbereich mehr Ermächtigungen ins Folgejahr als 75 Prozent der Vergleichskreise. Auch bei den investiven Auszahlungen wird das Instrument genutzt. Dabei können jedoch 2020 weniger als ein Drittel der Haushaltsermächtigungen auch tatsächlich verausgabt werden. Hier sieht die gpaNRW Optimierungspotenziale. Auch fehlt ein Regelung zu den Ermächtigungsübertragungen nach § 22 Abs. 1 KomHVO NRW.	68	E3.1	Der Kreis Recklinghausen sollte darauf achten, seine investiven Maßnahmen bei den nächsten Haushaltsplanungen realitätsnaher zu veranschlagen. Voraussetzung für eine Veranschlagung sollte eine gewisse Planungsreife nach § 13 Abs. 2 KomHVO sein.	71
			E3.2	Der Kreis Recklinghausen sollte gemäß den gesetzlichen Vorgaben Grundsätze über Art, Umfang und Dauer von Ermächtigungsübertragungen regeln.	72
F4	Die Fördermittelakquise ist beim Kreis Recklinghausen bei den einzelnen Fachbereichen angesiedelt. Strategische Vorgaben und konkrete operative Regelungen sind bisher nicht festgelegt worden.	72	E4	Die gpaNRW empfiehlt, die Fördermittelakquise verbindlich, z. B. durch eine Dienstanweisung zu regeln. Bei der Planung aller Investitions- und Unterhaltungsmaßnahmen sollte standardisiert eine Prüfung auf Fördermöglichkeiten erfolgen.	73

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
F5	Der Kreis Recklinghausen überwacht die Umsetzung und Einhaltung der Förderauflagen in den zuständigen Fachbereichen. Beim Fördermittelcontrolling sieht die gpaNRW noch Optimierungspotenziale.	73	E5.1	Der Kreis Recklinghausen sollte die Einführung einer zentralen Datei oder Datenbank überprüfen, in der sie die wesentlichen Informationen aller investiven und konsumtiven Förderprojekte einpflegt. Diese würde die fristgemäße Abwicklung der Förderbestimmungen und einen personenunabhängigen Wissensstand zu den Förderprojekten erleichtern.	74
			E5.2	Der Kreis Recklinghausen sollte sein bisher praktiziertes Verfahren bei der Fördermittelbewirtschaftung um ein förderbezogenes Controlling und einem entsprechenden Berichtswesen ergänzen. Die Berichte können entweder anlässlich von wichtigen Meilensteinen bei den Fördermaßnahmen oder regelmäßig erfolgen.	74

Tabelle 2: NKF-Kennzahlenset NRW in Prozent 2020

Kennzahlen	Kreis Recklinghausen	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Haushaltswirtschaftliche Gesamtsituation							
Aufwandsdeckungsgrad	102	97,33	99,27	101	102	106	31
Eigenkapitalquote 1	22,21	6,53	11,24	18,42	22,64	36,46	31
Eigenkapitalquote 2	38,74	22,37	32,16	34,48	39,06	49,96	31
Fehlbetragsquote	k. A.	Siehe Anmerkung im Tabellenfuß					
Vermögenslage							
Infrastrukturquote	16,39	0,02	14,75	17,92	21,21	37,44	31
Abschreibungsintensität	1,56	1,14	1,78	2,01	2,33	2,98	31
Drittfinanzierungsquote	74,19	28,75	37,77	47,54	68,46	89,69	30
Investitionsquote	73,02	63,83	147	193	245	544	31
Finanzlage							
Anlagendeckungsgrad 2	152	92,79	102	108	113	165	31

Kennzahlen	Kreis Recklin-ghausen	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Liquidität 2. Grades	327	44,91	132	203	284	979	31
Dynamischer Verschuldungsgrad (Angabe in Jahren)	25,30	Siehe Anmerkung im Tabellenfuß					
Kurzfristige Verbindlichkeitsquote	8,96	3,33	4,94	6,79	8,93	15,01	31
Zinslastquote	0,33	0,00	0,05	0,12	0,28	0,68	31
Ertragslage							
Allgemeine Umlagenquote	33,84	31,93	41,86	45,93	52,04	64,04	31
Zuwendungsquote	5,56	1,88	13,40	19,27	21,70	29,22	31
Personalintensität	9,54	9,00	13,33	15,64	16,87	20,47	31
Sach- und Dienstleistungsintensität	8,36	3,14	7,09	9,73	11,59	16,43	31
Transferaufwandsquote	73,40	47,18	53,55	59,13	68,29	76,08	31

Die Fehlbetragsquote berechnet die gpaNRW nur, wenn ein Kreis tatsächlich einen Fehlbetrag ausweist. Weist er einen Überschuss aus, lässt sich die Kennzahl nicht sinnvoll berechnen.
Dynamischer Verschuldungsgrad: Bei Kreisen, 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) Kreis Recklinghausen in Mio. Euro 2016 bis 2020

Grundzahlen	2016	2017	2018	2019	2020	Durchschnitts-wert
Schlüsselzuweisungen	22,43	18,23	18,53	24,01	26,28	21,90

Tabelle 4: Eigenkapital Kreis Recklinghausen in Mio. Euro 2015 bis 2020

Kennzahlen	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Eigenkapital	53,00	59,38	78,46	117	125	157
Nicht durch Eigenkapital gedeckter Fehlbetrag	0	0	0	0	0	0
Eigenkapital 1	**53,00**	**59,38**	**78,46**	**117**	**125**	**157**
Sonderposten für Zuwendungen	111	110	107	110	114	117
Sonderposten für Beiträge	0	0	0	0	0	0
Eigenkapital 2	**164**	**169**	**186**	**226**	**239**	**275**
Bilanzsumme	**540**	**539**	**576**	**622**	**660**	**709**

Tabelle 5: Gesamtverbindlichkeiten Kreis Recklinghausen in Mio. Euro 2015 bis 2020

Kennzahlen	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Anleihen	0	0	0	0	0	0
Verbindlichkeiten aus Krediten für Investitionen	117	111	110	104	104	95,32
Verbindlichkeiten aus Krediten zur Liquiditätssicherung	0	0	0	1,33	2,96	3,60
Verbindlichkeiten aus Vorgängen, die Kreditaufnahmen wirtschaftlich gleichkommen	0	0	0	0	0	0
Verbindlichkeiten aus Lieferungen und Leistungen	10,03	6,19	11,18	9,04	8,44	9,22

Kennzahlen	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Sonstige Verbindlichkeiten	29,86	26,14	35,26	27,39	38,42	54,40
Erhaltene Anzahlungen	0	0	0	2,31	0	0
Gesamtverbindlichkeiten	**157**	**144**	**156**	**144**	**154**	**163**

Tabelle 6: Effektive Schulden Kreis Recklinghausen in Mio. Euro 2015 bis 2020

Kennzahlen	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Verbindlichkeiten in Mio. Euro	146	136	147	145	159	159
Rückstellungen in Mio. Euro	211	229	239	244	252	264
Sonderposten für den Gebührenausgleich in Mio. Euro	3,13	3,48	3,90	4,05	5,57	6,00
Schulden in Mio. Euro	**361**	**369**	**390**	**393**	**416**	**429**
Forderungen in Mio. Euro	42,04	48,99	45,27	73,70	92,67	135
Liquide Mittel in Mio. Euro	73,31	37,28	76,39	98,46	121	120
Effektive Schulden in Mio. Euro	**245**	**282**	**268**	**221**	**203**	**173**

Tabelle 7: Berechnung bereinigte Jahresergebnisse (Wirkungen der kommunalen Haushaltssteuerung) Kreis Recklinghausen in Mio. Euro 2015 bis 2025

Kennzahlen	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025
Jahresergebnis	**8,61**	**6,38**	**19,07**	**38,23**	**8,15**	**32,62**	**-17,54**	**-7,78**	**-3,77**	**0,00**	**0,00**
Schlüsselzuweisungen vom Land	18,93	22,43	18,23	18,53	24,01	26,28	31,61	38,74	31,07	32,87	32,78
Allgemeine Kreisumlage	371	379	404	421	402	415	406	416	452	465	478
Sonderumlage nach § 56 c KrO NRW	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00

Kennzahlen	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025
Summe Standardbereinigungen	**390**	**401**	**422**	**439**	**426**	**441**	**438**	**455**	**483**	**498**	**510**
Saldo der Sondereffekte	1,65	0,00	4,10	4,93	0,95	8,57	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Bereinigtes Jahresergebnis	**-383**	**-395**	**-407**	**-406**	**-418**	**-417**	**-455**	**-463**	**-487**	**-498**	**-510**
Abweichung vom Basisjahr	0,00	-12,43	-24,44	-23,24	-35,72	-34,83	-72,66	-80,06	-104	-116	-128

Tabelle 8: Berechnung bereinigte Jahresergebnisse ohne „Sozialleistungen“ Kreis Recklinghausen in Mio. Euro 2015 bis 2025

Kennzahlen	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025
Bereinigtes Jahresergebnis	**-383**	**-395**	**-407**	**-406**	**-418**	**-417**	**-455**	**-463**	**-487**	**-498**	**-510**
Teilergebnis Produktbereich Soziale Leistungen	-136	-134	-132	-126	-137	-110	-132	-125	-135	-140	-145
Teilergebnis Produktbereich Kinder-, Jugend- und Familienhilfe	-2,28	-2,19	-2,17	-2,33	-2,44	-2,41	-2,62	-2,45	-2,52	-2,58	-2,65
Jugendamtsumlage	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Landschaftsumlage	145	155	166	167	164	173	179	187	197	203	208
Saldo Sozialleistungen	**-283**	**-291**	**-300**	**-295**	**-304**	**-285**	**-313**	**-315**	**-335**	**-345**	**-356**
Bereinigtes Jahresergebnis ohne „Sozialleistungen“	**-99,75**	**-104**	**-107**	**-110**	**-114**	**-133**	**-142**	**-148**	**-152**	**-153**	**-155**
Abweichung vom Basisjahr ohne „Sozialleistungen“	0,00	-4,23	-7,50	-10,73	-14,23	-32,80	-42,15	-48,17	-51,95	-53,16	-55,22

2. Zahlungsabwicklung und Vollstreckung

2.1 Managementübersicht

Die wesentlichen Ergebnisse der überörtlichen Prüfung des Kreises Recklinghausen im Prüfgebiet Zahlungsabwicklung und Vollstreckung 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.

Zahlungsabwicklung

Der Kreis Recklinghausen überarbeitet die Regelungen für die Finanzbuchhaltung grundlegend.

Zur besseren Steuerung sollte das in Teilen vorhandene Controlling um ein kennzahlengestütztes Berichtswesen ergänzt werden.

Im Umgang mit SEPA-Lastschriftmandaten könnten Verbesserungen bei der Bearbeitung der täglichen Kontoauszüge erzielt werden. Das verstärkte Angebot von E-Payment kann sich ebenfalls positiv auf die Bearbeitung auswirken.

Die Kreiskasse Recklinghausen erzielt mit niedrigem personellem Einsatz hohe Leistungswerte in der Zahlungsabwicklung. Im Geschäftsablauf stellen sich vor allem die teilweise fehlenden Sollstellungen durch die Fachdienste als Belastung heraus. Hier könnten schärfere Regelungen Unterstützung geben. Die Erfolgsquote bei den Mahnläufen ist vergleichsweise hoch.

Bislang erfolgt teilweise keine Kostenerstattung für die Wahrnehmung der Zahlungsabwicklung für Dritte.

Vollstreckung

Mit niedrigen Aufwendungen erzielt die Vollstreckung des Kreises Recklinghausen einen hohen Aufwandsdeckungsgrad.

Die Vollstreckungsstelle des Kreises Recklinghausen erreicht hohe Leistungswerte. Trotzdem ist es in den betrachteten Jahren nicht gelungen, die wachsende Zahl an Vollstreckungsforderungen abzubauen. Nur durch den Einsatz von zusätzlichen Stellen besteht die realistische Möglichkeit, den hohen Altbestand signifikant zu reduzieren und die jährlich neu hinzukommenden neuen Vollstreckungsforderungen sachgerecht zu bearbeiten.

Aufgabenwahrnehmung für das Jobcenter des Kreises Recklinghausen

Die personelle Ausstattung für die Übernahme der Kassengeschäfte und der Vollstreckung für das Jobcenter des Kreises Recklinghausen ist für die weitgehend automatisierte Verarbeitung

der Einzahlungen und für die laufende Bearbeitung der Vollstreckungsforderungen auskömmlich.

Um den hohen Bestand an ungeklärten Einzahlungen reduzieren zu können, ist eine befristete personelle Verstärkung sinnvoll. Da der Großteil der Einzahlungen dem Jobcenter zuzurechnen ist, sollte hierfür eine Kostenerstattung angestrebt werden.

Aufgrund des hohen Anteils der bestehenden Vollstreckungsforderungen des Jobcenters sollte der Kreis auch hier eine Kostenerstattung für den erhöhten Personaleinsatz fordern.

2.2 Inhalte, Ziele und Methodik

Die Prüfung im Prüfgebiet Zahlungsabwicklung und Vollstreckung umfasst die ordnungsgemäße und wirtschaftliche Aufgabenerfüllung sowie die effiziente Steuerung.

Ziel der Prüfung ist es, auf Steuerungs- und Optimierungsmöglichkeiten hinzuweisen.

Die gpaNRW analysiert die Organisation und Steuerung anhand von Checklisten. Hierzu stellen wir einheitliche Fragen zu den Themenfeldern

- Ordnungsmäßigkeit,
- Organisation sowie
- finanzwirtschaftliche Steuerung und Controlling.

Der finanzielle und personelle Ressourceneinsatz in der Zahlungsabwicklung und Vollstreckung soll unter Beachtung der rechtlichen Rahmenbedingungen eine wirtschaftliche Erfüllung der Aufgaben gewährleisten. Wir nutzen zur Beurteilung Kennzahlen, die als Orientierung für eine angemessene Stellenausstattung dienen.

Eine überörtliche Prüfung im Prüfgebiet Zahlungsabwicklung und Vollstreckung fand in fünf Kreisen statt. Darüber hinaus haben wir in allen Kreisen und der StädteRegion Aachen ausgewählte Kennzahlen für das gpa-Kennzahlenset erhoben. Diese Kennzahlen werden im nachfolgenden Bericht über ein Balkendiagramm sowie zusätzlich über ein Streudiagramm dargestellt.

Zudem konnte die gpaNRW zu einzelnen Kennzahlen ergänzend auf die Ergebnisse aus der überörtlichen Prüfung der kreisfreien Städte für das Haushaltsjahr 2018 zurückgreifen. Diese Ergebnisse geben den Kreisen eine zusätzliche Orientierung und werden über ein Streudiagramm dargestellt.

2.3 Ordnungsgemäße Aufgabenerfüllung und Steuerung

2.3.1 Ordnungsmäßigkeit

- **Feststellung**
  Der Kreis Recklinghausen erfüllt die Anforderungen des § 32 KomHVO NRW nicht vollständig. Tiefergehende Regelungen in einzelnen Punkten in der geplanten Neufassung können für mehr Rechtssicherheit sorgen.

Ein Kreis stellt eine ordnungsgemäße Erledigung der Aufgaben der Finanzbuchhaltung sicher, wenn er die Anforderungen nach § 32 Kommunalhaushaltsverordnung Nordrhein-Westfalen (KomHVO NRW) schriftlich klar definiert und die Einhaltung der Regelungen nachhält.

Es liegt eine Dienstanweisung für die Finanzbuchhaltung der Kreisverwaltung Recklinghausen (DA Fibu) vom 08. September 2014 vor. Die DA Fibu fußt noch auf der Gemeindehaushaltsverordnung Nordrhein-Westfalen (GemHVO NRW). Diese wurde durch Verordnung vom 12. Dezember 2018 aufgehoben. An ihre Stelle ist die Kommunalhaushaltsverordnung Nordrhein-Westfalen (KomHVO NRW) getreten. Im nachfolgenden Bericht wird auf die entsprechenden Paragrafen der KomHVO NRW eingegangen. Nach Angaben des Kreises Recklinghausen wird die Dienstanweisung derzeit grundlegend überarbeitet.

Weiterhin liegt eine Dienstanweisung über Stundung, Niederschlagung und Erlass von Geldforderungen des Kreises Recklinghausen (DA Stundung) ebenfalls vom 08. September 2014 vor.

Eine gesonderte Dienstanweisung zur Verwendung von Kreditkarten zur Leistung von Auszahlungen (DA Kreditkarten) datiert auf den 01. Dezember 2014, sie trat am 01. Januar 2015 in Kraft.

Außerdem wurde die Richtlinie für Kapitalanlagen des Kreises Recklinghausen vom 11. Juni 2018 berücksichtigt.

Nach § 23 Abs. 2 KomHVO NRW kann die Kommune davon absehen, Ansprüche von weniger als zehn Euro geltend zu machen, es sei denn, dass die Durchsetzung aus grundsätzlichen Erwägungen geboten ist.

Der **Kreis Recklinghausen** hat unter § 34 Abs. 4 DA Fibu abgestufte Regelungen zu verschiedenen Verfahren getroffen. Unter Abs. 5 ist der Umgang mit Überzahlungen ab zehn Euro geregelt. Weitere Ausführungen zum Umgang mit Kleinbeträgen erfolgen unter Ziffer 2.4.1.5 dieses Berichts.

In der DA Stundung sind außer Stundung, Niederschlagung und Erlass zusätzlich Vergleiche und die Aussetzung der Vollziehung geregelt.

Die regelmäßige Überwachung der niedergeschlagenen Vollstreckungsforderungen ist für Aufgaben, die sich aus der DA Stundung ergeben, nach Ziffer 1 der DA Stundung durch den jeweiligen Fachdienst wahrzunehmen. Für Geldforderungen aus den Jobcentern im Kreis Recklinghausen werden diese Aufgaben seit dem 01. Januar 2012 zentral durch den Fachdienst 21.2 wahrgenommen.

Die Kreiskasse des Kreises Recklinghausen wird nach § 30 Abs. 4 der DA Fibu im Sinne des § 2 Verwaltungsvollstreckungsgesetz Nordrhein-Westfalen (VwVG NRW) zur zentrale Stelle für das Mahn- und Vollstreckungsverfahren bestimmt. Zudem bearbeitet sie im Rahmen der Vollstreckungsverfahren federführend alle Insolvenzverfahren, die den Kreis Recklinghausen betreffen.

Für den Prozess der Neuanlage, Änderung, Löschung und die Prüfung von Benutzerberechtigungen in der Finanzsoftware gibt es beim Kreis Recklinghausen Regelungen unter § 49 DA Fibu. Darüber hinaus liegt ein Berechtigungskonzept zu Infoma newsystem der Kreisverwaltung Recklinghausen vom 14. Dezember 2018 vor.

Nach § 32 Abs. 2 Ziff. 3 KomHVO NRW müssen die örtlichen Vorschriften Bestimmungen über die Verwaltung der Zahlungsmittel enthalten. Das betrifft

- nach Ziff. 3.1 die Einrichtung von Bankkonten,
- nach Ziff. 3.2 Unterschriften von zwei Beschäftigten im Bankverkehr,
- nach Ziff. 3.3 Aufbewahrung, Beförderung und Entgegennahme von Zahlungsmitteln durch Beschäftigte und Automaten,
- nach Ziff. 3.4 den Einsatz von Geldkarte, Debitkarte und Kreditkarte sowie Schecks,
- nach Ziff. 3.5 die Anlage nicht benötigter Zahlungsmittel,
- nach Ziff. 3.6 die Aufnahme und Rückzahlung von Krediten zur Liquiditätssicherung,
- nach Ziff. 3.7 die durchlaufende Zahlungsabwicklung und fremde Finanzmittel,
- Ziff. 3.8 (die Bereitstellung von Liquidität im Rahmen eines Liquiditätsverbundes) kommt beim Kreis Recklinghausen nicht zum Tragen.

Der Kämmerer oder die Kämmerin entscheidet nach § 35 Abs. 3 der DA ZA als Aufsichtsbeamter oder Aufsichtsbeamtin für die Finanzbuchhaltung auf Vorschlag der bzw. des Verantwortlichen für die Zahlungsabwicklung über die Einrichtung weiterer Konten bzw. Auflösung bestehender Geschäftskonten.

Unter der gleichen Überschrift ist auch geregelt, dass Überweisungsaufträge, Schecks, Abbuchungsaufträge und –vollmachten stets von zwei bevollmächtigten Dienstkräften der Kreiskasse zu unterzeichnen sind.

Der Kreis Recklinghausen hat keine schriftlichen Regelungen zum Umgang mit Handkassen getroffen. Nach § 30 Abs. 5 DA Fibu dürfen neben der zentralen Zahlungsabwicklung Organisationseinheiten und ausgelagerte Bereiche mit der Annahme von Einzahlungen und der Leistung von Auszahlungen betraut werden. In diesen Fällen werden den dort Verantwortlichen die gleichen Pflichten auferlegt, die in dieser Dienstanweisung für die Kreiskasse mit Zahlungsmitteln geregelt sind. Sofern der Umgang mit Zahlungsmitteln dies erforderlich macht, sind diese fachdienstintern in Abstimmung mit den Fachdiensten 10, 14 und 21 zu treffen und haben sich ebenfalls an den Regelungen dieser Dienstanweisung zu orientieren. Unter § 35 Abs. 4 der DA Fibu wird zusätzlich darauf eingegangen, dass außerhalb der Kreiskasse Zahlungsmittel nur

von solchen Personen angenommen oder ausgehändigt werden dürfen, die hierzu besonders durch den Landrat bzw. die Landrätin ermächtigt sind.

Für die Einrichtung und Führung von Einnahmekassen oder Handvorschüssen sind allerdings Regelungen zu treffen, die über die Regelungen der DA Fibu hinausgehen. So sind vor allem zu regeln:

- Bestellung der Kassenverwaltung bzw. der Stellvertretung,
- Buchungsverfahren,
- Verwaltung der Kassenmittel,
- Höhe des Hand- oder Wechselgeldvorschusses,
- Kassenhöchstbestand,
- Abrechnung,
- Vertretungsfall sowie
- Zuständigkeit für Aufsicht und Prüfung.

→ **Empfehlung**
Der Kreis Recklinghausen sollte Regelungen für Einnahmekassen und Handvorschüsse in einer Dienstanweisung treffen.

Für die Verwendung von Kreditkarten zur Leistung von Auszahlungen hat der Kreis Recklinghausen nach § 35 Abs. 2 DA Fibu in Verbindung mit der DA Kreditkarten weitergehende Regelungen getroffen. Bei einer möglichen Überarbeitung sollte zusätzlich der Begriff Debitkarte in die DA Kreditkarten mit übernommen werden.

Kassenbestände – soweit möglich und wirtschaftlich – nach § 36 Abs. 2 DA Fibu sicher und Ertrag bringend anzulegen.

Darüberhinausgehend regelt die Richtlinie für Kapitalanlagen des Kreises Recklinghausen seit 2018 unter anderem Anlageformen und Zuständigkeiten. Auch eine Berichtspflicht ist unter Ziff. 4 der Richtlinie geregelt.

Unter § 37 DA Fibu ist geregelt, dass die haushaltsfremden Vorgänge in gesonderten Nachweisen zu führen sind.

Durchlaufende und fremde Finanzmittel stellen Zahlungen dar, die ohne Bezug zum kommunalen Haushalt von der Zahlungsabwicklung vereinnahmt werden und an interne oder externe Zahlungsempfänger weitergeleitet werden. Die Finanzbuchhaltung darf die Aufgaben für andere nur erledigen, wenn dies durch Gesetz zugelassen, aufgrund eines Gesetzes bestimmt oder durch den Landrat bzw. die Landrätin angeordnet ist. Auszahlungen für Dritte dürfen nur insoweit geleistet werden, wie Kassenmittel aus Einzahlungen für diese Stelle oder aus deren Beständen zur Verfügung stehen. Das Festsetzen einer Kostenregelung ist im Einzelfall zu prüfen und vorzunehmen.

➔ **Empfehlung**
Der Kreis Recklinghausen sollte die Regelungen zur Bearbeitung durchlaufender und fremder Finanzmittel in ihrer Neufassung der DA Fibu präzisieren.

Für weitere Ausführungen zu den fremden Finanzmitteln verweisen wir auf Ziffer 2.4.1.7 dieses Berichts.

Nach § 31 Abs. 3 Satz 2 KomHVO NRW darf Beschäftigten, denen die Abwicklung der Buchführung oder der Zahlungen obliegt, die Befugnis zur sachlichen und rechnerischen Feststellung nur übertragen werden, wenn und soweit der Sachverhalt nur von ihnen beurteilt werden kann. Die Verantwortlichen der Geschäftsbuchführung und Zahlungsabwicklung dürfen die sachliche und rechnerische Richtigkeit nicht bescheinigen.

Die Beschäftigten der Buchführung und Zahlungsabwicklung dürfen nach § 13 Abs. 3 DA Fibu die sachliche und rechnerische Feststellung nur bescheinigen, wenn und soweit der Sachverhalt nur von ihnen beurteilt werden kann.

➔ **Empfehlung**
Um einen ordnungsgemäßen Dienstbetrieb zu gewährleisten, sollte die Ausnahmeregelung zur sachlichen und rechnerischen Richtigkeit auf die Verantwortlichen für die Geschäftsbuchführung und Zahlungsabwicklung der Finanzbuchhaltung des Kreises Recklinghausen ausgeweitet werden.

Die örtlichen schriftlichen Bestimmungen müssen nach § 32 Abs. 2 Ziff. 4.4 KomHVO NRW auch Festlegungen über regelmäßige und unvermutete Prüfungen enthalten.

Bei der Kreiskasse ist gemäß § 39 Abs. 4 DA Fibu in jedem Jahr mindestens eine unvermutete Kassenprüfung vorzunehmen, sofern nicht die dauernde Überwachung der Zahlungsabwicklung durch die örtliche Rechnungsprüfung erfolgt. Zudem ist in § 46 Abs. 1 DA Fibu geregelt, dass der Fachdienst 14 (die örtliche Rechnungsprüfung) berechtigt ist, die Buchhaltung und den Zahlungsverkehr nach pflichtgemäßem Ermessen jederzeit und unvermutet zu prüfen.

➔ **Empfehlung**
Die Regelungen über die örtliche Prüfung der Kreiskasse des Kreises Recklinghausen sollten zusammengefasst werden.

Auch für die Aufsicht und Kontrolle nach § 32 Abs. 2 Ziff. 4.3 KomHVO NRW sind in der Dienstanweisung Regelungen zu treffen. Nach § 39 Abs. 1 DA Fibu erfolgt die Aufsicht und Kontrolle über die Zahlungsabwicklung durch den Kämmerer und die Kämmerin als Aufsichtsbeamter bzw. Aufsichtsbeamtin für die Finanzbuchhaltung.

Für die sichere Verwahrung und die Verwaltung von Wertgegenständen hat der Kreis Recklinghausen entsprechend § 32 Abs. 2 Ziff. 5 KomHVO NRW unter § 38 der DA Fibu ausführliche Regelungen getroffen.

Nach § 59 KomHVO NRW sind darüber hinaus Regelungen zu Archivierung und Aufbewahrungsfristen zu treffen.

Der Kreis Recklinghausen hat dazu lediglich in § 22 Abs. 5 der DA Fibu auf die Aufbewahrungsdauer nach § 58 Abs. 2 GemHVO NRW hingewiesen. Die Aufbewahrung von Unterlagen usw.

ist im Kreis Recklinghausen nicht verbindlich und schriftlich geregelt. Hierzu gehören unter anderem Festlegungen von:

- Verantwortlichkeit und Verfahren sowie
- die Regelungen zur Freigabe zur Vernichtung.

→ **Empfehlung**
Der Kreis Recklinghausen sollte schriftlich regeln, wer für die Archivierung und Vernichtung von Belegen und Unterlagen der Finanzbuchhaltung zuständig ist. Er sollte festlegen, in welcher Art und Weise und in welchem zeitlichen Rhythmus diese Aufgabe erledigt und wie die Durchführung dokumentiert wird.

Aufrechnungen werden im Kreis Recklinghausen im Rahmen der rechtlichen Möglichkeiten vorgenommen. Schriftliche Regelungen sind dazu nicht getroffen.

Der Kreis Recklinghausen verzichtet bislang darauf, einen Vollstreckungsschuldner in das Schuldnerverzeichnis einzutragen. Die Eintragung durch den Gerichtsvollzieher kann dies nicht ersetzen. Dazu besteht bei der Beauftragung durch die Kommune keine rechtliche Grundlage. Zwar ist ein Gerichtsvollzieher nach § 882 ZPO grundsätzlich berechtigt, einen Eintrag ins Schuldnerverzeichnis zu veranlassen. Die im Vergleich zur ZPO spezialgesetzlichen und damit vorrangigen Bestimmungen des § 5a Abs. 1 VwVG NRW schränken die Kommune bei der Beauftragung des Gerichtsvollziehers aber auf die Abnahme der Vermögensauskunft ein. Denn hier wird nur auf die §§ 802 c-l ZPO verwiesen. In § 284 Abs. 9 AO wird der Kommune selbst die Ausübung ihres Ermessens übertragen, den Eintrag in das Schuldnerverzeichnis vorzunehmen. Damit verzichtet der Kreis Recklinghausen auf einen Teil seiner rechtlichen Möglichkeiten, um seine fälligen Forderungen durchsetzen zu können. Nach Auskunft der Vollstreckungsstelle des Kreises Recklinghausen ist die Umsetzung geplant.

→ **Empfehlung**
Die Vollstreckung des Kreises Recklinghausen sollte zukünftig in die Lage versetzt werden, die Eintragung ins Schuldnerverzeichnis selbst vorzunehmen. Die technischen und persönlichen Voraussetzungen sollten möglichst zeitnah geschaffen werden.

2.3.2 Organisation

→ **Feststellung**
Die von uns untersuchten organisatorischen Regelungen in der Kreiskasse Recklinghausen sind für einen ordnungsgemäßen Dienstbetrieb gut geeignet. Es bestehen nur wenige weitere Handlungsmöglichkeiten.

Durch eine schriftliche Festlegung von Abläufen, Verantwortlichkeiten, Fristen und Befugnissen kann ein Kreis eine effiziente und rechtssichere Aufgabenerledigung sicherstellen.

Die Zahlungsabwicklung des Kreises Recklinghausen hat den Zahlungseingangsprozess fast vollständig automatisiert. Der Anteil der automatisiert eingelesenen Daten an den Zahlungseingängen liegt bei über 88 Prozent. Verbesserungsmöglichkeiten können durch

- eine Erhöhung des Anteils der SEPA-Lastschriftmandate sowie

- eine Reduzierung der ungeklärten Zahlungseingänge

erreicht werden. Unter den Ziffern 2.4.1.3 und 2.4.1.5 wird näher darauf eingegangen.

Im Regelfall nimmt der Kreis Recklinghausen einmal monatlich zum 01. des Monats einen automatisierten Mahnlauf vor. Dabei werden die Forderungen berücksichtigt, die 14 Tage überfällig sind. Vier Wochen später erfolgt für die nicht gezahlten Mahnungen die Übergabe an die Vollstreckung.

Eine Forderung kann ausnahmsweise bei Vorliegen bestimmter Gründe vom Mahnverfahren ausgeschlossen werden, indem eine entsprechende Mahnsperre gesetzt wird. Die Mahnsperre bewirkt, dass ein überfälliger Posten nicht gemahnt wird, bis die Sperre zeitlich abläuft oder diese im Finanzprogramm entfernt wurde. Sobald der Grund für das Setzen der Mahnsperre entfallen ist, muss die Mahnsperre wieder gelöscht werden, damit das Mahnverfahren fortgeführt werden kann. Die Mahnsperre ist immer als kurzfristige Maßnahme ausgelegt.

Im Kreis Recklinghausen können die einzelnen Fachdienste eine Mahnsperre beantragen. Nur die Zahlungsabwicklung darf sie dann auch setzen. Weder zum Ablauf noch zu der Dauer besteht allerdings eine schriftliche Regelung.

→ **Empfehlung**
Der Kreis Recklinghausen sollte verbindlich regeln, wie das Verfahren für Mahnsperren mit Blick auf die einzuhaltenden Fristen oder für die regelmäßige Überprüfung der Mahnsperren sein soll.

Für die wirtschaftliche Beitreibung von Vollstreckungsforderungen ist es wichtig, dass Regelungen zur

- Bearbeitungsreihenfolge,
- Informationsbeschaffung,
- Prioritäten,
- Teilzahlungsvereinbarung,
- Abnahme der Vermögensauskunft,
- Eintragung ins Schuldnerverzeichnis

vorliegen. Der Kreis Recklinghausen hat dazu Arbeitsanweisungen für die Vollstreckungsabteilung erlassen.

Der Kreis Recklinghausen nutzt bislang die Möglichkeit nicht, die Abnahme der Vermögensauskunft selbst vorzunehmen Der Gerichtsvollzieher wurde nach Angaben des Kreises 2021 in 1.956 Fällen zur Abnahme eingeschaltet. 2020 waren es 1.607 Fälle und 654 in 2019.

Der Kreis Recklinghausen hat die Aufgaben der Stundung, Niederschlagung, Ausbuchung und Erlasse seit 2012 für Geldforderungen aus den Jobcentern im Kreis Recklinghausen in der Vollstreckungsstelle des Kreises Recklinghausen zentralisiert. Dort ist gewährleistet, dass das Vier-Augen-Prinzip eingehalten wird.

Für die Forderungen des Kreises sind die jeweiligen Fachdienste eigenverantwortlich.

➔ **Empfehlung**
Der Kreis Recklinghausen sollte prüfen, ob eine Zentralisierung der Bearbeitung von Stundungen, Niederschlagungen, Ausbuchungen und Erlassen entsprechend § 32 Abs. 3 KomHVO NRW der Verwaltungsvereinfachung dient und hierdurch eine ordnungsgemäße Erledigung gewährleistet ist.

Die Vollziehung von Verwaltungsakten kann in Streitfällen (z.B. Widerspruch, Klage) ganz oder teilweise ausgesetzt werden, wenn ernstliche Zweifel an ihrer Rechtmäßigkeit bestehen oder wenn die Vollziehung für den Abgabe- oder Kostenpflichtigen eine unbillige, nicht durch überwiegende öffentliche Interessen gebotene Härte zur Folge hätte.
Bei der Aussetzung der Vollziehung (AdV) eines Leistungsbescheides, Grundlagenbescheides oder anderer vollziehbarer Verwaltungsakte wird im Ergebnis die Fälligkeit eines Anspruches wie bei der Stundung hinausgeschoben. Die Forderung ist aber dem Grunde oder der Höhe nach streitig. Der Kreis Recklinghausen hat dazu in Ziffer 5 der DA Stundung Regelungen getroffen.

Über die zuvor unter Ziffer 2.3.2 dieses Berichts aufgeführten Regelungen zum Umgang mit Insolvenzverfahren bestehen weitere Regelungen in der DA Stundung. Unter Ziffer 3.2.2.3 ist eine Wertgrenze festgelegt. Unterhalb dieser Wertgrenze stehen die Kosten der Einziehung außer Verhältnis, wenn die Höhe des Gesamtbetrages der fälligen Geldforderungen bei Anmeldung zu einem Insolvenzverfahren weniger als 150 Euro betragen hat.

➔ **Empfehlung**
Der Kreis Recklinghausen sollte die Quoten der vergangenen abgeschlossenen Insolvenzverfahren auswerten und danach die Wertgrenze neu ausrichten.

2.3.3 Finanzwirtschaftliche Steuerung und Controlling

➔ **Feststellung**
Der Kreis Recklinghausen hat für die Zahlungsabwicklung und Vollstreckung bislang keine Ziele definiert. Ebenso wurden bislang keine Kennzahlen gebildet. Die Zielerreichung ist daher nicht messbar. Ein Berichtswesen ist in der Zahlungsabwicklung und Vollstreckung noch nicht aufgebaut.

Ein Kreis sollte Ziele unter Berücksichtigung des einsetzbaren Ressourcenaufkommens und des voraussichtlichen Ressourcenverbrauchs festlegen. Zudem sollte er Kennzahlen zur Zielerreichung bestimmen.

Darüber hinaus sollte ein Kreis ein Berichtswesen für das Forderungsmanagement eingerichtet haben. Damit kann er u. a. den Erfolg und die Wirtschaftlichkeit der Vollstreckung überprüfen. Handlungserfordernisse und Steuerungsmöglichkeiten werden erkennbar.

Der Kreis Recklinghausen hat bislang keine Ziele für Zahlungsabwicklung und Vollstreckung gebildet.

Ziele könnten sein:

- Verbuchen aller Zahlungseingänge am Tag des Eingangs,

- Erstellen eines täglichen Abschlusses,
- Begrenzen des Anteils der nicht unmittelbar buchungsfähigen Zahlungseingänge,
- frühzeitige Klärung der ungeklärten Zahlungseingänge,
- Steigerung der SEPA-Mandate,
- zeitnahe Mahnung und Beitreibung durch automatisierte Verfahren.

Zielwerte und Kennzahlen sind ebenfalls bislang nicht gebildet, um die Zielerreichung überprüfen zu können.

→ **Empfehlung**
Der Kreis Recklinghausen sollte für die Zahlungsabwicklung und Vollstreckung ein kennzahlengestütztes Berichtswesen aufbauen, das die Effizienz der Maßnahmen in der Zahlungsabwicklung und Vollstreckung transparent macht.

2.4 Wirtschaftlichkeit

2.4.1 Zahlungsabwicklung

→ Die Kreiskasse Recklinghausen erledigt eine hohe Anzahl an Einzahlungen auf ihren Geschäftskonten mit einem niedrigen Personal- und Sachaufwand.

Die Zahlungsabwicklung eines Kreises sollte die Einzahlungen auf den Geschäftskonten wirtschaftlich bearbeiten. Dafür ist ein hoher Automatisierungsgrad erforderlich. Für alle Geschäftskonten sind elektronische Kontoauszüge bereit zu halten. Nicht zuordenbare Einzahlungen auf den Geschäftskonten sind unverzüglich zu klären. Mahnläufe haben zeitnah nach Fälligkeit zu erfolgen. Die Zahlungsabwicklung für Dritte ist wirtschaftlich wahrzunehmen.

2.4.1.1 Aufwendungen

Folgende Tätigkeiten verbinden wir in der Zahlungsabwicklung i. e. S. mit der Abwicklung des Zahlungsverkehrs:

- Durchführung von Zahlläufen einschließlich der Freigabe von Zahlläufen und Abbuchungsläufen,
- Pflege der SEPA-Lastschriftmandate,
- Verarbeitung Kontoauszügen sowie der Buchung von Ein- und Auszahlungen,
- Abstimmung der Bank- und Kassenkonten mit Finanzrechnungskonten,
- Führung der Barkasse und der Ausführung von zentralen Tätigkeiten in Zusammenhang mit Zahlstellen und Handkassen,

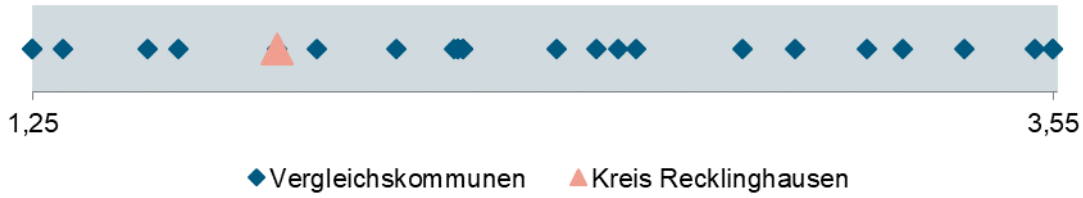
- Erstellung und ggf. Mithilfe bei der Erstellung von Tages-, Zwischen- und Jahresabschlüssen,
- Offene-Posten-Verwaltung,
- Bearbeitung von Überzahlungen und von ungeklärten Einzahlungen/Auszahlungen,
- Belegablage und Archivierung für die Zahlungsabwicklung,
- Liquiditätssicherung, kurzfristige Liquiditätsplanung,
- Initiierung von Mahnläufen offener Forderungen,
- Ggf. anfallenden Tätigkeit in Zusammenhang mit Stundungen, Niederschlagungen und Erlass von Forderungen,
- Verwahrung von Wertgegenständen, Hinterlegungen.

Die Zahlungsabwicklung des Kreises Recklinghausen setzte 2021 7,73 Vollzeit-Stellen in der Sachbearbeitung und 1,50 Vollzeit-Stellen für den Overhead ein. In der Sachbearbeitung gab es marginale Veränderungen in den Vorjahren mit 7,80 Vollzeit-Stellen in 2019 und 7,59 Vollzeit-Stellen im Jahr 2020.

Hierfür entstanden 2021 Personal- und Sachaufwendungen in Höhe von 652.091 Euro.

Daraus resultieren Aufwendungen je Einzahlung in Höhe von 1,80 Euro. In 2019 waren es 1,92 Euro und in 2020 lag der Wert bei 1,87 Euro. Im interkommunalen Vergleich der geprüften fünf Kreise liegen die Aufwendungen in einer Spannbreite zwischen 1,80 Euro und 4,45 Euro. Der Kreis Recklinghausen positioniert sich bei dieser Kennzahl somit positiv mit dem niedrigsten Wert. Im ergänzenden Vergleich mit den kreisfreien Städten ist der Kennzahlenwert ebenfalls positiv zu bewerten, wie das nachfolgende Streudiagramm ausweist.

Aufwendungen Zahlungsabwicklung kreisfreie Städte je Einzahlung in Euro 2018



2.4.1.2 Einzahlungen

Einen wesentlichen Teil der Arbeit der Beschäftigten in der Zahlungsabwicklung nehmen die Buchung der Einzahlungen sowie die Verarbeitung der Kontoauszüge ein.

Hiermit sind alle Einzahlungen auf den Geschäftskonten gemeint, die ein Kreis zu verwalten hat. Dies umfasst auch die Einzahlungen auf den Geschäftskonten für Dritte im Rahmen öffentlich-rechtlicher Vereinbarungen sowie für die Abwicklung fremder Finanzmittel: Eine Einzahlung

kann mehrere Forderungen betreffen, daher ist die Zahl der Forderungen nicht relevant. Auch bei den Lastschriften wird nur der Zahlungseingang des Gesamtpakets als eine Einzahlung berücksichtigt.

Nicht berücksichtigt werden Konten, die in die Bewirtschaftung einer Organisationseinheit übertragen wurden. Ein häufig auftretender Fall ist beispielsweise die Abwicklung von Scheckzahlungen für Asylbewerber im sozialen Bereich.

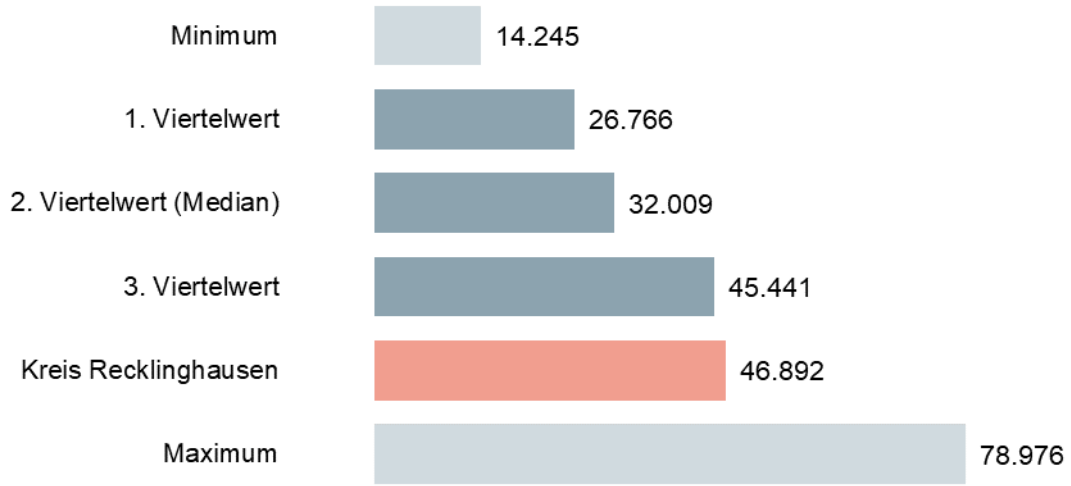
Einzahlungen auf den Geschäftskonten des Kreises Recklinghausen

Grundzahlen	2019	2020	2021
Zahl der Einzahlungen	331.054	342.174	362.476
davon Zahl der Einzahlungen für Verkehrsordnungswidrigkeiten	97.473	102.319	119.975
davon Zahl der Einzahlungen für das Jobcenter	196.931	194.809	196.031
davon Zahl der Einzahlungen für Dritte	2.579	1.872	1.939
Zahl der Lastschriften* in den Lastschriftläufen	596	736	728

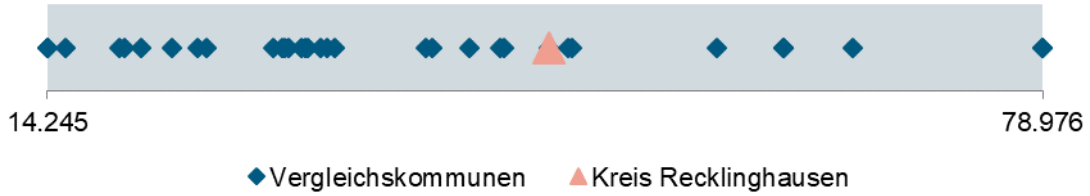
* auf Grundlage vorliegender SEPA-Mandate

Die tägliche Bearbeitung der Einzahlungen stellt die prägende Sachbearbeitung in der Zahlungsabwicklung im engeren Sinne dar. Daher berücksichtigen wir sämtliche Vollzeit-Stellen in der Sachbearbeitung unabhängig von der einzelnen Aufgabe und stellen sie der Zahl der Einzahlungen gegenüber.

Einzahlungen je Vollzeit-Stelle Zahlungsabwicklung 2021



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



Der Kreis Recklinghausen positioniert sich leicht oberhalb des 3. Viertelwertes.

Positiven Einfluss auf diesen Wert hat die Höhe des Automatisierungsgrades. Damit wird der Anteil der Zahlungseingänge berücksichtigt, die über einen elektronischen Kontoauszug eingehen und in einem speziellen Programm mit einer bestehenden Sollstellung mit gleichem Inhalt verglichen werden. Im Kreis Recklinghausen konnten in 2021 auf diese Weise 88,18 Prozent der Zahlungseingänge bearbeitet werden. Im interkommunalen Vergleich der geprüften Kreise liegt der Anteil der automatisiert eingelesenen Daten an den Zahlungseingängen in einer Spannbreite zwischen 55,77 Prozent und 89,78 Prozent.

Auch wenn der Wert aktuell leicht unter dem Maximalwert liegt, ist gegenüber dem Vorjahr 2020 eine Steigerung erkennbar. Da lag der Automatisierungsgrad noch bei 87,26 Prozent.

Bei isolierter Betrachtung der Einzahlungen für das Jobcenter ergibt sich ein noch höherer Wert. Nach 89,76 Prozent in 2019 über 90,94 Prozent in 2020 konnte in 2021 ein Anteil von 92,63 Prozent erzielt werden. Im Umkehrschluss bedeutet das, dass bezogen auf die Kreisforderungen der Anteil automatisiert eingelesener Daten mit 82,95 Prozent in 2021 deutlich niedriger lag.

Möglichkeiten, den Anteil weiter zu verbessern, ergeben sich aus

- einer Steigerung des Anteils der SEPA-Lastschriftmandate (Ziff. 2.4.1.3 dieses Berichts)
- einer Reduzierung der ungeklärten Ein- und Auszahlungen (Ziff. 2.4.1.5 dieses Berichts) und
- einem verstärkten Einsatz von E-Payment (Ziff. 2.4.1.3 dieses Berichts).

2.4.1.3 SEPA-Lastschriftmandate und E-Payment

Ein SEPA-Lastschriftmandat (Single Euro Payments Area) ist die rechtliche Legitimation für den Einzug von SEPA-Lastschriften. Ein Mandat umfasst sowohl die Zustimmung des Zahlers zum Einzug der Zahlung per SEPA-Lastschrift durch den Zahlungsempfänger als auch den Auftrag an den eigenen Zahlungsdienstleister zur Einlösung der Zahlung.

Das Gesetz zur Verbesserung des Onlinezugangs zu Verwaltungsleistungen (Onlinezugangsgesetz – OZG) verpflichtet Bund, Länder und Kommunen, bis Ende 2022 ihre Verwaltungsleistungen über Verwaltungsportale auch digital anzubieten. In Verbindung mit § 7 des Gesetzes zur Förderung der elektronischen Verwaltung in Nordrhein-Westfalen (E-Government-Gesetz Nordrhein-Westfalen - EGovG NRW) hat die Behörde die Einzahlung von Gebühren oder sonstigen Forderungen durch Teilnahme an mindestens einem im elektronischen Geschäftsverkehr

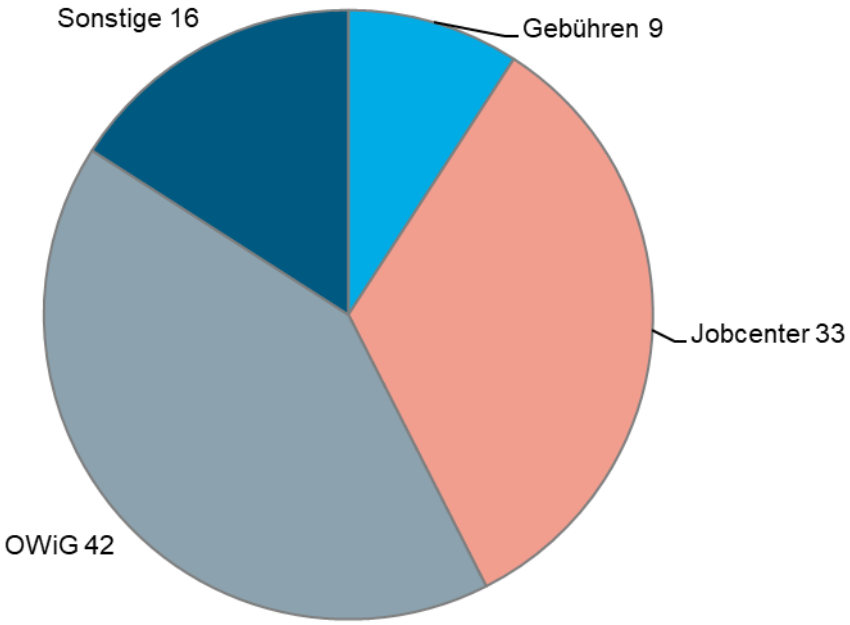
gängigen und hinreichend sicheren Zahlungsverfahren zu ermöglichen, das der Art des Verwaltungsverfahrens entspricht, sofern im Rahmen eines elektronisch durchgeführten Verwaltungsverfahrens Gebühren oder sonstige Forderungen anfallen.

- **Feststellung**
  Im Kreis Recklinghausen bestehen Möglichkeiten zur Steigerung des Automatisierungsgrades in der Kreiskasse durch verbesserte Mitarbeit der Fachdienste.

Ein Kreis sollte darauf hinwirken, dass die Bürgerinnen und Bürger für wiederkehrende Forderungen SEPA-Lastschriftmandate erteilen. Das Lastschrifteinzugsverfahren erleichtert sowohl dem Zahlungspflichtigen (Debitor) als auch dem Kreis die Überwachung der Zahlungen. Weiterhin sollte ein Kreis die Möglichkeiten des E-Payment anbieten.

Zunächst haben wir die 277.786 Forderungen des **Kreises Recklinghausen** im Jahr 2021 nach Arten und jeweiliger Relevanz erfasst. Die Forderungen verteilten sich wie folgt:

Forderungen des Kreises Recklinghausen verteilt auf verschiedene Forderungsarten in Prozent 2021



Wiederkehrende Forderungen ergeben sich im Regelfall nur im Bereich der Beiträge und Gebühren oder im Einzelfall bei den sonstigen Forderungen. Im Kreis Recklinghausen liegen in 2021 insgesamt 601 SEPA-Lastschriftmandate (nachfolgend: SEPA-Mandat) vor. Diese verteilen sich wie folgt:

Verteilung SEPA-Mandate auf wiederkehrende Forderungen 2021

Forderungsart	SEPA-Mandate	Zahl der Forderungen	Prozentualer Anteil
Reitabgabe	495	2.230	22,20
Sonstige	106	44.264	0,24

Wie die obige Tabelle zeigt, ist der Anteil der wiederkehrenden Forderungen beim Kreis Recklinghausen an den gesamten Forderungen äußerst gering. Demzufolge ist die Möglichkeit, SEPA-Mandate zu generieren, ebenfalls gering. Trotzdem sollten alle Möglichkeiten genutzt werden. So könnte für die jährlich zu entrichtende Reitabgabe ein Hinweis zur Möglichkeit der Erteilung eines SEPA-Mandats auf der entsprechenden Internetseite des Kreises erfolgen. Unter dem Punkt Bezahlung wird darauf hingewiesen, dass die Bezahlung der Reitabgabe nach Erhalt der Reitkennzeichen/Jahresplaketten entweder durch Überweisung oder per Lastschrift erfolgen kann. Hier könnte eine Verlinkung zum SEPA-Mandat eine Unterstützung sein. Zudem sollte grundsätzlich die Versendung der Reitkennzeichen/Jahresplaketten nach Eingang der Zahlung erfolgen. Nach § 16 des Gebührengesetzes Nordrhein-Westfalen (GebG NRW) kann eine Amtshandlung, die auf Antrag vorzunehmen ist, von der Zahlung eines angemessenen Vorschusses oder von einer angemessenen Sicherheitsleistung bis zur voraussichtlichen Höhe der Kosten abhängig gemacht werden.

Nach Angaben des Kreises Recklinghausen ist der Bereich der Reitabgabe im Rahmen der Umsetzung des Gesetzes zur Verbesserung des Onlinezugangs zu Verwaltungsleistungen (Onlinezugangsgesetz – OZG) in der Kassenorganisation prädestiniert für das Angebot eines e-payment-Verfahrens.

Ähnliches gilt beim Jagdschein. Die Gebühren sind jährlich oder für mehrere Jahre zu entrichten. Auf der entsprechenden Internetseite des Kreises zu den Jagdscheingebühren ist lediglich folgender Hinweis hinterlegt: „Bitte begleichen Sie die Jagdscheingebühr per Banküberweisung unter Angabe der Personenkontonummer.“ Im Gegensatz zur Reitabgabe ist die Erteilung oder Verlängerung eines Jagdscheines nur nach Vorlage des Einzahlungsnachweises über die Jagdscheingebühr in Form eines Überweisungsbeleges (Kopie Kontoauszug, Ausdruck Internet Banking) möglich.

Die SEPA-Mandate eines Kreises werden je nach Forderungsart mehrmals jährlich genutzt, um per Lastschrift die jeweiligen wiederkehrenden Forderungen einzuziehen. Daher ist die Anzahl der SEPA-Mandate mit 601 gegenüber der Anzahl der Lastschriften 728 etwas niedriger. Die Lastschrift- oder Abbuchungsläufe erfolgen je nach Bedarf. Das jeweilige Paket wird automatisiert zusammengestellt und dem entsprechenden Geldinstitut zugesandt. Dort wird es verarbeitet und im Regelfall wird dem Geschäftskonto eine Einzahlung über den Gesamtbetrag des Abbuchungslaufs gutgeschrieben. Neben der automatisierten Zuordnung von Einzahlungen zu vorliegenden Anordnungen führt ein hoher Lastschriftanteil zu einer Entlastung der Zahlungsabwicklung.

Um festzustellen, wie hoch der Anteil der Lastschriften an den Einzahlungen auf den Geschäftskonten ist, wurde die Zahl der Einzahlungen auf den Geschäftskonten des Kreises Recklinghausen für die Berechnung des Lastschriftanteils um die Zahl der Einzahlungen auf Verkehrsordnungswidrigkeiten bereinigt. Für diese Einzahlungen kommt im Regelfall kein SEPA-Mandat in Frage.

Den Anteil der Lastschriften an den Einzahlungen auf den Geschäftskonten haben wir wie folgt ermittelt:

Lastschriftquote des Kreises Recklinghausen 2021

Grund- und Kennzahl	Wert
Zahl der Einzahlungen	362.476
abzgl. Zahl der Einzahlungen für Verkehrsordnungswidrigkeiten	119.975
zzgl. Zahl der Lastschriften in den Lastschriftläufen	728
Zahl der bereinigten Einzahlungen	**243.229**
Anteil der Lastschriften an den bereinigten Einzahlungen in Prozent	**0,30**

Den Anteil der Lastschriften an den Einzahlungen auf den Geschäftskonten stellt die gpaNRW in den interkommunalen Vergleich der geprüften fünf Kreise. Die Spannbreite liegt dabei zwischen 0,30 Prozent und 19,64 Prozent.

➔ **Empfehlung**
Der Kreis Recklinghausen sollte sowohl in den einzelnen Fachämtern als auch auf den entsprechenden Internetseiten bei wiederkehrenden Forderungen deutlicher auf die Möglichkeit der Erteilung eines SEPA-Mandats werben. Zudem sollten zur Vermeidung von Mehraufwand in der Zahlungsabwicklung im Zusammenhang mit der Einführung eines e-payment-Verfahrens zukünftig Vorabzahlungen berücksichtigt werden.

2.4.1.4 Rücklastschriften

Ein Kreis sollte den Anteil der Rücklastschriften geringhalten. Hierzu sollten die Bescheide und sonstigen Dokumente, die eine Zahlungspflicht auslösen, möglichst einheitlich gestaltet werden und zahlungsbegründende Angaben für die Zahlungspflichtigen deutlich erkennbar sein.

Im Umgang mit den Lastschriften ist der Anteil der Rücklastschriften von Bedeutung, weil deren Bearbeitung arbeitsintensiv ist. Die jeweiligen Zahlungspflichtigen müssen ermittelt und angeschrieben werden. Eventuell ist ein neues SEPA-Mandat anzufordern und anzulegen. Daher ist ein niedriger Anteil an Rücklastschriften positiv zu bewerten.

Beim **Kreis Recklinghausen** waren im Jahr 2021 insgesamt zehn Rücklastschriften zu verzeichnen. Dies entspricht einem Anteil von 1,37 Prozent. Jede Rücklastschrift wird auf ihren Grund hin analysiert. Bei vier der zehn Rücklastschriften war das Konto erloschen. Ein interkommunaler Vergleich ist bei der niedrigen Zahl an Rücklastschriften nicht aussagekräftig.

2.4.1.5 Ungeklärte Ein- und Auszahlungen

➔ **Feststellung**
Bei den ungeklärten Einzahlungen liegen vielfach Verstöße der Fachdienste gegen den Grundsatz vor, Forderungen unverzüglich zu erfassen.

Ein Kreis hat nach § 23 Abs. 1 KomHVO NRW die ihm zustehenden Forderungen vollständig zu erfassen und rechtzeitig durchzusetzen. Der Zahlungseingang ist zu überwachen.

Sobald eine Forderung entsteht, sollte unverzüglich die Sollstellung durch die Fachdienste erfolgen. So ist sichergestellt, dass Forderungen erfasst sind, bevor ein Zahlungseingang erfolgt. Ungeklärte Zahlungseingänge werden so vermieden.

Zum Stichtag 06. April 2022 lagen im **Kreis Recklinghausen** insgesamt 16.528 ungeklärte Einzahlungen (UZE) mit einem Gesamtvolumen von etwa 4.671.000 Euro vor. Wie die nachfolgende Tabelle ausweist, ist ein großer Teil (73,24 Prozent) der UZE dem Jobcenter zuzurechnen.

Aufteilung ungeklärte Einzahlungen auf Jahre und Zuordnung zu Kreiskasse und Jobcenter

Jahr	Kreis Anzahl	Kreis Betrag	Jobcenter Anzahl	Jobcenter Betrag
1997 – 2016	535	194.032,28	30	18.305,38
2017	344	152.446,98	2.316	418.087,45
2018	571	141.089,60	3.461	483.558,14
2019	256	60.864,16	2.573	362.175,45
2020	414	54.574,00	1.328	195.142,87
2021	1.008	224.904,24	1.442	151.571,05
2022 bis 05.04.	1.295	2.090.037,54	955	123.939,37
Gesamt	**4.423**	**2.917.948,80**	**12.105**	**1.752.779,71**

Die Zuordnung auf die einzelnen Jahre macht deutlich, dass die Bemühungen von Kreiskasse und Jobcenter über eine Reduzierung der UZE mittlerweile erkennbar sind. Trotzdem bleiben die erheblichen UZE ein Problem sowohl für die Kreiskasse als auch für das Jobcenter.

Gründe für ungeklärte Einzahlungen sind

- fehlende oder fehlerhafte Angaben des Einzahlers oder
- fehlende Sollstellungen durch die Fachämter.

Fehlende oder fehlerhafte Angaben des Einzahlers können ihre Ursache in den zugrundeliegenden Bescheiden oder sonstigen zahlungsbegründenden Unterlagen haben. Die Bescheide des Kreises sollten auf der ersten Seite prominent die notwendigen Angaben für eine ordnungsgemäße Einzahlung enthalten. Ein gutes Forderungsmanagement zeichnet sich u. a. dadurch aus, dass die Bescheide der Verwaltung einheitlich aufgebaut sind. Es muss deutlich erkennbar sein:

- Zahlungsgrund,
- Zahlungsziel,
- Höhe des zu zahlenden Betrages und
- Kassenzeichen.

Nach § 18 Abs. 1 der DA Fibu haben die zuständigen Fachdienste der Kreisverwaltung Recklinghausen für alle zu buchenden Geschäftsvorfälle rechtzeitig die notwendigen Buchungsanweisungen zu fertigen. Unter Absatz 9 wird „rechtzeitig“ präzisiert. Buchungsanweisungen sind demnach rechtzeitig vor Fälligkeit zu erstellen und der Geschäftsbuchführung zuzuleiten. Buchungsanweisungen, die Erträge bzw. Einzahlungen enthalten, müssen **unmittelbar** mit Entstehen der Zahlungspflicht (z. B. durch Vertrag, Gebühren- oder Bußgeldbescheid) der Geschäftsbuchführung zugeleitet werden.

Andererseits hat die Kreiskasse nach § 30 Abs. 3 der DA Fibu unter anderem die Aufgabe der offenen-Posten-Verbuchung. Zudem hat sich die Kreiskasse bei unklaren Einzahlungen umgehend um eine Buchung des Rechnungspostens zu bemühen. Dazu werden die zuständigen Fachdienste angeschrieben, sofern dies aus der Einzahlung bzw. dem Verwendungszweck zu entnehmen ist.

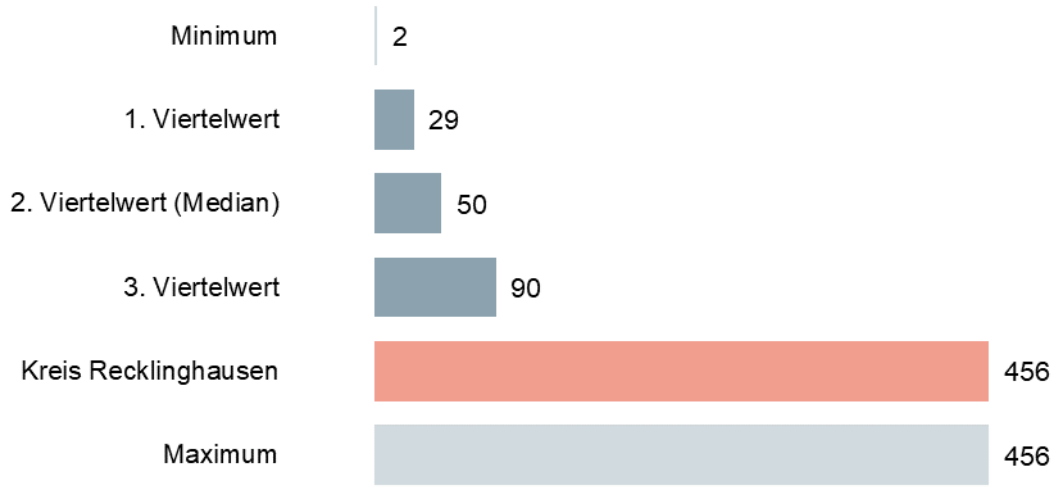
Eine zusätzliche Möglichkeit hat die Kreiskasse des Kreises Recklinghausen nach § 34 Abs. 5 der DA Fibu. Dieser Regelung zufolge werden Überzahlungen ab zehn Euro an die Einzahler zurücküberwiesen, sofern dies mit vertretbarem Aufwand möglich ist.

Dies betrifft 1.318 Überzahlungen zwischen zehn Euro und 9.062 Euro aus dem Zeitraum 2014 bis 2021. Für 242 Überzahlungen aus dem laufenden Jahr 2022 kann noch von einer laufenden Bearbeitung der Überzahlung durch die Fachdienste ausgegangen werden.

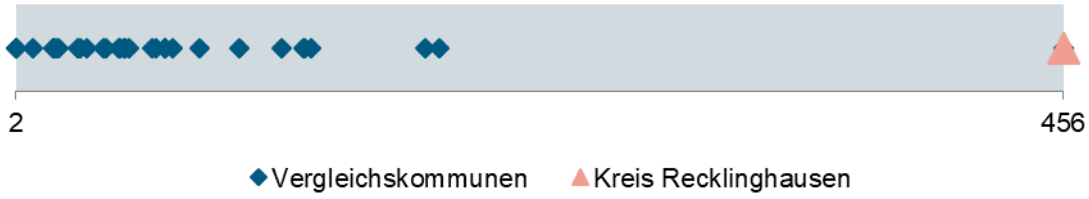
Eine Regelung für Überzahlungen unter einem Betrag von zehn Euro besteht nicht. Allerdings besteht eine Regelung zu Restforderungen unter zehn Euro. Diese werden im Jahresabschluss gemäß § 34 Abs. 4 DA Fibu automatisch abgesetzt. Die Kreiskasse könnte somit 1.175 Überzahlungen zwischen einem Betrag von 0,01 Euro und 9,98 Euro vereinnahmen.

Nachfolgende Grafik verdeutlicht die Belastung für die Zahlungsabwicklung des Kreises Recklinghausen.

Ungeklärte Zahlungseingänge je 10.000 Einzahlungen 2022



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



Der Kreis Recklinghausen bildet mit seinem Kennzahlenwert den Maximalwert. Ohne Berücksichtigung der UZE für das Jobcenter würde der Kreis Recklinghausen mit seinem bereinigten Kennzahlenwert von 117 nach wie vor hoch oberhalb des dritten Viertelwertes liegen.

Neben den ungeklärten Einzahlungen liegen auch ungeklärte Auszahlungen (UZA) vor.

Davon sind

- dem Kreis sechs UZA mit einem Betrag von 148,50 Euro und
- dem Jobcenter 62 UZA mit einem Betrag von 10.367,59 Euro

zuzuordnen. Die Fälligkeiten liegen zwischen dem September 2015 und dem November 2021.

Die Bearbeitung der ungeklärten Auszahlungen gestaltet sich schwierig, da sie vielfach im Zeitraum der Umstellung des Finanzprogramms angefallen sind. Nach Auskunft der Kreiskasse Recklinghausen handelt es sich in der Mehrzahl der UZA um Umbuchungen.

→ **Empfehlung**
Zukünftig sollte nach der ersten (erfolglosen) Erinnerung bei der zweiten Erinnerung die jeweilige Fachdienstleitung mit eingeschaltet werden. Weiterhin sollte die Kreiskasse Recklinghausen ihre Möglichkeiten der Vereinnahmung oder Rücküberweisung konsequent nutzen.

→ **Empfehlung**
Zudem sollte die Zahlungsabwicklung zumindest befristet personell verstärkt werden, um die Menge der ungeklärten Einzahlungen zügig zu reduzieren.

Nachrichtlich:

Zum Stichtag 14. Dezember 2022 belief sich der Bestand an UZE noch auf 4.313 mit einem Volumen von 1,891 Mio. Euro. Mit dem daraus resultierenden Kennzahlenwert von 119 ungeklärten Einzahlungen je 10.000 Einzahlungen würde sich der Kreis Recklinghausen immer noch oberhalb des 3. Viertelwertes positionieren. Ziel des Kreises Recklinghausen ist, bis Ende 2022 höchstens 3.000 UZE ins nächste Haushaltsjahr mit zu übernehmen.
Die massive Reduzierung der UZE konnte der Kreis Recklinghausen durch verschiedene Maßnahmen erreichen:

- Zentrale Vereinnahmung von ca. 10.000 UZE in Zusammenarbeit mit dem Wirtschaftsprüfer in einer Größenordnung von 1,56 Mio. Euro,

- Zentrale Vereinnahmung von ca. 1.300 UZE mit einem jeweiligen Restwert unter zehn Euro entsprechend der Empfehlung im Bericht,
- Einzelvereinnahmung der UZE oberhalb von 10.000 Euro in Zusammenarbeit mit dem jeweiligen Fachdienst.

2.4.1.6 Mahnläufe

➔ Der Kreis Recklinghausen hat einen hohen Anteil an Mahnungen. Die Erfolgsquote bei den Mahnungen ist vergleichsweise hoch.

Ein Kreis sollte zeitnah innerhalb von sieben bis 14 Tagen nach Fälligkeit einen automatisierten Mahnlauf generieren. Das Mahnintervall sollte mindestens monatlich sein. Die Übergabe an die Vollstreckung sollte im Zeitraum zwischen zwei und vier Wochen nach der Mahnung erfolgen.

Die **Kreiskasse Recklinghausen** versendete Mahnungen wie folgt:

Anzahl Mahnungen im Zeitverlauf

	2019	2020	2021
Kreis Recklinghausen	45.570	36.275	26.353
Jobcenter Kreis Recklinghausen	1.776	4.384	5.073
Gesamt versendete Mahnungen	**47.346**	**40.659**	**31.426**

Bezogen auf 10.000 Einwohner ergibt sich interkommunal 2021 ein Wert von 429 Mahnungen. Die Mahnungen für das Jobcenter blieben unberücksichtigt, da diese nicht durch die Zahlungsabwicklung, sondern durch die Vollstreckung erfolgen. Im interkommunalen Vergleich der geprüften fünf Kreise liegen die Mahnungen je 10.000 Einwohner 2021 in einer Spannbreite zwischen 177 und 447.

Bedingt durch den Wechsel des Finanzprogramms im Jahr 2018 konnte in 2018 zeitweise kein Mahnlauf stattfinden. Das drückt sich dann in den Kennzahlen wie folgt aus: 2019 waren es 741 Mahnungen je 10.000 Einwohner, 2020 waren es dann noch 591.

Die Wirkung der Mahnung kann mit der nachfolgenden Kennzahl deutlich gemacht werden.

Je mehr Mahnungen erfolgreich erledigt werden, indem die vollständige Zahlung erfolgt, umso weniger belastet wird nachfolgend die Vollstreckung. Die Erfolgsquote Mahnung zeigt auf, wie viele Schuldner auf die Mahnung reagieren, bevor die überfälligen Forderungen an die Vollstreckung übergeben werden. Da nur ein kleiner Teil der Forderungen des Jobcenters vor der Übergabe an die Vollstreckung gemahnt wird, wird für die nachfolgende Kennzahl nur der Wert für den Kreis Recklinghausen berücksichtigt.

Im Kreis Recklinghausen waren das im Jahr 2021 insgesamt 11.117. Daraus resultiert eine Erfolgsquote Mahnung von 42,18 Prozent. Im interkommunalen Vergleich der geprüften fünf Kreise liegt die Erfolgsquote Mahnung zwischen 25,88 und 51,35 Prozent.

Im interkommunalen Vergleich liegt die Erfolgsquote bei den Mahnungen des Kreises Recklinghausen mit 42,18 Prozent positiv in der Nähe des höchsten Wertes

2.4.1.7 Zahlungsabwicklung für Dritte

➔ **Feststellung**
Eine Kostenerstattung für die Wahrnehmung der Zahlungsabwicklung für das Studieninstitut Emscher-Lippe durch die Kreiskasse des Kreises Recklinghausen erfolgt bislang nicht.

Gemäß § 23 Absatz 4 des Gesetzes über kommunale Gemeinschaftsarbeit (GkG NRW) soll eine angemessene Entschädigung für die Wahrnehmung der Aufgabe vereinbart werden. Diese ist in der Regel so zu bemessen, dass die durch die Übernahme oder Durchführung entstehenden Kosten gedeckt werden.

Die Kreiskasse des **Kreises Recklinghausen** hat nach § 30 Abs. 2 der DA Fibu neben den ihr gesetzlich übertragenen eigenen und auftragsweise zu erledigenden Aufgaben noch die Zahlungsabwicklung für das Studieninstitut Emscher-Lippe wahrzunehmen.

Bereits im Bericht über die überörtliche Prüfung des Zweckverbandes für das Studieninstitut für kommunale Verwaltung Emscher-Lippe vom 30. November 2010 wurde auf die fehlende Vereinbarung über Kostenerstattungen hingewiesen. Für die Durchführung der Kassengeschäfte und des Personalwesens durch den Kreis Recklinghausen wurden keine Kosten in Rechnung gestellt. Dem Zweckverband wurde empfohlen, grundsätzlich öffentlich-rechtliche Vereinbarungen über alle Verwaltungs- und Dienstleistungen, die Stadt- bzw. Kreisverwaltungen für den Zweckverband erbringen, abzuschließen.

Die Kreiskasse Recklinghausen hat im Jahr 2021 insgesamt 1.939 Einzahlungen für das Studieninstitut Emscher-Lippe bearbeitet. Die Aufwendungen je Einzahlung betrugen in diesem Jahr 1,80 Euro je Einzahlung. Für eine Kostendeckung wäre somit durch den Zweckverband ein Betrag von 3.490,20 Euro zu leisten.

➔ **Empfehlung**
Der Kreis Recklinghausen sollte für die Übernahme von Aufgaben für den Zweckverband für das Studieninstitut für kommunale Verwaltung Emscher-Lippe entsprechend § 23 Abs. 4 GkG NRW eine angemessene Entschädigung vereinbaren.

➔ **Feststellung**
Die Kreiskasse des Kreises Recklinghausen kann die Rückstände bei den ungeklärten Einzahlungen und ungeklärten Auszahlungen, die zum größten Teil dem Jobcenter zuzuordnen sind, mit dem aktuellen Personaleinsatz nicht reduzieren.

Der Kreis Recklinghausen ist nach § 6a Abs. 2 des zweiten Buches Sozialgesetzbuch (SGB II) als kommunaler Träger anstelle der Bundesagentur als Träger der Leistungen nach § 6 Absatz 1 Satz 1 Nummer 1 SGB II anerkannt. Nach § 6d SGB II führen die gemeinsamen Einrichtungen nach § 44b SGB II und die zugelassenen kommunalen Träger nach § 6a SGB II die Bezeichnung Jobcenter.

Nach § 6b Abs. 2 SGB II trägt der Bund die Aufwendungen der Grundsicherung für Arbeitsuchende einschließlich der Verwaltungskosten. Verwaltungskosten sind nach § 8 der Allgemeinen Verwaltungsvorschrift für die Abrechnung der Aufwendungen der Grundsicherung für Arbeitsuchende durch die zugelassenen kommunalen Träger und für die Bewirtschaftung von Bundesmitteln im automatisierten Haushalts-, Kassen- und Rechnungswesen des Bundes

(Kommunalträger-Abrechnungsverwaltungsvorschrift – KoA-VV) die personellen und sächlichen Aufwendungen für den Betrieb der besonderen Einrichtung.

Die Kasse bzw. die Zahlungsabwicklung und das Forderungsmanagement gehören allerdings zu den nicht fachspezifischen Aufgabenbereichen. Nach § 13 Abs. 1 KoA-VV handelt es sich bei den Kosten für die Wahrnehmung nicht fachspezifischer Aufgaben um Personalgemeinkosten. Die Abrechnung erfolgt nach § 22 KoA-VV. Dieser Vorschrift zufolge sind die entstandenen Personalkosten um Aufwendungen für bestimmte Beiträge und Steuern nach § 10 Abs. 3 KoA-VV zu mindern, andererseits aber ein Zuschlag von bis zu 25 Prozent zu berücksichtigen.

Für die in Verbindung mit der Wahrnehmung des Forderungseinzugs für das Jobcenter des Kreises Recklinghausen stehenden Einzahlungen und die Bearbeitung der Verwahrungen für das Jobcenter sind 1,89 Vollzeit-Stellen berücksichtigt. Eine Erstattung nach der KoA-VV erfolgt hierfür nicht.

Unter Ziffer 2.4.1.2 dieses Berichts haben wir festgestellt, dass 54,08 Prozent der Einzahlungen auf den Geschäftskonten des Kreises Recklinghausen im Jahr 2021 dem Jobcenter zuzurechnen sind. Nach Angaben der Kreiskasse Recklinghausen sind die Einzahlungen weitgehend automatisiert, so dass die Zahl der dem Jobcenter zugeordneten Stellen im Regelfall ausreichend ist.

Unter Ziffer 2.4.1.5 dieses Berichts hat die gpaNRW allerdings empfohlen, dass die Zahlungsabwicklung zumindest befristet personell verstärkt werden sollte, um die Menge der ungeklärten Einzahlungen zügig zu reduzieren. Da der überwiegende Teil der ungeklärten Einzahlungen und der ungeklärten Auszahlungen dem Jobcenter zuzurechnen ist, sollte auch die zusätzliche Stelle dem Jobcenter zugerechnet werden.

➔ **Empfehlung**
Für die zusätzliche Stelle in der Zahlungsabwicklung des Kreises Recklinghausen sollte eine Personalkostenerstattung nach den KoA-VV durch Bundesmittel angestrebt werden.

2.4.2 Vollstreckung

➔ Mit niedrigen Aufwendungen erzielt die Vollstreckung des Kreises Recklinghausen einen hohen Aufwandsdeckungsgrad.

Ein Kreis sollte die Bearbeitung der Vollstreckungsforderungen wirtschaftlich durchführen. Dies setzt voraus, dass schriftliche Regelungen zum Bearbeitungsablauf bestehen. Es sollten alle Möglichkeiten im Vollstreckungs-Innendienst ausgeschöpft werden, bevor die Vollstreckung im Außendienst betrieben wird. Auf Nebenforderungen im Verwaltungszwangsverfahren sollte nicht verzichtet werden. Die Vollstreckung für Dritte ist soweit rechtlich möglich wirtschaftlich wahrzunehmen.

Die von einem Kreis versendeten Amtshilfeersuchen sind auf ein Mindestmaß zu reduzieren.

2.4.2.1 Aufwendungen

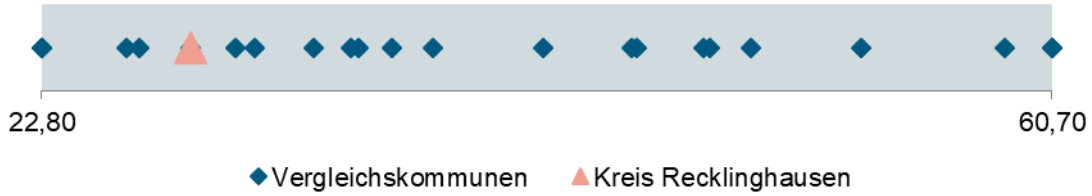
Die Vollstreckung des Kreises Recklinghausen setzte 2021 für die Bearbeitung der Vollstreckungsforderungen 15,20 Vollzeit-Stellen in der Sachbearbeitung und 1,50 Vollzeit-Stellen für

den Overhead ein. In 2019 waren in der Sachbearbeitung 15,81 Vollzeit-Stellen eingesetzt, in 2020 waren es 15,85.

Hierfür entstanden Personal- und Sachaufwendungen in Höhe von 1.270.100 Euro in 2021.

Daraus resultieren Aufwendungen je abgewickelter Vollstreckungsforderung in Höhe von 28,36 Euro. Im interkommunalen Vergleich der geprüften fünf Kreise liegen die Aufwendungen je abgewickelter Vollstreckungsforderung in Euro 2021 in einer Spannbreite zwischen 28,15 Euro und 56,61 Euro. Somit positioniert sich der Kreis Recklinghausen mit seinem Wert nur leicht über dem Minimalwert. Das trifft auch bei einem Vergleich mit den kreisfreien Städten zu.

Aufwendungen je abgewickelte Vollstreckungsforderung bei den kreisfreien Städten in Euro 2018



2.4.2.2 Vollstreckungsforderungen

Vollstreckungsforderungen sind alle von der Mahnung (Zahlungsabwicklung) in die Vollstreckung übergegangenen Forderungen.

Jede zur Fälligkeit und nach Mahnung nicht durch Zahlung beglichene Forderung ist eine einzelne Vollstreckungs(haupt)forderung. Alle zur Hauptforderung zählenden Nebenforderungen werden gemeinsam mit der Hauptforderung als eine Vollstreckungsforderung gewertet.

Auch die Vollstreckungsankündigungen sind der Vollstreckung zugehörig. Viele Vollstreckungsstellen informieren mit einer Vollstreckungsankündigung die Schuldnerinnen und Schuldner über die weitere mögliche Vorgehensweise nach dem Übergang aus der Zahlungsabwicklung in die Vollstreckung.

Einen wesentlichen Teil der Arbeit der Beschäftigten in der Vollstreckung eines Kreises nimmt die Bearbeitung der öffentlich-rechtlichen und privatrechtlichen Vollstreckungsforderungen in Anspruch.

Übersicht über die Anzahl der Vollstreckungsforderungen des Kreises Recklinghausen

Grundzahlen	2019	2020	2021
Am 01.Januar bestehende eigene Vollstreckungsforderungen	34.108	31.369	43.308
Am 01. Januar bestehende Vollstreckungsforderungen des Jobcenters	60.115	77.900	95.037
Im Jahresverlauf entstandene eigene Vollstreckungsforderungen	6.545	42.762	15.236
Im Jahresverlauf entstandene Vollstreckungsforderungen des Jobcenters	31.347	36.386	33.179
Im Jahresverlauf abgewickelte eigene Vollstreckungsforderungen	9.284	30.823	9.853
Im Jahresverlauf abgewickelte Vollstreckungsforderungen des Jobcenters	13.595	20.430	34.933
Im Rahmen der Amtshilfe abgegebene eigene Vollstreckungsforderungen	1.200	2.480	2.770
Im Rahmen der Amtshilfe abgegebene Vollstreckungsforderungen des Jobcenters	64	215	233

Der Zeitreihenvergleich liefert aufgrund des Wechsels des Finanzprogramms nur eingeschränkt belastbare Daten. Deutlich sichtbar ist allerdings die erhebliche Zunahme der bestehenden Vollstreckungsforderungen als Folge der mehrere Monate nicht erfolgten Mahnungen.

Gesamt lagen somit zum 01. Januar 2021 138.345 unerledigte Vollstreckungsforderungen vor. Im Verlauf der Prüfung wurde daher am 06. Juni 2022 eine neue Auswertung vorgenommen. Zu diesem Stichtag belief sich die Zahl der insgesamt unerledigten Vollstreckungsforderungen noch auf 121.460. Somit konnte der Bestand um über zwölf Prozent reduziert werden.

2.4.2.3 Aufwandsdeckungsgrad Vollstreckung

Der Aufwandsdeckungsgrad Vollstreckung zeigt, wie weit der Ressourceneinsatz eines Kreises für

- Personal- und Sachaufwendungen in der Vollstreckung (KGSt),
- die Vergütung nach der Vollstreckungsvergütungsverordnung (VollstrVergV) sowie
- Aufwendungen für vergebene Leistungen

durch

- Einzahlungen aus Nebenforderungen in Verwaltungszwangsverfahren sowie
- Erträge für die Aufgabenwahrnehmung für Dritte

gedeckt wird.

Da der Kreis Recklinghausen über keinen eigenen Vollstreckungs-Außendienst verfügt, entstehen keine Aufwendungen für die Vergütung nach der VollstrVergV. Für die Durchführung der Vollstreckung im Außendienst wird auf das nachfolgende Kapitel verwiesen.

Erträge aus der Aufgabenwahrnehmung für Dritte lagen in Höhe von 633.968 Euro für das Jahr 2021 vor. Nähere Erläuterungen dazu ergeben sich aus Kapitel 2.4.2.6 dieses Berichts.

Berechnung des Aufwandsdeckungsgrades des Kreises Recklinghausen

	2019	2020	2021
Summe Einzahlungen in Euro	565.921	809.888	772.337
Summe Aufwendungen in Euro	1.290.140	1.313.625	1.270.100
Aufwandsdeckungsgrad in Prozent	**43,87**	**61,65**	**60,81**

Die Vollstreckungsstelle des Kreises Recklinghausen konnte ihren Aufwandsdeckungsgrad von 2019 auf 2020 deutlich steigern. Da der Kreis Recklinghausen die Nebenforderungen auf die einzelnen Arten aufteilen konnte, wird erkennbar, dass die erhebliche Zunahme der abgewickelten Vollstreckungsforderungen sich nur teilweise auf die Nebenforderungsarten auswirkt.

Aufteilung der Einzahlungen auf Nebenforderungen der Vollstreckung in Euro

Nebenforderungsart	2019	2020	2021
Mahngebühren	95.913	125.678	112.737
Pfändungsgebühren	7.551	18.188	22.150
Säumniszuschläge	1.361	3.034	3.482
Verzugs- und Stundungszinsen			
Sonstige Nebenforderungen			
Summe der Einzahlungen auf Nebenforderungen	**104.285**	**146.900**	**138.369**

Die Mahngebühren wurden den Nebenforderungen hinzugerechnet, weil sie hauptsächlich im Wege der Vollstreckung vereinnahmt werden konnten. Eine Trennung nach Einzahlungen aufgrund einer Mahnung oder aufgrund einer Vollstreckungsmaßnahme wäre programmmäßig kaum leistbar.

Der hohe Aufwandsdeckungsgrad ist überwiegend auf die Erträge für die Aufgabenwahrnehmung für Dritte zurückzuführen. Dagegen liegen die Säumniszuschläge sehr niedrig. Stundungszinsen werden nicht zentral vereinnahmt, da die Stundung nach wie vor in den einzelnen Fachbereichen angesiedelt ist.

Im interkommunalen Vergleich der geprüften fünf Kreise liegt der Aufwandsdeckungsgrad in der Vollstreckung 2021 in einer Spannbreite zwischen 11,27 und 60,81 Prozent. Der Kreis Recklinghausen erreicht den höchsten Wert.

Ein Vergleich mit den kreisfreien Städten ist aufgrund der völlig unterschiedlichen Forderungsstruktur nicht möglich.

2.4.2.4 Eigene Forderungen/Amtshilfeersuchen

- Der Kreis Recklinghausen hat keinen eigenen Vollstreckungs-Außendienst eingerichtet. Ein Anteil von lediglich 18 Prozent von Amtshilfeersuchen an andere Kommunen ist daher positiv niedrig.

Der **Kreis Recklinghausen** hat im Jahr 2019 18,33 Prozent und im Jahr 2020 5,80 Prozent seiner eigenen Forderungen im Rahmen der Amtshilfe an andere Kommunen zur Vollstreckung

abgegeben. 2021 waren es dann 18,18 Prozent. Damit liegt der Kreis Recklinghausen leicht unter den Kennzahlen der Vergleichskreise. Da die Vollstreckungsstelle des Kreises Recklinghausen keinen eigenen Vollstreckungs-Außendienst einsetzt, ist die Amtshilfe nach § 4 ff Verwaltungsverfahrensgesetz Nordrhein-Westfalen (VwVfG NRW) die letzte Möglichkeit, die Forderungen zu realisieren.

Zuvor hat die Vollstreckungsstelle nach eigenen Angaben alle Möglichkeiten aus dem Vollstreckungs-Innendienst ausgenutzt.

Die Vollstreckungsforderungen, die der Kreis Recklinghausen für das Jobcenter bearbeitet, sind dabei nicht berücksichtigt. Für diese Vollstreckungsforderungen werden durch die Vollstreckungsstelle des Kreises Recklinghausen nur in Ausnahmefällen Amtshilfeersuchen an andere Kommunen versendet.

2.4.2.5 Vollstreckungsforderungen je Vollzeit-Stelle

Der Aufwandsdeckungsgrad Vollstreckung ist wesentlich abhängig von der Anzahl der erledigten bzw. bestehenden Vollstreckungsforderungen je Vollzeit-Stelle und somit von der Leistungsebene.

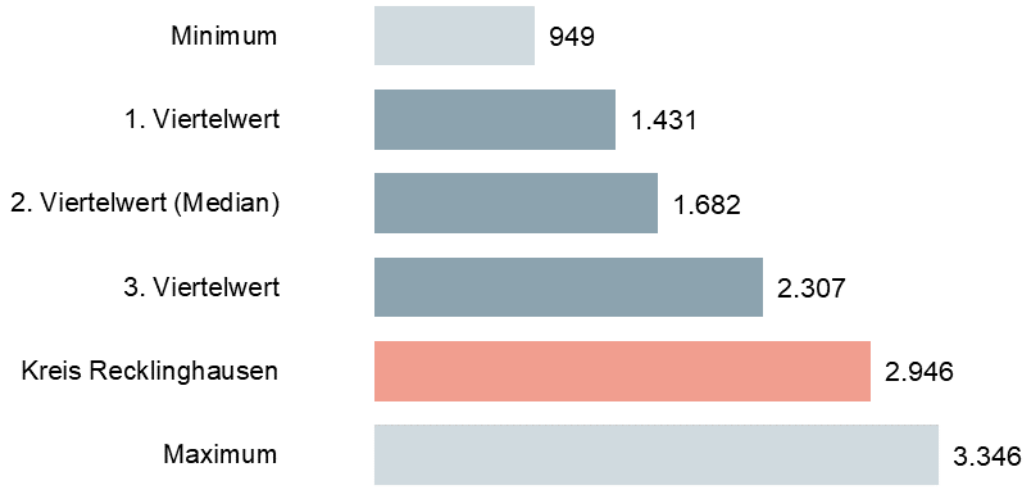
Kennzahlen Vollstreckung Kreis Recklinghausen

Kennzahlen	2019	2020	2021
Abgewickelte Vollstreckungsforderungen je Vollzeit-Stelle	1.447	3.234	2.946
Zum 01. Januar bestehende Vollstreckungsforderungen je Vollzeit-Stelle	5.960	6.894	9.102
Neue Vollstreckungsforderungen je Vollzeit-Stelle	2.397	4.994	3.185

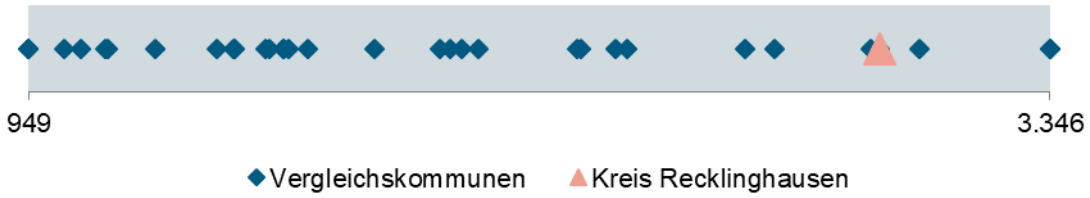
2.4.2.5.1 Abgewickelte Vollstreckungsforderungen

- Die Vollstreckungsstelle des Kreises Recklinghausen wickelt mehr Vollstreckungsforderungen je Vollzeit-Stelle ab als die Mehrzahl der Vergleichskreise.
- Die Vollstreckungsstelle des Kreises Recklinghausen erzielt die höchste Erfolgsquote in der Vollstreckung.

Abgewickelte Vollstreckungsforderungen je Vollzeit-Stelle Vollstreckung 2021



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



Die Vollstreckungsstelle des Kreises Recklinghausen liegt mit ihrem Kennzahlenwert oberhalb des dritten Viertelwertes. Das bedeutet, dass mehr als 75 Prozent der Vergleichskreise einen niedrigeren Leistungswert aufweisen.

Die Vollstreckungsforderungen können entweder durch vollständige Zahlung oder auf andere Weise (z. B. Niederschlagung) erledigt werden. Den Anteil der erfolgreich erledigten eigenen Vollstreckungsforderungen an den gesamt erledigten eigenen Vollstreckungsforderungen stellen wir nachfolgend als Erfolgsquote in der Vollstreckung dar.

Als erfolgreich abgewickelt zählen alle Vollstreckungsforderungen, die durch Direktzahlung, Aufrechnung, Ratenzahlung, Pfändung usw. abgeschlossen wurden.

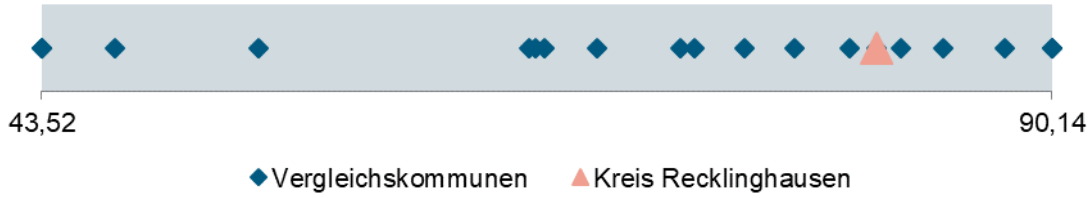
Aufteilung der abgewickelten Vollstreckungsforderungen auf verschiedene Erledigungsarten

Erledigungsart	2020	Prozent	2021	Prozent
erfolgreich abgewickelt	34.595	67,49	36.740	82,03
niedergeschlagen/ausgebucht	15.384	30,02	6.077	13,57
Jahresabgrenzungen*	1.274	2,49	1.969	4,40
abgewickelte Vollstreckungsforderungen gesamt	**51.253**	**100,00**	**44.786**	**100,00**

*Auswertungsüberschneidungen bei den Zuordnungen zu den einzelnen Jahren

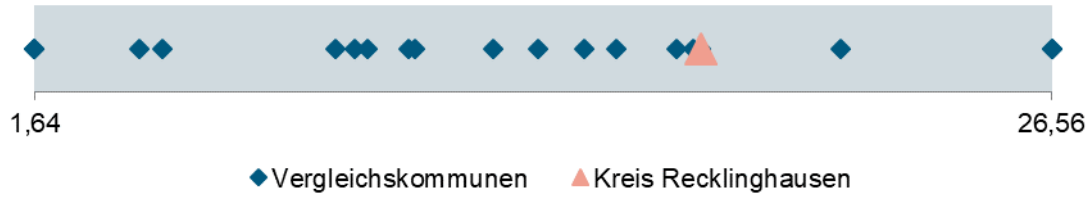
Die Erfolgsquote in der Vollstreckung bildet im Kreis Recklinghausen im Jahr 2021 den höchsten Wert im Vergleich der Kreise. Zum Vergleich wird nachfolgend die Erfolgsquote in der Vollstreckung bei den kreisfreien Städten dargestellt. Dort positioniert sich der Kreis Recklinghausen ebenfalls in der Nähe des Maximalwertes.

Erfolgsquote Vollstreckung der eigenen Vollstreckungsforderungen bei den kreisfreien Städten in Prozent 2018



Gleichzeitig erzielt der Kreis Recklinghausen mit den Niederschlagungen nach § 27 Abs. 2 KomHVO NRW bzw. Ausbuchungen nach § 27 Abs. 4 KomHVO NRW den interkommunalen Minimalwert. Dieser niedrige Wert ist auf einen erheblichen Rückgang der Niederschlagungen von 2020 auf 2021 zurückzuführen. Der Anteil der Niederschlagungen/Ausbuchungen positioniert sich im Vergleich mit den kreisfreien Städten im mittleren Bereich.

Anteil der Niederschlagungen an den abgewickelten Vollstreckungsforderungen bei den kreisfreien Städten in Prozent 2018

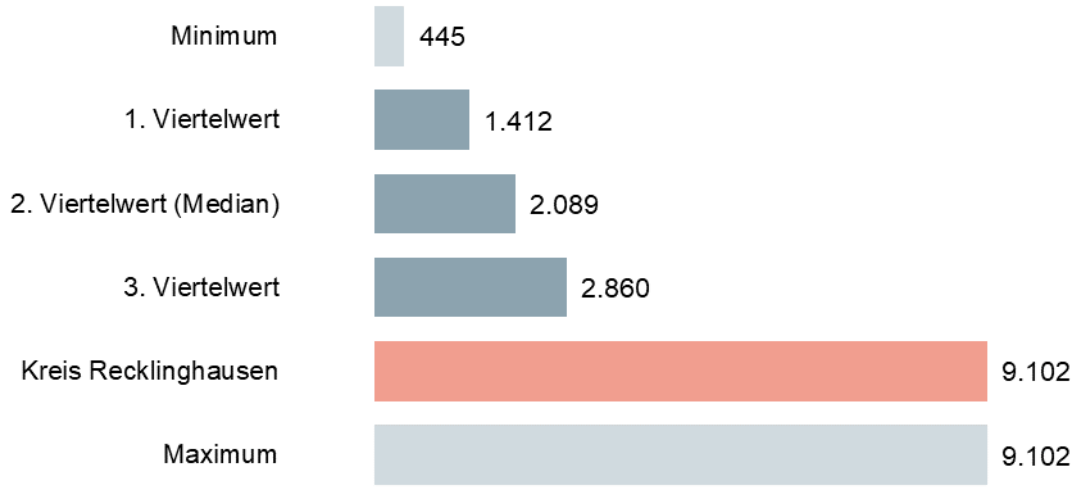


2.4.2.5.2 Bestehende Vollstreckungsforderungen

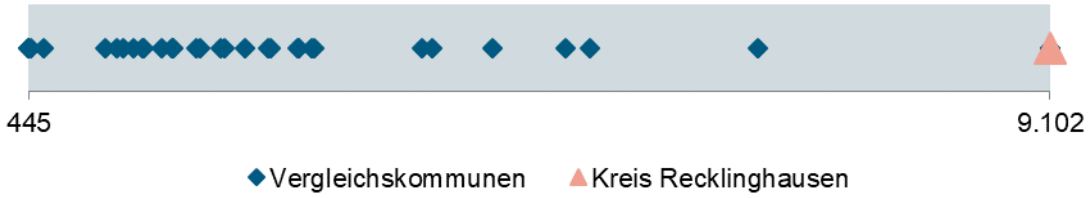
- Die bestehenden Vollstreckungsforderungen je Vollzeit-Stelle im Kreis Recklinghausen bildeten zum 01. Januar 2021 den interkommunalen Maximalwert.

- **Feststellung**
  Die personelle Ausstattung der Vollstreckungsstelle des Kreises Recklinghausen ist für die hohe Zahl an bestehenden Vollstreckungsforderungen des Kreises und des Jobcenters nicht angemessen.

Bestehende Vollstreckungsforderungen je Vollzeit-Stelle Vollstreckung 2021



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



Der Kennzahlenwert für die bestehenden Vollstreckungsforderungen je Vollzeit-Stelle zum Beginn des Jahres 2021 bildet den interkommunalen Maximalwert. Stark geprägt wird der Kennzahlenwert durch die bestehenden Vollstreckungsforderungen aus dem Jobcenter. Ohne Berücksichtigung dieser Vollstreckungsforderungen läge die Belastung je Vollzeit-Stelle in der Vollstreckung trotzdem noch bei 2.849 bestehenden Vollstreckungsforderungen. Auch damit läge der Wert für den Kreis Recklinghausen höher als in 75 Prozent der Vergleichskreise.

Der hohe Wert stellt eine hohe Belastung für die Beschäftigten in der Vollstreckungsstelle des Kreises Recklinghausen dar. Ziel des Kreises Recklinghausen muss sein, den Bestand deutlich zu reduzieren. Da aber die Kennzahl „Abgewickelte Vollstreckungsforderungen je Vollzeit-Stelle Vollstreckung“ im Kreis Recklinghausen bereits einen hohen Leistungswert ausweist, ist eine weitere wesentliche Steigerung kaum realistisch.

→ **Empfehlung**
Um den Bestand der Vollstreckungsforderungen nachhaltig und deutlich zu reduzieren, sollte der Kreis Recklinghausen zumindest befristet die Vollstreckungsstelle des Kreises personell verstärken.

Nachrichtlich:

Im August 2022 konnten zwei Stellen in der Vollstreckung des Kreises Recklinghausen neu besetzt werden. Im laufenden Jahr war allerdings bereits zuvor eine Stelle unbesetzt, so dass lediglich eine zusätzliche Stelle zu berücksichtigen ist. Ob damit eine signifikante Verbesserung erreicht werden kann, kann über die Kennzahlenfortschreibung überprüft werden.

2.4.2.5.3 Neue Vollstreckungsforderungen

- Mit den neuen Vollstreckungsforderungen je Vollzeit-Stelle bildete der Kreis Recklinghausen im Jahr 2021 den Maximalwert.

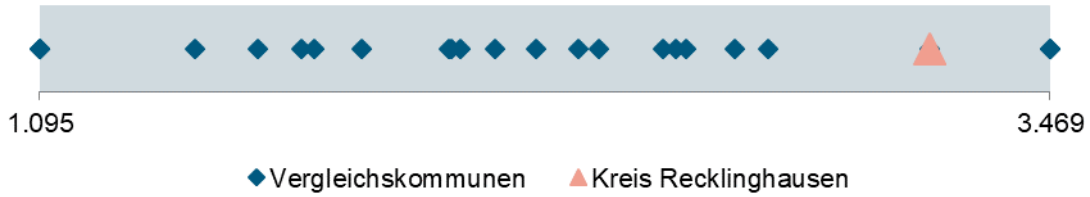
Sofern die Mahnung erfolglos war, werden die offenen Forderungen an die Vollstreckungsstelle des Kreises Recklinghausen weitergeleitet. Im interkommunalen Vergleich der geprüften fünf Kreise liegen die neuen Vollstreckungsforderungen je Vollzeit-Stelle Vollstreckung 2021 in einer Spannbreite zwischen 911 und 3.185 Fällen.

Die neuen Vollstreckungsforderungen je Vollzeit-Stelle Vollstreckung bilden im Kreis Recklinghausen mit 3.185 den Maximalwert. Das bedeutet, dass die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter in der Vollstreckungsstelle des Kreises Recklinghausen stärker belastet sind als in vielen der Vergleichskommunen. Im Jahr 2020 lag der Wert mit 4.994 sogar noch wesentlich höher.

Das bedeutet zudem, dass trotz des hohen Leistungswertes die bestehenden Vollstreckungsforderungen nicht abgebaut werden können.

Auch im Vergleich mit den kreisfreien Städten liegt die Belastung mit neuen Vollstreckungsforderungen in der Nähe des Maximalwertes.

Neue Vollstreckungsforderungen je Vollzeit-Stelle Vollstreckung in den kreisfreien Städten 2018



Ohne die zuvor empfohlene personelle Verstärkung der Vollstreckungsstelle des Kreises Recklinghausen ist eine sachgerechte und wirtschaftliche Bearbeitung der Vollstreckungsforderungen des Kreises Recklinghausen und des Jobcenters des Kreises Recklinghausen nicht möglich.

2.4.2.6 Vollstreckung für Dritte

- **Feststellung**
  Die Vollstreckungsstelle des Kreises Recklinghausen kann die Rückstände bei den Vollstreckungsforderungen, die zum größten Teil dem Jobcenter zuzuordnen sind, mit dem aktuellen Personaleinsatz nicht reduzieren.

Die für das Mahn- und Vollstreckungsverfahren bestimmte zentrale Stelle eines Kreises hat über die Erledigung ihrer eigenen Aufgaben hinaus in bestimmten Fällen Aufgaben für Dritte zu übernehmen. Das betrifft vor allem Aufgaben auf der Grundlage einer öffentlich-rechtlichen Vereinbarung nach dem Gesetz über kommunale Gemeinschaftsarbeit Nordrhein-Westfalen (GkG NRW).

Wie unter Ziffer 2.4.1.7 bereits erläutert, gehört das Forderungsmanagement nicht zu den fachspezifischen Aufgabenbereichen eines Jobcenters.

Die Vollstreckung ist ein wichtiger Teil des Forderungsmanagements. Nach erfolgloser Mahnung durch das Jobcenter werden die offenen Forderungen an die Vollstreckungsstelle des Kreises Recklinghausen übergeben. Dort werden sie weiterbearbeitet.

Für die Übernahme der Vollstreckung für das Jobcenter erhielt die Kreiskasse des Kreises Recklinghausen im Jahr 2021 insgesamt 633.968 Euro Erstattung für 10,40 Vollzeit-Stellen in der Sachbearbeitung der Vollstreckung.

Unter Ziffer 2.4.2.2 dieses Berichts haben wir festgestellt, dass im Jahr 2021 die Zahl der abgewickelten Vollstreckungsforderungen für das Jobcenter die Zahl der neuen Vollstreckungsforderungen für das Jobcenter leicht übertraf. Demzufolge ist die Zahl der Vollzeit-Stellen in der Sachbearbeitung für die Vollstreckung für das Jobcenter ausreichend für den laufenden Betrieb.

Unter Ziffer 2.4.2.5.2 dieses Berichts hat die gpaNRW allerdings empfohlen, dass die Vollstreckungsstelle des Kreises Recklinghausen zumindest befristet personell verstärkt werden sollte, um die Menge der bestehenden Vollstreckungsforderungen zügig zu reduzieren. Da der überwiegende Teil der bestehenden Vollstreckungsforderungen dem Jobcenter zuzurechnen ist, sollte auch die zusätzliche Stelle dem Jobcenter zugerechnet werden.

➔ **Empfehlung**
Für die zusätzliche Stelle in der Vollstreckungsstelle des Kreises Recklinghausen sollte eine Personalkostenerstattung nach den KoA-VV durch Bundesmittel angestrebt werden.

2.5 Anlage: Ergänzende Tabellen

Tabelle 1: Zusammenstellung der Feststellungen und Empfehlungen der gpaNRW zur überörtlichen Prüfung 2022/2023 – Zahlungsabwicklung und Vollstreckung

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
Ordnungsgemäße Aufgabenerfüllung und Steuerung					
F1	Der Kreis Recklinghausen erfüllt die Anforderungen des § 32 KomHVO NRW nicht vollständig. Tiefergehende Regelungen in einzelnen Punkten in der geplanten Neufassung können für mehr Rechtssicherheit sorgen.	83	E1.1	Der Kreis Recklinghausen sollte Regelungen für Einnahmekassen und Handvorschüsse in einer Dienstanweisung treffen.	85
			E1.2	Der Kreis Recklinghausen sollte die Regelungen zur Bearbeitung durchlaufender und fremder Finanzmittel in ihrer Neufassung der DA Fibu präzisieren.	86
			E1.3	Um einen ordnungsgemäßen Dienstbetrieb zu gewährleisten, sollte die Ausnahmeregelung zur sachlichen und rechnerischen Richtigkeit auf die Verantwortlichen für die Geschäftsbuchführung und Zahlungsabwicklung der Finanzbuchhaltung des Kreises Recklinghausen ausgeweitet werden.	86
			E1.4	Die Regelungen über die örtliche Prüfung der Kreiskasse des Kreises Recklinghausen sollten zusammengefasst werden.	86
			E1.5	Der Kreis Recklinghausen sollte schriftlich regeln, wer für die Archivierung und Vernichtung von Belegen und Unterlagen der Finanzbuchhaltung zuständig ist. Er sollte festlegen, in welcher Art und Weise und in welchem zeitlichen Rhythmus diese Aufgabe erledigt und wie die Durchführung dokumentiert wird.	87
			E1.6	Die Vollstreckung des Kreises Recklinghausen sollte zukünftig in die Lage versetzt werden, die Eintragung ins Schuldnerverzeichnis selbst vorzunehmen. Die technischen und persönlichen Voraussetzungen sollten möglichst zeitnah geschaffen werden.	87

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
F2	Die von uns untersuchten organisatorischen Regelungen in der Kreiskasse Recklinghausen sind für einen ordnungsgemäßen Dienstbetrieb gut geeignet. Es bestehen nur wenige weitere Handlungsmöglichkeiten.	87	E2.1	Der Kreis Recklinghausen sollte verbindlich regeln, wie das Verfahren für Mahnsperren mit Blick auf die einzuhaltenden Fristen oder für die regelmäßige Überprüfung der Mahnsperren sein soll.	88
			E2.2	Der Kreis Recklinghausen sollte prüfen, ob eine Zentralisierung der Bearbeitung von Stundungen, Niederschlagungen, Ausbuchungen und Erlassen entsprechend § 32 Abs. 3 KomHVO NRW der Verwaltungsvereinfachung dient und hierdurch eine ordnungsgemäße Erledigung gewährleistet ist.	89
			E2.3	Der Kreis Recklinghausen sollte die Quoten der vergangenen abgeschlossenen Insolvenzverfahren auswerten und danach die Wertgrenze neu ausrichten.	89
F3	Der Kreis Recklinghausen hat für die Zahlungsabwicklung und Vollstreckung bislang keine Ziele definiert. Ebenso wurden bislang keine Kennzahlen gebildet. Die Zielerreichung ist daher nicht messbar. Ein Berichtswesen ist in der Zahlungsabwicklung und Vollstreckung noch nicht aufgebaut.	89	E3	Der Kreis Recklinghausen sollte für die Zahlungsabwicklung und Vollstreckung ein kennzahlengestütztes Berichtswesen aufbauen, das die Effizienz der Maßnahmen in der Zahlungsabwicklung und Vollstreckung transparent macht.	90
Wirtschaftlichkeit					
F4	Im Kreis Recklinghausen bestehen Möglichkeiten zur Steigerung des Automatisierungsgrades in der Kreiskasse durch verbesserte Mitarbeit der Fachdienste.	94	E4	Der Kreis Recklinghausen sollte sowohl in den einzelnen Fachämtern als auch auf den entsprechenden Internetseiten bei wiederkehrenden Forderungen deutlicher auf die Möglichkeit der Erteilung eines SEPA-Mandats werben. Zudem sollten zur Vermeidung von Mehraufwand in der Zahlungsabwicklung im Zusammenhang mit der Einführung eines e-payment-Verfahrens zukünftig Vorabzahlungen berücksichtigt werden.	96
F5	Bei den ungeklärten Einzahlungen liegen vielfach Verstöße der Fachdienste gegen den Grundsatz vor, Forderungen unverzüglich zu erfassen.	96	E5.1	Zukünftig sollte nach der ersten (erfolglosen) Erinnerung bei der zweiten Erinnerung die jeweilige Fachdienstleitung mit eingeschaltet werden. Weiterhin sollte die Kreiskasse Recklinghausen ihre Möglichkeiten der Vereinnahmung oder Rücküberweisung konsequent nutzen.	99
			E5.2	Zudem sollte die Zahlungsabwicklung zumindest befristet personell verstärkt werden, um die Menge der ungeklärten Einzahlungen zügig zu reduzieren.	99

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
F6	Eine Kostenerstattung für die Wahrnehmung der Zahlungsabwicklung für das Studieninstitut Emscher-Lippe durch die Kreiskasse des Kreises Recklinghausen erfolgt bislang nicht.	1013	E6	Der Kreis Recklinghausen sollte für die Übernahme von Aufgaben für den Zweckverband für das Studieninstitut für kommunale Verwaltung Emscher-Lippe entsprechend § 23 Abs. 4 GkG NRW eine angemessene Entschädigung vereinbaren.	101
F7	Die Kreiskasse des Kreises Recklinghausen kann die Rückstände bei den ungeklärten Einzahlungen und ungeklärten Auszahlungen, die zum größten Teil dem Jobcenter zuzuordnen sind, mit dem aktuellen Personaleinsatz nicht reduzieren.	101	E7	Für die zusätzliche Stelle in der Zahlungsabwicklung des Kreises Recklinghausen sollte eine Personalkostenerstattung nach den KoA-VV durch Bundesmittel angestrebt werden.	102
F8	Die personelle Ausstattung der Vollstreckungsstelle des Kreises Recklinghausen ist für die hohe Zahl an bestehenden Vollstreckungsforderungen des Kreises und des Jobcenters nicht angemessen.	108	E8	Um den Bestand der Vollstreckungsforderungen nachhaltig und deutlich zu reduzieren, sollte der Kreis Recklinghausen zumindest befristet die Vollstreckungsstelle des Kreises personell verstärken.	109
F9	Die Vollstreckungsstelle des Kreises Recklinghausen kann die Rückstände bei den Vollstreckungsforderungen, die zum größten Teil dem Jobcenter zuzuordnen sind, mit dem aktuellen Personaleinsatz nicht reduzieren.	110	E9	Für die zusätzliche Stelle in der Vollstreckungsstelle des Kreises Recklinghausen sollte eine Personalkostenerstattung nach den KoA-VV durch Bundesmittel angestrebt werden.	111

3. Beteiligungen

3.1 Managementübersicht

Die wesentlichen Ergebnisse der überörtlichen Prüfung des Kreises 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

Der Kreis Recklinghausen übt lediglich auf vier Beteiligungen beherrschenden und auf sechs weitere Beteiligungen maßgeblichen Einfluss aus. Der Kreis hält zumeist unmittelbare Beteiligungen. Ein wesentlicher Schwerpunkt ist der öffentliche Personennahverkehr (ÖPNV). Die Komplexität der Beteiligungsstruktur des Kreises ist niedrig.

Die wirtschaftliche Bedeutung der Beteiligungen ist im Vergleich zum Kreishaushalt ebenso gering. Die Beteiligungen verfügen kaum über Sachanlagevermögen und haben nur geringe Verbindlichkeiten. Die einzige ertragsstarke Beteiligung, die Vestische Straßenbahnen GmbH, erfordert strukturbedingt hohe Verlustübernahmen.

Aus Sicht der gpaNRW ergeben sich hieraus insgesamt niedrige Anforderungen an das Beteiligungsmanagement. Diese Anforderungen erfüllt der Kreis Recklinghausen überwiegend. Der Kreis Recklinghausen nimmt seine Einflussnahme auf die Vestische Straßenbahnen GmbH rechtlich und organisatorisch ausreichend wahr.

Nachfolgend zeigen wir Optimierungsmöglichkeiten auf. Hierzu gehört z. B. die Entwicklung von verbindlichen Standards im Beteiligungsmanagement. Dies könnte der Kreis Recklinghausen über Leitlinien zur Unternehmensführung oder im Gesellschaftsvertrag erreichen. Der Kreis sollte zudem die Digitalisierung der Beteiligungsdaten weiter vorantreiben und die unterjährige Berichterstattung zur wirtschaftlichen Entwicklung der Vestische Straßenbahnen GmbH intensivieren.

3.2 Inhalte, Ziele und Methodik

Zur Erfüllung ihrer Aufgaben haben die Kreise regelmäßig einen Teil ihrer öffentlichen Aufgaben in Unternehmen und Einrichtungen des öffentlichen oder privaten Rechts ausgegliedert. 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 dem Kreis und seinen Beteiligungen, die sich direkt auf den Kreishaushalt auswirken. Folglich sind die Beteiligun-

gen für den Kreis von wirtschaftlicher Bedeutung. Umfangreiche kommunalrechtliche Vorschriften in Bezug auf die wirtschaftliche und nicht wirtschaftliche Betätigung von Kreisen sind zu beachten.

Jeder Kreis 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 des Kreises (Kreistag 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 Kreise 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 des Kreises 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 des Kreises auf.

Dazu analysiert die gpaNRW zunächst das Beteiligungsportfolio des Kreises. Ausgehend von den daraus abgeleiteten Anforderungen an das Beteiligungsmanagement untersucht die gpaNRW mithilfe einer standardisierten Checkliste bzw. eines Interviews, wie der Kreis das Beteiligungsmanagement organisiert hat. Neben der organisatorischen Ausgestaltung wird betrachtet, ob durch konzernweite Regelungen eine Einbindung des Beteiligungsmanagements als Schnittstelle zwischen Unternehmen, Verwaltung und Kreistag sichergestellt ist. Hierbei wird untersucht in welchem Umfang der Kreis die Aufgaben des Berichtswesens wahrnimmt. Ergänzend wird die tatsächliche Einflussnahme des Kreises auf seine 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.

3.3 Beteiligungsportfolio

- Aufgrund der vorliegenden Beteiligungsstruktur und der wirtschaftlichen Bedeutung der Beteiligungen ergeben sich aus Sicht der gpaNRW niedrige 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 des Kreises in die Beurteilung ein.

3.3.1 Beteiligungsstruktur

- Der Kreis Recklinghausen hält zumeist unmittelbare Beteiligungen. Mit vier Mehrheitsbeteiligungen, zu denen auch eine Stiftung und ein Zweckverband zählen, übt der Kreis nur auf wenige Beteiligungen einen beherrschenden Einfluss auf. Bei sechs weiteren Beteiligungen besteht ein maßgeblicher Einfluss. Ein wesentlicher Schwerpunkt ist der öffentliche Personennahverkehr. Die Komplexität der Beteiligungsstruktur ist niedrig.

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 dem Kreis entfernt ist, desto schwieriger werden die Kontrolle und die Steuerung der Beteiligung durch den Kreis. Neben den inhaltlichen Anforderungen je nach Betätigungsfeld der Beteiligungen (z.B. Strommarkt) sind auch die verschiedenen Rechtsformen mit unterschiedlichen Vorschriften zu berücksichtigen. Beispielsweise sind die unterschiedlichen Rechnungslegungsvorschriften nach dem Handelsgesetzbuch (HGB) und dem Neuen Kommunalen Finanzsystem (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.

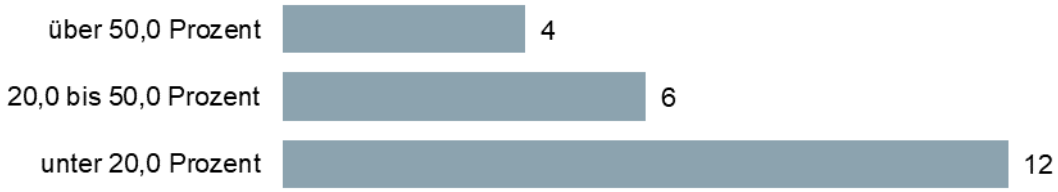
Der **Kreis Recklinghausen** ist zum Stichtag 31. Dezember 2019 an insgesamt 22 Unternehmen beteiligt, davon an 16 Beteiligungen unmittelbar. Es bestehen insgesamt drei Beteiligungsebenen. Die gpaNRW hat alle unmittelbaren Beteiligungen berücksichtigt, unabhängig von der Beteiligungsquote. Zusätzlich erfassen wir unabhängig von der Beteiligungsebene grundsätzlich alle mittelbaren Beteiligungen ab einer effektiven Beteiligungsquote von mindestens fünf Prozent. Diese Systematik führte im Fall des Kreises Recklinghausen nicht dazu, dass Beteiligungen außen vor blieben. Lediglich der Regionalverband Ruhr (RVR) bleibt als Regionalplanungsbehörde bei der nachfolgenden Betrachtung unberücksichtigt.

Die Beteiligungen werden in sieben verschiedenen Rechtsformen gehalten. Bei der Hälfte der betrachteten Unternehmen handelt es sich um Gesellschaften mit beschränkter Haftung

(GmbH, gGmbH und GmbH & Co. KG). Des Weiteren ist der Kreis Mitglied in fünf Zweckverbänden. Die Geschäftsbereiche der Beteiligungen sind vielfältig. Dennoch gibt es Schwerpunktthemen, wie den öffentlichen Personennahverkehr, „Freizeit, Kultur und Bildung“ sowie „Wirtschaftsförderung und Regionalplanung“. Insgesamt ist das Beteiligungsportfolio geprägt durch Mitgliedschaften in Zweckverbänden und nicht-wirtschaftliche, überregionale Aufgaben.

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

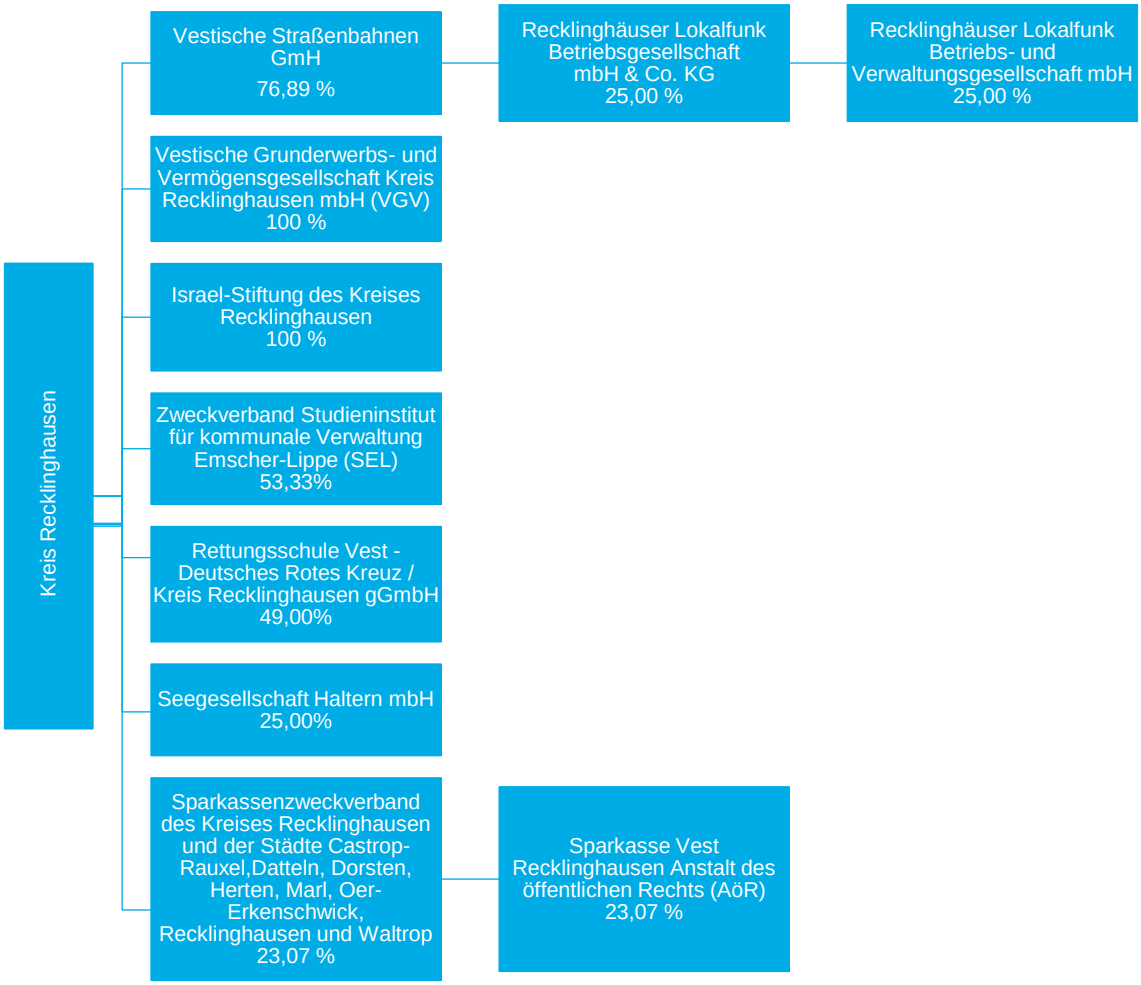
Anzahl der Beteiligungen nach Beteiligungsquote zum 31. Dezember 2019



Grundsätzlich sind durch den Kreis bei der Beteiligungssteuerung alle Beteiligungen in den Blick zu nehmen. Bei einer Beteiligungsquote von mindestens 20,0 Prozent kann der Kreis einen maßgeblichen, ab 50,0 Prozent einen beherrschenden Einfluss ausüben. Dadurch hat er bei diesen Beteiligungen höhere Einflussmöglichkeiten, um die Interessen des Kreises zu vertreten. Ebenso sind diese Beteiligungen regelmäßig ausschlaggebend im Hinblick auf die wirtschaftliche Bedeutung für den Kreis. Daher untersuchen wir nachfolgend diejenigen Beteiligungen, an denen der Kreis mit mindestens 20,0 Prozent beteiligt ist.

Bei dem Kreis Recklinghausen handelt es sich zum 31. Dezember 2019 um folgende Beteiligungen:

Beteiligungen mit einer Beteiligungsquote von mindestens 20,0 Prozent zum 31. Dezember 2019



Der Kreis hat seinen Kommanditanteil an der Recklinghäuser Lokalfunk Betriebsgesellschaft mbH & Co. KG Ende 1995 auf die Vestische Straßenbahnen GmbH übertragen. Vertraglich hat sich der Kreis dazu verpflichtet, alle Aufwendungen zu übernehmen, die der Vestische Straßenbahnen GmbH im Zusammenhang mit der Beteiligung an der Kommanditgesellschaft entstehen. Damit werden die Städte Bottrop und Gelsenkirchen als weitere Gesellschafter der Vestische Straßenbahnen GmbH von allen diesbezüglichen Aufwendungen freigestellt. Gewinne aus der Beteiligung an der Kommanditgesellschaft stehen dafür dem Kreis mittelbar über die Vestische Straßenbahnen GmbH in voller Höhe zu.

Die 2015 gegründete VGV - einzige hundertprozentige Gesellschaft des Kreises Recklinghausen - ist eine Grundstücksverwaltungsgesellschaft. Aufgabe der VGV ist der Erwerb von Grundstücken. Diese werden dann vermarktet oder verpachtet, um eine bessere Steuerung der regionalen Entwicklung im Kreisgebiet zu erreichen. Hierzu hat die Gesellschaft einen Kooperationsvertrag mit der newPark Planungs- und Entwicklungsgesellschaft mbH (newPark GmbH) abgeschlossen. Bei der newPark GmbH handelt es ebenfalls um eine Beteiligung des Kreises Recklinghausen. Ende 2021 hat der Kreis Recklinghausen weitere Anteile der newPark GmbH erworben. Sein bisheriger Anteil von 17,0 Prozent erhöht sich damit auf derzeit 25,75 Prozent.

Aufgabe der Seegesellschaft Haltern mbH war im Betrachtungszeitraum der Betrieb des Seebades in Haltern. Seit dem 01. April 2020 wird der Betrieb des Seebades an die Stadtwerke Haltern am See GmbH verpachtet. Zudem hat der Kreis weitere Anteile der WiN-Emscher-Lippe-Gesellschaft zur Strukturverbesserung erworben. Die Beteiligungsquote liegt aktuell bei 10,83 Prozent. Weitere wesentliche Änderungen in der Beteiligungsstruktur haben sich nach 2019 nicht ergeben.

3.3.2 Wirtschaftliche Bedeutung

- Die wirtschaftliche Bedeutung der Beteiligungen des Kreises Recklinghausen ist niedrig. Lediglich die Vestische Straßenbahnen GmbH ist – insbesondere angesichts der zu leistenden Verlustübernahmen - von wesentlicher wirtschaftlicher Bedeutung.

Durch Gewinnausschüttungen und Dividenden tragen die Beteiligungen zur Entlastung des Kreishaushaltes bei. Verlust- und Zuschussbetriebe hingegen führen zu einer Belastung des Kreishaushaltes. Darüber hinaus stellen Gesellschafterdarlehen und Bürgschaften, die der Kreis seinen Beteiligungen gewährt, zusätzliche Risiken für den Kreishaushalt dar. Beispielsweise kann im Falle einer Insolvenz der Beteiligung die Rückzahlung von Gesellschafterdarlehen ausfallen bzw. der Kreis kann zu Verpflichtungen aus Bürgschaften herangezogen werden. Je höher die Risiken und Auswirkungen auf den Kreishaushalt 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 Kreishaushalt sind auch die Jahresabschlussdaten für die Beurteilung der wirtschaftlichen Bedeutung der Beteiligungen relevant. Kommunale Beteiligungen halten im Vergleich zum Kreishaushalt oft hohe Verbindlichkeiten. Die wirtschaftliche Bedeutung von Beteiligungen steigt zudem mit der Höhe der dorthin ausgelagerten Sachanlagen bzw. Vermögenswerte. 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 den Kreis von Bedeutung sein. In kommunalen Konzernstrukturen werden beispielsweise Gewinne eines Unternehmens zur Deckung von Verlustbetrieben genutzt.

Die Auswirkungen auf den Kreishaushalt des **Kreises Recklinghausen** stellen sich wie folgt dar:

Auswirkungen auf den Kreishaushalt in Tausend Euro

Art der Erträge und Aufwendungen	2017	2018	2019
Erträge aus Gewinnausschüttungen* und Dividenden	69	119	69
./. Aufwendungen aus Zuschüssen, Umlagen und Verlustübernahmen	18.499	20.777	25.904
.....hiervon Verlustübernahmen und -abdeckungen	*16.287*	*18.534*	*23.625*
= Ergebnisbelastung/-entlastung	**-18.430**	**-20.658**	**-25.835**

*Ausschüttungen vor Abzug der Kapitalertragssteuer

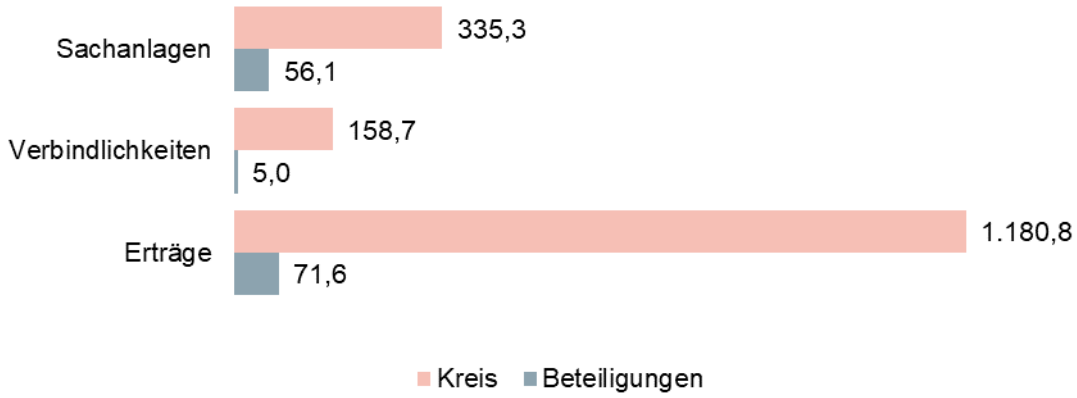
Der Kreis Recklinghausen erhält jährlich im geringen Umfang Dividenden aus seinen Beteiligungen. Hierzu gehört eine Mindestdividende von 19.000 Euro aus der Beteiligung an der Rheinisch-Westfälische Wasserwerksgesellschaft mbH (RWW). Zudem erhält der Kreis mittelbar über die Vestische Straßenbahnen GmbH Dividenden aus der Recklinghäuser Lokalfunk GmbH & Co. KG.

Bei den Aufwendungen des Kreises aus den Beteiligungen handelt es sich maßgeblich um die Verlustabdeckungen der Vestische Straßenbahnen GmbH. Diese sind von 2017 bis 2019 von 16,3 auf rund 23,6 Mio. Euro, d.h. um 45 Prozent angestiegen.

Der Umfang der zu leistenden Zuschüsse und Umlagen liegt bei rund 2,2 Mio. Euro jährlich. Es handelt sich vorwiegend um Zahlungen an das „Chemisches und Veterinäruntersuchungsamt Münsterland-Emscher-Lippe AöR“, den Verkehrsverbund Rhein-Ruhr (VRR) AöR und den Zweckverband „Studieninstitut für kommunale Verwaltung Emscher-Lippe“.

Neben den direkten Auswirkungen auf den Kreishaushalt wird die wirtschaftliche Bedeutung der Beteiligungen des Kreises Recklinghausen anhand der Jahresabschlussdaten nachfolgend dargestellt. Es handelt sich um die Werte aus den Jahresabschlüssen zum 31. Dezember 2019. Hierbei lässt die gpaNRW die Sparkasse Vest Recklinghausen AöR und deren Trägerzweckverband 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. Ebenfalls wird die rechtlich selbstständige Israel-Stiftung nicht in die nachfolgende Betrachtung einbezogen, da der Kreis über die Mittel der Stiftung nicht frei verfügen kann.

Ausgewählte Jahresabschlusspositionen5 in Mio. Euro zum 31. Dezember 2019



Die Beteiligungen des Kreises halten nur ein Sechstel des Sachanlagevermögens des Kreises Recklinghausen selbst. Lediglich zwei Beteiligungen verfügen dabei über größeres Sachanlagevermögen: die VGV als Grundstücksverwaltungsgesellschaft sowie die Vestische Straßenbahnen GmbH. Bei den Sachanlagen der VGV von 26,6 Mio. Euro handelt es sich überwiegend um

[5] Darstellung bezieht nur Beteiligungen mit einer Beteiligungsquote von mindestens 20,0 Prozent ein.

Grundstücke und grundstücksgleiche Rechte. Größte Position der Sachanlagen der Verkehrsgesellschaft sind mit insgesamt 29,0 Mio. Euro die im straßengebundenen Personenverkehr eingesetzten Fahrzeuge.

Die Verbindlichkeiten in den Beteiligungen entsprechen circa drei Prozent der Verbindlichkeiten des Kreises Recklinghausen und sind damit vergleichsweise gering. Mit rund 3,9 Mio. Euro handelt es sich überwiegend um Verbindlichkeiten der Vestische Straßenbahnen GmbH. Die Verbindlichkeiten der Recklinghäuser Lokalfunk Betriebsgesellschaft mbH & Co. KG liegen bei rund 0,7 Mio. Euro.

Die betrachteten Beteiligungen erwirtschaften deutlich weniger Erträge als der Kreishaushalt selbst. Die Vestische Straßenbahnen GmbH erzielt 2019 aus ihrer Geschäftstätigkeit als Verkehrsunternehmen Erträge von 64,8 Mio. Euro und ist damit die ertragsstärkste Beteiligung des Kreises. Die Recklinghäuser Lokalfunk Betriebsgesellschaft mbH & Co. KG erwirtschaftet Erträge von circa 2,7 Mio. Euro. Die Entgelte des Studieninstitutes SEL betragen 2019 rund 2,6 Mio. Euro.

Angesichts der hohen jährlichen Belastungen für den Kreishaushalt ist insbesondere die **Vestische Straßenbahnen GmbH** von wirtschaftlicher Bedeutung für den Kreis Recklinghausen. Diese ist zudem die ertragsstärkste Beteiligung des Kreises Recklinghausen. Die Vestische Straßenbahnen GmbH hält darüber hinaus das größte Vermögen im Vergleich zu den anderen Beteiligungen.

3.4 Beteiligungsmanagement

Die Funktion des Beteiligungsmanagements besteht darin, die wirtschaftlichen Ziele und den öffentlichen Zweck der kreiseigenen Beteiligungen zueinander in Beziehung zu setzen. Des Weiteren ist es Aufgabe des Beteiligungsmanagements, Transparenz zu schaffen und die politische Steuerung durch den Kreistag 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.

3.4.1 Organisation des Beteiligungsmanagements

- **Feststellung**
  Die Organisation des Beteiligungsmanagements erfüllt überwiegend die – niedrigen - Anforderungen, die sich aus dem Beteiligungsportfolio des Kreises Recklinghausen ergeben. Optimierungsmöglichkeiten bestehen durch die Einführung einheitlicher Standards und eine fortschreitende Digitalisierung.

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 Beteiligungs-

portfolios 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 des **Kreises Recklinghausen** ist – abgesehen von zwei Ausnahmen - zentral im Fachdienst 12 (Landratsangelegenheiten und Kreistagsservice) des Fachbereiches K (Kreistag, Landrat, Rechnungsprüfung) angesiedelt. Der Kreis setzt im Fachdienst 12 hierfür 0,5 Vollzeit-Stellen ein. Durch die organisatorische Zuordnung besteht eine direkte Nähe zum Landrat, mit dem Ziel einer zeitnahen, bestmöglichen Unterstützung der Verwaltungsleitung. Eine ständige Vertretung im Fachdienst 12 ist nach eigenen Angaben gewährleistet.

Das Beteiligungsmanagement für den Geschäftsbereich „Öffentlicher Personennahverkehr“ (ÖPNV) ist mit einer weiteren halben Stelle dem Fachbereich F zugeordnet (Finanzen, Beteiligungen und Immobilienangelegenheiten, Fachdienst 20). Die Betreuung des Zweckverbandes „EKOCity Abfallwirtschaftsverband“ erfolgt in der „Unteren Abfallwirtschafts- und Bodenschutzbehörde“ des Fachbereiches E (Fachdienst 70). Der Fachdienst 12 versteht sich als zentrales Beteiligungsmanagement und stimmt sich auskunftsgemäß regelmäßig fachlich und inhaltlich mit den dezentralen Fachdiensten ab.

Das Beteiligungsmanagement im Fachdienst 12 hält die grundlegenden Unternehmensdaten, wie Rechtsform, Anteile der Beteiligungen, Satzungen und Gesellschaftsverträge vor. Ebenso verwaltet und archiviert der Fachdienst 12 die Sitzungsvorlagen, Niederschriften und Beschlüsse der Gremiensitzungen der Beteiligungen, überwiegend in digitaler Form. Parallel führt das Beteiligungsmanagement einen Ordner in Papierform, in dem sämtliche Vorgänge unterjährig gesammelt werden. Im Falle der Vestische Straßenbahnen GmbH, des VRR und des Zweckverbands EKOCity nutzten die Fachdienste den digitalen Informationsdienst des jeweiligen Unternehmens.

Das Beteiligungsmanagement im Fachdienst 12 erhält von allen Beteiligungen die festgestellten Jahresabschlüsse, Prüfberichte und Wirtschaftspläne automatisch zugesandt, sobald diese erstellt sind. Ausnahme ist die Recklinghäuser Lokalfunk GmbH & Co. KG, eine der wenigen mittelbaren Beteiligungen. Hier fordert das Beteiligungsmanagement die Unterlagen ebenso wie die Sitzungsunterlagen regelmäßig an. Der Fachdienst 12 stellt dem Fachbereich F die für den

Jahres- bzw. Gesamtabschluss sowie die Haushaltsplanung benötigten Unterlagen zeitnah zur Verfügung.

Zumeist erhält der Fachdienst 12 die Unterlagen per E-Mail und sammelt diese in einem digitalen Ordner. Teilweise, insbesondere bei Prüfberichten von Wirtschaftsprüfungsgesellschaften, werden die Unterlagen jedoch noch in Papierform eingereicht. Hinzu kommt, dass die beiden ebenso für Beteiligungsangelegenheiten zuständigen Fachdienste weitere Beteiligungsdaten dezentral vorhalten.

➔ **Empfehlung**
Der Kreis Recklinghausen sollte weiterhin darauf hinwirken, sämtliche Unternehmensdaten zentral und digital vorzuhalten, um schnell und einfach auf die Unterlagen zugreifen und diese weiterverarbeiten zu können.

Der Kreis Recklinghausen hat weder einen Public Corporate Governance Kodex (PCGK) noch eine Beteiligungsrichtlinie erlassen. Es bestehen auch keine sonstigen verbindlichen Regelungen, die den Rahmen für die Führung öffentlicher Unternehmen festsetzen und Wertmaßstäbe innerhalb des „Konzerns Kreis Recklinghausen“ formulieren. Hierauf hat der Kreis Recklinghausen bisher bewusst verzichtet, auch vor dem Hintergrund, dass die Unternehmensführung auf Konzernebene aus eigener Sicht sehr gut funktioniert. Auch die Kooperation in der Kreisverwaltung zwischen den Fachdiensten läuft nach eigener Einschätzung einwandfrei. Ein weiteres Argument ist das überschaubare Beteiligungsportfolio des Kreises und die damit einhergehenden niedrigen Anforderungen an das Beteiligungsmanagement. Die Vestische Straßenbahnen GmbH als wirtschaftlich bedeutende Beteiligung des Kreises beachtet den PCGK der Städte Bottrop und Gelsenkirchen. Im Zusammenwirken mit dem Kreis Recklinghausen werden diese Grundsätze verantwortungsvoller Führung gleichermaßen berücksichtigt.

Der Kreis Recklinghausen sollte jedoch bedenken, dass ein Kodex zur verantwortungsvollen Steuerung öffentlicher Unternehmen grundsätzlich Transparenz schafft und eine effiziente Zusammenarbeit aller Akteure fördert. Ein PCGK wie auch eine Beteiligungsrichtlinie unterstützen durch Transparenz und Kontrolle dabei, das öffentliche Interesse und die Ausrichtung der Unternehmen am Gemeinwohl abzusichern. Durch mehr Öffentlichkeit und Nachprüfbarkeit wird das Vertrauen in Entscheidungen aus Verwaltung und Politik weiter gestärkt. Verbindliche Standards unterstützen auch die Arbeit des Beteiligungsmanagements, das derzeit erheblich von engagierten, erfahrenen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern abhängt.

➔ **Empfehlung**
Der Kreis sollte verbindliche Standards im Bereich Beteiligungen, z. B. zur Informationsbereitstellung und Datenvorhaltung festlegen und sich damit einen eigenen Handlungsrahmen geben. Der Informationsaustausch und damit verbundene Qualitätsstandards sollten mit den jeweiligen Geschäftsführungen verbindlich geregelt werden. Dies kann durch eine Beteiligungsrichtlinie, im Gesellschaftsvertrag oder durch gemeinsame Leitlinien erreicht werden.

3.4.2 Berichtswesen

➔ **Feststellung**
Das Berichtswesen entspricht überwiegend den Anforderungen, die sich aus dem überschaubaren Beteiligungsportfolio des Kreises Recklinghausen ergeben.

Das Berichtswesen hat die Aufgabe, die Entscheidungsträger des Kreises rechtzeitig und ausreichend über den Geschäftsverlauf der Beteiligungen zu informieren. Voraussetzung hierfür ist ein zeitnaher und ausreichender Informationsfluss zwischen den Beteiligungen und dem Kreis sowie der Informationsfluss von der Verwaltung zum Kreistag.

Nach den gesetzlichen Vorgaben muss eine jährliche Berichterstattung an den Kreistag durch den Beteiligungsbericht oder den Gesamtabschluss spätestens bis zum Ende des Folgejahres erfolgen. Diese Berichterstattung soll dem Kreistag 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 Planabweichungen und bestehende Risiken unter Berücksichtigung von aktuellen Prognosen unterrichten. Das Beteiligungsmanagement sollte auf Basis dieser Berichte der Beteiligungen den Kreistag über die unterjährige Entwicklung und Risiken der Beteiligungen in einem angemessenen Turnus informieren. Hierfür ist ein Bericht an den Kreistag unter Angabe der Auswirkungen und Risiken für den Kreis erforderlich. Dadurch wird der Verwaltungsführung und dem Kreistag als abschließendem Entscheidungsgremium ermöglicht, rechtzeitig geeignete Gegensteuerungsmaßnahmen zu ergreifen.

Der **Kreis Recklinghausen** ist nach der neuen Rechtlage ab 2019 nicht mehr verpflichtet, einen Gesamtabschluss aufzustellen. Die Befreiungstatbestände gem. § 116a Gemeindeordnung Nordrhein-Westfalen (GO NRW) liegen nach eigener Prüfung vollumfänglich vor. Dennoch hat der Kreis entschieden, weiterhin freiwillig einen Gesamtabschluss gem. § 116 GO NRW aufzustellen. Mit dem Kreishaushalt konsolidiert werden die Vestische Straßenbahnen GmbH und die VGV. Nach eigener Erfahrung schätzt das Beteiligungsmanagement den Steuerungsvorteil des Gesamtabschlusses im Vergleich zum Beteiligungsbericht höher ein.

Somit entfällt ab dem Jahr 2019 die Pflicht zur Erstellung eines Beteiligungsberichtes. Zum Zeitpunkt der Prüfung lagen die Beteiligungsberichte für die Jahre 2016 bis 2018 sowie die Gesamtabschlüsse 2019 bis 2020 bestätigt vor. Der Beteiligungsbericht 2018 ist dem Kreistag am 25. November 2019 fristgerecht vorgelegt worden. Der Gesamtabschluss 2021 wurde fristgerecht gem. § 116 Abs. 8 GO NRW am 07. September 2022 aufgestellt und wird derzeit geprüft.

Durch den Wegfall der Verpflichtung, einen Beteiligungsbericht aufzustellen, ist im Gesamtlagebericht zu allen unmittelbaren und mittelbaren Beteiligungen zu berichten. Die verpflichtenden Angaben umfassen die Beteiligungsverhältnisse, die Ziele der Beteiligungen und die Erfüllung des öffentlichen Zwecks (§ 52 Abs. 1 S. 6 Kommunalhaushaltsverordnung (KomHVO NRW) i. V. m. § 53 Nr. 1 bis 3 KomHVO NRW). Diese Angaben sind im aufgestellten Gesamtabschluss 2021 des Kreises Recklinghausen für alle unmittelbaren Beteiligungen enthalten. Es fehlen jedoch Informationen zu mittelbaren Beteiligungen.

➔ **Empfehlung**
Der Kreis Recklinghausen sollte entsprechend den rechtlichen Vorgaben im Gesamtabschluss über sämtliche verselbständigte Aufgabenbereiche in öffentlich-rechtlicher und privatrechtlicher Form, d.h. auch über mittelbare Beteiligungen berichten.

Darüber hinaus darf der Verzicht auf den Beteiligungsbericht nicht zu Einschränkungen hinsichtlich der Informationen gegenüber der Politik bzw. der Öffentlichkeit führen.[6] Aus Sicht der gpaNRW sollte daher mindestens einmal jährlich über die wirtschaftliche Entwicklung wesentlicher Beteiligungen berichtet werden. Hierbei sollte der Kreis sich an dem neuen Muster des Beteiligungsberichtes orientieren (Anlage 32 der Verwaltungsvorschriften, Muster zur GO NRW und KomHVO NRW). Nur so ist sichergestellt, dass die kommunalen Entscheidungsträger vollständig über den Geschäftsverlauf dieser Beteiligungen informiert werden. Daher bietet es sich an, den Gesamtlagebericht um entsprechende Angaben zu ergänzen.

Auch diese Anforderung erfüllt der Kreis Recklinghausen in den ab 2019 aufgestellten Gesamtabschlüssen überwiegend. Der Kreis bewertet drei seiner Beteiligungen als wesentlich, die Vestische Straßenbahnen GmbH, die VGV und die newPark GmbH. Bei diesen Beteiligungen informiert der Kreis zusätzlich über die Entwicklung der Jahresergebnisse und der Bilanzsumme über drei Jahre. Zudem stellt er die Entwicklung wesentlicher Kennzahlen dar (Eigenkapitalquote II, Anlagendeckungsgrad II, Aufwandsdeckungsgrad, Personalintensität). Informationen über die Entwicklung der Verbindlichkeiten und des Eigenkapitals enthält der Bericht derzeit nicht. Zudem erfolgen bisher keine Erläuterungen zur Entwicklung der Gewinn- und Verlustrechnungen und zu wesentlichen Finanz- und Leistungsbeziehungen.

➔ **Empfehlung**
Die Angaben im Gesamtabschluss zur wirtschaftlichen Entwicklung wesentlicher Beteiligungen sollten zukünftig um Angaben zur Entwicklung der Verbindlichkeiten und des Eigenkapitals, der Gewinn- und Verlustrechnung und wesentlicher Finanz- und Leistungsbeziehungen ergänzt werden.

Unterjähriges Berichtswesen

Insbesondere bei bedeutenden Beteiligungen des Kreises sollten das Beteiligungsmanagement und der Kreistag unterjährig über die Entwicklung und Prognosen der Unternehmen unterrichtet werden. Dies ermöglicht, im Bedarfsfall zeitnah Gegensteuerungsmaßnahmen zu ergreifen. Voraussetzung hierfür ist, dass das unterjährige Berichtswesen der Unternehmen an das Beteiligungsmanagement notwendige Kernaussagen beinhaltet. Um ein strukturiertes Berichtswesen durch das Beteiligungsmanagement aufbauen zu können, sind ausreichende Informationen von den Beteiligungen an den Kreis erforderlich.

Auch der Turnus (quartalsweise, halbjährlich) dieser Berichte an das Beteiligungsmanagement hängt u.a. von der Bedeutung der einzelnen Beteiligungen ab. Über den Turnus der Berichterstattung sollte das Beteiligungsmanagement - orientiert an den jeweiligen Bedarfen - entscheiden und entsprechende Vereinbarungen mit den Beteiligungen treffen.

Das Beteiligungsmanagement des **Kreises Recklinghausen** erhält von wenigen Beteiligungen unterjährig Berichte. Hintergrund ist insbesondere die geringe Anzahl wesentlicher Beteiligungen, so dass kein hoher Steuerungsbedarf besteht.

Das Beteiligungsmanagement erstellt selbst unterjährig keine Berichte zur Entwicklung der Beteiligungen für die Verwaltungsführung, den Kreistag oder Fachausschüsse. Informationen zu den Beteiligungen werden in den jeweiligen Gremiensitzungen derselben vermittelt. Der Kreis

[6] Siehe hierzu auch Gesetzesbegründung zum 2. NKF-Weiterentwicklungsgesetzes (NKFWG, Landtags-Drucksache. 17/3570 S. 105).

ist in allen Gremien (Aufsichtsrat, Gesellschafterversammlung, Verbandsrat, Verbandsversammlung) seiner unmittelbaren Beteiligungen vertreten, zumeist durch den Landrat oder alternativ durch den Kreistag gewählte Gremienvertreterinnen bzw. Gremienvertreter. Hierüber stellt der Kreis sicher, dass die Verwaltungsführung zeitnah und direkt Informationen aus den Beteiligungen erhält. Es bestehen auch kurze Informationswege zwischen der Verwaltungsführung und der einzigen hundertprozentigen Tochter des Kreises, der VGV. Dies wird durch die Übernahme der Geschäftsführung durch zwei Fachbereichsleiter (E und F) des Kreises sichergestellt. Zwischen dem Kämmerer und den Fachbereichsleitern finden regelmäßig Besprechungen statt.

Die Vestische Straßenbahnen GmbH als wesentlichste Beteiligung des Kreises erstellt Quartalsberichte und leitet diese unaufgefordert an den Kreis Recklinghausen weiter. Hierauf gehen wir im Kapitel 3.5 näher ein.

Der Kreis Recklinghausen wird über unterjährige Planabweichungen bei seinen Beteiligungen oder sonstige Vorgänge von besonderer Bedeutung frühzeitig in Kenntnis gesetzt. Aufgrund der überschaubaren Beteiligungsstruktur und der niedrigen wirtschaftlichen Bedeutung der Beteiligungen erscheinen diese Maßnahmen für die Beteiligungssteuerung des Kreises ausreichend.

3.5 Prüfung der Einflussnahme des Kreises bei ausgewählten Beteiligungen

Nach § 53 Abs. 1 Kreisordnung Nordrhein-Westfalen (KrO NRW) i. V. m. § 107 Abs. 1 Nr. 2 GO NRW darf sich ein Kreis u.a. nur wirtschaftlich betätigen, wenn die Betätigung nach Art und Umfang in einem angemessenen Verhältnis zu der Leistungsfähigkeit des Kreises steht. Auch Art und Umfang der energiewirtschaftlichen Betätigung wird ausdrücklich von der Leistungsfähigkeit des Kreises abhängig gemacht (§ 53 Abs. 1 KrO NRW i. V. m. § 107a Abs. 1 GO NRW). Bei Beteiligungen an Unternehmen und Einrichtungen des privaten Rechts darf sich der Kreis nicht zur Übernahme von Verlusten in unbestimmter oder unangemessener Höhe verpflichten (§ 53 Abs. 1 KrO NRW i. V. m. § 108 Abs. 1 Nr. 5 GO NRW). Nach § 9 Abs. 1 KrO NRW haben die Kreise ihr Vermögen und ihre Einkünfte so zu verwalten, dass die Kreisfinanzen gesund bleiben. Auf die wirtschaftlichen Kräfte der kreisangehörigen Gemeinden und der Abgabepflichtigen ist Rücksicht zu nehmen. Insoweit sind auch Gewinnausschüttungen, Verlustübernahmen und Zuschüsse unter Berücksichtigung der Leistungsfähigkeit des Kreises und der kreisangehörigen Gemeinden regelmäßig zu überprüfen und ggfls. anzupassen.

Anhand ausgewählter Beteiligungen wird in diesem Kapitel nachvollzogen, wie die konkrete Beteiligung seitens des Kreises gesteuert bzw. die Einflussnahme im Hinblick auf Gewinnausschüttungen, Verlustübernahmen und Zuschüsse unter Berücksichtigung der Leistungsfähigkeit des Kreises 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 3.3.2 benannten wirtschaftlich bedeutenden Beteiligungen. Die gpaNRW betrachtet daher folgende Beteiligung hinsichtlich der Einflussnahme tiefergehend:

- Vestische Straßenbahnen GmbH.

3.5.1 Rechtliche Sicherstellung der Einflussnahme

- Der Kreis Recklinghausen stellt die Einflussnahme bei der Vestische Straßenbahnen GmbH durch entsprechende Regelungen im Gesellschaftsvertrag sicher.

Der Kreis sollte rechtlich sicherstellen, dass er bei seinen Beteiligungen einen angemessenen Einfluss erhält. Im Falle öffentlich-rechtlicher Beteiligungen ergeben sich gesetzliche Vorgaben aus der KrO NRW i.V.m. der GO NRW bzw. der Eigenbetriebsverordnung NRW (EigVO NRW) und dem Gesetz über kommunale Gemeinschaftsarbeit NRW (GkG NRW). Im Falle von Beteiligungen an Unternehmen in privater Rechtsform hat der Kreis seinen Einfluss nach § 53 Abs. 1 KrO NRW i. V. m. § 108 Abs. 1 Nr. 6 GO NRW insbesondere in einem Überwachungsorgan sicherzustellen. Dazu sollte er entsprechende Regelungen im Gesellschaftsvertrag, in der Satzung oder in sonstiger Weise treffen.

Rechtliche Situation

Der **Kreis Recklinghausen** ist gemäß § 3 Abs. 1 des Gesetzes über den öffentlichen Personennahverkehr in Nordrhein-Westfalen (ÖPNVG NRW) Aufgabenträger für den öffentlichen straßengebundenen Personennahverkehr (ÖSPV) im Kreisgebiet. Der Kreis Recklinghausen ist damit zuständig für die Planung, Organisation und Ausgestaltung des ÖSPV auf seinem Gebiet. Der Kreis legt entsprechend die zu erbringende Leistung und die gemeinwirtschaftlichen Verpflichtungen der Daseinsvorsorge fest. Hierbei orientiert er sich an der Finanzierungsrichtlinie des Verkehrsverbundes Rhein-Ruhr (VRR), an dem er ebenfalls Anteilseigner ist. Der Handlungsrahmen der Gesellschaft wird damit erheblich durch die Beschlüsse des Kreistages zur Umsetzung des Vestischen Klimapaktes und der Mobilitätswende festgelegt.

Der Kreis hat die Vestische Straßenbahnen GmbH mit der Erfüllung der gemeinschaftlichen Verpflichtungen zur Durchführung des ÖPNV betraut. Grundlage der **Betrauung** sind entsprechende Kreistagsbeschlüsse. Hierbei ist das Europäische Beihilferecht zu berücksichtigen.

Aufgabe der Vestische Straßenbahnen GmbH ist insbesondere der Bau, Erwerb und Betrieb von Verkehrseinrichtungen jeder Art. Zur Personenbeförderung setzt die Vestische Straßenbahnen GmbH Omnibusse ein. Weitere Anteilseigner bzw. gesetzliche Aufgabenträger sind die Städte Gelsenkirchen (12,38 Prozent) und Bottrop (10,73 Prozent). Die Vestische Straßenbahnen GmbH erbringt ihre Betriebsleistungen vorrangig im Kreis Recklinghausen sowie in diesen beiden Städten. Darüber hinaus übernimmt die Gesellschaft auch Dienstleistungen in anderen Gebietskörperschaften über individuelle Verträge.

Die beschlossene Betrauung der Vestische Straßenbahnen GmbH war bis zum 31. Dezember 2019 befristet. Ab dem 01. Januar 2020 führt der Kreis die Betrauung im Wege einer „**Direktvergabe an einen internen Betreiber**“ gemäß Art. 5 Abs. 2 VO 1370/2007 für weitere zehn Jahre fort. Dies hat der Kreis Recklinghausen am 29. Mai 2017 im Kreistag beschlossen und entsprechende Vorbereitungen nach dem EU-Recht getroffen (Vergabe, Ausschreibung, Anpassung Finanzierungsrichtlinie). Bereits 2014 hatte der Kreistag entschieden, das VRR-Finanzierungssystem in Richtung Direktvergaben weiterzuentwickeln.

Grundlage für die Erbringung des ÖSPNV ist ab 2020 ein öffentlicher Dienstleistungsvertrag (ÖDLA), der Umfang und Qualität der Verkehrsleistungen bestimmt. Auf Grundlage der Betrauung bzw. Direktvergabe erhält die Vestische Straßenbahnen GmbH jährlich Ausgleichszahlungen für gemeinschaftliche Leistungen in Höhe des verbundrelevanten Wirtschaftsergebnisses.

Gesellschaftsorgane

Organe des Unternehmens sind die Geschäftsführung, der Aufsichtsrat und die Gesellschafterversammlung. Der Aufsichtsrat besteht aktuell aus 15 Mitgliedern. Hiervon entsendet der Kreis Recklinghausen acht Aufsichtsratsmitglieder und die Städte Gelsenkirchen und Bottrop jeweils ein Aufsichtsratsmitglied. Bei den restlichen fünf Mitglieder handelt es sich um Arbeitnehmervertreter nach § 4 Abs. 1 des Gesetzes über die Drittelbeteiligung der Arbeitnehmer im Aufsichtsrat (Drittelbeteiligungsgesetz - DrittelbG). Insoweit verfügt der Kreis Recklinghausen entsprechend § 108 a Abs. 1 i. V. m. § 107 Abs. 1 GO NRW über einen angemessenen Einfluss. Den Aufsichtsratsvorsitz hat der Landrat des Kreises Recklinghausen inne. Jeder Gesellschafter entsendet einen Vertreter aus der Mitte des Kreistages bzw. des Stadtrates in die Gesellschafterversammlung. Die Stimmen richten sich nach den Geschäftsanteilen. Ein Geschäftsanteil von 1.000 Euro entspricht einer Stimme. Die Gesellschafterversammlung wird durch den Vorsitzenden des Aufsichtsrates, somit den Landrat oder einen seiner Stellvertreter bzw. Stellvertreterinnen, geleitet (§ 10 Nr. 1. des Gesellschaftsvertrages).

Zustimmungsvorbehalte

Die in die Gesellschafterversammlung entsandten Vertreter bzw. Vertreterinnen sind gem. § 11 des Gesellschaftsvertrages an die Beschlüsse des Kreistages/Stadtrates gebunden. Damit kann der Kreistag Einfluss auf die Entscheidungen der Gesellschafterversammlung in folgenden Angelegenheiten nehmen:

- Abschluss oder Änderungen der Unternehmensverträge (§§ 291 und 292 Abs. 1 Aktiengesetz (AktG),
- Erwerb und Veräußerung von Unternehmen und Beteiligungen,
- Wirtschaftsplan, Feststellung des Jahresabschlusses und Ergebnisverwendung,
- Entlastung von Geschäftsführung und Aufsichtsrat,
- Wahl des Abschlussprüfers,
- Bestellung und Abberufung von Geschäftsführern,
- Veränderungen des Stammkapitals sowie
- Auflösung der Gesellschaft.

Damit trägt der Kreis den Vorgaben gem. § 108 Abs. 5 Nr. 1 sowie § 113 Abs. 1 GO NRW Rechnung.

Im Zusammenhang mit den o.g. Beschlüssen zur Betrauung bzw. Direktvergabe wurde der in die Gesellschafterversammlung gewählte Vertreter angewiesen, den Kreistagsbeschluss verbindlich zu beachten. Der Vertreter hat aufgrund des Beschlusses die Geschäftsführung der Vestische Straßenbahnen GmbH entsprechend anzuweisen.

Wirtschaftsplan, Jahresabschluss und Ergebnisverwendung

Die Geschäftsführung der Vestische Straßenbahnen GmbH hat nach § 14 Nr. 5 des Gesellschaftsvertrages jährlich einen **Wirtschaftsplan** aufzustellen. Die Wirtschaftsführung ist laut

Gesellschaftsvertrag in einer fünfjährigen Finanzplanung darzulegen. Die Beratung und Beschlussfassung zum Wirtschaftsplan, Jahresabschluss und Ergebnisverwendung obliegt der Gesellschafterversammlung. Der Aufsichtsrat prüft den Wirtschaftsplan und Jahresabschluss und den Vorschlag der Geschäftsführung für die Ergebnisverwendung und berichtet hierüber in der Gesellschafterversammlung.

Die Geschäftsführung hat den Jahresabschluss einschließlich Lagebericht innerhalb von drei Monaten nach Ablauf des Geschäftsjahrs aufzustellen. Dies ist in § 14 Nr. 1 des Gesellschaftsvertrages festgelegt. Als große Kapitalgesellschaft stellt die Vestische Straßenbahnen GmbH den Jahresabschluss nach dem Handelsgesetzbuch (HGB) auf. Die Einhaltung der öffentlichen Zwecksetzung bzw. Zielerreichung ist im Lagebericht oder im Zusammenhang mit diesem zu erörtern. Geregelt ist im Gesellschaftsvertrag (§ 14 Nr. 3) ebenso, dass die Gesellschafter bis zum 31. August des Geschäftsjahres über die Feststellung des Jahresabschlusses und die Ergebnisverwendung für das vergangene Geschäftsjahr zu beschließen haben.

Auch die Offenlegungspflichten sowie eine Wirtschaftsführung nach den Wirtschaftsgrundsätzen gem. § 109 GO NRW (§ 14 Nr. 7) sind vertraglich geregelt. Durch diese Vereinbarungen hat der Kreis die Vorgaben gem. § 108 Abs. 3 Nr. 1. bis Nr. 3 GO NRW erfüllt.

Informations- und Prüfungsrechte des Kreises als Mehrheitsgesellschafter gem. § 112 Abs. 1 GO NRW werden ebenfalls im Gesellschaftsvertrag festgehalten (§ 14 Nr. 3 und 4). Danach stehen dem Fachdienst Rechnungsprüfung des Kreises Recklinghausen die Befugnisse und Rechte aus § 54 Haushaltsgrundsätzegesetz (HGrG) zu. Der Fachdienst erhält hierzu den Jahresabschluss einschließlich Lagebericht, den Prüfungsbericht sowie alle Gremienprotokolle.

3.5.2 Einflussnahme auf die Ergebnisverwendung

- **Feststellung**
  Der Kreis Recklinghausen nimmt durch die Einbindung der Verwaltungsführung und des Beteiligungsmanagements angemessen Einfluss auf die Wirtschaftsplanung und Ergebnisverwendung der Vestische Straßenbahnen GmbH. Fachausschuss bzw. Kreistag erhalten derzeit unterjährig keine Quartalsberichte zur wirtschaftlichen Entwicklung der Gesellschaft.

Zur Sicherstellung der Einflussnahme sollte der Kreis in wesentliche Entscheidungsprozesse bei den Unternehmen eingebunden werden. Insbesondere die Gewinnausschüttungen, Verlustübernahmen und Zuschüsse müssen dabei in einem angemessenen Verhältnis zur Leistungsfähigkeit des Kreises und der kreisangehörigen Gemeinden stehen. Daher sollte der Kreis 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.

Wirtschaftliche Situation

Die Vestische Straßenbahnen GmbH ist als Verkehrsunternehmen regelmäßig auf Liquiditätszuflüsse ihrer Anteilseigner angewiesen. Es handelt sich um ein „Dauerverlustunternehmen“.

Die Situation hat sich im Betrachtungszeitraum 2017 bis 2019 deutlich verschlechtert. Das defizitäre Jahresergebnis ist in diesen Jahren von fast -22,0 auf rund –28,0 Mio. Euro, somit um einen Fehlbetrag von 6,0 Mio. Euro angestiegen. Ursächlich hierfür sind deutlich steigende Personal- und Sachaufwendungen, obschon auch die Einnahmen gesteigert werden konnten. Massive Ertragsverluste in der Corona-Pandemie konnten 2020 durch „Ausgleichsmittel von Schäden im öffentlichen Personennahverkehr mit dem Ausbruch von COVID-19 in NRW“ kompensiert werden. Der Jahresfehlbetrag lag 2020 bei 27,6 Mio. Euro, d.h. es ergab sich im Vergleich zum Vorjahr eine geringe Verbesserung.

Aufgrund der andauernden Corona-Pandemie und der jetzigen Energiekrise setzt sich die negative Entwicklung in den nächsten Jahren jedoch fort. Nach der aktuell vorliegenden mittelfristigen Unternehmensplanung 2023 bis 2027 rechnet das Unternehmen damit, dass sich der Fehlbetrag des Verbundverkehrs bis 2027 auf -68,4 Mio. Euro erhöht, mithin im Vergleich zum Ergebnis 2020 mehr als verdoppelt. Dieser Anstieg ist insbesondere auf Maßnahmen zur Verkehrswende sowie Tarif- und Preissteigerungen zurückzuführen.

Zudem plant die Vestische Straßenbahnen GmbH 2023 bis 2025 im Zuge der Verkehrswende die Beschaffung von jährlich vierzig Omnibussen, um die gesamte dieselkraftstoffbetriebene Fahrzeugflotte auf Euro VI-Technologie umzustellen (u.a. durch Wasserstofffahrzeuge). Im Zeitraum 2023 bis 2027 ergeben sich hieraus Nettoinvestitionen von rund 54,0 Mio. Euro. Das Unternehmen plant erstmalig ab 2023 die Aufnahme von Krediten; bis 2025 derzeit in Höhe von insgesamt 24,0 Mio. Euro. Der Stand der Verbindlichkeiten war zum Bilanzstichtag 2020 mit 3,9 Mio. Euro niedrig.

Verlustübernahmen

Die Gesellschafter leisten jährlich Kapitaleinlagen, die der Kapitalrücklage zugeführt werden. Die Kapitalrücklage wird bei Aufstellung des Jahresabschlusses zum Ausgleich des Jahresfehlbetrages verwendet (siehe nachfolgend Abschnitt Ergebnisverwendung). Grundlage für die Zahlungen des Kreises Recklinghausen an die Vestische Straßenbahnen GmbH ist wie erläutert die Betrauung bzw. Direktvergabe im Rahmen des Finanzierungssystems des VRR.

Der Finanzierungsrahmen wird durch politische Ziele bestimmt, wie den Vestischen Klimapakt und die Verkehrswende. Die Ziele und Maßnahmen werden im Fach- und Kreisausschuss vorberaten und im Kreistag entschieden. Der Wirtschaftsplan wird nach diesen politischen Entscheidungen ausgerichtet.

Zur Optimierung der damit verbundenen Standards hat der Kreis Recklinghausen mit der Vestische Straßenbahnen GmbH eine Qualitätsvereinbarung getroffen. In dieser wurden verbindliche Qualitätsziele u.a. zum Betrieb, Leistungsangebot, Personal, Information, Vertrieb und Service, Fahrzeugen, Haltestellen und Sicherheit vereinbart. Auf Grundlage von Qualitätskennzahlen wurden für jeden Bereich Jahreszielwerte vereinbart. Diese werden jährlich nach objektiven Messmethoden durch externe Dritte überprüft und ggf. Handlungsbedarfe festgestellt. Wirtschaftliche Ziele werden innerhalb dieses Rahmen umgesetzt.

Einbindung in die Erstellung des Wirtschaftsplans

Der Wirtschaftsplan der Vestische Straßenbahnen GmbH enthält einen Erfolgsplan, einen Investitions- und Stellenplan sowie eine fünfjährige Finanzplanung. Der Wirtschaftsplan für das

folgende Jahr wird frühzeitig im Herbst des Vorjahres beschlossen. Eine weitere Konkretisierung dieser Maßnahmen und der hiermit zusammenhängenden wirtschaftlichen Auswirkungen erfolgt im Rahmen der mittelfristigen Unternehmensplanung. Der Wirtschaftsplan 2022 wird beispielsweise durch eine am 09. März 2022 erstellte mittelfristige Unternehmensplanung 2023 bis 2027 konkretisiert.

Die Vorbereitungen zur Aufstellung des Wirtschaftsplans beginnen frühzeitig. Der Entwurf des Wirtschaftsplanes wird vor der Sitzung im Aufsichtsrat und der Gesellschafterversammlung zunächst dem Beteiligungsmanagement bzw. dem Landratsbüro zugesandt, um diese rechtzeitig einzubinden. Das Beteiligungsmanagement (Fachdienst 12 in Absprache mit Fachdienst 20) informiert den Landrat über eine „Vorbereitungsmappe“ über Einzelheiten des Entwurfes.

In einem ersten Vorgespräch, einer sogenannten „Kämmereirunde“, besprechen die Kämmerer des Kreises und der Städte Bottrop und Gelsenkirchen den Wirtschaftsplan im Entwurf. Daran schließt sich eine „Präsidiumssitzung“ an. Teilnehmer sind der Landrat (zeitgleich Aufsichtsratsvorsitzender), der 1. und 2. Stellvertreter des Aufsichtsratsvorsitzenden, die in die Gesellschafterversammlung gewählten Vertreter, der Geschäftsführer und der Betriebsdirektor der Vestische Straßenbahnen GmbH.

Zweck und Ziel der Vorbereitungssitzungen ist es, die Planung zu diskutieren, Fragen und Inhalte zu klären und Änderungsvorschläge einzureichen. Die Sitzungen sind zudem Grundlage für die Haushalts- und Finanzplanung des Kreises, insbesondere im Hinblick auf die ÖPNV-Umlage, die von den kreisangehörigen Kommunen erhoben wird. Erst nach dieser Abstimmung und Vorbereitung finden Aufsichtsratssitzung und Gesellschafterversammlung statt. Der Wirtschaftsplan des Unternehmens wird mit der Verwaltungsführung vor Beschlussfassung in der Gesellschafterversammlung somit intensiv abgestimmt.

Der Kreistag wird an der Finanz- und Wirtschaftsplanung der Gesellschaft regelmäßig im Rahmen der Haushaltsplanung des Kreises beteiligt. Vorberatungen - insbesondere zur Planung der ÖPNV-Umlage - erfolgen hierzu im Ausschuss für Mobilität, Feuerschutz und Rettungswesen. Entscheidungsvorlagen werden durch das im Fachdienst Finanzen angesiedelte Beteiligungsmanagement vorbereitet und Empfehlungen zur Beschlussfassung gegeben. Die Vorlagen werden hierzu vorab dem Landrat zur Verfügung gestellt und durch diesen unterschrieben.

Überprüfung der Einhaltung des Wirtschaftsplans

Das Beteiligungsmanagement hat über das digitale Informationssystem der Gesellschaft Zugriff auf die regelmäßig erstellten Quartalsberichte der Vestische Straßenbahnen GmbH. Das Beteiligungsmanagement erhält stets einen Hinweis per E-Mail, sobald diese Unterlagen zur Verfügung stehen.

Inhalt der Berichte ist die Darstellung der wirtschaftlichen Lage anhand eines Soll/Ist-Vergleiches zu den Kosten und Erträgen des Verbundverkehrs und zum Wirtschaftsergebnis einschließlich einer Hochrechnung des Finanzbedarfs. Abweichungen werden textlich erläutert und durch Grafiken ergänzt. Auch das Leistungsangebot (z. B. Fahrleistungen differenziert nach Beförderungsmitteln, zahlende Fahrgäste) wird im Soll/Ist-Vergleich dargestellt und erläutert.

Die Quartalsberichte werden wie der Entwurf des Wirtschaftsplans in der Kämmerer- und Präsidiumsrunde diskutiert. Anschließend wird hierzu im Aufsichtsrat und in der Gesellschaftsversammlung berichtet. Die Quartalsberichte beinhalten auch die Entwicklung der Regionalisierungsmittel der Gesellschafter und mitbedienten Gebietskörperschaften (ÖPNV-Pauschale).

Zudem erhalten alle im Aufsichtsrat und in der Gesellschafterversammlung gewählten Vertreter und Vertreterinnen die Quartalsberichte zur Kenntnis. Hierzu nutzen diese das digitale Gremieninformationssystem der Vestische Straßenbahnen GmbH, in dem alle Informationen und Sitzungsunterlagen jederzeit abrufbar sind.

Bei besonderen Vorkommnissen erstellt die Geschäftsführung der Vestische Straßenbahnen GmbH unterjährig darüber hinaus weitere Sachstandsberichte. Inhalte dieser Berichte sind alle wesentlichen Projekte der Vestische Straßenbahnen GmbH, wie z. B. die Beschaffung der Wasserstoffbusse, notwendige Infrastrukturmaßnahmen und weitere Investitionen. Diese erhalten zunächst das Beteiligungsmanagement (Fachdienst 12 und 20) sowie der Landrat zur Kenntnis.

Zuständiger Beratungsausschuss ist der Ausschuss für Mobilität, Feuerschutz und Rettungswesen, der auch über die Finanzierung des ÖPNV im Rahmen der Mobilitätswende, Stadtbuskonzepte usw. berät und entscheidet. Diese Sachstandberichte werden durch den Geschäftsführer der Vestische Straßenbahnen GmbH in der Ausschusssitzung vorgestellt. Das Beteiligungsmanagement des Fachdienstes 20 steht dabei für Fragen zur Verfügung bzw. vertritt die Interessen des Kreises. Der Fachausschuss ebenso wie der Kreistag erhalten bislang unterjährig keine Quartalsberichte zur wirtschaftlichen Lage der Vestische Straßenbahnen GmbH.

Der Kreistag wird dann unterrichtet, soweit Beschlüsse erforderlich sind, wie z. B. bei Änderungen in der Höhe der Beteiligung und außergewöhnlichen Vorkommnissen mit finanzieller Auswirkung. Der Landrat wird unverzüglich bei akuten Sachverhalten, wie plötzlichen Ereignissen, erheblichen Planabweichungen oder Risiken informiert (ad-hoc-Berichtserstattung). Die Informationen laufen über das Beteiligungsmanagement; hier erfolgt eine Sichtung und Priorisierung in Rücksprache mit den dezentralen Fachdiensten.

➔ **Empfehlung**
Aufgrund der wirtschaftlichen Bedeutung der Vestische Straßenbahnen GmbH und den hohen Auswirkungen auf den Kreishaushalt sollte der Kreis Recklinghausen darauf hinwirken, dass dem zuständigen Ausschuss unterjährig über die wirtschaftliche Entwicklung derselben berichtet wird. Das Beteiligungsmanagement sollte diese Berichte ggf. aufbereiten und aus Sicht des Kreises kommentieren.

Beschluss über die Ergebnisverwendung

Nach Abschluss des Wirtschaftsjahres erstellt die Geschäftsführung der Vestische Straßenbahnen GmbH regelmäßig zeitnah den Jahresabschluss. Das Beteiligungsmanagement (Fachdienst 12) des Kreises erhält diesen zur Kenntnis und stellt diesen kommentiert dem Landrat zur Verfügung. Anschließend finden - analog zur Abstimmung des Wirtschaftsplans - eine Kämmereirunde sowie eine Präsidiumssitzung zur Vorbereitung des Jahresabschlusses statt. Der Kreistag bzw. seine Ausschüsse sind in diesem Verfahren nicht direkt beteiligt. Der geprüfte

Jahresabschluss wird anschließend durch den Aufsichtsrat geprüft und in der Gesellschafterversammlung beschlossen. Die Feststellung des Jahresabschlusses erfolgt zumeist im Juni des laufenden Jahres für das vergangene Geschäftsjahr.

Durch das gewählte Verfahren ist weitestgehend sichergestellt, dass der Kreis seinen Einfluss bei der Erstellung des Wirtschaftsplans, der unterjährigen Prüfung der Einhaltung des Wirtschaftsplans und bei der Verwendung des Jahresergebnisses ausreichend geltend macht. Darüber hinaus ergeben sich keine Hinweise, dass die Ergebnisverwendung nicht in einem angemessenen Verhältnis zur Leistungsfähigkeit des Kreises steht.

3.6 Anlage: Ergänzende Tabellen

Tabelle 1: Zusammenstellung der Feststellungen und Empfehlungen der gpaNRW zur überörtlichen Prüfung 2022/2023 - Beteiligungen

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
Beteiligungsmanagement					
F1	Die Organisation des Beteiligungsmanagements erfüllt überwiegend die – niedrigen - Anforderungen, die sich aus dem Beteiligungsportfolio des Kreises Recklinghausen ergeben. Optimierungsmöglichkeiten bestehen durch die Einführung einheitlicher Standards und eine fortschreitende Digitalisierung.	122	E1.1	Der Kreis Recklinghausen sollte weiterhin darauf hinwirken, sämtliche Unternehmensdaten zentral und digital vorzuhalten, um schnell und einfach auf die Unterlagen zugreifen und diese weiterverarbeiten zu können.	124
			E1.2	Der Kreis sollte verbindliche Standards im Bereich Beteiligungen, z. B. zur Informationsbereitstellung und Datenvorhaltung festlegen und sich damit einen eigenen Handlungsrahmen geben. Der Informationsaustausch und damit verbundene Qualitätsstandards sollten mit den jeweiligen Geschäftsführungen verbindlich geregelt werden. Dies kann durch eine Beteiligungsrichtlinie, im Gesellschaftsvertrag oder durch gemeinsame Leitlinien erreicht werden.	124
F2	Das Berichtswesen entspricht überwiegend den Anforderungen, die sich aus dem überschaubaren Beteiligungsportfolio des Kreises Recklinghausen ergeben.	124	E2.1	Der Kreis Recklinghausen sollte entsprechend den rechtlichen Vorgaben im Gesamtabschluss über sämtliche verselbständigte Aufgabenbereiche in öffentlich-rechtlicher und privatrechtlicher Form, d.h. auch über mittelbare Beteiligungen berichten.	125
			E2.2	Die Angaben im Gesamtabschluss zur wirtschaftlichen Entwicklung wesentlicher Beteiligungen sollten zukünftig um Angaben zur Entwicklung der Verbindlichkeiten und des Eigenkapitals, der Gewinn- und Verlustrechnung und wesentlicher Finanz- und Leistungsbeziehungen ergänzt werden.	126

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
Prüfung der Einflussnahme des Kreises bei ausgewählten Beteiligungen					
F3	Der Kreis Recklinghausen nimmt durch die Einbindung der Verwaltungsführung und des Beteiligungsmanagements angemessen Einfluss auf die Wirtschaftsplanung und Ergebnisverwendung der Vestische Straßenbahnen GmbH. Fachausschuss bzw. Kreistag erhalten derzeit unterjährig keine Quartalsberichte zur wirtschaftlichen Entwicklung der Gesellschaft.	130	E3	Aufgrund der wirtschaftlichen Bedeutung der Vestische Straßenbahnen GmbH und den hohen Auswirkungen auf den Kreishaushalt sollte der Kreis Recklinghausen darauf hinwirken, dass dem zuständigen Ausschuss unterjährig über die wirtschaftliche Entwicklung derselben berichtet wird. Das Beteiligungsmanagement sollte diese Berichte ggf. aufbereiten und aus Sicht des Kreises kommentieren.	133

4. Tax Compliance Management System

4.1 Managementübersicht

Die wesentlichen Ergebnisse der überörtlichen Prüfung des Kreises Recklinghausen im Prüfgebiet Tax Compliance Management System 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.

Tax Compliance Management System (TCMS)

Der Kreis Recklinghausen hat sich frühzeitig mit dem Thema Tax Compliance beschäftigt. Bereits in 2018 wurde die erstmalige Bestandsanalyse der Einnahmen und Verträge durchgeführt. Mit dem Erlass der TCMS-Dienstanweisung zum 01. Juli 2019 wurden verbindliche Regelungen eingeführt und grundlegende Strukturen geschaffen. Darüber hinaus wurden die Ansprechpersonen in den Fachbereichen/Fachdiensten sowie die Buchungsbeauftragten zum TCMS und den bevorstehenden Änderungen durch § 2b UStG geschult. Damit hat der Kreis wesentliche Projektschritte zur Einführung eines TCMS bereits frühzeitig abgeschlossen. Dennoch bestehen Optimierungsbedarfe, die der Kreis Recklinghausen bei der Weiterentwicklung des TCMS berücksichtigen sollte.

Der Kreis sollte die Aktualisierung der Einnahmeninventur und die Vervollständigung des Vertragsmanagementsystems wie geplant abschließen. Durch die Neueinstellung einer Steuerkraft haben sich die Zuständigkeiten und Verantwortlichkeiten teilweise deutlich verändert, weshalb es einer Anpassung der TCMS-Dienstanweisung bedarf. Zudem sollte der geänderte Prozess zur Umsatzsteuervoranmeldung und -erklärung skizziert und in die Dienstanweisung aufgenommen werden. Darüber hinaus sollte der Kreis die entwickelten Maßnahmen ausweiten und konkretisieren. Beispielsweise sollten ein verbindliches Schulungskonzept und eine vollumfängliche Risikoanalyse erarbeitet werden. Ferner sollten weitere Arbeitsprozesse zum TCMS in die Praxis eingebunden werden. Von besonderer Bedeutung sind dabei ein regelmäßiges schriftliches Berichtswesen und Kontrollmaßnahmen sowie deren Dokumentation.

Der vorliegende Bericht bildet den Sachstand beim Kreis Recklinghausen im Oktober 2022 ab.

4.2 Inhalte, Ziele und Methodik

Die Kreise müssen durch geeignete Maßnahmen die Befolgung der Steuergesetze sicherstellen. Die Gesamtheit aller Maßnahmen, welche zur Organisation der steuerlichen Angelegenheiten der Kreise notwendig sind, wird als Tax Compliance Management System (TCMS) bezeichnet. Ein TCMS dient der Überwachung und Steuerung von Steuerrisiken.

Im Prüfgebiet Tax Compliance Management System prüft die gpaNRW ausgewählte Bestandteile des TCMS, die wesentlich zu dessen Wirksamkeit beitragen. Es handelt sich dabei um folgende Bestandteile:

- Einrichtung von Organisationsstrukturen und Zuständigkeiten,
- Erfassung und Beschreibung aller Aufgaben im Zusammenhang mit der steuerlichen Pflichterfüllung (Bestands- und Risikoanalyse),
- Informationsbeschaffung und -bereitstellung,
- Prozesse der Umsatzsteuervoranmeldung und -erklärung sowie
- Überwachung und Verbesserung des TCMS.

Wir nehmen vorhandene Prozesse auf und stellen diese in unserem Bericht dar, um dem Kreis Hilfestellung zu geben. Ziel unserer Prüfung ist es, Prozessrisiken und -lücken zu identifizieren und Empfehlungen zur Optimierung des Einführungsprozesses und zur Weiterentwicklung des TCMS zu geben.

Mithilfe eines standardisierten Interviews erheben wir den aktuellen Stand des Einführungsprozesses und nehmen die Regelungen für die Fortentwicklung des TCMS in den Blick. In unsere Prüfung beziehen wir vorhandene Dokumente des Kreises (z. B. Dienstanweisungen, Richtlinien zum TCMS), ggf. auch in einer Entwurfsfassung, ein. Unser Schwerpunkt liegt auf den Prozessen im Zusammenhang mit den erweiterten Umsatzsteuerverpflichtungen durch die Einführung des § 2b Umsatzsteuergesetz (UStG). Die Einrichtung eines wirksamen TCMS ist als dynamischer Prozess zu verstehen. Vor dem Hintergrund der gesetzlichen Fristen zur Umsatzsteuerpflicht haben die Kreise zwischen dem Zeitpunkt der Ist-Aufnahme und dem Abschlussbericht noch viele Maßnahmen umgesetzt. Soweit der Kreis Recklinghausen unsere Empfehlungen im Prüfungsverlauf bereits umgesetzt hat, haben wir dies im Bericht ergänzt.

Die Prüfung der gpaNRW erfolgt unabhängig von einer Einzelfallprüfung der Finanzverwaltung und liefert keine Aussage zum potenziellen Ergebnis einer zukünftigen Prüfung der Finanzverwaltung.

4.3 Ausgangslage

Die Kreise erfüllen vielfältige Aufgaben. Die steuerliche Würdigung dieser Aufgaben ist eine zunehmende Herausforderung, insbesondere durch sich ständig verändernde und komplexer werdende Steuergesetze. Dies hat sich mit der Einführung des § 2b UStG weiter verstärkt, da diese Vorschrift die Steuerpflicht der Kreise noch einmal deutlich ausweitet.

Der Kreis Recklinghausen hat von der Übergangsregelung des § 27 Abs. 22 UStG Gebrauch gemacht und wendet über eine Optionserklärung gegenüber dem Finanzamt weiterhin die alte Rechtslage an. Die bis zum 31. Dezember 2022 gültige Optionsfrist wurde vom Gesetzgeber im Dezember 2022 erneut um zwei Jahre verlängert. Hierdurch ist der Kreis Recklinghausen bis zum 31. Dezember 2024 nur mit seinen Betrieben gewerblicher Art (BgA) umsatzsteuerpflichtig. Zu den bedeutendsten BgA des Kreises Recklinghausen zählen unter anderem der „BgA Feinstaubplakette“, der „BgA Personalgestellung“ und der „BgA Katasteramt“.

Ab dem 01. Januar 2025 muss der Kreis Recklinghausen die Regelung des § 2b UStG und die damit einhergehende Ausweitung der Umsatzsteuerpflicht beachten. Die Einführung eines TCMS gewinnt damit für den Kreis Recklinghausen stark an Relevanz.

Die Missachtung von Steuergesetzen kann straf- und bußgeldrechtliche Konsequenzen mit sich bringen, wenn sie vorsätzlich oder leichtfertig begangen wurde. Bei Nichteinhaltung von Steuergesetzen können zudem finanzielle Belastungen durch Verspätungszuschläge, Mahngebühren und Zinsaufwendungen entstehen.

Für die Kreise ist daher ein wirksames TCMS zur Überwachung und Steuerung von Steuerrisiken unbedingt geboten. Ein TCMS kann zudem zum Nachweis gegenüber dem Finanzamt dienen, dass bei Missachtung von Steuergesetzen kein Vorsatz oder Leichtfertigkeit vorliegen. Ein wirksames TCMS schützt somit den Kreis und seine Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter.

4.4 Zeit- und Projektplan zur Einführung eines TCMS

➔ Der Kreis Recklinghausen hat bereits zum 01. Juli 2019 ein TCMS eingeführt. Derzeit werden noch letzte Arbeitsschritte ausgeführt, um der erweiterten Umsatzsteuerpflicht ab dem 01. Januar 2025 vollständig nachkommen zu können.

Der Zeit- und Projektplan sollte konkrete und realistische zeitliche Vorgaben sowie klare Zuständigkeiten und Verantwortlichkeiten für die einzelnen Projektschritte enthalten. Er sollte mindestens dem Verwaltungsvorstand und den am Projekt zur Einführung des TCMS Beteiligten bekannt sein.

Der **Kreis Recklinghausen** hat im Vorfeld keinen schriftlichen Zeit- und Projektplan aufgestellt. Dennoch wurden von Beginn an klare Zuständigkeiten und Verantwortlichkeiten benannt und innerhalb der einzelnen Arbeitsschritte klare Terminvorgaben gemacht. So hat der Kreis sich bereits frühzeitig mit den Auswirkungen der erweiterten Umsatzsteuerpflicht beschäftigt und die Notwendigkeit zur Einführung eines TCMS erkannt. Infolgedessen wurde in 2016 mit der Bestandsaufnahme der Leistungsbeziehungen begonnen und in 2018 eine erste Einnahmeinventur durchgeführt. Mit Inkrafttreten der TCMS-Dienstanweisung wurde am 01. Juli 2019 schließlich das TCMS eingeführt.

Derzeit führt der Kreis Recklinghausen noch letzte Arbeitsschritte aus, um der erweiterten Umsatzsteuerpflicht vollständig nachkommen zu können. Dazu zählen

- die Aktualisierung der Einnahmeinventur,
- die Einrichtung der Umsatzsteuerkonten in der Buchhaltungssoftware und
- das Einspielen der fehlenden Verträge in das Vertragsmanagementsystem.

Der Kreis plant die laufenden Arbeiten bis zum 31. Dezember 2022 vollständig abzuschließen.

4.5 Prüfung ausgewählter Bestandteile des TCMS

Zur Einrichtung eines TCMS müssen Organisationsstrukturen geschaffen und Zuständigkeiten festgelegt werden. Eine wesentliche Grundlage des TCMS ist die Bestands- und Risikoanalyse. Die Informationsbeschaffung des Kreises sowie die Informationsbereitstellung innerhalb der Kreisverwaltung sind weitere wichtige Bestandteile innerhalb des TCMS. Die Wirksamkeit eines TCMS kann sich nur entfalten, wenn dieses in die Organisation und Prozesse des Kreises eingegliedert ist. Zentrale Prozesse innerhalb des TCMS sind die Umsatzsteuervoranmeldung und -erklärung. Über das TCMS muss sichergestellt werden, dass alle notwendigen Informationen und Daten vollständig in der Umsatzsteuervoranmeldung und -erklärung berücksichtigt werden. Nach der erstmaligen Einrichtung des TCMS muss dieses überwacht und weiterentwickelt werden.

Ausgewählte Bestandteile des TCMS

4.5.1 Organisationsstrukturen und Zuständigkeiten

➔ **Feststellung**
Der Kreis Recklinghausen hat eine Dienstanweisung zur Erfüllung der steuerlichen Pflichten des Kreises erlassen. Diese enthält verbindliche Regelungen zu Organisationsstrukturen und Zuständigkeiten im Rahmen des TCMS.

Ein Kreis sollte die Zuständigkeiten und Verantwortlichkeiten durch Verwaltungs- und Dienstanweisungen praxisorientiert regeln. An die Regelungen formulieren wir folgende Anforderungen:

- *Für die Einführung und Fortführung eines TCMS sowie die Einhaltung der steuerlichen Pflichten sollten ausreichende Personalkapazitäten zur Verfügung gestellt werden.*

- *Das Personal sollte für die Aufgabe ausreichend qualifiziert sein. Der Umfang und die Qualifikation des Personals hängt davon ab, ob und in welchem Umfang der Kreis externe Unterstützung, beispielsweise durch Steuerberater, hinzuzieht.*
- *Im Rahmen der Zuständigkeitsregelungen sollte eine Person benannt werden, die den Prozess der Einrichtung eines TCMS und die anschließende Weiterentwicklung federführend übernimmt.*
- *Es sollte einen Ansprechpartner oder eine Ansprechpartnerin für fachliche Fragen geben.*
- *Für den Informationsfluss von steuerlichen Sachverhalten von den Fachabteilungen zu der Steuerabteilung sollten zuständige Personen in den Fachabteilungen benannt werden.*
- *Für sämtliche Zuständigkeiten und Verantwortlichkeiten sollten Vertretungsregelungen implementiert sein.*

Der **Kreis Recklinghausen** hat eine Dienstanweisung zur Erfüllung der steuerlichen Pflichten des Kreises Recklinghausen erlassen (TCMS-Dienstanweisung). Diese ist am 01. Juli 2019 in Kraft getreten und wurde zuletzt am 01. Oktober 2022 aktualisiert. Die Dienstanweisung beinhaltet insbesondere Regelungen zu den Zuständigkeiten und Mitwirkungspflichten innerhalb der Kreisverwaltung. Darüber hinaus sind Regelungen und Informationen zum Prozess der Steuererklärung und -voranmeldung, zu Auslandssachverhalten, Spenden und Sponsorings sowie zum Vertragsmanagementsystem enthalten.

Die zentrale Verantwortung für die Einführung und Weiterentwicklung des TCMS sowie die Bearbeitung steuerlicher Angelegenheiten liegt im Fachdienst 12 (Landratsangelegenheiten und Kreistagsservice), innerhalb des Fachbereichs K (Kreistag, Landrat, Rechnungsprüfung). Entsprechend der TCMS-Dienstanweisung ist der Fachdienst 12 zuständig für

- die Erstellung und Abgabe der Steuererklärungen und -voranmeldungen,
- die Kommunikation mit den Finanzbehörden,
- die Erfassung, Aufzeichnung, Meldung und Überprüfung steuerrelevanter Vorgänge und Tatbestände,
- die Untersuchung von Sachverhalten auf steuerliche Relevanz und deren steuerliche Beurteilung,
- die Durchführung von Informationsveranstaltungen und Unterrichtung anderer Fachbereiche/Fachdienste,
- die Einnahmeinventur sowie
- alle steuerlichen Fragestellungen, die sich aus dem Tagesgeschäft der Fachbereiche/Fachdienste ergeben.

TCMS-Beauftragte ist die Sachbearbeiterin für Beteiligungen und Steuern, deren Stelle im Fachdienst 12 angesiedelt ist. Sie ist zuständig für die Einführung und Weiterentwicklung des

TCMS und zugleich mit der Bearbeitung sämtlicher steuerlicher Angelegenheiten betraut. Aufgrund ihrer langjährigen Tätigkeit im Steuerbereich beim Kreis Recklinghausen verfügt sie über ein umfangreiches steuerliches Fachwissen. Darüber hinaus hat sie sich anlässlich der Einführung des § 2b UStG und des Aufbaus eines TCMS durch verschiedene Schulungen fortgebildet.

Aufgrund der erweiterten Umsatzsteuerpflicht durch den § 2b UStG hat der Kreis die Notwendigkeit erkannt, weitere Personalkapazitäten für die steuerliche Sachbearbeitung zur Verfügung zu stellen. Daher wird die TCMS-Beauftragte seit dem 16. Oktober 2022 durch eine neue Steuerkraft in Vollzeit unterstützt. Diese war zuvor bei der Finanzverwaltung tätig und soll künftig insbesondere die operativen Aufgaben der Steuersachbearbeitung übernehmen. Dementgegen übernimmt die TCMS-Beauftragte in Zukunft vorrangig die strategische Weiterentwicklung des TCMS. Dabei ist vorgesehen, dass sich beide gegenseitig vertreten. Eine Besonderheit besteht darin, dass die Stelle der Steuerkraft im Fachdienst 20 (Kämmerei), innerhalb des Fachbereichs F (Finanzen, Beteiligungen und Immobilienangelegenheiten), angesiedelt ist. Dies ist aus Sicht des TCMS positiv zu bewerten. Durch die Nähe zur Buchhaltung ist es damit zukünftig möglich, dass sie direkt auf die Buchung der steuerlichen Sachverhalte einwirken kann und an Kontrollen beteiligt wird. Die künftige Aufgabenverteilung und die geänderten Zuständigkeiten hat der Kreis über die Stellenbeschreibungen schriftlich geregelt. Aufgrund der organisatorischen Zuordnung zu unterschiedlichen Fachbereichen/Fachdiensten ergibt sich die Notwendigkeit, die bestehenden Regelungen auch in der Dienstanweisung entsprechend anzupassen.

➔ **Empfehlung**
Der Kreis sollte die bestehenden Regelungen in der TCMS-Dienstanweisung aufgrund der veränderten Aufgabenverteilung zwischen der TCMS-Beauftragten und der neuen Steuerkraft sowie deren Zuständigkeiten und Vertretung anpassen.

Für die einzelnen Fachbereiche/Fachdienste innerhalb der Kreisverwaltung bestehen bestimmte Mitwirkungspflichten. Diese sind in der TCMS-Dienstanweisung schriftlich geregelt. So sind die Fachbereiche/Fachdienste dazu verpflichtet, sämtliche zur Steuererhebung und steuerlichen Beurteilung erforderlichen Sachverhalte rechtzeitig zu ermitteln und dem Fachdienst 12 zur Verfügung zu stellen. Insbesondere zählt dazu die frühzeitige Einbindung in organisatorische Entscheidungen, Vermögensverschiebungen, Vertragsabschlüsse und Kooperationsvereinbarungen des Kreises sowie die fristgerechte Zurverfügungstellung aller für die Erstellung der Steuererklärungen benötigten Daten und Unterlagen. Wer in den einzelnen Fachbereichen/Fachdiensten als Ansprechpartner fungiert, ist in der TCMS-Dienstanweisung nicht benannt. Auch für den Vertretungsfall sind keine Regelungen enthalten. Als Ansprechpersonen in den Schnittstellen der Fachbereiche/Fachdienste fungieren die Fachdienstleitungen bzw. Budgetbeauftragten. In die TCMS-Dienstanweisung sollte daher möglichst ein Verweis aufgenommen werden, an welcher Stelle die Ansprechpersonen namentlich benannt sind.

4.5.2 Bestands- und Risikoanalyse

➔ **Feststellung**
Der Kreis Recklinghausen hat mit der Bestandsanalyse frühzeitig begonnen. Die Bestandsanalyse wird derzeit ergänzt und aktualisiert. Eine vollständige Risikoanalyse ist bisher nicht erfolgt.

Ein Kreis sollte einen Prozess eingerichtet haben, der eine laufende Bestands- und Risikoanalyse gewährleistet. Der Prozess sollte sicherstellen, dass

- *eine vollständige Bestandsanalyse durchgeführt wird, in der alle Sachverhalte auf eine mögliche Steuerpflicht überprüft werden,*
- *alle Haushaltspositionen und alle Verträge in den Blick genommen werden,*
- *die Fachabteilung beteiligt wird, damit notwendige Informationen für die Beurteilung der Steuerbarkeit bzw. der Steuerpflicht einbezogen werden,*
- *die relevanten Sachverhalte auf mögliche steuerliche Risiken überprüft werden (Risikoanalyse),*
- *die Risiken bewertet und Maßnahmen erarbeitet werden, um die Risiken zu minimieren,*
- *eine laufende Fortschreibung gewährleistet ist, die veränderte und neue Sachverhalte berücksichtigt und*
- *die Arbeitsschritte und die Ergebnisse der Bestands- und Risikoanalyse dokumentiert werden.*

Um alle Verträge überprüfen zu können, sollte auf ein Vertragsmanagement zurückgegriffen werden. Mindestens jedoch sollte der Überprüfung eine sorgfältige Vertragsinventur vorangestellt werden.

Bestandsanalyse

Der **Kreis Recklinghausen** hat erstmalig in 2016 mit einer Bestandsaufnahme der Leistungsbeziehungen des Kreises begonnen, welche in 2018 abgeschlossen wurde. Diese wurde durch die TCMS-Beauftragte geleitet und durch den Fachbereich F unterstützt. Die Bestandsaufnahme erfolgte in folgenden Schritten:

- Die Fachdienste wurden schriftlich aufgefordert, sämtliche Verträge (öffentlich-rechtlich, privatrechtlich, interkommunale Zusammenarbeit und Beistandsleistungen) sowie die Art und Höhe sämtlicher Einnahmen mitzuteilen.
- Nachdem sich die TCMS-Beauftragte einen ersten Überblick über die Arten und Höhen der Einnahmen verschafft hat, wurde Rücksprache mit den Fachdiensten gehalten. Dabei wurden die einzelnen Einnahmepositionen bzw. sonstigen Leistungsbeziehungen erörtert.
- Abschließend wurden die gemeldeten Einnahmen und Leistungsbeziehungen durch die TCMS-Beauftragte steuerrechtlich beurteilt. Die Einnahmepositionen und Leistungsbeziehungen wurden in einer Excel-Tabelle zusammengestellt und das Ergebnis der steuerrechtlichen Beurteilung darin dokumentiert. Begründungen, wie die Beurteilungen zustande gekommen sind, sind nur in Einzelfällen enthalten.

Derzeit wird die erstmalige Einnahmeinventur aus 2018 durch die TCMS-Beauftragte und die neue Steuerkraft aktualisiert.

→ **Empfehlung**
Die Aktualisierung der Bestandsanalyse sollte wie geplant abgeschlossen werden. Dabei sollte neben dem Ergebnis der steuerrechtlichen Beurteilung der Einnahmepositionen und

Leistungsbeziehungen auch die Begründung der Entscheidung dokumentiert werden. Dadurch kann der Kreis nachweisen, dass er sich mit der steuerrechtlichen Einordnung ausreichend auseinandergesetzt hat.

Bei der erstmaligen Bestandsanalyse wurden die Fachdienste auch dazu aufgefordert, die Verträge zu den Einnahmen und Leistungsbeziehungen einzureichen. Diese wurden in die steuerrechtliche Beurteilung durch die TCMS-Beauftragte einbezogen und das Ergebnis der Beurteilung ebenfalls in der Excel-Tabelle dokumentiert.

In 2022 hat der Kreis Recklinghausen mit der Einführung eines digitalen Vertragsmanagements begonnen. Darin wurden zunächst sämtliche Verträge aus interkommunaler Zusammenarbeit aufgenommen. Bis zum 31. Dezember 2022 sollen auch die übrigen Verträge durch die Fachdienste eingepflegt werden. Die TCMS-Dienstanweisung wurde um entsprechende Regelungen zum Vertragsmanagementsystem ergänzt. Danach ist unter anderem vorgesehen, dass die TCMS-Beauftragte bereits vor Vertragsabschluss einzubinden ist. Dadurch stellt der Kreis sicher, dass zukünftig sämtliche Verträge hinsichtlich ihrer steuerrechtlichen Relevanz geprüft werden.

Risikoanalyse

Im Zuge der Einführung des TCMS hat der Kreis allgemeine Risikofelder der öffentlichen Verwaltung identifiziert. Für diese wurden daraufhin vereinzelte Maßnahmen zur Risikominimierung getroffen, die sich in der Dienstanweisung zum TCMS wiederfinden. Insbesondere schlägt sich dies in den Mitwirkungspflichten der Fachbereiche/Fachämter sowie den Regelungen zu Auslandssachverhalten, Spenden und Sponsorings wieder. Darüber hinaus wurde sich bei der Risikoanalyse auf die Einnahmeinventur und die Vertragsanalyse sowie auf den Bereich der Abfallwirtschaft beschränkt. Eine vollständige und systematische Analyse der Steuerrisiken der Kreisverwaltung wurde bislang nicht durchgeführt und ist auch nicht konkret geplant.

→ **Empfehlung**
Der Kreis Recklinghausen sollte eine vollständige Risikoanalyse durchführen und dokumentieren. Im Rahmen der Analyse sollten konkrete Maßnahmen zur Minimierung der Risiken erarbeitet werden. Dabei sollten der Kreis sowohl allgemeine Steuerrisiken als auch spezifische Risiken der Kreisverwaltung, wie beispielsweise besondere Risiken der einzelnen BgA, analysieren.

Fortschreibung

Für das Vertragsmanagementsystem hat der Kreis in der TCMS-Dienstanweisung Regelungen verankert, über die sichergestellt wird, dass die steuerrechtliche Überprüfung der Verträge laufend erfolgt. Darüber hinaus beabsichtigt der Kreis auch die aktualisierte Bestandsanalyse laufend fortzuschreiben. Hierzu bestehen derzeit jedoch noch keine konkreten Planungen, ebenso wie zur Fortschreibung der Risikoanalyse.

→ **Empfehlung**
Der Kreis sollte verbindliche Prozesse zur Fortschreibung der Bestands- und Risikoanalyse einrichten, um eine fortlaufende Aktualität der Datenlage und die Erfassung und Bewertung neuer Risiken sicherzustellen.

4.5.3 Informationsbeschaffung und -bereitstellung

Feststellung
Beim Kreis Recklinghausen sind Prozesse zur Informationsbeschaffung und -bereitstellung vorhanden. Optimierungsbedarf besteht bei der Ausgestaltung der Prozesse.

Ein Kreis sollte Prozesse für die Informationsbeschaffung und -bereitstellung zum Thema Tax Compliance festlegen und diese, zum Beispiel in einer Dienstanweisung, schriftlich regeln. Die gpaNRW hält folgende Mindeststandards für erforderlich:

- *Zur Bekanntmachung des Themas Tax Compliance und der eingerichteten Prozesse zum TCMS sollten innerhalb der gesamten Verwaltung Basisinformationen durch Informationsveranstaltungen und ergänzend, zum Beispiel über Newsletter, vermittelt werden.*

- *Insbesondere für die näher mit dem TCMS oder mit steuerrechtlichen Beurteilungen betrauten Personen sollte der Kreis Informationsprozesse einrichten. Hierfür ist zunächst sicherzustellen, dass der Kreis alle wichtigen Regelungen und Informationen (z. B. Gesetze, BMF-Schreiben, Urteile) vorhält und über Änderungen laufend informiert ist. Die Regelungen und Informationen sollten an zentraler Stelle bereitgestellt werden.*

- *Zusätzlich sollten die mit steuerrechtlichen Aufgaben betrauten Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter nach ihren Bedürfnissen laufend geschult werden. Dies sollte sowohl konkrete Steuerthemen umfassen als auch grundsätzliche Schulungen zum TCMS (z. B. für neue Mitarbeiter, bei neuen Vertretungsregelungen oder zur Auffrischung). Schulungen können sowohl intern als auch extern erfolgen.*

- *Zur Information des Verwaltungsvorstandes sollte der Kreis ein regelmäßiges Berichtswesen zur Einführung und Fortentwicklung des TCMS einrichten. Zusätzlich sollte der Kreis anlassbezogene Ad-hoc Berichte an den Verwaltungsvorstand erstellen, z. B. anlässlich Gesetzesänderungen oder der Veröffentlichung relevanter Schreiben des Bundesfinanzministeriums. Dabei ist darauf zu achten, dass die Unterrichtung des Verwaltungsvorstandes dokumentiert wird.*

Der **Kreis Recklinghausen** hat die wesentlichen Informationen zum Thema Tax Compliance frühzeitig kommuniziert. Zunächst wurde über die Neuregelung des § 2b UStG und die Einführung eines TCMS auf Ebene der Leitungskonferenz, der Finanzkommission und der politischen Gremien informiert. Anschließend wurden im Zuge des Inkrafttretens der TCMS-Dienstanweisung die übrigen Beschäftigten der Kreisverwaltung informiert. Die Buchungsbeauftragten wurden mehrfach durch die TCMS-Beauftragte sowie den Fachbereich F geschult. So findet beispielsweise eine jährliche Informationsveranstaltung für die Budgetverantwortlichen statt, in der auch steuerrechtliche Themen behandelt werden. Die Ansprechpersonen in den Fachbereichen/Fachdiensten wurden zudem im Rahmen der Bestandsaufnahme durch die TCMS-Beauftragte über die Neuregelung des § 2b UStG unterrichtet.

Der Kreis plant, die mit steuerlichen Aufgaben betrauten Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter auch in Zukunft regelmäßig durch externe Fortbildungen und interne Schulungen zu qualifizieren. Konkrete Regelungen hinsichtlich der Regelmäßigkeit, des Umfangs, der Inhalte sowie des Teilnehmerkreises sind bislang nicht verschriftlicht.

Empfehlung
Der Kreis sollte eine Schulungspflicht oder ein verbindliches Schulungs- und Fortbildungskonzept für die mit steuerlichen Aufgaben betrauten Mitarbeitenden des Kreises etablieren. Die Inhalte und die Teilnehmenden der Schulungen sollte der Kreis dokumentieren.

Für die Beschaffung von Informationen zu steuerlichen Themen greift der Kreis Recklinghausen insbesondere auf die Rundschreiben des Landkreistages NRW, den Newsletter des Städtetages sowie die BMF-Schreiben zurück. Zudem verfügt der Kreis über den Zugriff auf eine Online-Datenbank mit aktueller Steuerfachliteratur. Des Weiteren engagiert sich der Kreis in einem Arbeitskreis zum Thema Steuern mit den kreisangehörigen Städten.

Die Informationen werden von der TCMS-Beauftragten gesammelt und zentral in der Laufwerksstruktur abgelegt, sofern sie digital zur Verfügung stehen. Für den Fall, dass Informationen auch für andere Fachbereiche/Fachdienste interessant sind, werden diese per E-Mail durch die TCMS-Beauftragte informiert.

Derzeit hat der Kreis Recklinghausen kein regelmäßiges, schriftliches Berichtswesen zum TCMS eingerichtet. Berichte erfolgten in der Vergangenheit anlassbezogen, wie beispielsweise zur Einführung eines TCMS. Regelmäßige und schriftliche Berichte zum TCMS – beispielsweise zur Umsetzung und Weiterentwicklung von TCMS-Maßnahmen – erfüllen wichtige Informations- und Dokumentationszwecke. Neben der Information der Leitungskonferenz und der politischen Gremien, können sie auch zur Sensibilisierung der Beschäftigten der Kreisverwaltung beitragen.

Empfehlung
Der Kreis sollte ein regelmäßiges und schriftliches Berichtswesen zum TCMS an die Leitungskonferenz aufbauen. Die Berichte können dabei in ein bestehendes Berichtswesen integriert werden. Wichtig ist eine fortlaufende Dokumentation der Berichterstattung.

4.5.4 Prozesse Umsatzsteuervoranmeldung und -erklärung

Feststellung
Der Kreis Recklinghausen hat Prozesse zur Umsatzsteuervoranmeldung und -erklärung eingerichtet. Diese sollen künftig umgestellt werden. Verbindliche Regelungen zu den Arbeitsprozessen bestehen nicht.

Ein Kreis sollte die Prozesse so ausgestalten, dass Steuervoranmeldungen bzw. Steuererklärungen korrekt, vollständig und rechtzeitig erfolgen. Daher sollte er neben klaren Regelungen von Zuständigkeiten und Verantwortlichkeiten auch die Abläufe und Mitwirkungspflichten in einer Dienstanweisung regeln. Er sollte unter anderem feste Ansprechpersonen sowie Vertreter oder Vertreterinnen je Facheinheit benennen.

Um die besonderen Sorgfaltspflichten innerhalb des Prozesses sicherzustellen, sollte der Kreis detaillierte Vorgaben zu folgenden Aspekten regeln:

- *Vier-Augen-Prinzip (Plausibilisierung und Kontrolle der Zahlen der Voranmeldung oder Steuererklärung),*
- *Unterschriftenregelungen,*

- *Terminplanungen und Fristenkontrollen.*

Die Umsatzsteuervoranmeldungen und -erklärungen des **Kreises Recklinghausen** wurden bislang durch die TCMS-Beauftragte erstellt. Dazu wurden aus den Fachbereichen/Fachdiensten die Umsätze der BgA gemeldet und durch die TCMS-Beauftragte händisch zusammengeführt.

Zukünftig sollen die Umsatzsteuervoranmeldungen und -erklärungen durch die neue Steuerkraft in Fachdienst 20 erstellt werden. Zudem sollen die steuerlichen Sachverhalte des Kreises in der Finanzsoftware direkt auf entsprechenden Unterkonten erfasst werden. Die Einrichtung der Unterkonten erfolgt durch die neue Steuerkraft in Abstimmung mit der TCMS-Beauftragten und soll bis zum 31. Dezember 2022 abgeschlossen werden. Eingerichtet werden unter anderem die Steuerschlüssel. Anhand der Steuerschlüssel sowie der Unterkonten können direkt Auswertungen aus der Finanzsoftware erzeugt werden, die für die Erstellung der Umsatzsteuervoranmeldung und -erklärung genutzt werden können.

Um die korrekte Verbuchung steuerlicher Sachverhalte sicherzustellen, werden die Buchungen im Tagesgeschäft durch die Ansprechpersonen in den zuständigen Fachdiensten beurteilt. Im Rahmen der Umsatzsteuervoranmeldungen werden die gemeldeten Daten durch die TCMS-Beauftragte plausibilisiert. Bei der Erstellung der Umsatzsteuererklärung wird jeder Sachverhalt abschließend durch die TCMS-Beauftragte geprüft. Dabei ermöglicht der elektronische Rechnungsworkflow einen schnellen Zugriff auf die Buchungen sowie die zugehörigen Buchungsbelege.

Die Umsatzsteuervoranmeldungen und -erklärungen werden von der TCMS-Beauftragten elektronisch an das Finanzamt übermittelt. Die Authentifizierung, die für die elektronische Übermittlung der Steuervoranmeldung und -erklärung erforderlich ist, erfolgte einmalig über den Landrat und ersetzt die Unterschrift. Regelungen zu einer zusätzlichen Mitzeichnungspflicht bestehen nicht. Nach Ansicht der gpaNRW sollte die Verwaltungsspitze aufgrund der Bedeutung dennoch in den Prozess einbezogen werden. Dies kann zum Beispiel durch Einholen der Zustimmung der Verwaltungsspitze zur Datenübermittlung (Unterschrift des Landrates) erfolgen.

Die Prozesse zu Umsatzsteuervoranmeldung und -erklärung sind nicht schriftlich geregelt. Die TCMS-Dienstanweisung enthält lediglich Vorgaben zu den Aufzeichnungspflichten der Fachbereiche/Fachdienste.

→ **Empfehlung**
Der Kreis sollte das Vorgehen und die Verantwortlichkeiten für die Umsatzsteuervoranmeldungen und -erklärungen, insbesondere aufgrund der anstehenden Änderungen, detailliert festschreiben. Hierzu sollte der Prozessablauf skizziert und in die TCMS-Dienstanweisung aufgenommen werden. Der Kreis sollte zu den einzelnen Arbeitsschritten verbindlich regeln, welche Person diese zu welchem Zeitpunkt ausführt.

Der Kreis verwendet für die Erstellung der Umsatzsteuervoranmeldungen und -erklärungen derzeit keinen schriftlichen Fristen und Kontrollplan ein. Die TCMS-Dienstanweisung enthält lediglich Hinweise zu den Fristen für die Abgabe der Voranmeldungen und Erklärungen beim Finanzamt.

→ **Empfehlung**
Der Kreis sollte einen Fristen- und Kontrollplan verwenden, um die Einhaltung von Fristen und die Erledigung von Aufgaben dokumentieren zu können. Beispielsweise sollte er die

Kontrolle eingegangener Steuerbescheide und von der Finanzverwaltung gesetzte Erledigungsfristen dokumentieren.

4.5.5 Überwachung und Verbesserung des TCMS

Die Überwachung und Verbesserung schließen sich als Daueraufgaben an die Einrichtung eines TCMS an. Die Überwachung dient dazu, sicherzustellen, dass die vorhandenen Regelungen des TCMS eingehalten werden.

Als Daueraufgabe sollte regelmäßig hinterfragt werden, ob die Summe der vorhandenen Regelungen des TCMS ausreichend ist. Ziel ist es, Verbesserungs- und Weiterentwicklungsbedarf zu erkennen.

- **Feststellung**
  Der Kreis Recklinghausen will das TCMS zukünftig überwachen und weiter verbessern. Bezüglich der Umsetzung bestehen derzeit noch keine Planungen.

Ein Kreis sollte das TCMS durch regelmäßige Kontrollen laufend überwachen. Er sollte die Ergebnisse dokumentieren und an die TCMS-Verantwortlichen kommunizieren, damit diese Verbesserungen vornehmen können.

Die Prozesse zur Überwachung und Verbesserung sollte der Kreis in einer Dienstanweisung regeln.

Für die strategische Weiterentwicklung des TCMS beim **Kreis Recklinghausen** ist die TCMS-Beauftragte zuständig. Seit der Einführung des TCMS im Jahr 2019 wurde die Dienstanweisung bereits zweimal angepasst und um verschiedene Regelungen (beispielsweise zum Vertragsmanagementsystem) ergänzt. Auch in Zukunft plant der Kreis das TCMS weiterzuentwickeln. Konkrete Maßnahmen oder Prozesse wurden bisher nicht festgelegt.

Zudem plant der Kreis die Einhaltung der Regelungen zum TCMS fortlaufend zu kontrollieren. Welche Kontrollen im Einzelnen erfolgen sollen bzw. in welcher Regelmäßigkeit diese durchgeführt werden, hat der Kreis noch nicht festgelegt. Eine Möglichkeit besteht aus Sicht des Kreises darin, eine Controlling-Stelle im Fachbereich F einzurichten und diese mit der Aufgabe zu betrauen.

- **Empfehlung**
  Der Kreis Recklinghausen sollte seine Planungen zu Kontrollen des TCMS konkretisieren und ausweiten. Dies sollte der Kreis verbindlich regeln. Die Durchführung und Ergebnisse der Kontrollen sollte er dokumentieren.

4.6 Anlage: Ergänzende Tabellen

Tabelle 1: Zusammenstellung der Feststellungen und Empfehlungen der gpaNRW zur überörtlichen Prüfung 2022/2023 – Tax Compliance Management System

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
Prüfung ausgewählter Bestandteile des TCMS					
F1	Der Kreis Recklinghausen hat eine Dienstanweisung zur Erfüllung der steuerlichen Pflichten des Kreises erlassen. Diese enthält verbindliche Regelungen zu Organisationsstrukturen und Zuständigkeiten im Rahmen des TCMS.	140	E1	Der Kreis sollte die bestehenden Regelungen in der TCMS-Dienstanweisung aufgrund der veränderten Aufgabenverteilung zwischen der TCMS-Beauftragten und der neuen Steuerkraft sowie deren Zuständigkeiten und Vertretung anpassen.	142
F2	Der Kreis Recklinghausen hat mit der Bestandsanalyse frühzeitig begonnen. Die Bestandsanalyse wird derzeit ergänzt und aktualisiert. Eine vollständige Risikoanalyse ist bisher nicht erfolgt.	142	E2.1	Die Aktualisierung der Bestandsanalyse sollte wie geplant abgeschlossen werden. Dabei sollte neben dem Ergebnis der steuerrechtlichen Beurteilung der Einnahmepositionen und Leistungsbeziehungen auch die Begründung der Entscheidung dokumentiert werden. Dadurch kann der Kreis nachweisen, dass er sich mit der steuerrechtlichen Einordnung ausreichend auseinandergesetzt hat.	143
			E2.2	Der Kreis Recklinghausen sollte eine vollständige Risikoanalyse durchführen und dokumentieren. Im Rahmen der Analyse sollten konkrete Maßnahmen zur Minimierung der Risiken erarbeitet werden. Dabei sollten der Kreis sowohl allgemeine Steuerrisiken als auch spezifische Risiken der Kreisverwaltung, wie beispielsweise besondere Risiken der einzelnen BgA, analysieren.	144
			E2.3	Der Kreis sollte verbindliche Prozesse zur Fortschreibung der Bestands- und Risikoanalyse einrichten, um eine fortlaufende Aktualität der Datenlage und die Erfassung und Bewertung neuer Risiken sicherzustellen.	144
F3	Beim Kreis Recklinghausen sind Prozesse zur Informationsbeschaffung und -bereitstellung vorhanden. Optimierungsbedarf besteht bei der Ausgestaltung der Prozesse.	145	E3.1	Der Kreis sollte eine Schulungspflicht oder ein verbindliches Schulungs- und Fortbildungskonzept für die mit steuerlichen Aufgaben betrauten Mitarbeitenden des Kreises etablieren. Die Inhalte und die Teilnehmenden der Schulungen sollte der Kreis dokumentieren.	146

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
			E3.2	Der Kreis sollte ein regelmäßiges und schriftliches Berichtswesen zum TCMS an die Leitungskonferenz aufbauen. Diese Berichte können dabei in ein bestehendes Berichtswesen integriert werden. Wichtig ist eine fortlaufende Dokumentation der Berichterstattung.	146
F4	Der Kreis Recklinghausen hat Prozesse zur Umsatzsteuervoranmeldung und -erklärung eingerichtet. Diese sollen künftig umgestellt werden. Verbindliche Regelungen zu den Arbeitsprozessen bestehen nicht.	146	E4.1	Der Kreis sollte das Vorgehen und die Verantwortlichkeiten für die Umsatzsteuervoranmeldungen und -erklärungen, insbesondere aufgrund der anstehenden Änderungen, detailliert festschreiben. Hierzu sollte der Prozessablauf skizziert und in die TCMS-Dienstanweisung aufgenommen werden. Der Kreis sollte zu den einzelnen Arbeitsschritten verbindlich regeln, welche Person diese zu welchem Zeitpunkt ausführt.	147
			E4.2	Der Kreis sollte einen Fristen- und Kontrollplan verwenden, um die Einhaltung von Fristen und die Erledigung von Aufgaben dokumentieren zu können. Beispielsweise sollte er die Kontrolle eingegangener Steuerbescheide und von der Finanzverwaltung gesetzte Erledigungsfristen dokumentieren.	147
F5	Der Kreis Recklinghausen will das TCMS zukünftig überwachen und weiter verbessern. Bezüglich der Umsetzung bestehen derzeit noch keine Planungen.	148	E5	Der Kreis Recklinghausen sollte seine Planungen zu Kontrollen des TCMS konkretisieren und ausweiten. Dies sollte der Kreis verbindlich regeln. Die Durchführung und Ergebnisse der Kontrollen sollte er dokumentieren.	148

5. Informationstechnik

5.1 Managementübersicht

Die wesentlichen Ergebnisse der überörtlichen Prüfung des Kreises Recklinghausen im Prüfgebiet Informationstechnik 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. Davon ist insbesondere auch die Informationstechnik (IT) betroffen.

Die Corona-Pandemie stellt seit dem Frühjahr 2020 die Kreise vor die Herausforderung, ihre Verwaltungsarbeit durch IT-Unterstützung möglichst flexibel zu gestalten. So müssen viele Verwaltungsleistungen in kürzester Zeit unabhängig von Ort und Zeit abrufbar und leistbar sein. Dies bedingt teils erhebliche Investitionen in mobile Endgeräte sowie die dahinterliegenden Infrastrukturen. Die Investitionen schlagen sich beispielsweise in den für 2020 dargestellten IT-Kosten nieder. Allerdings hat die Pandemie die digitale Transformation nicht neu definiert, sondern lediglich beschleunigt. Die Kreise werden die geschaffenen Strukturen auch nach der Pandemie in weiten Teilen aufrechterhalten und ausbauen müssen. Insofern ist auch perspektivisch mit einer höheren IT-Durchdringung in der Verwaltung und mithin mit höheren IT-Kosten zu rechnen, als es vor der Pandemie der Fall war.

Informationstechnik

Der **Kreis Recklinghausen** betreibt seine IT als Mitglied des Zweckverbandes „Gemeinsame kommunale Datenzentrale Recklinghausen“ (GKD Recklinghausen). Flankierend stellt er IT-Services mit eigenem Personal bereit. Der Kreis Recklinghausen nutzt aktiv die Mitarbeit in den Gremien der GKD Recklinghausen, um seine Aufgaben und strategischen Ziele wirtschaftlich, sicher und effektiv zu verfolgen. Die Vorteile dieses Betriebsmodells ergeben sich aus Sicht des Kreises vor allem in der Bündelung von Ressourcen und Kompetenzen. Gleichzeitig kann der Kreis als Kunde am Markt agieren. Dadurch kann er seine IT-Leistungen und damit -Kosten bedarfsgerecht steuern.

Die IT-Kosten je Arbeitsplatz mit IT-Ausstattung deuten darauf hin, dass der Kreis Recklinghausen die Chancen seines Betriebsmodells auch nutzt. So sind die Kosten unauffällig und sind niedriger als bei Dreiviertel der Kreise.

Eine eigene IT-Strategie besitzt der Kreis Recklinghausen gegenwärtig nicht. Strategische Grundlagen leitet er vor allem aus der gemeinsam erstellten Strategie auf der Ebene der GKD Recklinghausen ab. Die fehlende eigene formelle Strategie stellt indes ein Risiko für weitere wirtschaftliche und sachgerechte Aufgabenerfüllung dar.

Der Kreis Recklinghausen erreicht bei der digitalen Transformation seiner Verwaltung einen Stand wie die übrigen Kreise. Auch hier fehlen jedoch noch strategische Grundlagen, so dass der langfristige Erfolg gefährdet ist. So würde ein detaillierter Projektplan mit Zeitvorgaben, Prioritäten und Ressourcen die zielgerichtete Einführung der E-Akte absichern. Zudem sollte der Kreis Recklinghausen seinen Weg zur Umsetzung des OZG verbindlich in einer Roadmap abbilden.

Das Prozessmanagement des Kreises Recklinghausen befindet sich im Aufbau und unterstützt den Kreis noch nicht hinreichend bei der digitalen Transformation. Durch eine verwaltungsweite Strategie kann er es noch gezielter für seine Digitalisierungsprojekte zu nutzen.

Der Kreis Recklinghausen stellt eine gute IT-Infrastruktur bereit. Dabei profitiert er von der GKD Recklinghausen. So kann er im Bereich des IT-Sicherheitsmanagements auf einen IT-Sicherheitsbeauftragten des Zweckverbandes zurückgreifen. Gleichwohl sollte er organisatorische Maßnahmen ergreifen, um das Sicherheitsniveau weiter zu erhöhen.

Die Rahmenbedingungen der örtlichen IT-Prüfung des Kreises Recklinghausen sichern die notwendigen Prüfhandlungen gut ab. Die übrigen Prüfhandlungen werden zunehmend mit IT unterstützt.

Der Kreis Recklinghausen hat bei der Digitalisierung seiner Schulen bereits wichtige Meilensteine erreicht. Handlungsbedarfe hat er bereits erkannt. Gleichwohl sollte er den Risiken im Bereich IT-Sicherheit mit Priorität begegnen und für seine Schulen IT-Sicherheitsrichtlinien sowie ein daraus abgeleitetes Sicherheitskonzept erstellen.

5.2 Inhalte, Ziele und Methodik

Im Fokus der IT-Prüfung steht die „IT in der Kernverwaltung“. Daher betrachtet die gpaNRW nicht nur die Organisationseinheit, die den IT-Betrieb sicherstellt, sondern sie untersucht sämtliche IT-Aufgaben der Kernverwaltung. Diese Aufgaben können zentral, beispielsweise in einer IT-Abteilung, aber auch dezentral in Fachämtern erledigt werden. Auch die Leistungserbringung durch Externe, z. B. durch kommunale Rechenzentren oder im Wege anderer Formen interkommunaler Zusammenarbeit, berücksichtigen wir in unserer Prüfung.

Die IT-Prüfung erfasst damit insbesondere auch den Stand der Digitalisierung. Gegenstand ist allerdings nur die digitale Transformation in der Verwaltung und nicht die Digitalisierung der Lebensbereiche außerhalb der Verwaltung (Smart City).

Die IT-Prüfung der gpaNRW verfolgt die Ziele,

- durch vergleichende Darstellungen zur Standardisierung von IT-Leistungen beizutragen,
- praxisnahe Optimierungsansätze aufzuzeigen, die andernorts bereits erfolgreich praktiziert werden,
- Konsolidierungsmöglichkeiten, insbesondere durch das „Sparen mit IT“, aufzuzeigen, sowie
- dazu beizutragen, das IT-Sicherheitsrisiko zu minimieren.

Die gpaNRW hat die Daten, die für eine Bewertung erforderlich sind, über Interviews, Fragebögen und strukturierte Datenabfragen erhoben. Um über die heterogenen IT-Betriebsmodelle aller Kreise hinweg eine optimale Vergleichbarkeit gewährleisten zu können, haben wir die Kosten detailliert aus Einzelpositionen der Anlagen- und Finanzbuchhaltung aufgearbeitet, klassifiziert und erfasst.

Im Verlauf der Prüfung hat die gpaNRW bereits Sachstände und Zwischenerkenntnisse dokumentiert und mit der Verwaltung kommuniziert. Der vorliegende Prüfungsbericht greift nun wesentliche Inhaltspunkte abschließend auf und wertet diese im interkommunalen Vergleich.

5.3 IT-Profil

Die Bereitstellung der IT ist keine originäre Verwaltungstätigkeit, sondern das notwendige Mittel zum Zweck. Sie dient dazu, Verwaltungsleistungen zielgerichtet zu unterstützen und dabei den Prozess zur Leistungserstellung möglichst effizient zu gestalten. Die Wirtschaftlichkeit der IT bemisst sich mithin nicht allein am Ressourceneinsatz, sondern vielmehr auch am damit erreichten Nutzen. Diesen Nutzen monetär bemessen zu können, ist ein erstrebenswertes aber auch aufwändiges Ziel. Um es erreichen zu können, müssen die Kreise zunächst die erforderlichen Rahmenbedingungen schaffen.

Die gpaNRW setzt in der überörtlichen IT-Prüfung an diesem Punkt an. Wir betrachten den IT-Ressourceneinsatz im Zusammenspiel mit nicht-monetären Nutzenaspekten sowie wesentlichen Steuerungs- und Kontrollmechanismen. Das Ergebnis bilden wir im sogenannten **IT-Profil** ab. Es soll ein repräsentatives Bild der Verwaltungs-IT widerspiegeln und auf dieser Basis eine interkommunale Standortbestimmung ermöglichen.

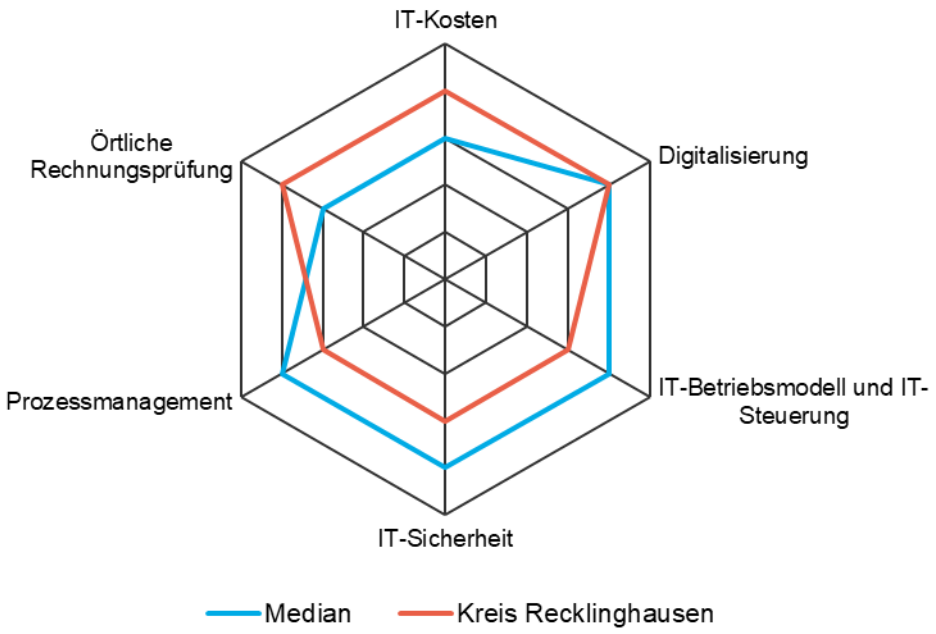
Im IT-Profil bewertet die gpaNRW folgende Aspekte:

- **IT-Betriebsmodell und -Steuerung:** Inwieweit sind die IT-Leistungen und -Kosten das Ergebnis eines zielgerichteten Steuerungsprozesses?
- **IT-Kosten:** Wie hoch ist der Ressourceneinsatz für die IT-Leistungen in der Kernverwaltung?
- **Digitalisierung:** Wie weit ist die digitale Transformation in der Verwaltung vorangeschritten?
- **Prozessmanagement:** Was leistet die Verwaltung im Hinblick auf Prozessanalysen?
- **IT-Sicherheit:** Wie hoch ist der IT-Sicherheitsstandard?
- **Örtliche Rechnungsprüfung:** Inwieweit ist die örtliche Rechnungsprüfung in der Lage, die IT der Verwaltung zu unterstützen und selbst unterstützend zu nutzen?

Um die Ergebnisse grafisch abbilden zu können, bewerten wir die einzelnen Aspekte mittels eines eigenen Punktesystems. Das folgende Netzdiagramm zeigt das resultierende IT-Profil des **Kreises Recklinghausen**. Innenliegende Werte bedeuten eine schwache Ausprägung bzw. hohe Kosten, außenliegende Werte eine starke Ausprägung bzw. niedrige Kosten. Der Median gibt die Werte wieder, den mindestens die Hälfte der Vergleichskreise erreichen.

Im Idealfall sollte das IT-Profil möglichst starke Ausprägungen bei den Einzelaspekten aufzeigen. Folglich sollte die Fläche, die sich innerhalb der miteinander verbundenen Werte ergibt, möglichst groß sein. Unabhängig von der Ausprägung der einzelnen Werte muss eine Kausalität zwischen Ursache und Wirkung des IT-Einsatzes erkennbar sein. Erfahrungsgemäß bedingt eine höhere Qualität auch höhere Kosten.

IT-Profil im interkommunalen Vergleich



- Das IT-Profil des Kreises Recklinghausen ist gut ausgeprägt. Bei vielen geprüften Aspekten erreicht der Kreis Recklinghausen gute Werte. Während bei der digitalen Transformation wenige, aber konkrete Optimierungsansätze bestehen, liegt ein größerer Ansatzpunkt im Ausbau des systematischen Prozessmanagements.

Nachfolgend erläutert die gpaNRW ihre detaillierten Erkenntnisse zu den oben aufgeführten Aspekten sowie etwaige Ansatzpunkte, um das IT-Profil zu optimieren.

5.3.1 IT-Betriebsmodell und -Steuerung

Als IT-Betriebsmodell bezeichnet die gpaNRW den organisatorischen und vertragsrechtlichen Rahmen, in dem die Kreise IT-Leistungen für ihre Verwaltung bereitstellen. Die Wahl des IT-Betriebsmodells ist die wichtigste strategische Festlegung eines Kreises im Hinblick auf die IT. Damit entscheidet der Kreis darüber, wie flexibel er auf Anforderungen und Entwicklungen reagieren kann, welche Qualität IT-Leistungen haben, inwieweit diese den eigenen Ansprüchen gerecht werden können und mithin wie hoch die IT-Kosten letztendlich ausfallen.

Die IT-Steuerung hat die Aufgabe, die Möglichkeiten des IT-Betriebsmodells unter der Berücksichtigung strategischer Vorgaben und technischer Möglichkeiten bestmöglich auszuschöpfen.

Feststellung
Das gewählte Betriebsmodell bietet dem Kreis Recklinghausen eine gute Grundlage für eine wirtschaftliche und sachgerechte IT-Bereitstellung. Die zielgerichtete Aufgabenerfüllung ist allerdings dadurch gefährdet, dass sie nicht hinreichend formalisiert ist.

Ein Kreis sollte ein IT-Betriebsmodell wählen, das geeignet ist, die eigenen strategischen Ziele bestmöglich zu erreichen. Darüber hinaus muss er eine wirksame IT-Steuerung implementieren. Daraus leiten wir folgende Anforderungen ab:

- *Der Kreis sollte eine verbindliche IT-Strategie besitzen, die allen Beteiligten bekannt ist.*
- *Die Verantwortung für die Steuerung der IT sollte eindeutig geregelt und die Funktion eng an die Verwaltungsführung angebunden sein.*
- *Der IT-Steuerung sollten alle erforderlichen Informationen über Ausstattung, Kosten, IT-Sicherheitsrisiken und IT-Projektstände zur Verfügung stehen.*
- *Die IT-Leistungen sollten an den eigenen Anforderungen ausgerichtet werden können.*
- *Es sollten konkrete Vorgaben an die Ersteller und Erstellerinnen sowie Nutzerinnen und Nutzer von IT-Leistungen existieren. Die IT-Steuerung sollte systematisch überprüfen, dass diese eingehalten werden.*

Der **Kreis Recklinghausen** ist Gründungsmitglied des Zweckverbandes GKD Recklinghausen. Neben dem Kreis sind noch weitere acht der zehn kreisangehörigen Städte Mitglied des Zweckverbandes. Die Verbandsmitglieder sind berechtigt, die angebotenen Leistungen des Zweckverbands in Anspruch zu nehmen, eine Abnahmeverpflichtung besteht nicht.

Einen Teil seiner operativen IT hat der Kreis Recklinghausen an die GKD Recklinghausen ausgelagert. Damit hängen seine Steuerungs- und Einflussmöglichkeiten für eine wirtschaftliche, sichere und sachgerecht ausgerichtete IT von den Rahmenbedingungen im Zweckverband ab.

Laut Verbandssatzung kann der Kreis Recklinghausen jederzeit frei entscheiden, welche Leistungen er von der GKD Recklinghausen abnimmt. Für jede Leistung schließt er mit dem Zweckverband einen eigenen Vertrag ab. Dadurch besitzt er eine große Flexibilität, um IT-Leistungen bedarfsgerecht bereitzustellen bzw. zu beziehen.

Der Kreis Recklinghausen vertritt seine Interessen gegenüber der GKD Recklinghausen aktiv in den dafür vorgesehenen Gremien. So ist der Landrat in der Verbandsversammlung und dem Verbandsrat vertreten. Damit entscheidet er gemeinsam mit den anderen Zweckverbandsmitgliedern über das Produkt- bzw. Leistungsportfolio der GKD Recklinghausen.

Als Mitglied finanziert der Kreis Recklinghausen den Zweckverband vor allem über Entgelte. Diese Entgelte basieren auf der Kosten- und Leistungsrechnung der GKD Recklinghausen, wobei die GKD Recklinghausen die Kosten möglichst nach der Inanspruchnahme der Leistungen auf die Mitglieder verteilt. Nur in Ausnahmefällen rechnet sie Leistungen nach dem Einwohnerbezug ab. Die GKD Recklinghausen erläutert die Abrechnungsmodelle regelmäßig in den Gremien, so dass für den Kreis Recklinghausen die Grundlagen der Entgelte hinreichend transparent sind.

Gemeinschaftliche Projekte planen und steuern die GKD-Gremien über den Entwicklungsplan sowie die gemeinsame IT-Strategie. Die GKD Recklinghausen rechnet diese Projekte über die Umlage „Entwicklung und Pilotprojekte“ quartalsweise spitz ab. Dadurch beteiligt sich der Kreis Recklinghausen nur an den Projekten, die er auch mitträgt.

Der Kreis Recklinghausen hat sich bewusst strategisch dafür entschieden, den Zweckverband zu stärken. Die GKD Recklinghausen ist ein wesentlicher Partner des Kreises. Dabei wird der interkommunalen Zusammenarbeit bei Zukunftsthemen wie E-Government und Digitalisierung aber auch im Bereich IT-Sicherheit weiterhin ein besonderes Gewicht zukommen.

Die Verantwortung für die zentrale IT liegt bei der Leitung des Fachbereichs A. Damit sind IT-Themen auf Ebene der Verwaltungsführung verankert. Innerhalb des Fachbereichs ist die operative IT zentral im Fachdienst 16 angesiedelt. Dabei gliedert sich der Fachdienst in die Ressorts 16.1 „Informations- und Kommunikationstechnik“ und 16.2 „Koordination der Verwaltungsdigitalisierung“. Abstimmungen zwischen dem Bereich IT und der Fachbereichsleitung finden regelmäßig statt.

Der Kreis Recklinghausen betreut mit eigenem Personal Peripheriegeräte. Er betreibt das File-Hosting eigenständig und stellt zudem die Netzinfrastruktur sowie Standardhard- und software bereit. Während er das Datennetz ebenfalls selbst bereitstellt, betreut die GKD Recklinghausen Sicherheitsgateways. Große Fachverfahren wie beispielsweise die Fachverfahren für Finanzen oder Soziales hostet die GKD Recklinghausen.

Die wesentlichen, steuerungsrelevanten Daten zur IT in der Kreisverwaltung sind bei der Leitung der zentralen IT „auf Knopfdruck“ vorhanden. Während in der Vergangenheit der Fokus besonders auf der wirtschaftlichen und sparsamen Bereitstellung der IT lag, haben die Leitungen des Fachdienstes 16 und des Fachbereichs A den Verwaltungsvorstand zunehmend für IT-Sicherheitsthemen sensibilisiert und liefern ihm inzwischen regelmäßig und auch anlassbezogen entsprechende Informationen.

Für die Ausgestaltung der IT in der Kreisverwaltung bestehen grundsätzliche strategische Vorgaben. Diese leiten sich aus der mit den Mitgliedern gemeinsam erarbeiteten Strategie der GKD Recklinghausen ab. Wesentliche Orientierungspunkte ergeben sich insbesondere aus dem „E-Government Masterplan“. Durch die Gremienarbeit im Arbeitskreis IT-Strategie stellt der Kreis sicher, dass seine Belange hinlänglich gewürdigt werden und Teil der gemeinsamen Strategie sind.

Neben den grundsätzlichen strategischen Vorgaben kann der Fachdienst 16 auch auf verwaltungsweit gültige Vorgaben zurückgreifen, die von Seiten der Verwaltungsführung verbindlich in Kraft gesetzt wurden. Dazu zählt insbesondere die Dienstanweisung für mobiles Arbeiten.

Eine umfassende eigene IT-Strategie existiert beim Kreis Recklinghausen gegenwärtig jedoch noch nicht. Dies muss nicht zwingend problematisch sein. Allerdings bestehen durch die fehlende Gesamtstrategie Risiken für das IT-Steuerungssystem, da es Bereiche geben kann, die nicht geregelt sind. Nur durch formalisierte Konzepte und Dokumentationen kann ein von Personen unabhängiger und zielgerichteter Informationsfluss gewährleistet werden. Zudem geht ein geplanter Konzeptionsprozess erfahrungsgemäß inhaltlich tiefer, als teils reaktive Gedankenprozesse. Zumal beim Kreis Recklinghausen mehrere Personen in IT-Leistungsprozessen eingebunden sind. Je mehr Beteiligte mitwirken, desto höher ist der Anspruch an formelle Kon-

zepte und Dokumentationen. Dies gilt im Zuge der voranschreitenden Verwaltungsdigitalisierung besonders, da die zugrundeliegenden Prozesse meist quer durch die Aufbauorganisation einer Kreisverwaltung ablaufen.

➔ **Empfehlung**
Der Kreis Recklinghausen sollte die bereits vorhandenen strategischen Grundlagen ausbauen und in einer eigenen Gesamtstrategie bündeln.

5.3.2 IT-Kosten

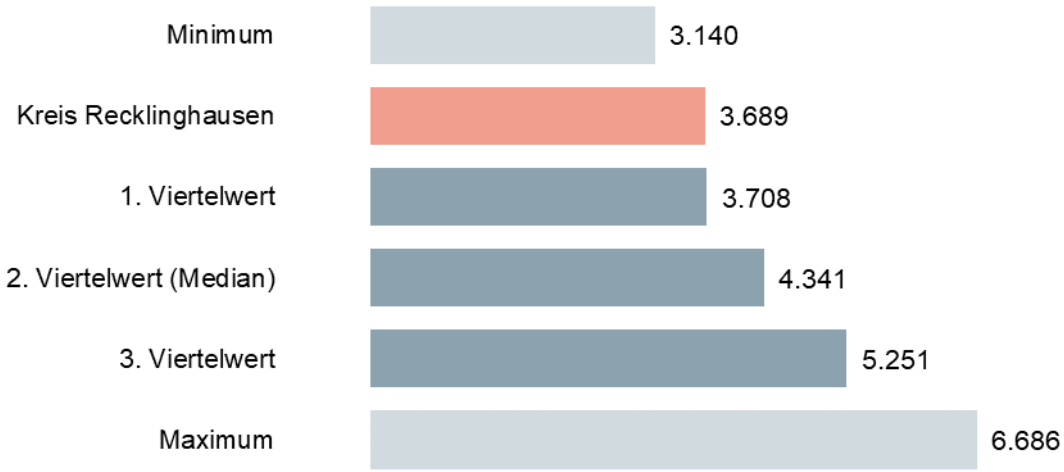
Die gpaNRW erhebt die Kosten für die IT-Leistungen, die die Kernverwaltung in Anspruch nimmt. Dabei geht es nicht nur um die Kosten in der zentralen IT-Organisationseinheit, sondern auch um solche, die gegebenenfalls dezentral in Fachämtern etc. anfallen. Auch IT-Leistungen, die durch Externe erbracht werden, werden hier berücksichtigt.

➔ Die IT-Kosten des Kreises Recklinghausen sind niedrig. Nennenswerte Ansatzpunkte, die IT-Kosten zu reduzieren ohne die Qualität der Leistungen zu beeinträchtigen, sind nicht ersichtlich.

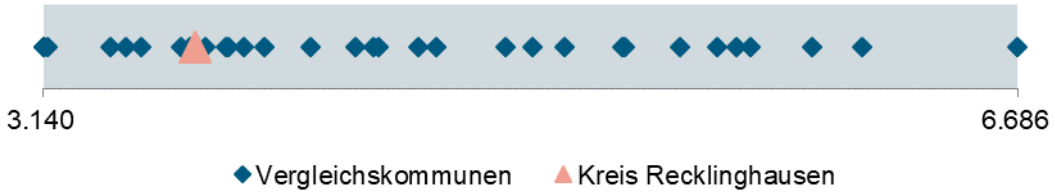
Die IT-Kosten eines Kreises sollten das Ergebnis eines gezielten Steuerungsprozesses sein. Sie hängen vom gewählten IT-Betriebsmodell und der Wirksamkeit der IT-Steuerung ab. Die Höhe der IT-Kosten sollte eine Korrelation zu den in Anspruch genommenen Leistungen bzw. den auszustattenden IT-Arbeitsplätzen erkennen lassen. Je höher die IT-Kosten ausfallen, desto höher ist der Anspruch, den dadurch erzielten Nutzen nachzuweisen.

Ausgangspunkt für die Analyse der IT-Kosten des **Kreises Recklinghausen** sind die Kosten im Verhältnis zu den Arbeitsplätzen der Kernverwaltung, die mit IT auszustatten sind. Sie sind die Basis für einen interkommunalen Vergleich und der Maßstab für den notwendigen Ressourceneinsatz.

IT-Kosten je Arbeitsplatz mit IT-Ausstattung in Euro 2020



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



Während die IT-Kosten je Arbeitsplatz mit IT-Ausstattung des Kreises Recklinghausen bei der letzten Prüfung noch über dem Median lagen, positioniert sich der Kreis Recklinghausen nun besser. Inzwischen stellen mehr als die Hälfte der geprüften Kreise einen Arbeitsplatz mit IT-Ausstattung zu höheren Kosten bereit.

Um einzuschätzen, inwiefern das dargestellte Ergebnis den IT-Leistungen des Kreises Recklinghausen tatsächlich gerecht wird, ist es erforderlich, nachstehende Vergleichsgrößen ergänzend mit zu betrachten:

- IT-Endgeräte:

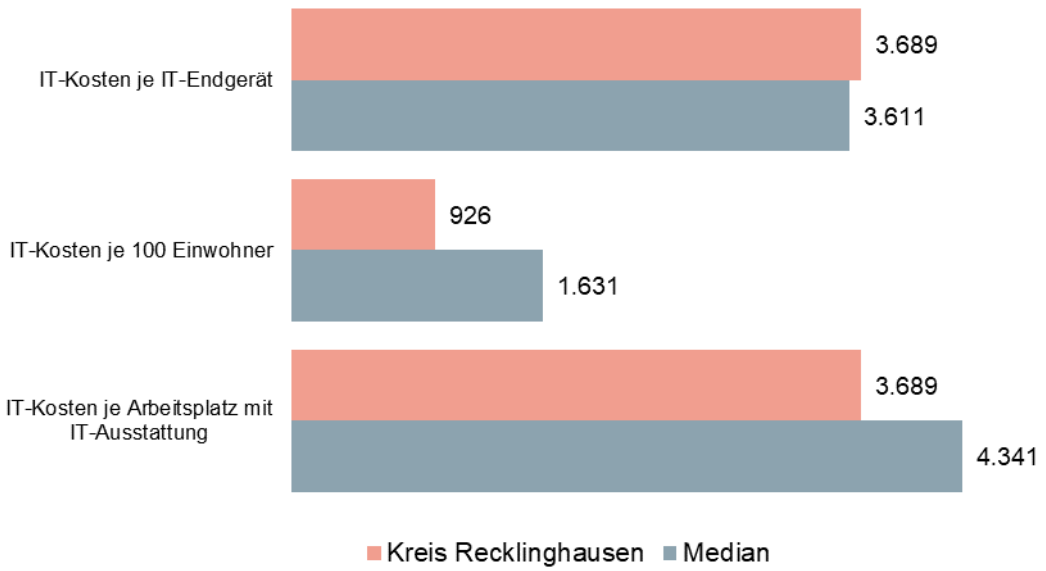
  Die Anzahl der IT-Endgeräte geht über die Anzahl der mit IT auszustattenden Arbeitsplätze hinaus. Dies schließt beispielsweise auch Doppelausstattungen, Präsentations- und Schulungsgeräte sowie die Tablets der Verwaltung mit ein. Eine hohe Anzahl von IT-Endgeräten kann ein Merkmal für eine hohe Ausstattungsqualität sein. Zudem kann sie notwendig sein, um zusätzliche Bedarfe, wie beispielsweise in der gegenwärtigen Pandemiesituation, zu decken. Sie kann aber auch ein Hinweis auf einen unverhältnismäßig hohen Ressourceneinsatz sein.

- Einwohner:

  Die Einwohnerzahl dient als Orientierungsgröße. Sie ermöglicht einen Vergleich unabhängig vom tatsächlichen Ressourceneinsatz. Sie berücksichtigt nicht, wie viele Sach- und Personalressourcen tatsächlich eingesetzt werden, um Verwaltungsaufgaben zu erledigen.

Wesentliche Erkenntnisse ergeben sich daraus, wie sich die IT-Kosten in den unterschiedlichen Bezugsgrößen darstellen und wie sie zueinander in Verbindung stehen:

IT-Kosten in alternativen Bezugsgrößen in Euro 2020



Die einzelnen Ergebnisse für den Kreis Recklinghausen weichen im interkommunalen Vergleich voneinander ab. Dies liegt daran, dass die Bezugsgrößen unterschiedlich stark ausgeprägt sind.

- Der Kreis Recklinghausen muss innerhalb der Kernverwaltung weniger Arbeitsplätze mit IT ausstatten als die meisten der geprüften Kreise. Die Anzahl der IT-Standardarbeitsplätze je 10.000 Einwohner liegt beim Kreis Recklinghausen mit 25,11 unter dem Median. Dieser liegt bei 34,96 Arbeitsplätzen mit IT-Ausstattung je 10.000 Einwohnern.
- Für diese Arbeitsplätze stellt der Recklinghausen vergleichsweise wenige IT-Endgeräte bereit. Der Median der geprüften Kreise liegt bei 1,21 IT-Endgeräten je Arbeitsplatz mit IT-Ausstattung, der Kreis Recklinghausen unterschreitet diesen Wert.

Wenige Arbeitsplätze mit IT-Ausstattung wie beim Kreis Recklinghausen belasten rechnerisch die Kennzahl. IT-Kosten steigen oder fallen nicht proportional mit der Zahl der Arbeitsplätze mit IT-Ausstattung oder der IT-Endgeräte. Das liegt daran, dass die technische Grundinfrastruktur fixe Kosten verursacht, die sich nur bei größeren Kapazitätsanpassungen verändern. Insofern fallen Kennzahlenwerte bei niedrigeren Ausstattungsmengen, wie beim Kreis Recklinghausen, tendenziell negativer aus.

➔ Realistisch sind die Kosten des Kreises Recklinghausen noch niedriger einzuordnen, als es sich aus der Kennzahl in Bezug auf einen Arbeitsplatz mit IT-Ausstattung ergibt. Damit bleiben sie auf einem niedrigen Niveau.

Die IT-Kosten des Kreises Recklinghausen setzen sich wie folgt zusammen:

IT-Kostenbestandteile in Prozent 2020

	Personalkosten	Sachkosten	Gemeinkosten
Kreis Recklinghausen	16,92	80,10	2,98
Interkommunaler Durchschnitt	22,33	73,72	3,95

Der niedrigere Anteil an Personalkosten bei zugleich höherem Sachkostenanteil beim Kreis Recklinghausen ergibt sich daraus, dass der Kreis Recklinghausen viele IT-Aufgaben an die GKD Recklinghausen ausgelagert hat. Während die eigene Aufgabenerledigung insbesondere Personalkosten verursacht, werden die Kosten eines Dienstleisters als Sachkosten gebucht. Der Kreis Recklinghausen hat ähnlich viele IT-Aufgaben an einen externen Dienstleister ausgelagert wie die meisten anderen Kreise. Dennoch weicht die Kostenstruktur des Kreises Recklinghausen etwas vom interkommunalen Durchschnitt der geprüften Kreise ab.

Da die Gemeinkosten für das Gesamtergebnis angesichts ihres geringen Anteils eine untergeordnete Rolle spielen, legen wir den Fokus auf die Sach- und Personalkosten. Die entsprechenden Kosten des Kreises Recklinghausen stellen sich im interkommunalen Vergleich wie folgt dar:

Kostenbestandteile in Bezug auf einen Arbeitsplatz mit IT-Ausstattung in Euro 2020

Kostenarten	Kreis Recklinghausen	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Anzahl Werte
Personalkosten	625	780	924	1.145	31
Sachkosten	2.957	2.793	3.214	3.994	31

Die Personalkosten des Kreises Recklinghausen sind, bezogen auf einen Arbeitsplatz mit IT-ausstattung, niedrig. Dies korrespondiert mit der geringen quantitativen Personalausstattung des Kreises. Der Kreis Recklinghausen setzt weniger Personal für IT-Steuerung und operative IT-Aufgaben ein als die meisten Kreise mit vergleichbarem Betriebsmodell. So entfallen beim Kreis Recklinghausen auf eine IT-Vollzeit-Stelle rechnerisch rund 127 Arbeitsplätze mit IT-Ausstattung. Der Median liegt bei rund 84 Arbeitsplätzen je Vollzeit-Stelle.

Während die Personalkosten in Bezug auf einen Arbeitsplatz mit IT-Ausstattung vergleichsweise niedrig sind, dominieren beim Kreis Recklinghausen die Kosten für Leistungen des Zweckverbands GKD Recklinghausen. Diese machen rund 30 Prozent der Gesamtkosten aus. Gleichwohl sind die Sachkosten je Arbeitsplatz mit IT-Ausstattung des Kreises Recklinghausen im interkommunalen Vergleich günstig. Daran ist erkennbar, dass der Kreis Recklinghausen von seinem Betriebsmodell und den Synergien im Zweckverband profitiert.

Weitergehende Analysen und entsprechende Empfehlungen nimmt die gpaNRW im Folgenden auf Ebene der zugrundeliegenden Leistungsfelder vor. Um diese monetär abbilden und interkommunal vergleichen zu können, hat die gpaNRW eine eigene IT-Kostenstellenstruktur entwickelt. Ziel ist es, alle zu einem bestimmten Leistungsfeld gehörenden Kosten, entweder direkt oder indirekt über eine Umlage, einer entsprechenden Kostenstelle zuzuordnen.

Bei den Leistungsfeldern der kommunalen IT unterscheidet die gpaNRW zwischen IT-Grunddiensten und Fachanwendungen.

5.3.2.1 IT-Grunddienste

Die IT-Grunddienste bilden den typischen Büroarbeitsplatz in einer Verwaltung ab. Hier werden die direkt zuzuordnenden Kosten für nachstehende Bereiche erfasst:

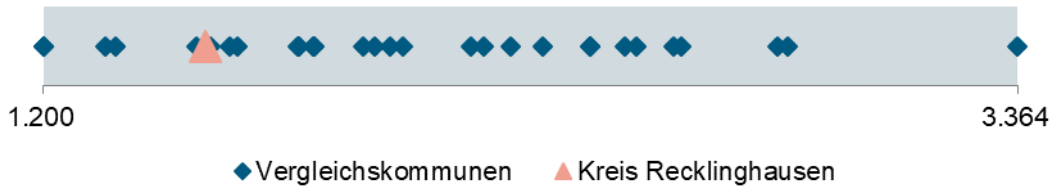
- IT-Standardarbeitsplätze,
- Telekommunikation sowie
- Drucken am Arbeitsplatz.

Zudem sind hier Netzkosten, ein Anteil der Kosten eigener zentraler Rechnersysteme sowie die Kosten allgemeiner Vorleistungen berücksichtigt. Dadurch werden die IT-Kosten sowohl auf den einzelnen Ebenen als auch in der Gesamtsicht vergleichbar.

Die Kosten für die IT-Grunddienste des Kreises Recklinghausen machen rund 42 Prozent seiner gesamten IT-Kosten aus.

In den interkommunalen Vergleich sind 29 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:

Kosten IT-Grunddienste je Arbeitsplatz mit IT-Ausstattung in Euro 2020



Während die IT-Kosten je Arbeitsplatz mit IT-Ausstattung bei der letzten IT-Prüfung noch deutlich über dem Median lagen, nimmt der Kreis Recklinghausen mit 1.559 Euro nun eine Position im unteren Bereich der geprüften Kreise ein. Der Median liegt bei 1.969 Euro je Arbeitsplatz mit IT-Ausstattung. Nur drei Kreise stellen ihre IT-Grunddienste zu geringeren Kosten als der Kreis Recklinghausen bereit.

Auf die Kostenhöhe wirkt sich das umgesetzte Druckerkonzept positiv aus. So setzt der Kreis Recklinghausen wesentlich weniger Arbeitsplatzdrucker ein als noch bei der letzten Prüfung. Die Kosten für das Drucken am Arbeitsplatz sind entsprechend gesunken.

Im Vergleichsjahr 2020 werden die Kosten der IT-Grunddienste des Kreises Recklinghausen zudem von einem Einmaleffekt begünstigt. So hat der Kreis Recklinghausen in dem Betrachtungsjahr seine Strategie „Notebook first“ umgesetzt. Nach dieser Strategie stattet er bei Ersatzbeschaffungen von bereits abgeschriebener IT-Ausstattung die Beschäftigten statt mit einem Desktop-PC vorrangig mit einem Notebook aus. Bei der Arbeit im Kreishaus steht den Beschäftigten dann zusätzlich eine Docking-Station zur Verfügung. Der Kreis Recklinghausen hat ab Spätsommer 2020 dieses Konzept ausgerollt. Daher ist die entsprechende Abschreibung noch nicht für das gesamte Jahr 2020, sondern erst anteilig angefallen.

- Perspektivisch sind die Kosten der IT-Grunddienste des Kreises Recklinghausen unter ansonsten unterstellt gleichbleibenden Rahmenbedingungen höher einzuordnen, als es sich aus der Kennzahl in Bezug auf einen Arbeitsplatz mit IT-Ausstattung ergibt. Dennoch sind sie unauffällig.

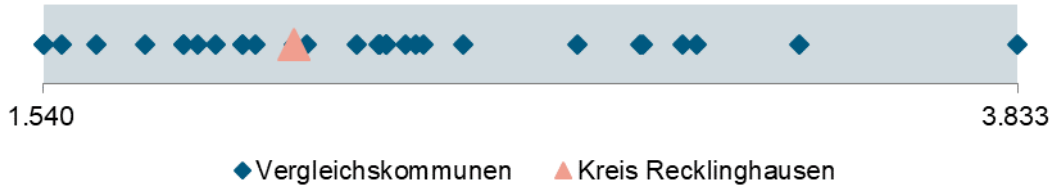
5.3.2.2 Fachanwendungen

Die Kostenstelle „Fachanwendungen“ erfasst direkt zuzuordnende Kosten wie zum Beispiel Einführungs- und Installationskosten sowie Lizenz- und Wartungskosten für Fachanwendungen. Sie nimmt außerdem einen Anteil der Kosten eigener zentraler Rechnersysteme und die Kosten allgemeiner Vorleistungen auf.

Die Fachanwendungskosten des Kreises Recklinghausen machen einen Anteil von rund 58 Prozent der gesamten IT-Kosten aus.

In den interkommunalen Vergleich sind 29 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:

Kosten Fachanwendungen je Arbeitsplatz mit IT-Ausstattung in Euro 2020



Korrespondierend zu seinen niedrigen Gesamtkosten je Arbeitsplatz mit IT-Ausstattung nimmt der Kreis Recklinghausen auch bei den Kosten der Fachanwendungen je Arbeitsplatz mit IT-Ausstattung mit 2.130 Euro eine Position unterhalb des Medians von 2.329 Euro ein.

Fachanwendungen spielen eine immer größere Rolle für digitale und schlanke Verwaltungsabläufe. Um kosten- und administrationsaufwendige Insellösungen in einzelnen Verwaltungsbereichen zu vermeiden, setzt der Kreis Recklinghausen möglichst auf Standard-Lösungen, die von mehreren Verwaltungsbereichen genutzt werden können. Inwiefern die eingesetzten IT-Systeme und -Verfahren die Verwaltungsprozesse des Kreises Recklinghausen unterstützen, kann die gpaNRW an dieser Stelle nicht bewerten. Damit der Kreis Recklinghausen diese Bewertung selbst vornehmen kann, sind auch systematische Prozessbetrachtungen erforderlich. Darauf gehen wir unter dem Aspekt Prozessmanagement näher ein.

5.3.3 Digitalisierung

Die Digitalisierung bedeutet die Neugestaltung der Verwaltung vor dem Hintergrund der veränderten technischen Möglichkeiten und der knapper werdenden personellen Ressourcen. Sie bietet die Chance, öffentliche Ressourcen effizienter und zielgenauer einzusetzen.

Der Gesetzgeber hat wichtige Schritte hin zur digitalen Verwaltung entwickelt. Sie münden im **E-Government-Gesetz Nordrhein-Westfalen** (EGovG NRW) und dem **Gesetz zur Verbesserung des Onlinezugangs zu Verwaltungsleistungen** (Onlinezugangsgesetz - OZG) sowie weiteren flankierenden Vorschriften.

Ziel des EGovG NRW ist es, rechtliche Hindernisse abzubauen, um so die elektronische Kommunikation mit der Verwaltung zu erleichtern. Es soll einen einheitlichen Rechtsrahmen für eine **medienbruchfreie elektronische Kommunikation** zwischen Verwaltung und Bürgern schaffen. Das OZG verfolgt das Ziel, das Onlineangebot an Verwaltungsleistungen zu verbessern und zu erweitern. So müssen auf Bundes-, Länder- und kommunaler Ebene insgesamt 575 definierte Verwaltungsleistungen auch elektronisch über Verwaltungsportale angeboten werden.

Damit fordert der Gesetzgeber zunächst vorrangig die Digitalisierung des Angebotes, also die Kommunikation nach außen, mit den Bürgern. Aus Sicht der Verwaltungen ist es allerdings mindestens ebenso wichtig, die digitalen Services auch intern sicherzustellen. Nur so kann sie die Potenziale der Digitalisierung ausschöpfen und zum eigenen Vorteil nutzen. Medienbrüche, also die Wechsel vom digitalen Format in ein analoges und umgekehrt, stehen effizienten Arbeitsabläufen entgegen.

Zudem macht es Verwaltungen flexibler, wenn sie Leistungen ebenso unabhängig von Ort und Zeit erstellen können, wie die Bürger sie in Anspruch nehmen. Wie wichtig diese Flexibilität sein kann, macht die seit März 2020 herrschende Corona-Pandemie deutlich. Engpass sind dabei weniger die mobilen Arbeitsplätze, sondern die dahinterliegenden Strukturen, wie beispielsweise **elektronische Akten und Dokumentenmanagementsysteme** (DMS).

Auch in der Zeit nach der Corona-Pandemie werden Beschäftigte, Bürger und Unternehmen höhere Erwartungen an die Verwaltungen haben als noch vor der Krise. Schließlich haben sich notgedrungen alle mit den Möglichkeiten befasst, ihre Angelegenheiten mit der Verwaltung digital zu klären sowie Familie und Beruf mittels Homeoffice besser miteinander zu vereinbaren. Um für die Zukunft gerüstet zu sein, müssen Verwaltungen daher ihre digitalen Leistungen etablieren und erweitern.

Zukunftsfähig sein bedeutet auch, dem **demografischen Wandel** so zu begegnen, dass die Verwaltung handlungsfähig bleibt. Risiken für deren Handlungsfähigkeit ergeben sich vor allem aus einer Personalstruktur, in der ältere Beschäftigte überwiegen (alterszentrierte Personalstruktur). Hier droht ein Verlust von Personal durch starke Verrentungs- und Pensionierungswellen. Nicht nur der Verlust von Fachwissen und Fähigkeiten muss bewältigt werden, sondern auch mehr und komplexer werdende Aufgaben für das verbleibende Personal. Für die öffentliche Hand wird es zudem schwieriger, anforderungsgerechtes Personal zu gewinnen und dauerhaft zu halten.

Die Digitalisierung kann die Probleme zwar nicht allein lösen, bietet aber die notwendige Grundlage, diesen zu begegnen. So können beispielsweise

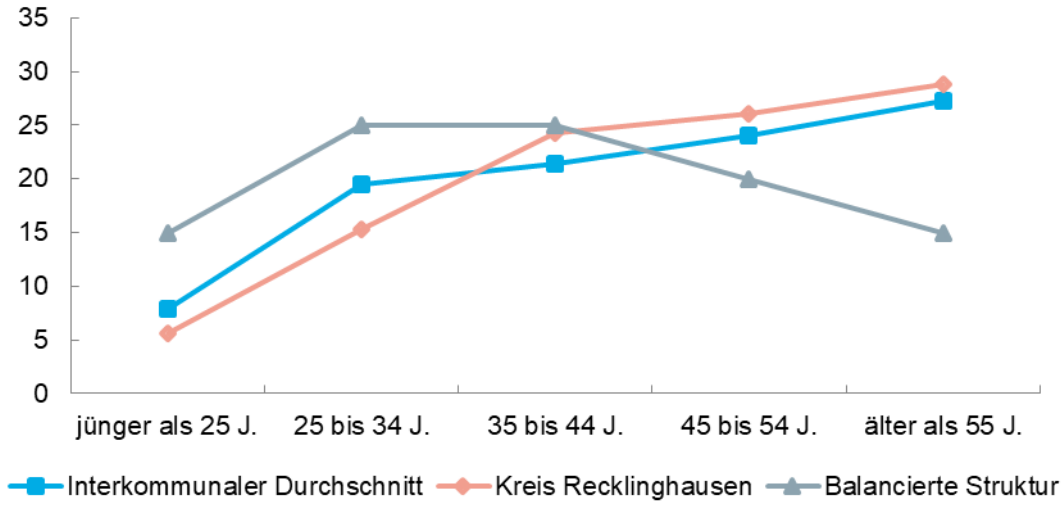
- Personalabgänge durch digitalisierte, optimierte Prozesse zumindest in Teilen kompensiert werden,
- Abläufe durch dokumentierte, strukturierte und digitale Prozessabläufe gesichert werden,
- Wissen durch Archivierungs- und Dokumentenmanagementsysteme erhalten und schneller verfügbar gemacht werden sowie
- die Attraktivität als Arbeitgeber über digitale Arbeitsangebote gesteigert werden.

5.3.3.1 Demografische Ausgangslage

Das Fraunhofer-Institut für Arbeitswirtschaft und Organisation (Fraunhofer IAO)[7] empfiehlt eine balancierte Altersstruktur innerhalb einer Verwaltung, um eine langfristige Handlungsfähigkeit gewährleisten zu können. Eine ausgewogene Struktur liegt dann vor, wenn alle Altersgruppen ungefähr gleich stark vertreten sind. Jede Altersgruppe kann so theoretisch durch die jeweils nachfolgende Gruppe ersetzt werden, sofern kontinuierlich Nachwuchskräfte eingestellt werden. Die gpaNRW knüpft daran an und stellt die Altersstruktur des Kreises Recklinghausen der balancierten Altersstruktur sowie der durchschnittlichen Altersstruktur der Kreise gegenüber.

Je alterszentrierter eine Personalstruktur ist und je eher klassische Personalmaßnahmen ihre Wirkung verfehlen, desto stärker sollten die Möglichkeiten der Digitalisierung in den Fokus der Entscheidungsträger rücken.

Altersgruppenverteilung in der Kernverwaltung in Prozent 2021



- Nur in der Altersgruppe 35- bis 44-jährigen erreicht der Kreis Recklinghausen die balancierte Altersstruktur. Insgesamt ist seine Altersstruktur in etwa so alterszentriert wie im interkommunalen Durchschnitt. Damit liegt diese, ebenso wie bei meisten der geprüften Kreise, oberhalb der balancierten Altersstruktur. Seine Altersstruktur gibt dem Kreis Recklinghausen einen zusätzlichen Anlass, die Digitalisierung innerhalb der Kreisverwaltung mit hoher Priorität voranzutreiben.

5.3.3.2 Stand der Digitalisierung

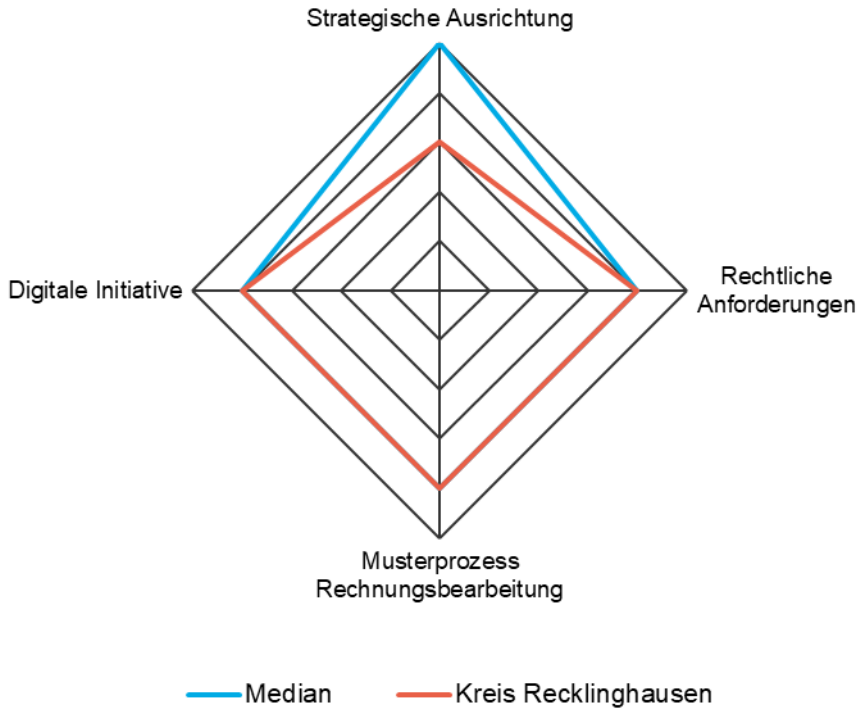
Die gpaNRW bemisst den Stand der Digitalisierung der Verwaltung anhand ausgewählter Aspekte in vier Themenfeldern:

[7] Hartmut Buck, Bernd Dworschak und Alexander Schletz: Analyse der betrieblichen Altersstruktur. Fraunhofer IAO (Hrsg.), 2005 (abgerufen am 23. Mai 2018) http://www.ruhr-uni-bochum.de/imperia/md/content/zda/infopool/alterstrukturanalyse_iao_1_.pdf

- **Strategische Ausrichtung:** Inwiefern wird die digitale Transformation der Verwaltung gesteuert?
- **Rechtliche Anforderungen:** Inwieweit erfüllt die Verwaltung die rechtlichen Anforderungen des EGovG NRW und OZG?
- **Musterprozess Rechnungsbearbeitung:** Inwieweit wird der Prozess der Rechnungsbearbeitung durch IT unterstützt?
- **Digitale Initiative**: Was leistet die Verwaltung über die rechtlichen Verpflichtungen hinaus?

Das nachstehende Netzdiagramm zeigt den Digitalisierungsstand des Kreises Recklinghausen in den vorgenannten Themenfeldern. Die Lesart ist ebenso wie auf Seite 5 dargestellt.

Stand der Digitalisierung 2022



Die Mediane für rechtliche Anforderungen, Musterprozess Rechnungsbearbeitung und digitale Initiative sind jeweils deckungsgleich mit den Werten des Kreises Recklinghausen.

➔ Der Kreis Recklinghausen erreicht bei seiner digitalen Transformation einen durchschnittlichen Stand. Daraus resultieren über die Einzelaspekte hinweg konkrete Optimierungsansätze.

Nachfolgend erläutert die gpaNRW ihre Erkenntnisse zu den einzelnen Aspekten im Detail.

5.3.3.2.1 Strategische Ausrichtung

Die Digitalisierung ist eine interdisziplinäre Aufgabe. Sie kann nur erfolgreich sein, wenn Verantwortlichkeiten klar geregelt und in der organisatorischen Struktur der Verwaltung verankert sind. Die gpaNRW prüft, inwiefern die Verwaltung ihre digitale Transformation steuert.

→ **Feststellung**
Der digitalen Transformation des Kreises Recklinghausen fehlt eine umfassende strategische Grundlage. Dadurch ist der langfristige Erfolg gefährdet.

Um eine gute Grundlage für eine zielgerichtete Digitalisierung zu haben, sollte ein Kreis nachstehende Anforderungen erfüllen:

- *Ein Kreis sollte die Verantwortung für die digitale Transformation regeln und die dahinterstehende Funktion mit hinreichenden Weisungsrechten ausstatten.*
- *Ein Kreis sollte eine verbindliche und allen Beteiligten bekannte Strategie zur digitalen Transformation haben und diese kontinuierlich fortschreiben.*
- *Ein Kreis sollte eine verbindliche „Roadmap" zur digitalen Transformation der Verwaltung besitzen. Darin ist festzulegen, welche Projekte in welchem Zeitraum geplant und umgesetzt werden.*
- *Ein Kreis sollte seine Beschäftigten frühzeitig und systematisch in die digitale Transformation einbinden. Dazu sollte er den zu erwartenden Nutzen aus Sicht der Beschäftigten aufzeigen und ihre Erfahrungen und Ideen nutzen. Darüber hinaus sollte ein Kreis seine Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter für neue Verfahren und Workflows adäquat anleiten und qualifizieren.*

Beim **Kreis Recklinghausen** liegen die Aufgaben für die digitale Transformation im Ressort 16.2 „Koordination der Verwaltungsdigitalisierung" des Fachdienstes 16. Eine verwaltungsweite Digitalisierungsstrategie besitzt er noch nicht. Auch hat er die Funktion des „Chief Digital Officers" (CDO) nicht vergeben. Aktuell schärft der Kreis Recklinghausen seine strategische Ausrichtung und beschreibt die Aufgabenbereiche Digitalisierung nach innen (Verwaltungsdigitalisierung) und Digitalisierung nach außen (Smart City). Der Prozess für die verwaltungsweite Digitalisierungsstrategie läuft somit bereits.

Der Kreis Recklinghausen kann auf gute Grundlagen aufbauen. So hat er für die Verwaltungsdigitalisierung bereits eine Potenzialanalyse aufgestellt und besitzt entsprechende Konzeptionspapiere. Wichtiger Treiber für die Digitalisierung ist dabei vor allem die anstehende Kreishaussanierung, die mit Um- und Auszügen der Beschäftigten verbunden ist. Die aufgestellten Konzeptionspapiere schreibt er regelmäßig fort.

Das Change-Management des Kreises Recklinghausen ist gegenwärtig auf individuelle Bedürfnisse ausgerichtet und zielt darauf ab, den Beschäftigten konkrete Ängste im Zusammenhang mit der Digitalisierung zu nehmen. Zukünftig plant er seine Beschäftigten systematisch in die digitale Transformation einzubinden. Personalentwicklungs-, Kommunikations- und Befähigungskonzepte sollen dann seine Digitalisierungsstrategie abrunden.

Empfehlung
Die gpaNRW bestärkt den Kreis Recklinghausen darin, seinen bereits initiierten Prozess zur Strategiekonzeption mit Priorität zum Abschluss zu bringen und die Beschäftigten systematisch einzubinden.

5.3.3.2.2 Umsetzung rechtlicher Anforderungen

Das EGovG NRW und das OZG stellen klare Anforderungen an die kommunale Digitalisierung.

Feststellung
Der Kreis Recklinghausen erfüllt die geprüften rechtlichen Anforderungen. Er wird deren Intention aber noch nicht in vollem Umfang gerecht. Die zielgerichtete Umsetzung des OZG ist noch nicht hinreichend abgesichert.

Die gpaNRW hat wesentliche Aspekte aufgegriffen, die seitens eines Kreises bereits erfüllt sein müssen oder zumindest angegangen werden sollten:

- ***Elektronischer Zugang:** Ein Kreis sollte einen elektronischen Zugang zur Verwaltung eröffnet und die Zugangswege veröffentlicht haben. Er muss eine Verschlüsselung anbieten und elektronische Dokumente hierüber empfangen können.*
- ***De-Mail:** Ein Kreis sollte einen De-Mail Zugang eröffnet haben.*
- ***Online-Angebot:** Ein Kreis sollte auf seiner Homepage einen Großteil seiner Dienstleistungen als Online-Service oder Formular elektronisch bereitstellen.*
- ***E-Payment:** Ein Kreis sollte elektronische Bezahlmöglichkeiten anbieten.*
- ***Elektronische Rechnungen:** Ein Kreis sollte Rechnungen im XRechnung-Format empfangen und verarbeiten können.*
- ***„Roadmap“ OZG:** Ein Kreis sollte einen Fahrplan für die zielgerichtete Umsetzung des OZG besitzen.*

Die nachfolgende Tabelle stellt dar, inwieweit der **Kreis Recklinghausen** die vorgenannten Anforderungen erfüllt und wie es im Vergleich dazu bei den übrigen Kreisen aussieht:

Überblick über die Umsetzung der rechtlichen Anforderungen im Jahr 2022

Anforderung	Status des Kreises Recklinghausen	Anzahl der Kreise, die diese Anforderungen erfüllen
Elektronischer Zugang	erfüllt	30 von 31
De-Mail	erfüllt	31 von 31
Online-Angebot	teilweise erfüllt	5 von 31
E-Payment	erfüllt	31 von 31
Elektronische Rechnungen	teilweise erfüllt	25 von 31
Roadmap OZG	teilweise erfüllt	9 von 31

Der Kreis Recklinghausen erfüllt die rechtlichen Anforderungen, so dass daraus kein unmittelbarer Handlungsbedarf resultiert. Damit repräsentiert er den Umsetzungsstand der meisten Kreise. Dennoch gibt es Unterschiede darin, in welcher Form bzw. mit welcher Intention die Kreise diese erfüllen. Auch beim Kreis Recklinghausen bestehen noch Möglichkeiten, der Intention des Gesetzgebers noch besser gerecht zu werden.

So ist das Online-Angebot des Kreises Recklinghausen ausbaufähig. Es basiert noch zu rund 75 Prozent auf Formularen im PDF-Format. Deshalb können Antragstellerinnen und Antragsteller noch relativ wenige Verwaltungsleistungen beim Kreis Recklinghausen durchgängig online beantragen. Vielmehr müssen sie die Formulare meist ausdrucken und analog ausfüllen. Nach Angaben des Kreises sollen schrittweise im Verwaltungsportal mehr elektronische Formulare für die Bürger und Bürgerinnen eingestellt werden. Bei der Digitalisierung seiner Verwaltungsleistungen hat der Kreis von Anfang an den kompletten Prozess im Blick. Er setzt ein Antragsmanagementsystem ein, um nach außen immer mehr intelligente online-Formulare bereitstellen zu können. Zudem bindet er sein DMS oder entsprechende Fachverfahren ein, über die er elektronisch eingehende Antragsdaten verwaltungsintern medienbruchfrei weiterarbeitet. Sofern Leistungen gebührenpflichtig sind, verknüpft er mit den Leistungen auch direkt E-Payment-Bezahlfunktionen.

Elektronische Rechnungen im X-Rechnungsformat empfängt der Kreis Recklinghausen über das E-Rechnungsportal. Zum Zeitpunkt der Prüfung holt er die eingegangenen XRechnungen jedoch noch manuell vom Portal ab und leitet diese an sein zentrales Rechnungseingangspostfach weiter. Die Schnittstelle für eine direkte Übertragung der strukturierten Datensätze in das Finanzverfahren befindet sich noch in der Testphase.

➔ **Empfehlung**
Der Kreis Recklinghausen sollte bei der GKD Recklinghausen darauf hinwirken, dass elektronische Rechnungen automatisiert in das Finanzverfahren übertragen werden können.

Der Kreis Recklinghausen ist durch die Vorgaben des OZG verpflichtet, zahlreiche Verwaltungsleistungen elektronisch über ein Verwaltungsportal bereitstellen. Die Intention des Gesetzgebers geht darüber hinaus, dass Leistungen nur online verfügbar sind. Sie zielt vielmehr darauf ab, dass diese auch tatsächlich durch die Bürger und die Unternehmen genutzt und akzeptiert werden.

Ähnlich wie die meisten der geprüften Kreise hat auch der Kreis Recklinghausen seinen eigenen Weg zur Umsetzung des OZG noch nicht vollständig verbindlich beschrieben. Dennoch hat er bereits einen wesentlichen Meilenstein erreicht und die Leistungen für sich identifiziert, die er nach den Vorgaben des OZG digital anbieten muss. Einen umfassenden Fahrplan für diese OZG-Leistungen mit zeitlichen Vorgaben für die einzelnen Maßnahmen besitzt der Kreis Recklinghausen indes noch nicht.

➔ **Empfehlung**
Der Kreis Recklinghausen sollte weiter daran arbeiten, mehr Verwaltungsleistungen online anzubieten. Dabei sollte er seinen Weg zur Umsetzung des OZG verbindlich in einer Roadmap abbilden.

5.3.3.2.3 Musterprozess Rechnungsbearbeitung

Die gpaNRW hat beispielhaft den Workflow der verwaltungsinternen Rechnungsbearbeitung vom Rechnungseingang über die Buchung bis hin zur Auszahlung aufgegriffen. Es handelt sich dabei um einen Querschnittsprozess, der innerhalb einer Verwaltung typischerweise organisations- und funktionsübergreifend abläuft. Er besitzt mehrere interne und externe Schnittstellen. Zudem bindet er erfahrungsgemäß erhebliche Personalressourcen. Je mehr Schnittstellen ein Prozess aufweist, umso wichtiger ist es, sich mit den Abläufen kritisch auseinanderzusetzen. Nur so kann die Verwaltung gewährleisten, dass der Prozess effizient ist. Die Digitalisierung, also die IT-Unterstützung, kann hier einen entscheidenden Beitrag leisten.

Seit dem 18. April 2020 sind alle öffentlichen Auftraggeber in der Bundesrepublik Deutschland verpflichtet, elektronische Rechnungen in einem strukturierten elektronischen Format zu empfangen. Die Standardisierung der elektronischen Rechnungsdaten eröffnet den Kreisen die Chance, den Prozess der Rechnungsbearbeitung schneller, weniger fehleranfällig und kostengünstiger abzuwickeln. Die elektronischen Rechnungsdaten können vom Finanzverfahren übernommen und weiterverarbeitet werden.

Perspektivisch werden immer mehr Rechnungen in strukturierten Datensätzen (E-Rechnungen) bei der Verwaltung eingehen. Solange dies aber auf der kommunalen Ebene in NRW für die Rechnungssteller noch nicht verpflichtend ist, befinden sich die Verwaltungen in einem hybriden System. Das bedeutet, sie müssen weiterhin auch noch eingehende Papierrechnungen oder elektronisch versandte unstrukturierte Rechnungsdaten, wie beispielsweise PDF-Rechnungen, verarbeiten. Die gpaNRW prüft, inwieweit die Verwaltungen dazu bereits auf IT-Unterstützung zurückgreifen können.

Beim Kreis Recklinghausen sowie drei weiteren Kreisen haben wir in einem ergänzenden Prüfmodul zudem den Prozessablauf aus organisatorischer Perspektive betrachtet.

→ **Feststellung**
Der Kreis Recklinghausen hat einen Prozess für die Bearbeitung seiner Eingangsrechnungen implementiert, der gut technisch unterstützt wird. Dennoch bestehen Ansatzpunkte, den Workflow weiter zu optimieren.

Ein Kreis sollte eingehende Papierrechnungen frühzeitig im Prozess digitalisieren und mit möglichst geringen Ressourcen medienbruchfrei weiterverarbeiten. Mit dieser Intention stellt die gpaNRW im Einzelnen folgende Anforderungen an einen modernen Workflow:

- ***Scannen:** Ein Kreis sollte eingehende Papierrechnungen frühzeitig im Prozess scannen. Sobald eine Rechnung in elektronischer Form vorliegt, sollte er diese medienbruchfrei in einem digitalen Workflow weiterverarbeiten.*
- ***Optische Texterkennung:** Ein Kreis sollte Technologien nutzen, um Rechnungen automatisiert auszulesen und relevante Informationen wie Rechnungsdatum, Rechnungsbetrag, Buchungstext, Rechnungsnummer, Zahlungsbedingungen und IBAN automatisch in den Workflow übertragen.*

- ***Automatisierte Datenergänzung:*** *Das Finanzverfahren eines Kreises sollte einen Datenabgleich anhand eindeutiger Kriterien wie z.B. der IBAN oder der USt-ID gewährleisten und, falls vorhanden, weitere Informationen wie z.B. eine Kreditorennummer automatisiert ergänzen.*
- ***Automatisierte Dubletten-Prüfung:*** *Im Rahmen des Datenabgleichs sollte das eingesetzte Finanzverfahren eines Kreises auch inhaltsgleiche Datensätze identifizieren, um Doppelbuchungen zu vermeiden.*
- ***Schnittstelle zum Bestellprozess:*** *Ein Kreis sollte Schnittstellen zum Auftrags- und Vergabewesen nutzen, um die Rechnungsdaten mit den Auftragsdaten automatisiert abzugleichen.*
- ***Elektronische Bearbeitungshinweise****: Im Workflow eines Kreises sollten automatisiert Informationen für die Bearbeiter an zeitkritischen Schnittstellen generiert werden. Dazu zählen beispielsweise Informationen über nächste Bearbeitungsschritte, offene Anordnungen im Finanzverfahren etc.*
- ***Digitaler Belegzugriff:*** *Nach Abschluss des Buchungsvorgangs sollte ein Kreis aus dem Buchungsvorgang unmittelbar auf den digitalisierten Beleg zugreifen können.*

Die nachfolgende Tabelle stellt dar, ob der **Kreis Recklinghausen** die vorgenannten Anforderungen ganz oder teilweise erfüllt und wie es im Vergleich dazu bei den übrigen Kreisen aussieht:

Überblick über die Erfüllung der Anforderungen an einen modernen Rechnungsbearbeitungsworkflow im Jahr 2022

Anforderung	Status des Kreises Recklinghausen	Anzahl der Kreise, die diese Anforderungen erfüllen
Scannen	erfüllt	17 von 31
Optische Texterkennung	erfüllt	18 von 31
Automatisierte Datenergänzung	erfüllt	18 von 31
Automatisierte Dubletten-Prüfung	erfüllt	22 von 31
Schnittstelle zum Bestellprozess	teilweise erfüllt	2 von 31
Elektronische Bearbeitungshinweise	erfüllt	23 von 31
Digitaler Belegzugriff	erfüllt	24 von 31

Ebenso wie rund die Hälfte der Kreise hat der Kreis Recklinghausen bereits vollständig einen Workflow zur Rechnungseingangsbearbeitung implementiert und damit den Grundstein für einen effizienten Prozessablauf gelegt.

Eine optische Texterkennung überträgt automatisiert Rechnungsdaten in den Workflow. In dieser technischen Unterstützung liegt ein besonderes Potenzial, die Sachbearbeitung zu entlasten und die Prozesseffizienz zu steigern. Zwar nutzt der Kreis Recklinghausen diese Möglichkeit. Allerdings muss er in rund 30 Prozent der Fälle die übertragenen Daten korrigieren. Eindeutige Kreditoren würden die Fehlerquote reduzieren und die Sachbearbeitung von manuellen Arbeitsschritten weiter entlasten.

Empfehlung
Der Kreis Recklinghausen sollte die Kreditorendaten im Finanzverfahren zusammenführen und zentral verwalten.

Für Rechnungen aus dem Bereich des Liegenschafts- und Gebäudemanagements sowie des Tiefbaubereichs legt der Kreis Recklinghausen zwar Mittelbindungen an und führt bei Rechnungseingang einen automatisierten Abgleich zwischen Auftrags- und Rechnungsdaten durch. Weiterhin manuell erfolgt die Prüfung auf rechnerische und sachliche Richtigkeit.

Der Kreis Recklinghausen könnte seinen Rechnungsbearbeitungsprozess weiter optimieren, indem er den Beststellvorgang noch stärker mit der Rechnungsbearbeitung verknüpft. So sollte er das Auftragswesen im Finanzverfahren ausbauen und dies beispielsweise für Aufträge über definierte Wertgrenzen nutzen. Auf Basis der reservierten Mittel könnte er dann für mehr Rechnungen Kontierungsinformationen wie beispielsweise das Produkt oder das Sachkonto in den Workflow übertragen und die Sachbearbeitung von manuellen Dateneingaben entlasten. In einer weiteren Ausbaustufe könnte er einen automatisierten Abgleich zwischen Bestellung und Eingangsrechnung implementieren, um die sachliche und rechnerische Richtigkeitsprüfung technisch zu unterstützen.

Empfehlung
Der Kreis Recklinghausen sollte prüfen, ob aktuell noch manuell durchgeführte Dateneingaben und Prüfschritte über das Auftrags- und Bestellwesen weiter automatisiert werden können.

Darüber hinaus fällt auf, dass im Prozess des Kreises Recklinghausen einzelne organisatorische Verbesserungsmöglichkeiten bestehen. Die Ursachen liegen weniger in den technischen Möglichkeiten, als vielmehr in der Anordnung einzelner Prozessschritte. Die gpaNRW hat daher auch aus organisatorischer Perspektive konkrete Optimierungsansätze mit dem Kreis Recklinghausen außerhalb dieses Berichtes erörtert.

5.3.3.2.4 Digitale Initiative

Die Digitalisierung eröffnet den Kreisen auch Möglichkeiten, zunehmenden Ressourcenengpässen zu begegnen und die eigene Handlungsfähigkeit langfristig zu sichern. Vor diesem Hintergrund prüft die gpaNRW, inwiefern Kreise hier frühzeitig initiativ tätig werden. Dazu haben wir Aspekte aufgegriffen, die bislang für die Kreise noch nicht verpflichtend sind.

Feststellung
Über die verpflichtenden Aspekte der Digitalisierung hinaus, hat der Kreis Recklinghausen begonnen, seine Verwaltung zu digitalisieren. Die teilweise noch fehlende Formalisierung gefährdet den weiteren Fortschritt.

Ein Kreis sollte anstreben, in allen Bereichen der Verwaltung zeitnah elektronische Akten (E-Akten) als Grundlage für eine medienbruchfreie Verwaltungsarbeit vorzuhalten. Um dies zu erreichen, sollten Kreise gegenwärtig mindestens schon

- *die technischen Voraussetzungen für ein verwaltungsweites Dokumentenmanagement (Schnittstellen und Dokumentenmanagementsystem bzw. Dokumentenmanagementmodule) geschaffen haben,*

- *die E-Akte in einzelnen Bereichen der Verwaltung pilotweise eingeführt haben und*
- *einen Projektplan für die Einführung der E-Akte in den übrigen Verwaltungsbereichen besitzen.*

Darüber hinaus sollte ein Kreis einzelne interne und externe Verwaltungsleistungen bereits medienbruchfrei erstellen.

Der **Kreis Recklinghausen** führt aktuell ein zentrales DMS ein. Flankierend nutzt er E-Akten-Funktionalitäten in Fachverfahren. Er setzt die E-Akte bereits in verschieden Bereichen der Kreisverwaltung ein wie beispielsweise in der Bußgeldstelle, der Elterngeldstelle, der Ausländerbehörde, der Jagdbehörde, der unteren Wasserbehörde sowie in den Bereichen Hilfe zur Pflege und Schwerbehindertenangelegenheiten. Einen verwaltungsweiten Projektplan gibt es noch nicht. Auf der Basis seiner Erfahrungen hat der Kreis Recklinghausen ein Standardvorgehen für die Einführung der E-Akte entwickelt, das er als Blaupause für weitere Bereiche verwendet. Diesen Umsetzungsstand gilt es nun in einem detaillierten Projektplan mit Zeitvorgaben, Prioritäten und Ressourcen zusammenzufassen.

Zudem bietet der Kreis Recklinghausen bereits einzelne interne Leistungen aus unterschiedlichen Verwaltungsbereichen medienbruchfrei an. Dies sind neben dem Rechnungsworkflow insbesondere Prozesse aus im Bereich Zeiterfassung sowie ein Prüf-Workflow für unbesetzte Stellen. Extern bietet der Kreis Recklinghausen bisher keine medienbruchfreien Leistungen an, da die Postkorbfunktion des Servicekonto NRW erst seit Jahresbeginn 2022 zur Verfügung steht und aus Sicht des Kreises noch keine hinreichende Rechtssicherheit gegeben ist. Hier sind andere Kreise bereits weiter und bieten schon externe Verwaltungsleistungen medienbruchfrei an.

→ **Empfehlung**
Aufbauend auf seiner Einzelmaßnahmenplanung sollte der Kreis Recklinghausen einen verbindlichen Projektplan zur verwaltungsweiten Einführung der E-Akte erarbeiten.

5.3.4 Prozessmanagement

Digital bedeutet nicht, dass Verwaltungsleistungen automatisch effizienter erstellt werden. Wie sehr der Kreis von der Digitalisierung profitiert, entscheidet sich bereits vor der Auswahl neuer Hard- und Software. Die Herausforderung liegt nicht in der Technik. Sie liegt darin, die funktions- und organisationsübergreifenden Arbeitsabläufe (Prozesse) effizient zu gestalten und die resultierenden Anforderungen an die IT zu beschreiben. Verwaltungen müssen daher vorab kritisch hinterfragen, wer im Prozess wann für was zuständig ist.

Schlechte digitale Lösungen bewirken mehr als nur einen Imageverlust. Sie führen zu verschwendeten Ressourcen und erschweren oder gefährden die Daseinsvorsorge sowie notwendige Verwaltungsleistungen.

Im Idealfall sollte daher einem IT-Einsatz immer eine Verwaltungsprozessbetrachtung vorausgehen. Diese Intention ist auch in § 12 EGovG NRW verankert. Nur so besteht die Möglichkeit, ineffektive und ineffiziente Verwaltungsprozesse zu identifizieren und auf Optimierungspotenziale, z.B. auch durch einen IT-Einsatz, systematisch zu untersuchen. Sie bilden damit die Grundlage, um konkrete IT-Leistungsanforderungen zu definieren und über die Wirtschaftlichkeit von IT-Leistungen zu urteilen.

Die gpaNRW hat anhand ausgewählter Kriterien geprüft, inwiefern die Verwaltungen der Kreise bereits ein IT-bezogenes Prozessmanagement implementiert haben.

➔ **Feststellung**
Das Prozessmanagement des Kreises Recklinghausen befindet sich im Aufbau. Gegenwärtig fehlt es noch an zentralen Vorgaben, um den Ansprüchen der digitalen Transformation in vollem Umfang gerecht werden zu können.

Das Prozessmanagement eines Kreises sollte folgende Anforderungen erfüllen:

- ***Strategische Vorgaben:*** *Ein Kreis sollte ein gemeinsames Prozessverständnis aller Beteiligten schaffen. Dazu sollte er verbindlich beschreiben, welche Ziele er mit der Betrachtung von Verwaltungsprozessen verfolgt. Er sollte insbesondere festlegen, welchen Prozessen Priorität eingeräumt wird. Die Vorgaben sollten auch die Optimierung von Prozessen zum Ziel haben.*

- ***Personalausstattung:*** *Ein Kreis sollte hinreichende Personalressourcen mit der erforderlichen Fach- und Methodenkompetenz besitzen. Die Aufgabe des Prozessmanagements sollte in den Stellenbeschreibungen verankert sein. Ein Kreis sollte die Personalressourcen von zentraler Stelle entsprechend der gesetzten Prioritäten einsetzen.*

- ***Operative Vorgaben:*** *Ein Kreis sollte verbindlich regeln, wie Prozesse erhoben, analysiert und dokumentiert werden. Wichtig ist dabei, dass sich der Detaillierungsgrad am Zweck orientiert und die Ergebnisse in einem verwaltungseinheitlichen Standard dargestellt bzw. dokumentiert werden. Der Standard sollte sich an der Vorgabe des Landes NRW (BPMN 2.0)[8] orientieren.*

- ***Fachverfahren:*** *Ein Kreis sollte verwaltungseinheitlich ein Fachverfahren einsetzen, das geeignet ist, Prozesse fach- und anforderungsgerecht zu dokumentieren und zu analysieren.*

- ***Interne Vernetzung:*** *Ein Kreis sollte gewährleisten, dass die Bereiche IT-Steuerung, operative IT und Organisation bzw. das Prozessmanagement eng miteinander vernetzt sind.*

- ***Prozessüberblick:*** *Ein Kreis sollte seine Prozesse kennen. Das bedeutet, dass er mindestens eine vollständige Auflistung der Verwaltungsprozesse besitzen sollte.*

- ***Stand der Umsetzung:*** *Ein Kreis sollte bereits Prozesse entsprechend seiner Vorgaben erhoben, dokumentiert, analysiert und optimiert haben. Aktuelle IT-Anforderungen sollten auf Prozessbetrachtungen basieren.*

Die nachfolgende Tabelle stellt dar, ob der **Kreis Recklinghausen** die vorgenannten Anforderungen ganz oder teilweise erfüllt und wie es im Vergleich dazu bei den übrigen Kreisen aussieht:

[8] BPMN 2.0 (Business Process Model and Notation 2.0) ist der aktuelle Standard zur Geschäftsprozessmodellierung. Er erlaubt, Prozesse grafisch abzubilden und für die gesamte Organisation transparent darzustellen.

Überblick über die Erfüllung der Anforderungen an das Prozessmanagement im Jahr 2022

Anforderung	Status des Kreises Recklinghausen	Anzahl der Kreise, die diese Anforderungen erfüllen
Strategische Vorgaben	teilweise erfüllt	7 von 31
Personalausstattung	teilweise erfüllt	6 von 31
Operative Vorgaben	teilweise erfüllt	14 von 31
Fachverfahren	erfüllt	29 von 31
Interne Vernetzung	erfüllt	17 von 31
Prozessüberblick	nicht erfüllt	8 von 31
Stand der Umsetzung	teilweise erfüllt	6 von 31

Auf den ersten Blick erfüllen nur wenige Kreise die zuvor beschriebenen Anforderungen an ein systematisches und zielgerichtetes Prozessmanagement. Für die gpaNRW ist eine Anforderung erfüllt, wenn alle Teilaspekte umgesetzt sind. Da sich die meisten Kreise noch in der Einführung befinden, erfüllen sie derzeit oftmals nur Teilanforderungen. Dies gilt auch für den Kreis Recklinghausen.

Ebenso wie viele Kreise hat der Kreis Recklinghausen noch keine ausreichenden verbindlichen Festlegungen. So hat er keine strategischen Vorgaben, welche Prozesse mit welcher Priorität analysiert werden sollen. Vorrangige Motive bei Prozessanalysen sind bisher je nach Kontext und Zielsetzung Digitalisierung /E-Government sowie organisatorische Betrachtungen. Ausgehend von diesen Motiven hat der Kreis Recklinghausen erste Prozesse aus den Bereichen Eingliederungshilfe und Kasse systematisch analysiert. Zudem plant er im Aufgabenbereich öffentlicher Gesundheitsdienst/Infektionsschutz mit externer Unterstützung, Prozesse strukturiert aufzunehmen. Diese „Blaupause“ möchte er als Hilfestellung für einen strukturierten Einstieg in die übrigen Verwaltungsbereiche übernehmen.

Das Prozessmanagement des Kreises Recklinghausen ist zentral und dezentral aufgestellt. Das zentrale Prozessmanagement ist im Ressort „Organisation“ angesiedelt; das dezentrale Prozessmanagement im Ressort "Koordination der Verwaltungsdigitalisierung". Während die Aufgaben des zentralen Prozessmanagements bereits in der Geschäftsverteilung verankert sind, ist es in dezentralen Stellenbeschreibungen nicht festgeschrieben. Da der Kreis Recklinghausen für Digitalisierungsprojekte das Prozessmanagement als Instrument nutzt, stehen aber gleichwohl entsprechende dezentrale Zeitanteile bereit. Weitere dezentrale Ressourcen in den Fachdiensten sind zum jetzigen Zeitpunkt nicht verankert, dies schließt der Kreis Recklinghausen für die Zukunft aber nicht aus. An zentraler Stellen steht dem Kreis Recklinghausen ein Zeitanteil von einer Vollzeit-Stelle verteilt auf zwei Personen zur Verfügung. Diese Personalkapazitäten erscheinen dem Kreis Recklinghausen aktuell nicht auskömmlich, um den Ansprüchen der Verwaltung an das Prozessmanagement gerecht zu werden.

➔ **Empfehlung**
Der Kreis Recklinghausen sollte eine verbindliche, verwaltungsweite Strategie für das Prozessmanagement entwickeln und auf dieser Grundlage den Personalbedarf bemessen.

Im September 2022 hat der Kreis Recklinghausen noch keinen vollständigen Überblick über alle Verwaltungsprozesse. Als Pilotbereich beabsichtigt er das Prozessregister für den Gesundheitsbereich aufzubauen. Diese Erfahrungen möchte er nutzen, um die Prozesse in den übrigen

Verwaltungsbereichen zu identifizieren. So möchte er sukzessive das Prozessregister für die gesamte Kreisverwaltung aufstellen. Die Anforderungen an operative Vorgaben erfüllt der Kreis Recklinghausen noch nicht. Auch hier möchte er auf den Erfahrungen aus dem Bereich öffentlicher Gesundheitsdienst aufbauen.

➔ **Empfehlung**
Aufbauend auf den Erfahrungen im Pilotbereich sollte der Kreis Recklinghausen seine Verwaltungsprozesse identifizieren und verbindliche Regelungen zu Prozessanalysen aufstellen.

Bisher hat der Kreis Recklinghausen weniger als 20 Prozesse sowie 30 bis 50 Teilprozesse detailliert analysiert. Diese Prozesse hat er bereits systematisch dokumentiert. Bei Digitalisierungsprojekten geht dem IT-Einsatz stets eine Prozessanalyse voraus, um Automatisierungspotenziale zu identifizieren. Anforderungen an die IT beschreibt der Kreis Recklinghausen allerdings gegenwärtig bedarfsorientiert über Prozessbeschreibungen.

➔ **Empfehlung**
Der Kreis Recklinghausen sollte Prozessbeschreibungen systematisch nutzen, um Anforderungen an Fachverfahren zu definieren.

5.3.5 IT-Sicherheit

In einer modernen Verwaltung werden nahezu alle Prozesse und Fachaufgaben mit IT gesteuert bzw. unterstützt. Im Zuge der fortlaufenden Digitalisierung wird die Durchdringung mit IT in den Verwaltungsprozessen weiter steigen. Schon bei dem aktuellen Stand der Digitalisierung würde bei einem Ausfall der IT die Arbeit in nahezu allen Verwaltungsbereichen vollständig zum Erliegen kommen. Die Verwaltung ist mehr denn je davon abhängig, dass die IT möglichst störungsfrei funktioniert und die zu verarbeitenden Daten angemessen geschützt sind.

Die gpaNRW prüft den Stand der IT-Sicherheit bei den Kreisen rein systemisch. Das heißt, wir betrachten ausgewählte Sicherheitsaspekte, um Rückschlüsse auf die gesamte IT-Sicherheitsstruktur der Verwaltung zu ziehen. Die Erfahrungen aus zahlreichen Prüfungen bestätigen, dass damit die grundsätzlichen Problemstellungen in den Verwaltungen identifiziert werden können.

Aufgrund der besonderen Bedeutung für die digitale Verwaltung beschränkt sich die gpaNRW dabei auf folgende Aspekte:

- **Technische Aspekte:** Hierzu gehören die Ausgestaltung der Technikräume, die IT-Netzwerkverkabelung und die Datensicherung. Bei der Bewertung der Technikräume hat die gpaNRW nur die Räume berücksichtigt, die durch den Kreis selbst betreut werden.
- **Organisatorische Aspekte:** Sie umfassen das Sicherheitsmanagement, die Sicherheitsorganisation, das Personal betreffende Sicherheitsmaßnahmen, das Notfallvorsorgekonzept und das Notfallhandbuch.

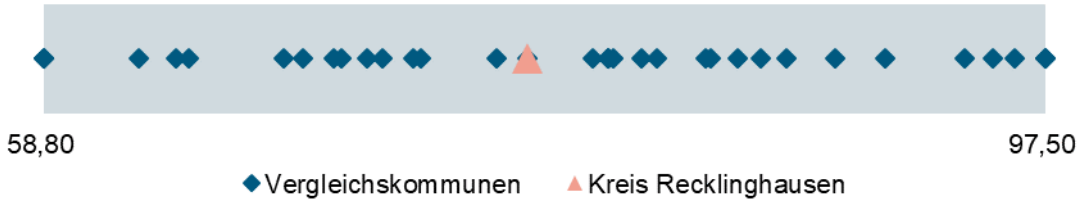
In Anlehnung an die Vorgaben des BSI-Grundschutzkataloges hat die gpaNRW hierzu ausgewählte Einzelaspekte geprüft. Informationen zu IT-Sicherheitsrisiken sind sensible Informationen. Daher stellen wir die Ergebnisse im Folgenden lediglich zusammenfassend dar. Detaillierte Erkenntnisse und Empfehlungen hat die gpaNRW dokumentiert und mit der Kreisverwaltung bereits im Prüfungsverlauf eingehend kommuniziert.

Feststellung
Der Kreis Recklinghausen stellt eine weitgehend sichere IT-Infrastruktur bereit. Gleichwohl bestehen noch konzeptionelle Ansatzpunkte, das Sicherheitsniveau weiter zu erhöhen.

Die technische Infrastruktur und der konzeptionelle Rahmen müssen dem Schutzbedarf der zu verarbeitenden Daten und den strategischen Vorgaben gerecht werden. Dies bedingt, dass sich ein Kreis mit möglichen Notfallszenarien und dessen Folgen auseinandersetzt. Auch für potentielle Systemausfälle und Datenverluste muss er verbindliche Vorgaben für die operative IT und die verschiedenen Anwendergruppen machen.

Der nachstehend dargestellte Erfüllungsgrad bemisst sich daran, wie viele der geprüften Anforderungen seitens des **Kreises Recklinghausen** erfüllt sind. In den interkommunalen Vergleich sind 31 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:

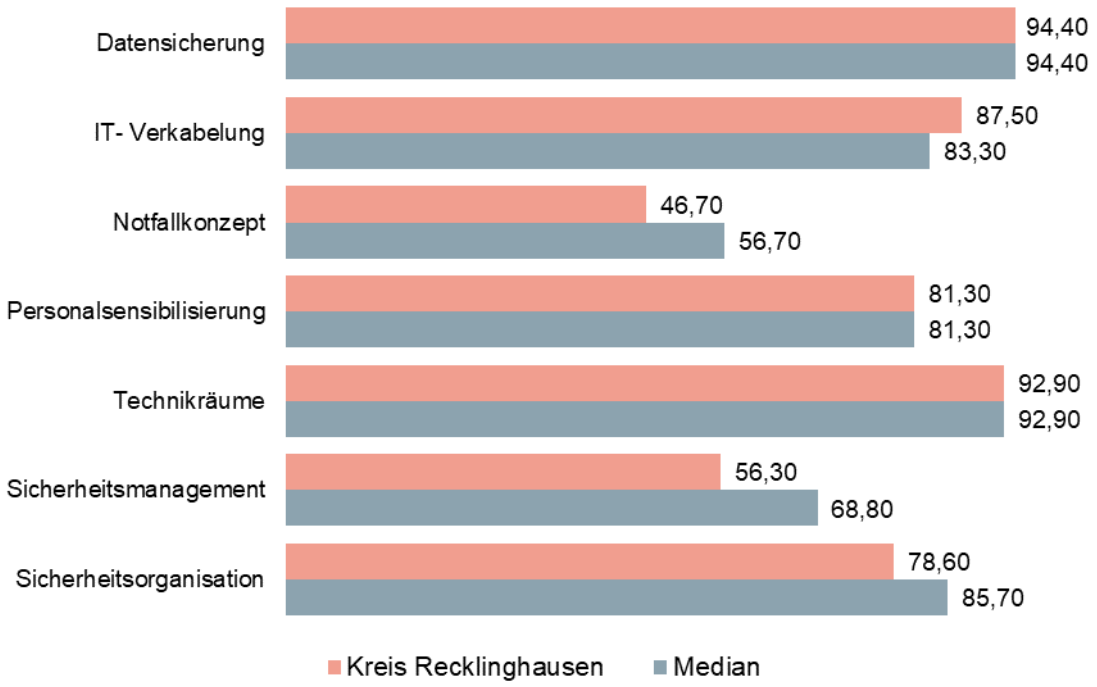
Anteil der erfüllten IT-Sicherheitsanforderungen in Prozent 2022



Mit den umgesetzten Maßnahmen zur IT-Sicherheit nimmt der Kreis Recklinghausen im interkommunalen Vergleich eine Position im oberen Mittelfeld ein. Der mit dieser Prüfung festgestellte Gesamterfüllungsgrad beträgt 77,5 Prozent, der Median liegt derzeit bei 80,6 Prozent.

In den einzelnen Prüfaspekten stellen sich die Ergebnisse für den Kreis Recklinghausen wie folgt dar:

Erfüllungsgrade in den einzelnen IT-Sicherheitsaspekten in Prozent 2022



Das gute Ergebnis des Kreis Recklinghausen resultiert unter anderem aus der sehr strukturierten technischen Infrastruktur.

Um das Ergebnis noch weiter zu verbessern, müssen insbesondere organisatorische Maßnahmen in den Bereichen der Notfallvorsorge und IT-Sicherheitsmanagement ergriffen werden. Im Bereich des IT-Sicherheitsmanagement kann der Kreis hierfür auf einen IT-Sicherheitsbeauftragten der GKD Recklinghausen zurückgreifen.

Den Nachholbedarf im Bereich der Notfallvorsorge hat der Kreis Recklinghausen auch bereits erkannt und in den Stellenplan 2023 zwei Stellen für die IT-Sicherheit eingebracht. Diese personelle Verstärkung soll zunächst dazu dienen, die fehlenden organisatorischen Maßnahmen nachzuholen. Darüber hinaus müssen die erstellten Dokumente regelmäßig aktualisiert werden, um diese an die zukünftigen Gegebenheiten anzupassen.

➔ **Empfehlung**
Der Kreis Recklinghausen sollte weitere organisatorische Maßnahmen in den Bereichen Notfallvorsorge und Sicherheitsmanagement ergreifen. Insbesondere sollte er seine Sicherheitsziele und -strategie festlegen.

5.3.6 Örtliche Rechnungsprüfung

Die örtliche Rechnungsprüfung verfolgt vorrangig das Ziel, die Rechtmäßigkeit, Zweckmäßigkeit und Wirtschaftlichkeit der Verwaltung sicherzustellen. Die IT kann die Prüfungshandlungen unterstützen oder selbst Gegenstand der örtlichen Prüfung sein.

Eine unmittelbare Verpflichtung zur Prüfung der IT ergibt sich aus § 104 Absatz 1 Nummer 3 Gemeindeordnung für das Land Nordrhein-Westfalen (GO NRW) und § 28 Absatz 5 Nummer 1 der Verordnung über das Haushaltswesen der Kommunen im Land Nordrhein-Westfalen (Kommunalhaushaltsverordnung Nordrhein-Westfalen - KomHVO NRW). Demnach muss die örtliche Rechnungsprüfung Fachprogramme im Bereich der Finanzbuchhaltung vor ihrem Einsatz prüfen. Diese Prüfung setzt ab 2021 auf der Konformitätsprüfung der gpaNRW auf. Die örtliche Prüfung zielt auf den rechtskonformen Einsatz der Fachprogramme innerhalb der örtlichen Rahmenbedingungen des Kreises ab.

Auch darüber hinaus kann die örtliche Prüfung erheblich zu einer sicheren, sachgerechten und wirtschaftlichen IT-Bereitstellung beitragen. In diesem Zusammenhang kann sie beispielsweise prüfen, ob technische und organisatorische Sicherheitsmaßnahmen hinreichend umgesetzt werden.

Auf der anderen Seite kann die IT die Prüfhandlungen effizienter machen und somit die Wirksamkeit der örtlichen Rechnungsprüfung stärken bzw. sichern.

Je weiter die Digitalisierung der Verwaltung vorangeschritten ist, desto stärker muss sich die örtliche Rechnungsprüfung mit der Informationstechnik auseinandersetzen. Dies betrifft das „Prüfen mit IT“ ebenso wie das „Prüfen der IT“.

Es ist nicht die Intention der gpaNRW, die Prüfhandlungen der örtlichen Rechnungsprüfung zu bewerten. Vielmehr bewerten wir, inwiefern die örtliche Rechnungsprüfung von der Digitalisierung profitieren kann und ob die Rahmenbedingungen eine sachgerechte Prüfung der IT überhaupt ermöglichen.

→ **Feststellung**
Die Rahmenbedingungen der örtlichen IT-Prüfung des Kreises Recklinghausen sichern die notwendigen Prüfhandlungen gut ab. Die übrigen Prüfhandlungen werden zunehmend mit IT unterstützt.

Damit die örtliche Rechnungsprüfung gute Rahmenbedingungen zum Prüfen der IT und dem Prüfen mit IT erhält, sollte ein Kreis nachstehende Aspekte berücksichtigen:

- *Ein Kreis sollte die interne IT-Prüfung in der örtlichen Rechnungsprüfung verankern. Dies bedingt hinreichende eigene und/oder externe personelle Ressourcen.*
- *Ein Kreis sollte im Rahmen der örtlichen Prüfung unterstützende Fachverfahren einsetzen. Der Grad der IT-Unterstützung bemisst sich am Stand der Digitalisierung in der Verwaltung. Je stärker Verwaltungsabläufe digitalisiert und Akten elektronisch geführt werden, desto höher sind die Anforderungen an IT-gestützte Prüfungen.*
- *Ein Kreis sollte die erforderliche Fachkompetenz in der örtlichen Rechnungsprüfung sicherstellen. Dazu zählt der Umgang mit der IT ebenso wie die Bewertung von IT-Organisation und -Infrastrukturen.*

Das Prüfungsamt des **Kreises Recklinghausen** stellt die notwendigen Prüfungshandlungen der örtlichen IT-Prüfung sicher. Dabei unterstützen Wirtschaftsprüfer und Wirtschaftsprüferinnen den Kreis Recklinghausen. Die nachfolgende Tabelle stellt dar, wie es im Vergleich dazu bei den übrigen Kreisen aussieht.

Überblick über aufgegriffene Prüfaspekte der örtlichen Rechnungsprüfung 2018 bis 2022

Prüfaspekte	Hat der Kreis Recklinghausen diesen Prüfaspekt aufgegriffen?	Wie viele Kreise haben diesen Prüfaspekt mindestens teilweise aufgegriffen?
Programme zur IT-gestützten Buchführung vor ihrer Anwendung	ja	27 von 31
Programme zur IT-gestützten Buchführung im laufenden Einsatz (Updates etc.)	ja	24 von 31
Sonstige einführungsbegleitende Anwendungsprüfungen	ja	20 von 31
Zweckmäßigkeit des IT-Einsatzes gemessen an den gesetzten (Strategie-)Zielen	nein	7 von 31
Wirtschaftlichkeitsberechnungen von Investitionsmaßnahmen im IT-Bereich	ja	5 von 31
Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen über die Analyse von Geschäftsprozessen	nein	6 von 31
Maßnahmen und Regelungen zum Datenschutz	ja	16 von 31
Rollen- und Berechtigungskonzepte	ja	22 von 31
Anwendungslizenzen	teilweise	9 von 31
Weitergehende Aspekte der Informationssicherheit (Technisch organisatorische Regelungen und Maßnahmen, Schutzbedarf der eingesetzten IT-Systeme und Infrastrukturräume, Notfallvorsorge)	ja	13 von 31

Unabhängig von einer gesetzlichen Verpflichtung haben alle oben aufgeführten Prüfaspekte eine praktische Relevanz. Sie können wesentlich dazu beitragen, die IT des Kreises sicher und die zugrundeliegenden Prozesse effizienter zu machen. Es gibt allerdings keinen Prüfaspekt, der von allen Kreisen gleichermaßen zufriedenstellend erfüllt werden kann. Die etwas höheren Quoten bei einzelnen Aspekten sollen nicht darüber hinwegtäuschen, dass dem teils nur ansatzweise Prüfungen zugrunde liegen.

Umso positiver ist das Ergebnis des Kreises Recklinghausen. Im Gegensatz zu vielen anderen Kreisen greift er fast alle Prüfaspekte auf.

Für die örtliche IT-Prüfung nimmt er externe Unterstützung durch Wirtschaftsprüfer und Wirtschaftsprüferinnen in Anspruch. So übernehmen diese die Schnittstellenprüfung, anlassbezogene IT-Prüfungen und auch die weitere laufende IT-Prüfung. Datenschutzrechtliche Aspekte hingegen prüft die örtliche Rechnungsprüfung des Kreises selbst. Zudem hält sie Prüfergebnisse der Wirtschaftsprüfer und Wirtschaftsprüferinnen nach und steigt anlassbezogen in eine vertiefte Nachbetrachtung ein. Sehr positiv ist, dass der Kreis Recklinghausen aktuell eine strukturierte Nachprüfung aufbaut.

Wie in diesem Bericht beschrieben baut der Kreis Recklinghausen sein Prozessmanagement noch auf. Mit steigendem Umsetzungsstand nimmt die Bedeutung dieses Prüfaspektes für die örtliche Rechnungsprüfung zu.

Gegenwärtig berücksichtigt der Kreis Recklinghausen die IT-Prüfung noch indirekt über seine Verwaltungs- und Fachprüfungen. Zum Zeitpunkt unserer Prüfung stellt er jedoch schon einen

Risikoatlas auf, um die örtliche IT- Prüfung zukünftig auch systematisch in seiner Prüfplanung zu verankern.

Die Prüfhandlungen, bei denen die IT nicht selbst im Fokus steht, führt der Kreis Recklinghausen bereits mit IT-Unterstützung durch und setzt dafür ein Fachverfahren ein. Der Fokus liegt gegenwärtig allerdings nur auf Finanzdaten. Über ihr Fachverfahren verschneidet die örtliche Rechnungsprüfung noch keine Finanzdaten mit weiteren Fachdaten. Je stärker die digitale Transformation der Verwaltung vorangeschritten ist, also je größer das digitale Datenvolumen ist, desto größer ist die Notwendigkeit, aber auch das Potenzial von Massendatenanalysen. Grundsätzlich können Massendatenanalysen die Transparenz und den Informationsgehalt von Daten erhöhen und Erkenntnisse bringen, die sonst nicht oder zumindest nur schwer erkannt werden können. Dadurch wäre die örtliche Rechnungsprüfung eher in der Lage, ein breiteres Betrachtungsfeld, in kürzerer Zeit und mit geringerem Personalaufwand nach Auffälligkeiten zu untersuchen.

➔ **Empfehlung**
Der Kreis Recklinghausen sollte bei der digitalen Transformation seiner Verwaltung berücksichtigen, dass prüfungsrelevante Datensätze auch für die örtliche Rechnungsprüfung digital verfügbar sind und über Fachverfahren ausgewertet werden.

5.4 IT an Schulen

Die Digitalisierung der Schulen in NRW besitzt heute eine höhere Priorität als je zuvor. Die Corona-Pandemie hat den diesbezüglichen Nachholbedarf in der landesweiten Schullandschaft deutlich aufgezeigt. Das digital gestützte Lernen und Lehren zählt für viele Schulen während der Pandemie zu den größten Herausforderungen. Eine bedarfsgerechte und funktionierende technische Infrastruktur stehen dabei im Fokus.

Vielerorts muss verstärkt in Infrastruktur und Ausstattung investiert werden, um einen zeitgemäßen Unterricht mit digitalen Werkzeugen gewährleisten zu können. Für diesen schon vor der der Pandemie begonnenen Aufholprozess standen und stehen Fördermittel aus unterschiedlichen Quellen zur Verfügung.

Beispielsweise standen in NRW aus Förderprogrammen im Zeitraum zwischen 2017 und 2020 rund sechs Milliarden Euro zur Verfügung, die auch für Digitalisierungsmaßnahmen in den Schulen genutzt werden konnten. Diese resultieren insbesondere aus dem Programm „Gute Schule 2020“, dem Kommunalinvestitionsfördergesetz des Bundes (KInvFG) sowie der jährlichen Schul- und Bildungspauschale. Darüber hinaus stehen in NRW aktuell über eine Milliarde Euro aus dem zwischen Bund und Ländern beschlossenen „DigitalPakt Schule“ bereit, die ausschließlich in die Digitalisierung der Schulen fließen. Im Rahmen der umfassenden „Digitalstrategie Schule NRW“ stellt das Land NRW für die Weiterentwicklung des schulischen Bildungsbereichs bis 2025 weitere Finanzmittel bereit.

Unabhängig von der Mittelherkunft bedingt die erfolgreiche Digitalisierung der Schulen eine zentrale Konzeption und Koordination. Denn die Aufgabe ist nicht weniger komplex, als es in der Kernverwaltung der Fall ist. Im Gegenteil: Insbesondere die Trennung von „inneren“ und „äußeren“ Schulangelegenheiten macht sie umso anspruchsvoller.

Für die „inneren" Schulangelegenheiten sind die Schulaufsichtsbehörden des Landes NRW zuständig. Unmittelbare Aufsichtsbehörden über die Schulen sind die Bezirksregierungen und die staatlichen Schulämter. In diesem Zusammenhang nehmen die Kreise die Dienst- und Fachaufsicht über die Grundschulen sowie die Fachaufsicht über Hauptschulen und bestimmte Förderschulen wahr.

Teils sind die Kreise für Förderschulen und Berufskollege allerdings selbst als Schulträger auch für die „äußeren" Schulangelegenheiten zuständig. Darunter fallen alle Bereiche, die die Verwaltung, die Schulgebäude und -gelände sowie deren Ausstattung betreffen. Im Hinblick auf die IT haben die Kreise gemäß § 79 des Schulgesetzes NRW (SchulG NRW) eine am allgemeinen Stand der Technik und Informationstechnologie orientierte Sachausstattung zur Verfügung zu stellen.

Das zentrale Ziel der Digitalisierung der Schulen besteht darin, die Voraussetzungen dafür zu schaffen, dass die IT-Ausstattung in qualifizierter Weise in den Unterricht bzw. in die pädagogische Arbeit einbezogen werden kann. Voraussetzung dafür ist wiederum, dass die Prozesse und Abhängigkeiten sowie Möglichkeiten und Grenzen wechselseitig bekannt sind.

Neben der geteilten Verantwortung für die IT-Ausstattung einerseits und den Inhalten andererseits, wird der Digitalisierungsprozess an den Schulen erfahrungsgemäß auch durch die Erwartungshaltung aller Beteiligten und den aus den Förderprogrammen resultierenden Zeitdruck beeinflusst.

Infolgedessen entsteht ein Spannungsfeld zwischen dem pädagogisch Wünschenswerten, dem technisch Machbaren, der Finanzierbarkeit, der zeitlichen Realisierbarkeit sowie den Anforderungen der IT-Sicherheit und des Datenschutzes.

Die gpaNRW prüft anhand ausgewählter Kriterien, mit welchen Ressourcen sowie organisatorischen und konzeptionellen Mitteln die Kreise diesem Spannungsfeld begegnen.

➔ **Feststellung**
Der Kreis Recklinghausen hat einen guten systematischen Steuerungsprozess für die IT-Ausstattung seiner Schulen implementiert. Durch den Austritt eines Berufskollegs aus dem gemeinsamen Verbund ist dieser Prozess jedoch gefährdet. Risiken bestehen zudem durch konzeptionelle Defizite im Bereich der IT-Sicherheit.

Die IT-Ausstattung an den Schulen und deren Betreuung sollten aus einer systematischen Steuerung des Schulträgers, unter der Einbeziehung aller Interessensgruppen, resultieren. Daraus leiten wir folgende Anforderungen ab:

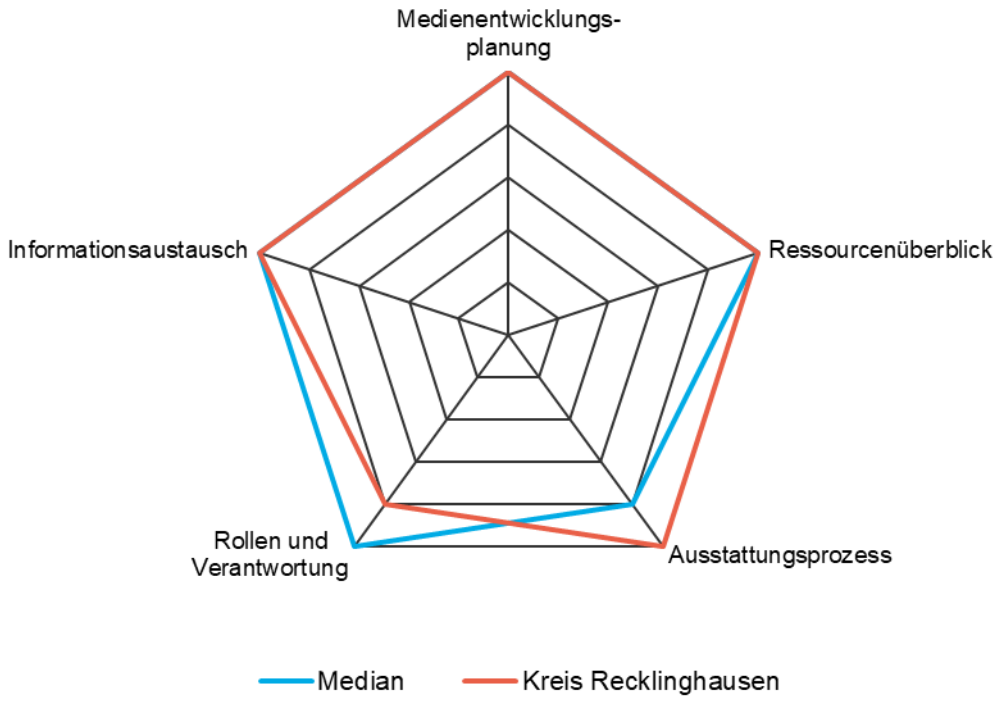
- ***Medienentwicklungsplanung:** Ein Kreis sollte seine Strategie zur Ausstattung der Schulen verbindlich beschreiben und regelmäßig fortschreiben. Die Strategie sollte die pädagogischen Konzepte der Schulen adäquat berücksichtigen. Zudem sollte sie in einer konkreten Projektplanung münden, in der Meilensteine definiert sind.*

- ***Ressourcenüberblick:** Ein Kreis sollte an zentraler Stelle einen schulübergreifenden Überblick über die IT-Ausstattungsgegenstände sowie die resultierenden Kosten besitzen.*

- ***Ausstattungsprozess:*** *Ein Kreis sollte den Prozess der IT-Ausstattung an den Schulen von der Bedarfsmeldung bis hin zur Bezahlung und Einrichtung verbindlich regeln. In diesem Zusammenhang sollte er Standards formulieren, um die Ausstattung so weit wie möglich zu harmonisieren und den Prozess zu vereinfachen.*
- ***Rollen und Verantwortung:*** *Ein Kreis sollte den Support der Schul-IT, insbesondere die Abgrenzung zwischen dem First- und Second-Level-Support, verbindlich regeln. Allen Beteiligten sollten ihre Rollen und die resultierende Verantwortung klar sein. Die Sicherstellung des Supports bedingt zudem hinreichende Personalressourcen.*
- ***Informationsaustausch:*** *Ein Kreis sollte einen regelmäßigen und systematischen Informationsaustausch zwischen allen Beteiligten gewährleisten.*

Das nachstehende Netzdiagramm zeigt die Rahmenbedingungen des **Kreises Recklinghausen** für die Digitalisierung der Schulen. Die Lesart ist ebenso wie auf Seite 5 dargestellt.

Rahmenbedingungen zur Digitalisierung der Schulen 2022



Die Mediane für Medienentwicklungsplanung, Ressourcenüberblick sowie Informationsaustausch sind jeweils deckungsgleich mit den Werten des Kreises Recklinghausen.

→ Die Rahmenbedingungen zur Digitalisierung der Schulen sind beim Kreis Recklinghausen insgesamt gut ausgeprägt. Handlungsbedarfe bei den Rollen und Verantwortlichkeiten sowie im Bereich IT-Sicherheit hat er bereits erkannt.

Der Kreis Recklinghausen hat bei der Digitalisierung seiner Schulen bereits wichtige Meilensteine erreicht. Im Vestischen Berufskollegverbund (VBV) arbeitet er mit seinen Berufskollegs zusammen. In Abstimmung mit den Berufskollegs und entsprechenden Dienstleistern plant der

Kreis Recklinghausen als Schulträger den Einsatz von IT-Infrastruktur und Medien in den Berufskollegs auf der Grundlage seines Medienentwicklungsplans.

Die IT-Ausstattung der Schulen ist vollständig inventarisiert, so dass der Kreis als Schulträger einen schulübergreifenden Überblick über die Ausstattungsgegenstände besitzt.

Die Verfügbarkeit und der Betrieb der IT im VBV basiert auf einem Betriebs- und Supportkonzept. Dabei achtet der Kreis Recklinghausen auf eine möglichst homogene Ausstattung der Schulen. Standardisierte Bausteine bilden die Grundlage für einen Warenkorb, welche die GKD Recklinghausen zentral auf Basis von Rahmenverträgen beschafft. Die im Konzept enthaltenen Instrumente eines Online-Bestellsystems und eines Ticketsystems helfen bei der Umsetzung der abgestimmten Prozesse. Zudem hat eine Arbeitsgruppe des VBV für verschiedene Hardware-Komponenten Standards entwickelt, die sie regelmäßig überarbeitet und der technologischen Entwicklung anpasst. Dies erfolgt in enger Abstimmung mit der GKD Recklinghausen, die diese Systeme über entsprechende Rahmenverträge liefert. Berufsspezifische Speziallösungen bleiben davon unberührt.

Der Kreis Recklinghausen hat die Zuständigkeiten für die IT-Unterstützung noch nicht abschließend geregelt. Nach dem Betriebs- und Supportkonzept übernehmen die Berufskollegs grundsätzlich den First-Level-Support sowohl für die pädagogischen Netze als auch für die Verwaltungsnetze. Alle Aufgaben des Betriebs- und Supports der technischen Ausstattung, die nicht von den Berufskollegs selbst wahrgenommen werden können, übernimmt die GKD Recklinghausen als IT-Dienstleister (Second-Level-Support) im Sinne eines Generalunternehmers. Auch unter Berücksichtigung der Kompetenzen der Schulen schärft der Kreis Recklinghausen aktuell aus, welche konkreten Aufgaben im Sinne des Grundkonzeptes von den Berufskollegs und welche Aufgaben von der GKD Recklinghausen ausgeübt werden.

Ein regelmäßiger und systematischer Informationsaustausch ist beim Kreis Recklinghausen sehr gut umgesetzt. So treffen sich regelmäßig verschiedene Gremien. Die Steuerungsgruppe des VBV besteht aus den Schulleitungen und Stellvertretungen sowie dem Kreis als Schulträger. Sie fungiert als Entscheidungsorgan für den VBV. In der Arbeitsgruppe IT sind Fach- und Bereichslehrkräfte der Schulen, Fachvertretungen des Schulträgers sowie die GKD Recklinghausen vertreten. Die Arbeitsgruppe setzt die Entscheidungen der Steuerungsgruppe operativ um. Flankierend findet alle vier Wochen eine Schulleiterkonferenz statt. Über die Stelle der IT-Fachberatung, die für die Digitalisierung der Schulen zuständig ist, und über das gesamte Schulverwaltungsteam des Kreises Recklinghausen ist zudem die weitere regelmäßige Kommunikation sichergestellt.

Der Kreis Recklinghausen hat nach eigenen Angaben bereits damit begonnen, IT-Sicherheitsleitlinien sowie ein Sicherheitskonzept zu erarbeiten. So hat er vor kurzem die Zentralisierung gemeinsamer Anwendungen unter dem Sicherheitskonzept eines Rechenzentrums initiiert und wird dies unter dem Projekt „Zentraler Verwaltungsserver“ umsetzen. Auch hier erfolgt eine enge Zusammenarbeit mit der GKD Recklinghausen, die den Kreis in Sicherheitsfragen berät.

➔ **Empfehlung**
Der Kreis Recklinghausen sollte den bereits initiierten Konzeptionsprozess mit Priorität fortsetzen und für seine Schulen IT-Sicherheitsrichtlinien sowie ein daraus abgeleitetes Sicherheitskonzept erstellen.

Eines der insgesamt acht Berufskollegs ist mittlerweile aus dem VBV ausgestiegen. Am IT-Arbeitskreis nehmen Vertreterinnen und Vertreter dieses Berufskollegs nunmehr als Gäste teil. Der Austritt gefährdet den bisher gut aufgestellten zentralen Steuerungsprozess auf Seiten des Kreises Recklinghausen. Aber auch für das Berufskolleg selbst bestehen durch die eigenständige Aufgabenwahrnehmung Risiken. Je mehr das Berufskolleg auf eigene IT-Lösungen setzt, desto weniger kann es beispielsweise von gemeinsam entwickelten IT-Sicherheitsgrundlagen profitieren.

➔ **Empfehlung**
Der Kreis Recklinghausen sollte die Gründe für den Austritt des Berufskollegs näher beleuchten und nach Möglichkeiten einer weiteren Zusammenarbeit suchen.

5.5 Anlage: Ergänzende Tabellen

Tabelle 1: Zusammenstellung der Feststellungen und Empfehlungen der gpaNRW zur überörtlichen Prüfung 2022/2023 - Informationstechnik

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
IT-Profil					
F1	Das gewählte Betriebsmodell bietet dem Kreis Recklinghausen eine gute Grundlage für eine wirtschaftliche und sachgerechte IT-Bereitstellung. Die zielgerichtete Aufgabenerfüllung ist allerdings dadurch gefährdet, dass sie nicht hinreichend formalisiert ist.	155	E1	Der Kreis Recklinghausen sollte die bereits vorhandenen strategischen Grundlagen ausbauen und in einer eigenen Gesamtstrategie bündeln.	157
F2	Der digitalen Transformation des Kreises Recklinghausen fehlt eine umfassende strategische Grundlage. Dadurch ist der langfristige Erfolg gefährdet.	166	E2	Die gpaNRW bestärkt den Kreis Recklinghausen darin, seinen bereits initiierten Prozess zur Strategiekonzeption mit Priorität zum Abschluss zu bringen und die Beschäftigten systematisch einzubinden.	167
F3	Der Kreis Recklinghausen erfüllt die geprüften rechtlichen Anforderungen. Er wird deren Intention aber noch nicht in vollem Umfang gerecht. Die zielgerichtete Umsetzung des OZG ist noch nicht hinreichend abgesichert.	167	E3.1	Der Kreis Recklinghausen sollte bei der GKD Recklinghausen darauf hinwirken, dass elektronische Rechnungen automatisiert in das Finanzverfahren übertragen werden können.	168
			E3.2	Der Kreis Recklinghausen sollte weiter daran arbeiten, mehr Verwaltungsleistungen online anzubieten. Dabei sollte er seinen Weg zur Umsetzung des OZG verbindlich in einer Roadmap abbilden.	168
F4	Der Kreis Recklinghausen hat einen Prozess für die Bearbeitung seiner Eingangsrechnungen implementiert, der gut technisch unterstützt wird. Dennoch bestehen Ansatzpunkte, den Workflow weiter zu optimieren.	169	E4.1	Der Kreis Recklinghausen sollte die Kreditorendaten im Finanzverfahren zusammenführen und zentral verwalten.	171
			E4.2	Der Kreis Recklinghausen sollte prüfen, ob aktuell noch manuell durchgeführte Dateneingaben und Prüfschritte über das Auftrags- und Bestellwesen weiter automatisiert werden können.	171
F5	Über die verpflichtenden Aspekte der Digitalisierung hinaus, hat der Kreis Recklinghausen begonnen, seine Verwaltung zu digitalisieren. Die teilweise noch fehlende Formalisierung gefährdet den weiteren Fortschritt.	171	E5	Aufbauend auf seiner Einzelmaßnahmenplanung sollte der Kreis Recklinghausen einen verbindlichen Projektplan zur verwaltungsweiten Einführung der E-Akte erarbeiten.	172

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
F6	Das Prozessmanagement des Kreises Recklinghausen befindet sich im Aufbau. Gegenwärtig fehlt es noch an zentralen Vorgaben, um den Ansprüchen der digitalen Transformation in vollem Umfang gerecht werden zu können.	173	E6.1	Der Kreis Recklinghausen sollte eine verbindliche, verwaltungsweite Strategie für das Prozessmanagement entwickeln und auf dieser Grundlage den Personalbedarf bemessen.	174
			E6.2	Aufbauend auf den Erfahrungen im Pilotbereich sollte der Kreis Recklinghausen seine Verwaltungsprozesse identifizieren und verbindliche Regelungen zu Prozessanalysen aufstellen.	175
			E6.3	Der Kreis Recklinghausen sollte Prozessbeschreibungen systematisch nutzen, um Anforderungen an Fachverfahren zu definieren.	175
F7	Der Kreis Recklinghausen stellt eine weitgehend sichere IT-Infrastruktur bereit. Gleichwohl bestehen noch konzeptionelle Ansatzpunkte, das Sicherheitsniveau weiter zu erhöhen.	176	E7	Der Kreis Recklinghausen sollte weitere organisatorische Maßnahmen in den Bereichen Notfallvorsorge und Sicherheitsmanagement ergreifen. Insbesondere sollte er seine Sicherheitsziele und -strategie festlegen.	177
F8	Die Rahmenbedingungen der örtlichen IT-Prüfung des Kreises Recklinghausen sichern die notwendigen Prüfhandlungen gut ab. Die übrigen Prüfhandlungen werden zunehmend mit IT unterstützt.	178	E8	Der Kreis Recklinghausen sollte bei der digitalen Transformation seiner Verwaltung berücksichtigen, dass prüfungsrelevante Datensätze auch für die örtliche Rechnungsprüfung digital verfügbar sind und über Fachverfahren ausgewertet werden.	180
IT an Schulen					
F9	Der Kreis Recklinghausen hat einen guten systematischen Steuerungsprozess für die IT-Ausstattung seiner Schulen implementiert. Durch den Austritt eines Berufskollegs aus dem gemeinsamen Verbund ist dieser Prozess jedoch gefährdet. Risiken bestehen zudem durch konzeptionelle Defizite im Bereich der IT-Sicherheit.	181	E9.1	Der Kreis Recklinghausen sollte den bereits initiierten Konzeptionsprozess mit Priorität fortsetzen und für seine Schulen IT-Sicherheitsrichtlinien sowie ein daraus abgeleitetes Sicherheitskonzept erstellen.	183
			E9.2	Der Kreis Recklinghausen sollte die Gründe für den Austritt des Berufskollegs näher beleuchten und nach Möglichkeiten einer weiteren Zusammenarbeit suchen.	184

6. Hilfe zur Pflege

6.1 Managementübersicht

Die wesentlichen Ergebnisse der überörtlichen Prüfung des Kreises Recklinghausen im Prüfgebiet Hilfe zur Pflege 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 erfolgt zum Zeitpunkt der Corona-Pandemie. Die verhängten Maßnahmen zur Eindämmung der Pandemie haben Auswirkungen auf zahlreiche Lebens- und Gesellschaftsbereiche. Auch die Hilfe zur Pflege ist hiervon betroffen. Es ist derzeit nicht abschätzbar und beurteilbar, wie sich die Auswirkungen der Pandemie künftig auf die Fallzahlen und Aufwendungen in der Hilfe zur Pflege auswirken werden.

Hilfe zur Pflege

Die hohe Altersstruktur im **Kreis Recklinghausen** wirkt sich strukturell belastend für den Bereich Hilfe zur Pflege aus. Dies erfordert eine gute Steuerung. Der Anteil der über 65-Jährigen ist bereits 2020 sehr hoch und wird weiter steigen. Damit wird auch die Zahl der potenziell Pflegebedürftigen weiter zunehmen. Gleichzeitig sinkt die Zahl in der Altersgruppe der potenziell Pflegenden. Das kann zukünftig dazu führen, dass verstärkt stationäre Angebote in Anspruch genommen werden. Durch die unterdurchschnittliche Kaufkraft besteht hierdurch die Gefahr, dass vermehrt unterstützende Sozialleistungen beantragt werden müssen.

Im Kreis besteht eine sehr **hohe Leistungsdichte**. Besonders die hohe Zahl stationärer Leistungsbezieher belastet den Haushalt. Dies ist auch auf die eingeschränkte Heimnotwendigkeitsprüfung bis 2020 zurückzuführen. Die **Transferaufwendungen je Leistungsbezieher** sind zwar relativ gering. In der Summe ist die Belastung des Kreishaushalts durch die Zahl der Leistungsbezieher dennoch hoch.

Der Haushalt wird teilweise durch **Erträge aus privatrechtlichen Ansprüchen** entlastet. Hier schöpft der Kreis Recklinghausen aber nicht das gesamte Potenzial aus: Durch die kreisangehörigen Kommunen werden keine Ansprüche ambulanter Leistungsbezieher verfolgt. Vor allem bei der steigenden Zahl an Leistungsbeziehern in ambulanten Wohngemeinschaften liegen hier Potenziale.

Um im Sinne des Grundsatzes **„ambulant vor stationär“** zu steuern, sollte der Kreis Recklinghausen die ambulante Pflege weiter fördern. Dies erfolgt durch eine Pflege- und Wohnberatung sowie durch das Vorhalten einer passenden Pflegeinfrastruktur. Gerade bei den teilstationären Angeboten wie der Kurzzeitpflege sieht der Kreis einen zusätzlichen Bedarf. Aber auch zur Sicherung der stationären Pflege werden zukünftig weitere Einrichtungen benötigt. Um Investoren nicht einzuschränken, verzichtet der Kreis seit 2021 auf eine verbindliche Pflegeplanung.

Bewohner von stationären Einrichtungen werden durch die Regelungen des **Wohn- und Teilhabegesetzes (WTG)** geschützt. Aufgrund der gestiegenen Arbeitsbelastung hat der Kreis die Personalausstattung bereits ausgeweitet. Für die anstehende Ausweitung des Geltungsbereichs 2023 wurden zwei weitere Stellen eingeplant.

6.2 Inhalte, Ziele und Methodik

Das Handlungsfeld Hilfe zur Pflege umfasst nach der Definition der gpaNRW folgende Aufgabenfelder:

- Hilfe zur Pflege außerhalb von Einrichtungen (ambulant) und in Einrichtungen (stationär),
- Hilfe zur Pflege für Bestandsfälle unterhalb des Pflegegrades 2 nach anderen Rechtsgrundlagen (z. B. §§ 27, 27a, 27b, 70, 71, 73 SGB XII),
- Pflege- und Wohnberatung,
- Wohn- und Teilhabegesetz-Behörde (WTG-Behörde, ehemals Heimaufsicht),
- Pflegewohngeld (§ 14 APG NRW[9]),
- Investitionskostenzuschüsse für ambulante Dienste (§ 12 APG NRW) und
- Investitionskostenzuschüsse für teilstationäre Dienste (§ 13 APG NRW).

Nicht erfasst werden die Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung und die Hilfe zum Lebensunterhalt.

Ziel der Prüfung ist es, auf eventuelle Risiken für den Haushalt aufmerksam zu machen, Steuerungs- und Optimierungsmöglichkeiten aufzuzeigen sowie auf Wirkungsmechanismen hinzuweisen, um die Kosten bei bedarfsgerechter Versorgung möglichst niedrig zu halten. Im Fokus der Betrachtung steht ein wirtschaftlicher Ressourceneinsatz unter Berücksichtigung fachlicher Standards der Aufgabenerfüllung.

Dazu analysiert die gpaNRW die Erträge und Aufwendungen sowie die Personalausstattung mithilfe von interkommunalen Kennzahlenvergleichen. Die vergleichende Darstellung der Kennzahlen schafft Transparenz und ermöglicht eine Standortbestimmung unter den Kreisen in NRW. Auch die Entwicklung der Anzahl der Leistungsbeziehenden ist Bestandteil der Betrachtung.

Für die tiefergehende Analyse bezieht die gpaNRW das Finanz- und Fachcontrolling im Sozialamt und die Steuerung der Leistungsgewährung sowie der Pflegelandschaft in die Prüfung ein. Hierfür wertet die gpaNRW örtliche Unterlagen und Ergebnisse aus Gesprächen aus.

[9] Gesetz zur Weiterentwicklung des Landespflegerechtes und Sicherung einer unterstützenden Infrastruktur für ältere Menschen, pflegebedürftige Menschen und deren Angehörige (Alten- und Pflegegesetz Nordrhein-Westfalen - APG NRW)

6.3 Demografische Entwicklung

Die Bedeutung der Hilfe zur Pflege nimmt wegen der wachsenden Alterung der Gesellschaft zu. Mit zunehmendem Alter steigt die Wahrscheinlichkeit pflegebedürftig zu sein.

Neben der demografischen Entwicklung wirken sich die gesellschaftlichen Entwicklungen auf die Art der Leistung, die Betreuung und die Unterbringung in der Hilfe zur Pflege aus. Der Anteil der ausschließlich durch Familienangehörige versorgten pflegebedürftigen Menschen wird mittel- bis langfristig weiter abnehmen. Einige der Gründe hierfür sind:

- Die Anzahl älterer Menschen nimmt tatsächlich und prozentual zu.
- Der Anteil älterer Menschen ohne familiären Hintergrund steigt.
- Die Familienstrukturen sind anders als früher (weniger Kinder, räumliche Entfernung).
- Pflegebedürftige können durch professionelle Unterstützung länger in ihren Wohnungen bleiben.
- Der Anteil dementer oder hochbetagter Pflegebedürftiger wächst.
- Die unterschiedliche Angebotsstruktur der Träger wirkt sich auf die Art der Versorgung der pflegebedürftigen Menschen aus.

Bevölkerungsstruktur 2020

Kennzahl	Kreis Recklinghausen	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Anteil EW von 45 bis unter 65 Jahre an der Gesamtbevölkerung in Prozent	31,02	27,52	30,51	30,78	31,33	32,30	31
Anteil EW ab 65 bis unter 80 Jahre an der Gesamtbevölkerung in Prozent	15,86	12,70	14,57	14,97	15,41	16,29	31
Anteil EW ab 80 Jahren an der Gesamtbevölkerung in Prozent	7,22	5,67	6,48	6,91	7,35	7,88	31

Quelle: IT.NRW

Die Altersstruktur im **Kreis Recklinghausen** ist vergleichsweise alt. Alle hier dargestellten Altersgruppen sind im interkommunalen Vergleich überdurchschnittlich. Belastend ist dies bei den über 65-Jährigen. In dieser Altersgruppe ist der Anteil der Pflegebedürftigen höher als bei jüngeren Einwohnern. Damit ist auch die Zahl der potenziell Pflegebedürftigen höher. Bis zu einem gewissen Teil ausgleichend ist der Anteil der 45- bis unter 65-Jährigen. Hierbei handelt es sich um die arbeitende Generation sowie um die Kinder der möglicherweise Pflegebedürftigen. Ein hoher Anteil in dieser Altersgruppe kann sich auch positiv auf den Anteil der häuslichen Pflege

auswirken. Da jedoch im deutlich geringeren Umfang durch Angehörige gepflegt wird als früher (unter anderem durch die gestiegene Frauenerwerbsquote), muss sich ein hoher Anteil in dieser Altersgruppe nicht unbedingt entlastend auswirken.

Entscheidend für das Gesamtbild ist auch die zukünftige Entwicklung der Altersgruppen. Wie entwickelt sich die Zahl der potenziell Pflegebedürftigen? Aber auch ein Blick auf die Zahl der potenziell Pflegenden sollte bei der Betrachtung eine Rolle spielen.

Bevölkerungsprognose 2025 und 2040

Kennzahl	Kreis Recklinghausen	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Anteil EW von 45 bis unter 65 Jahre an der Gesamtbevölkerung 2025 in Prozent	29,06	25,56	28,91	29,07	29,49	30,41	31
Anteil EW von 45 bis unter 65 Jahre an der Gesamtbevölkerung 2040 in Prozent	25,49	22,41	25,09	25,32	25,61	26,48	31
Anteil EW von 65 bis unter 80 Jahre an der Gesamtbevölkerung 2025 in Prozent	17,57	14,66	15,93	16,37	16,95	18,06	31
Anteil EW von 65 bis unter 80 Jahre an der Gesamtbevölkerung 2040 in Prozent	20,54	17,44	20,08	20,76	21,23	22,55	31
Anteil EW ab 80 Jahre an der Gesamtbevölkerung 2025 in Prozent	7,61	6,11	7,01	7,51	7,88	9,00	31
Anteil EW ab 80 Jahre an der Gesamtbevölkerung 2040 in Prozent	10,18	8,44	9,30	9,82	10,14	11,16	31

Quelle: IT.NRW

Wie in allen Kreisen in Nordrhein-Westfalen sinkt der Anteil der unter 65-Jährigen bis 2040 deutlich ab. Im Kreis Recklinghausen geschieht dies im ähnlichen Maß wie in den anderen Vergleichskreisen. Im interkommunalen Vergleich ordnet sich der Kreis weiterhin beim Median ein. Anders sieht es bei der Altersgruppe der über 65-Jährigen aus. Dieser Anteil steigt in den nächsten Jahren an. Vor allem die Gruppe der Einwohner ab 80 Jahre steigt stärker als in anderen Kreisen.

Die hohe Altersstruktur im Kreis bedingt eine hohe Zahl an Pflegebedürftigen. Aber nicht jeder Pflegebedürftige ist auch auf unterstützende Leistungen nach dem 7. Kapitel SGB XII angewiesen. Das Risiko, Hilfe zur Pflege beantragen zu müssen, ist bei Leistungsbeziehern aus dem 4. Kapitel SGB XII, die bereits über 65 Jahre alt sind, deutlich erhöht. Seit 2017 ist die Anzahl der Leistungsbezieher im Kreis Recklinghausen nur leicht gestiegen (fünf Prozent). Im Eckjahresvergleich 2017/2020 sind es 283 Leistungsbezieher mehr.

Inwieweit heute und auch zukünftig Pflegebedürftige Leistungen der Hilfe zur Pflege außerhalb und in Einrichtungen nach dem 7. Kapitel SGB XII sowie Pflegewohngeld in Anspruch nehmen müssen, hängt auch von den sozialen Strukturen ab. Indikatoren hierfür sind zum Beispiel die SGB II-Quote, die Kaufkraft der Einwohner oder die Arbeitslosenquote. Ein Blick auf die einzelnen Faktoren bietet kein Gesamtbild. Die höchste SGB II-Quote in Nordrhein-Westfalen deutet

aber zumindest daraufhin, dass im hohen Maß soziale Leistungen für den Lebensunterhalt in Anspruch genommen werden müssen. Somit können auch mit größerer Wahrscheinlichkeit kaum Reserven für eine spätere Pflegebedürftigkeit aufgebaut werden.

Die demografischen Faktoren wirken sich eher belastend für den Kreis Recklinghausen aus. Prognostisch werden sich diese durch die alternde Gesellschaft weiter verschlechtern. Inwieweit der Haushalt bereits aktuell durch die Hilfe zur Pflege belastet wird, welche Faktoren einen Einfluss darauf haben und wie der Kreis damit umgeht, erarbeiten wir in den folgenden Kapiteln.

6.4 Fehlbetrag und Einflussfaktoren

6.4.1 Fehlbetrag Hilfe zur Pflege

Der Fehlbetrag stellt den Ressourcenverbrauch für die Pflichtaufgabe dar, der je nach Buchungspraxis in den Kreisen unterschiedlich ausfallen kann. Die gpaNRW berücksichtigt an dieser Stelle neben der Leistungsgewährung nach dem 7. Kapitel SGB XII auch die verwandten Aufgaben der WTG-Behörde sowie die Pflege- und Wohnberatung.

Der **Kreis Recklinghausen** hat die ambulanten Leistungen der Hilfe zur Pflege an die kreisangehörigen Kommunen delegiert. Somit ist der Personaleinsatz geringer, als wenn er die Aufgabe Hilfe zur Pflege vollumfänglich selbst wahrnehmen würde. Durch die Delegation sind die Personalaufwendungen bei den kreisangehörigen Kommunen höher. Die Kreisumlage fällt dafür geringer aus. Die Pflege- und Wohnberatung erfolgt über Wohlfahrtsverbände im Kreis Recklinghausen sowie das „Beratungs- und Infocenter Pflege“ des Kreises.

Fehlbetrag Hilfe zur Pflege Kreis Recklinghausen 2017 bis 2020

Kennzahlen	2017	2018	2019	2020
ordentliche Erträge HzP in Mio. Euro	6,13	7,45	7,03	7,60
ordentliche Aufwendungen HzP in Mio. Euro	87,57	93,93	93,37	96,76
Fehlbetrag HzP in Mio. Euro	**81,44**	**86,48**	**86,34**	**89,16**
Fehlbetrag HzP je Einwohner ab 65 Jahre in Euro	**593**	**624**	**616**	**629**

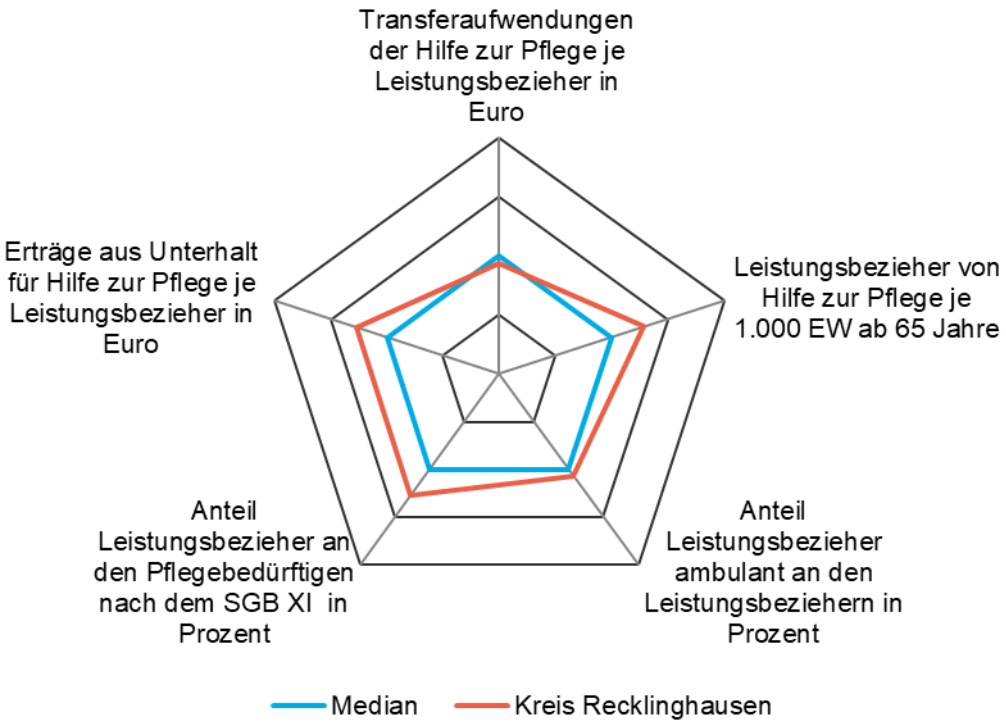
Der Fehlbetrag ist nahezu durchgängig weiter angestiegen. Das ist auf die steigenden allgemeinen Aufwendungen zurückzuführen. Faktoren, die für diese Steigerung eine Rolle spielen, analysiert die gpaNRW im folgenden Kapitel.

6.4.2 Einflussfaktoren Fehlbetrag Hilfe zur Pflege

Der Fehlbetrag wird von verschiedenen Faktoren beeinflusst. Hierzu zählen beispielsweise die Leistungsdichte, die Aufwendungen je Leistungsbezieher und die ambulante Quote.

Mit Hilfe geeigneter Steuerungsmaßnahmen sollte der Kreis den Fehlbetrag Hilfe zur Pflege unter Berücksichtigung einer bedarfsgerechten Versorgung so niedrig wie möglich halten. Geeignete Steuerungsmaßnahmen umfassen beispielsweise eine gute Zugangssteuerung, präventive Maßnahmen und beratende Angebote sowie die Beachtung des Nachrangprinzips der Sozialhilfe.

Einflussfaktoren Fehlbetrag Hilfe zur Pflege 2020



Der Index (blaue Linie) bildet den Median der obigen Kennzahlen im interkommunalen Vergleich ab. Die rote Linie stellt die Positionierung des Kreises im Verhältnis zum Index dar. Dabei bildet ein Wert des **Kreises Recklinghausen** außerhalb des Index einen höheren und innerhalb einen niedrigeren Wert als der Index ab.

Die Kennzahlen des dargestellten Netzdiagramms beeinflussen nicht nur den Fehlbetrag Hilfe zur Pflege, sondern weisen auch untereinander deutliche Zusammenhänge auf. Die Kennzahl „Transferaufwendungen Hilfe zur Pflege je Leistungsbezieher“ kann beispielsweise maßgeblich von der Kennzahl „Ambulante Quote“ beeinflusst werden. Die dargestellten Einflussfaktoren sind im unterschiedlichen Ausmaß steuerbar. Die strukturellen Zusammenhänge sowie die Steuerbarkeit stellt die gpaNRW im Folgenden genauer dar. Dazu zählen:

- Eine Pflege- und Wohnberatung mit dem Einsatz von Pflegefachkräften, die pflegebedürftige Menschen und ihre Angehörigen umfangreich berät.
- Eine Steuerung der Pflegelandschaft durch die kommunale Pflegeplanung, um eine bedarfsgerechte Infrastruktur vorzuhalten.

- Ein Fach- und Finanzcontrolling mit entsprechenden Kennzahlen, die Optimierungs- und Steuerungsmöglichkeiten in finanzieller und fachlicher Hinsicht aufzeigen.

Daneben hat auch die Veränderung der Gesetzeslage unmittelbar Einfluss auf den Fehlbetrag. In den vergangenen Jahren gab es immer mal wieder mehr oder weniger umfangreiche Reformen der Pflege. In den Jahren 2015 bis 2017 insbesondere durch die Einführung der Pflegestärkungsgesetze I-III und durch die die Pflegereform. Diese ist im Prüfzeitraum in drei Schritten umgesetzt worden:

- In 2017 mit der Einführung des EEE (einrichtungseinheitliche Eigenanteil),
- die Einführung des Angehörigenentlastungsgesetzes in 2020 und
- in 2022 die Einführung des § 43c SGB XI mit der Zahlung eines Leistungszuschlages.

Diese haben einerseits zu einer Entlastung der örtlichen Sozialhilfeträger durch beispielsweise höhere Leistungen der Pflegeversicherung geführt. Andererseits hatte diese aber auch eine Belastung der örtlichen Sozialhilfeträger zur Folge. So sind durch das Angehörigenentlastungsgesetz die Erträge aus der Heranziehung von Unterhaltspflichtigen nahezu entfallen.

Der in 2022 eingeführte Leistungszuschlag führt zu einer Entlastung des Haushaltes des Kreises bei den stationären Transferaufwendungen der Hilfe zur Pflege. Gemäß dem § 43c SGB XI wird der Eigenanteil bei Pflegebedürftigkeit begrenzt und in einer Staffelung günstiger für den Pflegebedürftigen. Ein zeitlich gestaffelter Leistungszuschlag von der Pflegekasse soll die Eigenbelastung schrittweise reduzieren. Bei aufstockender Hilfe zur Pflege in Einrichtungen kann diese Regelung somit auch zu einer Entlastung der Sozialhilfe führen. Bereits 2022 ist dieser entlastende Effekt für die Hilfe zur Pflege spürbar. Dem steht eine geplante tarifliche Erhöhung der Beschäftigten in ambulanten und stationären Einrichtungen gegenüber. Die Aufwendungen für die ambulante und stationäre Pflege können sich dadurch langfristig wieder erhöhen. Wie lang die Einsparungen beim Kreis Recklinghausen überwiegen, bleibt daher abzuwarten.

2023 wird die Einführung des sogenannten Bürgergeldes möglicherweise Auswirkungen auf den Bereich Hilfe zur Pflege haben. Vor allem ein höheres Schonvermögen könnte zu einem früheren Einsetzen von Sozialleistungen im Alter führen. Die genaue Ausgestaltung und die langfristigen Auswirkungen lassen sich aktuell noch nicht absehen.

Die Entwicklung der einzelnen Kennzahlen des Netzdiagrammes werden in der Zeitreihe der Jahre 2017 bis 2020 im Anhang zu diesem Berichtsteil dargestellt.

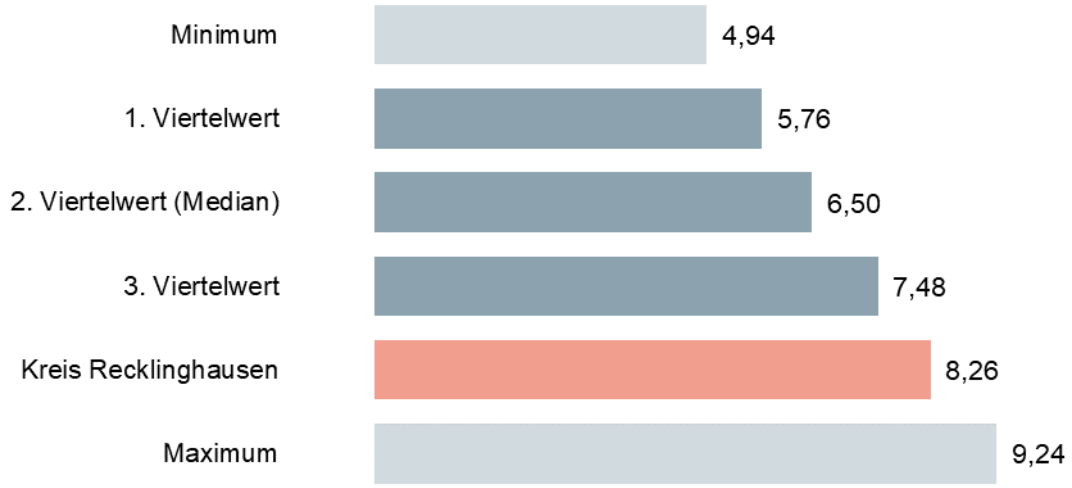
6.4.2.1 Anteil Leistungsbezieher SGB XII an den Pflegebedürftigen nach dem SGB XI in Prozent

➔ Im Kreis Recklinghausen sind verhältnismäßig viele Pflegebedürftige auf unterstützende Leistungen nach dem 7. Kapitel SGB XII angewiesen. Aufgrund der unterdurchschnittlichen Kaufkraft stehen den Pflegebedürftigen im Kreis nur geringe Mittel zur Verfügung, um diese für die Pflegekosten einzusetzen.

Leistungen der Pflegeversicherung sind im SGB XI geregelt. Diese haben Vorrang gegenüber den Leistungen des SGB XII. Das SGB XII tritt für Leistungen ein, die das SGB XI nicht abdeckt. Die Leistungsbezieher des SGB XII erhalten in der Regel auch Leistungen nach dem

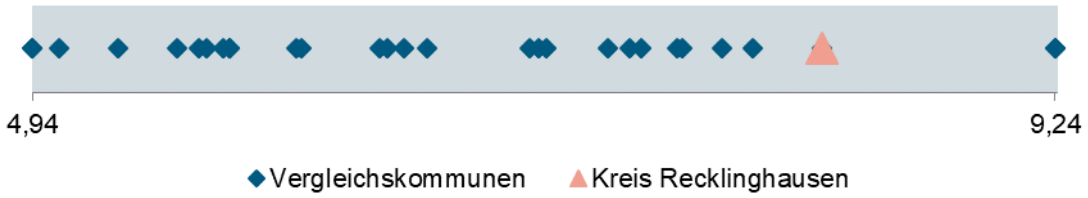
SGB XI. Eine Ausnahme stellen lediglich die nicht-versicherten Personen dar. Die Kennzahl „Anteil Leistungsbezieher an den Pflegebedürftigen nach dem SGB XI in Prozent“ stellt die Anzahl der SGB XI-Empfänger und Empfängerinnen ins Verhältnis zu den Leistungsbeziehern, die SGB XII-Leistungen erhalten.

Anteil Leistungsbezieher an den Pflegebedürftigen nach dem SGB XI in Prozent 2020



Pflegebedürftige lt. Pflegestatistik SGB XI 2019 (IT.NRW)

In den interkommunalen Vergleich sind 27 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



Im Kreis Recklinghausen sind mehr als acht von 100 Pflegebedürftigen auf unterstützende Leistungen nach dem 7. Kapitel SGB XII angewiesen. Nur in einem Kreis liegt der Anteil noch höher. Dies kann in einer niedrigen Einkommensstruktur, aber auch in hohen Pflegekosten begründet sein. Die höchste SGB II-Quote in Nordrhein-Westfalen spricht für Ersteres. Auch die durchschnittliche Kaufkraft ist ein Anhaltspunkt. Haben die Einwohner nur eine geringe Kaufkraft, reichen die Einkünfte oftmals nicht aus, um die Pflege aus eigenen Mitteln zu bestreiten. Die Kaufkraft hat indirekt auch Auswirkungen auf das Vermögen, das zur Pflege eingesetzt werden kann. Die durchschnittliche Kaufkraft 2020 liegt bei 22.400 Euro. Mehr als Dreiviertel der übrigen Kreise haben eine höhere Kaufkraft (Median: 22.956 Euro). Die Einwohner des Kreises haben somit weniger freies Einkommen zur Verfügung als die meisten anderen Einwohner in

den Landkreisen Nordrhein-Westfalens. Kreisfreie Städte sind in diesem Vergleich nicht enthalten. Im Kreis Recklinghausen ist dies auch auf den Strukturwandel im Ruhrgebiet zurückzuführen. Unter anderem die Schließung von Zechen hat zu einer höheren Arbeitslosigkeit und damit auch einer niedrigeren Kaufkraft geführt.

Neben der geringen Kaufkraft spielen auch die Pflegekosten eine Rolle. Ein Indiz ist hierfür der einrichtungseinheitliche Eigenanteil (EEE). Dieser ist von den Bewohnern von Pflegeeinrichtungen zusätzlich zu Unterkunft und Verpflegung sowie den Investitionskosten zu zahlen. Er wird unabhängig von Pflegegraden für eine Einrichtung festgelegt. Betrachtet man den EEE 2021, liegt der Durchschnitt im Kreis Recklinghausen über dem Durchschnitt im Gebiet des Landschaftsverbandes Westfalen-Lippe. Die stationären Pflegekosten können somit zum hohen Anteil an Sozialleistungsempfängern an den Pflegebedürftigen beitragen. Weitere Ausführungen hierzu finden sich im Abschnitt „Aufwendungen Hilfe zur Pflege“.

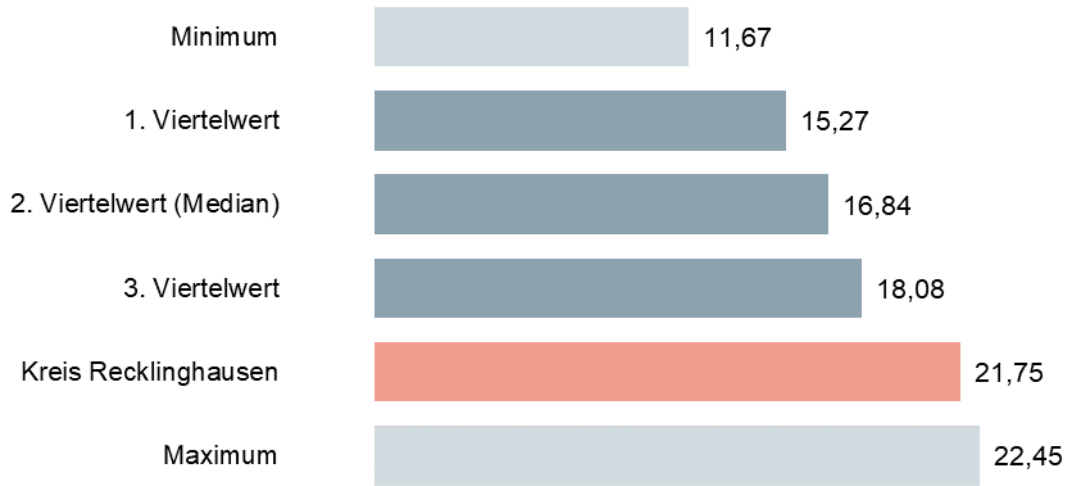
Ob auch in absoluten Zahlen viele Einwohner unterstützende Leistungen nach dem 7. Kapitel SGB XII beziehen, erkennt man an der Leistungsdichte.

6.4.2.2 Leistungsdichte

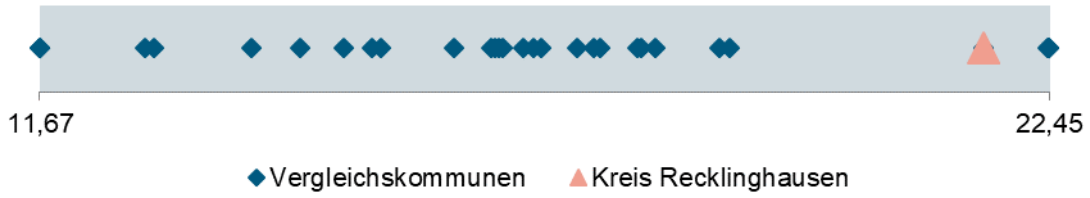
➔ **Feststellung**
Im Kreis Recklinghausen gibt es viele Leistungsbezieher der Hilfe zur Pflege. Vor allem in der stationären Pflege gibt es mehr Leistungsbezieher als in anderen Kreisen. Das ist auch auf die eingeschränkte Heimnotwendigkeitsprüfung der Vorjahre zurückzuführen.

Die gpaNRW definiert die Leistungsdichte als Anzahl der Leistungsbezieher von Hilfe zur Pflege je 1.000 Einwohner ab 65 Jahre.

Leistungsbezieher von Hilfe zur Pflege je 1.000 EW ab 65 Jahre 2020



In den interkommunalen Vergleich sind 27 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



Nicht nur der Anteil an den Pflegebedürftigen ist im **Kreis Recklinghausen** hoch. Auch die absolute Zahl der Leistungsbezieher Hilfe zur Pflege liegt höher als in Dreiviertel der übrigen Vergleichskreise. Bei der letzten überörtlichen Prüfung mit Vergleichsjahr 2009 lag die Leistungsdichte bei 19,6 Prozent. Auch 2009 war der Wert des Kreises Recklinghausen überdurchschnittlich. Die Leistungsdichte ist in den vorhergehenden Jahren des Betrachtungszeitraums nahezu gleichgeblieben.

Entwicklung der Leistungsdichte

2018	2019	2020
21,14	21,17	21,75

Geht der hohe Anteil der Leistungsbezieher auf die unterdurchschnittliche Kaufkraft zurück, verteilt sich die überdurchschnittliche Leistungsdichte auf ambulante und stationäre Leistungsbezieher. Um diese These zu bestätigen, betrachten wir die Leistungsdichte getrennt nach ambulant und stationär.

Leistungsdichte Hilfe zur Pflege ambulant und stationär 2020

Kennzahl	Kreis Reckling-hausen	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Leistungsbezieher HzP ambulant je 1.000 EW ab 65 Jahre	2,58	0,73	1,55	1,81	2,62	6,31	28
Leistungsbezieher HzP stationär je 1.000 EW ab 65 Jahre	19,17	9,11	13,66	14,89	16,04	19,51	29

Im Kreis Recklinghausen gibt es sowohl überdurchschnittlich viele ambulante wie auch stationäre Leistungsbezieher. Vor allem die stationäre Leistungsdichte sticht deutlich hervor. Die stationäre Pflege ist im Regelfall deutlich kostenintensiver als die ambulante Pflege. Die Leistungen der Pflegekasse reichen somit häufig für die Pflege in der eigenen Häuslichkeit aus. Durch die unterdurchschnittliche Kaufkraft kann die stationäre Pflege hingegen nicht aus eigenen Mitteln bestritten werden.

Auffallend ist die hohe Zahl Leistungsbezieher in den Pflegegraden 2 und 3. Knapp 60 Prozent der stationären Leistungsbezieher hat einen solchen Pflegegrad. Der Anteil ist höher als bei über 75 Prozent der übrigen Kreise im Vergleich. In anderen Kreisen wird bei Antragstellern mit

diesen Pflegegraden geprüft, ob eine stationäre Pflege tatsächlich notwendig ist (s.g. Heimnotwendigkeitsprüfung). Oftmals kann durch diese Prüfung, teilweise mit einhergehender Pflegeberatung, ein Verbleib in der günstigeren häuslichen Pflege erreicht werden. Erst seit 2020 nehmen wieder eigene Pflegefachkräfte des Kreises die Heimnotwendigkeitsprüfung vor. Bis dahin wurde lediglich eine Plausibilitätsprüfung durch Verwaltungskräfte durchgeführt. Dies hat sich negativ auf die Leistungsdichte ausgewirkt. Zwar beziehen die Leistungsbezieher durchschnittlich nur geringe Leistungen. In der Summe wird der Kreishaushalt aber stärker belastet, als wenn ein Verbleib in der ambulanten Pflege erreicht worden wäre.

- **Empfehlung**
  Der Kreis Recklinghausen sollte eine Heimnotwendigkeitsprüfung für die Pflegegrade 2 und 3 durchführen.

Weitere Ausführungen finden sich im Kapitel „Organisation und Personaleinsatz“.

Die Leistungsdichte spiegelt die hohe Zahl der Leistungsbezieher wider. Ob diese auch im hohen Umfang Sozialleistungen beziehen, vergleichen wir im nächsten Abschnitt.

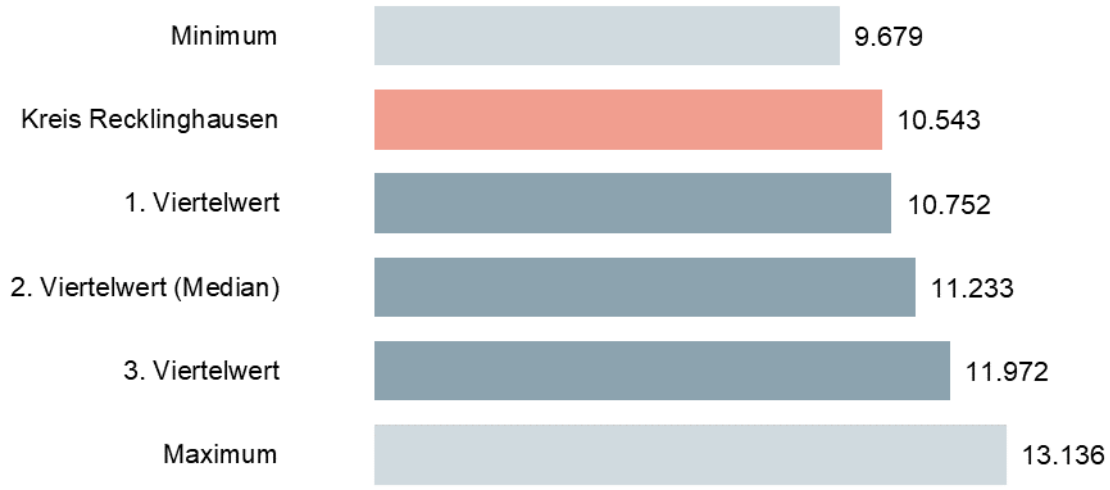
6.4.2.3 Aufwendungen Hilfe zur Pflege

- Die Transferaufwendungen je Leistungsbezieher im Kreis Recklinghausen sind sowohl im stationären wie auch ambulanten Bereich gering. Durch die hohe Leistungsdichte ist dennoch die Belastung für den Kreishaushalt hoch.

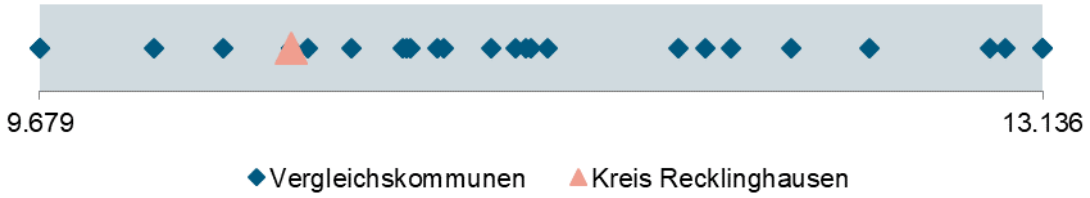
Als örtlicher Träger der Sozialhilfe sollte ein Kreis die Aufwendungen der Hilfe zur Pflege bei bedarfsgerechter Versorgung so niedrig wie möglich halten.

Den größten Anteil der Aufwendungen bei der Hilfe zur Pflege stellen die Transferaufwendungen dar. Diese analysieren wir daher im Folgenden genauer. Die Transferaufwendungen des überörtlichen Trägers der Sozialhilfe (Landschaftsverband) sind in diesem Vergleich nicht enthalten.

Transferaufwendungen der Hilfe zur Pflege je Leistungsbezieher in Euro 2020



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



Im Kreis Recklinghausen gibt es zwar viele Leistungsbezieher des 7. Kapitels SGB XII. Oftmals sind die Leistungen, die bezogen werden, aber relativ gering. Bei der überörtlichen Prüfung mit Vergleichsjahr 2009 lagen die Transferaufwendungen je Leistungsbezieher bei 8.226 Euro.

Transferaufwendungen Hilfe zur Pflege je Leistungsbezieher ambulant und stationär 2020

Kennzahl	Kreis Reckling-hausen	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Transferaufwen-dungen HzP ambu-lant je Leistungs-bezieher ambulant in Euro	8.379	5.723	7.861	9.220	10.816	14.100	28

Kennzahl	Kreis Reckling-hausen	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Transferaufwen-dungen HzP statio-när je Leistungsbe-zieher stationär in Euro	10.834	9.525	11.030	11.447	12.221	13.332	27

Sowohl bei den ambulanten als auch den stationären Transferaufwendungen liegt der Kreis Recklinghausen deutlich unter dem Medianwert. Die niedrigen ambulanten Transferaufwendungen sind nach Aussage des Kreises Recklinghausen auch auf die Abrechnung mit den ambulanten Wohngemeinschaften zurückzuführen. Da der Kreis mit den Anbietern der Wohngemeinschaften keine Vergütungsvereinbarung schließt, fallen auch keine Betreuungspauschalen an. Wie stark sich das auf die ambulanten Transferaufwendungen auswirkt, lässt sich aufgrund der fehlenden Gesamtzahl der Leistungsbezieher in Wohngemeinschaften nicht genau sagen. Die Pflegekosten in ambulanten Wohngemeinschaften sind in vielen Kreisen durch die Betreuungspauschale ähnlich wie die stationärer Einrichtungen. Auch der Betreuungsumfang ist je nach Ausgestaltung der WG ähnlich. Die Wohngemeinschaften werden als ambulantes Angebot eingeordnet, da die Verträge über die Unterkunft und das pflegerische Angebot getrennt abgeschlossen werden.

Der Gesetzgeber ist davon ausgegangen, dass die Möglichkeit der selbstverantworteten Wohngemeinschaften deutlich häufiger genutzt wird als die der anbieterverantworteten Wohngemeinschaften. Für die Kommunen fehlt dadurch eine eindeutige gesetzliche Regelung zu den anbieterverantworteten Wohngemeinschaften, um den Grundsatz des selbstbestimmten Wohnens in der Sozialhilfe rechtmäßig umzusetzen. Die Pflege in einer Wohngemeinschaft ist grundsätzlich der ambulanten Hilfe zur Pflege zuzurechnen. Anbieterverantwortete Wohngemeinschaften sind in vielerlei Hinsicht aber vergleichbar mit vollstationären Pflegeeinrichtungen.

In den Kreisen gibt es daher unterschiedlichste Regelungen zur Vorgehensweise und Feststellung der individuellen Bedarfssituation. Das zeigt sich unter anderem in der Berechnung und Höhe der Betreuungspauschalen, die mit individuellen Richtlinien oder unterstützt durch ein schlüssiges Konzept festgestellt werden. Einige Kreise wiederum verzichten auf die Gewährung von Betreuungspauschalen. Diese Kreise stellen den individuellen Bedarf in einer Wohngemeinschaft analog zu der häuslichen Pflege in einer eigenen Wohnung fest. Zudem sind entsprechende vertragliche Vereinbarungen mit den Leistungsanbietern zu schließen. Auch hier zeigen sich in den Kreisen unterschiedliche Vorgehensweisen. Vereinheitlichen könnte dies eine Regelung von höherer Stelle.

Die stationären Transferaufwendungen sind niedriger als bei Dreiviertel der Vergleichskreise. Wie bereits festgestellt sind die Kosten für die stationäre Pflege im Kreis Recklinghausen überdurchschnittlich. Vergleicht man die durchschnittlichen Entgelte zum Stand 01. Januar 2022 für die stationäre Unterbringung, liegt der Einrichtungseinheitliche Eigenanteil (EEE) des Kreises Recklinghausen im Vergleich zu den anderen Kreisen in Zuständigkeit des Landschaftsverbandes Westfalen-Lippe (LWL) mit 976 Euro über dem Durchschnittswert von 935 Euro. Die durchschnittlichen Kosten für Unterkunft und Verpflegung unterscheiden sich hingegen nicht vom Durchschnittswert im Bereich des LWL.

Neben den dargestellten Transferaufwendungen Hilfe zur Pflege stationär haben die Leistungsbezieher in der Regel auch einen Anspruch auf Pflegewohngeld nach dem APG NRW. Zudem kann Pflegewohngeld auch von Pflegebedürftigen in Anspruch genommen werden, die ansonsten die Unterbringungskosten selbst tragen.

Aufwendungen für Pflegewohngeld je Leistungsbezieher Pflegewohngeld in Euro 2020

Kennzahl	Kreis Reckling-hausen	Minimum	1. Viertel-wert	2. Viertel-wert (Median)	3. Viertel-wert	Maximum	Anzahl Werte
Aufwendungen für Pflegewohngeld je Leistungsbezieher Pflegewohngeld in Euro	6.443	6.287	6.777	7.419	7.791	8.220	27
Aufwendungen für Pflegewohngeld je EW ab 65 Jahre in Euro	156	77,78	115	127	142	173	30

Im Kreis Recklinghausen müssen Pflegebedürftige etwas mehr als der Durchschnitt für einen stationären Pflegeplatz bezahlen. Neben dem EEE und den Kosten für Unterkunft und Verpflegung sind insbesondere die Investitionskosten ausschlaggebend. Zur Deckung der Investitionskosten einer Einrichtung kann Pflegewohngeld beantragt werden. Die Investitionskosten fallen höher aus, wenn mehr in die Einrichtung investiert wurde (unter anderem um die vorgeschriebene Einzelzimmerquote einzuhalten). Das unterdurchschnittliche Pflegewohngeld im Kreis Recklinghausen spricht für eher unterdurchschnittliche Investitionskosten.

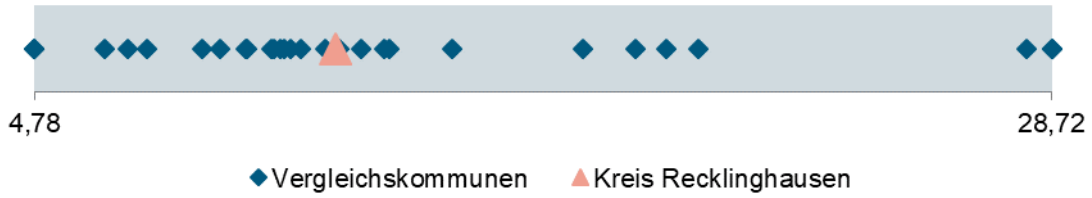
Interessant ist der Unterschied, wenn man die Aufwendungen für das Pflegewohngeld auf die Einwohner ab 65 Jahren umrechnet: Hier ist der Wert wesentlich höher als bei den meisten anderen Kreisen. Dies deutet darauf hin, dass es sehr viele Leistungsbezieher von Pflegewohngeld im Kreis gibt. Die, die welches beziehen, erhalten dafür nur geringe Leistungen. Jedoch hat nicht jeder Pflegebedürftige in einer Einrichtung die Möglichkeit, Pflegewohngeld zu beziehen. In vier stationären Pflegeeinrichtungen können die Bewohner kein Pflegewohngeld beantragen. Teilweise, weil die baulichen Voraussetzungen (Einzelzimmerquote) nicht vorliegen. Teilweise aber auch, weil die Pflegeeinrichtungen darauf verzichten. Reichen die Mittel der Bewohner nicht aus, müssen sie unmittelbar Hilfe zur Pflege beziehen. Das Ersatzpflegewohngeld erhöht somit die stationären Leistungen Hilfe zur Pflege. Da das Pflegewohngeld nicht hoch ausfällt, erhöhen sich durch diesen Effekt aber auch die stationären Leistungen nicht im hohen Umfang.

Die Höhe der Transferaufwendungen ist nur bedingt durch die Kreise steuerbar. Weniger stationäre Unterbringungen bedingen auch geringere Aufwendungen. Eine bedarfsgerechte Versorgungsstruktur, die die häusliche Pflege fördert, sollte daher weiter im Fokus des Kreises stehen.

6.4.2.4 Ambulante Quote

Das Verhältnis der Leistungsbezieher ambulant zu allen Leistungsbeziehern drückt die „Ambulante Quote“ aus. In den interkommunalen Vergleich sind 27 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:

Anteil Leistungsbezieher ambulant an den Leistungsbeziehern in Prozent 2020



Aufgrund der gesetzlichen Änderungen durch das PSG II ist die ambulante Quote kein Indikator mehr für die präventive Steuerungsleistung des **Kreises Recklinghausen** und lässt sich nicht mit vorangegangenen Prüfungen der gpaNRW vergleichen. Dennoch sollte die Entwicklung der Zahl von ambulanten Leistungsbeziehern weiter beobachtet werden.

Entwicklung der ambulanten Quote Kreis Recklinghausen in Prozent 2018 bis 2020

2018	2019	2020
12,36	11,89	11,87

Im Kreis Recklinghausen bezieht ein überdurchschnittlich hoher Teil der Einwohner ab 65 Jahren ambulante Leistungen nach dem 7. Kapitel SGB XII. Durch die noch wesentlich höhere Zahl der stationären Leistungsbezieher führt dies zu keiner hohen ambulanten Quote. Die ambulante Quote ist seit 2018 leicht gesunken. Dies ist auf die weiter gestiegene Zahl der stationären Leistungsbezieher zurückzuführen (ca. 150 Leistungsbezieher). Die Zahl der ambulanten Leistungsbezieher ist hingegen annähernd stabil geblieben. Verbessert sich wie im vorhergehenden Kapitel angesprochen die Steuerung „ambulant vor stationär“, wirkt sich dies auch positiv auf die ambulante Quote aus. Die deutlich geringeren ambulanten Pflegekosten haben das Potenzial, den Haushalt deutlich zu entlasten.

Angesichts der hohen Zahl an Leistungsbeziehern ist eine Entlastung des Kreishaushalts durch Erträge wichtig. Im folgenden Abschnitt wird geprüft, inwieweit Erträge realisiert werden.

6.4.2.5 Erträge Hilfe zur Pflege

- Durch die Gesetzesänderung sind die Unterhaltserträge deutlich zurückgegangen. Der Kreis Recklinghausen nutzt bei den privatrechtlichen Ansprüchen nicht das volle Potenzial, um den Haushalt zu entlasten.

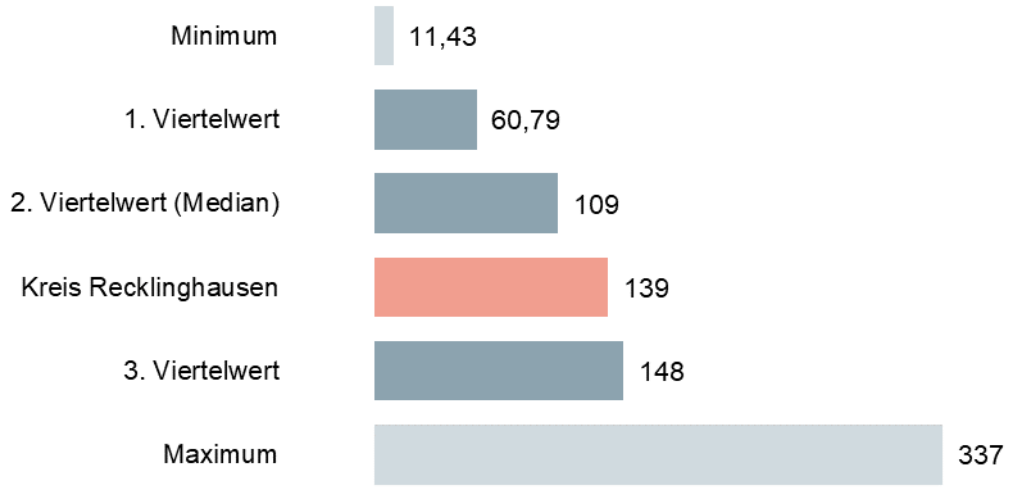
Ein Kreis sollte im Fall von Leistungen für die Hilfe zur Pflege nach § 2 Abs. 2 SGB XII i. V. m. § 94 SGB XII die Unterhaltspflichtigen zum Unterhalt heranziehen. Darüber hinaus sollte der

Kreis auch sonstige privatrechtliche Ansprüche wie Schenkungsrückforderungsansprüche prüfen, diese ggf. nach § 93 SGB XIII auf sich überleiten und verfolgen.

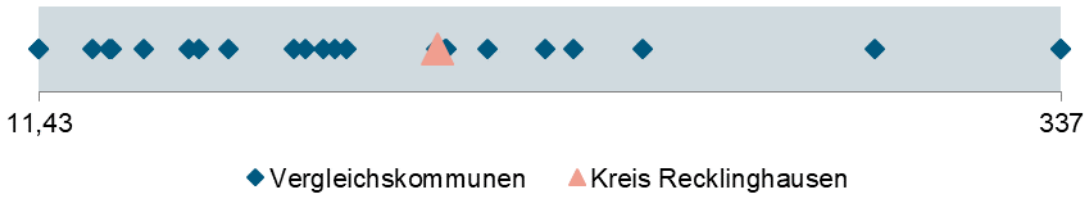
Seit dem 01. Januar 2020 sind Eltern und Kinder von Leistungsbeziehern erst bei einem Jahresbruttoeinkommen von mehr als 100.000 Euro zur Zahlung von Unterhaltsleistungen heranzuziehen. Es besteht eine gesetzlich normierte Vermutung, dass die Unterhaltsverpflichteten die Jahreseinkommensgrenze im Regelfall nicht überschreiten. Der Kreis kann bei Anhaltspunkten für ein höheres Einkommen Unterhaltspflichtige zur Auskunft verpflichten.

Durch die neue Rechtslage ist davon auszugehen, dass die meisten Unterhaltsschuldner von den Unterhaltsansprüchen freigestellt bzw. nicht mehr zum Unterhalt herangezogen werden. Hierdurch ist eine Möglichkeit zur Refinanzierung der Aufwendungen erheblich eingeschränkt worden. Allerdings können auch weitere privatrechtliche Ansprüche nach § 93 SGB XII übergeleitet und geltend gemacht werden. Hierzu zählen beispielsweise Ansprüche aus vertraglichen Verpflichtungen (Wohnrechte, Leibrenten, Altenteilrechte) oder Ansprüche aus Schenkungsrückforderungsansprüchen nach § 528 BGB.

Erträge aus Unterhalt für Hilfe zur Pflege je Leistungsbezieher in Euro 2020



In den interkommunalen Vergleich sind 23 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



In den überwiegenden Vergleichsjahren gehört der **Kreis Recklinghausen** zu den Kreisen mit den geringsten Erträgen aus Unterhalt je Leistungsbezieher. Ab 2020 besteht die Regelung, erst ab 100.000 Euro Jahresbruttoeinkommen die Unterhaltsverpflichtung zu prüfen. Hierdurch sind die Erträge bei allen Kreisen deutlich zurückgegangen. Aufgrund von Rückständen aus

den Vorjahren fielen die Erträge im Jahr 2020 im Kreis Recklinghausen noch höher aus als in anderen Kreisen.

Der Kreis wirkt nach eigener Aussage bei Antragsstellung darauf hin, dass die Ansprüche auf Unterhalt oder sonstige privatrechtliche Ansprüche vorrangig geltend gemacht werden. Das kann zu einem späteren Leistungseintritt oder bei regelmäßiger Zahlung auch zu verminderten Transferaufwendungen führen (vgl. Kapitel „Aufwendungen Hilfe zur Pflege“).

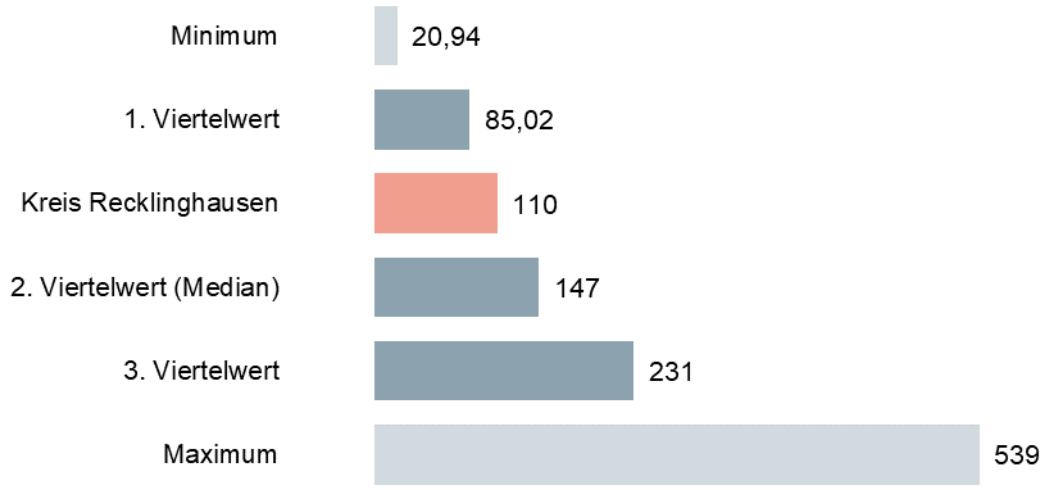
Erträge aus Unterhalt für Hilfe zur Pflege ambulant und stationär 2020

Kennzahl	Kreis Reckling-hausen	Minimum	1. Viertel-wert	2. Viertel-wert (Median)	3. Viertel-wert	Maximum	Anzahl Werte
Erträge aus Unterhalt für HzP ambulant je Leistungsbezieher ambulant in Euro	0,00	0,00	0,00	1,90	22,10	80,21	21
Erträge aus Unterhalt für HzP stationär je Leistungsbezieher stationär in Euro	157	15,26	72,70	121	165	382	23

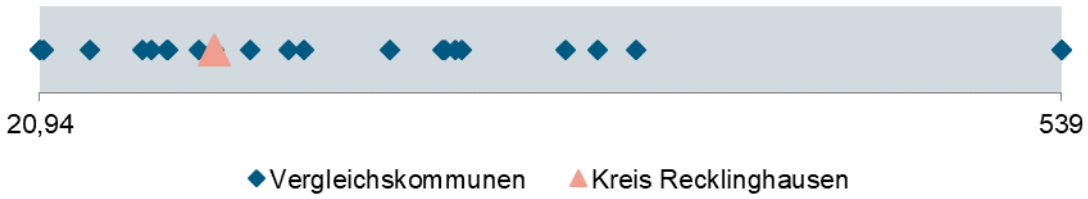
In keinem Betrachtungsjahr erzielt der Kreis Recklinghausen Erträge aus Unterhalt für ambulante Leistungsbezieher. Die ambulanten Leistungen werden von den kreisangehörigen Kommunen bearbeitet. Auch die Unterhaltsheranziehung ist delegiert. Der Kreis Recklinghausen als Fachaufsicht kann nicht beurteilen, warum keine ambulanten Unterhaltserträge erzielt werden. Weitere Ausführungen zum Thema Fachaufsicht macht die gpaNRW im Kapitel 6.5.1.2.

Vor allem nach dem Inkrafttreten des Angehörigen-Entlastungsgesetzes stellen die privatrechtlichen Ansprüche gem. § 93 SGB XII einen wichtigen Punkt des sozialhilferechtlichen Grundsatzes des Nachrangs dar. Sie haben das Potenzial, den Kreishaushalt deutlich zu entlasten. Die Schenkungen haben bei der Generation, die aktuell pflegebedürftig ist oder wird, deutlich zugenommen. Umso wichtiger, Ansprüche gegen die sogenannte Erb-Generation zu prüfen. Haben leistungsberechtigte Personen vorrangige Zahlungsansprüche oder geldwerte Ansprüche gegen Dritte, kann der Kreis Recklinghausen diese auf sich überleiten.

Erträge aus sonstigen privatrechtlichen Ansprüchen für Hilfe zur Pflege je Leistungsbezieher in Euro 2020



In den interkommunalen Vergleich sind 21 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



Der Kreis Recklinghausen erzielt in allen Vergleichsjahren geringere Erträge aus privatrechtlichen Ansprüchen als viele andere Kreise. 2019 gibt es sogar keinen Kreis, dessen Erträge noch geringer ausfallen.

Erträge aus sonstigen privatrechtlichen Ansprüchen für Hilfe zur Pflege ambulant und stationär 2020

Kennzahl	Kreis Reckling-hausen	Minimum	1. Viertel-wert	2. Viertel-wert (Median)	3. Viertel-wert	Maximum	Anzahl Werte
Erträge aus sonstigen privatrechtlichen Ansprüchen für HzP ambulant je Leistungsbezieher ambulant in Euro	0,00	0,00	0,00	0,00	104	411	15
Erträge aus sonstigen privatrechtlichen Ansprüchen für HzP stationär je Leistungsbezieher stationär in Euro	124	11,89	81,99	142	250	410	19

Wie auch schon bei den Unterhaltserträgen werden im Kreis Recklinghausen keine ambulanten privatrechtlichen Ansprüche realisiert. Der interkommunale Vergleich zeigt, dass rund die Hälfte der in den Vergleich eingeflossenen Kreise diese Ansprüche nicht verfolgt oder keine Erträge erzielt. Die Ansprüche ambulanter Leistungsbezieher gewinnen aber an Relevanz: Die Anzahl von Leistungsbeziehern in ambulanten Wohngemeinschaften ist in den letzten Jahren gestiegen. Die Kosten für die Pflege in den Wohngemeinschaften ist ähnlich hoch wie stationäre Pflege. Die teilweise Kostendeckung durch die Erträge aus privatrechtlichen Ansprüchen ist somit relevant.

Die privatrechtlichen Ansprüche stationärer Leistungsbezieher werden im Fachdienst 56 bearbeitet. Gerade bei den privatrechtlichen Ansprüchen ist ein hohes Fachwissen vonnöten. Neben den öffentlich-rechtlichen Grundlagen müssen auch fundierte Grundlagen zu privatrechtlichen Fragestellungen vorliegen. Im Kreis Recklinghausen sind daher zwei Sachbearbeitungen auf die Heranziehung privatrechtlicher Ansprüche spezialisiert. Zunächst erfolgt eine erste Prüfung bei der Antragsbearbeitung, ob Ansprüche bestehen könnten. Hierfür werden stichtagsbezogene Vermögensstände abgefragt. Wird die Wahrscheinlichkeit eines Anspruches des Antragstellers gesehen, leitet die spezialisierte Sachbearbeitung die Ansprüche auf den Kreis über.

6.5 Organisation und Personaleinsatz

6.5.1 Organisation der Aufgabe Hilfe zur Pflege

➔ **Feststellung**
Der Kreis Recklinghausen hat alle Aufgaben mit dem Berührungspunkt Pflege in einem Fachbereich angesiedelt. Bei Bedarf ist der Austausch untereinander gewährleistet. Ausgenommen hiervon sind die delegierten ambulanten Leistungen. Aktuelle Prozessbeschreibungen liegen nicht vor.

Ein Kreis sollte den Aufgabenbereich der Hilfe zur Pflege so organisieren, dass eine effektive, effiziente und rechtmäßige Aufgabenerledigung möglich ist.

Der Fachdienst 56 – Hilfen bei Pflegebedürftigkeit ist dem Fachbereich B angegliedert. Der Fachdienst ist zuständig für

- die Antragsbearbeitung und -bewilligung von Hilfe zur Pflege in Einrichtungen sowie
- Pflegewohngeld nach dem APG.

Die WTG-Behörde und die Pflegeplanung sind im gleichen Fachbereich, aber dem Fachdienst 57 zugeordnet. Somit sind alle das Thema Pflege tangierenden Bereiche nah beieinander angeordnet. Ein Austausch, soweit notwendig, ist damit grundsätzlich gewährleistet. Die stationäre Antragssachbearbeitung ist auch für die Anträge auf Pflegewohngeld zuständig. Die Unterhaltsheranziehung sowie die Verfolgung privatrechtlicher Leistungsansprüche werden von spezialisierten Sachbearbeitungen bearbeitet.

Die Mitarbeitenden werden durch Arbeitsanweisungen unterstützt. Bearbeitungsabläufe sind hierbei nicht genau definiert. Neue Mitarbeitende werden von der bestehenden Sachbearbeitung anhand konkreter Fälle eingearbeitet.

Prozessbeschreibungen wurden bisher nicht erstellt. Das Onlinezugangsgesetz (OZG) sieht vor, dass die Verwaltungsdienstleistungen digital zur Verfügung gestellt werden. Dadurch könnte zum Beispiel auch die Antragstellung von Sozialleistungen online erfolgen. Um das Gesetz voll umzusetzen, müssen Prozessbeschreibungen digital hinterlegt werden. Dies kann als Chance genutzt werden, Verfahrensabläufe zu überprüfen und gegebenenfalls zu optimieren. Die Koordination erfolgt durch die IT-Abteilung. Für eine vollständige Digitalisierung müssen auch die Akten elektronisch geführt werden. Im Kreis Recklinghausen ist dies für alle Fälle der Hilfe zur Pflege ab Juni 2018 der Fall. Somit werden ca. 75 Prozent der Akten bereits digital geführt.

➔ **Empfehlung**
Der Kreis Recklinghausen sollte Prozessbeschreibungen erarbeiten und visualisieren. Fallen hierbei Optimierungsmöglichkeiten auf, können sie im gleichen Zuge umgesetzt werden.

6.5.1.1 Delegation von Aufgaben

Der Kreis ist als örtlicher Träger der Sozialhilfe Kostenträger für die Hilfe zur Pflege und für die rechtmäßige Durchführung der an die kreisangehörigen Kommunen delegierten Aufgaben verantwortlich. Er kann auf Grundlage einer geltenden Delegationssatzung den kreisangehörigen Kommunen zur Entscheidung im eigenen Namen die Durchführung der obliegenden Aufgaben nach dem SGB XII übertragen. Hierbei kann sich der Grad und die Ausgestaltung der Delegation von Kreis zu Kreis unterscheiden.

Der **Kreis Recklinghausen** hat die ambulanten Leistungen der Hilfe zur Pflege an die kreisangehörigen Städte und Gemeinden delegiert. Die aktuelle Heranziehungssatzung trägt das Datum vom 21. Januar 2021. Von der Delegation ausgenommen sind die Kurzzeit-, Tages- und Nachtpflege als teilstationäre Angebote. Auch die Bedarfsfeststellung nehmen Pflegefachkräfte des Kreises vor.

Der Kreis Recklinghausen ist einer von nur neun Kreisen in Nordrhein-Westfalen, die Teile der Leistungsgewährung der Hilfe zur Pflege an kreisangehörige Kommunen delegiert haben.

6.5.1.2 Fachaufsicht

➔ **Feststellung**
Der Kreis Recklinghausen setzt im geringeren Umfang Personal für die Fachaufsicht ein als alle anderen Kreise, die Aufgaben delegiert haben. Angesichts der hohen Leistungsdichte und der fehlenden Erträge aus der Heranziehung besteht Optimierungspotenzial.

Ein Kreis sollte die kreisangehörigen Kommunen in ihrer Aufgabenwahrnehmung der delegierten Aufgaben durch Leitfäden, Arbeitshilfen, Verfahrensstandards, Fachtagungen usw. unterstützen. So kann eine kreisweite einheitliche Wahrnehmung der Aufgabe Hilfe zur Pflege gewährleistet werden. Zudem sollte er eine Qualitätssicherung durchführen, die auf die recht- und zweckmäßige Durchführung der Aufgaben abzielt sowie die Gleichbehandlung aller Hilfesuchenden sicherstellt und Missbrauch verhindert. Hierzu sollte ein Kreis die notwendigen Personalressourcen vorhalten, um die Aufgaben der Fachaufsicht effektiv und mit der erforderlichen Qualität bearbeiten zu können.

Im **Kreis Recklinghausen** werden in 2020 0,35 Vollzeit-Stellen für die Fachaufsicht eingesetzt. Die kreisangehörigen Kommunen werden durch Richtlinienrundschreiben und Fachkreise in ihrer Aufgabenwahrnehmung unterstützt.

Personaleinsatz Fachaufsicht Hilfe zur Pflege in Vollzeit-Stellen je 10.000 Einwohner 2020

Der Kreis Recklinghausen setzt 0,02 Vollzeit-Stellen je 10.000 Einwohner über 65 für die Fachaufsicht ein. Kein anderer Kreis hat einen geringeren Personaleinsatz auf die Einwohner gerechnet. Gleichzeitig ist die Leistungsdichte, auch für die ambulanten Fälle, höher als bei vielen anderen Kreisen.

Die Personalausstattung ist nicht ausreichend, um vor Ort Akten zu prüfen. Eine Kontrolle der Leistungsgewährung erfolgt aktuell lediglich in Widerspruchsverfahren. Dies zeigt sich auch bei den Erträgen aus Unterhalt und privatrechtlichen Leistungsentgelten: Warum keine Erträge erzielt werden, kann der Kreis nicht nachvollziehen. Inwieweit überhaupt eine Prüfung in den Kommunen stattfindet oder ob tatsächlich keine Ansprüche bestehen, ist unbekannt.

Eine Besonderheit im Kreis Recklinghausen ist, dass sich dieser nur aus großen kreisangehörigen Kommunen zusammensetzt. Dadurch sind die Fälle im Vergleich zu vielen Flächenkreisen nur auf zehn Städte verteilt. Dies kann das Fachwissen in der Leistungsgewährung vor Ort erhöhen. Dennoch ist eine Fachaufsicht vonnöten, um die Einhaltung von Standards zu gewährleisten.

➔ **Empfehlung**
Der Kreis Recklinghausen sollte die Organisation und Personalausstattung der Fachaufsicht überprüfen. Hierbei sollte auch die Verfolgung von privatrechtlichen Ansprüchen durch die kreisangehörigen Kommunen ins Auge gefasst werden.

6.5.2 Personaleinsatz Hilfe zur Pflege

➔ Der Kreis Recklinghausen prüft jährlich die Stellenausstattung. Trotz der Fluktuation wird die aktuelle Stellenbemessung als ausreichend empfunden. Jedoch ist der Stellenumfang schon seit Jahren nicht mit einem ausführlichen Stellenbemessungsverfahren überprüft worden.

Ein Kreis sollte die notwendigen Personalressourcen vorhalten, um die Aufgaben der Hilfe zur Pflege effektiv und mit der erforderlichen Qualität 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.

Nicht nur im **Kreis Recklinghausen** waren die letzten Jahren geprägt von zusätzlichen Belastungen für die Sachbearbeitung. Dazu zählen neben der Corona-Pandemie auch gesetzliche

Änderungen wie die Einführung der Grundrente sowie die Pflegereform. Im Zuge der Corona-Pandemie sind neben Krankheitsausfällen auch Mitarbeitende zeitweise abgeordnet worden.

Vor einigen Jahren ist die Fallzahl der Leistungssachbearbeitung auf 169 Fälle je Vollzeit-Stelle festgelegt worden. Durch die Fluktuation liegen die tatsächlichen Fälle je Vollzeit-Stelle höher. Trotzdem bestehen zum Zeitpunkt der Prüfung keine nennenswerten Bearbeitungsrückstände. Die Stellenausstattung wird als ausreichend wahrgenommen.

Der Kreis Recklinghausen prüft regelmäßig, ob die Stellenausstattung noch angemessen ist. Hierbei überprüft er auch, ob die Berechnungsgrundlage der 169 Fälle je Vollzeit-Stelle noch weiter angewendet werden soll oder anzupassen ist.

6.5.2.1 Personaleinsatz Leistungsgewährung

- Der Kreis Recklinghausen hat einen höheren Personaleinsatz für die Leistungsgewährung als die meisten anderen Kreise. Anders sieht es bei den Pflegefachkräften aus: Diese werden nur im geringen Umfang eingesetzt. Erst seit 2020 geht die Heimnotwendigkeitsprüfung wieder über eine reine Plausibilitätskontrolle hinaus.

- **Feststellung**
  Die Pflegefachkräfte des Kreises sind für die Feststellung der ambulanten Pflegebedarfe zuständig. Dem Kreis liegen keine Informationen darüber vor, wie oft die kreisangehörigen Kommunen von dieser Stellungnahme abweichen.

Im **Kreis Recklinghausen** werden in 2020 28,96 Vollzeit-Stellen für die Leistungssachbearbeitung der Hilfe zur Pflege stationär eingesetzt. 1,38 Vollzeit-Stellen (Pflegefachkräfte) sind ergänzend in der Bedarfsfeststellung (ambulant und stationär) tätig.

Die Soll-Stellenausstattung der Pflegefachkräfte liegt bei 2,0 Vollzeit-Stellen. Aufgrund von Ausfällen waren die Stellen 2020 nicht voll besetzt.

Personaleinsatz Leistungsgewährung 2020

Kennzahl	Kreis Recklinghausen	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Leistungsbezieher stationär je Vollzeit-Stelle Sachbearbeitung stationär	126	88,31	127	149	172	202	23

Die tatsächliche Stellenbelegung fällt 2020 aufgrund der Fluktuation der Vorjahre um etwa zwei Vollzeit-Stellen höher aus als im Jahr 2019. Die Soll-Stellenausstattung ist in den vergangenen Jahren unverändert geblieben.

Der Kreis Recklinghausen nimmt lediglich die stationäre Leistungsgewährung selbst wahr. Die ambulanten Leistungen werden von den kreisangehörigen Kommunen bearbeitet. Daher können die Stellenanteile für die ambulante Leistungssachbearbeitung auch nicht in den interkom-

munalen Vergleich einbezogen werden. Die Berechnung der dargestellten Kennzahl unterscheidet sich vom definierten Richtwert des Kreises (169 Fälle je Vollzeit-Stelle). Die gpaNRW berücksichtigt nur die durchschnittliche Zahl der Leistungsbezieher.

Personaleinsatz Leistungsgewährung je 10.000 Einwohner ab 65 Jahre 2020

Kennzahl	Kreis Recklinghausen	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Vollzeit-Stellen Pflegefachkräfte je 10.000 EW über 65 Jahre	0,10	0,00	0,11	0,21	0,27	0,71	26
Vollzeit-Stellen ohne Pflegefachkräfte Hilfe zur Pflege stationär je 10.000 EW ab 65 Jahre	2,04	0,69	1,03	1,30	1,57	2,06	25

Die einwohnerbezogenen Kennzahlen spiegeln das gleiche Bild wider wie der vorhergehende interkommunale Vergleich. Die Personalausstattung ist tendenziell eher hoch. Die stationäre Leistungssachbearbeitung ist für weniger Leistungsbezieher zuständig als in vielen anderen Kreisen. Der Kreis Recklinghausen begründet dies mit der hohen Fluktuation stationärer Leistungsbezieher. Auf den Einwohner bezogen gibt es nur einen Kreis, der noch mehr Personal einsetzt.

Anders ist die Stellenausstattung der Pflegefachkräfte. Der Kreis Recklinghausen setzt diese nur im geringen Umfang ein. Erst seit 2020 nehmen die Pflegefachkräfte des Kreises wieder eine Heimnotwendigkeitsprüfung vor. Davor haben die Beschäftigten des Kreises lediglich eine Plausibilitätskontrolle der Einschätzung des Sozialen Dienstes der Pflegekassen vorgenommen. Dies spiegelt sich auch in der hohen stationären Leistungsdichte wider (vgl. Kapitel 6.4.2.2). Die Pflegekräfte des Kreises stellen auch die Bedarfe für die ambulanten Leistungsbezieher fest. Die Stellungnahmen gehen den kreisangehörigen Kommunen als bewilligenden Behörden zu. So stellen die Pflegefachkräfte für Leistungsbezieher in ambulanten Wohngemeinschaften die Pflegekomplexe fest, die abgerechnet werden können. Die Entscheidung, ob der Stellungnahme vollumfänglich gefolgt wird, treffen die kreisangehörigen Kommunen. Dem Kreis liegen keine Informationen darüber vor, wie oft von der Einschätzung abgewichen wird.

→ **Empfehlung**
Der Kreis Recklinghausen sollte überprüfen, wie oft von der ambulanten Bedarfsfeststellung der Pflegefachkräfte abgewichen wird.

6.5.2.2 Personaleinsatz Unterhaltsheranziehung

- Der Kreis Recklinghausen hat die stationäre Unterhaltsheranziehung zentralisiert. Dadurch ist trotz der gesunkenen Fallzahlen eine hohe Sachkenntnis gewährleistet.
- Der Kreis Recklinghausen hat die ambulante Unterhaltsheranziehung delegiert. Die kreisangehörigen Kommunen realisieren keine Erträge aus Unterhalt und sonstigen privatrechtlichen Ansprüchen. Dieses Thema könnte auch im Zuge der Fachaufsicht vertieft werden.

Der **Kreis Recklinghausen** hat in 2020 3,12 Vollzeit-Stellen für die stationäre Unterhaltsheranziehung eingesetzt. Die Unterhaltsheranziehung ambulant ist auf die kreisangehörigen Kommunen delegiert.

Zum Jahr 2021 entfallen aufgrund des Angehörigenentlastungsgesetzes zwei Vollzeit-Stellen.

Personaleinsatz Unterhaltsheranziehung 2020

Kennzahl	Kreis Reckling-hausen	Minimum	1. Viertel-wert	2. Viertel-wert (Median)	3. Viertel-wert	Maximum	Anzahl Werte
Vollzeit-Stellen Sach-bearbeitung Hilfe zur Pflege je 10.000 EW ab 65 Jahre	0,22	0,01	0,05	0,11	0,20	0,57	24

Mit Einführung des Angehörigenentlastungsgesetzes ist die Zahl der Unterhaltsverpflichteten deutlich gesunken. Daher ist der Stellenumfang 2020 um 1,1 Vollzeit-Stellen gesunken. Nach Aufarbeitung aller noch offenen Forderungen der Vorjahre ist der Stellenanteil 2021 um zwei weitere Vollzeit-Stellen gesunken.

Die Unterhaltsbearbeitung erfolgt wie auch die Leistungsgewährung im Fachdienst 56. Die Leistungssachbearbeitung prüft zunächst, ob es Hinweise auf eine Unterhaltsverpflichtung gibt. Hierfür wird im Leistungsantrag abgefragt, welchem Beruf die Kinder nachgehen und wie hoch das Einkommen ist. Wird ein Jahresbruttoeinkommen über 100.000 Euro vermutet, geht der Fall an die spezialisierte Sachbearbeitung. Die spezialisierte Sachbearbeitung prüft die Ansprüche und leitet diese gegebenenfalls auf den Kreis über. Sollte es über die Unterhaltsansprüche zu einem Gerichtsverfahren kommen, übernimmt dies das Ressort 56.1. Durch die Bearbeitung von spezialisierten Mitarbeitenden ist eine hohe Fachkenntnis gewährleistet.

Die Verfolgung der Ansprüche ambulanter Leistungsbezieher, sowohl für Unterhalt als auch privatrechtliche Ansprüche, ist an die kreisangehörigen Kommunen delegiert. Wie bereits festgestellt, werden keine ambulanten Unterhaltsansprüche realisiert. Ob dies auf fehlende Prüfungen zurückzuführen ist, kann von Seiten des Kreises nicht zweifelsfrei nachvollzogen werden.

6.5.3 Aufgabenwahrnehmung und Personaleinsatz WTG-Behörde

- Die Aufgaben der WTG-Behörde wurden in den letzten zwei Jahren vor allem durch die Corona-Pandemie erschwert. Der Kreis Recklinghausen hat den Personalkörper aufgrund der wachsenden Arbeitsbelastung bereits 2022 angepasst.

Die WTG-Behörde des Kreises ist nach dem Wohn- und Teilhabegesetz (WTG) und seiner Durchführungsverordnung (WTG-DVO) verpflichtet, eine behördliche Qualitätssicherung durchzuführen. Hierzu wird die Einhaltung der ordnungsrechtlichen Standards sowohl für Angebote zur Pflege und Betreuung älterer Menschen als auch für Menschen mit Behinderungen geprüft. Dazu zählen die Einhaltung von Mindeststandards bei der personellen Ausstattung, bei den Anforderungen an das Fachpersonal, bei den Regelungen über die Wohnqualität in den Angeboten und bei der Mitwirkung und Mitbestimmung der Nutzerinnen und Nutzer. Werden Mängel festgestellt, soll die WTG-Behörde zunächst über die Möglichkeiten zur Abstellung dieser Mängel beraten. Soweit Mängel oder deren Ursachen nicht abgestellt werden, soll die WTG-Behörde Anordnungen erlassen, die bis hin zur Untersagung des Betriebes des Wohn- und Betreuungsangebotes reichen können. Hierzu bedarf es einer angemessenen qualitativen und quantitativen Personalausstattung.

Im **Kreis Recklinghausen** sind in 2020 7,13 Vollzeit-Stellen in der WTG-Behörde tätig. Davon sind 2,85 Vollzeit-Stellen Pflegefachkräfte. Die Anzahl der zu prüfenden Einrichtungen im Kreisgebiet beläuft sich auf 235 Einrichtungen.

2022 wird die WTG-Behörde um zwei Vollzeit-Stellen aufgestockt. Eine davon soll mit einer Pflegefachkraft besetzt werden.

Stellenausstattung WTG-Behörde 2020

Kennzahl	Kreis Reckling-hausen	Minimum	1. Viertel-wert	2. Viertel-wert (Median)	3. Viertel-wert	Maximum	Anzahl Werte
Vollzeit-Stellen WTG-Behörde je 10.000 EW über 65 Jahre	0,50	0,28	0,46	0,53	0,64	0,82	30
Einrichtungen je Vollzeit-Stellen WTG-Behörde	32,96	15,71	27,94	34,07	44,90	60,10	30

Die WTG-Behörde ist ein wichtiger Faktor im Pflegesystem. Ihre Aufgaben sind unter anderem die Überwachung und Einhaltung der ordnungsrechtlichen Standards in den Einrichtungen sowie die Beratung der Einrichtungen und der Menschen in den Einrichtungen bzw. deren Angehörige. Die WTG-Behörde hat damit eine ordnungsrechtliche Schutzfunktion gegenüber den Menschen in Einrichtungen, die nicht mehr in der Lage sind, ihre Rechte und Bedürfnisse selbst durchzusetzen. Aufgedeckte Missstände in Pflegeeinrichtungen haben dazu geführt, dass die Bedeutung der Arbeit der WTG-Behörden nochmals zugenommen hat.

Im Kreis Recklinghausen ist die Aufgabe dem Fachdienst 57 zugeordnet. Damit ist die WTG-Behörde wie die Leistungsgewährung der Hilfe zur Pflege im Fachbereich B angesiedelt. Bei Bedarf ist eine Abstimmung mit anderen Teilbereichen für die Belange pflegebedürftiger Menschen möglich.

Das Gesetz regelt nicht, mit welchem Personalschlüssel die Aufgaben der WTG-Behörde wahrgenommen werden müssen. In § 14 Abs. 12 WTG NRW ist lediglich vorgeschrieben, dass die ausführenden Personen für die Aufgaben geeignet sein müssen. Im Kreis Recklinghausen sind rund 40 Prozent der Stellen in der WTG-Behörde mit Pflegefachkräften besetzt. Somit können sie die Pflegeeinrichtungen und die tatsächliche Umsetzung der Vorgaben fachgerecht prüfen. Zudem bilden die Mitarbeitenden sich regelmäßig fort. Die durchgeführten Fortbildungsmaßnahmen werden im Tätigkeitsbericht der WTG-Behörde aufgelistet.

Neben der ordnungsbehördlichen Aufgabe der Aufsicht stehen die WTG-Behörden gem. § 11 WTG NRW auch beratend zur Stelle. Vor allem in den ersten zwei Jahren der Corona-Pandemie (2020 und 2021) war die WTG-Behörde verstärkt beratend unterwegs. So wurde auch die einrichtungsbezogene Impfpflicht über das Anzeigeverfahren pfad.WTG nachgehalten. Die WTG-Behörde unterstützte damit das Gesundheitsamt, das auf die Daten der Einrichtungen keinen Zugriff hat. Besonders belastend hat sich die Einarbeitung von neuen Mitarbeitenden erwiesen. Die WTG-Behörde des Kreises Recklinghausen war stark von Fluktuation und zeitweisen Personalausfällen betroffen. Teilweise waren keine Verwaltungskräfte, sondern nur noch Pflegefachkräfte verfügbar.

Das Ministerium für Arbeit, Gesundheit und Soziales Nordrhein-Westfalen hat mit Erlass vom 18. März 2020 für rund drei Monate die Prüfungen der WTG-Behörde ausgesetzt. Erst ab Juli wurden wieder Regelprüfungen durchgeführt. 2020 konnten im Kreis Recklinghausen daher nur 39 Regelprüfungen durchgeführt werden. 2019 lag die Zahl noch bei 68. Dafür hat sich, ebenfalls als Auswirkung der Corona-Pandemie, die Anzahl der Anlassprüfungen um fast die Hälfte erhöht. Dadurch ist auch die Gesamtzahl der Prüfungen nach dem WTG beinahe konstant geblieben. Die Zahl der Beschwerden, aufgrund derer es teilweise zu Anlassprüfungen kommt, wird nicht nachgehalten. Auch zum Zeitpunkt der Prüfung 2022 finden noch kaum normale Regelprüfungen statt. Stattdessen werden die Prüfungen weiterhin vor allem unter Hygiene-Gesichtspunkten durchgeführt.

Die WTG-Behörde strebt an, die Einrichtungen alle zwei Jahre zu prüfen. Aber bereits vor der Corona-Pandemie lag die Prüfquote nur bei rund 80 Prozent. Anbieterverantwortete Wohngemeinschaften sind nach dem WTG NRW prüfpflichtig. Für selbstverantwortete Wohngemeinschaften hat die WTG-Behörde ein Prüfungsrecht, sofern eine Vereinbarung nach § 75 SGB XII getroffen worden ist und prüffähige Qualitätsstandards vereinbart wurden. Im Kreis Recklinghausen gab es 2020 29 selbstverantwortete Wohngemeinschaft. Prüfvereinbarungen wurden mit keiner dieser Wohngemeinschaften abgeschlossen. Somit wurden lediglich Statusprüfungen durchgeführt, ob es sich um eine selbstverantwortete oder anbieterverantwortete Wohngemeinschaft handelt. Anlassprüfungen hat es in den selbstverantworteten Einrichtungen nicht gegeben.

Eine weitere Herausforderung für die Beschäftigten in der WTG-Behörde entsteht durch die Anpassung des WTG in 2023. Der Gewaltschutz in den Wohneinrichtungen soll gestärkt werden, insbesondere in den Einrichtungen der Behindertenhilfe inklusive der Werkstätten für Menschen mit Behinderung. Die zusätzliche Aufgabe der WTG-Beschäftigten wird zu einem erhöhten Arbeitsaufwand führen. Der Kreis Recklinghausen hat daher im Stellenplan 2023 zwei weitere Vollzeit-Stellen eingeplant.

Die WTG-Behörde erstellt und veröffentlicht alle zwei Jahre einen Tätigkeitsbericht. Der Tätigkeitsbericht wird den politischen Entscheidungsträgern zur Verfügung gestellt und im Internet

veröffentlicht. Neben den erwähnten Ausführungen zu Personal und Fortbildungsmaßnahmen erhält der Bericht Ausführungen zu den Tätigkeiten der WTG-Behörde (z.B. Status-, Regel- und Anlassprüfungen). Ausführliche Informationen zu den Regelprüfungen werden einrichtungsscharf ebenfalls im Internet veröffentlicht.

6.6 Steuerung und Controlling

6.6.1 Pflegeinfrastruktur

6.6.1.1 Pflegelandschaft

- **Feststellung**
  Seit 2021 erstellt der Kreis Recklinghausen keine verbindliche Pflegeplanung mehr. Der Kreis strebt sowohl für die stationären als auch die teilstationären Angebote einen weiteren Ausbau an.

- **Feststellung**
  Der Fachkräftemangel in der Pflege verschärft die Problematik, ausreichend Pflegeangebote zur Verfügung zu stellen. Der Kreis Recklinghausen ist sich dieses Problems bewusst und ist in Kooperation mit der Arbeitsagentur bereits tätig geworden.

Die Steuerung der Pflegelandschaft erfolgt in den Kreisen über die kommunale Pflegeplanung. Diese sollte Trends und Handlungsbedarfe aufzeigen, weiterführende Diskussionen initiieren und somit eine auskömmliche Pflegeinfrastruktur fördern. Die Kreise sind gesetzlich verpflichtet, eine den örtlichen Bedarfen entsprechende pflegerische Angebotsstruktur nach Maßgabe des APG NRW sicherzustellen und beziehen hierbei die kreisangehörigen Städte und Gemeinden ein. Dabei sollen die Kreise im Rahmen der Pflegeplanung für niederschwellige Angebote sorgen, koordinierend tätig werden und durch die Steuerung dieser Angebote, durch die Pflege- und Wohnberatung und durch die Steuerung der Pflegelandschaft dafür sorgen, dass ein Verbleiben in der eigenen Häuslichkeit so lang wie möglich stattfinden kann.

Der **Kreis Recklinghausen** erstellte von 2016 bis 2020 für den stationären Bereich eine verbindliche Pflegeplanung gemäß § 7 Abs. 6 APG. Die Pflegeplanung erfolgt im Fachdienst 57. Die kreisangehörigen Städte und Gemeinden werden in den Prozess mit einbezogen und die Ergebnisse mit diesen abgestimmt.

Im Zuge der verbindlichen Planung wurden 2020 Bedarfe für stationäre Einrichtungen ausgeschrieben. Errichtet ein Investor eine Einrichtung, obwohl kein Bedarf in der verbindlichen Planung festgestellt wurde, haben die Bewohner keine Möglichkeit, Pflegewohngeld zu beantragen. Unterstützende Sozialleistungen sind dann nur möglich, wenn ein Anspruch auf Hilfe zur Pflege vorliegt. Wie bereits festgestellt führen die Einrichtungen, die auf Pflegewohngeld verzichten, zu höheren stationären Transferaufwendungen (vgl. Kapitel „Einflussfaktoren Fehlbetrag Hilfe zur Pflege“). Da die Ausschreibung der Pflegeplätze keinen ausreichenden Erfolg zeigte, wird seit 2021 auf eine verbindliche Pflegeplanung und damit auch auf eine Ausschreibung verzichtet.

Wie sich die Infrastruktur im Kreis Recklinghausen darstellt betrachten wir im interkommunalen Vergleich.

Anzahl stationärer Pflegeplätze und Kurzzeitpflegeplätze (Pflegeplatzdichte) 2020

Kennzahl	Kreis Reckling-hausen	Mini-mum	1. Viertel-wert	2. Viertel-wert (Median)	3. Viertel-wert	Maximum	Anzahl Werte
Stationäre Pflegeplätze je 1.000 EW	51,38	36,10	40,60	45,95	50,83	57,51	30
Stationäre Pflegeplätze je 1.000 EW ab 65 Jahre	11,86	7,16	8,65	10,07	11,07	12,62	30
Kurzeitpflegeplätze je 1.000 EW ab 65 Jahre	3,96	1,96	3,91	4,67	5,45	8,21	30
Solitäre Kurzeitpflegeplätze je 1.000 EW ab 65 Jahre	0,08	0,00	0,20	0,39	0,71	1,33	31
Tagespflegeplätze je 1.000 EW ab 65 Jahre	4,40	2,70	4,07	4,65	6,04	9,19	31

Im Kreis Recklinghausen gibt es mehr Pflegeplätze je Einwohner ab 65 Jahre als in anderen Kreisen. Dies ist angesichts der hohen Leistungsdichte nachvollziehbar. Auch die Pflegeplanung geht prognostisch trotz der hohen Anzahl von einem zusätzlichen Bedarf aus. Die Prognose der Planung 2020 erstreckt sich ins Jahr 2022. Grundlage hierfür ist die Prognose aus dem Jahr 2016. Auf Basis der Daten von IT.NRW wird eine Entwicklung bis zum Jahr 2060 dargestellt. In den Fortschreibungen der Pflegeplanung wird die Prognose mit der tatsächlichen Entwicklung abgeglichen.

Der Kreis Recklinghausen strebt an, dass alle Städte mit ausreichend stationären Pflegeplätzen versorgt sind. Denn neben der absoluten Versorgung von Pflegeangeboten ist auch ein ortsnaher Zugang von großer Bedeutung. Viele Pflegebedürftige wollen, wenn eine stationäre Pflege notwendig wird, weiterhin in ihrem sozialen Umfeld verbleiben. Daher strebt der Kreis an, dass in jeder Stadt ein leichter Überschuss an stationären Pflegeplätzen besteht. Die Plätze in ambulanten Wohngemeinschaften werden bei dieser Berechnung aufgrund der ähnlichen Pflegeleistung teilweise angerechnet.

Bis einschließlich 2020 war die Pflegeplanung verbindlich. Die Ausschreibungen waren jedoch zu einem großen Teil nicht erfolgreich. Da zukünftig ein Bedarf an zusätzlichen Plätzen besteht und der Ausbau nicht gehemmt werden soll, verzichtet der Kreis seit 2021 auf die Verbindlichkeit. Der Kreis geht anhand der Prognose davon aus, dass in den nächsten Jahren rund 18 neue Einrichtungen benötigt werden.

Die teilstationären Angebote wie die Kurzzeit- und Tagespflege wurden nicht über die verbindliche Pflegeplanung gesteuert. Diese sind im geringeren Umfang vorhanden als in vielen anderen Kreisen. Unterstützende, teilstationäre Angebote können dazu beitragen, dass Pflegebedürftige möglichst lange in der eigenen Häuslichkeit versorgt werden können. Im Kreisgebiet gibt es aktuell nur eine solitäre Kurzzeitpflegeeinrichtung mit elf Plätzen. Hinzu kommen Plätze in stationären Einrichtungen. Diese stehen aber nicht dauerhaft zur Verfügung und sind daher nur als Ergänzung zu den solitären Einrichtungen zu sehen.

➔ **Empfehlung**
Der Kreis Recklinghausen sollte sich weiter bemühen, die häusliche Pflege möglichst lange durch eine unterstützende Infrastruktur zu ermöglichen. Gleichzeitig sollte er die Bestrebungen weiterverfolgen, das Angebot an stationären und vergleichbaren Einrichtungen auszubauen.

Im Interesse des Kreises ist es, dass in allen Sozialräumen ausreichend ambulante Pflegedienste zur Verfügung stehen. Neben teilstationären Einrichtungen wie der Kurzzeit- und Tagespflege können insbesondere ambulante Pflegedienste eine häusliche Pflege ermöglichen und Angehörige entlasten. Aktuell gibt es hier nach Einschätzung der Kreisverwaltung keine Versorgungsengpässe. In Zukunft könnte der Fachkräftemangel jedoch vor allem die ambulante Pflege beeinträchtigen. Ohne ambulante Pflegedienste könnten mehr Pflegebedürftige gezwungen sein, in die stationäre Pflege zu gehen. Das Problem trifft aber auch stationäre Einrichtungen. Schafft es eine Einrichtung nicht, den benötigten Personalschlüssel einzuhalten, drohen Belegungsstopps. Insbesondere bei dem deutlich steigenden Bedarf im Kreis Recklinghausen könnte die Problematik zu einem stockenden Ausbau führen.

Der Kreis Recklinghausen arbeitet beim Thema Fachkräftemangel eng mit der Arbeitsagentur zusammen. Zusammen haben sie – nicht nur den Bereich Pflege betreffend – Problem- und Handlungsfelder im Kreisgebiet ausgearbeitet. Konkret zum Bereich Pflege fördert der Kreis die Berufsschule in Gladbeck, die sonst geschlossen werden müsste. Damit könnten auch die Altenpflegekurse an dem Kolleg nicht weitergeführt werden.

➔ **Empfehlung**
Der Kreis Recklinghausen sollte sich weiter für die Bekämpfung des Fachkräftemangels einsetzen.

6.6.1.2 Pflege- und Wohnberatung

➔ Im Kreis Recklinghausen gibt es sowohl das Angebot der trägergebundenen als auch der trägerunabhängigen Pflege- und Wohnberatung. Die Beratungsergebnisse werden nachvollziehbar in Berichten zusammengefasst.

Im Kreisgebiet sollte den Einwohnern und Einwohnerinnen eine trägerunabhängige Pflege- und Wohnberatung zur Verfügung stehen. Eine gut aufgestellte Pflege- und Wohnberatung sollte Beratung sowohl telefonisch als auch persönlich zu den Themen Pflege und Wohnen anbieten. Die Pflege- und Wohnberatung sollte in einem kreisweiten Netzwerk etabliert sein und die Zusammenarbeit aller in der Altenhilfe und Pflege tätigen Bereiche fördern.

Die Pflege- und Wohnberatung im **Kreis Recklinghausen** wird überwiegend über das Netzwerk „Zuhause Leben im Alter“ durchgeführt. Zusätzlich gibt es das „Beratungs- und Infocenter Pflege“ (BIP). Der Kreis setzt einen Stellenanteil von 0,73-Vollzeit-Stellen zur Koordinierung der Beratung ein.

Die Pflege- und Wohnberatung ist in den Kreisen sehr heterogen organisiert. Teils wird die Aufgabe komplett in Eigenregie übernommen, teilweise sind die Aufgaben vollständig auf kreisangehörige Kommunen oder Dritte delegiert. Daher verzichtet die gpaNRW auf einen interkommunalen Vergleich.

Die Pflege- und Wohnberatung im Kreis Recklinghausen wird sowohl von Verbänden der Wohlfahrtspflege, die auch selbst Pflegeleistungen anbieten, als auch trägerunabhängig angeboten. Das Netzwerk „Zuhause Leben im Alter“ ist ein Zusammenschluss verschiedener Wohlfahrtsverbände. Über die gleichnamige Internetseite bündeln diese Informationen zur Pflege- und Wohnberatung sowie den pflegerischen Angeboten, die die Verbände anbieten. Unter anderem bietet das Netzwerk auch eine spezialisierte Beratung bei einer Demenzerkrankung an. Durch den Zusammenschluss gibt es in jeder kreisangehörigen Stadt mindestens eine Anlaufstelle. Der Kreis hat durch jährliche Berichte der Beratung einen Einblick in die Tätigkeiten der Beratungsstellen. In den Berichten werden die Zahl der Ratsuchenden sowie die Zahl der verzögerten Heimaufnahmen festgehalten. Die Standards für diese Berichte werden vom Kreis Recklinghausen vorgegeben. Die Wohlfahrtsverbände erhalten für die Beratungstätigkeit einen Zuschuss vom Kreis Recklinghausen.

Das BIP ist koordinierend und als vor Ort-Beratung tätig. Beim Kreis sind zentrale Ansprechpartner, die auch Ratsuchenden zur Verfügung stehen. Hier geht es aber vor allem um die Vermittlung des passenden Ansprechpartners vor Ort. Die Hauptaufgabe des BIP beim Kreis liegt in der Koordinierung und Schulung der Berater vor Ort. In den Städten werden Pflegefachkräfte, aber auch zum Beispiel Verwaltungskräfte und Sozialarbeiter für die Beratung eingesetzt. Der Kreis zahlt für die städtischen Pflegeberater einen Personalkostenzuschuss. Diese sind von den kreisangehörigen Städten meistens direkt im Rathaus eingerichtet. Somit steht die trägerunabhängige Beratung den Einwohnerinnen und Einwohnern wohnortnah zur Verfügung.

Nicht institutionalisiert ist die Zusammenarbeit mit den sozialen Diensten der Krankenhäuser. Die Zusammenarbeit mit den Krankenhäusern kann sich positiv auf die Dauer der häuslichen Pflege auswirken. Die Pflegeüberleitungsstelle der Krankenhäuser kann bereits während des Krankenhausaufenthalts zu den Möglichkeiten der ambulanten und teilstationären Pflege beraten. So können gegebenenfalls bereits Vorbereitungen für die Zeit nach der Entlassung getroffen werden, um den Aufenthalt in einer Kurzzeitpflege zu vermeiden. Bei einer ungesteuerten Übergabe in eine Kurzzeitpflege besteht die Gefahr, dass diese nahtlos in die stationäre Pflege übergeht. Oftmals gelingt dies schon ohne zusätzliche Regelung von Seiten des Kreises. Ein gemeinsam erarbeiteter Überleitungsbogen könnte die Zusammenarbeit weiter verbessern und möglicherweise noch mehr Heimaufnahmen verhindern.

Die Pflege- und Wohnberatung nimmt auch im Kreis Recklinghausen eine wichtige Stellung ein. Neben der Heimnotwendigkeitsprüfung ist die Pflege- und Wohnberatung ein zweiter Baustein, um eventuell Heimaufnahmen zu verhindern. Es ist ein wichtiger Punkt für die Umsetzung des Grundsatzes „ambulant vor stationär“. Den Menschen im Kreis wird die Möglichkeit geboten, sich umfassend über die Möglichkeiten der häuslichen Pflege zu informieren. So kann zum Beispiel durch eine Tagespflege teilweise die stationäre Heimaufnahme verhindert oder zumindest verzögert werden. Gleiches gilt für den barrierefreien oder -armen Umbau der Wohnung. Dies verzögert auch deutlich den Einstieg in die unterstützenden Hilfen nach dem SGB XII. Unerlässlich für die erfolgreiche Umsetzung der Beratung ist daher, dass diese den Ratsuchenden niedrigschwellig angeboten wird. Gerade die Beratung in der eigenen Häuslichkeit ist für die Wohnberatung sehr wichtig. Dies war vor allem in den ersten beiden Jahren der Corona-Pandemie nicht oder nur sehr eingeschränkt möglich. Zu der Zeit haben die Anbieter somit verstärkt auf telefonische Beratung gesetzt. Um die Beratung bekannt zu machen, können Flyer oder Plakate in Arztpraxen, Apotheken oder an anderen öffentlichen Stellen dienen. Der Kreis Recklinghausen bietet neben Flyern auch regelmäßig Informationsveranstaltungen an. Auch auf Messen sind Mitarbeitende des BIP aktiv.

6.6.2 Finanz- und Fachcontrolling

- **Feststellung**
  Das Fach- und Finanzcontrolling des Kreises Recklinghausen zeigt unterjährige Entwicklungen des Bereichs Hilfe zur Pflege auf. Die Auswertungen sind jedoch mit keinem Berichtswesen verknüpft. Kennzahlen zur Erleichterung der Analyse werden nicht berechnet. Durch das fehlende Berichtswesen ist nicht ausgeschlossen, dass steuerungsrelevante Entwicklungen nicht rechtzeitig erkannt werden.

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. Die Steuerung anhand von Zielen und Kennzahlen ist ein wichtiger Faktor für eine wirtschaftliche Steuerung der Hilfen zur Pflege. Ein wirksames Finanzcontrolling setzt einen eng verzahnten Austausch zwischen dem Fachamt und der Finanzabteilung sowie eine Schnittstelle zwischen Fachsoftware und Finanzsoftware voraus.

Zudem sollte ein Kreis ein Fachcontrolling für die Hilfen zur Pflege eingerichtet haben. Dieses soll die qualitative Zielerreichung sowie die Einhaltung von Verfahrens- und Qualitätsstandards überprüfen. Die Ergebnisse bilden die Grundlage für eine kontinuierliche Qualitätssicherung und Qualitätsentwicklung.

Im **Kreis Recklinghausen** wird das Fach- und Finanzcontrolling der Hilfe zu Pflege durch den Fachdienst 56 ausgeführt. Damit besteht eine große Nähe zur Leistungsgewährung der Hilfe zur Pflege. Angesichts der hohen Haushaltsbelastung (vgl. Fehlbetrag Hilfe zur Pflege) ist es wichtig, einen genauen Überblick über die Entwicklungen der Aufwendungen und Erträge zu haben. Dies gilt unterjährig, aber auch als Entwicklung über Jahre hinweg, um Trends zu erkennen.

Die Leistungen der Hilfe zur Pflege nach dem 7. Kapitel SGB XII sowie die Aufgaben der WTG-Behörde werden im Kreishaushalt in der Produktgruppe 05.02 „Hilfen und Förderung bei Krankheit, Behinderung, Pflegebedürftigkeit“ gebucht. Die für die Prüfung der gpaNRW benötigten Daten konnten für die Vergleichsjahre überwiegend geliefert werden. Die Datenlage ist ausreichend, um ein vollständiges Bild zu erhalten.

Wesentlich für den Informationsgehalt ist, das Controlling der reinen Zahlen mit den Fachdaten zu verbinden. Nur so ist erkennbar, ob zum Beispiel Aufwendungen aufgrund der gestiegenen Fallzahlen höher ausfallen. Der Fokus ist hierbei nicht auf eine Verringerung des Fallbestandes gerichtet. Stattdessen sollen Steuerungsmöglichkeiten aufgezeigt werden. Hierdurch können möglicherweise die Aufwendungen verringert werden (zum Beispiel durch eine verhinderte Heimaufnahme).

Der zuständige Mitarbeitende im Fachdienst 56 erstellt monatliche Auswertungen zu den Aufwands- und Ertragspositionen. Zur Steuerung wird auch die Zahl der Leistungsbezieher ausgewertet. Die Zahlen werden ins Verhältnis zu den Vormonatswerten gesetzt. Dies erfolgt nicht in

Form eines Berichts, da die Auswertungen keinen bestimmten Adressaten haben. Berichte werden lediglich quartalsweise zur Information der politischen Gremien erstellt. Auf den Ordner, in dem die Auswertungen abgelegt werden, hat der Fachdienstleitende jedoch Zugriff. Kennzahlen zur Verknüpfung der Finanz- und Fachdaten werden nicht gebildet. Die Auswertung nimmt eine Prognose zum Jahresende vor. Diese hilft bei der Einschätzung, ob die in der Haushaltsplanung zugrundeliegende Einschätzung weiter realistisch ist. Bei Abweichungen kann so in einem zweiten Schritt geprüft werden, worauf diese Abweichung zurückzuführen ist. Das ist auch eine wichtige Grundlage für ein Risikomanagementsystem. Durch die Auswertung innerhalb des Fachdienstes sind fachliche Kenntnisse vorhanden. Untypische Entwicklungen können daher bei der Auswertung erkannt werden.

Durch die monatlichen Auswertungen ist der Kreis Recklinghausen grundsätzlich in der Lage, Entwicklungen frühzeitig zu erkennen und zu analysieren. Jedoch ist durch das fehlende Berichtswesen nicht ausgeschlossen, dass Entwicklungen nicht rechtzeitig bemerkt werden. Auch könnte durch das Bilden von Kennzahlen die Analyse weiter erleichtert werden.

- **Empfehlung**
  Der Kreis Recklinghausen sollte die monatlichen Auswertungen in ein regelmäßiges Berichtswesen einbinden. Zudem sollte er die Fach- und Finanzdaten zu Kennzahlen verknüpfen, um die Analysemöglichkeiten zu erweitern.

Im Haushaltsplan sowie im Jahresabschluss werden aktuell keine Kennzahlen abgebildet. Auf Dauer ist geplant, den Haushaltsplan digital darzustellen. Dann sollen auch vermehrt steuerungsrelevante Kennzahlen, die der Fachdienst entwickelt hat, in den Haushaltsplan mit aufgenommen werden.

6.7 Anlage: Ergänzende Tabellen

Tabelle 1: Zusammenstellung der Feststellungen und Empfehlungen der gpaNRW zur überörtlichen Prüfung 2022/2023 – Hilfe zur Pflege

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
Fehlbetrag und Einflussfaktoren					
F1	Im Kreis Recklinghausen gibt es viele Leistungsbezieher der Hilfe zur Pflege. Vor allem in der stationären Pflege gibt es mehr Leistungsbezieher als in anderen Kreisen. Das ist auch auf die eingeschränkte Heimnotwendigkeitsprüfung der Vorjahre zurückzuführen.	195	E1	Der Kreis Recklinghausen sollte eine Heimnotwendigkeitsprüfung für die Pflegegrade 2 und 3 durchführen.	197
Organisation und Personaleinsatz					
F2	Der Kreis Recklinghausen hat alle Aufgaben mit dem Berührungspunkt Pflege in einem Fachbereich angesiedelt. Bei Bedarf ist der Austausch untereinander gewährleistet. Ausgenommen hiervon sind die delegierten ambulanten Leistungen. Aktuelle Prozessbeschreibungen liegen nicht vor.	205	E2	Der Kreis Recklinghausen sollte Prozessbeschreibungen erarbeiten und visualisieren. Fallen hierbei Optimierungsmöglichkeiten auf, können sie im gleichen Zuge umgesetzt werden.	206
F3	Der Kreis Recklinghausen setzt im geringeren Umfang Personal für die Fachaufsicht ein als alle anderen Kreise, die Aufgaben delegiert haben. Angesichts der hohen Leistungsdichte und der fehlenden Erträge aus der Heranziehung besteht Optimierungspotenzial.	206	E3	Der Kreis Recklinghausen sollte die Organisation und Personalausstattung der Fachaufsicht überprüfen. Hierbei sollte auch die Verfolgung von privatrechtlichen Ansprüchen durch die kreisangehörigen Kommunen ins Auge gefasst werden.	207
F4	Die Pflegefachkräfte des Kreises sind für die Feststellung der ambulanten Pflegebedarfe zuständig. Dem Kreis liegen keine Informationen darüber vor, wie oft die kreisangehörigen Kommunen von dieser Stellungnahme abweichen.	208	E4	Der Kreis Recklinghausen sollte überprüfen, wie oft von der ambulanten Bedarfsfeststellung der Pflegefachkräfte abgewichen wird.	209
Steuerung und Controlling					
F5	Seit 2021 erstellt der Kreis Recklinghausen keine verbindliche Pflegeplanung mehr. Der Kreis strebt sowohl für die stationären als auch die teilstationären Angebote einen weiteren Ausbau an.	213	E5	Der Kreis Recklinghausen sollte sich weiter bemühen, die häusliche Pflege möglichst lange durch eine unterstützende Infrastruktur zu ermöglichen. Gleichzeitig sollte er die Bestrebungen weiterverfolgen, das Angebot an stationären und vergleichbaren Einrichtungen auszubauen.	215

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
F6	Der Fachkräftemangel in der Pflege verschärft die Problematik, ausreichend Pflegeangebote zur Verfügung zu stellen. Der Kreis Recklinghausen ist sich dieses Problems bewusst und ist in Kooperation mit der Arbeitsagentur bereits tätig geworden.	213	E6	Der Kreis Recklinghausen sollte sich weiter für die Bekämpfung des Fachkräftemangels einsetzen.	215
F7	Das Fach- und Finanzcontrolling des Kreises Recklinghausen zeigt unterjährige Entwicklungen des Bereichs Hilfe zur Pflege auf. Die Auswertungen sind jedoch mit keinem Berichtswesen verknüpft. Kennzahlen zur Erleichterung der Analyse werden nicht berechnet. Durch das fehlende Berichtswesen ist nicht ausgeschlossen, dass steuerungsrelevante Entwicklungen nicht rechtzeitig erkannt werden.	217	E7	Der Kreis Recklinghausen sollte die monatlichen Auswertungen in ein regelmäßiges Berichtswesen einbinden. Zudem sollte er die Fach- und Finanzdaten zu Kennzahlen verknüpfen, um die Analysemöglichkeiten zu erweitern.	218

Tabelle 2: Bevölkerungsentwicklung zum 31.12. nach IT.NRW

Grundzahlen	2017	2018	2019	2020
Einwohner	617.195	616.824	615.261	614.137
Einwohner 45 bis unter 65 Jahre	197.293	196.032	193.325	190.535
Einwohner 65 bis unter 80 Jahre	97.102	97.121	97.439	97.402
Einwohner ab 80 Jahre	40.224	41.468	42.769	44.351

Tabelle 3 Einflussfaktoren Fehlbetrag Hilfe zur Pflege

Grundzahlen	2017	2018	2019	2020
Leistungsbezieher inkl. Bestandsfälle unterhalb des Pflegegrades 2				
Leistungsbezieher Hilfe zur Pflege außerhalb von Einrichtungen	k. A.	362	353	366
Leistungsbezieher Hilfe zur Pflege in Einrichtungen	2.605	2.568	2.615	2.717
Summe	**2.930**	**2.968**	**3.083**	**2.930**
Transferaufwendungen Hilfe zur Pflege inkl. Bestandsfälle unterhalb des Pflegegrades 2				
Transferaufwendungen Hilfe zur Pflege außerhalb von Einrichtungen in Euro	3.541.000	2.882.042	2.505.905	3.065.207
Transferaufwendungen Hilfe zur Pflege in Einrichtungen in Euro	16.622.332	19.442.609	26.456.745	29.442.485
Summe in Euro	**20.163.332**	**22.324.652**	**28.962.650**	**32.507.692**
Erträge aus Unterhaltsheranziehung und aus sonstigen privatrechtlichen Ansprüchen				
Erträge aus Unterhaltsheranziehung außerhalb von Einrichtungen in Euro	0	0	0	0
Erträge aus Unterhaltsheranziehung in Einrichtungen in Euro	792.688	775.001	1.006.407	427.408
Summe Erträge aus Unterhaltsheranziehung in Euro	**792.688**	**775.001**	**1.006.407**	**427.408**
Erträge aus sonstigen privatrechtlichen Ansprüchen außerhalb von Einrichtungen in Euro	0	0	0	0
Erträge aus sonstigen privatrechtlichen Ansprüchen in Einrichtungen in Euro	113.089	96.490	68.600	337.686
Summe Erträge aus sonstigen privatrechtlichen Ansprüchen in Euro	**113.089**	**96.490**	**68.600**	**337.686**

7. Vergabewesen

7.1 Managementübersicht

Die wesentlichen Ergebnisse der überörtlichen Prüfung des Kreises Recklinghausen im Prüfgebiet Vergabewesen 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.

Vergabewesen

Das Vergabewesen des Kreises Recklinghausen ist insgesamt gut organisiert. Dadurch kann die **Zentrale Vergabestelle** Vergabeverfahren rechtssicher durchführen. Zur Organisation des Vergabewesens hat der Kreis Recklinghausen eine **Dienstanweisung** erlassen. Diese wird derzeit aktualisiert und voraussichtlich im ersten Quartal 2023 in Kraft treten.

Die **örtliche Rechnungsprüfung** ist in das Vergabeverfahren sehr gut eingebunden und bietet darüber hinaus beratende Unterstützung an. Die Zuständigkeiten sind klar geregelt und ermöglichen, dass jede in das Vergabeverfahren eingebundene Stelle ihre Aufgaben ordnungsgemäß erfüllen kann.

Der – als Anlage beigefügte – **Prozessablauf der beschränkten Ausschreibung** ist schlank und effektiv. Dies unterstützt die Rechtmäßigkeit der Verfahren und dient der Korruptionsprävention.

Der Kreis Recklinghausen setzt für die Veröffentlichung von Vergabemaßnahmen standardmäßig eine Vergabeplattform ein. Die Einführung einer Vergabemanagementsoftware ist bereits für das erste Quartal 2023 vorgesehen.

Zur **Korruptionsprävention** hat der Kreis Recklinghausen Verhaltensregeln für seine Beschäftigten in der „Dienstanweisung zur Vorbeugung von Korruption und zum Schutz der Beschäftigten der Kreisverwaltung Recklinghausen“ festgelegt. Diese Regelungen geben den Beschäftigten Sicherheit im Umgang mit der Korruptionsbekämpfung. Sämtliche Arbeitsplätze sind auf Korruptionsgefährdung untersucht und bewertet. Aktuell erfolgt eine erneute Bewertung des Korruptionsgrades aller Stellen. Daneben plant der Kreis Recklinghausen, für die Bereiche Haushaltssteuerung und Zahlungsabwicklung ein Risikofrüherkennungssystem aufzubauen. Entsprechend der EU-Hinweisgeberrichtlinie sind Meldungen von Korruptionsverdachtsfällen bereits anonym möglich und Abläufe zur Bearbeitung der Meldungen standardisiert.

Sponsoringleistungen nimmt der Kreis Recklinghausen aktuell nur selten in Anspruch. Detaillierte Regelungen zum Sponsoring liegen vor.

Bezüglich eines vollumfänglichen **Bauinvestitionscontrolling**s sieht die gpaNRW beim Kreis Recklinghausen die wesentlichen Elemente umgesetzt. Zur strukturierten Dokumentation und Analyse der Bauinvestitionen erfolgt ein umfängliches Projektmonitoring. Um eine nachhaltige

Nutzung der Bauwerke zu gewährleisten, baut der Kreis Recklinghausen ein Energiemanagementsystem auf.

Ein **zentrales Nachtragsmanagement** ist beim Kreis Recklinghausen bislang nicht installiert. Mit einem zentralen Nachtragsmanagement könnte der Kreis eine maßnahmenübergreifende Auswertung der Nachträge und der Abweichungen vom Auftragswert hinsichtlich Ursache, Höhe und beteiligter Unternehmen vornehmen. So ließe sich das Nachtragswesen weiter optimieren und zu Steuerungszwecken nutzen.

Die Erkenntnisse aus den stichprobenweise betrachteten **Vergabemaßnahmen** des Kreises Recklinghausen haben den positiven Gesamteindruck des Vergabewesens bestätigt. Der Kreis hält die Regelungen zum Vergabewesen ganz überwiegend ein. Verbesserungspotenzial zeigt sich teilweise bei der Durchführung und Dokumentation der Vergabe- und Nachtragsverfahren.

7.2 Inhalte, Ziele und Methodik

Das Prüfgebiet Vergabewesen umfasst die Handlungsfelder

- Organisation des Vergabewesens,
- Allgemeine Korruptionsprävention,
- Sponsoring,
- Bauinvestitionscontrolling,
- Nachtragswesen sowie
- Maßnahmenbetrachtung von Bauleistungen.

Im Prüfgebiet Vergabewesen stehen der Schutz des Kreises vor finanziellen Schäden, die Rechtmäßigkeit der Verfahren, eine optimale Organisation und Steuerung der Abläufe sowie der Schutz der Beschäftigten im Vordergrund.

Ziel dieser Prüfung ist, Handlungsmöglichkeiten bei der Organisation und Durchführung von Vergabeverfahren beim Kreis Recklinghausen aufzuzeigen. Nimmt der Kreis im Wege der interkommunalen Zusammenarbeit Aufgaben für andere Kommunen wahr, gilt dies auch für dieses Tätigkeitsfeld. Dabei geht es insbesondere um eine rechtssichere und wirtschaftliche Durchführung sowie die Vermeidung von Korruption. Aufgrund der engen inhaltlichen Verflechtungen bezieht dies auch das Sponsoring und das Bauinvestitionscontrolling mit ein. Die Analyse unterstützen wir dabei durch standardisierte Fragenkataloge.

Im Handlungsfeld Nachtragswesen analysieren wir Abweichungen von der ursprünglichen Auftragssumme. Dabei stellen wir die Abweichungen in den interkommunalen Vergleich. Der Umfang der Nachträge ist ein wichtiges Kriterium für die Auswahl der Maßnahmen für eine Einzelbetrachtung.

In der Maßnahmenbetrachtung untersucht die gpaNRW die Durchführung einzelner Vergaben von Bauleistungen. Die ausgewählten Vergabeverfahren prüfen wir stichprobenweise. Dazu haben wir wesentliche Meilensteine festgelegt, welche der Kreise für eine rechtskonforme Vergabe einzuhalten haben. Wir beschränken uns dabei auf rechtliche und formelle Fragestellungen. Eine bautechnische Prüfung der Vergabemaßnahmen ist damit nicht verbunden. Insofern kann die Maßnahmenprüfung kein Testat der Vergabe von Bauleistungen in dem Kreis liefern.

In der Prüfung berücksichtigt die gpaNRW auch die Erkenntnisse der örtlichen Rechnungsprüfung. Gemäß § 53 Kreisordnung für das Land Nordrhein-Westfalen (KrO NRW) in Verbindung mit § 104 Abs. 1 Nr. 5 Gemeindeordnung für das Land Nordrhein-Westfalen (GO NRW) gehört die Prüfung von Vergaben zu deren Aufgaben.

7.3 Organisation des Vergabewesens

Das Vergabewesen ist einer der korruptionsanfälligsten Tätigkeitsbereiche in den öffentlichen Verwaltungen. Der Organisation des Vergabewesens kommt in diesem Zusammenhang eine große Bedeutung zu. Die Festlegung der Verantwortlichkeiten und der Verfahrensabläufe sollte eine rechtskonforme Durchführung der Vergaben gewährleisten. Dadurch wird auch die Korruptionsprävention wirkungsvoll unterstützt.

Aus der Organisation des Vergabewesens erwachsen zudem Möglichkeiten zur Steigerung der Verwaltungseffizienz. Eine interkommunale Zusammenarbeit und der Einsatz einer Vergabemanagementsoftware sind dafür wichtige Instrumente.

7.3.1 Organisatorische Regelungen

- Das Vergabewesen des Kreises Recklinghausen ist gut organisiert. In seiner Vergabegeschäftsanweisung hat der Kreis alle notwendigen Regelungen getroffen und die Zuständigkeiten und Aufgaben klar formuliert. Die getroffenen Regelungen sind gut geeignet, die rechtssichere Durchführung der Vergabeverfahren zu gewährleisten.
- Der Kreis Recklinghausen aktualisiert derzeit seine Vergabedienstanweisung. Im Rahmen der Ergebnisbesprechung im Dezember 2022 wurde geschildert, dass dabei von der gpaNRW empfohlene Ergänzungen aufgenommen werden sollen.

Das Vergabewesen sollte so organisiert sein, dass es die Einhaltung der rechtlichen Rahmenbedingungen und die Korruptionsbekämpfung unterstützt. Dazu sollte ein Kreis eine Organisation schaffen, die die Rechtmäßigkeit von Vergaben sowie eine Bündelung von vergaberechtlichem Fachwissen sicherstellt.

Ein Kreis sollte Zuständigkeiten und Verfahrensabläufe in einer Dienstanweisung verbindlich festlegen. Wesentliche Bedeutung haben dabei Regelungen zu den folgenden Sachverhalten:

- *Wertgrenzen für die Wahl der Verfahrensart,*
- *Aufgaben und Zuständigkeiten der zentralen Vergabestelle und der Bedarfsstellen,*

- *Zuständigkeit für die Erstellung und den Inhalt der Vergabeunterlagen,*
- *Bekanntmachungen,*
- *Anforderung und Einreichung von Teilnahmeanträgen und Angeboten,*
- *Durchführung der Submission sowie*
- *Verfahren bei Auftragsänderungen und Nachträgen.*

Darüber hinaus sollte ein Kreis eine zentrale Vergabestelle einrichten. Dies führt dazu, dass eine einheitliche, standardisierte Anwendung des Vergaberechts in allen Bereichen des Kreises sichergestellt wird. Dabei kommt es auf eine strikte Trennung von der Auftragsvergabe und der Auftragsabwicklung von Lieferungen und Leistungen an. Dies beugt Korruption vor, weil ein direkter Kontakt zwischen den Bedarfsstellen und den Interessenten bzw. Bietern während des Vergabeverfahrens unterbunden wird.

Beim **Kreis Recklinghausen** ist die Zentrale Vergabestelle dem Fachbereich K „Kreistag, Landrat, Rechnungsprüfung“ zugeordnet. Dort wird sie im Fachdienst 14 „Rechnungsprüfung“ geführt. Mit der Einrichtung der Zentralen Vergabestelle hat der Kreis Recklinghausen das Fachwissen an einer zentralen Stelle gebündelt. Er hat zudem die Zentrale Vergabestelle für eine einheitliche Abwicklung der Vergabeverfahren und für die Beratung aller Organisationseinheiten in vergaberechtlichen Angelegenheiten eingerichtet. Gleichzeitig erreicht er hiermit mehr Rechtssicherheit bei Vergaben und beugt durch ein Mehr-Augen-Prinzip Korruption vor.

Vergabedienstanweisung

Zur Regelung seines Vergabewesens hat der Kreis Recklinghausen eine „Vergabedienstanweisung für die Kreisverwaltung Recklinghausen“ erlassen. Die Vergabedienstanweisung hat der Kreis Recklinghausen zuletzt am 11. Juni 2019 erlassen und damit die Dienstanweisung mit Stand vom 25. Juli 2008 abgelöst. Die Wertgrenzen, die bei der Wahl der Verfahrensart zu beachten sind, wurden zuletzt zum 31. Dezember 2021 aktualisiert. Die wesentlichen bei der Vergabe von Bau-, Liefer- und Dienstleistungsaufträgen anzuwendenden Vergaberechtsvorschriften sind in der Dienstanweisung benannt.

Die Vergabedienstanweisung gilt für alle Organisationseinheiten der Kreisverwaltung mit Ausnahme der auf privatrechtlicher Grundlage organisierten städtischen Gesellschaften. Bei der Vergabe von Leistungen zu geförderten Maßnahmen sind vorrangig die Nebenbestimmungen des jeweiligen Förderbescheides maßgebend.

Die Vergabedienstanweisung legt zudem fest, dass bei der Auswahl der Bieter darauf zu achten ist, dass unter den aufgeforderten Unternehmen möglichst gewechselt wird. Der § 6 Abs. 1 VOB/A regelt, dass der Wettbewerb nicht auf Unternehmen beschränkt werden darf, die in bestimmten Regionen oder Orten ansässig sind. In der Kommentierung wird als Region beispielsweise ein Kreis, ein Regierungsbezirk oder ein Bundesland angegeben.

Der räumliche Einzugsbereich richtet sich insbesondere nach der Bedeutsamkeit der Vergabe. In der Regel ergibt sich bei wertmäßig kleinen und alltäglichen Vergaben ein räumlich beschränkterer Einzugsbereich. Grund ist, dass außerhalb oder weiter entfernt ansässige Bieter allein aus Wettbewerbsgründen meist nicht in der Lage sind, sich mit einem wirtschaftlichen Angebot an einer derartigen Vergabe zu beteiligen.

Um einem möglichen Anschein von Diskriminierung vorzubeugen und Bieterabsprachen zu erschweren, sollte der Kreis Recklinghausen die Vergabedienstanweisung ergänzen. Er sollte vorgeben, dass bei bedeutsamen Vergaben mindestens ein Unternehmen aus einem anderen Regierungsbezirk oder sogar Bundesland in den Bieterkreis von Ausschreibungen ohne Teilnahmewettbewerb aufzunehmen ist. Die Berücksichtigung eines größeren räumlichen Einzugsbereichs ist insbesondere bei Fördermaßnahmen empfehlenswert. Regelungen zur Beurteilung eines grenzüberschreitenden Interesses an dem zu vergebenden Auftrag (sog. Binnenmarktrelevanz) und zu den Informationspflichten über die Zuschlagserteilung (sog. Ex-Post-Veröffentlichung) sind in der Vergabedienstanweisung ebenfalls nicht enthalten.

Die gpaNRW hat empfohlen, die bestehenden Regelungen der Vergabedienstanweisung hinsichtlich der Beteiligung auswärtiger Unternehmen an Vergabeverfahren, der Binnenmarktrelevanz und der Ex-Post-Veröffentlichung zu ergänzen. Der Kreis Recklinghausen aktualisiert derzeit seine Vergabedienstanweisung. Er beabsichtigt darin Regelungen zu der aufgeführten Empfehlung aufzunehmen und strebt für das Inkrafttreten das erste Quartal 2023 an. Damit wird eine höhere Rechtssicherheit erreicht und das Rückforderungsrisiko bei Inanspruchnahme von Fördermitteln gesenkt.

Für die Zulässigkeit einer Nachtrags- oder Erweiterungsauftragserteilung ohne Durchführung eines Vergabeverfahrens definieren die Vergabevorschriften unterschiedliche Voraussetzungen. Diese sind abhängig von der Leistungsart und davon, ob es sich um eine Ober- oder Unterschwellenvergabe handelt. So erlaubt § 132 Abs.3 GWB die Änderung eines öffentlichen Auftrags ohne neues Vergabeverfahren, wenn sich der Gesamtcharakter des Auftrags nicht ändert sowie bei Bauleistungen die Auftragsänderungen in Summe 15 Prozent der Auftragssumme und bei Dienstleistungen die Auftragsänderungen in Summe zehn Prozent der Auftragssumme nicht übersteigen. Im Unterschwellenbereich dürfen Nachträge zu Dienstleistungen in Summe 20 Prozent der Auftragssumme nicht übersteigen. Für Bauleistungen im Unterschwellenbereich gilt, dass es keines neuen Vergabeverfahrens bedarf, wenn vertragliche Änderungen nach der VOB/B vorgenommen werden, die zur Ausführung der vergebenen vertraglichen Leistung erforderlich sind. Die Regelungen der Vergabedienstanweisung des Kreises Recklinghausen enthalten nur wenige der aufgeführten Voraussetzungen.

Hierzu hat die gpaNRW empfohlen, in der Vergabedienstanweisung außerdem die Regelungen zu den vergaberechtlichen Voraussetzungen der Zulässigkeit von Auftragsänderungen aufzunehmen. Der Kreis Recklinghausen bestätigt auch hierzu Regelungen in der aktualisierten Vergabedienstanweisung aufzunehmen. Dadurch erhalten die Beschäftigten mehr Handlungssicherheit im Umgang mit Auftragsänderungen.

Die Vergabedienstanweisung enthält außerdem Vorgaben zur Dokumentation des Vergabeverfahrens. Zur Dokumentation sämtlicher Schritte im Vergabeverfahren mit allen relevanten Entscheidungen sind die von der Zentralen Vergabestelle zur Verfügung gestellten Vordrucke zu verwenden. Die Vordrucke „Vergabewegweiser“ und „Vergabeentscheidung“ werden vom ausschreibenden Fachdienst, der Zentralen Vergabestelle und der Rechnungsprüfung schrittweise verwendet. Damit stellt der Kreis Recklinghausen sicher, dass die Vergabeverfahren umfassend und einheitlich dokumentiert werden. Zudem dienen die Anweisungen der Korruptionsprävention.

Wertgrenzen

Die Kommunalen Vergabegrundsätze erlauben im Unterschwellenbereich erweiterte Möglichkeiten zur Wahl einer nicht öffentlichen Vergabeart in Abhängigkeit vom geschätzten Auftragswert.

Die Regelungen der Vergabedienstanweisung zu den Wertgrenzen und zur Wahl der Verfahrensart sind beim Kreis Recklinghausen im Einklang mit den Vorgaben der vergaberechtlichen Vorschriften festgelegt. Der Kreis Recklinghausen orientiert sich bei der Festlegung der Wertgrenzen zur Wahl der Vergabeart an den Wertgrenzen der Kommunalen Vergabegrundsätze.

Zuständigkeiten

Die Vergabe von Aufträgen wurde vom Kreis Recklinghausen abhängig vom Auftragswert organisatorisch getrennt. Um den Beschäftigten eine schnelle Orientierung zu geben, wer für die Durchführung des Vergabeverfahrens zuständig ist, gibt es in der Vergabedienstanweisung des Kreises Recklinghausen übersichtliche Regelungen.

Ab einem geschätzten Auftragswert von 500 Euro (netto) sind Entscheidungen über die Vergabe von Aufträgen immer von zwei Personen zu treffen. Direktaufträge sowie Vergabeverfahren unter einem geschätzten Auftragswert von 10.000 Euro (netto) führt der jeweilige Fachdienst eigenständig durch. Führt der ausschreibende Fachdienst dabei eine Preisermittlung durch, ist das Ergebnis der Preisermittlung in den Vergabevermerk aufzunehmen und die Angebote sind diesem beizufügen. Wird von einer öffentlichen Ausschreibung bzw. einer beschränkten Ausschreibung mit Teilnahmewettbewerb abgesehen, ist bei einem geschätzten Auftragswert von 6.000 Euro (netto) die Zustimmung der Zentralen Vergabestelle einzuholen. Ab einem geschätzten Auftragswert von 10.000 Euro (netto) ist grundsätzlich die Zentrale Vergabestelle für die Durchführung der Vergabeverfahren zuständig.

Die verwaltungsinternen Abläufe sind im Berichtsabschnitt 7.3.3 „Prozess der beschränkten Ausschreibung ohne Teilnahmewettbewerb“ detailliert beschrieben und in der diesem Bericht anliegenden Prozessdarstellung abgebildet.

Die Zentrale Vergabestelle ist neben den im Prozess dargestellten Zuständigkeiten mit weiteren Aufgaben betraut. Sie

- erstellt und aktualisiert Vordrucke zur einheitlichen Abwicklung des Vergabeverfahrens,
- berät und unterstützt die ausschreibenden Fachdienste,
- informiert über Änderungen und Entscheidungen im Vergaberecht,
- entscheidet gemeinsam mit dem ausschreibenden Fachdienst und unter Beteiligung der Rechnungsprüfung über Ausnahmen von der Regelung, bei regelmäßigen Aufträgen und zeitlich unbefristeten Verlängerungsoptionen die Leistung in Abständen zwischen drei und fünf Jahren erneut auszuschreiben,
- ist bei allen Vergaberügen und Vergabebeschwerden federführend tätig,
- führt die Vergabestatistikmeldungen durch und

- schreibt die Vergabedienstanweisung in Kooperation mit der Rechnungsprüfung fort.

Die Zuständigkeitsregelungen des Kreises Recklinghausen gewährleisten, dass die Vergabeverfahren und Auftragserteilungen einheitlich und rechtssicher durchgeführt werden. Die Aufgabenverteilung in Recklinghausen ist so gestaltet, dass das Fachwissen durchgängig dem Recht entsprechend angewendet werden kann und ein Mehr-Augen-Prinzip gewährleistet wird.

Abnahmeprotokolle und Mängelbeseitigung

Die verwaltungs- und haushaltsmäßige Abwicklung der Maßnahmen mitsamt der Verfolgung von Mängelbeseitigungsansprüchen ist Aufgabe des jeweiligen Fachdienstes. Dieser fertigt auch die Abnahmeprotokolle gemäß § 12 VOB/B und dokumentiert die Mängelbeseitigungen.

7.3.2 Einbindung der örtlichen Rechnungsprüfung

→ Der Kreis Recklinghausen bindet die örtliche Rechnungsprüfung sehr gut in das Vergabeverfahren ein. Aufgaben, Befugnisse und Pflichten nimmt die Rechnungsprüfung gewissenhaft wahr.

Gemäß § 53 KrO in Verbindung mit § 104 Abs. 1 Nr. 5 GO NRW obliegt der örtlichen Rechnungsprüfung die Prüfung von Vergaben. Ein Kreis sollte daher die örtliche Rechnungsprüfung bereits frühzeitig in das Vergabeverfahren einbinden.

Die Aufgaben, Befugnisse und Pflichten der Rechnungsprüfung bei Vergabeverfahren, Bauausführungen und -abrechnungen des **Kreises Recklinghausen** ergeben sich aus

- § 104 Gemeindeordnung für das Land Nordrhein-Westfalen sowie aus
- der Dienstanweisung für das Rechnungsprüfungsamt des Kreises Recklinghausen,
- dem Beschluss zur Übertragung weiterer Prüfungsaufgaben auf das Rechnungsprüfungsamt,
- der Vergabedienstanweisung für die Kreisverwaltung Recklinghausen sowie
- der Regelung zur Änderung des § 8 der Vergabedienstanweisung (maßgebliche Wertgrenzen für die Wahl der Vergabeart).

Aus den vorgenannten Regelungen ergibt sich, dass die Rechnungsprüfung bei allen Vergaben, ab einem geschätzten Auftragswert von 10.000 Euro (netto) zu beteiligen ist. Außer bei Direktaufträgen und freihändigen Vergaben setzt die Beteiligung bereits vor der Durchführung der Ausschreibung mit der Prüfung der Leistungsverzeichnisse und der bereitgestellten Haushaltsmittel ein.

Die Rechnungsprüfung des Kreises Recklinghausen ist über einen Zugriff auf das Vergabeportal jederzeit über die Eröffnungstermine informiert. Es ist der Rechnungsprüfung freigestellt, an Submissionen teilzunehmen.

Bei Geschäften der laufenden Verwaltung ist grundsätzlich die Mitzeichnung der Vergabeentscheidung durch die Rechnungsprüfung erforderlich (Prüfungsvermerk). Und bei Geschäften,

die nicht Geschäfte der laufenden Verwaltung sind, erstellt der ausschreibende Fachdienst im Einvernehmen mit der Rechnungsprüfung den Verfahrensvorschlag.

Auch bei Vergaberügen und Vergabebeschwerden ist die Leitung des Rechnungsprüfungsamtes stets eingebunden.

Ist die Änderung oder Erweiterung eines Auftrags ohne die Durchführung eines neuen Vergabeverfahrens erforderlich, ist vor Beauftragung der Leistungen die Vergabedokumentation der Rechnungsprüfung zur Mitzeichnung vorzulegen. Weitere Ausführungen hierzu erfolgen im Berichtsabschnitt 7.7.2 „Organisation des Nachtragswesens“.

Zudem ist die Rechnungsprüfung bei Ausnahmen von der Regelung, dass bei regelmäßigen Aufträgen und zeitlich unbefristeten Verlängerungsoptionen die Leistung in Abständen zwischen drei und fünf Jahren erneut auszuschreiben sind, zu beteiligen.

Das Rechnungsprüfungsamt des Kreises Recklinghausen prüft zudem die Bauausführung wie auch die Bauabrechnung und nimmt bei besonderen Maßnahmen an Abnahmeterminen teil.

7.3.3 Prozess der beschränkten Ausschreibung ohne Teilnahmewettbewerb für eine Bauleistung

Eine häufig genutzte Vergabeart ist die beschränkte Ausschreibung ohne Teilnahmewettbewerb. In den Jahren 2019 und 2020 nutzt der Kreis Recklinghausen bei rund 16 Prozent seiner Vergaben für Bauleistungen mit einer Abrechnungssumme über 75.000 Euro (netto) diese Vergabeart.

Die gpaNRW hat den Prozess der beschränkten Ausschreibung ohne Teilnahmewettbewerb für alle Kreise nach einem einheitlichen Layout dargestellt. Für den Kreis Recklinghausen ist dieser als Anlage beigefügt. Dadurch werden die verwaltungsinternen Abläufe transparent und im Vergleich zu den anderen Kreisen können Unterschiede schneller erkannt werden.

- Der Kreis Recklinghausen verfügt über einen schlanken und effektiven Prozessablauf im Vergabeverfahren einer beschränkten Ausschreibung. Das Vier-Augen-Prinzip wird sichergestellt, um ein einheitliches und rechtssicheres Vorgehen zu gewährleisten und möglichen Korruptionsfällen vorzubeugen.

Bei den Vergabeverfahren sollte ein Kreis ein einheitliches Vorgehen sicherstellen. Zudem sollte der Prozessablauf so gestaltet sein, dass er eine rechtssichere und wirtschaftliche Durchführung der Verfahren unterstützt.

Der **Kreis Recklinghausen** vergibt seine Bauleistungen mehrheitlich über offene Wettbewerbe, also über eine öffentliche Ausschreibung oder ein offenes Verfahren. Diese Verfahren nutzt der Kreis in den Jahren 2019 und 2020 zu rund 75 Prozent seiner Vergaben für Bauleistungen mit einer Abrechnungssumme über 75.000 Euro (netto). Die gpaNRW begrüßt diese Vorgehensweise, da eine hohe Anzahl offener Wettbewerbe die Transparenz der Vergaben erhöht. Zudem hat die Praxis gezeigt, dass dadurch im Regelfall wirtschaftliche Angebote eingehen.

Dem als Anlage beigefügten Prozessablauf einer beschränkten Ausschreibung ohne Teilnahmewettbewerb ist zu entnehmen, für welche Verfahrensschritte der Fachdienst und die Zentrale Vergabestelle zuständig sind. Zudem ist die Einbindung der Rechnungsprüfung aufgezeigt.

Die Aufgabenverteilung hat der Kreis Recklinghausen so gestaltet, dass der ausschreibende Fachdienst für die Bedarfsermittlung, die Wirtschaftlichkeitsuntersuchung, die Erstellung eines Leistungsverzeichnisses, die Kostenschätzung sowie die Verfügbarkeit der Haushaltsmittel zuständig ist. Zudem hat der Fachdienst ggf. den Beschluss des Kreisausschusses bzw. des Kreistages einzuholen. Zusätzlich schlägt der ausschreibende Fachdienst den Bieterkreis und die Verfahrensart vor.

Die Zentrale Vergabestelle prüft die vorgeschlagene Verfahrensart, trägt das Vergabeverfahren in die Vergabedatei ein, stimmt die Ausschreibungstermine und –fristen mit dem Fachdienst ab, ergänzt die Vergabeunterlagen und überprüft das Vorliegen einer Binnenmarktrelevanz. Bei Vorliegen einer Binnenmarktrelevanz informiert der Kreis Recklinghausen auf der Internetplattform über beabsichtigte Ausschreibungen. Bei Bauleistungen erfolgt die Ex-Ante-Information grundsätzlich ab einem Auftragswert von 25.000 Euro (netto). Gehen Interessenbekundungen ein, prüft die Zentrale Vergabestelle die Vollständigkeit der Erklärungen und bindet den ausführenden Fachdienst zur fachlichen Prüfung und zur Feststellung der Bietereignung ein. Ggf. ergänzt der Fachdienst den vorgeschlagenen Bieterkreis. Im Rahmen der Maßnahmenbetrachtung (siehe Kapitel 7.8) empfiehlt die gpaNRW, dass der Kreis Recklinghausen seine Dokumentation um Angaben zur Ex-Ante-Veröffentlichung sowie zum Eingang von Interessenbekundungen und ggf. zum Umgang damit, ergänzt. Diesbezüglich wird auf die entsprechenden Ausführungen und Empfehlungen in Kapitel 7.8.4 verwiesen.

Anschließend erstellt der Fachdienst die Ausschreibungs- und Verdingungsunterlagen und legt die Vergabeunterlagen der Rechnungsprüfung zur Prüfung vor. Ergeben sich keine Beanstandungen, gibt die Rechnungsprüfung das Verfahren an die Zentrale Vergabestelle.

Die Zentrale Vergabestelle prüft die Vergabeunterlagen. Sind die Unterlagen korrekt erstellt, legt sie den endgültigen Bieterkreis fest. Die Zentrale Vergabestelle ist gemäß § 9 Ziffer 12 der Vergabedienstanweisung befugt, den vorgeschlagenen Bieterkreis zu ergänzen. Danach legt sie den Submissionstermin fest und versendet die Vergabeunterlagen an den festgelegten Bieterkreis.

Die Unternehmenskommunikation während des Vergabeverfahrens erfolgt zentral, elektronisch und in anonymisierter Form über die Zentrale Vergabestelle. Damit stellt der Kreis sicher, dass die gesamte Bieterkommunikation vollständig dokumentiert wird. Zudem gewährleistet er, dass sämtlichen Bietern identische Informationen zur Verfügung gestellt werden und beugt damit Korruption vor.

Den Eröffnungstermin führt die Zentrale Vergabestelle unter Wahrung des Vier-Augen-Prinzips durch. Der örtlichen Rechnungsprüfung und dem ausschreibenden Fachdienst ist freigestellt, an der Submission teilzunehmen.

Die Zentrale Vergabestelle erstellt die Submissionsniederschrift und den Preisspiegel. Anschließend versendet sie das Submissionsergebnis an die Bieter. Zudem nimmt sie die formelle und rechnerische Prüfung der Angebote vor und fordert gegebenenfalls fehlende Unterlagen und Angaben nach. Sind die Vergabeunterlagen vollständig, fordert die Zentrale Vergabestelle die Gewerbezentralregisterauskunft an und leitet die Angebote zur wirtschaftlichen und technischen Prüfung und Wertung an den ausschreibenden Fachdienst.

Der Fachdienst nimmt zudem die fachliche Prüfung vor und prüft die Angemessenheit der Preise. Sind Angebotsinhalte aufzuklären, bindet der Fachdienst die Zentrale Vergabestelle zur

Einholung und Prüfung der Aufklärungen ein. Danach erstellt der ausschreibende Fachdienst den Vergabevorschlag und leitet diesen zur Prüfung an die Rechnungsprüfung. Hat die Rechnungsprüfung keine Bedenken, wird der Vergabevorschlag zur vergaberechtlichen Prüfung an die Zentrale Vergabestelle gegeben. Hat auch die Zentrale Vergabestelle keine Zweifel, dass das wirtschaftlichste Angebot den Zuschlag erhalten soll, fordert sie zum Bestbieter die Vergaberegisterauskunft bzw. seit dem 01. Juni 2022 die Wettbewerbsregisterauskunft an.

Nachdem die Registerauszüge zum Bestbieter vorliegen, fertigt der ausschreibende Fachdienst das Auftragsschreiben, gibt eine Kopie davon an die Zentrale Vergabestelle und holt die Auftragsentscheidung ein. Ist die Zustimmung erteilt, erteilt der Fachdienst den Auftrag an den Bestbieter. Durch die Einbindung der Zentralen Vergabestelle und der örtlichen Rechnungsprüfung sowie der Ressort-, Fachdienst- oder Fachbereichsleitung bzw. des Kreisausschusses oder Kreistages ist ein Mehr-Augen-Prinzip bei der Auftragserteilung gewährleistet.

Mit der Auftragserteilung durch den Fachdienst unterrichtet die Zentrale Vergabestelle die nicht berücksichtigten Bieter und veröffentlicht die Ex-Post-Information. Abschließend berücksichtigt die Zentrale Vergabestelle die Vergabe in der Vergabestatistik.

7.3.4 Einsatz einer Vergabemanagementsoftware

Bei europaweiten Ausschreibungen ist die elektronische Kommunikation zwischen den öffentlichen Auftraggebern und den Bietern verpflichtend[10]. Auch bei nationalen Verfahren im Unterschwellenbereich gewinnt die elektronische Vergabe (eVergabe) zunehmend an Bedeutung. Seit 2020 gelten für die Beschaffung von Liefer- und Dienstleistungen entsprechende Regelungen. Mit wenigen Ausnahmen ist sämtliche Kommunikation und der vollständige Vergabeprozess mit elektronischen Mitteln – also digital – durchzuführen. Auch für Bauleistungen im Unterschwellenbereich ist eine durchgängige eVergabe zulässig –diesbezüglich besteht allerdings ein Wahlrecht.

Eine Vergabemanagementsoftware (VMS) kann dabei die Durchführung der eVergabe erleichtern und unterstützen. Sie bietet insbesondere folgende Vorteile:

- eine vollständig elektronische und dadurch medienbruchfreie Abwicklung,
- die Unterstützung eines rechtssicheren Vergabeverfahrens durch die verbindliche Vorgabe von Bearbeitungsschritten und -rechten,
- eine Plausibilitätsprüfung zur Einhaltung vorgegebener Wertgrenzen und Fristen sowie
- die Sicherstellung einer fortlaufenden revisionssicheren Dokumentation.

Auch die interkommunale Zusammenarbeit bei Vergabeverfahren kann von dem Einsatz einer VMS profitieren.

[10] Vgl. § 97 Abs.5 Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB); § 9 Abs.1 Verordnung über die Vergabe öffentlicher Aufträge (Vergabeverordnung VgV)

- Der Kreis Recklinghausen nutzt für die Veröffentlichung von Vergabemaßnahmen bereits standardmäßig eine Vergabeplattform. Der Kreis beabsichtigt in nächster Zeit eine Vergabemanagementsoftware in der Zentralen Vergabestelle einzusetzen.

Die Digitalisierung der Vergabeverfahren ist ein wesentliches Instrument zur Standardisierung der Prozesse und zur Steigerung der Verwaltungseffizienz. Ein Kreis sollte daher zur Unterstützung seiner eVergaben eine Vergabemanagementsoftware einsetzen.

Die Zentrale Vergabestelle des **Kreises Recklinghausen** wickelt bereits die Vergabeverfahren elektronisch ab. Hierfür nutzt er eine eVergabeplattform. Über die Vergabeplattform stellt der Kreis Recklinghausen den elektronischen Kontakt zum Bieter her. Die erstellten Vergabeunterlagen werden hierüber den Bietern zum Download zur Verfügung gestellt. Auch die Durchführung der Ex-Ante- und der Ex-Post-Veröffentlichung sowie die Übermittlung der Submissionsergebnisse führt Recklinghausen über die Vergabeplattform durch. Die Unternehmen geben ihre Angebote über die Vergabeplattform ab. Auch die Bieterkommunikation wird hierüber abgewickelt.

Das vollständige Vergabeverfahren inklusive Auftragsschreiben dokumentiert der Kreis Recklinghausen derzeit noch in Papierform. Parallel ist die Dokumentation von Teilbereichen des Vergabeverfahrens in elektronischer Form vorhanden. Der Kreis Recklinghausen beabsichtigt, noch in diesem Jahr eine Vergabemanagementsoftware anzuschaffen. Eine Vergabemanagementsoftware unterstützt den ausschreibenden Fachdienst und die Zentrale Vergabestelle bei der Vorbereitung und Durchführung der Vergabeverfahren sowie beim Führen einer vollständigen elektronischen Vergabeakte. Zudem können über die Zuteilung differenzierter Zugriffsrechte die am Verfahren Beteiligten optimal und medienbruchfrei in den internen Mitzeichnungs- und Genehmigungs-Workflow eingebunden werden. Die Software bietet ferner zahlreiche Assistenz- und Zusatzfunktionen, wie beispielsweise die Bieter-, die Bedarfs-, die Nachtrags- und die Vertragsverwaltung. Da die Daten zu den Vergabeverfahren strukturiert in der Vergabemanagementsoftware erfasst werden, kann die Zentrale Vergabestelle zukünftig umfangreiche Auswertungen für ein internes Controlling durchführen.

Die Einführung einer Vergabemanagementsoftware ist auch zur der Umsetzung von Homeofficemöglichkeiten und -regelungen, etwa auf Grund der Corona-Pandemie, erstrebenswert. Liegen alle Daten elektronisch vor, ist die umfassende Bearbeitung aus dem Homeoffice problemlos für alle Verfahrensbeteiligten möglich.

Die gpaNRW hat empfohlen, alsbald den geplanten Einsatz einer Vergabemanagementsoftware umsetzen. Zum Zeitpunkt der Ergebnisbesprechung hat der Kreis Recklinghausen signalisiert, dass die Einführung einer Vergabemanagementsoftware bereits im ersten Quartal 2023 vorgesehen ist.

So kann der Kreis seine Vergabeverfahren weiter optimieren sowie medienbruchfrei und elektronisch durchführen, dokumentieren und archivieren. Zudem gewährleistet die Einrichtung von systematischen Bearbeitungsabläufen in der Vergabemanagementsoftware die Einhaltung von Mitzeichnungs- und Genehmigungsschritten und dient somit der Korruptionsprävention.

7.3.5 Interkommunale Zusammenarbeit im Vergabewesen

Im Vorbericht stellt die gpaNRW die Ergebnisse der Bestandsaufnahme zur interkommunalen Zusammenarbeit (IKZ) dar. Auch das Vergabewesen ist häufig Gegenstand verwaltungsübergreifender Aktivitäten. Vorteile ergeben sich dabei insbesondere durch

- die Bündelung fachlicher Kompetenzen,
- eine neutrale und einheitliche Bearbeitung,
- eine höhere Anzahl der Vergabeverfahren, was zu einer größeren Routine in der Sachbearbeitung führt.

Die Zusammenarbeit unterstützt damit eine rechtssichere und wirtschaftliche Durchführung der Vergabeverfahren. Insbesondere kleinere Kommunen können dabei von einer Zusammenarbeit profitieren. Deshalb kann es sinnvoll sein, dass ein Kreis die Funktion einer zentralen Vergabestelle für interessierte Städte und Gemeinden wahrnimmt.

➔ **Feststellung**
Der Kreis Recklinghausen führt für einen Zweckverband die Vergabeverfahren durch. Für kreisangehörige Kommunen bietet er vergaberechtliche Unterstützung im Vergabewesen an. Die Funktion einer zentralen Vergabestelle hat er für die kreisangehörigen Kommunen bislang nicht übernommen.

Ein Kreis sollte die Zusammenarbeit im Vergabewesen schriftlich regeln. Inhalt der Vereinbarung sollten dabei insbesondere

- *eine eindeutige Prozessbeschreibung,*
- *eine klare und vollständige Festlegung der Zuständigkeiten und Kompetenzen,*
- *die Beteiligung der örtlichen Rechnungsprüfung sowie*
- *die Regelung der Kostenerstattung sein.*

Für seine kreisangehörigen Kommunen hat der **Kreis Recklinghausen** bislang keine Vergabeverfahren durchgeführt. Grundsätzlich bietet er den kreisangehörigen Kommunen eine Unterstützung im Vergabewesen an. Das Unterstützungsangebot haben die Kommunen bisher lediglich sporadisch in Form von Einzelanfragen angenommen. Dabei hat sich der Umfang meist auf einen fachlichen Austausch vergaberelevanter Teilaspekte sowie auf Beratungen zu komplexen Vergabeverfahren beschränkt. Hierzu ergab sich nach Aussage des Kreises Recklinghausen bislang kein Erfordernis, schriftliche Regelungen zu verfassen oder Kostenerstattungen zu vereinbaren.

Der Kreis Recklinghausen führt jedoch für einen Zweckverband Vergabeverfahren durch. Die Zusammenarbeit ist bislang nicht über eine öffentlich-rechtliche Vereinbarung geregelt.

➔ **Empfehlung**
Der Kreis Recklinghausen sollte für eine Zusammenarbeit im Vergabewesen eine öffentlich-rechtliche Vereinbarung schließen und sollte darin die wesentlichen Aspekte der Kooperation sowie der Kostenerstattung regeln.

Daneben kooperiert der Kreis Recklinghausen in verschiedenen Bereichen bei diverse Beschaffungen oder Baumaßnahmen mit kreisangehörigen Stadtverwaltungen, einer Kreisverwaltung sowie mit einer Gesellschaft des Bundes. Die Modalitäten zu den Beschaffungs-, Bau- und Durchführungskooperationen werden regelmäßig in schriftlichen Vereinbarungen geregelt.

Wir weisen darauf hin, dass es sich bei der Zusammenarbeit von öffentlichen Auftraggebern durch Kooperationsvereinbarungen um einen vergabepflichtigen öffentlichen Auftrag handeln kann. Die gpaNRW empfiehlt, dass der Kreis gegebenenfalls seinen Vereinbarungspartner auf die Prüfung der Vergabepflicht hinweist.

Darüber hinaus weisen wir darauf hin, dass Leistungen, die die Zentrale Vergabestelle eines Kreises auf öffentlich-rechtlicher Grundlage erbringt, gemäß § 2b Umsatzsteuergesetz (UStG) ggf. umsatzsteuerpflichtig werden.

7.4 Allgemeine Korruptionsprävention

Das Vergabewesen ist einer der korruptionsanfälligsten Tätigkeitsbereiche in den öffentlichen Verwaltungen. Korruption beeinträchtigt das Vertrauen der Bürgerinnen und Bürger in die Unabhängigkeit, Unbestechlichkeit und Handlungsfähigkeit eines Kreises. Es handelt sich dabei um ein Vergehen, das dem öffentlichen Dienst im Ansehen und finanziell größten Schaden zufügt. Deshalb sind Korruptionsprävention und Korruptionsbekämpfung für jeden Kreis unverzichtbar.

- Der Kreis Recklinghausen erfüllt die Vorgaben des Korruptionsbekämpfungsgesetzes. Die getroffenen wie auch geplanten Maßnahmen und Regelungen zur Korruptionsprävention sind zweckmäßig, um Korruptionsfälle vermeiden, erkennen und verfolgen zu können.

Ziel eines Kreises muss es sein, nicht nur aufgetretene Korruptionsfälle konsequent zu verfolgen, sondern mit Hilfe vorbeugender Maßnahmen der Korruption nachhaltig entgegenzuwirken.

Korruption kommt in vielen unterschiedlichen Variationen und Ausprägungen vor. Ein Kreis sollte die unterschiedlichen Varianten und Ausprägungen von Korruption bereits präventiv vermeiden. Hierzu sollte er eine Dienstanweisung zur Korruptionsprävention erlassen.

Dabei sind insbesondere die Regelungen des Korruptionsbekämpfungsgesetzes (KorruptionsbG)[11] zur Herstellung von Transparenz und zur Vorbeugung zu berücksichtigen. Ein Kreis sollte darüber hinaus Festlegungen getroffen haben zu

- *der Veröffentlichungspflicht von Mitgliedern in den Organen und Ausschüssen des Kreises,*
- *der Anzeigepflicht von Nebentätigkeiten,*
- *der Anzeigepflicht nach Beendigung des Beschäftigungsverhältnisses,*

[11] Gesetz zur Verbesserung der Korruptionsbekämpfung (Korruptionsbekämpfungsgesetz - KorruptionsbG), zuletzt geändert durch Artikel 2 des Gesetzes vom 14 September 2021 (GV.NRW.S. 1072), in Kraft getreten am 01. Juni 2022 durch Bekanntmachung vom 07. März 2022 (GV.NRW.S. 286)

- *der Festlegung von korruptionsgefährdeten Bereichen und der Bestimmung von vorbeugenden Maßnahmen,*
- *dem Vieraugenprinzip sowie*
- *der Umsetzung des Rotationsgebotes von Beschäftigten in besonders korruptionsgefährdeten Bereichen.*

Zudem sollte ein Kreis eine Schwachstellenanalyse unter Einbeziehung der Bediensteten durchführen. Diese sollte er regelmäßig fortschreiben und die Beschäftigten ggf. auch durch Weiterbildungen für dieses Themenfeld sensibilisieren.

Dienstanweisung zur Korruptionsprävention

Der **Kreis Recklinghausen** hat in seiner „Dienstanweisung zur Vorbeugung von Korruption und zum Schutz der Beschäftigten der Kreisverwaltung Recklinghausen“ vom 09. Oktober 2019 Regelungen und organisatorische Maßnahmen getroffen. Sie hat den Zweck, die Beschäftigten für das Thema Korruption zu sensibilisieren und sie vor korrupten Übergriffen zu schützen. Zudem beabsichtigt der Kreis Recklinghausen, mit dieser Dienstanweisung über die Rechtslage im Zusammenhang mit Korruptionsdelikten zu informieren und Korruption in allen Erscheinungsformen zu verhindern.

Alle Mitarbeiter und Mitarbeiterinnen des Kreises Recklinghausen wurden über das Inkrafttreten der Dienstanweisung informiert. Die Dienstanweisung steht zentral im Intranet zur Verfügung. Neue Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter werden bei der Einstellung auf die Einhaltung der Dienstanweisungen des Kreises Recklinghausen hingewiesen.

Für eine stetige Sensibilisierung und Fortbildung aller Beschäftigen für das Thema „Korruption“ hat der/die Antikorruptionsbeauftragte Sorge zu tragen. Beim Kreis Recklinghausen ist die/der Antikorruptionsbeauftragte ab dem 01. Januar 2023 dem Fachbereich K „Kreistag, Landrat, Rechnungsprüfung“ zugeordnet. Dort wird die Funktion im Fachdienst 14 „Rechnungsprüfung“ geführt. Zuvor war der/die Antikorruptionsbeauftragte dem Fachdienst 20 „Kämmerei“ im Fachbereich F „Finanzen, Beteiligungen und Immobilienangelegenheiten“ zugeordnet. Zur Korruptionsprävention und zur Risikoanalyse plant die/der Antikorruptionsbeauftragte des Kreises Recklinghausen, ein Schulungskonzept aufzustellen und regelmäßige Fortbildungen anzubieten.

Weitere Regelungen zur Korruptionsprävention hat der Kreis Recklinghausen in der Vergabedienstanweisung getroffen. In der Vergabedienstanweisung ist zusätzlich geregelt:

- die Vermeidung des direkten Kontaktes zwischen Bieter und dem ausschreibenden Fachdienst bis zur Auftragsvergabe,
- die Einhaltung des Vier-Augen-Prinzips bei Entscheidungen über die Vergabe von Aufträgen und
- die Entscheidungs- und Unterzeichnungskompetenzen bei Vergabeentscheidungen.

Das KorruptionsbG und das „Gesetz zur Einrichtung und zum Betrieb eines Registers zum Schutz des Wettbewerbs um öffentliche Aufträge und Konzessionen“ (Wettbewerbsregistergesetz - WRegG) enthalten weitere Transparenzregelungen sowie Melde- und Anzeigepflichten, die den kommunalen Bereich betreffen.

Beim Bundeskartellamt wurde ein Register zum Schutz des Wettbewerbs um öffentliche Aufträge und Konzessionen eingerichtet, das sogenannte Wettbewerbsregister. Nach § 6 WRegG sind öffentliche Auftraggeber verpflichtet, vor der Vergabe von Liefer-, Dienst- und Bauleistungen beim Wettbewerbsregister abzufragen, ob dort Eintragungen hinsichtlich der Bieter vorliegen. Wettbewerbsregisterabfragen (zuvor: Vergaberegisteranfragen gem. § 8 KorruptionsbG) werden beim Kreis Recklinghausen von der Zentralen Vergabestelle durchgeführt. Die Vergabedienstanweisung enthält Regelungen zu den Zuständigkeiten bezüglich der Vergabe- bzw. Wettbewerbsregisteranfrage sowie zur Gewerbezentralregisterauskunft.

Gemäß § 7 KorruptionsbG haben die Mitglieder der Gremien der Kommune eine Auskunftspflicht. Diese umfasst unter anderem Angaben zum Beruf, den Mitgliedschaften in Kontrollgremien und Organen von Unternehmen und verselbstständigten Aufgabenbereichen sowie Funktionen in Vereinen. Zudem sind die Hauptverwaltungsbeamten nach § 8 KorruptionsbG verpflichtet, ihre Nebentätigkeiten anzuzeigen. Gemäß § 8 sind die Tätigkeiten des Landrates bzw. der Landrätin jährlich zu erfassen und dem Kreistag anzuzeigen. Das gilt auch noch weitere drei Jahre nach Eintritt in den Ruhestand. Eine vollständige Veröffentlichung der vorgeschriebenen Informationen erfolgt durch den Kreis Recklinghausen auf dessen Internetseite.

Die wesentlichen Regelungen zur Korruptionsprävention hat der Kreis Recklinghausen in der „Dienstanweisung zur Vorbeugung von Korruption und zum Schutz der Beschäftigten der Kreisverwaltung Recklinghausen“ und der Vergabedienstanweisung getroffen.

Schwachstellenanalyse

In allen Verwaltungsbereichen der Kommune sollten in regelmäßigen Abständen und aus gegebenem Anlass die besonders korruptionsgefährdeten Arbeitsgebiete festgestellt werden. Hierzu bietet sich das Instrument einer Schwachstellenanalyse an. Mit einer Schwachstellenanalyse sollten insbesondere folgende Fragestellungen beantwortet werden:

- In welchen Bereichen besteht Korruptionsgefahr?
- Sind in der eigenen Kommune in der jüngeren Vergangenheit Verdachtsfälle auf Korruption bekannt? Wenn ja, in welchen Bereichen?
- Sind ggf. aus anderen Kommunen Korruptionsfälle in der jüngeren Vergangenheit bekannt?
- Welche Sicherungsmaßnahmen sind bereits ergriffen worden (z.B. Vier- oder Mehr-Augenprinzip, Fortbildung, Berichtspflichten, Job Rotation)?
- Haben sich die bereits vorhandenen Sicherungsmaßnahmen bewährt?
- Existieren Einfallstore für Korruption? (z.B. Wissensmonopole („Flaschenhals“-Stellen), nicht oder nur schwer nachprüfbare Vorgänge oder Bereiche, die über einen längeren Zeitraum nicht geprüft wurden)

Zur Beantwortung der oben aufgeführten Fragen sollte der Kreis die Beschäftigten aktiv zu möglichen Schwachstellen befragen. Bei einer Befragung haben die Bediensteten die Möglichkeit, sich durch die Abgabe von Vorschlägen oder durch Stellungnahmen zur bisherigen Korruptionsprävention einzubringen. So werden nicht nur neue Erkenntnisse über mögliche Schwachstellen bekannt, sondern den Bediensteten wird das Gefühl vermittelt, sich aktiv miteinbringen zu können und ein pauschaler Korruptionsverdacht wird vermieden.

Zur Feststellung der korruptionsgefährdeten Arbeitsgebiete hat der Kreis Recklinghausen alle Arbeitsplätze auf Korruptionsgefährdung analysiert. Aktuell erfolgt eine erneute Bewertung des Korruptionsgrades aller Stellen.

Die Identifizierung besonders korruptionsgefährdeter Bereiche erfolgt durch eine Risikoanalyse, die von allen Fachdiensten zu erstellen ist. Die Risikoanalyse ermittelt, welche Tatbestände eine Korruptionsgefahr darstellen. Für die Risikoabschätzung wird ein einheitlicher Fragebogen verwendet, der der Dienstanweisung zur Korruptionsprävention anliegt. Der/Die Antikorruptionsbeauftragte hat den Fragebogen zur Risikoanalyse in eine elektronische Risikomatrix überführt. Die Matrix ermittelt aus den Antworten stellenbezogen den Korruptionsgefährdungsgrad und einen Wert für Risikoindikatoren sowie den Sensibilisierungsgrad des jeweiligen Beschäftigten auf dem Arbeitsplatz. Die elektronische Risikomatrix ist gut strukturiert sowie zentral auswertbar.

Internes Kontrollsystem

Daneben plant der Kreis Recklinghausen für die Bereiche Haushaltssteuerung und Zahlungsabwicklung ein Risikomanagementsystem namens „Internes Kontrollsystem“ (IKS) aufzubauen. Prozesse stehen im Mittelpunkt des IKS. Die Kernaufgabe des IKS ist, prozessbezogene und prozessunabhängige Maßnahmen und Kontrollen einzuführen, um die gesetzten Ziele der Kreisverwaltung Recklinghausen zu erreichen und wesentliche Risiken rechtzeitig zu erkennen, um gegenzusteuern. Zudem dokumentiert das IKS, welche Risiken in den einzelnen Prozessen bestehen und welche Steuerungs- und Kontrollmaßnahmen zur Risikosteuerung eingesetzt werden.

EU-Hinweisgeber-Richtlinie

Durch die EU-Hinweisgeber-Richtlinie[12] und deren nationale Umsetzung[13] sollen die Beschäftigten zukünftig die Möglichkeit bekommen, Verdachtsfälle von Verstößen gegen das geltende Recht intern anonym melden zu können. Hierzu sind Meldekanäle für Hinweisgeber einzurichten und Verfahren für die Bearbeitung der Meldungen sowie die Steuerung von Folgemaßnahmen zu etablieren.

Mit dem „Gesetz für einen besseren Schutz hinweisgebender Personen sowie zur Umsetzung der Richtlinie zum Schutz von Personen, die Verstöße gegen das Unionsrecht melden (Hinweisgeberschutzgesetz - HinSchG)“, soll der Schutz von hinweisgebenden Personen ausgebaut und die Richtlinie (EU) 2019/1937 in nationales Recht umgesetzt werden. Das Gesetz

[12] RICHTLINIE (EU) 2019/1937 DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS UND DES RATES vom 23. Oktober 2019 zum Schutz von Personen, die Verstöße gegen das Unionsrecht melden

[13] Gesetz für einen besseren Schutz hinweisgebender Personen sowie zur Umsetzung der Richtlinie zum Schutz von Personen, die Verstöße gegen das Unionsrecht melden – derzeitiger Stand: Referentenentwurf

sieht für das Versäumnis der Einrichtung eines Hinweisgebersystems Bußgelder von bis zu 20.000 Euro vor. Am 16. Dezember 2022 wurde das Hinweisgeberschutzgesetz im Bundestag verabschiedet. Nach Bestätigung durch den Bundesrat könnte es voraussichtlich im Mai 2023 in Kraft treten.

Die Meldung von Verdachtsfällen ist beim Kreis Recklinghausen bereits anonym möglich. Er plant, dem anonymen Hinweisgeber über die Internetseite des Kreises Recklinghausen die Möglichkeit einzurichten, anhand einer Meldungsnummer den Status seines Hinweises einzusehen und eine Rückmeldung zu erhalten. Für die Bearbeitung der Meldungen sind die Abläufe bereits in einem standardisierten Vordruck festgehalten.

7.5 Sponsoring

Sponsoringleistungen haben unmittelbare Auswirkungen auf das Ansehen jedes Kreises. Dies gilt insbesondere für die öffentliche Wahrnehmung der Unabhängigkeit und Neutralität der Verwaltung. Die Gewährung von Sponsoringleistungen darf niemals Einfluss auf Verwaltungsentscheidungen, insbesondere Vergabeentscheidungen haben. Die Kreise sind verpflichtet, Angebote von Sponsoringleistungen neutral und unabhängig zu bewerten.

- Der Kreis Recklinghausen nutzt nur selten Sponsoring als Finanzierungsquelle. Detaillierte Regelungen zum Sponsoring hat er getroffen.

Ein Kreis sollte verbindliche Rahmenbedingungen für das Sponsoring festlegen. Diese sollten in einer Dienstanweisung geregelt werden. Nimmt ein Kreis Sponsoringleistungen an, sollten er und der Sponsoringgeber Art und Umfang in einem Sponsoringvertrag schriftlich regeln. Zu regeln sind vor allem die zeitliche Befristung der Laufzeit des Sponsorings, eine Übertragung eventuell entstehender Nebenkosten auf den Sponsor und eine Begrenzung von Haftungsrisiken. Zudem sollte die Verwaltung dem Kreistag über die erhaltenen Sponsoringleistungen jährlich berichten.

Die praktische Bedeutung von Sponsoring tendiert beim **Kreis Recklinghausen** nach Angabe der Verwaltung aktuell gegen Null. Der Kreis Recklinghausen hat sich dennoch grundsätzlich mit dem Thema Sponsoring auseinandergesetzt und in der „Dienstanweisung zum Umgang mit Sponsoring, Spenden und sonstigen Schenkungen bei der Kreisverwaltung Recklinghausen“ ausführliche Regelungen zum Sponsoring getroffen. Die Dienstanweisung enthält zudem Beispiele zu möglichen Sponsoringmaßnahmen und Gegenleistungen sowie Vertrags- bzw. Vereinbarungsmuster zur Regelung der Annahme von Sponsoringleistungen, Schenkungen und Spenden. Ferner ist der Dienstanweisung zum Sponsoring ein Vordruck „Zuwendungswegweiser“ beigefügt. Damit gewährleistet der Kreis Recklinghausen, dass die festgelegten Mitzeichnungserfordernisse eingehalten sowie umfassend und einheitlich dokumentiert werden.

Ergänzend regelt das „Tax Compliance Management System (TCMS) zur Erfüllung der steuerlichen Verpflichtungen des Kreises Recklinghausen“ vom 01. Juli 2019 die steuerliche und haushaltsmäßige Bewertung von Sponsoringleistungen und Schenkungen.

7.6 Bauinvestitionscontrolling

Investitionen im Baubereich machen einen beträchtlichen Teil der Kreisausgaben aus. Dank guter konjunktureller Rahmenbedingungen und aufgrund zahlreicher Förderprogramme können die Kreise vermehrt investive Baumaßnahmen durchführen. Oberste Prämisse sollte dabei eine sparsame und wirtschaftliche Haushaltsführung sein. Ein systematisches Bauinvestitionscontrolling (BIC) ist dabei Voraussetzung, dieses Gebot der Kommunalverfassung in die Praxis umzusetzen. Es unterstützt bereits mit Beginn der Maßnahmenplanung die Einhaltung von Kosten und Projektlaufzeiten. Eventuelle Planabweichungen und Kostensteigerungen werden rechtzeitig erkannt und das BIC ermöglicht ein frühzeitiges Gegensteuern. Dies sorgt auch für Transparenz und unterstützt die Glaubwürdigkeit der Verwaltung.

- Der Kreis Recklinghausen hat wesentliche Elemente eines systematischen Bauinvestitionscontrollings bereits eingeführt. Zur strukturierten Dokumentation und Analyse der Bauinvestitionen erfolgt ein umfängliches Projektmonitoring.

Zur Unterstützung einer sparsamen und wirtschaftlichen Haushaltsführung gem. § 53 Abs. 1 KrO i. V. m. § 75 Abs. 1 GO NRW sollte ein Kreis ein Bauinvestitionscontrolling implementiert haben. Dabei sollte er das BIC zentral organisieren und Verantwortlichkeiten sowie Aufgaben in einer Dienstanweisung regeln.

Ein Kreis sollte vor einer Investitionsentscheidung eine systematische Bedarfsfeststellung und –planung durchführen. Diese sollte er unabhängig, qualifiziert und falls möglich fachübergreifend sicherstellen.

Gemeinsam mit dem für das Vorhaben zuständigen Fachbereich und Fachdienst sowie weiteren Organisationseinheiten definiert der **Kreis Recklinghausen** fachübergreifend den konkreten Bedarf und priorisiert die Investitionsmaßnahmen. Zudem finden regelmäßig fachübergreifende Abstimmungsgespräche statt. Darin werden die abgeschlossenen, laufenden und zukünftigen Vorhaben besprochen. Bei Hochbaumaßnahmen werden in Recklinghausen bereits vor Beginn der Planungsphase sowie während der Umsetzung der Maßnahme die Nutzer der Gebäude eingebunden.

Im Rahmen der Planung von Baumaßnahmen erfolgt eine Bedarfs- und eine Bedarfsdeckungsprüfung. Dabei werden auch Einflüsse des demografischen Wandels oder Veränderungen von Strukturen (z. B. der Ausbau von gymnasialen Oberstufen an Gesamtschulen und die Digitalisierung) betrachtet und entsprechend berücksichtigt. Umfangreiche Entscheidungs- und Beurteilungsgrundlagen liegen zentral über elektronische Bestandsakten im Dokumentenmanagementsystem vor. Die Entscheidung zur Ausführung einer Maßnahme wird abhängig von der Bedeutung des Bauvorhabens von der Fachdienst- oder Fachbereichsleitung den politischen Gremien getroffen.

Beim Kreis Recklinghausen werden Baumaßnahmen vom Fachdienst 23 „Immobilienangelegenheiten“ und vom Fachdienst 66 „Tiefbau und Kreisgartenbaubetrieb“ durchgeführt. Der Fachdienst 23 ist dem Fachbereich F „Finanzen, Beteiligungen und Immobilienangelegenheiten“ zugeordnet. Der Fachdienst 66 ist organisatorisch im Fachbereich E „Umwelt, Verkehr, Geoinformation, Planung und Wirtschaft“ eingegliedert. Die Steuerung und Bewertung der geplanten Bauinvestitionen und deren Dokumentation wird im der jeweiligen Fachdienst vorgenommen. Innerhalb der ausführenden Fachdienste gibt es für Baumaßnahmen strukturierte

Verfahren samt festgelegten Verantwortlichkeiten von der Bedarfsfeststellung über die Kostenschätzung bis hin zur Abwicklung, Bauüberwachung und Bauabnahme.

Für die erfolgreiche Durchführung seiner Hochbauinvestitionsprojekte hat der Kreis Recklinghausen die „Rahmenrichtlinie Immobilienangelegenheiten“ vom 01. August 2010 eingeführt. Die Rahmenrichtlinie regelt detailliert das Verfahren bei der Planung, Ausführung und Abrechnung von Projekten im Bereich Hochbau, Flächenmanagement und Grunderwerb. Sie enthält zudem Regelungen zur Bedarfsanalyse. Ferner enthält die Rahmenrichtlinie übersichtliche Diagramme zum Ablauf

- von Hochbau-, Flächenmanagement- und Grunderwerbprojekten,
- der Verwaltung des Projektbudgets,
- des Nachtragsmanagements,
- der Abrechnung des Projektes,
- der Bauabnahme und
- der Bürgschaftsverwaltung.

Ein Formular zur Dokumentation der Bedarfsanalyse von Immobilienprojekten ist ebenfalls beigefügt.

Der Kreis Recklinghausen ordnet seine Baumaßnahmen einem Projektverantwortlichen zu. Die/Der Projektverantwortliche begleitet die gesamte Maßnahme. Bei finanziell größeren, komplexen oder aus anderen Gründen bedeutsamen Bauprojekten wird zudem eine individuelle Projektverfügung erstellt, worin die Verantwortlichkeiten sowie Regelungen zur Projektorganisation fixiert sind. Für die Durchführung finanziell besonders großer oder komplexer Baumaßnahmen setzt der Kreis Recklinghausen externe Projektsteuerer ein.

Zur strukturierten Dokumentation und Beobachtung der Eckpunkte und Entwicklungen der Maßnahmen erfolgt beim Kreis Recklinghausen durchgängig ein umfassendes Projektmonitoring. Die Monitoringdateien geben eine Gesamtübersicht zur Entwicklung der Projektkosten und der vergebenen Aufträge sowie Angaben zur zeitlichen Umsetzung des Projektes und zu den Projektbeteiligten. Das Kostenkontrollblatt, die Übersicht „Aufträge, Nachträge, Prognosen“ und das Formular „Rechnungen“ stellen sämtliche Kosteninformationen inkl. der Abweichungen gegliedert nach den DIN 276 Kostengruppen dar. Ergeben sich Abweichungen, werden sie analysiert und dokumentiert sowie ggf. Gegenlenkungsmaßnahmen ergriffen.

Die Monitoringergebnisse werden zweimonatlich mit der Fachdienstleitung abgestimmt. Ferner wird vierteljährlich ein Budgetbericht an den Fachdienst 20 „Kämmerei“ erstellt. Der Budgetbericht gibt einen Überblick über den Stand der Haushaltsbewirtschaftung. Die Leitungskonferenz und der Kreistag werden zudem regelmäßig über das Investitionsprogramm und deren Umsetzungsstand informiert. Der Projektverantwortliche, die Fachbereichs-, die Fachdienstleitung, die Leitungskonferenz und der Kreistag haben stets einen umfassenden Überblick über die Baumaßnahmen. Bei erheblichen Abweichungen wird unmittelbar reagiert und ggf. werden die Leitungskonferenz und die politischen Gremien direkt informiert.

Mit der Umsetzung des Investitionsprogramms beabsichtigt der Kreis Recklinghausen, folgende Zielsetzungen zu erreichen:

- Pflege und Erhalt einer guten Substanz,
- Erneuerung schlechter bzw. angegriffener Substanz,
- Erhalt des Kreisvermögens und
- wirtschaftliche und zukunftsfeste Gewährleistung neuer Anforderungen.

Daneben hat sich der Kreis Recklinghausen Klimaziele gesteckt, die zusätzlich bei der Umsetzung von Bauvorhaben zu beachten sind. Für die Klimamaßnahme „Kreiseigene Gebäude für erneuerbare Energien nutzen und ressourceneffizienter machen“ hat der Kreis Recklinghausen zwei Stellen eingerichtet. Die beiden Stellen nehmen diese Aufgaben wahr:

- klimawirksame Maßnahmen bei laufenden Gebäudeprojekten erarbeiten (Photovoltaik-Anlagen, E-Ladesäulen, Dachbegrünungen, etc.),
- klimawirksame Maßnahmen bei bestehenden Liegenschaften erarbeiten, einen ersten Klima-Check durchführen sowie Sanierungsfahrpläne erarbeiten und umsetzen und
- für alle Liegenschaften Maßnahmen zur Senkung von Strom-, Wärme-und Wasserbrauch sowie die Abkopplung des Niederschlagswassers vom öffentlichen Kanalnetz erarbeiten (Bestandserhebung der technischen Gebäudeausrüstung, Energiemonitoring und die Ableitung spezifischer Maßnahmen).

Um eine deutliche Reduzierung von Treibhausgas-Emissionen zu erreichen, baut der Kreis Recklinghausen ein Energiemanagementsystem (EnMS) für die energierelevanten Liegenschaften des Kreises auf. Über das Einstellen von Energieverbrauchsinformationen ins Gebäudemanagementsystem sind bereits einige Energieverbrauchs- und emissionsdaten auswertbar.

Der Kreis Recklinghausen beabsichtigt außerdem zu prüfen, ob die Programme des European Energy Award (eea) und des European Climate (Adaptation) Award (eca) umgesetzt werden können. Mit dem eea werden Kommunen ausgezeichnet, die sich aktiv um den Klimaschutz bemühen und Maßnahmen zur Energieeinsparung sowie zur Förderung erneuerbarer Energien umsetzen. Zum anderen ist der eea ein Managementsystem, mit dem der Kreis die Qualität seiner Energieproduktion und -nutzung bewerten und regelmäßig überprüfen kann. Neben dem eea befasst sich der eca mit dem Themenschwerpunkt der Klimafolgenanpassung. Mit der Teilnahme an den Programmen erwägt der Kreis Recklinghausen, sein Handeln auch in den Themenfeldern Energie, Klimaschutz und Klimafolgenanpassung dauerhaft strategisch auszurichten und mit der Zertifizierung nach außen zu kommunizieren.

Das Vorgehen des Kreises Recklinghausen ist insgesamt gut geeignet, die Abläufe und Zusammenhänge zu den Bauprojekten transparent und übersichtlich darzustellen sowie eine wirtschaftliche und nachhaltige Verwendung der Bauwerke zu gewährleisten. Die gpaNRW begrüßt die vielen positiven Aspekte, die der Kreis Recklinghausen mit seinem Bauinvestitionscontrolling verfolgt und auch in der Praxis lebt.

7.7 Nachtragswesen

Die Abwicklung vergebener Aufträge ist häufig von Veränderungen des ursprünglich vereinbarten Vertragsumfangs begleitet. Dies ist insbesondere bei Baumaßnahmen der Fall. Handelt es sich dabei um eine wesentliche Änderung des öffentlichen Auftrags, muss ein Kreis im Oberschwellenbereich sowie bei Liefer- und Dienstleistungsaufträgen ein neues Vergabeverfahren durchführen[14]. Häufig können die Auftragsänderungen während der Vertragslaufzeit jedoch mit einem oder mehreren Nachträgen abgewickelt werden. Allerdings ist zu berücksichtigen, dass sich der Preis der jeweiligen Nachtragsposition dabei nicht unmittelbar unter dem Einfluss einer Marktabfrage bzw. des freien Wettbewerbs ergibt. Ein Kreis sollte daher den Umfang der Nachträge begrenzen. Dazu sollte er diese systematisch und gut strukturiert bearbeiten sowie zentral auswerten.

Die gpaNRW untersucht im Folgenden, inwieweit Nachträge im Kreis Recklinghausen vorkommen und hierbei ein Nachtragswesen zur Anwendung gelangt.

7.7.1 Abweichungen vom Auftragswert

- **Feststellung**
  Der Kreis Recklinghausen weist im interkommunalen Vergleich leicht überdurchschnittliche Abweichungen der Abrechnungssummen zu den Auftragswerten auf.

Ein Kreis sollte aus wirtschaftlichen Erwägungen, aber auch aus Transparenzgründen, eine geringe Abweichung der Auftrags- von den Abrechnungssummen anstreben. Abweichungen ergeben sich häufig aus Mengenänderungen. Sind diese gering, können sie formlos über Auftragsanpassungen abgewickelt werden. Zusatzleistungen oder Mengenänderungen in größerem Umfang erfordern stattdessen eine Nachtragsvereinbarung.

Für den Vergleich der Auftrags- mit den Abrechnungssummen beschränkt sich die gpaNRW auf abgeschlossene Vergabeverfahren mit einem Auftragsvolumen von mehr als 75.000 Euro.

Der **Kreis Recklinghausen** hat für den Zeitraum ab dem 01. Januar 2019 bis Ende September 2021 insgesamt 217 schlussgerechnete Vergabemaßnahmen angegeben. Bei diesen stellen sich die Abweichungen von den ursprünglichen Auftragswerten wie folgt dar:

[14] Vgl. § 132 Abs. 1 Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB)6,43

Vergleich der Auftragswerte mit den Abrechnungssummen 2019 bis 2021

	in Euro	in Prozent der Auftragswerte
Auftragswerte	49.685.937	
Abrechnungssummen	49.724.111	
Summe der Unterschreitungen	3.163.801	6,37
Summe der Überschreitungen	3.201.974	6,44
Abweichung Abrechnungssumme zu Auftragswert (absolute Beträge)	**6.365.775**	**12,81**

Unter- beziehungsweise Überschreitungen gab es beim Kreis Recklinghausen in 180 Fällen, die von Anfang 2019 bis Ende September 2021 schlussgerechnet wurden.

Vergleich der Abweichungen vom Auftragswert nach Auftragsart in Euro 2019 bis 2021

	Bauaufträge	Liefer- und Dienstleistungsaufträge
Auftragswerte	14.210.515	35.475.422
Abrechnungssummen	15.193.107	34.531.003
Summe der Unterschreitungen	373.643	2.790.158
Summe der Überschreitungen	1.356.235	1.845.740
Abweichung Abrechnungssumme zu Auftragswert (absolute Beträge)	**1.729.877**	**4.635.898**

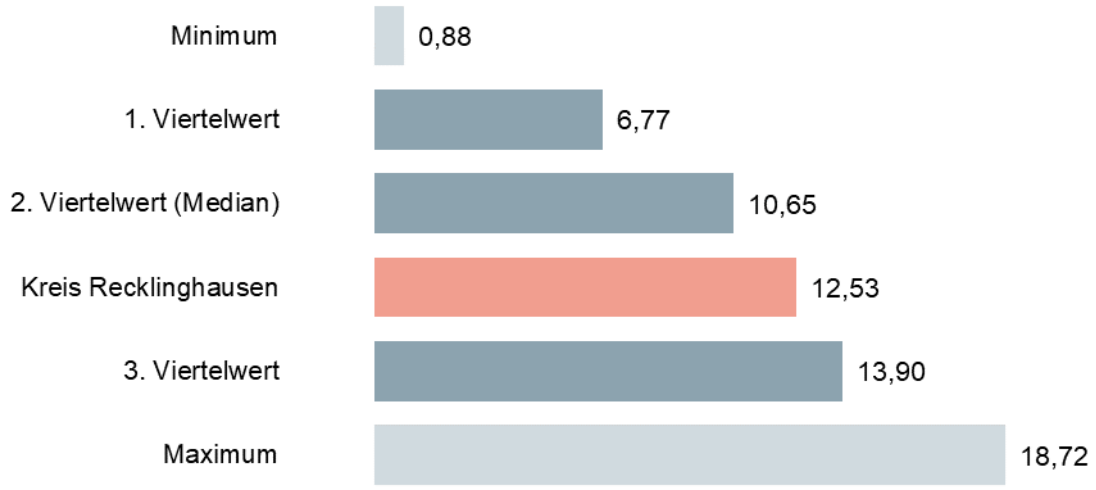
Die Unterschreitungen bei den schlussgerechneten Bauaufträgen mit einem Auftragswert von über 75.000 Euro im Zeitraum 2019 bis 2021 betragen rund vier Prozent des Auftragswertes und die Überschreitungen rund zehn Prozent.

Bei den Liefer- und Dienstleistungen ergeben sich Unterschreitungen von rund acht Prozent und Überschreitung von rund fünf Prozent des Auftragswertes.

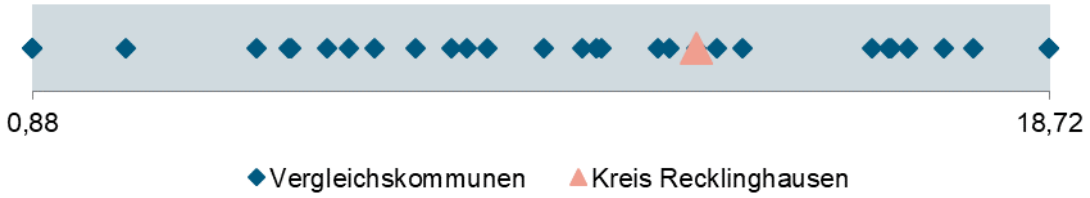
Im Vergleichsjahr 2020 hat der Kreis Recklinghausen 88 Maßnahmen mit mehr als 75.000 Euro netto abgerechnet. Dabei kam es zu Über- und Unterschreitungen der ursprünglichen Auftragswerte in Höhe von 2.415.410 Euro. In der Berechnung dieses Abweichungswertes bezieht die gpaNRW die Abweichungen als absolute Beträge ein. Das heißt, Über- und Unterschreitungen werden nicht miteinander saldiert. Stattdessen berücksichtigen wir die Abweichungen in Summe.

Im interkommunalen Vergleich ordnet sich der Kreis Recklinghausen damit wie folgt ein.

Abweichung Abrechnungssumme zu Auftragswert (absolute Beträge) in Prozent 2020



In den interkommunalen Vergleich sind 28 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



Die Kennzahl berücksichtigt rund 1.420.000 Euro Überschreitungen sowie rund 996.000 Euro Unterschreitungen für 2020. Der Kreis Recklinghausen positioniert sich damit im interkommunalen Vergleich der Kreise leicht überdurchschnittlich.

Die Kennzahl für das Jahr 2019 liegt bei 12,78 Prozent und die Kennzahl für das Jahr 2021 liegt bei 13,25 Prozent. Mit beiden Kennzahlen positioniert sich Recklinghausen in diesen Jahren ebenfalls zwischen dem Median und dem dritten Viertelwert.

➔ **Empfehlung**
Der Kreis Recklinghausen sollte die Ursachen für die Abweichungen analysieren. Zusätzlich sollte der Kreis die Kennzahl „Abweichung der Abrechnungssumme zu Auftragswert“ fortschreiben und beobachten.

Abweichungen vom ursprünglichen Auftragswert können insbesondere bei vielschichtigen Bauleistungen kaum vermieden werden. Der Kreis kann jedoch Einfluss auf Anzahl und Umfang der erforderlichen Nachtragsleistungen nehmen. Ein wesentlicher Ansatzpunkt zur Reduzierung der Nachträge ist die Leistungsbeschreibung mit dem Leistungsverzeichnis. Diese bilden die Grundlage für die spätere Vertragsausführung, in deren Verlauf es zu Nachträgen kommen kann. Leistungsbeschreibung und -verzeichnis sollten sorgfältig und detailliert erstellt werden. Voraussetzung dafür ist eine ausreichende Bereitstellung von fachlichen und zeitlichen Ressourcen. Damit steigt die Wahrscheinlichkeit, Nachtragsaufträge begrenzen zu können. Einen

weiteren Beitrag zur Reduzierung der Nachträge kann ein systematisches Nachtragsmanagement leisten. Einzelheiten dazu ergeben sich aus dem folgenden Kapitel.

7.7.2 Organisation des Nachtragswesens

- **Feststellung**
  Der Kreis Recklinghausen hat Regelungen zur Erteilung von Nachtrags- und Erweiterungsaufträgen sowie zur Beteiligung der örtlichen Rechnungsprüfung bei Nachträgen in der Vergabedienstanweisung getroffen. Eine systematische Auswertung der Nachträge und der Abweichungen vom Auftragswert findet noch nicht statt.

Ein Kreis sollte sein Vergabewesen so organisieren, dass Nachträge in einem standardisierten Verfahren rechtssicher bearbeitet und dokumentiert werden. Er sollte dazu über ein zentrales Nachtragsmanagement verfügen. Dieses sollte mindestens folgende Verfahrensweisen sicherstellen:

- *Der Kreis erfasst und wertet Nachträge zentral aus, um gleichartige Nachtragsleistungen zu minimieren.*
- *Er bearbeitet die Nachträge mittels standardisierter Vorlagen (für Beauftragung, sachliche und preisliche Prüfung, Verhandlungsprotokolle).*
- *Vor der Beauftragung führt die zentrale Vergabestelle eine vergaberechtliche Prüfung durch.*
- *Der Kreis dokumentiert die Notwendigkeit von Nachträgen.*
- *Der Kreis berücksichtigt Nachtragsaufträge beim Bauinvestitionscontrolling.*

Die Nachtrags- und Erweiterungsaufträge sind beim **Kreis Recklinghausen** grundsätzlich schriftlich zu erteilen. Der ausschreibende Fachdienst hat die sachliche und rechnerische Notwendigkeit von Nachträgen und Auftragsänderungen zu prüfen, zu begründen und in den Vergabeunterlagen zu dokumentieren. Dabei sind standardisierte Vordrucke zu verwenden. Diese Dokumentation ist vor Beauftragung zusammen mit der ursprünglichen Auftragssumme (einschließlich aller Änderungen und/oder Erweiterungen) der Rechnungsprüfung und der Zentralen Vergabestelle zur Mitzeichnung vorzulegen.

Ergeben sich Auftragsänderungen bei Baumaßnahmen, werden sie im Rahmen des Projektmonitorings maßnahmenbezogen analysiert, begründet und dokumentiert sowie ggf. Gegenlenkungsmaßnahmen ergriffen (vgl. hierzu auch die Ausführungen im Kapitel „7.6 Bauinvestitionscontrolling“). Ist der Hauptvertrag in der elektronischen Vergabeliste erfasst, sind auch die dazugehörigen Vertragsänderungen von der Zentralen Vergabestelle darin zu erfassen. Es besteht zudem die Möglichkeit, diese maßnahmenbezogen auszuwerten.

Eine maßnahmenübergreifende Auswertung der Nachträge hinsichtlich der Ursachen, Höhen und beteiligten Unternehmen findet in Recklinghausen bislang nicht statt. Ein solches Controlling könnte weitergehende Hinweise auf Verbesserungsmöglichkeiten bei der Bedarfsermittlung, den Leistungsbeschreibungen und möglichen Bieterstrategien liefern. Zwar liegen hierzu Erfahrungswerte bei den fachlich Verantwortlichen vor, diese sind jedoch nicht systematisch und zentral aufbereitet. Mit der Einführung eines Vergabemanagementsystems bietet sich auch

die Einrichtung eines zentralen Nachtragsmanagements an. Eine systematische zentrale Nachbetrachtung ist auch vor dem Hintergrund der Korruptionsprävention empfehlenswert und sollte mit dem Bauinvestitionscontrolling gekoppelt erfolgen.

➔ **Empfehlung**
Der Kreis Recklinghausen sollte ein zentrales Nachtragsmanagement einrichten. Dazu gehört nach Ansicht der gpaNRW auch eine zentrale und systematische Auswertung der Nachträge hinsichtlich Ursache, Höhe und beteiligter Unternehmen.

7.8 Maßnahmenbetrachtung

In der Maßnahmenbetrachtung untersucht die gpaNRW, ob und inwieweit der Kreis die rechtlichen und formellen Vorgaben für die Durchführung von Vergabeverfahren einhält. Eine bautechnische Prüfung der Vergabemaßnahmen ist damit nicht verbunden. Insofern kann die Maßnahmenbetrachtung kein Testat der Vergabe von Bauleistungen in dem Kreis Recklinghausen liefern.

➔ **Feststellung**
Die Betrachtung einzelner abgeschlossener Maßnahmen des Kreises Recklinghausen zeigt Verbesserungspotenzial bei der Durchführung und Dokumentation der Vergabeverfahren.

Aus datenschutzrechtlichen Gründen wird dieses Kapitel nicht veröffentlicht.

7.9 Anlage: Ergänzende Tabellen

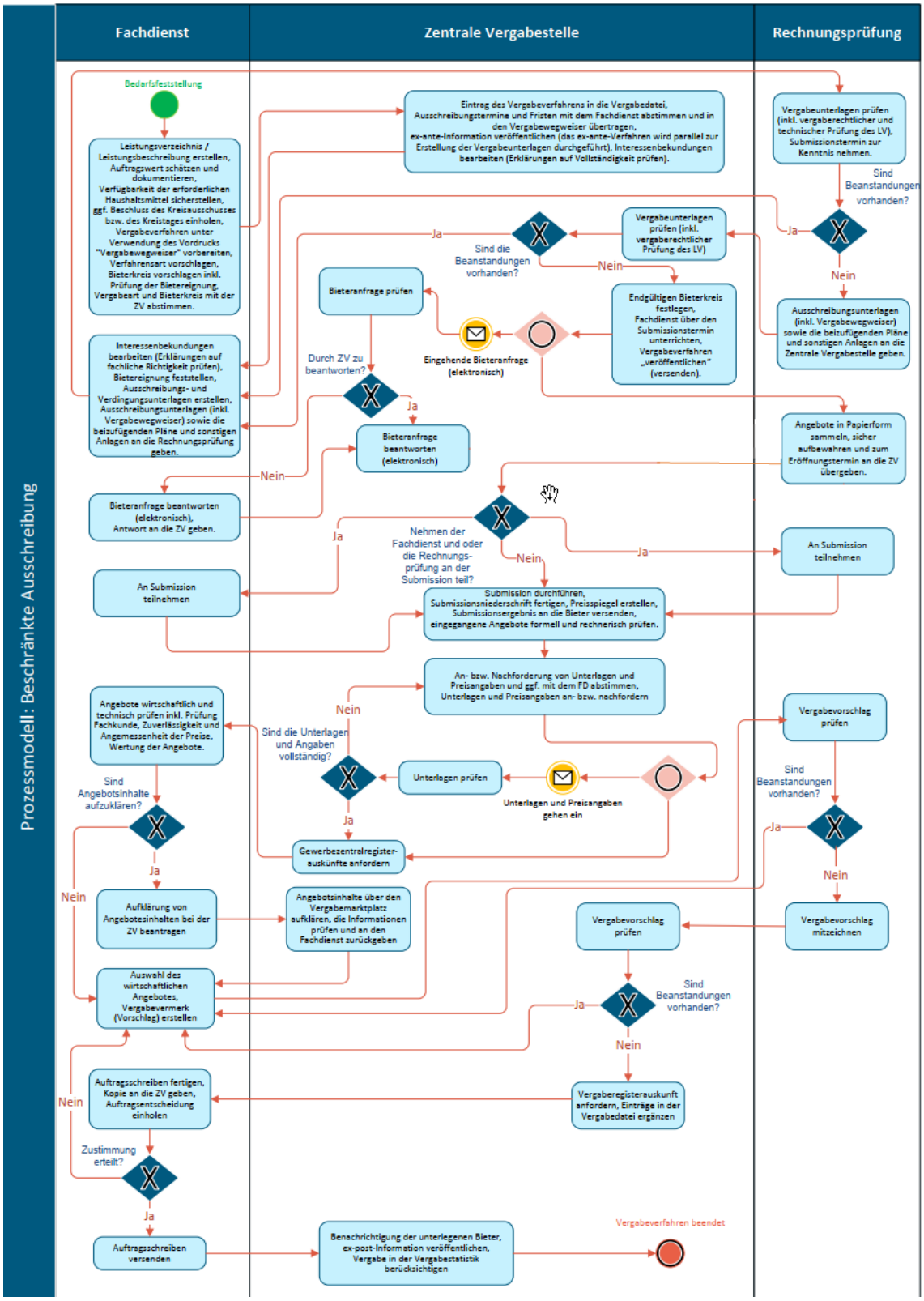
Tabelle 1: Zusammenstellung der Feststellungen und Empfehlungen der gpaNRW zur überörtlichen Prüfung 2022/2023 – Vergabewesen

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
Organisation des Vergabewesens					
F1	Der Kreis Recklinghausen führt für einen Zweckverband die Vergabeverfahren durch. Für kreisangehörige Kommunen bietet er vergaberechtliche Unterstützung im Vergabewesen an. Die Funktion einer zentralen Vergabestelle hat er für die kreisangehörigen Kommunen bislang nicht übernommen.	233	E1	Der Kreis Recklinghausen sollte für eine Zusammenarbeit im Vergabewesen eine öffentlich-rechtliche Vereinbarung schließen und sollte darin die wesentlichen Aspekte der Kooperation sowie der Kostenerstattung regeln.	233
Nachtragswesen					
F2	Der Kreis Recklinghausen weist im interkommunalen Vergleich leicht überdurchschnittliche Abweichungen der Abrechnungssummen zu den Auftragswerten auf.	242	E2	Der Kreis Recklinghausen sollte die Ursachen für die Abweichungen analysieren. Zusätzlich sollte der Kreis die Kennzahl „Abweichung der Abrechnungssumme zu Auftragswert“ fortschreiben und beobachten.	244
F3	Der Kreis Recklinghausen hat Regelungen zur Erteilung von Nachtrags- und Erweiterungsaufträgen sowie zur Beteiligung der örtlichen Rechnungsprüfung bei Nachträgen in der Vergabedienstanweisung getroffen. Eine systematische Auswertung der Nachträge und der Abweichungen vom Auftragswert findet noch nicht statt.	245	E3	Der Kreis Recklinghausen sollte ein zentrales Nachtragsmanagement einrichten. Dazu gehört nach Ansicht der gpaNRW auch eine zentrale und systematische Auswertung der Nachträge hinsichtlich Ursache, Höhe und beteiligter Unternehmen.	246
Maßnahmenbetrachtung					
F4	Die Betrachtung einzelner abgeschlossener Maßnahmen des Kreises Recklinghausen zeigt Verbesserungspotenzial bei der Durchführung und Dokumentation der Vergabeverfahren.	246	E4.1	Der Kreis Recklinghausen sollte die Entscheidungsgründe zum Abweichen vom Gebot der Losaufteilung dokumentieren.	
			E4.2	Der Kreis Recklinghausen sollte die Prüfung und die Feststellungen der Angemessenheit der Preise und der Auskömmlichkeit des Angebotes dokumentieren.	

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
			E4.3	Der Kreis Recklinghausen sollte die Regelungen zur Form der Beauftragung von Nachträgen und zur Einbindung der Zentralen Vergabestelle und der örtlichen Rechnungsprüfung regelmäßig einhalten. Damit wird eine höhere Rechtssicherheit erreicht und gleichzeitig dient die Einhaltung der Regelungen der Korruptionsprävention.	
			E4.4	Der Kreis Recklinghausen sollte die Anzahl der Teilnehmenden am Eröffnungstermin sowie deren Legitimation dokumentieren. Als Nachweis der Legitimationsprüfung der Bevollmächtigten bietet sich an, die Vollmachten dem Submissionsprotokoll beizufügen.	
			E4.5	Der Kreis Recklinghausen sollte gewährleisten, dass die Gewerbezentralregisterauskunft zum Bieter, dem der Zuschlag erteilt werden soll, regelmäßig vor der Zuschlagserteilung vorliegt.	
			E4.6	Der Kreis Recklinghausen sollte die Unterrichtung der unterlegenen Bieter regelmäßig dokumentieren. Aus der Dokumentation sollte auch hervorgehen, ob Bieter, deren Angebote ausgeschlossene worden sind oder nicht in die engere Wahl gekommen sind, unverzüglich mit deren Ausscheiden unterrichtet wurden.	
			E4.7	Der Kreis Recklinghausen sollte zu sämtlichen Baumaßnahmen die Leistungsbeschreibung und das Leistungsverzeichnis sorgfältig und detailliert erstellen. Damit steigt die Wahrscheinlichkeit, die Beauftragung zusätzlicher Leistungen begrenzen zu können. Zudem würde sich die Reduzierung der Zusatzleistungen positiv auf die Kennzahl „Abweichungen vom Auftragswert“ auswirken.	
			E4.8	Der Kreis Recklinghausen sollte auch bei dringlichen freihändigen Vergaben die Einhaltung der umfangreichen Verfahrensanforderungen in einem ausführlichen Vergabevermerk dokumentieren.	
			E4.9	Der Kreis Recklinghausen sollte auch bei Vorliegen der besonderen Dringlichkeit der Vergabe die vorgeschriebenen Registeranfragen und die Ex-Post-Veröffentlichung durchführen und dokumentieren.	

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
			E4.10	Der Kreis Recklinghausen sollte die vorgeschriebene Ex-Ante-Veröffentlichung regelmäßig durchführen. Zudem sollte der Kreis in seiner Vergabedokumentation Angaben zur Ex-Ante-Veröffentlichung, zum Veröffentlichungszeitpunkt und -zeitraum sowie zu den gegebenenfalls eingehenden Interessenbekundungen aufnehmen.	

Darstellung Prozessablauf: Beschränkte Ausschreibung ohne Teilnahmewettbewerb für eine Bauleistung



8. Verkehrsflächen und Straßenbegleitgrün

8.1 Managementübersicht

Die wesentlichen Ergebnisse der überörtlichen Prüfung des Kreises Recklinghausen im Prüfgebiet Verkehrsflächen und Straßenbegleitgrün 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

Besondere Strukturmerkmale prägen den Kreis Recklinghausen und beeinflussen die Erhaltung der Verkehrsflächen. So gibt es ländlich geprägte Gebiete und ebenso Bereiche, die direkt an die Großstädte im Ruhrgebiet grenzen. Die unterschiedliche Verkehrsbelastung erfordert dann einen angepassten Ausbaustandard der Verkehrsflächen. Die überregional wirkenden Entwicklungsprojekte des Strukturwandels stellen erhöhte Anforderungen an die Belastbarkeit der Kreisstraßen. Die Bevölkerungsdichte, die Verkehrsdichte, die Zahl der Pendler und LKW im Kreisgebiet sowie der Flächenanteil Kreisstraßen innerhalb der Ortsdurchfahrten an der Verkehrsfläche sind vergleichsweise hoch. Erhaltungsmaßnahmen innerhalb der Ortsdurchfahrten sind hinsichtlich der Planung, Koordinierung und baulichen Ausführung aufwändiger. Die strukturellen Merkmale des Kreises Recklinghausen unterstreichen damit einen höheren Aufwand für die Erhaltung der Verkehrsflächen.

Obwohl der Kreis für die Steuerung der Verkehrsflächenerhaltung eine Straßendatenbank einsetzt, befinden sich die Daten noch in verschiedenen Systemen. Der Kreis möchte die Daten in den Systemen verknüpfen. Die Streckenkontrollen und das Aufbruchmanagement sollen ebenfalls digitalisiert abgewickelt werden. Die Kostenrechnungsstrukturen baut der Kreis derzeit auf. Für eine weitere Steuerung bedarf es noch der weiteren Detaillierung entsprechend der Anforderungen des Fachbereichs 66 – Tiefbau und Kreisgartenbaulehrbetrieb -.

Handlungsleitend für den Kreis Recklinghausen ist eine Doppelstrategie. Der Kreis will durch Sanierung die Nutzungsdauer verlängern und durch Neuinvestitionen mit einem Fokus auf nachhaltige Mobilität den bilanziellen Wert erhalten. Die Strategie ist noch nicht operationalisiert und mit Kennzahlen hinterlegt. Vielmehr erstellt der Kreis regelmäßig ein Investitionsprogramm, zuletzt für die Jahre 2019 bis 2024. Dies basiert neben strategischen Einflüssen auch auf den Ergebnissen der Zustandserfassungen. Insgesamt plant der Kreis Recklinghausen Instandsetzungsmaßnahmen von 10,2 Mio. Euro und Investitionen von 28,7 Mio. Euro in diesem Zeitraum.

Die Abstimmungsprozesse zwischen dem Fachdienst 66 und dem Fachdienst 20 – Kämmerei funktionieren. Für eine einfachere Abstimmung sollte der Kreis zunächst die Übereinstimmung der Daten zu den Verkehrsflächen in der Anlagenbuchhaltung und der Straßendatenbank anstreben. Regelungen zu den buchungsbegleitenden Unterlagen könnten die Zusammenarbeit weiter vereinfachen. Ein regelmäßiger Abgleich im Jahresabschluss stellt fortlaufend die Übereinstimmung der Daten sicher.

Eine körperliche Inventur hat der Kreis bislang nicht vorgenommen. Diese ist nach § 91 der Gemeindeordnung Nordrhein-Westfalen (GO NRW) sowie den §§ 29 und 30 der Verordnung über das Haushaltswesen der Kommunen im Land Nordrhein-Westfalen (KomHVO NRW) alle zehn Jahre erforderlich.

Die Unterhaltungsaufwendungen sind mit 0,63 Euro je qm deutlich niedriger als der Richtwert von 1,30 Euro je qm. Aus dem Blickwinkel der instandgesetzten Flächen reichen auch diese nicht für eine zweimalige Instandsetzung innerhalb des Lebenszyklus der Straßen aus. Die unzureichende Unterhaltung zeigt sich bereits an den Zustandsdaten. Rund 36,5 Prozent der Verkehrsfläche im Kreis Recklinghausen befindet sich bereits in einem schlechten oder sehr schlechten Zustand. Damit sind auf diesen Flächen Instandsetzungs- oder Erneuerungsmaßnahmen angezeigt.

Da allerdings auch die Investitionstätigkeit den Werterhalt bislang nicht sicherstellen konnte, sinkt der Bilanzwert des Straßenvermögens sukzessive ab. Der Kreis Recklinghausen muss daher den Finanzmitteleinsatz erhöhen, wenn der tatsächliche Zustand sich verbessern und der substanzielle Vermögenswert erhalten bleiben soll.

Straßenbegleitgrün

Der Kreis Recklinghausen unterhält das Straßenbegleitgrün überwiegend in eigener Regie. Nur spezielle Aufgaben werden extern vergeben. Der Kreis verfügt über eine gute Datenlage und kennt die Flächen und Kosten der verschiedenen Vegetationsarten. Die Besonderheiten als alleenreichster Kreis und der vergleichsweise höhere Anteil an Strauch- und Gehölzflächen führen zu höheren Aufwendungen für das Straßenbegleitgrün als bei drei Viertel der Vergleichsgruppe. Dabei stellt der Kreis grundsätzlich einwohnerbezogen wenig Straßenbegleitgrün zur Verfügung. Für eine Verbesserung der Wirtschaftlichkeit müsste der Kreis diese Strukturen verändern. Der „Vestische Klimapakt“ setzt jedoch gegensätzliche Ziele und legt den Schwerpunkt auf die Klimaanpassung und den Umweltschutz. So will der Kreis den Anteil der Bäume im Straßenbegleitgrün erhöhen und die ökologische Struktur verbessern.

8.2 Inhalte, Ziele und Methodik

Die gpaNRW untersucht in diesem Prüfgebiet die beiden Handlungsfelder

- Verkehrsflächen und
- Straßenbegleitgrün.

Im Handlungsfeld **Verkehrsflächen** analysieren wir wie die Kreise mit ihren Verkehrsflächen und dem entsprechenden Vermögen umgehen. 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 Kreise 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 die Schnittstellen zwischen Finanzmanagement und Verkehrsflächenmanagement.

Die örtlichen Strukturen und die Bilanzkennzahlen bilden die Ausgangslage für die nachfolgende Analyse der einzelnen Einflussfaktoren auf die Erhaltung der Verkehrsflächen. Die drei wesentlichen Einflussfaktoren Alter, Unterhaltung und Reinvestitionen analysiert die gpaNRW dazu einzeln wie auch in ihrer Wirkung zueinander. Bei diesen Kennzahlen ist die Analyse der individuellen Situation in dem Kreis 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.

Im Handlungsfeld **Straßenbegleitgrün** gehen wir der Frage nach, inwieweit die für diese Grünflächen zu erbringenden Aufgaben zielorientiert und unter Berücksichtigung der Haushaltssituation des Kreises gesteuert werden. Ziel ist es, Handlungsmöglichkeiten zur Optimierung der Steuerung und Wirtschaftlichkeit der Straßenbegleitgrünpflege aufzuzeigen.

Hierzu untersucht die gpaNRW anhand einer standardisierten Checkliste zunächst die Steuerung der Unterhaltung des Straßenbegleitgrüns. Durch Kennzahlen werden die individuellen Strukturen der Kreise bezogen auf die vorgehaltenen Flächen wie auch die korrespondierenden Aufwendungen für das Straßenbegleitgrün und einzelne Pflegeleistungen transparent gemacht.

8.3 Verkehrsflächen

Die Verkehrsfläche definiert sich für unsere Prüfung 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).

8.3.1 Steuerung

Die Erhaltung der Verkehrsflächen ist eine Aufgabe, die nicht mit dem Blick auf einen nur 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 des Kreises zu finden. Gerade die Haushaltslage zwingt auch die Kreise verstärkt dazu, die Wirtschaftlichkeit des eigenen Handelns nachzuweisen und zu dokumentieren.

Bei dem **Kreis Recklinghausen** liegt die Produktverantwortung für die Erhaltung der Verkehrsfläche in dem Ressort 66.2 Kreisstraßenunterhaltung des Fachdienstes 66 – Tiefbau und Kreisgartenbaulehrbetrieb. Für die Planung sowie den Neu-, Um- und Ausbau der Kreisstraßen ist das Ressort 66.1 zuständig. Beide Ressorts stehen in einem engen Austausch zu den Unterhaltungs- und Baumaßnahmen an den Kreisstraßen.

8.3.1.1 Datenlage

- Der Kreis Recklinghausen verfügt über eine ausreichend gute Datengrundlage für die Steuerung der Erhaltung der Kreisstraßen. Die für die Prüfung erforderlichen Daten konnte der Kreis für das Jahr 2020 ermitteln und bereitstellen.

Ein Kreis muss die Informationen wie Flächen und Finanzdaten verwaltungsweit einheitlich und aktuell vorliegen haben, da diese für eine zielgerichtete Steuerung unabdingbar sind.

Der **Kreis Recklinghausen** verfügt über eine gute Datenlage zu den Kreisstraßen. Die im Rahmen der Prüfung erhobenen Daten konnte der Kreis für das Vergleichsjahr 2020 nahezu vollständig auswerten. Dabei gestaltete sich die Datenermittlung für den Kreis jedoch als aufwändig dar. Unter den besonderen Bedingungen aufgrund der Pandemie hat eine gute Zusammenarbeit in der Prüfung stattgefunden.

Die Flächen der Kreisstraßen konnte der Kreis für das Jahr 2020 ermitteln und dabei differenzieren, ob sich die Flächen innerhalb oder außerhalb der Ortsdurchfahrten befinden. Ebenso hat der Kreis für diese überörtliche Prüfung ermittelt, welche Flächen er instand setzte oder erneuerte.

Der Kreis Recklinghausen führt in Zusammenarbeit mit dem Landesbetrieb Straßen.NRW alle fünf bis sechs Jahre eine messtechnische Zustandserfassung durch. Die letzte Zustands-erfassung erfolgte in 2020. Die Ergebnisse sind in der Prüfung berücksichtigt.

Die Aufwendungen für die Erhaltung der Kreisstraßen konnte der Kreis für die Jahre 2017 bis 2020 auswerten. Dabei basieren die Aufwendungen an Dritte aus den Daten der Geschäftsbuchhaltung. Die vollkostenbasierenden Eigenleistungen, die der Baubetriebshof für die Erhaltungsmaßnahmen an den Straßen geleistet hat, wurden über die Kostenrechnung ermittelt. Bilanzielle Daten stehen für diese Prüfung seit dem Zeitpunkt der Eröffnungsbilanz zur Verfügung.

Die gpaNRW hält die im Rahmen dieser Prüfung erhobenen Daten für erforderlich, um die Erhaltung der Kreisstraßen zielgerichtet zu steuern.

8.3.1.2 Straßendatenbank

- **Feststellung**
  Der Kreis Recklinghausen verwaltet seine Daten zu den Kreisstraßen in verschiedenen Systemen und kann die Daten derzeit nicht verknüpfen. Das Aufbruchmanagement ist gut strukturiert, aber noch nicht digitalisiert. Ebenfalls verarbeitet der Kreis die Ergebnisse der Streckenkontrollen noch manuell.

Die Straßendatenbank bildet die wesentliche Voraussetzung, um die Erhaltung der Verkehrsflächen systematisch und nachhaltig zu steuern. Damit ein Kreis die Straßendatenbank im Sinne eines Erhaltungsmanagements nutzen kann, bedarf es neben dem Aufbau mit den wesentlichen Informationen zu den Flächen auch einer regelmäßigen Pflege und Fortschreibung der Daten.

Der **Kreis Recklinghausen** setzt eine Straßendatenbank für die Unterstützung der Steuerung der Erhaltung der Kreisstraßen ein. Dabei basiert die Verwaltung der Straßendaten des Kreises auf drei Säulen. Zum einen bildet der Kreis im Finanzverfahren die bilanziellen Daten ab. In einem Dokumentenmanagement-System werden die Informationen zu den Kreisstraßen wie z. B. Bauakten digital geführt. Die Straßendatenbank bildet georeferenziert die Daten für die Steuerung der Erhaltung ab. Der Kreis Recklinghausen will zukünftig die Informationen in den verschiedenen Programmen in einer Software miteinander verknüpfen. Derzeit ist dies aufgrund fehlender Kompatibilität in den Programmen noch nicht möglich. Dadurch kann der Kreis auch die angestrebte Redundanz der Daten nicht vollumfänglich erreichen.

Insgesamt verfügt der Kreis über Angaben zu den Leitdaten, wie zum Beispiel die Straßenbezeichnung, Abschnitten und Unterabschnitten. Dabei kann der Kreis zwischen den Straßen innerhalb und außerhalb der Ortsdurchfahrten unterscheiden. Die Abmessungen der Straßen und die Anordnung der Verkehrsfläche sind ebenfalls in der Straßendatenbank erfasst. Die Flächendaten stehen getrennt für Fahrbahnen und Radwege bereit.

Der Kreis Recklinghausen führt regelmäßig in Zusammenarbeit mit dem Landesbetrieb Straßen.NRW eine Zustandserfassung durch. Neben den Fahrbahnen erhebt der Kreis Recklinghausen auch den Zustand der Parkstreifen und Radwege.

Informationen zum Aufbau der Kreisstraßen wie zum Beispiel die Anordnung, Arten und Einbaujahre aller Befestigungsschichten sowie zu Erhaltungsmaßnahmen sind einem „Deckenbuch“ erfasst. Bei Neubau und Instandsetzungsmaßnahmen erfasst der Kreis die Daten zu dem Aufbau in der Straßendatenbank.

Informationen über die Verkehrsbelastungen und -prognosen erhält der Kreis in einer landesweit zur Verfügung stehenden webbasierten Straßendatenbank.

Um Störungen der Verkehrssicherheit zu ermitteln, führt der Kreis wöchentlich die Streckenkontrollen der Kreisstraßen durch. Die Streckenberichte werden in Papierform gefertigt und bei wesentlichen Schäden an die jeweiligen Straßenmeister weitergegeben. Im Rahmen der betrieblichen Erhaltung beseitigt der Kreis etwaige Schäden eigenständig. Erforderliche Instandhaltungs- und Instandsetzungsmaßnahmen koordiniert und beauftragt der Kreis Recklinghausen. Zukünftig möchte der Kreis Recklinghausen die Ergebnisse der Streckenkontrollen digital in der Straßendatenbank verarbeiten.

Das Aufbruchmanagement ist im Kreis Recklinghausen gut strukturiert aber ebenfalls noch nicht digitalisiert. Der Kreis informiert jährlich alle im Kreis tätigen Versorgungsunternehmen über das jeweils gültige Investitionsprogramm. In diesen Terminen werden auch die konkreten Planungen der Versorgungsunternehmen besprochen.

Für die Wiederherstellung der Aufgrabungen gelten die Vorgaben der technischen Regelwerke und weitere spezielle Vorgaben des Kreises. Die jeweiligen Aufgrabungen kontrolliert der Kreis während der Ausführung und zur Abnahme. Während der Gewährleistungsfrist werden die Aufgrabungen im Zuge der regelmäßigen Streckenkontrollen überprüft. Eine Gewährleistungs-abnahme kurz vor Ablauf der Frist führt der Kreis wiederum gezielt durch. Bei den persönlichen Kontrollen vor Ort werden Mängel durch entsprechende Fotos dokumentiert.

Die Daten, Dokumente und Pläne zu den Aufbrüchen verarbeitet der Kreis Recklinghausen nicht digital. Zukünftig will der Kreis dies in der Straßendatenbank abbilden. In dem Zuge sollen auch die Aufbaudaten für das Erhaltungsmanagement in der Straßendatenbank hinterlegt werden.

➔ **Empfehlung**
Die Prozesse des Aufbruchmanagements und die Verarbeitung der Ergebnisse der Streckenkontrollen sollte der Kreis möglichst digitalisieren. Die angestrebte Verknüpfung aller Daten zu den Verkehrsflächen sollte der Kreis Recklinghausen realisieren.

8.3.1.3 Kostenrechnung

➔ **Feststellung**
Der Kreis Recklinghausen verfügt bereits über Kostenrechnungsstrukturen. Eine weitere Detaillierung dieser Strukturen ist angestrebt und könnte die Entscheidungsfindung bei der Erhaltung der Verkehrsflächen unterstützen.

Für die interne Steuerung benötigt ein Kreis eine Kostenrechnung, die den Ressourceneinsatz für die Verkehrsflächen vollständig und transparent abbildet. Die Struktur der Kostenrechnung und der Straßendatenbank sollte aufeinander abgestimmt sein.

Der **Kreis Recklinghausen** konnte die Aufwendungen für die Erhaltung der Verkehrsflächen aus der Kostenrechnung des Bauhofs ermitteln. Dabei ist der Aufbau der Kostenrechnungsstrukturen in dem Bauhof noch nicht abgeschlossen.

Für die Steuerung der Wirtschaftlichkeit ist es unabdingbar, die Kosten für die Erhaltung der Verkehrsflächen zu kennen. Dabei sollte sich der Detailierungsgrad der Strukturen der Kostenrechnung nach den Anforderungen des Fachdienstes 66 und dem Grundsatz „so viel wie nötig und so wenig wie möglich“ ausrichten.

In einer ersten Stufe könnte der Kreis die Kosten für die jeweiligen Maßnahmen der Verkehrsflächenerhaltung (betriebliche Erhaltung, Instandhaltung, Instandsetzung) unterscheiden. In einer weiteren Stufe könnte der Kreis diese Kosten nach den Kreisstraßen zum Beispiel in die Kreisstraßen außerhalb und innerhalb der Ortsdurchfahrten oder sogar nach den einzelnen Kreisstraßen differenzieren. Hierdurch käme der Kreis Recklinghausen in die Lage, die Kosten für die Erhaltung der Kreisstraßen gezielt auszuwerten und auf dieser Basis den Ressourcenbedarf detaillierter zu bestimmen.

➔ **Empfehlung**
Der Kreis Recklinghausen sollte die aktuellen Kostenrechnungsstrukturen weiter detaillieren. Diese sollten so aufgebaut sein, dass sie Entscheidungen der Wirtschaftlichkeit bei der Erhaltung der Kreisstraßen unterstützen.

8.3.1.4 Strategische Steuerung und operatives Controlling

➔ **Feststellung**
Der Kreis Recklinghausen setzt sich mit der Doppelstrategie aus Sanierungsmaßnahmen und Neuinvestitionen Ziele für die Erhaltung der Verkehrsflächen. Diese Ziele sind jedoch nicht operationalisiert und mit Kennzahlen hinterlegt.

Ein Kreis 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 Gemeindeordnung Nordrhein-Westfalen (GO NRW). Diese Leitziele sollte ein Kreis individuell konkretisieren. Im Rahmen des operativen Controllings sollte er die Ziele über Kennzahlen messbar machen und steuern.

Der **Kreis Recklinghausen** hat eine Doppelstrategie für den Erhalt der Verkehrsflächen beschlossen. So will der Kreis die Nutzungsdauer der vorhandenen Kreisstraßen durch Sanierungsmaßnahmen möglichst verlängern und gleichzeitig dem bilanziellen Werteverzehr durch Neubaumaßnahmen entgegenwirken. Dieser Neubau soll dann zukünftigen Anforderungen einer nachhaltigen Mobilität gerecht werden. Der Kreis Recklinghausen hat in der 25. Kreistagssitzung am 27. Mai 2019 dazu ein Investitionsprogramm für den Hoch- und Tiefbau mit einem Investitionsvolumen von 90 Mio. Euro beschlossen. Hierin sind die Erhaltungsmaßnahmen an den Kreisstraßen für den Zeitraum 2020 bis 2024 erfasst und priorisiert. Das Investitionsprogramm basiert auf den Daten der Zustandserfassungen und berücksichtigt die strategischen Entwicklungsziele des Kreises. Dabei berücksichtigt der Kreis auch die Ziele die Mobilität zu verbessern und einen Beitrag zu mehr Nachhaltigkeit zu leisten. So hat der Kreis Recklinghausen sich zum Beispiel mit dem Programm „Fahrradfreundliches Vest“ das Ziel gesetzt die Radwege auszubauen. Die Erweiterungspläne des Radverkehrs beeinflussen die Investitionsplanungen bei den Kreisstraßen.

Diese strategischen Ziele führen bei dem Kreis Recklinghausen jedoch nicht zu operativen Zielen. Der Kreis bildet auch keine Kennzahlen ab, mit denen er die Zielerreichung messen könnte. Im Haushaltsplan sind ebenfalls keine produktbezogenen Kennzahlen vorgesehen. Um den Fortschritt bei der Erreichung der Doppelstrategie messbar zu hinterlegen, könnten für den Kreis Recklinghausen folgende Kennzahlen sinngemäß geeignet und steuerungsrelevant sein:

- Alle Kreisstraßen mit einer durchschnittlichen täglichen Verkehrsbelastung von X dürfen maximal einen Zustandswert von Y haben.
- Der durchschnittliche flächengewichtete Anlagenabnutzungsgrad darf ab 2022 nicht höher als X Prozent sein.
- Der flächengewichtete Zustandswert der Kreisstraßen soll in der aktuellen Zustandserfassung um x Prozent besser ausfallen als bei der letzten Zustandserfassung.

- In 2040 soll keine Fahrbahn einen schlechteren Substanzwert als X haben.
- Bis zum Jahr 2040 werden jährlich X km Radwege instandgesetzt oder erneuert.

Aus den Zielen und Kennzahlen ergeben sich dann konkrete Mengen und der dazugehörige Finanz- und Personalbedarf. Dabei sollten die Kennzahlen sich auf die Ziele der Gesamtstrategie beziehen. Die haushaltswirtschaftlichen Rahmenbedingungen muss der Kreis Recklinghausen bei der Zielsetzung jedoch ebenfalls berücksichtigen.

Der Kreis Recklinghausen führt kein Berichtswesen bezogen auf die strategische Zielsetzung. Dagegen berichtet der Fachdienst 66 zu jeder Baumaßnahme nach Fertigstellung in einem Schlussbericht an die Kämmerei. In dem Bauausschuss stellt der Fachdienst vor, welche Maßnahmen aus dem Investitionsprogramm umgesetzt wurden und welche größeren Instandsetzungsmaßnahmen anstehen.

➔ **Empfehlung**
Der Kreis Recklinghausen sollte aus der Gesamtstrategie konkrete operative Ziele und geeignete Kennzahlen ableiten. Über die Erreichung dieser Ziele sollte der Kreis regelmäßig berichten.

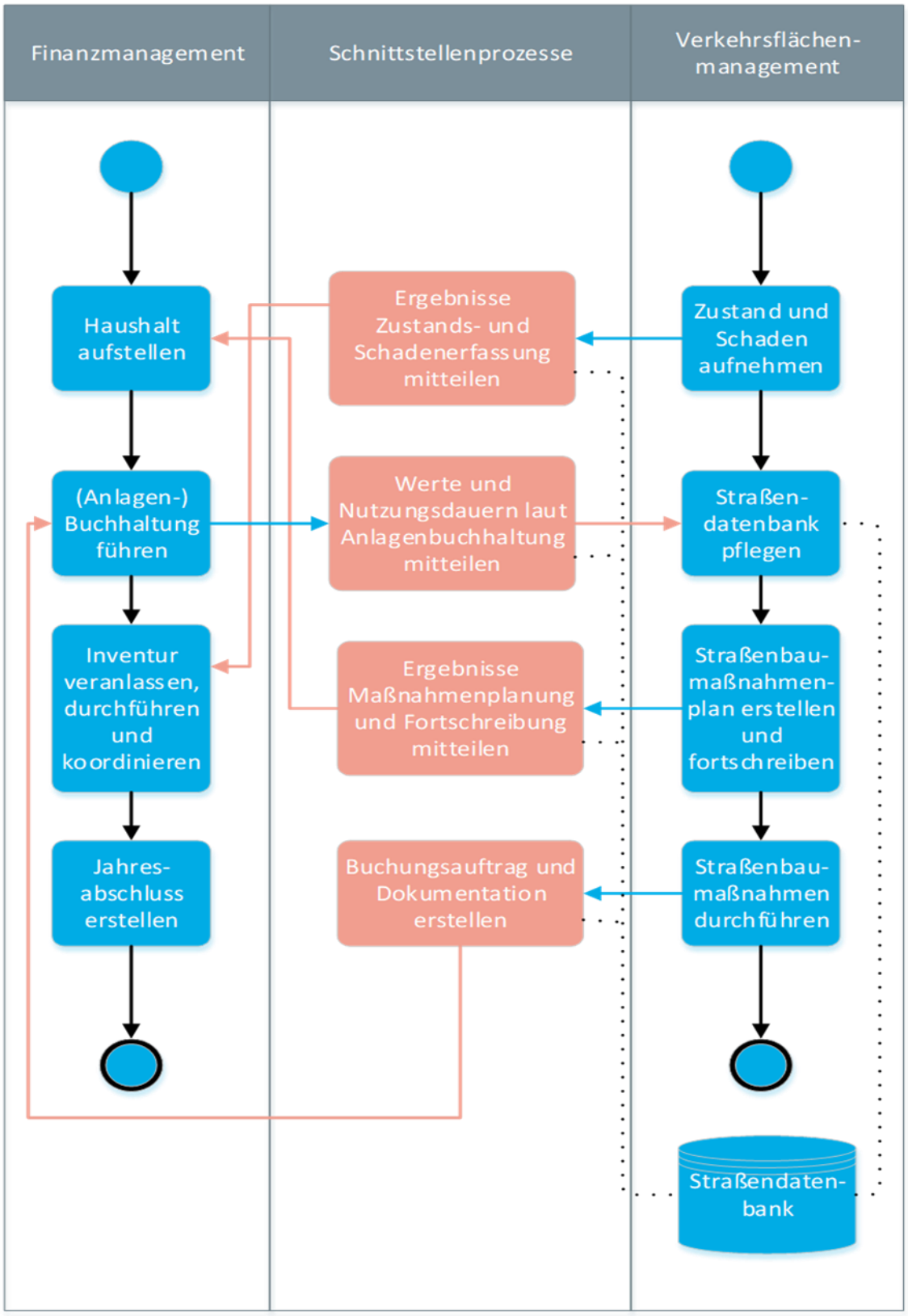
8.3.2 Schnittstelle Finanz- und Verkehrsflächenmanagement

➔ **Feststellung**
Der Kreis Recklinghausen kann aktuell nicht die Übereinstimmung zwischen den Daten in der Anlagenbuchhaltung und der Straßendatenbank herstellen. Die Abstimmungsprozesse funktionieren, aber es zeichnen sich Verbesserungsmöglichkeiten ab.

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 einem Kreis eindeutig geregelt sind und in der Praxis entsprechend bedient werden.

Die nachfolgende Grafik zeigt die einzelnen Schnittstellenprozesse, die ein Kreis organisieren sollte.

Schnittstellenprozesse



Der **Kreis Recklinghausen** verwaltet die bilanziellen Daten zu dem Straßenvermögen in dem kommunalen Finanzverfahren. Die technischen Daten hinterlegt der Kreis in der Straßendatenbank. Die Anlagegüter im Finanzverfahren und die Daten in der Straßendatenbank lassen sich jedoch nicht eindeutig einander zuordnen. Dies ist eine wichtige Voraussetzung, um die bilanziellen Auswirkungen von Erhaltungsmaßnahmen zu berücksichtigen.

➔ **Empfehlung**
Der Kreis Recklinghausen sollte die Daten so aufbauen, dass eine Zuordnung des Datenbestands der Straßendatenbank und der Anlagenbuchhaltung möglich ist.

Im Rahmen der Haushaltsplanung und -ausführung stimmen sich die Kämmerei und der Fachdienst 66 zu geplanten Baumaßnahmen ab. Hierzu gibt es einen abgestimmten Haushalts-planungs-Prozess. Auch unterjährige Anpassungen und deren finanzielle Auswirkungen werden bei Bedarf koordiniert.

In buchhalterischen Fragen erfolgt bei Bedarf die Abstimmung zwischen den beiden Fachdiensten. Auf Anforderung stellt der Fachdienst 66 der Kämmerei die notwendigen buchungsbegleitenden Unterlagen zur Verfügung.

➔ **Empfehlung**
Der Kreis Recklinghausen könnte festlegen, welche buchungsbegleitenden Unterlagen wie Rechnungen, Abschnittszuordnungen, Kostenaufteilungen und weitere Bestandteile aus der Bauakte grundsätzlich erforderlich sind.

Im Zuge des Jahresabschlusses gleicht der Kreis Recklinghausen den Bestand der Daten in der Straßendatenbank und in der Anlagenbuchhaltung noch nicht miteinander ab. Diesen Abgleich will der Kreis Recklinghausen zukünftig regelmäßig vornehmen.

➔ **Feststellung**
Der Kreis Recklinghausen hat nach der Eröffnungsbilanz keine körperliche Inventur des Verkehrsflächen-Vermögens durchgeführt.

Die gesetzliche Verpflichtung, körperliche Vermögensgegenstände durch eine körperliche Bestandaufnahme zu erfassen und zu bewerten, ergibt sich aus § 91 GO NRW. Mit Gültigkeit bis zum 31. Dezember 2018 regelte § 28 Gemeindehaushaltsverordnung NRW hierzu, dass hierzu mindestens alle fünf Jahre eine körperliche Inventur durchzuführen ist. Mit der Einführung der KomHVO NRW veränderte sich das Erfordernis bei körperlich unbeweglichen Vermögensgegenständen auf den Zeitraum von bis zu zehn Jahren.

Der Kreis Recklinghausen hat die Haushaltsausführung zum 01. Januar 2007 auf die doppelte Buchführung nach dem Neuen Kommunalen Finanzmanagement umgestellt. Die oben aufgeführten gesetzlichen Regelungen erforderten damit spätestens zum Abschlussstichtag 31. Dezember 2011 eine erste, zum Abschlussstichtag 31. Dezember 2016 die zweite und zum 31. Dezember 2021 eine dritte körperliche Inventur. Spätestens nach dem 31. Dezember 2018 wäre auch nach den Regelungen der KomHVO NRW eine erste körperliche Inventur erforderlich gewesen.

Für die Organisation und Durchführung körperliche Inventur ist bei dem Kreis Recklinghausen grundsätzlich der Fachdienst 66 zuständig. Seit 2007 erfasst der Kreis Recklinghausen damit ausschließlich für neue und erneuerte Verkehrsflächen die entsprechenden Vermögenswerte in

die Anlagenbuchhaltung. Eine körperliche Inventur nimmt der Kreis Recklinghausen nicht vor. Entsprechende Ausführungen zur körperlichen Inventur des Infrastrukturvermögens finden sich auch nicht in den Prüfberichten der Jahresabschlüsse 2017 bis 2021.

In dem Jahr 2020 hat der Kreis den Zustand der Fahrbahnen und 2021 der Radwege erhoben. Die Ergebnisse dieser Zustandserfassungen will der Fachdienst 66 als Grundlage für die Anpassung der bilanziellen Werte im Zuge einer körperlichen Inventur verwenden.

Die gesetzliche Verpflichtung zur Durchführung der körperlichen Inventur ist zu erfüllen. Durch die körperliche Inventur wird überprüft, ob die in der Bilanz vorhandenen Vermögenswerte noch den tatsächlichen Verhältnissen entsprechen. Wird die körperliche Inventur und die Bewertung des in der Anlagenbuchhaltung vorhandenen Straßenvermögens nicht durchgeführt, bleibt unklar, ob die Buchwerte des Anlagevermögens noch den tatsächlichen Vermögensverhältnissen entsprechen. Auf Dauer hat dies eine Einschränkung des Bestätigungsvermerkes im Jahresabschluss des Kreises zur Folge. Dies könnte auch zu aufsichtsrechtlichen Konsequenzen führen.

- **Empfehlung**
  Der Kreis Recklinghausen sollte die Bewertung aller Verkehrsflächen wie geplant auf der Basis der Ergebnisse der aktuellen Zustandserfassung vornehmen. Damit kann er die Anforderungen an eine körperliche Inventur nach § 91 Gemeindeordnung Nordrhein-Westfalen (GO NRW), §§ 29 und 30 Verordnung über das Haushaltswesen der Kommunen im Land Nordrhein-Westfalen (KomHVO NRW) erfüllen. Die körperliche Inventur sollte dann spätestens alle zehn Jahre erneut erfolgen.

8.3.3 Ausgangslage für die Verkehrsflächenerhaltung

8.3.3.1 Strukturen

- Der Kreis Recklinghausen ist der bevölkerungsreichste Kreis in NRW. Die Bevölkerungsdichte ist vergleichsweise hoch. Es gibt eine hohe Zahl an Pendlerbewegungen und intensive LKW-Nutzung der Straßen aufgrund der
  Industrie- und Gewerbeflächen. Zusätzlich ist der Anteil der Kreisstraßen innerhalb der Ortsdurchfahrten hoch, bei denen Erhaltungsmaßnahmen sich grundsätzlich aufwändiger gestalten. Dies sind deutliche belastende Faktoren für die Erhaltung der Verkehrsflächen.

Strukturelle Rahmenbedingungen kann ein Kreis 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 2020

Kennzahlen	Kreis Reckling-hausen	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
EW je qkm (Bevölke-rungsdichte)	807	117	246	296	602	1.192	31
Verkehrsfläche je EW in qm	3,14	1,31	4,78	8,50	11,24	25,65	30
Anteil Verkehrsfläche an der Fläche des Kreises in Prozent	0,25	0,10	0,21	0,26	0,32	0,47	30
Anteil Fläche Kreis-straßen innerhalb der Ortsdurchfahrten an der Fläche Kreisstra-ßen gesamt in Prozent	23,09	9,20	11,67	15,62	20,10	26,16	19
Anteil Fläche Kreis-straßen außerhalb der Ortsdurchfahrten an der Fläche Kreisstra-ßen gesamt in Prozent	76,91	73,84	79,90	84,38	88,33	90,80	19

Der **Kreis Recklinghausen** ist mit 761 qkm Fläche ein vergleichsweise kleiner Kreis. Der Median der Gebietsfläche beträgt 1.043 qkm. Im Kreis Recklinghausen wohnen in 2020 614.137 Einwohner. Dies ist die höchste Einwohnerzahl der Kreise in NRW. Hieraus ergibt sich die besonders hohe Bevölkerungsdichte. Die Einwohner nutzen damit die örtlichen Verkehrsflächen einschließlich der Kreisstraßen intensiv.

Die größte Kommune innerhalb des Kreisgebietes ist mit rund 110.000 Einwohnern die Stadt Recklinghausen. Weitere fünf Kommunen wie Castrop-Rauxel, Dorsten, Gladbeck, Herten und Marl gehören mit über 50.000 Einwohner zu der Gruppe der großen kreisangehörigen Kommunen.

Der Kreis Recklinghausen grenzt im Süden an das Ruhrgebiet und die dortigen kreisfreien Städte Bochum, Bottrop, Dortmund, Gelsenkirchen und Herne. Zu den Großstädten und den kreisangehörigen Städten bestehen enge Pendlerverflechtungen, die zu einer intensiven Nutzung der Kreisstraßen, Landesstraßen und Autobahnen führen. In 2018 wurden im Kreis Recklinghausen 415.350 Pendler (Berufsein- und auspendler sowie innergemeinschaftliche Pendler) gezählt. Nur in zwei Kreisen in NRW gab es zu diesem Zeitpunkt mehr Pendler.

Die Kommunen verbindet in Ost-West-Richtung die Autobahn A 2. Als Nord-Süd-Verbindungen stehen die Autobahnen A 31, A 52 und A 43 zur Verfügung. Die Autobahn A 43 wurde in den letzten Jahren ausgebaut, was zu deutlichen Umleitungsverkehren dieser intensiv genutzten Autobahn auch über die Kreisstraßen führte. Weitere wesentliche Verkehrsadern sind die Bundesstraßen B 224, B 58 und B 235.

Die Verkehrsinfrastruktur bei dem Kreis Recklinghausen ist daher heterogen. Der Anteil der Fläche der Kreisstraßen innerhalb der Ortsdurchfahrten ist vergleichsweise hoch. Korrespondierend ist der Flächenanteil der Kreisstraßen außerhalb der Ortsdurchfahrten beim Kreis Recklinghausen vergleichsweise niedrig. Baumaßnahmen innerhalb der Ortsdurchfahrten erfordern

eine intensivere Planung und sind deutlich komplizierter durchzuführen als die Baumaßnahmen auf freier Strecke. So besteht bei Erhaltungsmaßnahmen innerhalb der Ortsdurchfahrten aufgrund der geteilten Baulastträgerschaft ein höherer Abstimmungsbedarf zu Straßen.NRW und den zehn kreisangehörigen Kommunen.

Bei den strukturellen Merkmalen des Straßenbegleitgrüns im Kapitel 8.4.2 beschreiben wir den Kreis Recklinghausen als alleenreichsten Kreis. Hierdurch ergeben sich auch Auswirkungen für die Unterhaltung der Verkehrsflächen. Die Bäume stehen in der Nähe der Radwege und Fahrbahnen. Dabei führt Wurzelwachstum zu Wölbungen und Rissen in den Deckschichten dieser Verkehrsflächen. Mit der zunehmenden Elektrifizierung der Fahrräder steigen die Geschwindigkeiten auf den Radwegen. Dies stellt höhere Anforderungen an die Verkehrssicherheit der Radwege.

Viele Gebietsflächen im Kreis Recklinghausen befinden sich durch den Wegfall des Steinkohlebergbaus in einem Strukturwandel. Aufgrund des Steinkohleabbaus ergeben sich Mehrbelastungen durch Bergschäden bei Erhaltungsmaßnahmen. Große Entwicklungsgebiete mit entsprechender überregionaler Bedeutung wie Gate.Ruhr, newPark und B 474n sowie Unternehmensansiedlungen sind direkt an die Kreisstraßen angeschlossen. Industriegebiete wie zum Beispiel der Chemiepark Marl bewirken eine hohe Nutzung der Straßen von Schwerlastverkehr. Der LKW-Bestand im Kreis Recklinghausen ist mit 15.142 LKW in 2018 höher als bei fast 75 Prozent der Vergleichsgruppe. Dies führt zu einer hohen Verkehrsbelastung der Kreisstraßen. Die Belastung der Verkehrsflächen durch den LKW-Verkehr ist überproportional höher als durch eine Vielzahl von PKW und erfordert damit einen höheren Ausbaustandard und intensivere Erhaltung.

8.3.3.2 Bilanzkennzahlen

- Die Verkehrsflächen des Kreises Recklinghausen stellen nach den Schulgebäuden die zweitgrößte Vermögensposition im Kreis dar. Seit der Eröffnungsbilanz reduziert sich der Wert des Verkehrsvermögens um 37,9 Mio. Euro und damit 32,8 Prozent gegenüber dem Ausgangswert von 115,7 Mio. Euro.

Bilanzkennzahlen Verkehrsflächen 2020

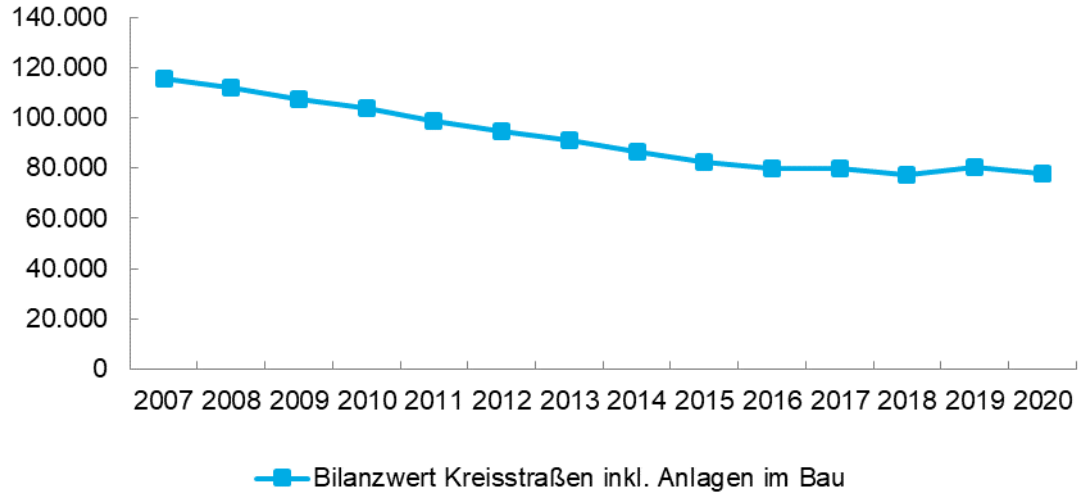
Kennzahlen	Kreis Recklinghausen	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Verkehrsflächenquote in Prozent	10,96	6,54	9,96	12,88	19,06	30,56	27
Durchschnittlicher Bilanzwert je qm Verkehrsfläche in Euro	39,73	13,46	19,68	25,50	35,75	63,55	28

Gemessen an der Bilanzsumme des **Kreises Recklinghausen** beträgt der Anteil des Verkehrsflächen-Vermögens rund elf Prozent. Im Vergleich ist dies ein niedriger Anteil.

In der Bilanz des Kreises ist das Verkehrsflächen-Vermögen der Bilanzposition 1.2.3.5 Straßennetz mit Wegen, Plätzen und Verkehrslenkungsanlagen zugeordnet. Sie ist wertmäßig nach den Schulbauten die zweitgrößte Vermögensposition in dem Anlagevermögen des Kreises. Das

Verkehrsflächen-Vermögen hat demnach in der Bilanz des Kreises Recklinghausen einen hohen Stellenwert. Durch Ausgliederungen kann die Bilanzsumme variieren, sodass die gpaNRW ergänzend den durchschnittlichen Bilanzwert je qm Verkehrsfläche abbildet. Hier zeigt sich ein vergleichsweise hoher Wert.

Bilanzwert Kreisstraßen inkl. Anlagen im Bau Kreis Recklinghausen in Tausend Euro 2008 bis 2020



Seit der Eröffnungsbilanz in dem Jahr 2007 verringert sich der Vermögenswert der Kreisstraßen bei dem Kreis Recklinghausen kontinuierlich, weil die bisherigen Investitionen den Werterhalt nicht sicherstellen konnten. Der Kreis Recklinghausen legte seit 2007 den Fokus auf die Konsolidierung des Haushaltes, um auf die Haushaltslage der kreisangehörigen Kommunen besondere Rücksicht zu nehmen. Alle zehn kreisangehörigen Kommunen haben an dem Stärkungspakt Stadtfinanzen teilgenommen.

Ausschließlich in dem Jahr 2019 steigt der Bilanzwert der Verkehrsfläche um 3,2 Mio. Euro. Ursächlich für diesen Zuwachs ist vor allem, dass dem Kreis Recklinghausen der Vermögenswert von 7,3 Mio. Euro eines Knotenpunktes der K6 nach Fertigstellung durch ein privates Unternehmen übertragen wurde. Von dem Ausgangswert von 115,7 Mio. Euro in der Eröffnungsbilanz des Jahres 2007 beläuft sich der Werteverzehr auf 37,9 Mio. Euro bis 2020 und damit rund 32,8 Prozent.

8.3.4 Erhaltung der Verkehrsflächen

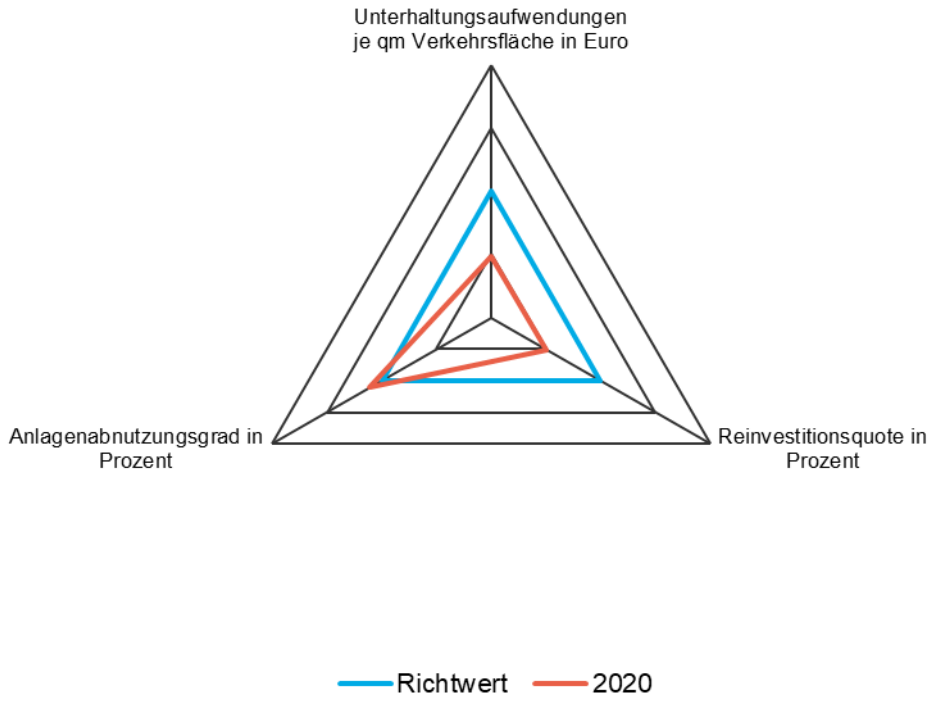
Die Verkehrsflächen sind Teil des Infrastrukturvermögens der Kreise. Ein Kreis muss den Zustand und damit auch den Wert dieses Vermögens langfristig erhalten. Inwieweit er dieses Ziel erreicht, hängt im Wesentlichen von den durchgeführten Unterhaltungsmaßnahmen und Reinvestitionen in die Verkehrsflächen ab. Entscheidend ist ebenso die aktuelle Ausgangsposition bezogen auf Alter und Zustand des Vermögens.

Für diese drei Einflussfaktoren bildet die gpaNRW Kennzahlen, denen wir dann Richtwerte gegenüberstellen. 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 des Kreises Recklinghausen gegenübergestellt.

Einflussfaktoren 2020



Kennzahlen	Richtwert	Kreis Recklinghausen
Unterhaltungsaufwendungen je qm Verkehrsfläche in Euro	1,30	0,63
Reinvestitionsquote in Prozent	100	50,87
Anlagenabnutzungsgrad in Prozent	50,00	55,40

Bei dem **Kreis Recklinghausen** unterschreiten die Unterhaltungsaufwendungen je qm Verkehrsfläche in 2020 den Richtwert. Dabei beträgt der Abstand zum Richtwert 0,67 Euro je qm Verkehrsfläche. Bezogen auf die Fläche von 1,9 Mio. qm sind dies rund 1,3 Mio. Euro. Die Reinvestitionsquote bleibt ebenfalls hinter der für den Werterhalt notwendigen Höhe zurück. Die Altersstruktur der Kreisstraßen ist nicht mehr ausgeglichen. Der Anlagenabnutzungsgrad zeigt eine zunehmende Verschiebung hin zu bilanziell abgenutzten Straßen.

Die gpaNRW analysiert die einzelnen Einflussfaktoren nachfolgend näher.

8.3.4.1 Alter und Zustand

- Der Anlagenabnutzungsgrad zeigt eine nicht mehr ausgeglichene Altersstruktur der Kreisstraßen. Die Verteilung der Zustandsklassen in 2020 ergibt ein Übergewicht hin zu Straßen in einem schlechten oder sehr schlechten Zustand. Bei rund 37 Prozent der Fläche sind kurz- bis mittelfristig aufgrund der Einstufungen des Zustands nachhaltige Erhaltungsmaßnahmen angezeigt.

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.

Der **Kreis Recklinghausen** hat sich für eine kurze Gesamtnutzungsdauer der Kreisstraßen entschieden. Unabhängig davon, ob sich die Kreisstraßen außerhalb oder innerhalb der Ortsdurchfahrten befinden, beträgt die Gesamtnutzungsdauer 40 Jahre. Eine kurze Gesamtnutzungsdauer staucht die Abschreibungen auf einen kürzeren Zeitraum. Dies führt zu einer höheren Haushaltsbelastung durch Abschreibungen. Der Nebeneffekt ist, dass die Reinvestitionsquote tendenziell niedriger ausfällt. Bei einer zielgerichteten Erhaltung der Kreisstraßen besteht die Chance, dass die Straßen länger als die bilanzielle Nutzungsdauer genutzt werden können.

Die Restnutzungsdauer gewichtet nach der Fläche beträgt bei den Kreisstraßen in 2020 noch 17,8 Jahre. Dabei sind die Kreisstraßen innerhalb der Ortsdurchfahrten mit 19,3 Jahren noch etwas länger aus der bilanziellen Sichtweise nutzbar als die Kreisstraßen außerhalb der Ortsdurchfahrten mit einer Restnutzungsdauer von 17,7 Jahren.

Neben dem Anlagenabnutzungsgrad ermöglichen regelmäßige Zustandserfassungen die Einordnung des Straßenzustands. Der Kreis Recklinghausen hat sich den regelmäßigen Zustandserfassungen durch den Landesbetrieb Straßen.NRW angeschlossen. Dabei werden die Straßen messtechnisch analysiert. So erhält der Kreis alle fünf bis sechs Jahre die aktuellen Zustandsdaten zu den Kreisstraßen. Die Ergebnisse der Straßenzustände führen zu einer Zuordnung in Zustandsklassen. Diese orientieren sich an den Einstufungen der Forschungsgesellschaft für Straßen und Verkehrswesen (FGSV).

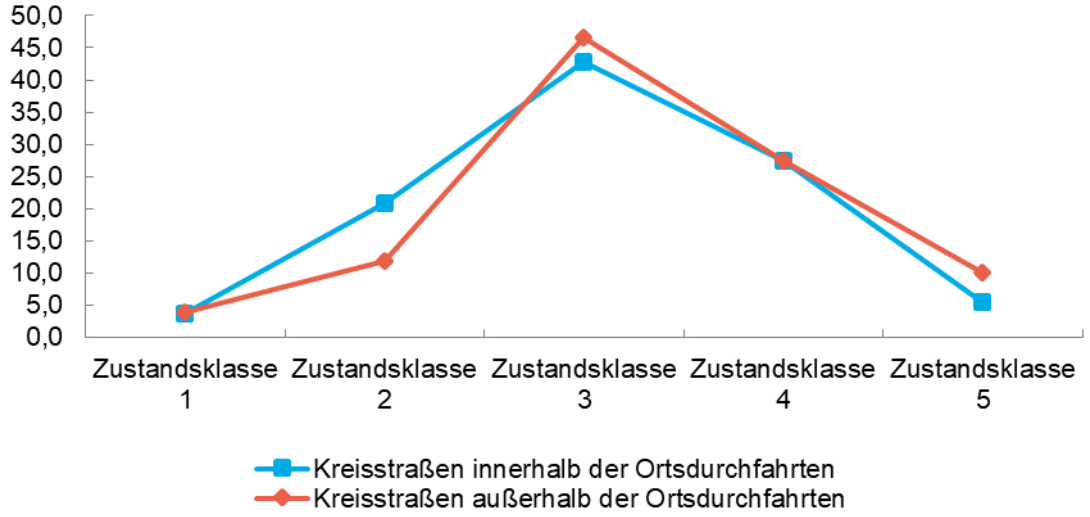
Zustandsklassen

Zustandsklasse	Zustand	Zustandswert
1	sehr guter Zustand	0 bis 1,5
2	guter Zustand	1,5 bis 2,5
3	mittlerer Zustand	2,5 bis 3,5
4	schlechter Zustand	3,5 bis 4,5
5	sehr schlechter Zustand	ab 4,5

Zuletzt erfolgte die Zustandserhebung im Jahr 2020. Für das Radverkehrsnetz hat der Kreis Recklinghausen in 2021 eine gesonderte Zustandserfassung beauftragt. Die Ergebnisse dieser Zustandserfassung sind zum Zeitpunkt der Prüfung noch nicht abschließend ausgewertet.

Für das Jahr 2020 ergibt sich die nachfolgend dargestellte prozentuale Verteilung der Zustandsklassen.

Verteilung der Zustandsklassen Kreis Recklinghausen in Prozent 2020



Im Jahr 2020 befinden sich mit 63,5 Prozent ein großer Teil der Fläche der Kreisstraßen in den Zustandsklassen 1 (sehr guter Zustand) bis 3 (mittlerer Zustand). Dagegen zeichnet sich die Notwendigkeit von Instandsetzungsmaßnahmen bei rund 36,5 Prozent der Fläche ab. Diese Flächen der Kreisstraßen wurden in die Kategorien 4 (schlechter Zustand) und 5 (sehr schlechter Zustand) einsortiert. Insgesamt beträgt der flächengewichtete Zustandswert 3,24. Ausgehend von einer Gleichverteilung über die fünf Zustandsklassen würde dies aus der technischen Sichtweise einem Anlagenabnutzungsgrad von 64,8 Prozent entsprechen.

Die Verteilung der Zustandsklassen ist damit etwas schlechter einzustufen, als die bilanziellen Daten. Der Kreis Recklinghausen hat bislang im Rahmen einer körperlichen Inventur die bilanziellen Werte nicht aktualisiert. Insofern besteht das Risiko, dass sich in der Bilanz des Kreises stille Lasten entwickelt haben.

Die Kreisstraßen innerhalb der Ortsdurchfahrten befinden sich in einem besseren Zustand als die Kreisstraßen außerhalb der Ortsdurchfahrten. Der flächengewichtete Zustandswert innerhalb der Ortsdurchfahrten beträgt 3,10. Dagegen ist er mit 3,28 außerhalb der Ortsdurchfahrten etwas höher. Unterschiede bestehen insbesondere bei der prozentualen Verteilung in den Zustandsklassen 2, 3 und 5.

Flächen in den Zustandsklassen Kreis Recklinghausen in qm 2020

	Zustands-klasse 1	Zustands-klasse 2	Zustands-klasse 3	Zustands-klasse 4	Zustands-klasse 5
Kreisstraßen	73.763	269.206	880.373	529.542	173.511
Kreisstraßen innerhalb der Ortsdurchfahrten	15.984	92.899	189.960	122.110	23.872
Kreisstraßen außerhalb der Ortsdurchfahrten	57.779	176.307	690.413	407.432	149.639

Von der analysierten Verkehrsfläche von 1,9 Mio. qm befinden sich 0,7 Mio. qm der Kreisstraßen in einem schlechten oder sehr schlechten Straßenzustand. Diese Streckenabschnitte wird der Kreis vorrangig instandsetzen müssen. Dabei sind dies bei den Kreisstraßen außerhalb der Ortsdurchfahrten 0,56 Mio. qm und innerhalb der Ortsdurchfahrten 0,14 Mio. qm.

Die Ergebnisse der Zustandserfassungen führen nicht zu einer netzweiten Prognoserechnung zu dem Bedarf von Erhaltungsmaßnahmen. Dagegen berücksichtigt der Kreis Recklinghausen die Zustandsdaten und die Verkehrsbedeutung für die Priorisierung der Erhaltungsmaßnahmen in dem Investitionsprogramm. Für den Zeitraum 2019 bis 2024 hat der Kreis dieses Programm zuletzt aktualisiert. Dabei beeinflusst nicht nur die eigene Prioritätensetzung die Reihenfolge der Baumaßnahmen. Zusätzlich bewirken die Baumaßnahmen übergeordneter Straßenbaulastträger Verschiebungen bei der Investitionsplanung. Der Ausbau der A 43 und die damit verbundenen Umleitungen führten zu einer stärkeren Verkehrsbelastung der Kreisstraßen. So musste der Kreis die Qualität des Ausbaus der Kreisstraßen an den sechs Anschlussstellen der A 43 anpassen. Weiterhin führen Baumaßnahmen der Deutschen Bahn, der Wasserstraßen- und Schifffahrtsverwaltung des Bundes und des Landesbetriebs Straßen.NRW zu einer Verschiebung der Priorisierungen. Letztendlich will der Kreis bestehende Synergien nutzen, die sich für die Anpassung des Kreisstraßennetzes durch weitere Großprojekte im Kreisgebiet ergeben.

Insgesamt erfordern die Zustandsdaten eine intensivere und an dem Zustand orientierte Erhaltung der Verkehrsflächen. Zur Erreichung der bilanziellen Nutzungsdauer dienen die Unterhaltungsmaßnahmen, die wir nachfolgend thematisieren.

8.3.4.2 Unterhaltung

➔ **Feststellung**
Die Unterhaltungsaufwendungen für die Verkehrsflächen unterschreiten den empfohlenen Richtwert der Forschungsgesellschaft für Straßen- und Verkehrswesen.

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.

Bei dem **Kreis Recklinghausen** ist der Fachdienst 66 – Tiefbau und Kreisgartenbau-Lehrbetrieb für die Unterhaltung der Kreisstraßen zuständig. Der Kreisbauhof übernimmt im Wesentlichen die betriebliche Unterhaltung. Spezielle Aufgaben vergibt der Kreis dabei an Fremdfirmen. Hierfür bestehen entsprechende Jahresverträge. Instandhaltungsmaßnahmen führt der Kreisbauhof in der Regel nicht eigenständig durch. Hierfür werden ebenfalls im Rahmen der Jahresverträge Dritte beauftragt. Die Instandsetzungsmaßnahmen vergibt der Kreis Recklinghausen vollständig an Bauunternehmen.

In dem Jahr 2020 stellen sich die Unterhaltungsaufwendungen bei dem Kreis Recklinghausen wie folgt dar:

Unterhaltungsaufwendungen Kreis Recklinghausen in Euro 2020

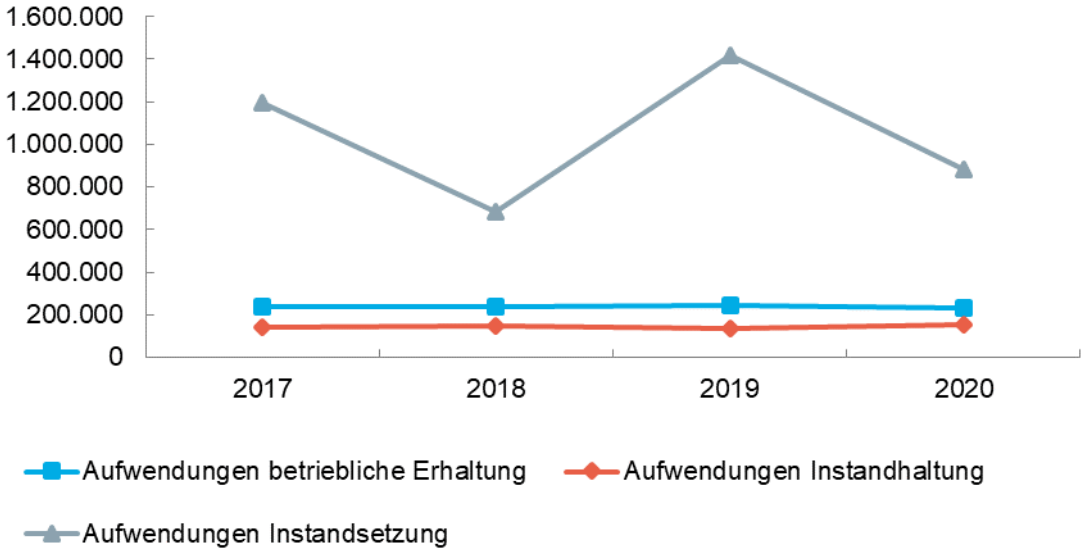
	Aufwendungen in Euro	Aufwendungen je qm Verkehrsfläche in Euro
Personalaufwendungen inkl. Sach- und Gemeinkostenzuschlag im Verwaltungsbereich	168.444	0,09
Erhaltungsaufwendungen	1.270.359	0,66
davon betriebliche Erhaltung Eigen- und Fremdleistungen	234.605	0,12
davon Instandhaltungsaufwendungen durch Dritte	155.854	0,08
davon Instandsetzungsaufwendungen durch Dritte	879.900	0,46
abzüglich Erträge aus der Auflösung von Instandhaltungsrückstellungen	232.388	0,12
Unterhaltungsaufwendungen	**1.206.415**	**0,63**

In dem Verwaltungsbereich des Fachdienstes 66 sind insgesamt 1,7 Stellenanteile mit der Steuerung der Erhaltungsmaßnahmen betraut. Der Anteil der Personalaufwendungen an den Unterhaltungsaufwendungen fällt entsprechend gering aus.

In dem Jahr 2020 löst der Kreis Instandhaltungsrückstellungen aus den Vorjahren ergebniswirksam auf. Die Auflösung von Rückstellungen erfolgt, weil Instandhaltungsmaßnahmen günstiger realisiert wurden, oder der Grund hierfür entfallen ist. Diese berücksichtigen wir, indem wir die Unterhaltungsaufwendungen in dieser Höhe reduzieren.

Zu den Erhaltungsaufwendungen liegen dem Kreis Recklinghausen Werte der Jahre 2017 bis 2020 vor. Sie entwickeln sich wie nachfolgend dargestellt.

Bestandteile der Erhaltungsaufwendungen Kreis Recklinghausen in Euro 2017 bis 2020



Innerhalb der Erhaltungsaufwendungen bleiben die Aufwendungen für die Maßnahmen der betrieblichen Erhaltung bei dem Kreis Recklinghausen konstant. Dies ist üblich, da hierunter vorrangig regelmäßige Wartungsarbeiten an den Verkehrsflächen fallen. Ebenfalls gehören die regelmäßigen Streckenkontrollen zu den Aufgaben der betrieblichen Erhaltung. Einschließlich der sofortigen Arbeiten während der Streckenkontrollen, setzt der Kreis Recklinghausen hierfür rund 151.000 Euro ein. Dies umfasst somit in 2020 bereits zwei Drittel der Aufwendungen für die betriebliche Erhaltung. Der Anteil der Aufwendungen der betrieblichen Erhaltung an den gesamten Erhaltungsaufwendungen ist mit rund 15,9 Prozent vergleichsweise niedrig. In der Vergleichsgruppe der Kreise, die die Aufwendungen für die Erhaltungsmaßnahmen detailliert auswerten konnte, beträgt der Medianwert für diesen Anteil 37,1 Prozent.

Die Aufwendungen für Instandhaltungsmaßnahmen bleiben mit einem Anteil von durchschnittlich rund zehn Prozent ebenfalls auf einem konstanten Niveau. Dabei stellen Instandhaltungsmaßnahmen bereits örtlich punktuelle, kleinflächige bauliche Sofortmaßnahmen an dem Straßenkörper dar.

Die Aufwendungen für Instandsetzungsmaßnahmen schwanken in dem Zeitraum 2017 bis 2020. Mit einem Anteil 56,2 Prozent in 2020 setzt der Kreis den Schwerpunkt auf die Instandsetzungsmaßnahmen. Dabei stellen Instandsetzungsmaßnahmen bereits großflächige Baumaßnahmen dar, bei denen auch der Gebrauchswert der Verkehrsfläche ansteigt. Zum Beispiel sortiert die Forschungsgesellschaft für Straßen- und Verkehrswesen den Einbau einer Deckschicht bereits zu den Instandsetzungsmaßnahmen.

Für die Instandsetzung der Straßen plant der Kreis Recklinghausen in dem Zeitraum 2019 bis 2024 in dem Investitionsprogramm insgesamt 10,2 Mio. Euro zu verausgaben. Dabei priorisiert der Kreis die Instandsetzungsmaßnahmen in Abhängigkeit zu den im Kreisgebiet anstehenden Großprojekten, der verkehrlichen Bedeutung, den Schadensmeldungen und den Ergebnissen aus der Zustandserfassung.

Insgesamt hat der Kreis Recklinghausen in 2020 27.530 qm der Verkehrsfläche instandgesetzt. Gemessen an den rund 1,9 Mio. qm Verkehrsfläche entspricht dies einem Anteil von insgesamt 1,4 Prozent. Die Forschungsgesellschaft für Straßen und Verkehrswesen unterstellt bei der Erhaltungsstrategie „Instandsetzung“ zwei Instandsetzungsmaßnahmen im Lebenszyklus der Verkehrsfläche. Da der Kreis Recklinghausen für die Kreisstraßen eine Nutzungsdauer von 40 Jahren festgelegt hat, wäre dem folgend durchschnittlich ein Flächenanteil von fünf Prozent der Verkehrsfläche pro Jahr instand zu setzen.

Aus der Sichtweise des finanziellen Einsatzes und der instandgesetzten Flächen sind die Unterhaltungsaufwendungen bei dem Kreis Recklinghausen nicht auskömmlich. Laut dem Richtwert sollten die jährlichen Unterhaltungsaufwendungen 2,5 Mio. Euro betragen. Dabei ist der Richtwert nur als eine Orientierungsgröße für die wirtschaftliche Unterhaltung der Verkehrsflächen insgesamt zu verstehen. Die Strukturmerkmale des Kreises Recklinghausen indizieren einen höheren Bedarf. Der Kreis Recklinghausen verfügt über die Kostenrechnung und die regelmäßigen Zustandserfassungen über gute Entscheidungsgrundlagen. So kann der Kreis den optimalen Zeitpunkt bestimmen, wann die Flächen instand zu setzen oder zu erneuern sind. Mithilfe frühzeitiger Maßnahmen lassen sich so teurere und aufwendige Maßnahmen in der Zukunft verhindern.

- **Empfehlung**
  Der Kreis Recklinghausen wird seine Unterhaltung stärker an den Ergebnissen der Zustandserfassung ausrichten müssen. Dabei sollte der Kreis anhand der Altersstruktur und des Sanierungsbedarfs die Höhe der Unterhaltungsaufwendungen festlegen.

Mit dem zweiten Gesetz zur Weiterentwicklung des Neuen Kommunalen Finanzmanagements für Gemeinden und Gemeindeverbände im Land Nordrhein-Westfalen und weiterer kommunalrechtlicher Vorschriften (2. NKF-Weiterentwicklungsgesetz – 2. NKFWG NRW) ist das Wirklichkeitsprinzip eingeführt worden. Dies kann über den Komponentenansatz realisiert werden. Der Komponentenansatz ermöglicht im Anlagevermögen die Verkehrsflächen in den Unterbau und Oberbau zu trennen.

Der Kreis Recklinghausen wendet den Komponentenansatz an. Die genaue Vorgehensweise regelt der Kreis in einer Aktivierungsrichtlinie. Bislang sind in einem Umfang von rund einer Mio. Euro bei in dem Jahr 2019 einer und in dem Jahr 2021 drei Deckensanierungs-Maßnahmen Komponenten gebildet worden. In diesen Fällen teilt der Kreis die bestehenden Anlagegüter in Anlagegüter für den Oberbau und den Unterbau auf. Die Anwendung des Komponentenansatzes bewirkt dann, dass die Erneuerungen der Fahrbahndecken nicht mehr konsumtiv, sondern investiv gebucht werden.

Diese Regelung verschiebt die Aufwendungen für Instandsetzungsmaßnahmen zu den Investitionen. Die gpaNRW bildet daher den Finanzmitteleinsatz ab, um die Zuordnungen der Instandsetzungsmaßnahmen zu den Unterhaltungsaufwendungen und Reinvestitionen zu berücksichtigen.

Finanzmitteleinsatz in Euro Kreis Recklinghausen 2020

	Aufwendungen und Auszahlungen in Euro	Aufwendungen und Auszahlungen je qm Verkehrsfläche in Euro	Anteil an dem Finanzmitteleinsatz in Prozent
Unterhaltungsaufwendungen	1.206.415	0,63	33,4
Reinvestitionen	2.409.330	1,25	66,6
Finanzmitteleinsatz	**3.615.745**	**2,03**	**100,0**

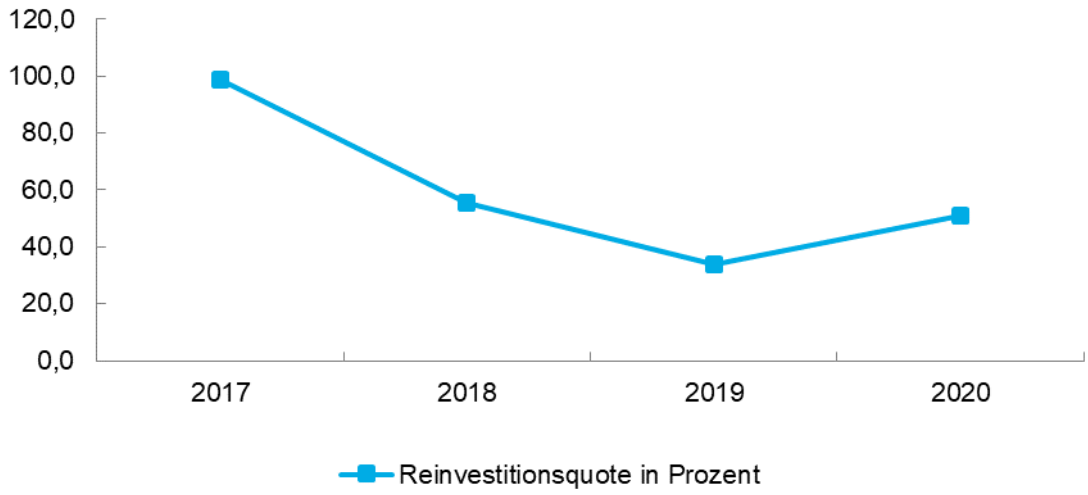
Für den Finanzmitteleinsatz liegen aktuell keine Richtwerte vor. Eine werterhaltende Reinvestitionstätigkeit setzt voraus, dass mindestens in Höhe der Abschreibungen reinvestiert wird. Bei dem Kreis Recklinghausen betragen die Abschreibungen im Jahr 2020 2,46 Euro je qm Verkehrsfläche. Unter Berücksichtigung der Aufwendungen von 1,30 Euro je qm Verkehrsfläche für eine auskömmliche Unterhaltung müsste der Kreis Recklinghausen in 2020 einen Finanzmitteleinsatz von 3,76 Euro leisten. Dieser Bedarf berücksichtigt bei den Abschreibungen die jeweiligen Herstellungskosten zum Zeitpunkt der Inbetriebnahme. Hierbei sind Preissteigerungen ausgeblendet. Ebenso führen bei den Unterhaltungsaufwendungen die Steigerungen von Preisen und Löhnen zu einem erhöhten Bedarf. Die Entwicklung des Straßenzustands bildet somit die richtige Basis für die Einordnung einer auskömmlichen Unterhaltung der Verkehrsflächen.

8.3.4.3 Reinvestitionen

➔ **Feststellung**
Der Kreis Recklinghausen plant im Zeitraum 2019 bis 2024 hohe Investitionen in das Verkehrsvermögen. Der Straßenzustand und die nicht ausreichende Unterhaltung erfordern eine intensive Reinvestitionstätigkeit, um den Wert des Verkehrsvermögens zu erhalten.

Über den gesamten Lebenszyklus hinweg sollten 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.

Reinvestitionsquote Kreis Recklinghausen in Prozent 2017 bis 2020



Mit Ausnahme des Jahres 2017 unterschreitet die Reinvestitionsquote bei dem **Kreis Recklinghausen** den für einen Werterhalt anzustrebenden Anteil von 100 Prozent. Im Durchschnitt der Jahre 2017 bis 2020 beträgt die Reinvestitionsquote 59,3 Prozent. Damit erreicht der Kreis Recklinghausen einen vergleichsweise hohen Wert. Im Median reinvestieren die Kreise 54,4 Prozent der Abschreibungen. Insgesamt investiert der Kreis Recklinghausen in den Jahren 2017 bis 2020 11,3 Mio. Euro und damit rund 2,8 Mio. Euro pro Jahr. Diesen Reinvestitionsauszahlungen stehen Abschreibungen von 4,7 Mio. Euro entgegen.

Zumindest die erhöhten Reinvestitionsauszahlungen ab 2020 stehen in einem Zusammenhang mit den Änderungen aus dem zweiten NKF-Weiterentwicklungsgesetz.

In dem Jahr 2020 konnte der Kreis Recklinghausen Erneuerungs- sowie Um- und Ausbaumaßnahmen an 8.000 qm der Verkehrsfläche durchführen. Damit erfordert jeder Quadratmeter einer Erneuerungsmaßnahme im Durchschnitt einen finanziellen Einsatz von 301 Euro. Gemessen an der Verkehrsfläche beträgt der Anteil der erneuerten Fläche in 2020 nur 0,4 Prozent. Ausgehend von der Nutzungsdauer von 40 Jahren wird der Kreis der rechtzeitigen Reinvestitionstätigkeit aus Perspektive der Verkehrsfläche demnach nicht gerecht. Hierzu wären 2,5 Prozent der Fläche pro Jahr zu erneuern.

Da die Reinvestitionstätigkeit den durch die Abschreibungen abgebildeten Werteverzehr nicht erreicht, findet der in dem Kapitel 8.3.3.2 beschriebene Vermögensrückgang statt. Der Kreis refinanziert über die Kreisumlage die Abschreibungen. Insofern sollte ein gesteigertes Interesse an dem substanziellen Vermögenserhalt bestehen. Diesen plant der Kreis Recklinghausen in dem aktuellen Investitionsprogramm. Insgesamt besteht das Bauprogramm aus Sanierungsmaßnahmen im Tiefbau von rund 89,8 Mio. Euro. Hierunter fallen jedoch auch Baumaßnahmen an den Ingenieurbauwerken, die gemäß der Definition im Kapitel 8.3 nicht zu der Verkehrsfläche zählen. Bis 2024 sollen 28,7 Mio. Euro in die substanzielle Erneuerung von Kreisstraßen investiert werden. Eine wesentliche Maßnahme dabei ist die Umbaumaßnahme K6 Westerweiterung zur Verbesserung der Infrastruktur im Zuge der Ansiedlung eines Großhandelsunternehmen und Erweiterung des Chemieparks Marl. Ausgehend von den Abschreibungen des Jahres

2020 steht diesen Investitionen ein Werteverzehr von 23,7 Mio. Euro in dem gleichen Zeitraum entgegen.

Mit dem Blick auf die momentanen Zustandsdaten, den geringen Unterhaltungsaufwendungen und den bisherigen Reinvestitionen ist der erhöhte Reinvestitionsbedarf gerechtfertigt. Die 36,5 Prozent der Verkehrsfläche in einem schlechten oder sehr schlechten Zustand führen zu einem kurz- bis mittelfristigen Investitionsbedarf. Inwiefern die Investitionsauszahlungen von 301 Euro je qm erneuerte Verkehrsfläche in 2020 auch für die Zukunft aussagekräftig sind, lässt sich nicht einschätzen. Der hohe Anteil der Kreisstraßen innerhalb der Ortsdurchfahrten bewirkt in jedem Fall einen höheren Preis. Aktuelle Baupreise dürften sich jedoch für grundhafte Erneuerungsmaßnahmen bei rund 150 bis 200 Euro je qm einpendeln. Damit ergäbe sich ein Investitionsbedarf von 105 bis 141 Mio. Euro. Diesen Bedarf wird der Kreis Recklinghausen nicht kurz- oder mittelfristig vollständig abbauen können. Der Kreis Recklinghausen ist daher gehalten, auch mittelfristig die Investitionstätigkeit deutlich zu erhöhen.

➔ **Empfehlung**
Der Kreis Recklinghausen sollte die Reinvestitionen stärker mit dem Zustand der Verkehrsflächen und der Unterhaltungstätigkeiten abstimmen. Dabei sollte der Kreis zunächst auch den Investitionsbedarf für die gesamte Verkehrsfläche ermitteln.

8.4 Straßenbegleitgrün

Unter Straßenbegleitgrün versteht die gpaNRW alle Randbereiche innerhalb der Straßenparzelle, die nicht befestigt sind. Hierzu gehören insbesondere Grünflächen innerhalb eines Verkehrskreisels, Bankette und Böschungen, Straßenbäume, Pflanzbeete sowie Pflanzkübel.

8.4.1 Steuerung

➔ Die Pflege des Straßenbegleitgrüns erfolgt beim Kreis Recklinghausen weitestgehend in Eigenregie. Der Kreis verfügt über eine gute Datenlage zum Straßenbegleitgrün. Strategische Ziele sind für die Unterhaltung des Bestands sowie mit dem Vestischen Klimapakt auch für strukturelle Veränderungen definiert.

Ein Kreis muss die Informationen wie Flächen und Finanzdaten aktuell vorliegen haben, da diese für eine zielgerichtete Steuerung unabdingbar sind. Hierzu sind geeignete Instrumente zur Erfassung der Teilflächen und deren Aufwuchs vorhanden. Für die Steuerung sollte zudem eine Kostenrechnung eingerichtet sein, die den Ressourceneinsatz für das Straßenbegleitgrün vollständig und transparent abbildet. Die Unterhaltung des Straßenbegleitgrüns sollte auf der Grundlage von Zielen erfolgen. Neben funktionalen Zielen (verkehrstechnische, ökologische u.a.) werden insbesondere Ziele mit Finanzbezug gebildet und durch Kennzahlen messbar gemacht. Über ein Controlling sollte die Zielerreichung gesteuert werden.

Für die Unterhaltung des Straßenbegleitgrüns bei dem **Kreis Recklinghausen** ist der Fachdienst 66 - Tiefbau und Kreisgartenbaulehrbetrieb zuständig. Die operativen Aufgaben nimmt der eigene Bauhof des Kreises wahr. Zusätzlich beauftragt der Kreis spezielle Aufgaben wie zum Beispiel die Baumpflege oder Beseitigung der Eichenprozessionsspinner an Fremdfirmen.

Der Kreis Recklinghausen verfügt über eine gute Datenlage zu dem Straßenbegleitgrün. So ist der Kreis in der Lage, die einzelnen Vegetationsflächen differenziert auszuwerten und die Kosten für die Unterhaltung diesen Flächen direkt zuzuordnen.

Der Kreis legte bislang die Priorität bei der Gestaltung und Pflege des Straßenbegleitgrüns auf die Wirtschaftlichkeit. Mit Beschluss des „Vestischen Klimapakts“ will der Kreis den Anteil der Straßenbäume erhöhen und so die ökologische Struktur verbessern. Dazu soll jede Kreisstraße zukünftig mit klimaresilienten und möglichst heimischen Großbäumen ausgestattet sein, die als Baumreihe/Allee angelegt werden. Bestehende Alleen will der Kreis optimieren und ergänzen.

Aktuell erfolgt auf dem Straßenbegleitgrün der Kreisstraßen keine gärtnerische Pflege, sondern eine Minimalpflege, die vorrangig die Verkehrssicherheit gewährleistet. Dazu mäht der Kreis zweimal pro Jahr die Rasenflächen und kontrolliert die Straßenbäume zweimal jährlich im belaubten und unbelaubten Zustand. Die Ergebnisse der Baumkontrollen bestimmen dann die notwendigen Pflegearbeiten.

Für die Unterhaltung des Straßenbegleitgrüns fertigt der Kreis Arbeits- und Kontrollberichte. In diesen berichten die Straßenmeister der Ressortleitung über die erledigten Aufgaben und in der Kostenrechnung des Bauhofs erfassten Arbeitszeit- und Maschinenstunden.

8.4.2 Strukturen

- Der Kreis Recklinghausen unterhält zwar wenig Fläche Straßenbegleitgrün, weil die Verkehrsfläche insgesamt einwohnerbezogen niedrig ausfällt. Die besondere Struktur, die Eigenschaft als alleenreichster Kreis mit vielen Bäumen im Straßenbegleitgrün und ein höherer Anteil der Strauch- und Gehölzflächen führen zu höheren Unterhaltungsaufwendungen.

Die Strukturen des Straßenbegleitgrüns können begünstigenden wie belastenden Einfluss auf die Aufwendungen für das Straßenbegleitgrün nehmen. Daher macht die gpaNRW die Strukturen transparent und greift mögliche individuelle Besonderheiten auf.

Strukturkennzahlen Straßenbegleitgrün 2020

Kennzahlen	Kreis Recklinghausen	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Fläche Straßenbegleitgrün je EW in qm	2,41	0,90	2,66	6,58	10,70	17,30	26
Bäume je 1.000 qm Straßenbegleitgrün	8,03	1,28	3,95	4,76	8,07	29,39	21

Der **Kreis Recklinghausen** unterhält rund 1,48 Mio. qm Straßenbegleitgrün. Im interkommunalen Vergleich ist dies eine geringe Fläche. Dies steht in Zusammenhang mit der ebenfalls vergleichbar geringen einwohnerbezogenen Verkehrsfläche des Kreises.

Der Kreis Recklinghausen gilt als alleenreichster Kreis in Nordrhein-Westfalen. Auf den Flächen des Straßenbegleitgrüns stehen im Kreis Recklinghausen 11.868 Bäume. Sie leisten einen

wertvollen Beitrag zum Klimaschutz und einem qualitativ hochwertigen Landschaftsbild. So stehen bei dem Kreis Recklinghausen vergleichsweise viele Bäume auf den Flächen des Straßenbegleitgrüns. Die Bäume verursachen deutlich höhere Kosten für die Unterhaltung. Dabei entstehen diese Mehraufwendungen nicht nur bei der Pflege der Bäume selbst, sondern erschweren auch die Mahd der Bankettbereiche zwischen den Bäumen. Ebenfalls erhöhen sich die Entsorgungskosten aufgrund des Laubeintrags in den Entwässerungsgräben.

Negative Folgen des Klimawandels bewirken auch höhere Aufwendungen für die Unterhaltung der Straßenbäume. Hierzu zählen neben Hitze, anhaltende Trockenheit und Sturmereignissen auch weitere Stressoren. In dem Jahr 2020 führt allein die Beseitigung der Eichenprozessionsspinner zu höheren Aufwendungen von rund 59.000 Euro.

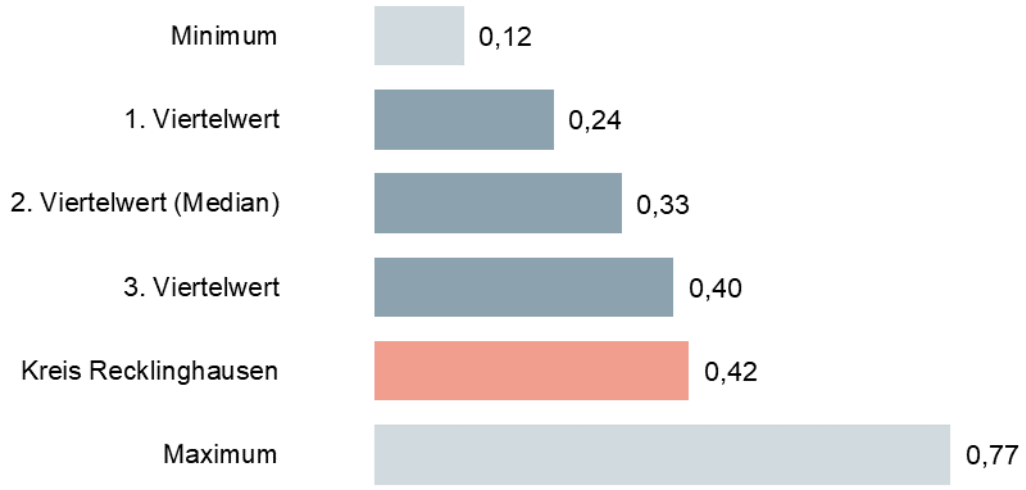
Der Anteil der Rasenfläche an der Gesamtfläche umfasst bei dem Kreis Recklinghausen 71,6 Prozent. Die verbleibenden 28,4 Prozent entfallen auf Flächen, auf denen Sträucher und Gehölz gepflanzt sind. Diese Verteilung führt neben der hohen Zahl der Bäume zu höheren Unterhaltungsaufwendungen. Im Median der Vergleichsgruppe, die differenzierte Daten zu den Vegetationsflächen ermitteln konnten, verteilt sich der Anteil zu 81,6 Prozent auf Rasenflächen und 17,7 Prozent auf Flächen mit Bewuchs von Sträuchern und Gehölz. Die Pflege der Rasenflächen lässt sich kostengünstiger realisieren, sodass auch die Flächenaufteilung aus der wirtschaftlichen Sichtweise belastbar für die Unterhaltungsaufwendungen wirkt.

8.4.3 Wirtschaftlichkeitsbetrachtung

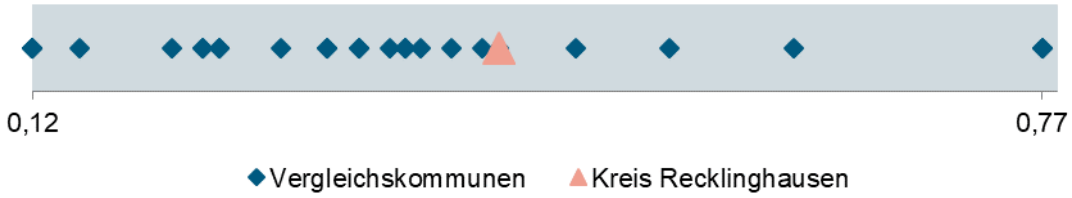
- Die Aufwendungen für das Straßenbegleitgrün sind bei dem Kreis Recklinghausen höher als bei 75 Prozent der Vergleichsgruppe. Hierzu führen vor allen die strukturellen Rahmenbedingungen. Die mit dem „Vestischen Klimapakt“ beschlossene Erhöhung des Anteils der Straßenbäume und Verbesserung der ökologischen Struktur werden zu höheren Aufwendungen führen.

Ein Kreis sollte die Pflege und Erhaltung des Straßenbegleitgrüns wirtschaftlich gestalten. Hierzu nutzt er Steuerungsinstrumente, um die Wirtschaftlichkeit hinsichtlich Flächen, deren Gestaltung und Pflege sowie die Leistungserbringung zu analysieren und zu bewerten. Orientiert an den notwendigen funktionalen Zielsetzungen und unter Berücksichtigung der finanziellen Möglichkeiten setzt ein Kreis entsprechend angemessene Aufwendungen für das Straßenbegleitgrün ein.

Aufwendungen Straßenbegleitgrün je qm Kreis Recklinghausen in Euro 2020



In den interkommunalen Vergleich sind 24 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



Die Aufwendungen für die Unterhaltung des Straßenbegleitgrüns sind bei dem Kreis Recklinghausen höher als bei 75 Prozent der Vergleichsgruppe.

Die Aufwendungen für das Straßenbegleitgrün betragen in 2020 rund 0,62 Mio. Euro. Sie gliedern sich in rund 0,57 Mio. Euro Aufwendungen des Bauhofs und die Personalkosten für die Verwaltung der Unterhaltung von rund 0,05 Mio. Euro.

Pflegeaufwendungen Straßenbegleitgrün je qm in Euro 2020

Kennzahlen	Kreis Recklinghausen	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Pflegeaufwendungen Rasen je qm Rasenfläche in Euro	0,12	0,07	0,11	0,13	0,15	0,23	13
Pflegeaufwendungen Bäume je Baum in Euro	24,54	2,01	6,86	24,54	39,30	50,14	13
Pflegeaufwendungen Kontrolle Bäume je Baum in Euro	5,49	0,89	1,85	2,63	5,46	7,11	13

Die Vergleichsgruppe bei den in der Tabelle dargestellten Kennzahlen ist deutlich geringer, da nicht alle Kreise die Aufwendungen für die Pflege des Straßenbegleitgrüns differenziert nach Vegetationsart auszuwerten konnten. Dennoch offenbaren die Vergleichswerte, wie sehr die strukturellen Rahmenbedingungen die Höhe der Aufwendungen bei dem Kreis Recklinghausen beeinflussen. Die flächenbezogenen Pflegeaufwendungen für die Rasenpflege und Strauch- und Gehölzpflege fallen vergleichsweise niedrig aus. Die etwas erhöhten Aufwendungen für die Pflege und Kontrolle der Bäume bewirken einen höheren flächenbezogenen Aufwand für das Straßenbegleitgrün. Damit bedarf es vorwiegend struktureller Veränderungen, falls niedrigere Aufwendungen für das Straßenbegleitgrün angestrebt werden.

Das Straßenbegleitgrün hat jedoch nicht nur direkte wirtschaftliche Bedeutung, sondern auch eine Relevanz für das Klima und die Umwelt. Aus der rein wirtschaftlichen Sichtweise erzeugt eine an derartigen Aspekten ausgerichtete Gestaltung des Straßenbegleitgrüns einen höheren Pflegeaufwand. Mit dem „Vestischen Klimapakt“ hat der Kreis Recklinghausen sich bereits Ziele gesetzt, die zukünftig zu höheren Aufwendungen bei der Unterhaltung des Straßenbegleitgrüns führen können. Dies wird in dem Beschluss bereits festgestellt. Auf der anderen Seite führen diese Ziele zu positiven Auswirkungen für die Umwelt und die Klimaanpassung.

8.5 Anlage: Ergänzende Tabellen

Tabelle 1: Zusammenstellung der Feststellungen und Empfehlungen der gpaNRW zur überörtlichen Prüfung 2022/2023 - Verkehrsflächen und Straßenbegleitgrün

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
Verkehrsflächen					
F1	Der Kreis Recklinghausen verwaltet seine Daten zu den Kreisstraßen in verschiedenen Systemen und kann die Daten derzeit nicht verknüpfen. Das Aufbruchmanagement ist gut strukturiert, aber noch nicht digitalisiert. Ebenfalls verarbeitet der Kreis die Ergebnisse der Streckenkontrollen noch manuell.	255	E1	Die Prozesse des Aufbruchmanagements und die Verarbeitung der Ergebnisse der Streckenkontrollen sollte der Kreis möglichst digitalisieren. Die angestrebte Verknüpfung aller Daten zu den Verkehrsflächen sollte der Kreis Recklinghausen realisieren.	256
F2	Der Kreis Recklinghausen verfügt bereits über Kostenrechnungsstrukturen. Eine weitere Detaillierung dieser Strukturen ist angestrebt und könnte die Entscheidungsfindung bei der Erhaltung der Verkehrsflächen unterstützen.	256	E2	Der Kreis Recklinghausen sollte die aktuellen Kostenrechnungsstrukturen weiter detaillieren. Diese sollten so aufgebaut sein, dass sie Entscheidungen der Wirtschaftlichkeit bei der Erhaltung der Kreisstraßen unterstützen.	257
F3	Der Kreis Recklinghausen setzt sich mit der Doppelstrategie aus Sanierungsmaßnahmen und Neuinvestitionen Ziele für die Erhaltung der Verkehrsflächen. Diese Ziele sind jedoch nicht operationalisiert und mit Kennzahlen hinterlegt.	257	E3	Der Kreis Recklinghausen sollte aus der Gesamtstrategie konkrete operative Ziele und geeignete Kennzahlen ableiten. Über die Erreichung dieser Ziele sollte der Kreis regelmäßig berichten.	258
F4	Der Kreis Recklinghausen kann aktuell nicht die Übereinstimmung zwischen den Daten in der Anlagenbuchhaltung und der Straßendatenbank herstellen. Die Abstimmungsprozesse funktionieren, aber es zeichnen sich Verbesserungsmöglichkeiten ab.	258	E4.1	Der Kreis Recklinghausen sollte die Daten so aufbauen, dass eine Zuordnung des Datenbestands der Straßendatenbank und der Anlagenbuchhaltung möglich ist.	260
			E4.2	Der Kreis Recklinghausen könnte festlegen, welche buchungs-begleitenden Unterlagen wie Rechnungen, Abschnittszuordnungen, Kostenaufteilungen und weitere Bestandteile aus der Bauakte grundsätzlich erforderlich sind.	260

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
F5	Der Kreis Recklinghausen hat nach der Eröffnungsbilanz keine körperliche Inventur des Verkehrsflächen-Vermögens durchgeführt.	260	E5	Der Kreis Recklinghausen sollte die Bewertung aller Verkehrsflächen wie geplant auf der Basis der Ergebnisse der aktuellen Zustandserfassung vornehmen. Damit kann er die Anforderungen an eine körperliche Inventur nach § 91 Gemeindeordnung Nordrhein-Westfalen (GO NRW), §§ 29 und 30 Verordnung über das Haushaltswesen der Kommunen im Land Nordrhein-Westfalen (KomHVO NRW) erfüllen. Die körperliche Inventur sollte dann spätestens alle zehn Jahre erneut erfolgen.	261
F6	Die Unterhaltungsaufwendungen für die Verkehrsflächen unterschreiten den empfohlenen Richtwert der Forschungsgesellschaft für Straßen- und Verkehrswesen.	268	E6	Der Kreis Recklinghausen wird seine Unterhaltung stärker an den Ergebnissen der Zustandserfassung ausrichten müssen. Dabei sollte der Kreis anhand der Altersstruktur und des Sanierungsbedarfs die Höhe der Unterhaltungsaufwendungen festlegen.	271
F7	Der Kreis Recklinghausen plant im Zeitraum 2019 bis 2024 hohe Investitionen in das Verkehrsvermögen. Der Straßenzustand und die nicht ausreichende Unterhaltung erfordern eine intensive Reinvestitionstätigkeit, um den Wert des Verkehrsvermögens zu erhalten.	272	E7	Der Kreis Recklinghausen sollte die Reinvestitionen stärker mit dem Zustand der Verkehrsflächen und der Unterhaltungstätigkeiten abstimmen. Dabei sollte der Kreis zunächst auch den Investitionsbedarf für die gesamte Verkehrsfläche ermitteln.	274

Tabelle 2: Einflussfaktoren Erhaltung der Verkehrsflächen 2020

Kennzahlen	Kreis Recklinghausen	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Anlagenabnutzungsgrad in Prozent	55,40	37,78	46,52	55,34	65,77	80,16	20
Unterhaltungsaufwendungen je qm in Euro	0,63	0,22	0,53	0,68	1,07	1,57	29
Unterhaltungsaufwendungen im 4-Jahres-Durchschnitt je qm in Euro	k. A.	0,36	0,53	0,81	1,12	1,50	24
Reinvestitionsquote in Prozent	50,87	13,65	39,80	77,94	103	168	30
Reinvestitionsquote im 4-Jahres-Durchschnitt in Prozent	59,34	20,53	42,76	54,40	69,69	191	27

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
DE-e Poststelle@gpanrw.de-mail.de
i www.gpa.nrw.de