

ÜBERÖRTLICHE PRÜFUNG

*Vorbericht der Stadt
Recklinghausen im Jahr
2017*

INHALTSVERZEICHNIS

→ Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Stadt Recklinghausen	3
Managementübersicht	3
Kommunalindex für Wirtschaftlichkeit (KIWI)	6
→ Ausgangslage der Stadt Recklinghausen	8
Strukturelle Situation	8
→ Überörtliche Prüfung	11
Grundlagen	11
Prüfbericht	11
→ Prüfungsmethodik	12
Kennzahlenvergleich	12
Strukturen	12
Benchmarking	13
Konsolidierungsmöglichkeiten	13
GPA-Kennzahlenset	14
→ Prüfung der Stadt Recklinghausen	15
Prüfungsablauf	15

→ Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Stadt Recklinghausen

Managementübersicht

Die Stadt Recklinghausen hat ihr Rechnungswesen zum 1. Januar 2008 auf das Neue Kommunale Finanzmanagement (NKF) umgestellt. Alle Jahresabschlüsse sind seit dem Jahre 2008 negativ. Die Fehlbeträge lagen zwischen 1,7 Mio. Euro und 45,9 Mio. Euro. Die Defizite sind seit dem Jahr 2013 jedoch deutlich gesunken. Im Durchschnitt aller Jahre lag das Defizit je Einwohner bei -276 Euro. Die Stadt Recklinghausen gehörte bis 2013 zu den Kommunen mit den schlechtesten Jahresergebnissen. Die Stadt Recklinghausen nimmt seit dem Jahr 2012 freiwillig am Stärkungspakt Stadtfinanzen, Stufe 2 teil. Die Stadt profitiert aus finanzieller Sicht erheblich von dieser freiwilligen Teilnahme am Stärkungspakt. Sie erhält direkte Zuweisungen von insgesamt 90,4 Mio. Euro. Die bisher umgesetzten Konsolidierungsmaßnahmen und diese Stärkungspaktmittel haben erheblich zu der Verbesserung der Haushaltslage beigetragen. Ab dem Jahr 2014 sind verbesserte Jahresergebnisse erkennbar.

Die Ausgleichsrücklage wurde mit dem Jahresabschluss 2009 vollständig aufgebraucht. Der kritische Eigenkapitalverzehr setzte sich wegen des strukturellen Haushaltsproblems mit der Reduzierung der allgemeinen Rücklage fort. Der Abbau des Eigenkapitals hat sich jedoch durch die eigenen Konsolidierungsmaßnahmen sowie den Stärkungspaktmitteln verlangsamt. Die mittelfristige Planung bis 2020 weist Überschüsse zwischen 0,7 Mio. Euro und 2,7 Mio. Euro aus. Diese erreichen eine Summe von 5,6 Mio. Euro. Hiermit kann die Ausgleichsrücklage wieder aufgebaut werden.

Um zu erkennen, in welcher Höhe die Stadt eine nachhaltig zu schließende Konsolidierungslücke hat, errechnet die GPA NRW ein strukturelles Ergebnis. Dazu wird das tatsächliche Jahresergebnis 2015 zunächst um schwankende und / oder nicht steuerbare Erträge und Aufwendungen bereinigt. Diese werden dann mit den Durchschnittswerten der letzten fünf Jahre wieder hinzugerechnet. Hierzu zählen in Recklinghausen unter anderem deutlich schwankende Erträge und Aufwendungen aus Wertberichtigungen und Rückstellungen sowie Erstattungszinsen im Bereich der Gewerbesteuer.

Bei einem Haushaltsvolumen von rund 350,1 Mio. Euro liegt das strukturelle Ergebnis für Recklinghausen ohne die Stärkungspaktmittel bei rund 29,4 Mio. Euro. Unter der Annahme unveränderter Rahmenbedingungen besteht in dieser Höhe für die Stadt Recklinghausen eine nachhaltig zu schließende Konsolidierungslücke.

Die Haushaltsplanung beinhaltet neben konjunkturbedingten Risiken zusätzliche Risiken. Diese sieht die GPA NRW insbesondere bei der Planung der Personalaufwendungen sowie bei der Planung von erheblichen Steigerungen bei den Gemeinschaftssteuern und Schlüsselzuweisungen.

Der Eigenkapitalverzehr im Zeitraum 2008 bis einschließlich 2015 beträgt 266,6 Mio. Euro. Damit sind rund 63 Prozent des ursprünglichen Eigenkapitals von 422,1 Mio. Euro aufgebraucht. Ende 2015 ist noch ein Eigenkapital von 155,6 Mio. Euro vorhanden. Die im Stärkungspaktverfahren dargelegte mögliche bilanzielle Überschuldung 2014 ist tatsächlich nicht eingetreten. Die

Gefahr der bilanziellen Überschuldung ist jedoch unter Berücksichtigung der strukturellen Lücke nicht ausgeschlossen.

Die Stadt Recklinghausen verfügte bereits bei der Eröffnungsbilanz 2008 über eine relativ niedrige Eigenkapitalquote ¹. Diese verringerte sich in den Folgejahren bis 2015 aufgrund der defizitären Jahresüberschlüsse. Damit gehörte Recklinghausen zu der Hälfte der Vergleichskommunen mit einer niedrigen Eigenkapitalquote 1. Die Eigenkapitalquote ² war bis 2014 ebenfalls unterdurchschnittlich. Der Eigenkapitalverzehr bis einschließlich 2015 von insgesamt 266,6 Mio. Euro ist beachtlich. Das ist in acht Jahren rund 63 Prozent des ursprünglichen Eigenkapitals. Jedoch lassen die Jahresergebnisse 2015 und 2016 eine Trendwende erkennen. Insbesondere der Eigenkapitalverzehr konnte vorerst gestoppt werden.

Die Liquiditätskredite zeigen bis 2014 eine kritische Entwicklung mit einem Höchststand von 307,7 Mio. Euro. 2015 konnten diese um 18,2 Mio. Euro auf 289,5 Mio. Euro jedoch reduziert werden.

Die Altersstruktur des Gebäudevermögens ist aus bilanzieller Sicht unauffällig. Mit Ausnahme der Verwaltungsgebäude sind erst weniger als die Hälfte der Nutzungsdauern vergangen. Ein Reinvestitionsbedarf in außergewöhnlichem Umfang ist nicht ersichtlich. Bei den Straßen besteht insgesamt ein unterdurchschnittlicher Anlagenabnutzungsgrad. Damit ist hier ebenfalls nicht mit einem wesentlichen Investitionsbedarf zu rechnen.

Zur Steigerung der Erträge bieten sich für die Stadt Recklinghausen folgende Maßnahmen an:

Die Stadt sollte die Straßenausbaubeitragsätze einzelner Straßenarten erhöhen. Die Anteile der Beitragspflichtigen bewegen sich bei den meisten Straßenarten in Recklinghausen nur fünf bis zehn Prozentpunkte unterhalb der Maximalwerte der in der Mustersatzung des Städte- und Gemeindebundes vorgesehenen Spannweite. Es sollte bei allen Straßenarten tendenziell das Niveau der Höchstsätze oder eine Annäherung zu den Höchstsätzen angestrebt werden.

Die Gebührenkalkulationen sollen eine Verzinsung des aufgewandten Kapitals enthalten. Beim kalkulatorischen Zinssatz der Stadt Recklinghausen sind keine Potenziale ersichtlich.

Im Friedhofswesen wird ein relativ hoher Öffentlichkeitsanteil angesetzt. Für 2017 ist dieser erheblich auf 975.000 Euro angehoben worden. Das ist mehr als 25 Prozent der gesamten Kosten des Friedhofsbereiches. Die Stadt sollte diesen deutlich reduzieren und die Grabnutzungsgebühren neu kalkulieren.

Auch bei der Straßenreinigung und dem Winterdienst ist der Öffentlichkeitsanteil vergleichsweise hoch. Er liegt bei 19 bis 21 Prozent. Die Stadt sollte die Öffentlichkeitsanteile unter Berücksichtigung der bestehenden Rechtsprechung sachgerecht verringern.

Weitere Möglichkeiten zur Haushaltskonsolidierung sieht die GPA NRW auf der Aufwandsseite.

¹ Anteil des Eigenkapitals am gesamten bilanzierten Kapital (Gesamtkapital) auf der Passivseite der kommunalen Bilanz.

² Anteil des „wirtschaftlichen“ Eigenkapitals am gesamten bilanzierten Kapital (Gesamtkapital) auf der Passivseite der kommunalen Bilanz. Weil bei den Gemeinden die Sonderposten mit Eigenkapitalcharakter oft einen wesentlichen Ansatz in der Bilanz darstellen, wird die Wertgröße „Eigenkapital“ um diese „langfristigen“ Sonderposten erweitert.

Die Personalintensität ist überdurchschnittlich. Die Personalquote 2 der Stadt Recklinghausen ist mit 8,07 Vollzeit-Stellen je 1.000 Einwohner sogar weit überdurchschnittlich. Die Stadt Recklinghausen zählt zu dem Viertel der Vergleichskommunen mit der höchsten Personalquote.

Die GPA NRW hat bei den Einwohnermeldeaufgaben, dem Personenstandswesen und den Gewerbe- / Gaststättenangelegenheiten einen Stellenvergleich durchgeführt. Hierbei wurden Konsolidierungsmöglichkeiten in allen drei Bereichen festgestellt. Es ergibt sich im Jahr 2015 ein rechnerisches Stellenpotenzial von 4,1 Vollzeit-Stellen für diese Aufgabenbereiche.

Mit dem Einsatz des Bürgerkoffers im Bereich Einwohnermeldeaufgaben bietet die Stadt Recklinghausen als Stärkungspaktkommune ihren Bürgern einen vergleichsweise hohen Standard. Dieser Service bindet erhebliche Personalressourcen und führt nicht immer zur Auslastung der im Außendienst befindlichen Mitarbeiter. Die wöchentlichen Öffnungszeiten des Bürgerbüros sind überdurchschnittlich. Auch diese binden ein höheres Personalvolumen. Im Jahr 2016 hat die Stadt Recklinghausen Personal in diesem Aufgabenbereich reduziert. Dadurch erreicht die Stadt den von der GPA NRW gesetzten Benchmark. Das errechnete Stellenpotenzial im Einwohnermeldebereich aus dem Jahr 2015 ist damit kompensiert.

Im Personenstandswesen binden hohe Standards bei der Erledigung der Aufgaben im Allgemeinen und bei den Trauungen außerhalb des Rathauses Personalressourcen. Im Jahr 2016 steigt das rechnerische Stellenpotenzial noch einmal an. Die Stadt sollte hierzu die Arbeitsabläufe (Beurkundung von Geburten, Anzahl Trauorte, Durchführung von Ambientetrauungen) hinterfragen und anpassen.

Auch für den Aufgabenbereich Gewerbe- und Gaststättenangelegenheiten hat die GPA NRW ein Stellenpotenzial ermittelt. Dieses lag im Jahr 2015 bei 1,6 Vollzeit-Stellen und im Jahr 2016 durch Personalaufbau und sinkenden Fallzahlen bei 1,8 Vollzeit-Stellen.

Nach Aussage der Stadt erfordern neben der regulären Fallbearbeitung im Gewerbe- und Gaststättenbereich die Tätigkeiten im Ordnungswidrigkeitenverfahren / Bekämpfung der Schwarzarbeit einen höheren Personalbedarf. Die allgemeinen Arbeitsabläufe können in dem Bereich durch ganzheitliche Einführung des Dokumentenmanagementsystems sowie die elektronische Akte verbessert werden. Ein analytisches Stellenbemessungsverfahren sollte zur weiteren Analyse dieses Bereiches durchgeführt werden.

Die Städte Recklinghausen und Herten starten zukünftig für alle kreisangehörigen Kommunen des Kreises Recklinghausen eine interkommunale Zusammenarbeit zur Bekämpfung von Schwarzarbeit. Diese angestrebte interkommunale Zusammenarbeit erfordert auch eine analytische Stellenbemessung.

Bei den Aufwendungen für die Unterhaltung und Pflege der Park- und Gartenanlagen ergibt sich für die Stadt Recklinghausen kein Potenzial. Die Stadt hat sich bewusst im Rahmen der Haushaltskonsolidierung und auf Grund des Stärkungspaktes für Kostensenkungen im Bereich der Park- und Gartenanlagen entschieden. Die Aufwendungen für die Spiel- und Bolzplätze und für das Straßenbegleitgrün liegen hingegen über dem Benchmark. Hier hat die GPA NRW Potenziale ermittelt.

Bei den Schulflächen bestehen erhebliche Flächenüberhänge. Bei den 20 Grundschulstandorten hat die GPA NRW Flächenüberhänge in 18 Grundschulstandorten ermittelt. Auch bei den weiterführenden Schulen ergeben sich Flächenpotenziale. Die einzige Hauptschule in Recklin-

ghausen sollte aufgrund der zurückgehenden Schülerzahlen ebenfalls aufgegeben werden. Flächenüberhänge ergeben sich auch bei den Realschulen, den Gesamtschulen sowie den Gymnasien. Für das Bezugsjahr 2014/2015 ergibt sich für alle Schulformen in Recklinghausen ein Flächenpotenzial von rund 47.500 m² BGF. Dies entspricht rund 23 Prozent der derzeit vorgehaltenen Schulflächen. Einige dieser Flächenüberhänge betreffen größere Verkehrsflächen sowie nicht schulisch nutzbare Kellerräume. Daher ist das Potenzial nicht komplett realisierbar.

Bei den Schulturnhallen übersteigt der aktuelle Bestand den Bedarf. Die Stadt Recklinghausen hat für alle Schulformen hinweg 3,6 Halleneinheiten mehr als sie für den Sportunterricht benötigt. Alleine für die Grundschulen werden 2,3 zusätzliche Halleneinheiten vorgehalten als für den Sportunterricht zur Verfügung gestellt werden müsste.

Kommunalindex für Wirtschaftlichkeit (KIWI)

Im KIWI bewertet die GPA NRW Handlungsfelder, die in der Prüfung analysiert wurden.

In den Teilberichten ermittelt und analysiert die GPA NRW für jedes Handlungsfeld verschiedene Kennzahlen. Diese Kennzahlen sowie strukturelle Rahmenbedingungen und Steuerungsaspekte begründen zusammen die KIWI-Bewertung. Die KIWI-Bewertung zeigt, in welchen Bereichen die Kommune Verbesserungsmöglichkeiten hat. Diese beziehen sich auf Möglichkeiten zur Haushaltskonsolidierung ebenso wie auf Verbesserungen in der Steuerung.

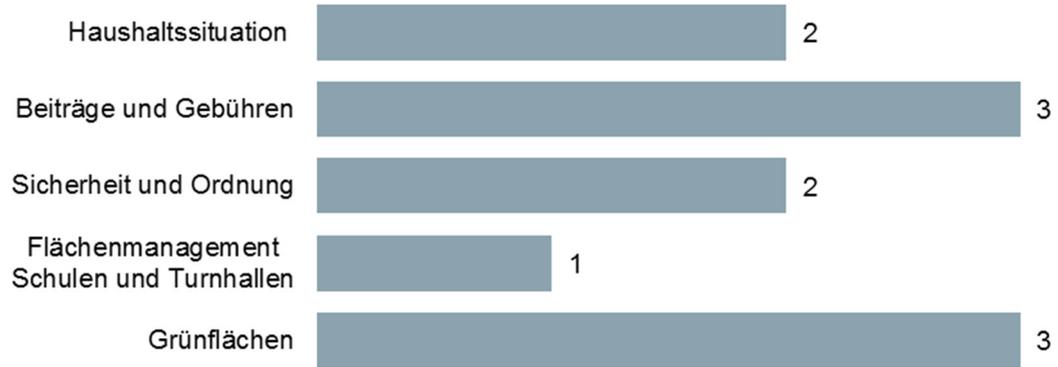
Im Prüfgebiet Finanzen bewertet die GPA NRW hingegen allein die Haushaltssituation. Die KIWI-Bewertung spiegelt hier den Konsolidierungsbedarf wider. Sie zeigt damit auch, wie groß der Handlungsbedarf ist, die von uns aufgezeigten Verbesserungsmöglichkeiten umzusetzen.

KIWI-Merkmale

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

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

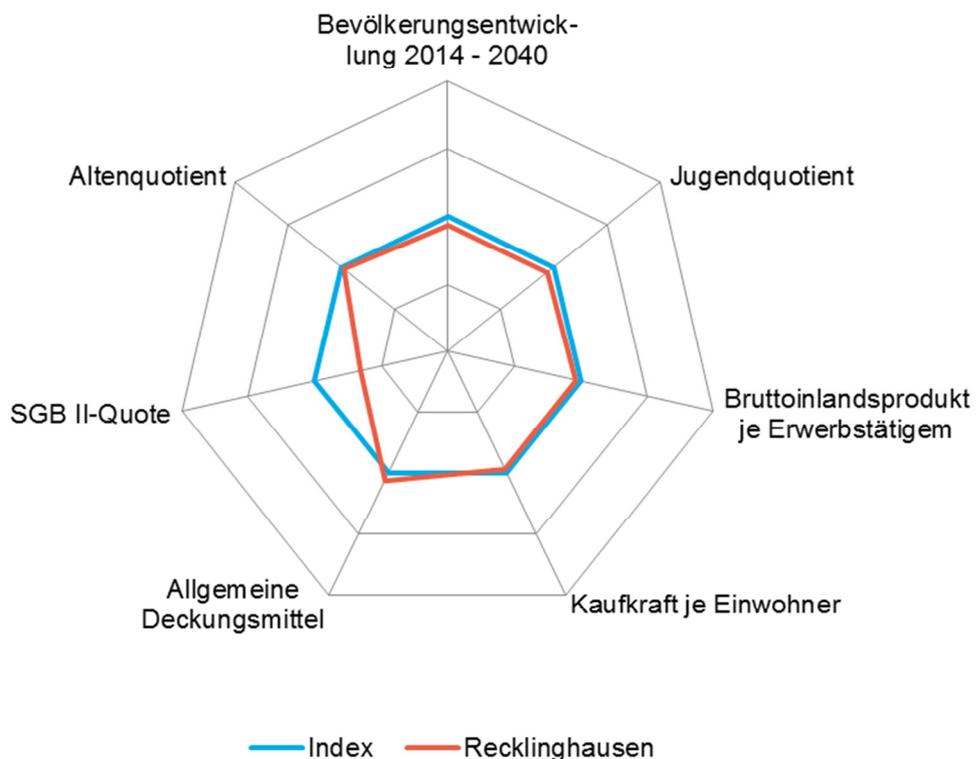
KIWI



→ Ausgangslage der Stadt Recklinghausen

Strukturelle Situation

Das folgende Netzdiagramm zeigt die strukturellen Rahmenbedingungen der Stadt Recklinghausen. Diese prägen die Ausgangslage der Kommune. Die Strukturmerkmale wurden aus allgemein zugänglichen Datenquellen ermittelt³. Das Diagramm enthält als Indexlinie den Mittelwert der Kommunen im jeweiligen Prüfsegment, hier den großen kreisangehörigen Kommunen. Eine Ausnahme bildet das Merkmal Bevölkerungsentwicklung. Hier ist der Indexwert der heutige Bevölkerungsstand der abgebildeten Kommune.



Ein über die Indexlinie hinausgehender Wert zeigt eine eher entlastende Wirkung an, ein darunter liegender Wert weist auf eine eher belastende Situation hin.

Die Stadt Recklinghausen ist eine große kreisangehörige Stadt im Kreis Recklinghausen. Sie ist mit 114.330 Einwohnern (Einwohnerzahl 31.12.2015, Zensus, IT-NRW) die größte kreisangehörige Stadt im Kreis Recklinghausen. Die Fläche des Gemeindegebietes von 66 km² ist im interkommunalen Vergleich sehr niedrig. Die Bevölkerungsdichte (Einwohner je km²) von 1.719 km² ist weit überdurchschnittlich. Diese infrastrukturellen Rahmenbedingungen sind für die Versorgung der Einwohner der Stadt Recklinghausen erst einmal positiv. Das Stadtgebiet teilt sich in 18 Stadtteile auf.

³ IT.NRW, Bertelsmann-Stiftung, Gesellschaft für Konsumforschung (GfK)

Bis zum Jahr 2001 waren der Bergbau und die Bergbauzulieferer prägend für die Stadt Recklinghausen. Der hohe Anteil an Dienstleistungs-, Einkaufs- und Verwaltungsarbeitsplätzen half diesen Verlust auszugleichen. Rund zwei Drittel aller Arbeitsplätze sind dem Dienstleistungssektor zuzurechnen. Die Stadt Recklinghausen gilt als zentrale Einkaufstadt im Kreis Recklinghausen mit einem Einzugsgebiet von rund 635.000 Menschen. Der Wirtschaftsstandort Recklinghausen wird durch die gute Verkehrsanbindung begünstigt. Hierzu zählen die Autobahnen A 2, A 43, aber auch die Bahnlinien sowie die internationalen Flughäfen Düsseldorf und Münster/Osnabrück. Der Stadthafen am Rhein-Herne-Kanal bietet die Möglichkeit des Gütertransfers per Binnenschifffahrt.

Das durchschnittliche Bruttoinlandsprodukt je Erwerbstätigem 2011 bis 2014 liegt im Kreis Recklinghausen bei 59.857 Euro und ist damit im interkommunalen Vergleich unterdurchschnittlich (Mittelwert 62.104 Euro). Die SGB II Quote der Stadt Recklinghausen liegt mit 16,81 Prozent im Jahr 2015 weit über der durchschnittlichen Quote von 12,49 Prozent. Auch die Kaufkraft ist in Recklinghausen leicht unterdurchschnittlich. Diese Zahlen zeigen die schwierige soziale Lage der Stadt.

Seit 2012 werden die Bedarfsgemeinschaften beim Soziallastenansatz für die Schlüsselzuweisungen wesentlich stärker gewichtet. Städte mit hohen Soziallasten erhalten seitdem deutlich höhere Schlüsselzuweisungen. Dies führt üblicher Weise auch zu höheren allgemeinen Deckungsmitteln. Die allgemeinen Deckungsmittel, bestehend aus der Gewerbe- und Grundsteuer, den Gemeindeanteilen Einkommens- und Umsatzsteuer und den Schlüsselzuweisungen lagen je Einwohner liegen in Recklinghausen mit 1.514 Euro je Einwohner (Mittelwert 1.428 Euro je Einwohner) weit überdurchschnittlich. Weitere Informationen zu den allgemeinen Deckungsmitteln werden im Finanzbericht dargestellt.

Demografische Entwicklung

Die Folgen des demografischen Wandels sind für die Kommunen eine strategische Herausforderung. Die GPA NRW erhebt die Situation vor Ort und beschreibt die gewählten Strategien im Umgang mit dem demografischen Wandel. Dabei gilt der Blick insbesondere den Themen, die durch kommunale Entscheidungen mittelbar oder unmittelbar beeinflusst werden können. Diese haben wir in einem Interview mit dem Bürgermeister und dem Fachbereichsleiter Personal und Organisation erläutert.

Zum 31. Dezember 2015 lebten nach IT.NRW 114.330 Einwohner in Recklinghausen. In den vergangenen Jahren sank die Bevölkerungszahl kontinuierlich. Ausgehend von der Einwohnerzahl zum 31. Dezember 2015 prognostiziert IT.NRW bis 2040 einen Bevölkerungsrückgang auf 106.742 Einwohnern. Die durch die Stadt selber ermittelten, aktuellen Bevölkerungszahlen zeigen im Gegensatz zu den statistischen Zahlen einen Anstieg der Bevölkerung. Im Juni 2016 lag die Einwohnerzahl in Recklinghausen bei 120.328 Einwohnern. Die steigenden Einwohnerzahlen sind auf höhere Geburten zurückzuführen. Des Weiteren haben die Zu- bzw. Nachzüge von Flüchtlingen für eine steigende Einwohnerentwicklung gesorgt. Anfang des Jahres 2017 lebten in Recklinghausen 2.630 Flüchtlinge. Diese wurden sowohl in städtischen Unterkünften sowie in Privatwohnungen untergebracht.

Der Jugendquotient, der den Anteil der unter 20-jährigen an der mittleren Generation darstellt, beträgt in Recklinghausen im Jahr 2015 29,23 Prozent. Der Durchschnitt der vergleichbaren

Kommunen liegt bei 31,24 Prozent. Der Altenquotient im Jahr 2015, d. h. der Anteil der über 65-jährigen an der Bevölkerung mit einem Alter von 20 bis unter 65 Jahren (= mittlere Generation), liegt in Recklinghausen mit 36,40 Prozent leicht über dem Mittelwert der vergleichbaren Kommunen von 35,64 Prozent.

Neben Wohnangeboten für junge Familien bietet die Stadt Recklinghausen zahlreiche Betreuungsangebote in Kindertageseinrichtungen sowie der offenen Ganztagschule an.

Das Kulturangebot in der Stadt Recklinghausen ist durch die Ruhrfestspiele Recklinghausen geprägt. Darüber hinaus bieten Parkanlagen, Theater, Museen, Büchereien sowie weitere Kulturveranstaltungen dem Einwohner und Besucher der Stadt Recklinghausen zahlreiche Gelegenheiten zur Freizeitgestaltung.

Auch das bürgerschaftliche Engagement ist in Recklinghausen gut vertreten. Dieses wird durch den einmal im Jahr stattfindenden Bürgemeisterempfang für das Ehrenamt und das Brauchtum gewürdigt. Im Ehrenamt sind in Recklinghausen verschiedenen Vereine (Sport-, Schützen-, Karnevalsvereine), freie Träger sowie einzelnen Personen wie z. B. in der Flüchtlingshilfe im Einsatz. Die Stadt Recklinghausen vertritt hierzu die Auffassung, dass die ehrenamtlich Tätigen die Stadt tragen.

Die Stadt erstellt Vierteljahresberichte. Diese enthalten alle wichtigen Auswertungen von Zahlen, Daten und Fakten zu Recklinghausen. Sie dienen als Grundlage für weiteres Verwaltungshandeln.

Eine wichtige Bedeutung in diesem Zusammenhang hat die interkommunale Zusammenarbeit. Die GPA NRW sammelt gute Beispiele und gibt sie an die Kommunen weiter. Interkommunale Zusammenarbeit ist aus unserer Sicht zum einen relevant, um die Effizienz des Verwaltungshandelns zu steigern. Zum anderen spielt sie eine wichtige Rolle, um die künftige Aufgabenerfüllung zu sichern.

Die Stadt Recklinghausen nimmt bereits verschiedene Aufgaben im Rahmen einer interkommunalen Zusammenarbeit wahr. So werden Bücher für die Büchereien in Kooperation mit den Städten Haltern am See und Herten beschafft. Fahrzeuge, wie z. B. ein Kanalwagen oder ein Blitzwagen werden zusammen mit der Stadt Oer-Erkenschwick genutzt. Die Abfallentsorgung erfolgt zusammen mit der Stadt Herten. Der Rettungsdienst erfolgt in Kooperation mit dem Kreis Recklinghausen.

Zukünftig werden die Städte Recklinghausen und Herten für alle kreisangehörigen Kommunen des Kreises Recklinghausen eine interkommunale Zusammenarbeit zur Bekämpfung von Schwarzarbeit im Kreisgebiet eingehen. Weitere Ausführungen zu dieser interkommunalen Zusammenarbeit finden sich im Teilbericht Sicherheit und Ordnung.

→ Überörtliche Prüfung

Grundlagen

Zu den Aufgaben der GPA NRW gehört es zu prüfen, ob die Kommunen des Landes NRW rechtmäßig, sachgerecht und wirtschaftlich handeln. Die finanzwirtschaftliche Analyse steht dabei im Vordergrund. Grund dafür ist die äußerst schwierige Finanzlage der Kommunen und der gesetzliche Anspruch, den kommunalen Haushalt stets auszugleichen. Schwerpunkt der Prüfung sind Vergleiche von Kennzahlen. Die Prüfung stützt sich auf § 105 der Gemeindeordnung Nordrhein-Westfalen (GO NRW).

Bei der Auswahl der Prüfungsschwerpunkte lässt sich die GPA NRW von ihren Zielen leiten, einen Beitrag zur Haushaltskonsolidierung zu leisten, die strategische und operative Steuerung zu unterstützen und auf Risiken hinzuweisen. Dabei sind wir bestrebt, einerseits die ganze Bandbreite der kommunalen Aufgaben und andererseits deren finanzielle Bedeutung zu berücksichtigen. Die Auswahl stimmt die GPA NRW vor der Prüfung mit kommunalen Praktikern ab.

In der aktuellen überörtlichen Prüfung vergleicht die GPA NRW die großen kreisangehörigen Kommunen miteinander

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

Prüfbericht

Der Prüfbericht besteht aus dem Vorbericht und den Teilberichten:

- Der Vorbericht informiert über die wesentlichen Ergebnisse der Prüfung. Zudem enthält er Informationen über die strukturellen Rahmenbedingungen der Kommune, die Handlungsfelder des KIWI⁴, zum Prüfungsablauf sowie zur Prüfungsmethodik.
- Die Teilberichte beinhalten die ausführlichen Ergebnisse der einzelnen Prüfgebiete.

Das GPA-Kennzahlenset für die Stadt Recklinghausen stellen wir im Anhang zur Verfügung. Soweit zu Beginn der Prüfung noch nicht in einer ausreichenden Anzahl Vergleichswerte vorliegen, reicht die GPA NRW den Anhang zu einem späteren Zeitpunkt nach.

Grundsätzlich verwendet die GPA NRW im Prüfbericht geschlechtsneutrale Begriffe. Gerade in der Kennzahlendefinition ist dies jedoch nicht immer möglich. Werden Personenbezeichnungen aus Gründen der besseren Lesbarkeit lediglich in der männlichen oder weiblichen Form verwendet, so schließt dies das jeweils andere Geschlecht mit ein.

⁴ Kommunalindex für Wirtschaftlichkeit

→ Prüfungsmethodik

Kennzahlenvergleich

Der Kennzahlenvergleich ist die prägende Prüfungsmethodik der GPA NRW.

Unterhalb der Produktbereichsebene gibt es keine landeseinheitliche Festlegung, so dass die Produktgruppen häufig unterschiedliche Produkte und die Produkte unterschiedliche Leistungen enthalten. Um einen landesweiten Vergleich zu ermöglichen, haben wir Aufgabenblöcke mit den dazu gehörenden Grunddaten einheitlich definiert.

Die Kommune soll ihren Kennzahlenwert gut einordnen können. Deshalb stellen wir im GPA-Kennzahlenset mit Hilfe statistischer Größen die Extremwerte sowie den Mittelwert und für die Verteilung der Kennzahlenwerte auch drei Quartile dar. Quartile werden auch Viertelwerte genannt. Sie teilen eine nach Größe geordnete statistische Reihe in vier Viertel. Das erste Quartil teilt die vorgefundenen Werte so, dass 25 Prozent darunter und 75 Prozent darüber liegen. Das zweite Quartil (entspricht dem Median) liegt in der Mitte der statistischen Reihe, d.h. 50 Prozent der Werte liegen unterhalb und 50 Prozent oberhalb dieses Wertes. Das dritte Quartil teilt die vorgefundenen Werte so, dass 75 Prozent darunter und 25 Prozent darüber liegen.

Ebenfalls nennen wir die Anzahl der Werte, die in den Vergleich eingeflossen sind. In den interkommunalen Vergleich hat die GPA NRW große kreisangehörige Kommunen einbezogen. In der Finanzprüfung erfassen und analysieren wir die wichtigsten materiellen und formellen Rahmenbedingungen der Haushaltswirtschaft. Der haushaltsbezogene Handlungsbedarf wird transparent gemacht. Die Prüfung setzt dabei auf den Ergebnissen der örtlichen Prüfung auf.

Ergebnisse von Analysen bezeichnet die GPA NRW im Prüfbericht als **Feststellung**. Damit kann sowohl eine positive als auch eine negative Wertung verbunden sein. Feststellungen, die eine Korrektur oder eine weitergehende Überprüfung oder Begründung durch die Kommune erforderlich machen, sind Beanstandungen im Sinne des § 105 Abs. 6 GO NRW. Hierzu muss die Kommune eine gesonderte Stellungnahme abgeben. Dies wird im Prüfbericht mit einem Zusatz gekennzeichnet. In der Stadt Recklinghausen hat die GPA NRW keine Feststellung getroffen, die eine Stellungnahme erforderlich macht.

Bei der Prüfung erkannte Verbesserungspotenziale weist die GPA NRW im Prüfbericht als **Empfehlung** aus.

Strukturen

Die Haushaltswirtschaft in den Kommunen hängt von verschiedenen externen und internen Einflussfaktoren ab. Diese sind zum Teil unmittelbar steuerbar, zum Teil aber auch struktureller Natur und somit nicht oder nur langfristig beeinflussbar. Die Ergebnisse der vergleichenden Prüfung müssen sich deshalb immer wieder der Vermutung stellen, dass die unterschiedlichen kommunalen Strukturen einem Vergleich entgegenstehen.

Unter Strukturmerkmalen versteht die GPA NRW zunächst grundsätzlich die von außen auf die Kommune einwirkenden Einflussfaktoren. Faktoren, die aufgrund kommunalpolitischer Be-

schlüsse auf die Kommune einwirken, zählen nicht dazu, da diese ausdrücklich der Willensbildung unterliegen. Dennoch beeinflussen diese das Gesamtbild einer Kommune, so dass - soweit möglich und erforderlich – in den Teilberichten sowie unter „Ausgangslage der Kommune“ darauf eingegangen wird.

Benchmarking

Die GPA NRW nutzt als Prüfungsinstrument das Benchmarking. Benchmarking ist die Suche nach guten Werten durch eine vergleichende Analyse und die Beantwortung der Frage, warum das so ist. Als Benchmark wird ein Wert definiert, der von einer bestimmten Anzahl von Kommunen mindestens erreicht worden ist. Diese Kommunen erfüllen ihre Aufgaben vollständig und rechtmäßig. Der Benchmark ist grundsätzlich das Ergebnis gezielter Steuerung. Dies schließt die Prüfung mit ein, inwieweit die Kommune selbst Einfluss auf die Verbesserung ihrer Rahmenbedingungen nimmt. Basis für das Benchmarking sind die Kennzahlenvergleiche und die Analysen des jeweiligen Handlungsfeldes. Soweit die GPA NRW weitere Kriterien zugrunde legt, stellt sie diese in den Teilberichten dar.

Konsolidierungsmöglichkeiten

Die GPA NRW versteht sich als Einrichtung, die den unterschiedlichen Ressourceneinsatz im Vergleich der Kommunen transparent macht und Ansätze für Veränderungen aufzeigt.

Der in den Kommunen festgestellte Ressourceneinsatz weicht teilweise erheblich von den Benchmarks ab. Die GPA NRW errechnet aus der Differenz des Kennzahlenwerts der Kommune zum Benchmark jeweils einen Betrag, der die monetäre Bedeutung aufzeigt (Potenzial). Dadurch können die einzelnen Handlungsfelder im Hinblick auf einen möglichen Beitrag zur Haushaltskonsolidierung eingeordnet werden.

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

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

GPA-Kennzahlenset

Steuerungsrelevante Kennzahlen der von der GPA NRW betrachteten kommunalen Handlungsfelder stellen wir im GPA-Kennzahlenset dar. Die Übersicht enthält Kennzahlen aus den aktuellen Prüfungen und aus Handlungsfeldern, die in vorangegangenen Prüfungen betrachtet wurden.

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

→ Prüfung der Stadt Recklinghausen

Prüfungsablauf

Die Prüfung in der Stadt Recklinghausen hat die GPA NRW von November 2016 bis Mai 2017 durchgeführt.

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

Für den interkommunalen Vergleich wurden in der Stadt Recklinghausen die Vergleichsjahre 2014 und 2015 verwendet. Basis in der Finanzprüfung sind die Jahresabschlüsse 2010 bis 2015. Für das Prüfgebiet Personalwirtschaft und Demografie haben wir auf die Personalliste zum 30. Juni 2015 zurückgegriffen.

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

Geprüft haben:

Leitung der Prüfung	Ute Ledebur
Finanzen	Thomas Malek
Personalwirtschaft und Demografie	Thomas Scharf
Sicherheit und Ordnung	Thomas Scharf
Schulen	Meike Dorlöchter
Grünflächen	Meike Dorlöchter

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

Am 22. Mai 2017 fand das Abschlussgespräch auf Ebene des Verwaltungsvorstandes statt.

Nach Abschluss des Stellungnahmeverfahrens hat die GPA NRW die Ergebnisse in der Sitzung des Rechnungsprüfungsausschusses am 14. November 2017 vorgestellt.

Herne, den 15. November 2017

gez.

Krüger

Abteilungsleitung

gez.

Ledebur

Projektleitung

→ Kontakt

Gemeindeprüfungsanstalt Nordrhein-Westfalen

Heinrichstraße 1, 44623 Herne

Postfach 10 18 79, 44608 Herne

t 0 23 23/14 80-0

f 0 23 23/14 80-333

e info@gpa.nrw.de

i www.gpa.nrw.de

ÜBERÖRTLICHE PRÜFUNG

*Finanzen der Stadt Recklinghausen
im Jahr 2017*

INHALTSVERZEICHNIS

→ Inhalte, Ziele und Methodik	3
→ Haushaltssituation	5
Haushaltsausgleich	5
Strukturelle Haushaltssituation	8
Gesamtbetrachtung der Haushaltssituation	15
→ Haushaltswirtschaftliche Risiken	21
Risikoszenario	21
→ Haushaltskonsolidierung	23
Kommunaler Steuerungstrend	23
Kommunale Abgaben	25
Gesamtbetrachtung Beiträge und Gebühren	30
→ Haushalts- und Jahresabschlussanalyse	33
Vermögenslage	33
Schulden- und Finanzlage	43
Ertragslage	48
→ Gebäudeportfolio	52

→ Inhalte, Ziele und Methodik

Die Finanzprüfung der GPA NRW beantwortet folgende Fragen sowohl unter wirtschaftlichen als auch unter rechtlichen Gesichtspunkten:

- Wie ist die Haushaltssituation? Inwieweit besteht ein nachhaltiger Konsolidierungsbedarf?
- Welche haushaltswirtschaftlichen Risiken sind erkennbar?
- Welche Möglichkeiten zur Haushaltskonsolidierung gibt es?
- Ist die Haushaltswirtschaft der Kommune nachhaltig ausgerichtet?

Eine nachhaltige Haushaltswirtschaft

- vermeidet insbesondere den Verzehr von Eigenkapital,
- begegnet einem grundlegenden Konsolidierungsbedarf mit geeigneten Maßnahmen und
- setzt sich mit den haushaltswirtschaftlichen Risiken systematisch auseinander.

Durch eine nachhaltige Haushaltswirtschaft können Kommunen Handlungsspielräume langfristig erhalten oder wiedererlangen.

In der Finanzprüfung analysiert die GPA NRW Jahres- und Gesamtabschlüsse sowie Haushaltspläne:

Haushaltspläne, Jahresabschlüsse und Gesamtabschlüsse

Haushaltsjahr	Haushaltsplan (HPI)	Jahresabschluss (JA)	Gesamtabschluss (GA)	in dieser Prüfung berücksichtigt
2008	bekannt gemacht	festgestellt	nicht erforderlich	HPI / JA / -
2009	bekannt gemacht	festgestellt	nicht erforderlich	HPI / JA / -
2010	bekannt gemacht	festgestellt	bestätigt	HPI / JA / GA
2011	bekannt gemacht	festgestellt	bestätigt	HPI / JA / GA
2012	bekannt gemacht	festgestellt	bestätigt	HPI / JA / GA
2013	bekannt gemacht	festgestellt	bestätigt	HPI / JA / GA
2014	bekannt gemacht	festgestellt	bestätigt	HPI / JA / GA
2015	bekannt gemacht	festgestellt	bestätigt	HPI / JA / GA
2016	bekannt gemacht	festgestellt	noch offen	HPI
2017	bekannt gemacht			HPI

Nach § 116 Gemeindeordnung Nordrhein-Westfalen (GO NRW) sind die Kommunen verpflichtet, ab 2010 einen Gesamtabchluss aufzustellen. Bislang hat die Stadt Recklinghausen den Gesamtabchluss 2010 bestätigt. Für die Aufstellung der Gesamtabchlüsse 2011 bis 2014 hat die Stadt nachvollziehbar die Erleichterungsregelung genutzt. Diese wurden am 13. Februar 2017 im Rat eingebracht und dem Gesamtabchluss 2015 als Anlage beigefügt. Die notwendigen Informationen zur Steuerung hat die Stadt aus den jährlich fortgeschriebenen Beteiligungsberichten gewonnen.

Das Vergleichsjahr in der letzten überörtlichen Prüfung war 2007 und bezog sich damit auf die kamerale Haushaltswirtschaft. Deshalb beginnt die Zeitreihe dieser Prüfung mit der Umstellung auf das NKF im Jahr 2008. Die im Haushalt 2017 enthaltene mittelfristige Ergebnisplanung bis einschließlich 2020 hat die GPA NRW ebenfalls berücksichtigt. Nähere Ausführungen zum Gesamtabchluss finden sich im entsprechenden Kapitel.

Ergänzend bezieht die GPA NRW die Berichte der örtlichen Prüfung der Jahresabschlüsse ein. Um Doppelarbeiten zu vermeiden, setzt sie mit ihren Analysen auf den Ergebnissen der örtlichen Prüfung auf.

Die Rechtmäßigkeitsprüfung beschränkt sich auf wesentliche und erfahrungsgemäß fehleranfällige Positionen.

Die Prüfung der GPA NRW stützt sich methodisch auf Kennzahlen aus dem NKF-Kennzahlenset NRW sowie zur vertiefenden Analyse auf weitere Kennzahlen. Die GPA NRW prüft sowohl durch Zeitreihenvergleiche als auch durch geeignete interkommunale Vergleiche. In die Analysen bezieht sie zudem die strukturellen Rahmenbedingungen ein, die sich direkt auf die Haushaltssituation auswirken und sich in der Prüfung identifizieren lassen. Grundlage dieses Berichtes ist die Analyse der Vermögens-, Schulden-, Ertrags- und Finanzlage. Der Eckjahresvergleich findet auf Basis der Eröffnungsbilanz (EB) 2008 und der Schlussbilanz 2015 statt.

→ Haushaltssituation

Die Haushaltssituation bestimmt den Handlungsspielraum der Kommune zur Gestaltung ihres Leistungsangebots. Sie zeigt, ob und in welcher Intensität ein Handlungsbedarf zu einer nachhaltig ausgerichteten Haushaltskonsolidierung besteht. Die GPA NRW beurteilt die Haushaltssituation anhand der folgenden Fragen:

- Erreicht die Kommune den gesetzlich geforderten Haushaltsausgleich?
- Wie stellt sich die strukturelle Haushaltssituation der Kommune dar?

Haushaltsausgleich

Nachfolgend stellt die GPA NRW die haushaltswirtschaftlichen Rahmenbedingungen der Stadt dar. Dazu analysiert sie die rechtliche Haushaltssituation, die Jahresergebnisse und die Entwicklung der Rücklagen.

Rechtliche Haushaltssituation

Die Haushaltssituation der Stadt Recklinghausen war bereits in der Kameralistik angespannt. Seit 1996 musste die Stadt jährlich Haushaltssicherungskonzepte (HSK) aufstellen. Die Stadt Recklinghausen befand sich mit Ausnahme des Jahres 2008 bis zum Jahr 2012 ganzjährig in der vorläufigen Haushaltsführung gemäß § 82 GO NRW. Durch die genehmigten HSP konnte ab 2012 dieser Status beendet und für jedes Haushaltsjahr eine rechtskräftige Haushaltssatzung erlassen werden.

Der Rat der Stadt Recklinghausen hat am 26. März 2012 beschlossen, freiwillig am Stärkungspakt Stadtfinanzen teilzunehmen. In ihren Antragsunterlagen hat die Stadt dargelegt, dass nach den Haushaltsdaten 2010 im Jahr 2014 die Überschuldung eintritt. Der Antrag wurde mit Bescheid vom 29. Mai 2012 durch die Bezirksregierung Münster genehmigt. Voraussetzungen für die Teilnahme am Stärkungspakt sind, dass für das Jahr 2018 ein Haushaltsausgleich erreicht und ein Haushaltssanierungsplan (HSP) aufgestellt wird. Mit Beschluss vom 24. September 2012 ist der HSP 2012 vom Rat verabschiedet worden. Der erste HSP wurde von der Bezirksregierung gemäß § 6 Abs. 2 Stärkungspaktgesetz am 21. November 2012 genehmigt. Die Fortschreibungen des HSP bis einschließlich 2017 wurden ebenfalls genehmigt.

Haushaltsstatus

Haushaltsstatus	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
ausgeglichener Haushalt										
fiktiv ausgeglichener Haushalt	X									
genehmigungspflichtige Verringerung										

Haushaltsstatus	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
rung allg. Rücklage										
HSK genehmigt										
HSP genehmigt					X	X	X	X	X	X
HSK nicht genehmigt		X	X	X						
HSP nicht genehmigt										

Jahresergebnisse und Rücklagen

Positive Jahresergebnisse hat die Stadt in der Vergangenheit nicht erwirtschaften können. Die in die Prüfung einbezogenen Jahre im Rechnungslegungssystem NKF zeigen durchweg Jahresfehlbeträge.

Jahresergebnisse, allgemeine Rücklage und Ausgleichsrücklage in Tausend Euro (IST)

	EB 2008	2008*	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Jahresergebnis	./.	-43.883	-28.200	-42.376	-45.895	-44.415	-34.779	-17.045	-1.722
Höhe der allgemeinen Rücklage**	375.275	360.985	334.274	295.155	251.451	207.968	174.258	157.189	155.557
Sonderrücklage	1.350	1.350	1.350	0	0	0	0	0	0
Verringerung der allgemeinen Rücklage des Vorjahres in Prozent*	./.	keine Verringerung	7,4	11,7	14,8	17,3	15,8	9,7	1,0
Höhe der Ausgleichsrücklage	45.507	1.624	0	0	0	0	0	0	0
Fehlbetragsquote in Prozent	./.	10,4	7,8	12,7	15,5	17,7	16,7	9,8	1,1

*2008 wurden Korrekturen der Eröffnungsbilanz gemäß § 57 Gemeindehaushaltsverordnung NRW vorgenommen. Hieraus resultierte eine weitere Eigenkapitalminderung von ca. 14,3 Mio. Euro.

** Die GPA NRW nimmt den Verwendungsbeschluss vorweg. Von 2010 bis 2013 führten Korrekturen zu Änderungen der allgemeinen Rücklage.

Der Stadt Recklinghausen ist es im gesamten Zeitraum bisher nicht gelungen einen ausgeglichenen Haushalt zu erzielen. In den Jahren 2008 bis 2013 waren die Jahresergebnisse erheblich defizitär. Die Ausgleichsrücklage war bereits Ende 2009 vollständig aufgezehrt. Der kritische Eigenkapitalverzehr setzte sich wegen des strukturellen Haushaltsproblems mit der Reduzierung der allgemeinen Rücklage fort. Seit 2013 ist zumindest ein kontinuierlicher Abbau des Jahresfehlbetrags zu erkennen. Hierzu haben die eigenen Konsolidierungsanstrengungen sowie die seit 2012 erhaltenen Stärkungspaktmittel erkennbar beigetragen. Der Abbau des Eigenkapitals hat sich dadurch verlangsamt. Die mit den Haushaltsdaten des Jahres 2010 für das Jahr 2014 prognostizierte Überschuldung ist nicht eingetreten. Bei der Antragsstellung zur Teil-

nahme am Stärkungspakt ging die Stadt von einem um etwa 50 Mio. Euro niedrigeren Eigenkapital und deutlich höheren Plandefiziten aus.

➔ **Feststellung**

Der beachtliche und kontinuierliche Verbrauch an Eigenkapital ist nicht mit dem Grundsatz der intergenerativen Gerechtigkeit vereinbar. Die Haushaltskonsolidierung muss oberste Priorität für das städtische Handeln haben.

Jahresergebnisse je Einwohner in Euro 2015

Recklinghausen	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
-15	-260	57	-71	-111	-72	-33	17

Im Durchschnitt aller Jahre lag das Defizit je Einwohner jedoch bei -276 Euro. Bis 2013 gehörte die Stadt zu den Kommunen mit den schlechtesten Jahresergebnissen. Durch die deutlich verbesserten Jahresergebnisse ab 2014 ist eine Trendwende erkennbar. Hierzu haben die umgesetzten Konsolidierungsmaßnahmen und die Stärkungspaktmittel erheblich beigetragen.

Abweichungen Planergebnis von Jahresergebnis in Tausend Euro

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Planergebnis	-23.803	-31.700	-69.184	-55.904	-57.034	-40.427	-19.259	-12.062
Jahresergebnis	-43.883	-28.200	-42.376	-45.895	-44.415	-34.779	-17.045	-1.722
Ergebnisverbesserung		3.500	26.808	10.009	12.619	5.648	2.214	10.340
Ergebnisverschlechterung	20.080							

In den vergangenen Jahren gab es zum Teil deutliche Abweichungen zwischen dem Planergebnis und dem festgestellten Jahresergebnis. Mit Ausnahme von 2008 handelte es sich jeweils um Ergebnisverbesserungen. Diese lagen in vier Jahren jeweils über 10,0 Mio. Euro und erreichten damit einen Anteil von bis zu 8,1 Prozent der Gesamtaufwendungen. Die Haushalts-situation stellte sich in den Haushaltspänen somit deutlich schlechter dar, als sie letztendlich eingetreten ist. Dieses sollte zum Anlass genommen werden, die Gründe für die Plan-Ist-Abweichungen detailliert zu analysieren. Hierbei sollte der Fokus darauf gelegt werden, ob wiederkehrend dieselben Konten und Produkte betroffen sind. Ziel sollte es sein, das Volumen der Abweichungen in der Zukunft zu verringern.

Jahresergebnisse, allgemeine Rücklage und Ausgleichsrücklage in Tausend Euro (PLAN)

	2016	2017	2018	2019	2020
Jahresergebnis	-7.617	-6.366	667	2.222	2.739
Höhe der allgemeinen Rücklage	147.939	141.573	141.573	141.573	141.573
Höhe der Ausgleichsrücklage	0	0	667	2.889	5.628
Verringerung der allgemeinen Rücklage des Vorjahres in Prozent	4,9	4,3	keine Verringerung	keine Verringerung	keine Verringerung

	2016	2017	2018	2019	2020
Fehlbetragsquote in Prozent	4,9	4,3	pos. Ergebnis	pos. Ergebnis	pos. Ergebnis

Nach den vorläufigen Daten rechnet die Stadt Recklinghausen für 2016 mit einem leichten Überschuss. Nach dem Haushaltsplan 2017 ergibt sich für das Jahr 2017 noch ein Defizit von 6,4 Mio. Euro. Die mittelfristige Planung bis 2020 weist Überschüsse zwischen 0,7 Mio. Euro und 2,7 Mio. Euro aus. Diese erreichen eine Summe von 5,6 Mio. Euro. Hiermit kann die Ausgleichsrücklage wieder aufgebaut werden. Die Stadt wird nach den derzeitigen Daten die Ziele des Stärkungspaktes Stadtfinanzen durch die verbesserten Jahresergebnisse und einer sinkenden Verschuldung erreichen. Dennoch benötigt die Stadt Recklinghausen einen ausgesprochen langen Atem zur Wiedergewinnung ihrer finanziellen Handlungsfähigkeit. Hierfür werden weitere Maßnahmen notwendig sein, die über die bisherigen Konsolidierungsbemühungen hinausgehen. Mögliche Einsparpotenziale werden in den Prüfgebieten Sicherheit und Ordnung, Schulen sowie Grünflächen ausgewiesen.

Strukturelle Haushaltssituation

Die Kommunen sind verpflichtet, dauerhaft einen ausgeglichenen Haushalt zu erreichen. Nur dann können sie eigene Handlungsspielräume wahren oder wiedererlangen. Ist ein Haushalt defizitär, muss die Kommune geeignete Maßnahmen für den Haushaltsausgleich finden und umsetzen. Der Umfang der Maßnahmen wird dabei durch die Höhe des Defizits bestimmt (Konsolidierungsbedarf).

Die GPA NRW stellt zum einen die aktuelle strukturelle Haushaltssituation auf Basis von Ist-Ergebnissen dar. Zum anderen hinterfragt sie, wie die Kommune wesentliche haushaltswirtschaftliche Rahmenbedingungen im Planungszeitraum plant.

Strukturelles Ergebnis

Die in den Ergebnisrechnungen ausgewiesenen Jahresergebnisse geben nur bedingt einen Hinweis auf die strukturelle Haushaltssituation. Die Jahresergebnisse werden oft durch die schwankenden Erträge bei der Gewerbesteuer, des Finanzausgleichs und der allgemeinen Kreisumlage beeinflusst. Zudem überdecken häufig Sondereffekte den Konsolidierungsbedarf. Erst das strukturelle Ergebnis zeigt die Höhe des tatsächlichen Konsolidierungsbedarfs.

Die GPA NRW definiert das strukturelle Ergebnis wie folgt: Vom Jahresergebnis 2015 werden die Erträge und Aufwendungen der Gewerbesteuer, des Finanzausgleichs und der allgemeinen Kreisumlage abgezogen. Diese Werte ersetzt die GPA NRW durch die Durchschnittswerte der Jahre 2011 bis 2015. Zusätzlich bereinigt sie positive wie negative Sondereffekte. Hierzu zählen in Recklinghausen unter anderem deutlich schwankende Erträge und Aufwendungen aus Wertberichtigungen und Rückstellungen sowie Erstattungsinsen im Bereich der Gewerbesteuer.

Strukturelles Ergebnis in Tausend Euro 2015

Stadt Recklinghausen	
Jahresergebnis lt. Jahresabschluss	-1.722

Stadt Recklinghausen	
./. Bereinigungen Gewerbesteuer, Kreisumlage, Finanzausgleich, Konsolidierungshilfe	118.281
./. Bereinigungen Sondereffekte	-5.286
= bereinigtes Jahresergebnis	-114.717
+ Hinzurechnungen (Durchschnittswerte Gewerbesteuer, Kreisumlage und Finanzausgleich)	85.361
= strukturelles Ergebnis	-29.356

Das strukturelle Ergebnis enthält nicht die Konsolidierungshilfe nach dem Stärkungspaktgesetz von 13,8 Mio. Euro. Mit Konsolidierungshilfe verbessert sich das strukturelle Ergebnis auf minus 15,6 Mio. Euro.

→ **Feststellung**

Das strukturelle Ergebnis 2015 beträgt minus 29,4 Mio. Euro bei einem Haushaltsvolumen in Höhe von 350,1 Mio. Euro. In Höhe des Defizits besteht bei unveränderten Rahmenbedingungen das nachhaltige Konsolidierungserfordernis der Stadt Recklinghausen.

Nach dem Haushaltsplan 2017 werden ab 2018 positive Ergebnisse geplant. Damit wäre, sofern die Planungen und Erwartungen eintreten, die strukturelle Konsolidierungslücke geschlossen.

Haushaltsplanung

Um die strukturelle Haushaltssituation der Stadt bewerten sowie ihren künftigen Konsolidierungsbedarf einschätzen zu können, bezieht die GPA NRW die Haushaltsplanung der Stadt ein. Sie hinterfragt, ob die Planungsgrundlagen der Stadt plausibel und nachvollziehbar sind. Ausgangspunkt für die GPA NRW ist dabei das strukturelle Ergebnis.

Die GPA NRW will aufzeigen,

- welche haushaltswirtschaftlichen Rahmenbedingungen und wesentlichen Parameter die Stadt Recklinghausen ihrer Planung zu Grunde legt und
- mit welchen Risiken diese Annahmen gegebenenfalls verbunden sind,
- inwieweit eigene Konsolidierungsmaßnahmen zur Verbesserung des Ergebnisses beitragen,
- inwieweit sich nach dem strukturellen Ergebnis 2015 und der weiteren Haushaltsplanung Konsolidierungsbedarfe ergeben.

Die Stadt plant nach dem Haushaltsplan 2017 für 2020 ein Jahresüberschuss von 2,7 Mio. Euro. Gegenüber dem negativen strukturellen Ergebnis 2015 (29,4 Mio. Euro) entspricht dies einer Verbesserung von 32,1 Mio. Euro. Diese setzt sich im Wesentlichen wie folgt zusammen:

Vergleich strukturelles Ergebnis 2015 und Planergebnis 2020 - wesentliche Veränderungen in Tausend Euro

	Strukturelles Ergebnis 2015	Planergebnis 2020	Differenz	Jährlicher Anstieg in Prozent
Erträge				
Grundsteuer B*	22.131	24.700	2.569	2,2
Gewerbsteuer**	39.774	49.524	9.750	4,5
Gemeindeanteil an Gemeinschaftssteuern**	45.783	65.800	20.017	7,5
Ausgleichsleistungen**	4.400	5.530	1.130	4,7
Schlüsselzuweisungen**	77.465	109.195	31.730	7,1
Zuwendungen und allgemeine Umlagen (ohne Finanzausgleich)*	33.993	34.680	687	0,4
Öffentlich-rechtliche Leistungsentgelte*	62.054	70.369	8.316	2,5
Kostenerstattungen und Kostenumlagen*	13.182	20.818	7.635	9,6
Sonstige ordentliche Erträge*	18.737	10.356	-8.381	-11,2
Aufwendungen				
Personalaufwendungen*	73.391	78.249	4.858	1,3
Versorgungsaufwendungen*	6.650	6.686	36	0,1
Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen*	47.890	48.901	1.012	0,4
Bilanzielle Abschreibungen*	29.429	28.362	-1.067	-0,7
Gewerbsteuerumlage und Fonds Deutsche Einheit**	5.502	6.710	1.208	4,0
Allgemeine Kreisumlage**	76.377	89.250	12.873	3,2
Transferaufwendungen (ohne Finanzausgleich)*	74.307	96.296	21.989	5,3
Sonstige ordentliche Aufwendungen*	36.755	36.090	-666	-0,4
Zinsen und sonstige Finanzaufwendungen*	13.624	15.120	1.496	2,1

* Jahresergebnis 2015

** Mittelwert der Jahre 2011 bis 2015

Grundsteuer B

Der Hebesatz wurde 2015 von 580 auf 650 Hebesatzpunkte erhöht. Nach dem Jahresabschluss 2015 wurden Erträge von 22,1 Mio. Euro erzielt. Das sind gegenüber dem Vorjahresergebnis rund 2,5 Mio. Euro zusätzlich, die im Wesentlichen aus der Hebesatzerhöhung resultieren. Um den Haushaltsausgleich 2018 zu erreichen, hat die Stadt im fortgeschriebenen Haushaltssanierungsplan für 2017 eine weitere Erhöhung um 45 auf 695 Hebesatzpunkte beschlos-

sen. Mit diesem Hebesatz wird bis 2020 geplant. Bei dieser Ertragsposition ist kein zusätzliches Risiko erkennbar.

Gewerbesteuer

Die Stadt plant mit dem für 2017 beschlossenen Hebesatzanstieg von 510 Prozent auf 520 Prozent bis einschließlich 2020. Die erzielten Erträge sind geprägt von einer positiven Entwicklung mit einer vergleichsweise geringen Schwankungsbreite. Die Stadt Recklinghausen geht bei ihrer mittelfristigen Finanzplanung von Steigerungen zwischen 3,0 und 3,5 Prozent aus. Die Stadt folgt damit grundsätzlich den Prognosen des Landes. Sie bleibt im Rahmen der Orientierungsdaten für 2017 bis 2020. Die Stadt kann nach den Jahresabschlüssen ab 2009 von einer offenkundigen positiven Gewerbesteuerentwicklung profitieren. Dieser Trend spiegelt sich auch in den Plandaten wieder. Jedoch verbleibt ein allgemeines haushaltswirtschaftliches Risiko, ob dieser Trend weiter anhält. Dieses zeigt die vergangene Finanz- und Wirtschaftskrise. Sollten die eingeplanten Erträge nicht erzielt werden, wären die prognostizierten Jahresüberschüsse ab 2018 gefährdet.

Gemeindeanteil an Gemeinschaftssteuern

Es wird eine durchschnittliche Steigerungsrate von jährlich 7,5 Prozent bezogen auf den Mittelwert 2011 bis 2015 erwartet. Damit sind für 2020 20,0 Mio. Euro höhere Erträge geplant. Auf die Einkommensteuer entfällt mit 16,3 Mio. Euro der wesentliche Betrag. Das ist ein jährlicher Anstieg von 6,9 Prozent gegenüber dem Mittelwert der Jahre 2011 bis 2015, bei der Umsatzsteuer beträgt er 12,5 Prozent. Die Stadt hat bei der Haushaltsplanung ab 2017 die Steigerungsraten der Orientierungsdaten herangezogen. Sie ist damit nicht der optimistischeren Steuerschätzung im Mai 2016 gefolgt. Bei der Einkommensteuer hat sie entsprechende Steigerungen zwischen 3,8 und 5,0 Prozent gegenüber dem Vorjahr eingeplant. Unter Zugrundlegung der Orientierungsdaten hat sie für 2020 57,5 Mio. Euro an Einkommensteuererträgen angesetzt. Der Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer war in der genehmigten Fortschreibung des HSP mit einem Basiswert für 2016 von 5,6 Mio. Euro angesetzt. Die deutliche Steigerung für das Jahr 2017 von rd. 21 Prozent ist auf die Sofortentlastung des Bundes in Höhe von 1,0 Mrd. Euro für die Eingliederungshilfe zurückzuführen. Aufgrund der zusätzlich gewährten Bundesentlastung ab 2018 variiert das Umsatzsteueraufkommen deutlich stärker als in den Vorjahren. Für die folgenden Jahre legt die Stadt in etwa die Orientierungsdaten zugrunde.

Die gemeindlichen Anteile an der Einkommens- und Umsatzsteuer hängen von der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung ab und können daher von der Stadt nicht gesteuert werden. Angesichts der internationalen Verflechtungen wird die deutsche Wirtschaft zunehmend von der globalen konjunkturellen Entwicklung beeinflusst. Ein Wachsen der Wirtschaftsleistung und steigende Steuereinnahmen können nicht dauerhaft erwartet werden. Dies zeigt auch der Einbruch 2009 und 2010. Insofern bergen die Planwerte für diese wichtigen Ertragspositionen ein allgemeines haushaltswirtschaftliches Risiko. Ein zusätzliches Risiko, das aus dem individuellen Planungsverhalten der jeweiligen Kommune herrührt, ist in Recklinghausen grundsätzlich nicht erkennbar. Die Anwendung der Orientierungsdaten ist vielfach geübte Praxis, weil die Kommunen im Regelfall über keine weitergehenden Erkenntnisse zu den Gemeinschaftssteuern verfügen.

Ausgleichsleistungen

Der Mittelwert 2011 bis 2015 liegt bei 4,4 Mio. Euro. Der Ansatz 2017 basiert auf der Modellrechnung zum Gemeindefinanzierungsgesetz (GFG) 2017. Für die Folgejahre hat die Stadt jeweils die Steigerungen nach dem Orientierungsdatenerlass übernommen. Sie rechnet für 2020 mit Erträgen von 5,5 Mio. Euro. Dies entspricht einer jährlichen Steigerung von 4,7 Prozent. Bei dieser Ertragsposition ist kein zusätzliches Risiko erkennbar.

Schlüsselzuweisungen

Die Stadt Recklinghausen hat im Zeitraum 2008 bis 2015 ununterbrochen Schlüsselzuweisungen erhalten. Diese schwankten zwischen 64,8 Mio. Euro 2010 und 88,2 Mio. Euro 2015. Für 2016 waren 90,5 Mio. Euro geplant. Für 2017 bis 2020 plant die Stadt Recklinghausen Schlüsselzuweisungen zwischen 91,5 und 109,2 Mio. Euro. Dies entspricht Steigerungen zwischen 4,3 und 8,8 Prozent. Der Anstieg 2018 liegt oberhalb der Orientierungsdaten des Landes. Diese sahen für 2018 bislang einen Anstieg von 6,4 Prozent vor. Eine Erhöhung auf 8,8 Prozent ist jedoch auf Grund eines Kabinettschlusses der Landesregierung vorgesehen. Diese beabsichtigt den auf NRW entfallenden Anteil an zusätzlichen Bundeshilfen zur Verstärkung der Schlüsselmasse einzusetzen. Diese über den Länderanteil an der Umsatzsteuer zu verteilenden Mittel können ab 2018 eingeplant werden. Die Stadt folgt damit grundsätzlich den Prognosen des Landes. Sie bleibt im Rahmen der Orientierungsdaten für 2017 bis 2020. Ein zusätzliches Planungsrisiko ist nicht zu erkennen.

Zuwendungen und allgemeine Umlagen (ohne Finanzausgleich)

Die Zuwendungen und allgemeinen Umlagen sind im Haushaltsplan 2017 mit 37,9 Mio. Euro veranschlagt. Bis zum Haushaltsjahr 2020 sinkt dieser Betrag auf 34,7 Mio. Euro. In den Jahren 2016 bis 2018 werden insgesamt rd. 3,6 Mio. Euro Landeszuwendungen für die Rathausmodernisierung eingeplant. Bei dieser Ertragsposition ist kein zusätzliches Risiko erkennbar.

Kostenerstattungen und Umlagen

Das Ergebnis 2015 mit 13,2 Mio. Euro weicht erheblich von den Vorjahren ab. Von 2011 bis 2014 betragen die Kostenerstattungen und Kostenumlagen durchschnittlich 7,6 Mio. Euro. Die Mehrerträge im Jahresabschluss 2015 von 5,6 Mio. Euro betreffen den Bereich der Flüchtlingsbetreuung. Die Kostenerstattungen sind im Haushaltsplan 2017 mit insgesamt 23,6 Mio. Euro veranschlagt. Dies entspricht einer Steigerung des Ansatzes gegenüber dem Vorjahr von 51,2 Prozent. Dieser Betrag sinkt bis 2020 auf 20,8 Mio. Euro. Ob die geplanten Mehrerträge tatsächlich generiert werden können, bleibt abzuwarten. Ein zusätzliches Planungsrisiko ist nicht erkennbar.

Sonstige ordentliche Erträge

Der Mittelwert 2011 bis 2015 lag bei 18,7 Mio. Euro. Im Haushaltsplan 2017 wird lediglich mit Erträgen von 10,5 Mio. Euro gerechnet, die in der Folge relativ konstant kalkuliert werden. Die erheblichen Plan-Ist Abweichungen bei dieser Ertragsposition sind in vielen Kommunen zu be-

obachten. Unter dieser Position werden häufig die im laufenden Haushaltsjahr eingetretenen Sondereffekte verbucht. Diese sind vielfach nicht planbar, besonders die Höhe nicht. Auch aufgrund der deutlich geringeren Planansätze ist letztendlich ein zusätzliches Risiko nicht zu erkennen.

Personalaufwendungen

Auf Basis des Rechnungsergebnisses 2015 ermittelt sich bis 2020 ein durchschnittlicher jährlicher Anstieg von 1,3 Prozent. Dies ist ein im Vergleich zu anderen Kommunen eher niedriger Wert. In der mittelfristigen Ergebnisplanung sind sehr geringe Steigerungsraten von unter 1,0 Prozent angesetzt. Unter Berücksichtigung von Tarifsteigerungen können die Planwerte der Stadt Recklinghausen nur durch entsprechende Konsolidierungsmaßnahmen realisiert werden. Dieses ist auch aus dem Orientierungsdatenerlass abzuleiten. Er sieht Steigerungen von 2,0 Prozent für 2017 und von 1,0 Prozent ab 2018 vor. Dabei handelt es sich um Zielwerte, die nur durch Konsolidierungsmaßnahmen zu erreichen sind. Inwieweit zukünftig in der Netto-Betrachtung zusätzliche Stelleneinsparungen realisiert werden können, bleibt abzuwarten. Die Position stellt aus Sicht der GPA NRW damit ein zusätzliches haushaltswirtschaftliches Risiko dar.

Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen

Das Gesamtvolumen dieser Aufwendungen schwankte 2011 bis 2015 beachtlich zwischen 43,6 Mio. Euro (2014) und 58,4 Mio. Euro (2013). Der Mittelwert beträgt 51,7 Mio. Euro. Im Vergleich zum Ergebnis 2015 von 47,9 Mio. Euro steigt der Ansatz 2017 um 9,8 Mio. Euro auf 57,7 Mio. Euro. Die Überschreitung der Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen gegenüber den Vorjahresansätzen ist hauptsächlich auf einen erhöhten Bedarf an Energie- und Betriebskosten für die Asylunterkünfte, die Veranschlagung der Rathausmodernisierung und die Unterhaltungsmaßnahmen gemäß Kommunalinvestitionsfördergesetz zurückzuführen.

Darüber hinaus werden die „sonstigen Dienstleistungen“ um rd. 1,8 Mio. Euro steigen, wovon 0,5 Mio. Euro auf die Einführung einer Finanzsoftware und 0,4 Mio. Euro auf Betreuungskosten für die offenen Ganztagschulen entfallen. Der verbleibende Betrag fällt für zusätzliche Dienstleistungen im Rahmen der Bereitstellung von Notunterkünften und Übergangsheimen an (z. B. für zusätzliche Hausmeister, abgeordnete Mitarbeiter und die Umsetzung des Sicherheitskonzepts). In den Jahren 2018 bis 2020 sind die Planwerte wiederum rückläufig, sodass insgesamt keine nennenswerte Steigerung festgestellt werden kann. Bei dem Gesamtvolumen ist kein zusätzliches Risiko zu erkennen.

Bilanzielle Abschreibungen

Die Abschreibungen bewegen sich in allen Jahren in etwa auf dem gleichen Niveau. Gegenüber dem Ergebnis 2015 sinken die Aufwendungen bis 2020 um 1,1 Mio. Euro, was einem jährlichen Rückgang von 0,7 Prozent entspricht. Die Ansätze der bilanziellen Abschreibungen bis 2020 basieren auf einer Hochrechnung der eingesetzten Finanzsoftware. Hinzugerechnet wurden pauschalierte Beträge für die Investitionen der Folgejahre unter Berücksichtigung verschiedener Abschreibungsdauern. Bei dem Gesamtvolumen wurde kein zusätzliches Risiko festgestellt.

Gewerbsteuerumlage und Fonds Deutsche Einheit

Die Aufwendungen steigen entsprechend der geplanten Gewerbesteuer im Referenzzeitraum und den für die Umlagen anzuwendenden Vervielfältigern. Für das Jahr 2020 plant die Stadt mit Aufwendungen für die Finanzierungsbeteiligung am Fonds Deutsche Einheit mit 3,4 Mio. Euro. Die Erhöhungszahl für den Vervielfältiger der Gewerbsteuerumlage wird durch Rechtsverordnung des Bundes festgesetzt. Nach geltendem Bundesrecht enden die Erhöhungen zum 31. Dezember 2019. Eine Nachfolgeregelung ist nicht in Sicht. Dementsprechend hat das Land in den aktuellen Orientierungsdaten den Kommunen überlassen, die Erhöhungszahlen auf null zu setzen. Demnach würden die Aufwendungen deutlich niedriger anfallen als veranschlagt. Das Jahresergebnis der Stadt Recklinghausen könnte damit in der Planung um 3,4 Mio. Euro besser ausfallen.

Allgemeine Kreisumlage

Es existieren zahlreiche Einflussfaktoren, die eine Planung der Kreisumlage für die Kommunen unsicher werden lassen. Der Umlagebedarf des Kreises oder die Entwicklung der Steuerkraft im übrigen Kreisgebiet können schwer vorhergesagt werden. Bei der Prüfung hat die GPA NRW hier einen unveränderten Anteil der Stadt an der Steuerkraft der Kommunen im Kreis Recklinghausen unterstellt. Nach der Haushaltsplanung 2017 des Kreises Recklinghausen werden Zuwachsraten zwischen 1,6 und 6,6 Prozent für 2017 bis 2020 geplant. Die Stadt hat diese Steigerungen bei ihrer Haushaltsplanung weitestgehend übernommen. Damit stellt die Position allgemeine Kreisumlage ab 2017 kein zusätzliches Risiko für den Haushalt der Stadt Recklinghausen dar.

Transferaufwendungen (ohne Finanzausgleich)

Die bereinigten Transferaufwendungen lassen die allgemeine Kreisumlage, die Gewerbsteuerumlage sowie die Finanzierungsbeteiligung Fonds Deutsche Einheit außer Acht. Es handelt sich im Wesentlichen um Zuweisungen für laufende Zwecke sowie Sozialtransferaufwendungen. Hierunter fallen beispielsweise die Aufwendungen für den Asylbereich. Weitere volumenträchtige Transferaufwandsbereiche sind die wirtschaftliche Jugendhilfe und die Kindertageseinrichtungen. Hier kalkuliert die Stadt ebenfalls mit steigenden Aufwendungen. Das Gesamtvolumen 2020 liegt erheblich um 22,2 Mio. Euro über dem Jahresergebnis 2015. Bei isolierter Betrachtung der Aufwendungen bedeutet dieses eine beachtliche Haushaltsbelastung. Für eine endgültige Aussage zur finanziellen Belastung sind jedoch wieder die korrespondierenden Erträge einzubeziehen.

Sonstige ordentliche Aufwendungen

Die sonstigen ordentlichen Aufwendungen sind im Plan 2017 mit insgesamt 37,1 Mio. Euro veranschlagt. Dies entspricht in etwa dem Durchschnittswert der Jahre 2011 bis 2015 von 37,3 Mio. Euro. In der mittelfristigen Planung sinkt dieser Betrag bis 2020 auf 36,1 Mio. Euro. Ein zusätzliches Risiko ist daraus nicht abzuleiten.

Zinsen und sonstige Aufwendungen

Zum Bilanzstichtag 31. Dezember 2015 weist die Stadt Recklinghausen Kredite von insgesamt 532,0 Mio. Euro aus. Gemäß §§ 86 und 89 GO NRW werden Kredite für Investitionen von 242,5 Mio. Euro haushaltsrechtlich von den Krediten zur Liquiditätssicherung von 289,5 Mio. Euro unterschieden. Die Liquiditätskredite werden in kurzfristige und mittel- bis langfristige Kredite eingeteilt. Lediglich ein Drittel des Liquiditätskreditbestandes ist derzeit kurzfristig abgeschlossen. Der überwiegende Anteil der Liquiditätskredite wurde mittel- bis langfristig zu einem höheren Zinssatz abgeschlossen. Die Stadt hat hiermit das niedrige Zinsniveau längerfristig gesichert. Für diesen Anteil besteht erst einmal kein Zinsänderungsrisiko.

Die Zinsaufwendungen für Liquiditätskredite lagen 2015 bei 2,1 Mio. Euro. Innerhalb der mittelfristigen Ergebnisplanung hat die Stadt bei den Zinsaufwendungen zwischen 4,4 und 4,9 Mio. Euro angesetzt. Mögliche Zinssteigerungen in den kommenden Jahren werden demnach berücksichtigt. Ferner wird die Stadt nach den aktuellen Planungen die Liquiditätskredite kontinuierlich abbauen. Bis 2020 sollen diese auf ca. 180 Mio. Euro reduziert werden. Dies kann nur gelingen, wenn die Konsolidierungsmaßnahmen konsequent umgesetzt und die Einsparziele erreicht werden.

Ein zusätzliches Risiko ist nach jetzigem Stand nicht erkennbar, auch nicht wenn der Liquiditätskreditbestand nicht in dem Umfang sinkt wie vorgesehen. Nach Auffassung der GPA NRW ist bezogen auf die gesamten Zinsaufwendungen ein allgemeines Risiko steigender Zinssätze nicht auszuschließen. Die Stadt muss erhebliche Anstrengungen unternehmen, um die Liquiditätskredite wieder abzubauen.

→ Feststellung

Ein entscheidender Baustein bei der Haushaltskonsolidierung der Stadt Recklinghausen sind die durchgeführten und noch umzusetzenden Personaleinsparungen. Daneben beruhen die in der Planung positiven Jahresergebnisse ab 2018 insbesondere auf der Erwartung steigender Erträge aus der Gewerbe- und Einkommensteuer sowie den Schlüsselzuweisungen. Aus der zukünftigen konjunkturellen und gesamtwirtschaftlichen Entwicklung ergeben sich Risiken für die Haushaltsplanung den städtischen Konsolidierungsprozess.

Gesamtbetrachtung der Haushaltssituation

Kennzahlen im interkommunalen Vergleich

Das NKF-Kennzahlenset NRW sowie einwohnerbezogene Kennzahlen geben einen Überblick über die Vermögens-, Schulden-, Finanz- und Ertragslage der Kommune.

NKF-Kennzahlenset NRW in Prozent im interkommunalen Vergleich 2015

Kennzahl	Minimum	Maximum	Mittelwert	Recklinghausen
Haushaltswirtschaftliche Gesamtsituation				
Aufwandsdeckungsgrad	91,9	103,1	98,0	103,1
Eigenkapitalquote 1	-16,6	48,8	12,0*	12,0

Kennzahl	Minimum	Maximum	Mittelwert	Recklinghausen
Eigenkapitalquote 2	3,9	71,0	38,2	38,7
Fehlbetragsquote	Es liegen noch nicht genügend Vergleichswerte vor.			
Vermögenslage				
Infrastrukturquote	0,0	47,0	28,9	45,7
Abschreibungsintensität	2,4	9,3	6,3	8,3
Drittfinanzierungsquote	0,0	87,2	50,9	39,4
Investitionsquote	23,3	147,6	80,5	107,9
Finanzlage				
Anlagendeckungsgrad 2	48,9	104,4	76,2	77,0
Liquidität 2. Grades	7,5	483,1	27,4	15,7
Dynamischer Verschuldungsgrad (Angabe in Jahren)	8,4	323,1	60,0*	50,8
Kurzfristige Verbindlichkeitsquote	1,6	35,5	13,1*	13,1
Zinslastquote	0,2	5,9	2,2*	3,9
Ertragslage				
Netto-Steuerquote	32,5	56,7	47,0	33,1
Zuwendungsquote	11,9	46,2	27,1	37,5
Personalintensität	18,2	28,5	21,9	21,0
Sach- und Dienstleistungsintensität	5,9	29,3	15,2	13,7
Transferaufwandsquote	37,4	51,2	45,9	44,6

*Die Kennzahl wird erheblich durch Extremwerte beeinflusst. Der (arithmetische) Mittelwert verliert daher an Aussagekraft. Die GPA NRW gibt daher als Vergleichswert den Median an.

Weitere Kennzahlen je Einwohner in Euro im interkommunalen Vergleich 2015

Kennzahl	Minimum	Maximum	Mittelwert	Recklinghausen
Jahresergebnis je Einwohner	-260	57	-71	-15
Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit je Einwohner	-261	212	51	131
Gesamtverbindlichkeiten je Einwohner*	1.780	6.992	3.501	5.197
Allgemeine Deckungsmittel je Einwohner	1.337	1.955	1.603	1.848

*laut Gesamtabschluss, Vergleichsjahr 2010, da für 2014 noch nicht genügend Vergleichswerte vorliegen. Die Kennzahl wird zudem erheblich durch Extremwerte beeinflusst. Der (arithmetische) Mittelwert verliert daher an Aussagekraft. Die GPA NRW gibt daher als Vergleichswert den Median an.

Haushaltswirtschaftliche Gesamtsituation

Für die Stadt Recklinghausen ergibt sich gegenüber den Vergleichskommunen ein grundsätzlich ungünstigeres und damit ein nicht zufrieden stellendes Bild. Recklinghausen konnte ledig-

lich im Jahr 2015 die ordentlichen Aufwendungen decken. Im Durchschnitt aller Jahresabschlüsse lagen die Aufwandsdeckungsgrade bei 94,5 Prozent. Sie waren vielfach niedriger als der interkommunale Mittelwert. Bereits bei der Eröffnungsbilanz 2008 zeigte sich für die Stadt eine relativ niedrige Eigenkapitalquote 1. Diese verringerte sich in den Folgejahren bis 2015 aufgrund der defizitären Jahresabschlüsse. Damit gehörte Recklinghausen zu der Hälfte der Vergleichskommunen mit einer niedrigen Eigenkapitalquote 1. Die Eigenkapitalquote 2 war bis 2014 ebenfalls unterdurchschnittlich. Erst durch die allgemein niedrigeren Eigenkapitalquoten 2 der Vergleichskommunen hat die Stadt Recklinghausen eine unauffällige Positionierung erreicht. Der Eigenkapitalverzehr bis einschließlich 2015 von insgesamt 266,6 Mio. Euro ist beachtlich. Das ist in acht Jahren rd. 63 Prozent des ursprünglichen Eigenkapitals von 422,1 Mio. Euro. Nach den Planungen wäre der Verzehr sogar noch deutlich höher ausgefallen. Die durchgängig defizitären Jahresabschlüsse mit Fehlbetragsquoten von bis zu 17,7 Prozent und das negative strukturelle Ergebnis von 29,4 Mio. Euro zeigen einen offenkundigen Handlungsbedarf zur Haushaltskonsolidierung. Die Jahresergebnisse 2015 und 2016 lassen aber eine Trendwende erkennen. Insbesondere der Eigenkapitalverzehr konnte vorerst gestoppt werden.

Vermögenslage

Die Konzernstruktur der Stadt Recklinghausen und der Ausgliederungsgrad beim Kernhaushalt sind interkommunal weitgehend unauffällig. Neben dem volumenträchtigen Immobilienbestand befindet sich das gesamte Infrastrukturvermögen, unter anderem das Straßennetz sowie der Abwassersektor im Kernhaushalt der Stadt. Letzteres ist, im Vergleich zu anderen großen kreisangehörigen Kommunen, eher selten anzufinden. Auf Basis des Jahres 2014 haben von 32 Vergleichskommunen nur zehn den Abwassersektor im Kernhaushalt geführt. Hieraus rührt auch die erhöhte Abschreibungsintensität. Ohne den Abwassersektor ist die Abschreibungsintensität erkennbar niedriger. Für 2015 beträgt sie 6,7 Prozent. Hinzu kommt, dass das Volumen der ordentlichen Aufwendungen auch durch den Abwassersektor deutlich erhöht ist. Dennoch verbleibt auch nach Bereinigung des Abwassersektors ein weit überdurchschnittliches Volumen der ordentlichen Aufwendungen bei der Stadt Recklinghausen. Alle Kennzahlen, die sich an den ordentlichen Aufwendungen orientieren, sind etwas verzerrt.

Für den deutlichen Werteverzehr war besonders die vielfach unterdurchschnittliche Investitionsquote verantwortlich. Die Gesamtinvestitionsquote bewegte sich in den Jahren 2009 bis 2014 zwischen 48,6 und 72,9 Prozent. Damit lag die Quote jeweils weit unter 100 Prozent. Lediglich in den Jahren 2008 (145,7 Prozent) und 2015 (107,9 Prozent) wurde mehr investiert als abgeschrieben. 2015 wirkt sich das Darlehen an die Stadtwerke Recklinghausen von 15,8 Mio. Euro zur Finanzierung des Netzkaufes aus. Dies ist als Erwerb von Finanzanlagen abzubilden und somit der Investitionstätigkeit zuzurechnen. Würde diese Darlehensvergabe nicht berücksichtigt, läge die Investitionsquote bei rd. 55 Prozent. Im Durchschnitt aller Jahre betrug die Investitionsquote 76,9 Prozent. Somit wurde der bilanzielle Werteverzehr bezogen auf das gesamte Anlagevermögen im Vergleich der Eröffnungsbilanz 2008 bei Weitem nicht ausgeglichen. Die niedrigen Investitionsquoten resultierten maßgeblich aus den Restriktionen für Kommunen, die sich in der Haushaltssicherung oder im Stärkungspakt befinden.

Bei der Drittfinanzierungsquote zählte die Stadt Recklinghausen in allen Jahren zum Viertel der Vergleichskommunen mit den niedrigsten Werten. Die Drittfinanzierungsquote lag in allen Jahren unter 40 Prozent. Das Anlagevermögen der Stadt Recklinghausen weist in den betrachteten

Bereichen überwiegend niedrige Anlagenabnutzungsgrade auf. Somit sind grundsätzlich kurz- bis mittelfristig keine erhöhten Investitionsbedarfe zu erwarten.

Finanzlage

Der Anlagendeckungsrad von 77 Prozent verdeutlicht, dass knapp ein Viertel des langfristigen Vermögens nicht mehr durch langfristig zur Verfügung stehendes Kapital gedeckt ist. Aufgrund der geringen Bestände an eigenen liquiden Mitteln und der unzureichenden Selbstfinanzierungskraft war die Stadt Recklinghausen im Betrachtungszeitraum durchgängig auf Liquiditätskredite angewiesen. Zum Zeitpunkt der NKF-Umstellung 2008 bestanden entsprechende Verbindlichkeiten in einem deutlichen Volumen von 165,8 Mio. Euro. Diese sind dann aufgrund der vielfach unzureichenden Selbstfinanzierungskraft im Betrachtungszeitraum beachtlich angestiegen. Ohne den im Kernhaushalt geführten Abwassersektor wäre das Resultat nochmals deutlich schlechter ausgefallen. Ende 2014 hatte sich der Bestand mit 307,7 Mio. Euro gegenüber der Eröffnungsbilanz fast verdoppelt. Diese kritische Entwicklung ist an der kurzfristigen Verbindlichkeitsquote erkennbar. Sie stieg von anfänglich 14,0 auf 18,9 Prozent an. Mit der guten Selbstfinanzierungskraft 2015 konnte der Liquiditätskreditbestand um 18,2 Mio. Euro reduziert werden. Dies hat sich auch positiv auf die kurzfristige Verbindlichkeitsquote ausgewirkt, die 2015 mit 13,1 Prozent den bislang niedrigsten Wert erreicht hat. Hinzu kommt, dass die Stadt 2015 einen Teil der Liquiditätskredite langfristig abgesichert hat. Ende 2016 konnten die Liquiditätskredite um weitere 14,5 Mio. Euro abgebaut werden und liegen nunmehr bei 275,0 Mio. Euro.

Die Zinslastquote der Stadt Recklinghausen ist überdurchschnittlich. Diese ist, unter anderem aufgrund der Entwicklung des Zinsniveaus seit 2008 von 10,3 Prozent auf 3,9 Prozent im Jahr 2015 gesunken. Dennoch liegt die Zinslastquote der Stadt deutlich über dem Mittelwert der Vergleichskommunen. Dies liegt in erster Linie an der hohen Verschuldung der Stadt. Ein weiterer Grund ist, dass der Kernhaushalt für seine Töchter Darlehen aufnimmt und diese weiterreicht. Diese müssen aus EU-wettbewerbsrechtlichen Gründen einen marktüblichen Zinssatz zahlen. Auch unter Bereinigung der Zinsaufwendungen für die weitergereichten Darlehen, bleibt die Zinslastquote überdurchschnittlich.

Ertragslage

Das Volumen der ordentlichen Aufwendungen als auch der ordentlichen Erträge der Stadt Recklinghausen stellt den Maximalwert bei den Vergleichskommunen dar. Hierzu hat der im Kernhaushalt geführte Abwasserbereich mit seinen Aufwendungen aber auch Gebührenerträgen erkennbar beigetragen. Damit werden die Kennzahlen, die in Relation zu den ordentlichen Aufwendungen und Erträgen stehen, verzerrt. Die Mehrheit der Vergleichskommunen hat den Abwasserbereich ausgegliedert.

Die Stadt hat jährlich Schlüsselzuweisungen erhalten. Sie ist damit wie die Mehrheit der nordrhein-westfälischen Kommunen auf diese jährlichen Zuweisungen angewiesen. Recklinghausen gehört durchweg zu den Vergleichskommunen mit den höchsten Schlüsselzuweisungen je Einwohner. Die Abhängigkeit vom Finanzausgleich spiegelt sich in der Zuwendungsquote wider, die in Recklinghausen überdurchschnittlich ist. Ohne Konsolidierungshilfen läge die Zuwendungsquote im Jahr 2015 bei 35,1 Prozent. Dagegen ist die Netto-Steuer-Quote in Recklingha-

usen weit unterdurchschnittlich. Die Stadt gehört hier zu dem Viertel der Vergleichskommunen mit dem niedrigsten Wert. Bei der Gewerbesteuer liegen die Erträge je Einwohner weitgehend zwischen 30 bis 40 Prozent unterhalb des Mittelwertes. Bei den Gemeinschaftssteuern erzielt die Stadt Recklinghausen unauffällige Werte. Insgesamt sind die allgemeinen Deckungsmittel der Stadt Recklinghausen interkommunal dennoch überdurchschnittlich. Sie bewegten sich in allen Jahren deutlich über dem Niveau des interkommunalen Mittelwertes. Wesentlich hierzu beigetragen haben die hohen Schlüsselzuweisungen.

Die Personalintensität in Recklinghausen ist unauffällig. Die Quote lag im Durchschnitt aller Jahre bei 21,2 Prozent und damit leicht unter dem Durchschnitt der Vergleichskommunen. Die Personalaufwendungen je Einwohner sind dagegen überdurchschnittlich. In diesem Kontext wird auf die im GPA-Kennzahlenset dargestellten Personalquoten 1 und 2 hingewiesen. Sie zeigen die Personalausstattung anhand der Ist-Stellen je 1.000 Einwohner. Die Personalquote 1 ist mit 11,57 Prozent überdurchschnittlich. Auch bei der Personalquote 2 gehört die Stadt mit 8,07 Prozent zu dem Viertel der Kommunen mit dem höchsten Wert.

Bei der Sach- und Dienstleistungsintensität erreicht die Stadt einen Durchschnittswert von 15,4 Prozent und liegt damit nahe dem interkommunalen Mittelwert. Die Transferaufwandsquote erreicht im Durchschnitt einen Wert von 41,4 Prozent. Ab 2014 hat sich die Quote jedoch deutlich erhöht und liegt bei über 44 Prozent. Dies ist ein interkommunal eher unauffälliger Wert. Auf Grund des interkommunalen Maximalwerts bei den ordentlichen Aufwendungen wird jedoch auch diese Kennzahl verzerrt und relativiert damit die erhebliche Haushaltsbelastung der Stadt. Zu den Transferaufwendungen zählen neben den Gewerbesteuerumlagen insbesondere die Kreisumlagen. Die Belastungen aus der allgemeinen Kreisumlage sind im interkommunalen Vergleich überdurchschnittlich. Die Stadt gehört zu den Kommunen mit der höchsten Kreisumlage je Einwohner. Ursächlich hierfür ist unter anderem der hohe Bedarf insgesamt im Kreis Recklinghausen.

In die KIWI-Bewertung der Haushaltssituation bezieht die GPA NRW die wesentlichen Analyseergebnisse aus den Bereichen Haushaltsausgleich, strukturelle Haushaltssituation sowie Haushalts- und Jahresabschlussanalyse ein. Die Haushaltssituation stellt sich insgesamt wie folgt dar:

- Haushaltsvolumen 2015: ordentliche Erträge von ca. 361 Mio. Euro, ordentliche Aufwendungen von ca. 350 Mio. Euro. Innerhalb der Vergleichskommunen handelt es sich auf die Einwohnerzahl bezogen um Maximalwerte.
- Seit Einführung des NKF zum 01. Januar 2008 waren alle Jahresabschlüsse negativ. Die Stadt nimmt seit 2012 freiwillig am Stärkungspakt Stadtfinanzen, Stufe zwei teil. Der HSP sowie die Fortschreibung wurden genehmigt. Der Haushaltsausgleich wird mit Konsolidierungshilfe von 13,8 Mio. Euro in 2018 dargestellt, ohne Konsolidierungshilfe in 2021.
- Die Stadt profitiert aus finanzieller Hinsicht erheblich von der freiwilligen Teilnahme am Stärkungspakt. Sie erhält direkte Zuwendungen von insgesamt 90,4 Mio. Euro.
- In dem Zeitraum 2008 bis 2015 waren die Jahresabschlüsse grundsätzlich defizitär. Die Fehlbeträge schwankten zwischen 1,7 Mio. Euro und 45,9 Mio. Euro. Im Durchschnitt aller Jahre ermittelt sich ein Defizit von 32,3 Mio. Euro. Dieses liegt auf dem Niveau des ermittelten strukturellen Defizits 2015 von 32,5 Mio. Euro. Es ist jedoch eine Trendwende

zu erkennen. Die Defizite sind seit 2013 deutlich gesunken. Nach dem vorläufigen Ergebnis 2016 wird sogar ein Überschuss erwartet.

- Die Ausgleichsrücklage wurde mit dem Jahresabschluss 2009 vollständig aufgezehrt.
- Der Eigenkapitalverzehr im Zeitraum 2008 bis einschließlich 2015 beträgt 266,6 Mio. Euro. Damit sind rund 63 Prozent des ursprünglichen Eigenkapitals von 422,1 Mio. Euro aufgebraucht. Ende 2015 ist noch ein Eigenkapital von 155,6 Mio. Euro vorhanden. Die im Stärkungspaktverfahren dargelegte mögliche bilanzielle Überschuldung 2014 ist tatsächlich nicht eingetreten. Die Gefahr der bilanziellen Überschuldung ist unter Berücksichtigung der strukturellen Lücke nicht ausgeschlossen.
- Das strukturelle Ergebnis 2015 weist ohne Stärkungspaktmittel einen nachhaltigen Konsolidierungsbedarf von 29,4 Mio. Euro aus.
- Der Haushaltsplan 2017 enthält bei den wesentlichen Ertrags- und Aufwandspositionen teilweise Risiken für die Haushaltsbewirtschaftung. Dabei handelt es sich maßgeblich um allgemeine und um ein zusätzliches Risiko bei den Personalaufwendungen. Der zukünftige Haushaltsausgleich baut insbesondere auf erheblichen Steigerungen bei den Gemeinschaftssteuern und Schlüsselzuweisungen auf.
- Die Liquiditätskredite zeigen bis 2014 eine kritische Entwicklung mit einem Höchststand von 307,7 Mio. Euro. 2015 konnten diese um 18,2 Mio. Euro auf 289,5 Mio. Euro reduziert werden. Nach Angaben der Stadt ist zum 31. Dezember 2016 ein weiterer Rückgang der Liquiditätskredite auf rd. 275 Mio. Euro zu verzeichnen.
- Die Altersstruktur des Gebäudevermögens ist aus bilanzieller Sicht als unauffällig zu bewerten. Mit Ausnahme der Verwaltungsgebäude sind erst weniger als die Hälfte der Nutzungsdauern vergangen. Ein Reinvestitionsbedarf in außergewöhnlichem Umfang ist nicht ersichtlich. Bei den Straßen besteht insgesamt ein unterdurchschnittlicher Anlagenabnutzungsgrad. Damit ist hier ebenfalls nicht mit einem wesentlichen Investitionsbedarf zu rechnen.

→ **KIWI-Bewertung**

Die GPA NRW bewertet die Haushaltssituation der Stadt Recklinghausen mit dem Index 2.

→ Haushaltswirtschaftliche Risiken

Haushaltswirtschaftlichen Risiken zu erkennen und mit ihnen umzugehen sind wesentliche Bestandteile der Haushaltssteuerung. Die GPA NRW empfiehlt Kommunen, sich mit den haushaltswirtschaftlichen Risiken systematisch auseinanderzusetzen. Jede Stadt sollte ihre Risiken individuell identifizieren und bewerten. Darauf aufbauend sollte sie entscheiden,

- ob und wie sie einzelne Risiken minimiert und
- inwieweit sie insgesamt eine Risikovorsorge trifft.

Dies geschieht zum Beispiel, indem sie weitere Konsolidierungsmaßnahmen vorbereitet.

Die Stadt Recklinghausen setzt sich intensiv mit den haushaltswirtschaftlichen Risiken auseinander. 2013 wurde ein stadtweites einheitliches Controlling-System entwickelt und implementiert. Dieses umfasst die Auswertung aller beplanten und bebuchten Produktsachkonten zu den Berichtsstichtagen. Weiterhin wird eine rechnerische Prognose anhand von Erfahrungswerten erstellt. Diese wird an den Fachbereich hinsichtlich einer inhaltlichen und fachlichen Einschätzung rückgekoppelt.

Zum unterjährigen Controlling und Berichtswesen zählen die Quartalsberichte nach dem Stärkungspaktgesetz. Darüber hinaus werden risikofällige Ertrags- und Aufwandspositionen festgelegt und regelmäßig überprüft. Fehlentwicklungen können damit frühzeitig erkannt werden. Insbesondere bei negativen Entwicklungen in Produkten wird über Kompensationen und Deckungen entschieden.

Risikoszenario

Planungswerte unterliegen naturgemäß Risiken. Das Risikoszenario der GPA NRW zeigt, wie sich zukünftige Jahresergebnisse entwickeln könnten, wenn

- Risiken tatsächlich eintreten und
- die Ist-Ergebnisse schlechter ausfallen als zurzeit absehbar.

Um dieses beispielhaft darzustellen, hat die GPA NRW einzelne, erfahrungsgemäß besonders risikofällige Haushaltspositionen ausgewählt:

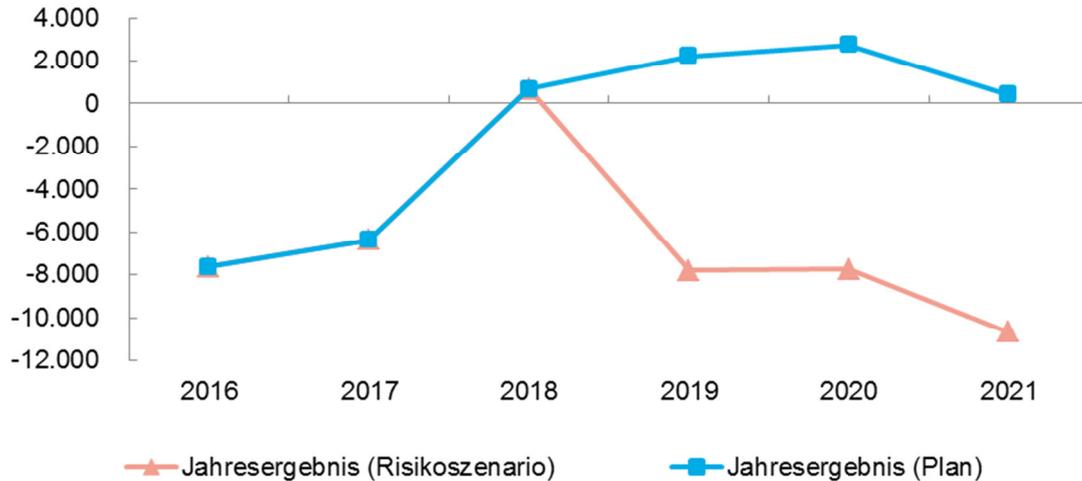
- Gewerbesteuer,
- Gemeindeanteile an den Gemeinschaftssteuern,
- Schlüsselzuweisungen,
- Gewerbesteuerumlage einschl. Fonds Deutsche Einheit.

Auf diese Positionen setzt die GPA NRW einen pauschalen Risikoabschlag von fünf Prozent an: Die GPA NRW hat ausgewertet, wie sich diese Positionen in den letzten 25 Jahren landes-

weit entwickelt haben. Die Auswertung zeigt, dass ein konjunkturbedingter Rückgang von fünf Prozent nicht ungewöhnlich ist. Zum Teil sanken die Erträge landesweit wesentlich stärker.

Den Risikoabschlag wendet die GPA NRW auf die Planwerte der Stadt im zweiten Jahr des mittelfristigen Planungszeitraums an. Die Auswirkung auf die geplanten Jahresergebnisse bis 2020 stellt sich wie folgt dar.

Haushaltsplanung und Risikoszenario 2016 bis 2020 in Tausend Euro



Bereits ein Rückgang von fünf Prozent hat erhebliche Auswirkungen für künftige Haushaltsjahre. Zudem können sich Verschlechterungen auch bei vielen anderen Haushaltspositionen ergeben. Für die Stadt ist es deshalb wichtig, sich auf solche Situationen vorzubereiten. Die Stadt Recklinghausen setzt sich mit dem Thema haushaltswirtschaftliche Risiken auseinander. Alternative Sanierungsmaßnahmen werden laut Angaben der Stadt jederzeit geprüft und diskutiert.

Ohne Maßnahmen zur Risikovermeidung und -vorsorge besteht die Gefahr, dass kurzfristig nur mit Steueranhebungen auf neue Konsolidierungslücken reagiert werden kann. Risikoidentifizierung und Risikovorsorge sind damit wesentlicher Teil von Haushaltskonsolidierung. Hierfür ist ein effizientes Controlling erforderlich, um Fehlentwicklungen rechtzeitig zu erkennen und Gegenmaßnahmen ergreifen zu können. Dieses ist bei der Stadt Recklinghausen vorhanden.

→ Haushaltskonsolidierung

Hält die Stadt freiwillige Leistungen und Standards vor? Gehen diese über das rechtlich notwendige Maß hinaus? Ihr Angebot hat die Stadt regelmäßig auf den Prüfstand zu stellen. Dies bedarf einer kritischen Aufgabenanalyse und Prioritätensetzungen. Insbesondere gilt dies für Kommunen, die ihre Ausgleichsrücklage verbraucht haben und haushaltsrechtlichen Einschränkungen unterliegen. Die Kommune kann im Rahmen ihres Selbstverwaltungsrechts zwar entscheiden, freiwillige Leistungen weiter zu erbringen. In diesen Fällen hat sie jedoch über Kompensationsmaßnahmen einen strukturell ausgeglichenen Haushalt sicherzustellen.

Möglichkeiten aus diesem Teilbericht, die Aufwendungen zu reduzieren und die Erträge zu steigern, sind in der folgenden Tabelle zusammengefasst. Weitere Empfehlungen zur Haushaltskonsolidierung können den anderen Teilberichten entnommen werden.

Konsolidierungsmöglichkeiten im Überblick

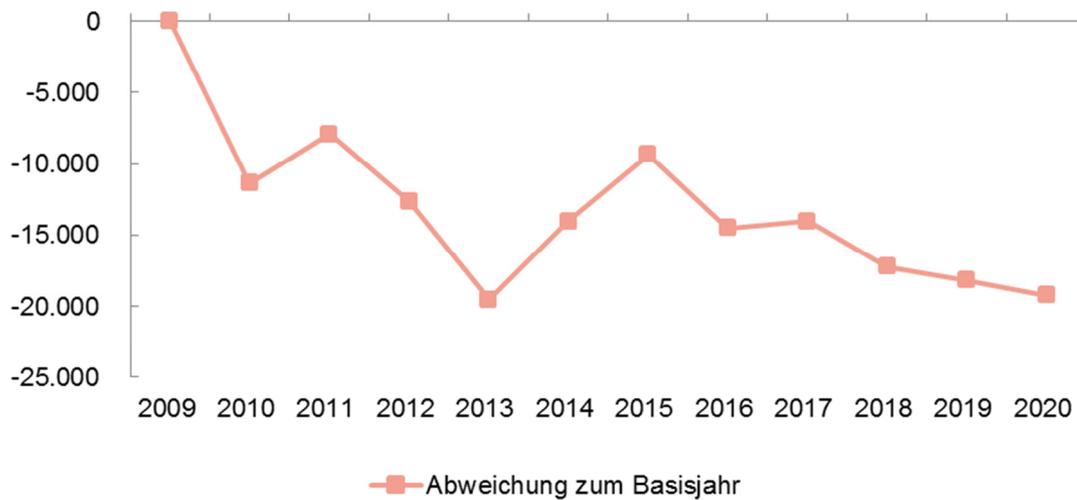
Konsolidierungsmöglichkeiten	Fundstelle (Berichtsabschnitt)
Beitragssätze KAG nach pflichtgemäßen Ermessen und unter Beachtung der geltenden Rechtsprechung erhöhen	Beiträge
Öffentlichkeitsanteile bei Straßenreinigung und Winterdienst senken, Reinigungsumfang mit dem Ziel einer Reduzierung, kritisch überprüfen	Gebühren
Öffentlichkeitsanteil im Friedhofswesen reduzieren und Grabnutzungsgebühren neu kalkulieren	Gebühren
Zusätzliche Hebesatzerhöhungen bei den Realsteuern, sofern der Konsolidierungsprozess gefährdet ist	Steuern
Konsolidierungsbeiträge städtischer Beteiligungen erhöhen	Finanzanlagen
Bürgschaftsprovisionen soweit möglich erheben	Finanzanlagen
Nicht mehr zur pflichtigen Aufgabenerfüllung benötigte Immobilien vorrangig vermarkten	Gebäudeportfolio

Kommunaler Steuerungstrend

Die Jahresergebnisse werden wesentlich durch schwankende Erträge und Aufwendungen bei der Gewerbesteuer, der Kreisumlage und dem Finanzausgleich beeinflusst. Die Jahresergebnisse geben im Zeitverlauf damit nur bedingt einen Hinweis auf die Erfolge von eigenen Konsolidierungsbemühungen. Der kommunale Steuerungstrend wird überlagert.

Um diesen Steuerungstrend wieder offenzulegen, bereinigt die GPA NRW die Jahresergebnisse um die Erträge und Aufwendungen der Gewerbesteuer, der Kreisumlage, des Finanzausgleichs und der Konsolidierungshilfe nach dem Stärkungspaktgesetz. Sondereffekte, die sich aus der Ertragsanalyse ergeben haben, werden ebenfalls bereinigt. Die folgende Grafik macht die Auswirkungen des eigenen kommunalen Handelns und die Ergebnisse von Konsolidierungsmaßnahmen deutlich.

Kommunaler Steuerungstrend nach Bereinigung der Konsolidierungshilfe in Tausend Euro



Bis 2015 Istwerte, ab 2016 Planwerte

→ **Feststellung**

Der kommunale Steuerungstrend verläuft uneinheitlich. Bis 2013 ist grundsätzlich ein negativer Trend zu erkennen. In der Folge werden die Konsolidierungsbemühungen der Stadt sichtbar, insbesondere die Erhöhung der Grundsteuer B 2013 von 490 auf 580 Prozent und 2015 um weitere 70 Prozentpunkte auf 650 Prozent.

Der vielfach festzustellende unmittelbare Einbruch beim Übergang von den Ist-Daten in das erste Planjahr ist in Recklinghausen auch erkennbar. Ab dem Jahr 2018 fällt der Steuerungstrend erkennbar. Der negative kommunale Steuerungstrend zeigt, dass die Haushaltskonsolidierung insbesondere ab 2018 überwiegend auf geplante Ertragssteigerungen und teils stagnierenden Aufwendungen in den Bereichen basieren, die von der Kommune weitgehend nicht zu beeinflussen sind. Hierzu zählen insbesondere die Anteile an den Gemeinschaftssteuern, die Gewerbesteuer und die Schlüsselzuweisungen.

→ **Feststellung**

Nach den Vorgaben des Stärkungspaktgesetzes und im Hinblick auf das Gebot der intergenerativen Gerechtigkeit muss der kommunale Haushalt grundsätzlich ausgeglichen sein. Dieses wird in Recklinghausen nicht alleine durch Steuererhöhungen zu erreichen sein.

→ **Empfehlung**

Die GPA NRW hält eine Reduzierung des Aufgaben- und Leistungsspektrums für erforderlich. Dieses betrifft besonders das freiwillige Leistungsangebot der Stadt.

Soweit Einsparungen nicht ausreichen, sind Ertragspotenziale bei den Beiträgen und Gebühren auszuschöpfen und die Steuern weiter anzuheben.

Kommunale Abgaben

Beiträge

Beiträge sind ein wichtiger Bestandteil der Finanzierung von Straßenbaumaßnahmen. Der Gesetzgeber verpflichtet die Bürger, sich in angemessenem Umfang am Erhalt des Infrastrukturvermögens zu beteiligen¹. Die Kommunen sind nicht berechtigt, auf diesen Finanzierungsbeitrag zu verzichten (Beitragserhebungspflicht). In welchem Umfang davon Gebrauch gemacht wurde, veranschaulicht die Drittfinanzierungsquote.

Drittfinanzierungsquote aus Beiträgen in Prozent (IST)

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Erträge aus der Auflösung von Sonderposten für Straßenbeiträge	4.361	4.306	4.243	4.210	4.175	4.134	4.003	3.979
Abschreibungen auf das Straßennetz	8.878	8.382	8.360	8.356	8.391	8.455	8.118	8.259
Drittfinanzierungsquote aus Beiträgen	49,1	51,4	50,8	50,4	49,7	48,9	49,3	48,2

Mit einer Drittfinanzierungsquote aus Beiträgen von durchschnittlich ca. 50 Prozent liegt die Stadt Recklinghausen über dem Mittelwert der Vergleichskommunen. Die Stadt Recklinghausen zählt damit zu dem Viertel der Kommunen mit der höchsten Drittfinanzierungsquote aus Beiträgen. Die Stadt Recklinghausen vereinnahmt Erschließungs- und Straßenbaubeiträge nach § 8 KAG NRW. Der in der Bilanz der Stadt Recklinghausen gebildete Sonderposten für diese Beiträge ist entsprechend der Abnutzung des Vermögensgegenstandes, für den die Beiträge erhoben worden sind, erfolgswirksam aufzulösen.

Erschließungsbeiträge nach dem Baugesetzbuch (BauGB)

Die Satzung über die Erhebung von Erschließungsbeiträgen in der Stadt Recklinghausen datiert vom 8. August 2005. Die letzte Änderungssatzung wurde am 25. September 2005 erlassen. Die örtliche Satzung entspricht in weiten Teilen der Mustersatzung des Städte- und Gemeindebundes aus dem Jahr 2004. Analog der Mustersatzung ist darin geregelt, dass 90 Prozent des beitragsfähigen Aufwands von den Beitragspflichtigen zu tragen sind.

Straßenbaubeiträge nach § 8 Kommunalabgabengesetz (KAG)

Die Satzung über die Erhebung von Beiträgen nach § 8 KAG bei der Stadt Recklinghausen datiert vom 21. Dezember 2010. Die letzte Aktualisierung hat die Satzung am 25. September 2012 erfahren.

¹ §§ 127 ff. Baugesetzbuch (BauGB) und §§ 8, 9 Kommunalabgabengesetz NRW (KAG)

Insbesondere bei Kommunen, die sich in der Haushaltssicherung oder im Stärkungspakt befinden, ist es geboten bei Straßenbaumaßnahmen die höchstmöglichen Beitragsanteile von den Beitragspflichtigen zu erheben. Dies wird durch die Satzung der Stadt Recklinghausen zwar ermöglicht. Das satzungsrechtliche Potenzial ist jedoch nicht immer ausgeschöpft. Die Anteile der Beitragspflichtigen bewegen sich bei den meisten Straßenarten nur fünf bis zehn Prozentpunkte unterhalb der Maximalwerte der in der Mustersatzung des Städte- und Gemeindebundes vorgesehenen Spannbreite. So ermöglicht die Mustersatzung bei Anliegerstraßen (Fahrbahn) einen Höchstsatz von 80 Prozent, die Stadt Recklinghausen sieht hier 70 Prozent vor. Bei einigen Straßenarten wurden jedoch auch unterdurchschnittliche Beitragssätze gewählt. Bei Hauptverkehrsstraßen (Fahrbahn) ermöglicht die Mustersatzung eine Spannbreite von 10 bis 40 Prozent, die Stadt Recklinghausen sieht hier 20 Prozent vor.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Recklinghausen sollte besonders wegen der kritischen Haushaltslage und der Rangfolge der Finanzmittelbeschaffung nach § 77 GO einzelne Beitragssätze erkennbar erhöhen. Es sollte - unter Beachtung der geltenden Rechtsprechung – bei allen Straßenarten tendenziell das Niveau der Höchstsätze oder eine Annäherung zu den Höchstsätzen angestrebt werden.

Nach dem aktuellen Haushaltsplan plant die Stadt eine Reihe von Straßenbaumaßnahmen für die sie Beiträge nach § 8 KAG erheben wird. Für 2017 sind beispielsweise insgesamt 749.000 Euro angesetzt. Die korrespondierenden Beitragszahlungen werden in der Regel zwei Jahre nach der Maßnahme veranschlagt.

Gebühren

Die Gebührenkalkulationen der klassischen kostenrechnenden Einrichtungen werden überwiegend zentral durchgeführt. Die Abfallbeseitigungsgebühren, die Friedhofsgebühren sowie die Straßen- und Winterdienstgebühren werden vom Sondervermögen Kommunale Servicebetriebe Recklinghausen (KSR) kalkuliert. Die Abwasserbeseitigungsgebühren werden im Kernhaushalt vom Fachbereich Ingenieurwesen geplant.

→ **Feststellung**

Bei den klassischen kostenrechnenden Einrichtungen Abfallbeseitigung, Abwasserbeseitigung, Friedhofswesen sowie Straßenreinigung und Winterdienst wurden grundsätzlich Voraus- sowie Nachkalkulationen im Sinne des KAG durchgeführt. Der rechtlich verpflichtende und von der Rechtsprechung konkretisierte Deckungsausgleich wird grundsätzlich beachtet und vorgenommen.

Kalkulatorische Zinsen

Die Gebührenkalkulationen sollen eine Verzinsung des aufgewandten Kapitals enthalten. Von Bedeutung sind die vollständige Erfassung des aufgewandten Kapitals und ein angemessener Zinssatz. Die Stadt Recklinghausen legt bei den betrachteten kostenrechnenden Einrichtungen für das Jahr 2015 einen einheitlichen kalkulatorischen Zinssatz von 6,69 Prozent an. Für die Vorkalkulation 2017 wurde ein Zinssatz von 6,45 Prozent zugrunde gelegt. Als Basis hierfür werden die Umlaufrenditen inländischer Inhaberschuldverschreibungen der Anleihen der öffentlichen Hand der letzten 50 Jahre genutzt. Hierauf wird der mögliche Zuschlag von 0,5 Prozent

hinzugerechnet. Der kalkulatorische Zinssatz wird für jedes Jahr neu ermittelt und ist leicht rückläufig.

→ **Feststellung**

Beim kalkulatorischen Zinssatz der Stadt Recklinghausen sind keine Potenziale ersichtlich.

Kalkulatorische Abschreibungen

Die kalkulatorischen Abschreibungen werden bei den kostenrechnenden Einrichtungen in Recklinghausen einheitlich auf Basis von Wiederbeschaffungszeitwerten ermittelt.

Nach der geltenden Rechtsprechung des OVG NRW² ist bei der Berechnung der kalkulatorischen Abschreibungen der Ansatz des Wiederbeschaffungszeitwertes weiterhin zulässig. Hierdurch kann die größtmögliche Refinanzierung des Anlagevermögens erreicht werden.

Insgesamt überschreiten die kalkulatorischen Zinsen und Abschreibungen beim Sondervermögen KSR die handelsrechtlichen Zinsaufwendungen und Abschreibungen um ca. 1,0 Mio. Euro (Ist 2015).

Abwasserbeseitigung

Die Stadt Recklinghausen erhebt seit dem Jahr 2005 gesplittete Gebühren für die Niederschlags- und die Schmutzwasserableitung. Die Kosten werden für die Schmutzwasserbeseitigung nach dem Frischwasserverbrauch und für die Niederschlagswasserbeseitigung nach den abflusswirksam befestigten Flächen der an das Abwassersystem angeschlossenen Grundstücke umgelegt. Die passivierten Sonderposten für Zuwendungen sowie die empfangenen Ertragszuschüsse werden in der Teilergebnisrechnung ertragswirksam aufgelöst. In der Gebührenkalkulation werden diese Erträge nicht Gebühren mindernd eingesetzt. Dies ist sachgerecht im Sinne des KAG. Die gesetzliche Verpflichtung des Ausgleichs der Über- und Unterdeckung nach § 6 KAG wird entsprechend der gesetzlichen Vorgabe praktiziert. Potenziale sind bei den Gebührenkalkulationen nicht zu erkennen.

Friedhofswesen

Die Stadt Recklinghausen betreibt acht kommunale Friedhöfe. Die Kalkulation der städtischen Friedhofsgebühren erfolgt im Sinne des KAG. Als Grundlage hierfür werden die Spartenberechnungen des Sondervermögens genommen. Hiervon werden die gebührenfähigen Erträge und Aufwendungen für die Kalkulation zugrunde gelegt. Die deutlichen Veränderungen im Bestattungswesen sind ebenfalls in Recklinghausen zu verzeichnen. Urnenbegräbnisse stellen einen immer größeren Anteil an den Bestattungen dar. Zwischen 2005 und 2015 hat sich der Anteil der Urnenbeisetzungen von 35 auf 55 Prozent erhöht. Der tendenziell steigende Urnenanteil führt zu sinkenden Flächenbedarfen. Langfristig nicht mehr benötigte Flächen sollen vermarktet oder einer anderen Nutzung zugeführt werden. Der Überhang an Friedhofsflächen wird auch in der vorliegenden Friedhofsentwicklungsplanung festgestellt.

² Vgl. OVG NRW (Beschluss vom 20. Juli 2009 - Az. 9 A 1965/08 -).

Die Stadt hat in der Kalkulation für das Jahr 2017 den Öffentlichkeitsanteil im Vergleich zur Nachkalkulation 2015 erheblich von 661.500 Euro auf 975.000 Euro erhöht. Dies entspricht einer Steigerung von knapp 50 Prozent. Für den öffentlichen Anteil wird nicht der häufig genutzte allgemeine Funktionsmaßstab angesetzt. Bei der Ermittlung des öffentlichen Anteils werden die tatsächlichen Friedhofsflächen zugrunde gelegt. Hiervon werden die Flächen herausgerechnet und als öffentliches Grün angesetzt, die nicht zur aktuellen Leistungserbringung benötigt werden. Das bedeutet, dass von rd. 590.000 m² Friedhofsgesamtflächen 148.500 m² für die Leistungserbringung nicht angesetzt werden. Dies entspricht rd. einem Viertel der Gesamtflächen. Im Vergleich zu den Gesamtkosten des Jahres 2015 von 3,6 Mio. Euro wurden 18 Prozent (661.500 Euro) in Abzug gebracht. Durch die erhebliche Anhebung des öffentlichen Anteils werden von den Gesamtkosten des Jahres 2017 von 3,7 Mio. Euro 26 Prozent (975.000 Euro) nicht berücksichtigt. Nicht jedes Grün ist als öffentliches Grün zu werten und bei der Gebührekalkulation zu bereinigen. Ein Aufschlag von bis zu 30 Prozent auf die Gräberfläche kann ohne weiteres als Begleitgrün gewertet werden. Nur die verbleibenden Flächen und darauf entfallende Aufwendungen sind anteilig einem öffentlichen Interesse unterworfen. Dies ist sachgerecht, da nicht nur die Gebührenschuldner einen Nutzen durch die Unterhaltung und Pflege dieser Infrastruktureinrichtung erfahren. Insofern würde bei exakter Ermittlung des öffentlichen Grünwertes das Potenzial zur Haushaltsentlastung voraussichtlich höher liegen.

→ **Feststellung**

Der Öffentlichkeitsanteil ist deutlich zu hoch. Mit der Neukalkulation 2017 hat die Stadt den Öffentlichkeitsanteil erheblich auf knapp 975.000 Euro erhöht. Das entspricht einem Anteil von rd. 26 Prozent der geplanten Gesamtkosten im Friedhofswesen.

→ **Empfehlung**

Die GPA NRW empfiehlt, die bisherige Berechnungsgrundlage für den Öffentlichkeitsanteil aufzugeben. Für das öffentliche Interesse kann zum Beispiel ein allgemeiner Funktionsmaßstab angesetzt werden. Als Beitrag zur Haushaltskonsolidierung sollte der Öffentlichkeitsanteil erheblich gesenkt werden. Dies wird anfänglich voraussichtlich nur durch höhere Gebühren auszugleichen sein.

Bei der Gebührenberechnung werden für Urnen- und Sargbestattungen unterschiedliche Gebührensätze festgelegt. Maßgeblich hierfür ist der Flächenfaktor, der über Äquivalenzziffern berücksichtigt wird. Das sogenannte „Kölner Modell“³ geht nachvollziehbar davon aus, dass die Fläche für die Gesamtkosten nur ein ungeeigneter Wahrscheinlichkeitsmaßstab ist. Folglich ergeben sich zwischen dem Gebührenniveau für Urnen- und Sarggräber keine signifikanten Differenzen. Der Vergleich der Gebührensätze bei der Stadt Recklinghausen zeigt unterschiedliche Gebühren zwischen einem Sargreihengrab und einem Urnenreihengrab. Bei gleicher Ruhefrist von 25 Jahren liegt die Gebühr des Urnenreihengrabes rd. 270 Euro niedriger als beim Sargreihengrab. Durch eine Verringerung des Flächenfaktors oder den weitgehenden Verzicht kann der Kostendeckungsgrad verbessert oder stabilisiert werden. Das kommunale Friedhofswesen ist regelmäßig durch eine Kostenunterdeckung gekennzeichnet. Zudem besteht ein Wettbewerb zu anderen Friedhofsträgern. Dies trifft auch auf Recklinghausen zu.

³ Vgl. Urteil VG Düsseldorf vom 26.05.2014 (Az.: 23 K 484/13).

→ **Empfehlung**

Die Gebührenstruktur bei den Grabnutzungsrechten sollte durch eine weitgehend flächenunabhängige Kalkulation geändert werden. Diese Möglichkeit ist eine wesentliche Option, um die auch durch hohe Urnenanteile verursachten Defizite und vergleichsweise hohen Öffentlichkeitsanteile zu verringern.

Die Pflege und Unterhaltung der Friedhöfe wird grundsätzlich mit eigenen Mitarbeitern durchgeführt. Wirtschaftlichkeitsvergleiche mit privaten Unternehmen wurden in den letzten Jahren nicht vorgenommen.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Recklinghausen sollte grundsätzlich einen wirtschaftlichen und konkurrenzfähigen Bauhofeinsatz gewährleisten. Anderenfalls wäre die Übertragung und Durchführung von Aufgaben (Outsourcing) zu prüfen.

Hierdurch sollte letztendlich eine gesamtstädtische Haushaltsentlastung erreicht werden. Bei einer möglichen Auslagerung von Leistungen sind Personalfuktuationen zu nutzen. Im Rahmen der eingerichteten Friedhofskommission setzt sich die Stadt derzeit mit der Thematik auseinander.

Abfallwirtschaft

Der vom KAG geforderte Ausgleich von Über- und Unterdeckungen ist in den Vor- und Nachkalkulationen enthalten. Als Grundlage hierfür werden die Spartenberechnungen des Sondervermögens genommen und zur Kalkulation herangezogen. Überdeckungen wurden in den Folgejahren anteilig in den Gebührenkalkulationen berücksichtigt. Aus der letzten Nachkalkulation 2015 ergab sich ein Überschuss von rund 812.000 Euro. Potenziale sind in diesem Bereich nicht erkennbar.

Straßenreinigung und Winterdienst

Die Straßenreinigungsgebühren bei der Stadt Recklinghausen sind Reinigungsklassen zugeordnet. Die Gebühr wird aus der Division des Gebührenbedarfs durch die Kostenträger ermittelt. Kostenträger sind die Veranlagungsmeter, die durch Multiplikation der Frontmeter mit der Reinigungshäufigkeit unter Berücksichtigung einer Äquivalenzziffer ermittelt werden.

Die Ermittlung des öffentlichen Interesses ist nach der geltenden Rechtsprechung⁴ im Ermessen des Satzungsgebers nach Maßgabe der örtlichen Gegebenheiten vorzunehmen. Es ist mindestens nach denen in § 3 Abs. 2 Straßenreinigungsgesetz NRW genannten Straßennutzungen (Anliegerverkehr, innerörtlicher Verkehr sowie überörtlicher Verkehr) zu gliedern und zu gewichten. Das Allgemeininteresse und damit der Öffentlichkeitsanteil sind umso höher, je intensiver die Straße durch Nichtanlieger genutzt wird. Für den jeweiligen Straßentyp ist ein individueller Prozentsatz für das Allgemeininteresse festzulegen. Die Stadt Recklinghausen hat einen öffentlichen Anteil für die Straßenreinigung von rd. 19 Prozent festgelegt. Bei der letzten Prüfung hatte die Stadt für das Wirtschaftsjahr 2007 einen Öffentlichkeitsanteil von 17,7 Prozent

⁴ Vgl. Urteil OVG Münster vom 01.06.2007 (Az.: 9 A 956/03).

festgelegt. Der Rat der Stadt Recklinghausen hat im Jahr 2004 beschlossen, auf die Erhebung einer separaten Winterdienstgebühr zu verzichten. Stattdessen wurde die Grundsteuer B zum 01. Januar 2005 angehoben. Mit Ratsbeschluss vom 26. November 2012 hat die Stadt eine separate Winterdienstgebühr ab dem Jahr 2013 eingeführt. Dies führte zu einem zusätzlichen Ertrag von 0,5 Mio. Euro. Im Jahr 2015 verbuchte die Stadt Erträge von 0,8 Mio. Euro. Bei der Winterdienstgebühr liegt der Öffentlichkeitsanteil im Wirtschaftsjahr 2015 bei 21 Prozent.

→ **Empfehlung**

Die Stadt sollte den vergleichsweise hohen Öffentlichkeitsanteil unter Beachtung der bestehenden Rechtsprechung verringern. Hierdurch wird der städtische Haushalt auch sachgerecht entlastet. Dies trifft insbesondere auf die Straßen der Straßengruppe C zu. Für diese wurde ein Öffentlichkeitsanteil von 50 Prozent angesetzt.

Gesamtbetrachtung Beiträge und Gebühren

Nachfolgend stellt die GPA NRW die Analyseergebnisse und wesentlichen Handlungsempfehlungen aus den zuvor betrachteten Bereichen zusammenfassend dar:

- Analog der Mustersatzung BauGB sind 90 Prozent von den Beitragspflichtigen im Bereich der Erschließungsbeiträge zu tragen.
- Die Beitragssätze nach dem KAG liegen nach einer Erhöhung im Jahr 2012 überwiegend im oberen Bereich des Korridors der Mustersatzung. Lediglich bei den Hauptverkehrsstraßen sind noch deutliche Potenziale vorhanden. Auch wegen der Rangfolge der Finanzmittelbeschaffung nach § 77 GO sollten die Beitragssätze hier angehoben werden. Außerdem sollte die Stadt konsequent prüfen, ob für Straßenbaumaßnahmen nach § 8 KAG Beiträge erhoben werden können.
- Einheitlicher kalkulatorischer Zinssatz bei den kostenrechnenden Einrichtungen von zuletzt 6,69 Prozent (Gebührennachkalkulation 2015); dieser ist interkommunal überdurchschnittlich. Hinsichtlich der Höhe besteht kein Potenzial.
- Bei den kostenrechnenden Einrichtungen werden die Abschreibungen einheitlich auf Wiederbeschaffungszeitwerte ermittelt. Hierdurch wird grundsätzlich eine bessere Finanzierung erreicht.
- Die Stadt führt grundsätzlich Gebührenvoraus- und Nachkalkulationen durch und beachtet das Gebot des Ausgleichs von Unter- und Überdeckung nach § 6 KAG.
- Bei der Abwasserbeseitigung werden die Erträge aus der Auflösung von Sonderposten für Zuwendungen und Beiträge nicht Gebühren mindernd berücksichtigt. Dieses ist sachgerecht im Sinne des KAG. Bei der Gebührenkalkulation sind keine Potenziale erkennbar.
- Im Friedhofswesen wird ein relativ hoher Öffentlichkeitsanteil angesetzt. Für 2017 ist dieser erheblich auf 975.000 Euro angehoben worden. Das ist mehr als 25 Prozent der gesamten Kosten des Friedhofsbereiches. Die Stadt sollte diesen deutlich reduzieren und die Grabnutzungsgebühren neu kalkulieren.

- Die Stadt hat vergleichsweise hohe Öffentlichkeitsanteile bei der Straßenreinigung und dem Winterdienst von 19 bzw. 21 Prozent festgesetzt. Die Stadt sollte die Öffentlichkeitsanteile unter Berücksichtigung der bestehenden Rechtsprechung sachgerecht verringern.

→ **KIWI-Bewertung**

Die GPA NRW bewertet das Handlungsfeld Beiträge und Gebühren der Stadt Recklinghausen mit dem Index 3.

Steuern

Das strukturelle Defizit 2015 beträgt -29,4 Mio. Euro. Das entspricht zusätzlichen 865 Hebesatzpunkten der Grundsteuer B. Mit einem Hebesatz von 1.515 v. H. wäre der Haushalt strukturell ausgeglichen. Die Grundsteuer B anzuheben, ist insbesondere dann eine wesentliche Konsolidierungsmöglichkeit, wenn

- die Stadt nicht ausreichend anderen Konsolidierungsmaßnahmen umsetzt oder umsetzen konnte sowie
- keine sonstigen Verbesserungen eintreten.

Hebesatzvergleich Realsteuern 2014 bis 2016

Steuerart	Recklinghausen			Fiktiver Hebesatz nach GFG			Kreis Recklinghausen			Kommunen gleicher Größenklasse*		
	2014	2015	2016	2014	2015	2016	2014	2015	2016	2014	2015	2016
Grundsteuer A	335	375	375	209	213	217	400	411	426	268	275	294
Grundsteuer B	580	650	650	413	423	429	662	712	755	497	528	556
Gewerbsteuer	490	510	510	412	415	417	500	507	509	455	456	460

* kreisangehörige Gemeinden mit 60.000 und mehr Einwohnern, (Quelle: IT NRW; Stand 31. Dezember 2014, 31. Dezember 2015 und 31. Dezember 2016)

Die Stadt hat aktuell im Rahmen des Haushaltsplans 2017 die Hebesätze erhöht. Der Hebesatz der Grundsteuer B wurde auf 695 Prozent angehoben. Der Gewerbesteuersatz wurde auf 520 Prozent erhöht. Aus dem Vergleich der Hebesätze der Kommunen gleicher Größenklasse wird derzeit kein Erfordernis gesehen, die Hebesätze der Stadt Recklinghausen nochmals anzuheben. Die Kommunen im Kreis Recklinghausen und damit auch die Stadt Recklinghausen weisen im landesweiten Vergleich seit Jahren eine grundsätzlich schlechtere Haushalts- und Finanzsituation aus. Alle Kommunen im Kreis sind pflichtige oder freiwillige Mitglieder des Stärkungspakts Stadtfinanzen. Aufgrund dessen haben sie überwiegend vergleichsweise höhere Hebesätze festgelegt. Sofern die Planungen der Stadt nicht eintreten und zusätzliche Konsolidierungslücken entstehen, werden zusätzliche Realsteuererhöhungen notwendig. Realsteuererhöhungen sind grundsätzlich sachgerecht, um das kommunale Aufgabenspektrum zu finanzieren. Dieses ergibt sich auch aus den Grundsätzen der Finanzmittelbeschaffung gemäß § 77

Abs. 2 GO. Es ist aber ebenso notwendig, dieses Aufgabenspektrum umfassend und kritisch auf den Prüfstand zu stellen. Das Ziel sollte es sein, den städtischen Haushalt durch eine Reduzierung des Aufgabenspektrums und eine optimierte Aufgabenwahrnehmung deutlich zu entlasten.

Weitere Steuern

Die Vergnügungssteuer und Hundesteuer waren in der genehmigten Fortschreibung des HSP mit einem Basiswert für 2015 von 2,0 Mio. Euro angesetzt. Aufgrund der Rechnungsergebnisse aus den Vorjahren wurde der Ansatz der Vergnügungssteuer für 2016 um 0,2 Mio. Euro erhöht. Ab 2017 erhöht sich der Ansatz nochmals um 0,3 Mio. Euro auf 2,5 Mio. Euro. In der mittelfristigen Ergebnisplanung wird der Betrag in gleicher Höhe fortgeschrieben. Die Erträge aus der Vergnügungssteuer haben sich in den vergangenen Jahren positiv entwickelt und lagen im Mittelwert der Jahre 2011 bis 2015 bei 1,6 Mio. Euro. Der Satz für die Spielgerätesteuer wurde im Jahr 2013 von 13 Prozent auf 16 Prozent erhöht. Mit dem Haushaltsjahr 2017 wurde der Satz auf 19 Prozent angehoben. Die Stadt rechnet aufgrund der Erhöhung mit Mehrerträgen von 330.000 Euro. Nach der jüngsten Haushaltsumfrage des Städte- und Gemeindebundes gehört die Stadt Recklinghausen zu den Gemeinden mit den höchsten Steuersätzen im Bereich der Spielgerätesteuer. Einige wenige Kommunen erheben Steuersätze von bis zu 22 Prozent.

Der geltende Hundesteuersatz für den ersten Hund liegt seit dem Jahr 2013 bei 108 Euro. Bei zwei Hunden steigt die Steuer auf 124 Euro je Hund. Bei drei und mehr Hunden sind je Hund 140 Euro zu entrichten. Im Vergleich zu anderen Kommunen sind die Steigerungen bei den Steuersätzen ab dem zweiten Hund moderat gewählt. Ein separater Steuersatz für Kampfhunde ist nicht vorhanden. Hierfür werden nach der o. g. Haushaltsumfrage des Städte- und Gemeindebundes bis zu 1.320 Euro jährlich je Hund von den Kommunen erhoben. Der Mittelwert der 268 Kommunen, die eine Kampfhundesteuer erheben, lag 2016 bei rd. 520 Euro je Hund.

→ Empfehlung

Die Stadt sollte eine Steigerung der Sätze ab dem zweiten Hund in Betracht ziehen. Auch die Einführung einer Kampfhundesteuer könnte zu Mehrerträgen führen.

→ Haushalts- und Jahresabschlussanalyse

Vermögenslage

Aus der Vermögensstruktur der Kommune können sich Belastungen für die Ertragslage und Liquidität zukünftiger Haushaltsjahre ergeben. Die GPA NRW untersucht daher die Entwicklung der Vermögenswerte, die Vermögensstruktur und wesentliche Einzelpositionen des Anlagevermögens.

Vermögen in Tausend Euro

	EB 2008	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Anlagevermögen	1.314.566	1.331.886	1.312.673	1.300.889	1.270.524	1.259.492	1.242.239	1.233.906	1.236.660
Umlaufvermögen	54.396	73.850	72.862	68.894	64.635	56.681	54.615	57.464	53.630
nicht durch Eigenkapital gedeckter Fehlbetrag	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Aktive Rechnungsabgrenzung	4.767	4.242	4.523	5.370	6.476	7.580	8.392	8.771	8.850
Bilanzsumme	1.373.729	1.409.978	1.390.058	1.375.152	1.341.635	1.323.753	1.305.246	1.300.142	1.299.140
Anlagenintensität in Prozent	95,7	94,5	94,4	94,6	94,7	95,1	95,2	94,9	95,2

Bei der Mehrheit der nordrhein-westfälischen Kommunen ist ein Trend kontinuierlich sinkenden Anlagevermögens und der Bilanzsumme festzustellen. Die Ursache liegt vielfach in dem abschreibungsbedingten Werteverzehr und der haushaltsbedingt geringen Investitionstätigkeit. Dieser Trend ist auch bei der Stadt Recklinghausen zu erkennen. Das Anlagevermögen ist im Eckjahresvergleich um 6,0 Prozent gesunken. Die GPA NRW verweist auch auf die im Abschnitt Gebäudeportfolio dargestellten Ergebnisse.

Anlagevermögen in Tausend Euro

	EB 2008	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Immaterielle Vermögensgegenstände	559	669	615	573	445	400	753	689	613
Sachanlagen	1.280.975	1.273.950	1.255.273	1.242.904	1.239.264	1.226.340	1.209.048	1.201.220	1.188.640

	EB 2008	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Finanzanlagen	33.033	57.268	56.786	57.411	30.815	32.752	32.438	31.997	47.408
Anlagevermögen gesamt	1.314.566	1.331.673	1.312.673	1.300.889	1.270.524	1.259.492	1.242.239	1.233.906	1.236.660

Das Anlagevermögen macht mit 95,2 Prozent zum 31. Dezember 2015 weiterhin den beherrschenden Teil des städtischen Vermögens aus. Gegenüber den Jahresabschlüssen 2014 und 2013 (94,9 bzw. 95,2 Prozent) ist der Anteil am Gesamtvermögen nahezu unverändert. Die Entwicklung des Anlagevermögens insgesamt wurde primär von den Veränderungen beim Sachanlagevermögen geprägt.

Sachanlagevermögen in Tausend Euro

	EB 2008	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Unbebaute Grundstücke und grundstücksgleiche Rechte	146.933	148.083	146.870	146.579	146.424	145.956	143.034	141.754	141.829
Kinder- und Jugendeinrichtungen	19.480	19.290	19.017	18.903	18.641	18.877	18.687	19.649	19.350
Schulen	218.266	216.923	212.929	209.861	211.038	206.607	202.403	197.814	193.411
sonstige Bauten (incl. Bauten auf fremdem Grund und Boden)	204.443	206.002	198.992	197.177	192.963	192.116	188.456	184.437	180.153
Infrastrukturvermögen	629.464	635.513	628.355	618.198	611.068	599.381	601.754	598.188	594.216
davon Straßenvermögen	449.492	448.788	445.086	439.178	435.480	429.137	427.911	425.630	424.519
davon Entwässerungs- und Abwasserbeseitigungsanlagen	179.352	182.940	178.760	174.594	171.146	165.892	168.795	167.615	164.687
sonstige Sachanlagen	60.067	48.140	49.110	52.187	59.130	63.403	54.713	59.378	59.680
Summe Sachanlagen	1.280.975	1.273.950	1.255.273	1.242.904	1.239.264	1.226.340	1.209.048	1.201.220	1.188.640

Im Eckjahresvergleich sind die Bilanzwerte bei den Schulen deutlich um 11,4 Prozent gesunken. Auch die sonstigen Bauten und das Infrastrukturvermögen sind gesunken, und zwar um 11,8 bzw. 5,6 Prozent. Insgesamt reduzierten sich die Vermögenswerte seit Aufstellung der Eröffnungsbilanz um rd. 92,3 Mio. Euro. Dies belegt den sukzessiven Vermögensverzehr, der aus der unterdurchschnittlichen Investitionsquote ersichtlich wird.

Altersstruktur des Vermögens

Das durchschnittliche Alter des Vermögens und die festgelegten Gesamtnutzungsdauern bestimmen aufgrund der hohen Anlagenintensität wesentliche Aufwandsgrößen. Hohe Anlagenabnutzungsgrade signalisieren perspektivisch anstehende Reinvestitionsbedarfe, die Chancen und Risiken bieten. Um die Abschreibungen und Unterhaltungsaufwendungen für das Vermögen zu beeinflussen, benötigt die Kommune eine langfristige Investitionsstrategie. Sie muss die Altersstruktur des vorhandenen Vermögens berücksichtigen.

Anlagenabnutzungsgrad in Prozent

Vermögensgegenstand	Gesamtnutzungsdauer Rahmentabelle		Gesamtnutzungsdauer Recklinghausen	Durchschnittl. Restnutzungsdauer Recklinghausen	Anlagenabnutzungsgrad in Prozent	Anteil am Anlagevermögen in Prozent
	von	bis				
Kindergärten	40	80	70	40,3	42,4	1,6
Schulgebäude	40	80	50	30,0	40,0	15,6
Geschäftsgebäude	40	80	80	29,8	62,8	1,2
Straßen*	30	60*	60	37,1	38,1	34,3
Abwasserkanäle	50	80	50	31,8	36,4	13,3

* Nach 1. NKF - Weiterentwicklungsgesetz – NKFWG bei Neubilanzierung 50 Jahre

Die Stadt hat bei den bebauten Grundstücken überwiegend eher lange Gesamtnutzungsdauern festgelegt. Bei den Geschäftsgebäuden und Straßen wurden mit 80 bzw. 60 Jahren die Höchstwerte angesetzt. Bei den Kindergärten wurden mit 70 Jahren ebenfalls eher lange Nutzungsdauern zugrunde gelegt. Lediglich bei den Schulen und Abwasserkanälen wurden mit jeweils 50 Jahren eher niedrige Nutzungsdauern gewählt. Die Anlagenabnutzungsgrade bewegen sich mit Ausnahme der Geschäftsgebäude zwischen 36 und 42 Prozent. Dies sind im interkommunalen Vergleich niedrige Werte. Bei den Geschäftsgebäuden ist auf die Besonderheit hinzuweisen, dass das Rathaus und das Stadthaus A über 90 Prozent des Vermögens ausmachen. Die Restnutzungsdauer für diese beiden Gebäude liegt bei 51 bzw. 95 Prozent und damit wesentlich höher als im Durchschnitt aller Geschäftsgebäude. Der hohe durchschnittliche Anlagenabnutzungsgrad ist hier also zu relativieren.

Vermögenswerte je Einwohner in Euro 2015

Vermögensbereich	Minimum	Maximum	Mittelwert	Recklinghausen
unbebaute Grundstücke	293	1.768	997	1.241
Kinder- und Jugendeinrichtungen	0	394	108	169
Schulen	0	1.871	1.015	1.692
sonstige Bauten*	14	1.576	724	1.576

Vermögensbereich	Minimum	Maximum	Mittelwert	Recklinghausen
Abwasservermögen	0	2.260	451	1.440
Straßenvermögen**	0	3.713	2.089	3.713
Infrastrukturvermögen gesamt				5.241
Finanzanlagen	192	4.671	2.185	415

* Wohnbauten, sonstige Dienst- und Geschäftsgebäude und sonstige Bauten auf fremdem Grund und Boden

** Grund und Boden, Brücken und Tunnel sowie Straßen, Wege und Plätze

→ Feststellung

Der interkommunale Vergleich zeigt ein differenziertes Bild für die Stadt Recklinghausen. Bei den Schulen, dem Abwasser- und dem Straßenvermögen bestehen erkennbar überdurchschnittliche Vermögenswerte. Aus diesen höheren Vermögenswerten lassen sich, mit Ausnahme des gebührenfinanzierten Abwassersektors, grundsätzlich auch höhere Haushaltsbelastungen ableiten.

Der Grund für das überdurchschnittliche Abwasservermögen ist, dass die Mehrheit der Kommunen diesen Bereich aus dem Kernhaushalt ausgegliedert hat und sich daraus ein relativ niedriger interkommunaler Mittelwert ergibt. Gründe für das höchste Straßenvermögen im interkommunalen Vergleich sind unter anderem die höheren Bilanzwerte von Grund und Boden und der vergleichsweise niedrige Anlagenabnutzungsgrad.

Ursächlich für die unterdurchschnittlichen Finanzanlagen sind unter anderem der im Kernhaushalt und nicht als Sondervermögen geführte Abwassersektor und der im interkommunalen Vergleich niedrige Ausgliederungsgrad.

Finanzanlagen

Finanzanlagen in Tausend Euro

	EB 2008	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Anteile an verbundenen Unternehmen	21.131	21.131	20.291	20.291	20.448	20.648	20.673	20.709	20.709
Beteiligungen	1.045	1.045	1.047	1.047	700	700	602	562	459
Sondervermögen	2.847	2.847	2.732	2.732	2.732	2.732	2.182	2.038	2.011
Wertpapiere des Anlagevermögens	1.281	25.795	26.352	27.196	1.080	1.080	1.080	1.080	1.080
Ausleihungen	6.729	6.451	6.365	6.146	5.855	7.592	7.901	7.608	23.150
Summe Finanzanlagen	33.033	57.268	56.786	57.411	30.815	32.752	32.438	31.997	47.408
Finanzanlagen je Einwohner in Euro	274	477	477	485	266	284	281	280	415

Anteile an verbundenen Unternehmen

Die seit 2008 fast durchgängig konstanten Bilanzwerte umfassen Gesellschaften mit Anteil von jeweils 100 Prozent. Hierzu gehören die Seniorenzentrum Grulbad gGmbH, die Vestische Kultur- und Congresszentrum GmbH, die Stadtwerke Recklinghausen GmbH, die Stadtentwicklungsgesellschaft mbH, die Stadtbetriebe Recklinghausen GmbH und die Wohnungsgesellschaft GmbH.

Seniorenzentrum Grulbad gGmbH

Es sind beim Kernhaushalt Ausleihungen an das Unternehmen in Höhe von 328.000 Euro bilanziert. In den Jahren 2008 und 2009 wurden der Gesellschaft jeweils 164.000 Euro zur Liquiditätssicherung zur Verfügung gestellt. Seit 2011 verzeichnet das Seniorenzentrum Überschüsse und kann die bestehenden Verbindlichkeiten sukzessive reduzieren. Die Gesellschaft kann auf Grund ihrer Gemeinnützigkeit keine Ausschüttungen leisten. Seit dem Jahr 2014 sind keine Zuschüsse zur Finanzierung des Betriebs mehr notwendig. Die Stadt hat an die Gesellschaft Bürgschaften in Höhe von 11,4 Mio. Euro vergeben. Die Restschuld zum 31. Dezember 2015 liegt bei 7,9 Mio. Euro. Der Betrieb eines Seniorenzentrums ist keine originäre kommunale Aufgabe und sollte daher zukünftig keine Zuschüsse mehr erfordern. Es gab in der Vergangenheit Überlegungen seitens der Stadt sich von der Gesellschaft zu trennen.

Entwicklung wesentlicher Bilanz- und GuV-Daten in Tausend Euro

Kennzahl	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Eigenkapital	3	149	316	472	520	649
Verbindlichkeiten	12.258	11.764	11.258	10.821	10.349	10.083
Bilanzsumme	12.742	12.399	12.012	11.732	11.338	11.040
Jahresergebnis	-139	46	16	7	47	129

Vestisches Kultur und Congresszentrum Recklinghausen GmbH

Gegenstand und Zweck der Gesellschaft ist die Betriebsführung und Bewirtschaftung von Veranstaltungsgeländen und Veranstaltungsräumen der Stadt Recklinghausen. Zum 31. Dezember 2015 wird ein nicht durch Eigenkapital gedeckter Fehlbetrag von 72.000 Euro ausgewiesen. Die damit einhergehende bilanzielle Überschuldung wird durch ein Rangrücktrittsdarlehn der Stadt beseitigt. Dieses ist beim Kernhaushalt als Ausleihung an das Unternehmen in Höhe von rund 100.000 Euro bilanziert. Der städtische Zuschuss liegt seit 2010 in einer Spanne zwischen 1,6 und 1,9 Mio. Euro. Die Gesellschaft ist dem Risiko ausgesetzt, dass beispielsweise umfangreiche Reparaturen nicht mehr finanziert werden könnten. Die bilanzielle Überschuldung der Gesellschaft stellt grundsätzlich eine Gefahr für die Aufrechterhaltung des Geschäftsbetriebes dar. Daraus kann letztendlich auch ein Risiko für den Kernhaushalt entstehen.

Entwicklung wesentlicher Bilanz- und GuV-Daten in Tausend Euro

Kennzahl	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Eigenkapital	0	0	0	0	0	0
Verbindlichkeiten	256	282	313	309	398	262
Bilanzsumme	428	598	730	624	687	512
Jahresergebnis*	-1.890	-1.885	-1.842	-1.634	-1.633	-1.735

*vor Berücksichtigung des städtischen Zuschusses

Stadtwerke Recklinghausen GmbH

Das Kerngeschäft bezieht sich lediglich auf den Betrieb der Netzgesellschaft. Es handelt sich um eine reine Beteiligungsgesellschaft ohne operatives Geschäft. Es sind beim Kernhaushalt Ausleihungen an das Unternehmen in Höhe von 15,8 Mio. Euro bilanziert. Das Jahr 2015 war das erste Geschäftsjahr nach Gründung der Tochtergesellschaft Recklinghausen Netzgesellschaft mbH & Co.KG. Damit wurde auch gleichzeitig das Strom- und Gasnetz erworben. In Zukunft werden auch bei einer 100%igen Fremdfinanzierung positive Jahresergebnisse aufgrund der Gewinnausschüttungen der Netzgesellschaft erwartet. Andere Kommunen planen aus der Gesellschaft Gewinnabführungen für den Kernhaushalt ein. Dies ist von der Stadt nicht geplant. Mit den Erträgen der Stadtwerke sollen unter anderem die Aufwendungen für das Stadtmarketing finanziert werden.

Neben der Beteiligung an der Gesellschaft zum Betrieb des Strom- und Gasnetzes, ist ein Aufbau weiterer Geschäftsfelder beabsichtigt. Die Beteiligung an der städtischen Haushaltskonsolidierung erfolgt über ein Darlehensgeschäft mit der Stadt. Beispielsweise lagen die Zinserträge aus dem Darlehen an die Stadtwerke 2015 bei 291.000 Euro. Die damit zusammenhängenden Kreditbeschaffungskosten betragen lediglich 165.000 Euro. Die Differenz wird als Konsolidierungsbeitrag verbucht und im HSP der Stadt entsprechend ausgewiesen. Der Zinssatz für ein Darlehen zwischen der Stadt Recklinghausen und der Beteiligung ist gemäß europäischem Beihilferecht marktüblich. Er setzt sich aus dem angebotenen Zinssatz der Bank und einem Aufschlag zusammen. Die Höhe des Bankzinses wird durch eine Marktabfrage ermittelt. Für das Darlehen zwischen der Stadt und der Stadtwerke wurde sich auf ein Zinssatz von 2,9 Prozent verständigt. Dieser Zins orientierte sich an den durchschnittlichen Zinssätzen bei der Finanzierung von Netzkäufen zu dem damaligen Zeitpunkt. Angesichts des nicht gesicherten und nachrangigen Darlehens wird ein Aufschlag von mehr als 50 Basispunkten zu den üblichen Konditionen seitens der Stadt als realistisch eingeschätzt. Für weitere Geschäfte ist der Aufschlag mit 0,3 Prozent beziffert worden. Diese Höhe wird analog Punkt 4 der städtischen Beteiligungsrichtlinie angewendet. Der Aufschlag wird dabei als marktübliche Marge angenommen.

Entwicklung wesentlicher Bilanz- und GuV-Daten in Tausend Euro

Kennzahl	2013	2014	2015
Eigenkapital	64	73	201
Verbindlichkeiten	5	32	16.094
Bilanzsumme	71	119	16.365

Kennzahl	2013	2014	2015
Jahresergebnis	-11	-16	128

Stadtentwicklungsgesellschaft Recklinghausen mbh

Es sind beim Kernhaushalt Ausleihungen an das Unternehmen in Höhe von 142.000 Euro bilanziert. Die Stadt hat an die Gesellschaft Bürgschaften in Höhe von 24,0 Mio. Euro vergeben. Die Restschuld zum 31. Dezember 2015 liegt bei 11,0 Mio. Euro. Bürgschaftsprovisionen hierfür werden nicht erhoben. Der Geschäftsbesorgungsvertrag ist mit der Gesellschaft so abgeschlossen, dass die Stadt Recklinghausen die vollständige Kostenübernahme gewährleistet. Die Vermarktung der Grundstücke an der „Maybacher Heide“ wurde im Jahr 2015 abgeschlossen. Die Gesellschaft wurde inzwischen mit der Durchführung zwei weiterer Projekte beauftragt. Es handelt sich um die „Gewerbliche Mitte Recklinghausen Blumenthal“ sowie die Aufbereitung und Vermarktung des ehemaligen Geländes der Trabrennbahn.

Entwicklung wesentlicher Bilanz- und GuV-Daten in Tausend Euro

Kennzahl	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Eigenkapital	98	98	113	122	134	142
Verbindlichkeiten	17.777	12.445	14.831	14.122	13.485	13.237
Bilanzsumme	17.915	12.575	14.965	14.268	13.642	13.401
Jahresergebnis	0	0	14	10	11	8

Stadtbetriebe Recklinghausen GmbH

Der Unternehmenszweck der Gesellschaft ist der Bau und Betrieb von Tiefgaragen. Es sind beim Kernhaushalt Ausleihungen an das Unternehmen in Höhe von 2,5 Mio. Euro bilanziert. Die Stadt hat Bürgschaften in Höhe von 5,5 Mio. Euro vergeben. Die Restschuld zum 31. Dezember 2015 liegt bei 4,4 Mio. Euro. Die Stadt hat auf Grund der positiven Jahresergebnisse seit dem Jahr 2012 keine Zuschüsse im Sinne von Verlustabdeckungen mehr zahlen müssen. Die erzielten Überschüsse verbleiben zur Stärkung des Eigenkapitals in der Gesellschaft. Auf Grund der konstant positiven Jahresergebnisse sollte die Stadt Ausschüttungen an den Kernhaushalt in Erwägung ziehen. Zumindest aber sollte die Stadt Bürgschaftsprovisionen erheben. Auf diese wurde bislang verzichtet.

Entwicklung wesentlicher Bilanz- und GuV-Daten in Tausend Euro

Kennzahl	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Eigenkapital	1.428	1.484	1.618	1.754	1.938	2.121
Verbindlichkeiten	5.411	5.199	5.050	4.848	4.635	4.459
Bilanzsumme	6.921	6.696	6.694	6.629	6.586	6.610
Jahresergebnis	-121	-65	134	136	183	183

Wohnungsgesellschaft Recklinghausen mbH

Es sind beim Kernhaushalt Ausleihungen an das Unternehmen in Höhe von 14,9 Mio. Euro bilanziert. Ab 2016 erfolgt planmäßig die Tilgung des städtischen Darlehens. Die Stadt hat an die Gesellschaft Bürgschaften von 9,8 Mio. Euro vergeben. Die Restschuld zum 31. Dezember 2015 liegt bei 4,7 Mio. Euro. Die Jahresergebnisse fielen in den vergangenen Jahren unterschiedlich aus. 2015 war das Ergebnis auf Grund von einmaligen Ergebnisbelastungen und ungedeckter Personalaufwendungen defizitär. In den Jahren davor konnten die Verlustvorträge dagegen reduziert werden. Vorrangiges Ziel der Gesellschaft sollte es sein, diese in den kommenden Jahren auszugleichen. Die Ergebnisse der Gesellschaft werden jedoch auch in Zukunft durch Mietausfälle und Kapitalkosten belastet. Mittelfristig sollte die Gesellschaft Konsolidierungsbeiträge an den Kernhaushalt leisten. Auffällig sind in diesem Zusammenhang die hohen Gewinnrücklagen von 12,2 Mio. Euro bei gleichzeitig ausgewiesenen Verlustvorträgen.

Entwicklung wesentlicher Bilanz- und GuV-Daten in Tausend Euro

Kennzahl	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Eigenkapital	14.214	14.089	13.773	13.827	14.097	13.750
Verbindlichkeiten	72.473	69.571	68.113	68.014	68.763	67.407
Bilanzsumme	87.419	83.920	82.071	82.032	83.055	81.419
Jahresergebnis	-796	-125	-517	55	269	-347

Übernahme von Bürgschaften

Die Stadt Recklinghausen übernimmt unter Beachtung beihilferechtlicher Regelungen Bürgschaften zu Gunsten ihrer Eigengesellschaften. Die Stadt kann hierfür ein jährliches Entgelt (Bürgschaftsprovision) in einer Höhe von 0,3 Prozent des Bürgschaftsbetrages erheben. Sofern einzelne Gesellschaften finanzielle Unterstützung durch die Gesellschafterin Stadt erhalten, wird eine Bürgschaftsprovision nicht erhoben. Dies gilt auch dann, wenn sie überwiegend auf Weisung der Stadt unter nicht wirtschaftlichen Aspekten tätig werden. Über das Vorliegen entsprechender Voraussetzungen wird jährlich neu entschieden. 2015 hat die Stadt nahezu gänzlich auf Bürgschaftsprovisionen verzichtet. Zum 31. Dezember 2015 liegt das effektive Bürgschaftsvolumen der Stadt bei 28,6 Mio. Euro. Im Rahmen der überörtlichen Prüfung nimmt die GPA NRW keine Prüfung im Rahmen des EU-Wettbewerbs vor.

→ Empfehlung

Die Stadt Recklinghausen sollte bei der Gewährung von Bürgschaften, auch im Hinblick auf das EU-Wettbewerbsrecht, konsequent Avalprovisionen erheben. Davon auszunehmen sind die auf städtische Zuschüsse angewiesenen Gesellschaften.

Als Orientierungshilfe können die Regelungen für Landesbürgschaften dienen. Seit 2011 beträgt bei diesen das Entgelt 1,0 Prozent des Bürgschaftsbetrages. Bei Erhebung von Avalprovisionen in entsprechender Höhe könnte die Stadt ihre Erträge deutlich erhöhen.

Zuschüsse der Stadt Recklinghausen an die städtischen Unternehmen in Tausend Euro

Unternehmen	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Ruhrfestspiele Recklinghausen GmbH	1.180	1.180	1.180	1.180	1.180	1.180
WiN Emscher-Lippe Gesellschaft zur Strukturverbesserung	26	25	23	23	24	25
VCC Vestisches Cultur und Congresszentrum Recklinghausen GmbH	1.856	1.905	1.836	1.636	1.636	1.741
Stadtbetriebe Recklinghausen GmbH	200	120	0	0	0	0
Neue Philharmonie Westfalen e.V.	1.082	1.082	1.082	1.082	1.082	1.310
Seniorenzentrum Grullbad gGmbH	200	100	150	150	0	0
Gesamt	4.544	4.412	4.271	4.071	3.922	4.256

Die städtischen Zuschüsse entwickelten zwischen 2010 und 2014 rückläufig und konnten um 13,7 Prozent reduziert werden. Damit wurde seitens der Stadt der Vorgabe des Stärkungspaktgesetzes Rechnung getragen. Darin ist gem. § 6 Abs. 2 Nummer 3 vorgesehen, dass die verselbständigten Aufgabenbereiche in den Konsolidierungsprozess einzubeziehen sind. Im Jahr 2015 sind die Zuschüsse im Vergleich zum Vorjahr um 8,5 Prozent gestiegen. Ursächlich hierfür sind gestiegene Zuschüsse an die VCC und die Neue Philharmonie Westfalen. Die Stadt Recklinghausen ist mit rd. 20 Prozent an der Philharmonie beteiligt. Über die Finanzierung bzw. den Zuschuss bis 2020 haben sich die Gesellschafter geeinigt.

→ **Feststellung**

Für den Kernhaushalt der Stadt Recklinghausen bedeuten die verbundenen Unternehmen grundsätzlich Aufwendungen. Einzige Erträge ergeben sich aus der Weiterleitung von Darlehen, für die ein marktüblicher Zinssatz erhoben wird. Darüber hinaus bestehen Bürgschaften in einem erheblichen Volumen. Diesen stellen unter Berücksichtigung einer möglichen Inanspruchnahme ein haushaltswirtschaftliches Risiko dar.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Recklinghausen sollte die Konsolidierung in den verselbständigten Aufgabenbereichen weiterverfolgen. Zuschusssteigerungen wie im Jahr 2015 sind möglichst zu vermeiden. Neben Aufwandsreduzierungen sollte die Stadt auf Zahlungen von den gewinnbringenden Gesellschaften drängen.

Sondervermögen

Hierunter ist ausschließlich die eigenbetriebsähnliche Einrichtung Kommunale Servicebetriebe Recklinghausen (KSR) bilanziert. Die KSR sind in erster Linie Dienstleister für die Stadt. Im Rahmen des Stärkungspaktes haben die KSR einen Großteil der Gewinne an die Stadt abzuführen. In den Jahren 2013 bis 2021 sind Einsparungen von insgesamt 690.000 Euro jährlich im nicht gebührenfinanzierten Budget zu erbringen. In den Jahren 2013 bis 2018 sollen davon jeweils 90.000 Euro pro Jahr generiert werden. Für 2019 bis 2021 verringert sich das zusätzliche Konsolidierungsziel auf 50.000 Euro jährlich. Im Hinblick auf die zurückliegenden Jahresergebnisse ist es fraglich, ob die KSR diese zusätzlichen Konsolidierungsbeiträge erreichen kann.

Entwicklung wesentlicher Bilanz- und GuV-Daten in Tausend Euro

Kennzahl	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Eigenkapital	2.407	1.844	2.529	2.182	2.038	2.011
Verbindlichkeiten	20.356	20.261	24.314	24.753	27.251	26.425
Bilanzsumme	37.162	42.592	40.188	40.355	42.619	41.367
Jahresergebnis	747	184	869	457	230	192
Gewinnabführung	747	184	804	347	220	153

Zu den originären Aufgaben der KSR wird auf das Kapitel Gebühren verwiesen. Die Jahresergebnisse sind seit 2012 rückläufig. Damit verbunden sinken kontinuierlich die Ausschüttungen an den Kernhaushalt. Als freiwillige Leistung betreibt die KSR für die eigenen und die städtischen Mitarbeiter eine Kantine. Diese wird als Betrieb gewerblicher Art geführt und verursacht Verluste zwischen jährlich 150.000 und 200.000 Euro.

→ Empfehlung

Die Stadt sollte prüfen, inwieweit eine Reduzierung des Defizits beim Kantinenbetrieb möglich ist. Auch auf Grund der negativen Ergebnisentwicklung ist eine Verlustreduzierung in diesem Bereich anzustreben.

Wertpapiere des Anlagevermögens

Der Anteil der Wertpapiere lag zwischen Ende 2008 und 2010 deutlich höher als in den übrigen Jahren. Grund waren die im Dezember 2008 erworbenen US-Staatsanleihen (Treasuries) im Zusammenhang mit der „Cross-Border-Leas-Transaktion“. Durch den Verkauf der Treasuries im Jahr 2011 hatte sich der Anteil der Finanzanlagen wieder bei knapp 2,5 Prozent der Bilanzsumme eingestellt. Damit wurde wieder das Niveau aus der Eröffnungsbilanz erreicht.

→ Feststellung

Die Wertpapiere des Anlagevermögens werden von der Stadt Recklinghausen jedes Jahr kritisch auf ihre Werthaltigkeit überprüft. Dieses Vorgehen verschafft Transparenz und stärkt das Ziel der periodengerechten Bewertung des Vermögens gem. § 32 Absatz 1 Nummer 4 GemHVO. Das Risiko für nachfolgende Jahresergebnisse kann dadurch reduziert werden.

Ausleihungen

Die Ausleihungen verzeichnen 2015 einen sprunghaften Anstieg. Dieser resultiert aus der Darlehensvergabe der Stadt an die Stadtwerke Recklinghausen GmbH zur Finanzierung des Netzaufbaus. Die Stadt hat insgesamt drei Darlehen mit unterschiedlichen Laufzeiten aufgenommen. Die Summe der Finanzanlagen hat sich dadurch um knapp 50 Prozent erhöht. Bereits in Vorjahren sind Darlehen an städtische Beteiligungen vergeben worden. Dieses Instrument soll nach Auskunft der Stadt bei Bedarf auch zukünftig in Anspruch genommen werden. § 9 der Haushaltssatzung regelt die maximale Höhe der Kredite an Beteiligungen.

Schulden- und Finanzlage

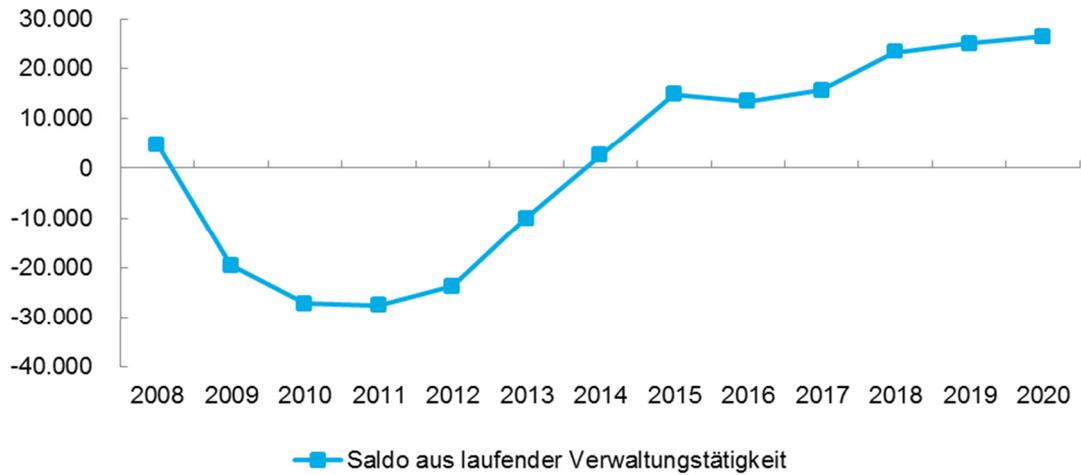
Finanzrechnung

Der Saldo aus Einzahlungen und Auszahlungen aus laufender Verwaltungstätigkeit zeigt, inwieweit die Kommune im „laufenden Geschäft“ liquide Mittel erwirtschaften kann. Diese Mittel können Kredite oder Vermögensveräußerungen für Investitionen und Darlehenstilgungen ersetzen. Ein negativer Saldo erhöht durch die erforderlichen Liquiditätskredite die Schulden.

Salden der Finanzrechnungen in Tausend Euro (IST)

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit	4.791	-19.556	-27.229	-27.602	-23.721	-10.057	2.625	14.928
+ Saldo aus Investitionstätigkeit	-36.803	2.517	-3.231	16.537	-6.934	-5.694	-6.209	-20.678
= Finanzmittelüberschuss /-fehlbetrag	-32.012	-17.039	-30.460	-11.065	-30.655	-15.751	-3.584	-5.750
+ Saldo aus Finanzierungstätigkeit	59.675	8.326	23.804	16.171	29.469	18.417	4.723	839
= Änderung des Bestandes an eigenen Finanzmitteln	27.663	-8.713	-6.656	5.106	-1.185	2.666	1.139	-4.910
+ Anfangsbestand an Finanzmitteln	-41.126	12.305	4.137	5.175	6.063	6.134	7.294	5.592
+ Änderung des Bestandes an fremden Finanzmitteln	-1.570	312	5.036	-4.405	1.495	-1.394	-2.864	-31
= Liquide Mittel	-15.033	3.903	2.517	5.876	6.373	7.405	5.569	651

Entwicklung des Saldos der Ein- und Auszahlungen aus laufender Verwaltungstätigkeit in Tausend Euro



Bis 2015 Istwerte, ab 2016 Planwerte

→ **Feststellung**

Die Stadt Recklinghausen konnte 2008, 2014 und 2015 einen positiven Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit erwirtschaften. In den Jahresabschlüssen 2009 bis 2013 war der Saldo erheblich defizitär. Im Durchschnitt aller Jahre zwischen 2008 und 2015 war der Saldo mit -10,7 Mio. Euro äußerst negativ. Ohne den im Kernhaushalt geführten Abwassersektor wäre das Resultat nochmals deutlich schlechter ausgefallen.

Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit je Einwohner in Euro im interkommunalen Vergleich 2015

Recklinghausen	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
131	-261	212	51	7	65	131	17

Die Stadt Recklinghausen gehört 2015 zu dem Viertel der Vergleichskommunen mit dem höchsten Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit je Einwohner. Bis 2014 hatte die Stadt interkommunal noch weit unterdurchschnittliche Salden erwirtschaftet. Im Durchschnitt der Jahre 2008 bis 2015 lag der Wert bei -92 Euro je Einwohner.

Schulden

Die Verbindlichkeiten gehören wie die Rückstellungen und Sonderposten für den Gebührenaussgleich wirtschaftlich zu den Schulden. Die folgende Übersicht zeigt die Entwicklung der Schulden im Kernhaushalt:

Schulden in Tausend Euro beziehungsweise je Einwohner in Euro

	EB 2008	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Anleihen	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Verbindlichkeiten aus Krediten für Investitionen	212.333	238.371	231.577	238.457	207.739	215.433	219.205	221.048	242.468
Verbindlichkeiten aus Krediten zur Liquiditätssiche- rung	165.762	183.064	197.100	219.300	266.603	289.703	304.303	307.703	289.500
Verbindlichkeiten aus Vorgängen, die Kreditaufnah- men wirtschaftlich gleichkommen	429	412	0	0	2.987	5.616	5.320	5.122	5.014
Verbindlichkeiten aus Lieferungen und Leistungen	6.773	9.766	7.310	11.096	14.501	12.759	12.204	11.956	8.923
Verbindlichkeiten aus Transferleis- tungen	42	322	448	1.223	1.762	604	710	1.547	278
Sonstige Verbind- lichkeiten (bis Jahresergeb- nis 2012 inkl. Erhaltene Anzahl- ungen)	15.176	33.206	37.101	39.770	29.770	12.297	12.159	12.006	11.930
Erhaltene Anzahlungen (ab Jahresergebnis 2012)	0	0	0	0	0	9.485	7.711	8.661	10.676
Verbindlichkei- ten gesamt	400.516	465.142	473.535	509.846	523.362	545.898	561.612	568.043	568.789
Rückstellungen	179.318	206.932	209.576	200.660	198.232	201.039	203.593	208.866	214.690
Sonderposten für den Gebühren- ausgleich	1.618	973	1.648	2.643	1.882	1.753	2.110	2.191	1.462
Schulden gesamt	581.452	673.047	684.759	713.149	723.476	748.690	767.315	779.101	784.940
davon Verbind- lichkeiten in Euro je Einwohner	3.323	3.874	3.978	4.307	4.525	4.731	4.870	4.976	4.975

Die Verbindlichkeiten aus Investitionskrediten schwankten erheblich. Im Eckjahresvergleich ist ein Anstieg von 11,4 Prozent beziehungsweise 30,1 Mio. Euro zu verzeichnen. Hierbei ist zu berücksichtigen, dass der Bereich Stadtentwässerung im Kernhaushalt geführt wird. Bei den Kommunen werden in regelmäßigen Abständen beachtliche Investitionen im Abwassersektor durchgeführt. Diese werden vielfach anteilig kreditfinanziert und führen zu steigenden Kreditverbindlichkeiten. Des Weiteren sind 2015 Darlehen von 15,8 Mio. Euro an die Stadtwerke weitergeleitet worden. Die erheblichen Differenzen 2008 und 2011 resultieren aus dem Kauf bzw.

Verkauf der US-Treasuries im Zusammenhang mit der „Cross-Border-Lease“-Transaktion (siehe Ausführungen im Kapitel Wertpapiere des Anlagevermögens).

Die Stadt Recklinghausen war wegen der unzureichenden eigenen Liquiditätsausstattung im Betrachtungszeitraum durchgängig auf Liquiditätskredite angewiesen. Zum Zeitpunkt der NKF-Umstellung 2008 bestanden bereits Verbindlichkeiten in einem deutlichen Volumen von 165,8 Mio. Euro. Diese sind dann aufgrund der vielfach unzureichenden Selbstfinanzierungskraft im Betrachtungszeitraum beachtlich angestiegen. Ende 2014 hatte sich der Bestand mit 307,7 Mio. Euro gegenüber der Eröffnungsbilanz fast verdoppelt. Mit der guten Selbstfinanzierungskraft 2015 konnte der Liquiditätskreditbestand um 18,8 Mio. Euro reduziert werden. Im Jahr 2016 wurden weitere Liquiditätskredite im Umfang von 14,5 Mio. Euro abgebaut. Bis zum Ende des Planungszeitraums wird von einem weiter abnehmenden Liquiditätskreditvolumen ausgegangen. Ende 2020 soll sich der Liquiditätskreditbestand auf ca. 180 Mio. Euro verringern. Dies setzt voraus, dass die teils optimistischen Planungen eintreffen und die konjunkturelle und gesamtwirtschaftliche Entwicklung sich nicht eintrübt.

→ **Feststellung**

Die Kreditverbindlichkeiten für Investitionen stiegen kontinuierlich an. Hierzu haben die Darlehensweitergaben an die städtischen Gesellschaften erkennbar beigetragen. Gleichzeitig stiegen die Verbindlichkeiten aus Liquiditätskrediten bis 2014 beachtlich an. Das Problem der Liquiditätskredite sind derzeit nicht die Zinsaufwendungen, sondern die beachtlichen Anstrengungen, um diese Kreditverbindlichkeiten wieder abzubauen.

Mit 4.974 Euro je Einwohner gehört die Stadt Recklinghausen bezogen auf den Kernhaushalt zu dem Viertel der Vergleichskommunen mit den höchsten Verbindlichkeiten. Der Mittelwert von 3.298 Euro je Einwohner wird um rd. 50 Prozent überschritten.

Verbindlichkeiten

Kennzahlen zur Finanzlage in Prozent

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Anlagendeckungsgrad 2	78,9	80,0	74,4	72,9	71,7	68,4	71,0	77,0
Liquidität 2. Grades	19,7	17,6	17,8	14,7	13,3	10,4	12,4	15,7
Dynamischer Verschuldungsgrad (in Jahren)	132,2	neg. Ergebnis	285,2	50,8				
Kurzfristige Verbindlichkeitenquote	14,0	14,1	12,7	16,7	16,3	20,3	18,9	13,1
Zinslastquote	10,3	5,7	6,6	5,6	4,5	4,0	4,1	3,9

Um den unterschiedlichen Ausgliederungsgraden Rechnung zu tragen, sind in den interkommunalen Vergleich die Verbindlichkeiten der verbundenen Unternehmen, Sondervermögen und Mehrheitsbeteiligungen einzubeziehen. Die GPA NRW nimmt hierzu die im Gesamtabchluss ausgewiesenen Verbindlichkeiten.

Gesamtverbindlichkeiten (Gesamtabschluss)

Nach dem Gesamtabschluss 2010 lagen die Gesamtverbindlichkeiten bei 615,2 Mio. Euro. Hierbei dominiert der Kernhaushalt. Er stellt 2010 mit 509,8 Mio. Euro in etwa 83 Prozent der Gesamtverbindlichkeiten. Diese Tendenz bleibt auch in den zwischenzeitlich eingebrachten Gesamtabschlüssen 2011 bis 2015 erhalten.

Gesamtverbindlichkeiten je Einwohner in Euro im interkommunalen Vergleich 2010*

Recklinghausen	Minimum	Maximum	Mittelwert**	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
5.197	1.780	6.992	3.501	2.748	3.501	4.486	17

*Vergleichsjahr 2010, da für 2015 noch nicht genügend Vergleichswerte vorliegen.

**Die Kennzahl wird zudem erheblich durch Extremwerte beeinflusst. Der (arithmetische) Mittelwert verliert daher an Aussagekraft. Die GPA NRW gibt daher als Vergleichswert den Median an.

Das Resultat der Stadt Recklinghausen ist im interkommunalen Vergleich kritisch. Die Stadt gehört 2010 zu dem Viertel der Vergleichskommunen mit den höchsten Gesamtverbindlichkeiten. Auch diese Betrachtung des Gesamtkonzerns zeigt, dass ein dringender Handlungsbedarf zur Haushaltskonsolidierung besteht. Nach dem aufgestellten Gesamtabschluss 2015 haben sich die Gesamtverbindlichkeiten je Einwohner nochmals um rd. 700 Euro auf annähernd 5.900 Euro erhöht.

Eigenkapital

Je mehr Eigenkapital eine Kommune hat, desto weiter ist sie von der gesetzlich verbotenen Überschuldung entfernt. Das Eigenkapital ist ein Gradmesser für die wirtschaftliche Situation einer Kommune. An der Entwicklung der allgemeinen Rücklage orientieren sich folgerichtig haushaltsrechtliche Regelungen zur Aufstellung eines Haushaltssicherungskonzeptes oder eines Sanierungsplanes.

Entwicklung des Eigenkapitals in Tausend Euro (IST)

	EB 2008	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Eigenkapital	422.132	363.959	335.624	295.155	251.451	207.968	174.258	157.258	155.557
Sonderposten	366.213	368.411	368.216	364.715	364.064	362.197	358.816	358.661	353.019
davon Sonderposten für Zuwendungen/Beiträge	359.747	362.601	361.743	357.259	357.379	355.613	351.937	351.580	346.679
Rückstellungen	179.318	206.932	209.576	200.660	198.232	201.039	203.593	208.866	214.690
Verbindlichkeiten	400.516	465.142	473.535	509.846	523.362	545.898	561.612	568.043	568.789

	EB 2008	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Passive Rechnungsabgrenzung	5.549	5.534	3.108	4.776	4.526	6.651	6.967	7.382	7.085
Bilanzsumme	1.373.729	1.409.978	1.390.058	1.375.152	1.341.635	1.323.753	1.305.246	1.300.142	1.299.140
Eigenkapitalquoten in Prozent									
Eigenkapitalquote 1	30,7	25,8	24,1	21,5	18,7	15,7	13,4	12,1	12,0
Eigenkapitalquote 2	56,9	51,5	50,2	47,4	45,4	42,6	40,3	39,1	38,7

Das Eigenkapital verringerte sich von 2008 bis 2015 beachtlich um 266,6 Mio. Euro. Für diese kritische Entwicklung waren maßgeblich die defizitären Jahresabschlüsse verantwortlich.

Eigenkapitalquoten 1 und 2 in Prozent 2015

Kennzahl	Recklinghausen	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
Eigenkapitalquote 1	12,0	-16,6	48,8	17,5	-1,1	12,0	42,1	17
Eigenkapitalquote 2	38,7	3,9	71,0	38,2	16,8	38,7	57,3	17

Die Stadt Recklinghausen stellt bei den Eigenkapitalquoten jeweils den Median dar. Damit ist die Eigenkapitalausstattung im interkommunalen Vergleich als durchschnittlich zu bewerten. Sehr wohl ist diese Entwicklung des permanenten Eigenkapitalverzehr bei den Vergleichskommunen kritisch zu sehen.

Ertragslage

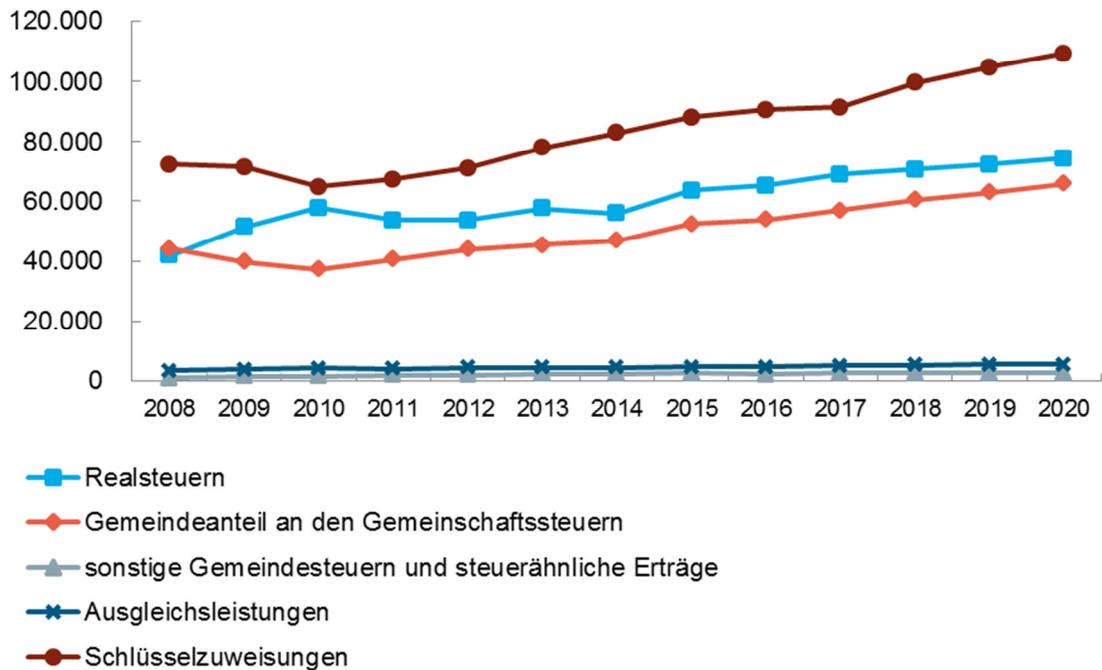
Allgemeine Deckungsmittel

Die GPA NRW versteht unter allgemeinen Deckungsmitteln

- die Realsteuereinnahmen,
- die Gemeinschaftssteuern,
- die sonstigen Steuern und steuerähnlichen Erträge,
- die Ausgleichsleistungen nach dem Familienleistungsgesetz sowie
- die Schlüsselzuweisungen.

Die Höhe der allgemeinen Deckungsmittel dient als Ausgangsbasis für die Beurteilung der Ertragskraft der geprüften Kommunen.

Allgemeine Deckungsmittel in Tausend Euro



Bis 2015 Istwerte, ab 2016 Planwerte

Die allgemeinen Deckungsmittel zeigen eine deutlich steigende Entwicklung. Insgesamt sind diese zwischen 2008 mit 162,4 Mio. Euro beachtlich auf 211,3 Mio. Euro im Jahr 2015 gestiegen. Die Stadt plant ab 2017 mit einem kontinuierlichen, weiteren Anstieg auf 257,4 Mio. Euro im Jahr 2020. Ausgehend von 2015 entspricht dies einer Steigerung von 21,8 Prozent. Wichtigster Bestandteil der allgemeinen Deckungsmittel sind in Recklinghausen die Schlüsselzuweisungen. Diese stellen sowohl 2015 als auch im Durchschnitt aller Jahre 41,7 Prozent der allgemeinen Deckungsmittel. Der Anteil der allgemeinen Deckungsmittel an den ordentlichen Erträgen betrug bei der Stadt Recklinghausen bis zu 64,2 Prozent.

Allgemeine Deckungsmittel je Einwohner in Euro im interkommunalen Vergleich 2015

Recklinghausen	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
1.848	1.337	1.955	1.603	1.509	1.636	1.665	17

Die allgemeinen Deckungsmittel der Stadt Recklinghausen zeigen eine Bandbreite zwischen 1.353 im Jahr 2008 und 1.848 Euro je Einwohner 2015. Dies entspricht einem Anstieg von 36,5 Prozent. Der Durchschnittswert der Jahre 2008 bis 2015 beträgt rund 1.536 Euro je Einwohner. Die Stadt verfügt damit durchweg über weit überdurchschnittliche allgemeine Deckungsmittel. Ursächlich sind hierfür vor allem die deutlich höheren Schlüsselzuweisungen je Einwohner. Diese fallen in Recklinghausen etwa doppelt so hoch aus wie im Durchschnitt der Vergleichskommunen. Die Stadt erreicht hier den Maximalwert.

Aufwendungen

Die ordentlichen Aufwendungen je Einwohner liegen 2015 in Recklinghausen bei 3.062 Euro. Damit stellt die Stadt den Maximalwert innerhalb der Vergleichskommunen dar. Dies gilt seit 2012. Das Volumen ist wie festgestellt auch auf Grund des im Kernhaushalt geführten Abwasserbereichs erhöht. Ohne den Abwasserbereich würden die ordentlichen Aufwendungen je Einwohner bei 2.875 Euro liegen. Auch damit würde die Stadt zum Viertel der Kommunen mit den höchsten ordentlichen Aufwendungen je Einwohner gehören. Im Bereich der ordentlichen Aufwendungen sollten neben den freiwilligen Aufgaben auch die Aufgaben im Pflichtbereich auf dem Prüfstand stehen. Diese bieten in der Regel hohe Einsparpotenziale, werden jedoch häufig im Haushaltskonsolidierungsprozess nicht ausreichend berücksichtigt. Hier geht es nicht um das „Ob“ der Aufgabenerfüllung, sondern um das „Wie“ der Leistungsgewährung und der Diskussion über das Festhalten an kommunal definierten Standards. In den Teilberichten Sicherheit und Ordnung, Schulen sowie Grünflächen werden Konsolidierungsmöglichkeiten aufgezeigt.

→ Feststellung

Die Stadt Recklinghausen hat kein Ertragsproblem, sondern ein Aufwandsproblem.

Ordentliche Aufwendungen je Einwohner in Euro im interkommunalen Vergleich 2015

Recklinghausen	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
3.062	2.139	3.062	2.607	2.415	2.608	2.775	17

Bilanzielle Abschreibungen

Die Abschreibungen sind ein wesentlicher Aufwandsposten in der Ergebnisrechnung. Die Kennzahl Abschreibungsintensität zeigt an, in welchem Umfang die Abnutzung des Anlagevermögens den Kommunalhaushalt belastet.

Den Abschreibungen stehen im Regelfall erhebliche Erträge aus der Auflösung von Sonderposten gegenüber. Die Drittfinanzierungsquote weist das prozentuale Verhältnis von Erträgen aus Sonderposten zu den Abschreibungen aus.

Ergebnisbelastung durch Abschreibungen in Tausend Euro (IST) und Kennzahlen in Prozent

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Ordentliche Aufwendungen	272.655	295.732	310.692	323.198	329.484	339.855	335.108	350.106
Abschreibungen auf Anlagevermögen	30.630	30.112	29.256	29.598	28.936	28.198	27.464	29.156
Erträge aus der Auflösung von Sonderposten	11.164	9.414	9.557	11.209	10.872	11.264	10.301	11.490
Netto-Ergebnisbelastung	19.465	20.698	19.700	18.390	18.064	16.934	17.163	17.666

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Abschreibungsintensität	11,2	10,2	9,4	9,2	8,8	8,3	8,2	8,3
Drittfinanzierungsquote	36,4	31,3	32,7	37,9	37,6	39,9	37,5	39,4

Die Abschreibungsintensität lag interkommunal in allen Jahren erkennbar über dem Mittelwert. Mit Überschreitungen von bis zu 2,0 Prozentpunkten wurde der Haushalt deutlich mehr belastet. Ohne den Abwassersektor wäre die Abschreibungsintensität erkennbar niedriger. Für 2015 beträgt sie 6,7 Prozent und liegt nur noch 0,4 Prozent oberhalb des Mittelwertes. Die Drittfinanzierungsquote war in allen Jahren weit unterdurchschnittlich mit einer Tendenz zum Minimum.

→ **Feststellung**

Der Haushalt der Stadt Recklinghausen ist im Vergleich zu anderen Kommunen deutlich höher durch Abschreibungen belastet. Erschwerend kommt hinzu, dass die Drittfinanzierungsquote vergleichsweise niedrig ist. Damit ergibt sich eine deutlich höhere Netto-Ergebnisbelastung als in den Vergleichskommunen.

→ Gebäudeportfolio

Kommunen verfügen aufgrund ihres vielfältigen Aufgabenspektrums in der Regel über ein erhebliches Gebäudevermögen. Es ist durch eine hohe Kapitalbindung gekennzeichnet und verursacht zudem erhebliche Folgekosten. Gleichwohl sind die Flächenbestände in den vergangenen Jahren erfahrungsgemäß stetig gestiegen. Die GPA NRW hinterfragt den Umfang und die Notwendigkeit des kommunalen Gebäudebestandes für die Aufgabenerledigung - insbesondere im Hinblick auf die demografischen Veränderungen. Neben den kommunalen (bilanzierten) Objekten werden auch angemietete Objekte berücksichtigt. Die Prüfung umfasst den gesamtstädtischen Immobilienbestand. Damit sind alle Gebäudeflächen des Kernhaushaltes und aller Unternehmen im Vollkonsolidierungskreis des Gesamtabschlusses zu erfassen.

Flächenverbrauch absolut nach Nutzungsarten in m² BGF

Nutzungsart	BGF absolut in m ²	BGF in m ² je 1.000 Einwohner	Anteil an der Gesamtfläche in Prozent
Schulen	272.082	2.384	41,7
Jugend	16.514	145	2,5
Sport und Freizeit	36.446	319	5,6
Verwaltung	43.175	378	6,6
Feuerwehr / Rettungsdienst	14.339	126	2,2
Kultur	68.874	603	10,6
Soziales	20.919	183	3,2
sonstige Nutzungen	180.025	1.577	27,6
Gesamtsumme	652.375	5.715	100,0

Die mit Abstand größten Flächen werden, wie bei den meisten Kommunen, im Bereich Schulen vorgehalten. Der interkommunale Vergleich zeigt in einem ersten Schritt, bei welchen Gebäudearten die Stadt Recklinghausen über größere Flächenressourcen verfügt als die Vergleichskommunen. Hohe Kennzahlenwerte sowie Gebäudearten, die andere Kommunen überwiegend nicht vorhalten, bieten Anlass für eine kritische Betrachtung. Darüber hinaus entwickelt die GPA NRW Aussagen zu Risiken und Chancen der zukünftigen Haushaltswirtschaft, die sich aus dem Gebäudeportfolio ergeben. Schulgebäude und Schulturnhallen untersucht die GPA NRW in einem gesonderten Berichtsteil (Schulen).

Interkommunaler Vergleich der Flächen nach Nutzungsarten in m² BGF je 1.000 Einwohner

Nutzungsart	Minimum	Maximum	Mittelwert	Recklinghausen
Schulen	1.533	2.384	1.964	2.384
Jugend	8	328	201	145
Sport und Freizeit	60	393	207	319
Verwaltung	194	466	314	378

Nutzungsart	Minimum	Maximum	Mittelwert	Recklinghausen
Feuerwehr / Rettungsdienst	62	270	132	126
Kultur	139	785	365	603
Soziales	43	576	181	183
sonstige Nutzungen	299	5.918	1.377	1.577
Gesamtfläche	3.410	9.666	4.741	5.715

➔ **Feststellung**

Die Stadt Recklinghausen liegt mit Gesamtflächen von 5.715 Quadratmetern Bruttogrundfläche (m² BGF) je 1.000 Einwohner deutlich über dem interkommunalen Mittelwert. Das Flächenangebot für die Nutzungsarten Schulen, Sport und Freizeit, Verwaltung, Kultur und sonstigen Nutzungen ist überdurchschnittlich.

Die Gemeindefläche, die Einwohnerzahl und die Anzahl der Ortsteile sind nennenswerte Einflussfaktoren für den Immobilienbestand. Die Stadt Recklinghausen hat mit 66 km² eine interkommunal deutlich kleinere Gemeindefläche. Der Mittelwert der großen kreisangehörigen Vergleichskommunen liegt bei etwa 97 km². Mit 18 Stadtteilen verfügt Recklinghausen über mehr Stadtteile als der Durchschnitt der Vergleichskommunen. Auf die Einwohnerzahl bezogen zählt Recklinghausen mit rd. 114.000 Einwohnern im Segment der großen kreisangehörigen Kommunen zum oberen Viertel. Diese Standortbedingungen sind bei der Analyse des Gebäudeflächenbestands der Stadt Recklinghausen zu berücksichtigen. So zeigt sich im Vergleich, dass Kommunen mit mehreren Ortsteilen vielfach Gebäude mehrfach vorhalten müssen. Hierzu zählen regelmäßig Schulen, Kindergärten und Sportanlagen. Dies trifft auf die Stadt Recklinghausen ebenfalls zu.

Die Stadt Recklinghausen vermarktet regelmäßig leerstehende bzw. aufgegebene Gebäude. Die Vermarktung von Immobilien, die nicht mehr zur Aufgabenerfüllung benötigt werden, bedeutet grundsätzlich eine nachhaltige Haushaltsentlastung. Gleichzeitig wird der Gebäudebestand an die zukünftigen Erfordernisse angepasst.

Schule

Der einwohnerbezogene Flächenverbrauch für die Schulen liegt um 21,4 Prozent über dem Mittelwert der Vergleichskommunen. Es sind in Recklinghausen 35 kommunale Schulen vorhanden. Hierbei handelt es sich um 20 Grundschulen, drei Förderschulen, drei Realschulen zwei Hauptschulen, drei Gesamtschulen, sowie fünf Gymnasien mit insgesamt rund 272.000 m² BGF. Hierbei sind die Sport- und Turnhallen inkludiert. Die Entwicklung zur inklusiven Beschulung hat dazu geführt, dass zwischenzeitlich eine Förderschule auslief. Auf Grund eines fehlenden Schulentwicklungsplanes kann der langfristige Bedarf an Schulflächen nicht zweifelsfrei nachvollzogen werden. Nach dem Prüfbericht Schulen ergeben sich erhebliche Flächenüberhänge von insgesamt rd. 47.000 m² BGF. Das bedeutet, dass langfristig diverse Objekte nicht benötigt werden. Ein Flächenpotenzial von etwa 47.000 m² BGF bedeutet ein finanzielles Potenzial von insgesamt rund 4,7 Mio. Euro jährlich. Die Gründe für die hohen Flächenüberhänge werden im Teilbericht Schulen näher erläutert. Investitionen oder Sanierungen sollten erst durchgeführt werden, wenn der langfristige Bedarf an Schulflächen in den jeweiligen Objekten nachweisbar ist. Eine nachhaltige Haushaltsentlastung ist nur dann zu erreichen, wenn die Flächenüberhänge konsequent abgebaut werden.

Jugend

Zu dieser Nutzungsart zählen vorwiegend Kindertageseinrichtungen und Jugendzentren. Die Stadt verfügt über sieben Jugendzentren und insgesamt 58 Kindertageseinrichtungen. Davon befinden sich 14 in städtischer, 29 in kirchlicher und zwölf in anderer Trägerschaft. Drei Einrichtungen werden als Elterninitiativen betrieben. Nach der Finanzierungsstruktur des Kinderbildungsgesetzes (KiBiz) haben Kommunen für eigene Einrichtungen höhere Eigenanteile zu tragen. Jedoch bestehen vielfach noch weitere Finanzierungsregelungen, nach denen Städte freiwillige Zuschüsse an andere Träger leisten. Die Stadt Recklinghausen zahlt einen vergleichsweise hohen freiwilligen Zuschuss je Platz in freier Trägerschaft. Dieser ist in den vergangenen Jahren kontinuierlich angestiegen und liegt über dem Durchschnitt der Vergleichskommunen.

Sport und Freizeit

Der Flächenverbrauch liegt deutlich über dem interkommunalen Mittelwert. Ursächlich hierfür ist unter anderem die hohe Anzahl an Flächen im Bereich Bäder. Die GPA NRW weist darauf hin, dass das Vorhalten von Schwimmbädern eine freiwillige kommunale Aufgabe darstellt. Der grundsätzliche defizitäre Bädersektor belastet die Haushalts- und Finanzsituation der Kommunen. Die Höhe der Belastungen und ihre Auswirkungen sind unterschiedlich ausgeprägt. In Recklinghausen ist der Bereich Sportstätten und Bäder dem Kernhaushalt zugeordnet. Die Defizite im Teilergebnisplan lagen seit 2010 zwischen 5,6 Mio. Euro 2015 und 8,2 Mio. Euro 2012.

Defizitentwicklung Bädersektor

	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Defizit in Tausend Euro	-2.340	-3.147	-3.334	-2.076	-2.668	-2.574
Einwohner	118.365	115.648	115.385	115.320	114.147	114.330
Defizit in Euro je Einwohner	19,77	27,21	28,89	18,00	23,37	22,51

In diesem Prüfungszyklus führt die GPA NRW keinen interkommunalen Vergleich des Bädersektors durch. Für eine Einschätzung der finanziellen Belastungen können die Umfrageergebnisse des Bundes der Steuerzahler NRW aus Juli 2011 zu Kosten und Auslastung der Schwimmbäder herangezogen werden. Danach lag im Jahr 2010 der Zuschuss je Besucher im Durchschnitt der 37 teilnehmenden Vergleichskommunen bei 7,07 Euro. Es bestand eine deutliche Bandbreite von 3,18 Euro bis 12,66 Euro. Ein daraus ermittelter Einwohnerbezug spiegelt grundsätzlich die gesamtstädtische Haushaltsbelastung wider. Die Spannweite bewegte sich zwischen 5,07 Euro und 66,00 Euro. Der Mittelwert beträgt hiernach 22,05 Euro je Einwohner. Mit 19,77 Euro je Einwohner ist die Stadt Recklinghausen durch den Bädersektor leicht unterdurchschnittlich finanziell belastet. Der geringste Zuschussbedarf von 5,07 Euro je Einwohner zeigt aber, dass andere Kommunen erkennbar weniger belastet werden. Mit Ausnahme von 2013 lag das Defizit je Einwohner in allen anderen Jahren über dem Mittelwert der Vergleichsberechnung. Damit ist bei der Stadt Recklinghausen der Bädersektor in die gesamtstädtische Haushaltskonsolidierung zwingend mit einzubeziehen.

Die GPA NRW vertritt die Rechtsauffassung, dass das Vorhalten von Schwimmbädern eine freiwillige Leistung ist. Das Schulschwimmen ist keine Pflichtaufgabe der Kommune. Die Gemeinde ist als Schulträger nicht verpflichtet, ein Hallenbad und damit auch nicht ein Freibad für

die Zwecke des Schulschwimmens zu betreiben oder für die Beförderung der Schüler zu einem Hallenbad einer anderen Gemeinde zu sorgen. Diese Rechtsauffassung wurde auf Nachfrage einer Kommune, die pflichtig am Stärkungspakt teilnimmt, Ende 2012 von der Bezirksregierung Arnsberg bestätigt. Das Ministerium für Schule und Weiterbildung teilt ebenfalls diese Auffassung. Das Ministerium hat in einem Schreiben aus 2009 dargelegt, dass sich aus § 79 SchulG NRW keine Pflicht der Gemeinde ergibt, selbst eine Schwimmhalle zu errichten oder eine bestehende Schwimmhalle weiter fortzuführen. In der Vergangenheit haben die Kommunen vielfach aus Konsolidierungsgründen und bei Sanierungsstaus ihr Bäderangebot sukzessive verringert. Hiervon waren besonders Freibäder und Lehrschwimmbecken betroffen. Für eine weitere Einschätzung der finanziellen Belastung können die Daten von Bäderuntersuchungen herangezogen werden. Nach einem Vergleich liegt der durchschnittliche Kostendeckungsgrad 2013 für Freizeitbäder bei 71,7 Prozent. Der durchschnittliche Zuschuss je Besucher beträgt 3,16 Euro.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Recklinghausen sollte zumindest in regelmäßigen Abständen an freiwilligen Wirtschaftlichkeitsvergleichen im Bädersektor teilnehmen, um Optimierungsmöglichkeiten feststellen zu können. Darüber hinaus sollte die Stadt insbesondere bei zukünftigen Sanierungs- und Investitionsentscheidungen zusätzlich berücksichtigen, dass das Vorhalten von Bädern eine freiwillige Leistung darstellt.

Neben den Schwimmbädern sind die Turnhallen ursächlich für die vergleichsweise hohen Flächen bei der Nutzungsart Sport und Freizeit. Nähere Erläuterungen hierzu finden sich im Teilbericht Schulen.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Recklinghausen sollte als Beitrag zur Haushaltskonsolidierung die Turnhallen, die zukünftig nicht für den Schulsport benötigt werden, aufgeben. Denkbar ist die Übertragung auf die nutzenden Vereine. Alternativ hierzu oder als Zwischenschritt bis zu einer Übertragung sollten die nutzenden Vereine stärker an den Aufwendungen für die Bewirtschaftung und Unterhaltung beteiligt werden.

Verwaltung

Das gesamtstädtische Flächenangebot von Recklinghausen ist um rund 20 Prozent größer als der Mittelwert der Vergleichskommunen. Neben dem Rathaus, verfügt die Stadt über weitere dezentrale Standorte. Das größte Objekt ist das Stadthaus A mit 10.387 m². Aktuell werden umfangreiche Sanierungen im Rathaus durchgeführt. Im Inneren sind es vor allem die Rohre und Leitungen, die altersbedingt erneuert werden müssen. Zudem werden Fenster ausgetauscht und die Geschossdecke gedämmt. Damit können Energieeinsparungen erzielt werden. Ein weiterer Aspekt bei den Modernisierungsarbeiten ist die Barrierefreiheit. So wird beispielsweise der Fahrstuhl bis in den dritten Stock verlängert. Hier entstehen zudem neue Räume.

Feuerwehr/Rettungsdienst

Der Flächenverbrauch von Recklinghausen liegt mit 126 m² je 1.000 Einwohner nahe dem interkommunalen Mittelwert. Es handelt sich insgesamt um eine hauptamtliche Wache und sechs Löschzüge. Das größte Objekt ist die Feuer- und Rettungswache mit rund 5.400 m². Die übrige

gen Objekte haben eine Größe zwischen 495 m² und etwa 1.637 m². Nach Inbetriebnahme der Feuer- und Rettungswache wurden die Standorte der Löschzüge Altstadt und Ost sowie der hauptamtlichen Wache zusammengelegt. Der Brandschutzbedarfsplan ist aus 2006, eine Aktualisierung ist für 2017 vorgesehen. Die Fläche hat sich 2016 durch den Verkauf der Gebäude der Feuerwehr Altstadt um rund 2.400 m² reduziert.

Kultur

Das gesamtstädtische Flächenangebot von Recklinghausen liegt rund 65 Prozent über dem Mittelwert der Vergleichskommunen. Hier kommt das hohe finanzielle Defizit des Produktbereiches Kultur und Wissenschaft ebenso zum Ausdruck. Aus dem übermäßigen Flächenangebot kann grundsätzlich eine höhere Haushaltsbelastung abgeleitet werden. Weitere Aussagen zur Haushaltsbelastung enthält der Berichtsteil Finanzanlagen. Die Angebote in städtischer Trägerschaft sind vielfältig und umfassen eine Musik- und Volkshochschule sowie Museen. Recklinghausen war Kulturhauptstadt 2010. Es finden jährlich die Ruhrfestspiele statt. Die Stadt sieht sich aus der Tradition heraus verpflichtet, zur Gestaltung des kulturellen Lebens in der Stadt in hohem Umfang beizutragen. Ferner besteht eine enge Zusammenarbeit mit dem Landesorchester NRW der neuen Philharmonie Westfalen. Die Stadt Recklinghausen bietet ihren Bürgern zudem eine Stadtbücherei mit zwei Standorten sowie eine Jugendbücherei im Willy-Brandt-Haus. Das Willy-Brandt-Haus und auch das Gebäude der Musikschule sind nach Angaben der Stadt in einem schlechten baulichen Zustand. Hierfür sind bereits Förderanträge zur Sanierung gestellt worden bzw. werden in naher Zukunft gestellt.

Soziales

Bei dieser Nutzungsart handelt es sich maßgeblich um das Seniorenzentrum Grullbad. Eine solche Einrichtung ist wie bereits dargelegt, keine originäre Aufgabe der Kommune. Weiterhin sind in den Gebäudedaten neun Flüchtlingsunterkünfte enthalten. Aufgrund der bekannten Flüchtlingsproblematik reichten die eigenen Immobilien in Recklinghausen wie bei vielen anderen Kommunen nicht mehr aus. Daher mussten 2015 zusätzliche Unterbringungsmöglichkeiten gefunden werden. Hier verfolgen die Kommunen unterschiedliche Strategien, zwischen zentraler und dezentraler Unterbringung und der Anmietung oder dem Erwerb von Objekten. Die Stadt schaffte dezentrale Unterbringungsmöglichkeiten in Häusern, Wohnungen sowie in Containern. 2015 hat die Verwaltung rd. 200 Personen in Wohnungen vermitteln können. Aktuell leben rd. 2.500 Flüchtlinge in Recklinghausen, davon etwa 650 in Gemeinschaftsunterkünften.

Sonstige Nutzungen

Die hier enthaltenen Flächen umfassen im Wesentlichen die Objekte der Wohnungsbaugesellschaft Recklinghausen. Die Wohnraumversorgung ist grundsätzlich keine originäre kommunale Aufgabe, erst Recht keine Pflichtaufgabe. Jedoch wird die kommunale Beteiligung an einer solchen Gesellschaft vielfach nachvollziehbar damit begründet, dass die Stadt hierdurch Einfluss auf die Entwicklung ihrer Kommune (Stadtentwicklung etc.) hat. Auch aus diesen Gründen werden solche Beteiligungen vielfach weiterhin gehalten und daher nicht verkauft. Etwa die Hälfte der Vergleichskommunen hat eine Wohnungsbaugesellschaft im Vollkonsolidierungskreis

oder weist hohe Wohnungsbestände im Kernhaushalt auf. Dadurch ergeben sich die erheblichen Unterschiede bei den Flächen.

→ **Feststellung**

Die Stadt Recklinghausen sollte ihren gesamtstädtischen Immobilienbestand grundsätzlich an den kommunalen, pflichtigen Aufgaben ausrichten. Damit wären vielfach Vermarktungen der nicht zur Aufgabenerfüllung erforderlichen Objekte verbunden.

Von einer Vermarktung kann sicherlich im Einzelfall abgesehen werden, insbesondere wenn mit einem Objekt aus Vollkostensicht Überschüsse erzielt werden.

→ **Empfehlung**

Die Wohnraumversorgung ist grundsätzlich keine originäre Aufgabe einer Kommune. Vor diesem Hintergrund sollte die Stadt kritisch prüfen, ob dieser beachtliche Immobilienbestand noch vorgehalten werden soll.

Die Stadt verfolgt mit dem Vorhalten des Wohnungsbestandes unter anderem das Ziel, dass einzelnen Bevölkerungsgruppen weiterhin ein bezahlbarer Wohnraum zur Verfügung steht. Sie will dabei zudem Fehlentwicklungen vermeiden, die in einzelnen Regionen auch durch den Verkauf von kommunalen Immobilien entstanden sind. Aufgrund der bestehenden Flüchtlingssituation ist es geboten, vorerst die weitere Entwicklung in diesem Bereich abzuwarten. Einzelne Wohngebäude könnten auch zukünftig für die Unterbringung von Flüchtlingen genutzt werden. Nachhaltige, deutliche Haushaltsentlastungen sind vielfach nur zu erreichen, wenn der Immobilienbestand des freiwilligen Aufgabensektors fühlbar reduziert wird. Neben einem Verkauf sind auch eigentumsrechtliche Übertragung von Begegnungs- und Sportstätten an Vereine möglich.

Portfoliomanagement

Das Gebäudemanagement der Stadt Recklinghausen ist zentralisiert. Es ist im Fachbereich Gebäudewirtschaft angesiedelt. Das Gebäudemanagement besitzt offenkundig die erforderliche Gesamtübersicht über alle Gebäude sowie deren Zustand. Auf Grund der konzentrierten Datenaufbereitung besteht die Möglichkeit alle gebäudebezogenen Kosten im Einzelfall zusammenzustellen. Im Falle einer Nutzungsaufgabe kann das Einsparpotenzial damit standortbezogen benannt werden.

→ Kontakt

Gemeindeprüfungsanstalt Nordrhein-Westfalen

Heinrichstraße 1, 44623 Herne

Postfach 10 18 79, 44608 Herne

t 0 23 23/14 80-0

f 0 23 23/14 80-333

e info@gpa.nrw.de

i www.gpa.nrw.de

ÜBERÖRTLICHE PRÜFUNG

*Personalwirtschaft und
Demografie der Stadt
Recklinghausen im Jahr
2017*

INHALTSVERZEICHNIS

→ Inhalte, Ziele und Methodik	3
→ Personalwirtschaftliches Handeln	4
Verwaltungsorganisation	4
Altersstruktur und Fluktuation	6
Personalbedarf planen	7
Wissensbewahrung	8

→ Inhalte, Ziele und Methodik

Im Handlungsfeld Personalwirtschaft und Demografie prüft die GPA NRW, ob sich die Kommunen aus personalwirtschaftlicher Sicht ausreichend mit den demografischen Folgen beschäftigen. Fraglich ist beispielsweise, ob bereits eine systematische Strategie vorhanden ist, dieses Thema zu bewältigen. Hierzu wertet die GPA NRW ein standardisiertes Interview zu den wesentlichen demografischen Handlungsfeldern des Personalmanagements aus.

→ Personalwirtschaftliches Handeln

Personalwirtschaftliches Handeln wirkt im Hinblick auf die demografische Entwicklung in zwei Richtungen:

- nach außen durch Aufgabenanalyse, Aufgabenkritik und Aufgabenorganisation sowie
- nach innen durch Analyse der Verwaltungsorganisation und personalwirtschaftlicher Aspekte.

In der öffentlichen Verwaltung scheidet vermehrt Personal altersbedingt aus, Nachwuchskräfte sind schwieriger zu gewinnen. Außerdem muss das kommunale Leistungsangebot an die künftige Bevölkerung angepasst werden. Aufgaben ändern sich, entfallen oder kommen hinzu. Deshalb ist eine strukturierte Aufgabenanalyse und Aufgabenplanung notwendig. Auf dieser Basis sollten die Kommunen anschließend organisatorische und personalwirtschaftliche Prozesse einleiten.

Die Stadt Recklinghausen hat während der Prüfung den bearbeiteten Fragebogen erhalten. Aus Sicht der GPA NRW ergeben sich für die Stadt Recklinghausen folgende Optimierungs- bzw. Handlungsmöglichkeiten:

Verwaltungsorganisation

Der demografische Wandel bringt eine Vielzahl von Aufgabenverschiebungen mit sich. Durch die sich abzeichnenden Personalfluktuationen müssen die Verwaltungen ablauf- und aufbauorganisatorische Prozesse regelmäßig anpassen. Gleichzeitig müssen sie künftig mit weniger Personal auskommen. Daher ist es wichtig, dass die Kommunen ablauforganisatorisch wenige Schnittstellen und somit kurze Prozesslaufzeiten erreichen.

Die Verwaltungsorganisation der Stadt Recklinghausen ist in vier Dezernate gegliedert. Drei Dezernate sind den Beigeordneten, eines direkt dem Bürgermeister unterstellt. Bis ins Jahr 2016 verfügte die Stadt noch über fünf Dezernate.

→ **Feststellung**

Die Stadt Recklinghausen verfügt in der Verwaltungsorganisation über eine schlanke Gliederungsbreite.

In der Gliederungstiefe hält die Stadt mit den Beigeordneten, der Fachbereichs- und Abteilungsebene sowie teilweise noch der Sachgebietsebene drei bzw. vier Hierarchieebenen vor. Die GPA NRW hält für Kommunen dieser Größenordnung grundsätzlich eine Gliederungstiefe von drei Ebenen für ausreichend.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Recklinghausen sollte sich auf insgesamt drei Hierarchieebenen beschränken. Hierdurch kann sie Synergieeffekte bei Reibungsverlusten erzielen.

Bei der Reduzierung von fünf auf vier Dezernate wurde das aufgelöste Dezernat auf die anderen Dezernate aufgeteilt. Die GPA NRW hält grundsätzlich eine Aufteilung der Dezernate nach

innerer Verwaltung, den Bürgerdiensten und dem Baubereich für sinnvoll. Dies ist in Recklinghausen noch nicht erkennbar. Die innere Verwaltung verteilt sich über das Dezernat Bürgermeister und das Dezernat II, die Bürgerdienste über die Dezernate Bürgermeister (Kultur), I und II sowie dem Baubereich im Dezernat III.

Zum 01.01.2017 wurde der Bereich Feuerwehr zu einem eigenen Fachbereich (37) im Dezernat II mit eigener Leitung ausgegliedert. Zum 18. April 2017 legte die Stadt den Fachbereich 30 mit dem Fachbereich 10 zusammen. Hier spart die Stadt eine Fachbereichsleitungsstelle ein.

Die Stadt arbeitet zudem mit flexiblen Organisationsmodellen wie Projektgruppen. Projektgruppen ermöglichen den dezernats- bzw. fachbereichsübergreifenden Austausch der Mitarbeiter. Im Zeitpunkt der Prüfung laufen in Recklinghausen 23 dezernats- bzw. fachbereichsübergreifende Projekte. Beispiele sind

- Wahlen,
- Rathaussanierung (auch mit externer Unterstützung) und
- Lenkungsgruppe Flüchtlinge,
- Konjunkturpaket III,
- Gute Schule 2020,
- Integriertes Stadtentwicklungskonzept Hillerheide und
- Klimaschutz macht Schule.

→ **Feststellung**

Die Stadt Recklinghausen reagiert mit Projektgruppen flexibel auf die sich ändernden Aufgabenstellungen.

Die Verwaltungen müssen in den nächsten Jahren verstärkt flexibel mit dem vorhandenen Personal auf Aufgabenveränderungen reagieren. Dies erfordert neben einer stetigen Optimierung der Ablauforganisation auch entsprechende Kompetenzen der Mitarbeiter. Anforderungsprofile für jede Stelle bringen die benötigten fachlichen Qualifikationen und sozialen Fähigkeiten mit der benötigten Flexibilität in Einklang. Anforderungsprofile bieten daher eine solide Grundlage für

- Stellenausschreibungen / Mitarbeiterauswahl,
- Beförderungen und die damit verbundenen Leistungsbeurteilungen sowie
- daraus abzuleitende Personalentwicklungsmaßnahmen.

Anforderungsprofile schränken den Bewerberkreis effektiv ein und reduzieren somit den Verwaltungsaufwand. Die Stadt Recklinghausen schreibt seit 2008 frei werdende Stellen nur noch mit Anforderungsprofil aus. Sie liegen somit zwar noch nicht flächendeckend, aber schon in hoher Zahl vor. Damit einhergehend möchte die Stadt den Stellenplan allen Mitarbeitern elektronisch zugänglich machen. Ziel soll es sein, dass jeder Mitarbeiter sehen kann, wann welche Stelle frei wird. Über dieses Tool sollen dann auch die Anforderungsprofile abrufbar sein.

→ **Feststellung**

Die Zugriffsmöglichkeit aller Mitarbeiter auf den Stellenplan und die Anforderungsprofile erhöht die Transparenz zwischen Personalverwaltung und Mitarbeitern.

Altersstruktur und Fluktuation

Eine Altersstruktur- und Fluktuationsprognose gibt Auskunft darüber, wie sich die Beschäftigten auf die unterschiedlichen Altersgruppen verteilen und wie viele Mitarbeiter die Stadt zeitnah verlassen. Der GPA NRW ist dabei bewusst, dass neben der altersbedingten Fluktuation zahlreiche weitere Gründe zu einem Ausscheiden aus der Verwaltung führen. Insbesondere gibt auch das Alter der ausscheidenden Mitarbeiter darüber Auskunft, mit welchem Prozentanteil und mit welchem Durchschnittsalter die Mitarbeiter die Verwaltung vor dem altersbedingten Ausscheiden verlassen. Aufgrund des demografischen Wandels sind Altersstrukturanalysen und Fluktuationsprognosen wichtige Instrumente für das Personalmanagement einer Organisation.

Die Stadt Recklinghausen fährt regelmäßig Auswertungen nach allen relevanten Inhalten. Diese Auswertungen werden in einer Datei gespeichert. Bis vor rund drei Jahren hat die Stadt die hieraus gewonnenen Informationen in einen Personal- und Organisationsbericht implementiert und somit für jeden Mitarbeiter nachvollziehbar dokumentiert. Aufgrund des zeitlich notwendigen Umfangs für die Erstellung des Organisationsberichtes hat sich die Stadt entschlossen, diesen nicht fortzuschreiben. Begründet wird dies damit, dass die Stadt für die pflichtige Erstellung des Frauenförderplans bereits ähnliche Analysen durchführt. Insofern beschränkt sich die Stadt auf die gefahrenen Auswertungen zur Fluktuation. Diese hat die Stadt derzeit bis 2030 im Blick. Tiefergehende Analysen erstellt die Stadt für einen Zeitraum von zwei bis fünf Jahren.

→ **Feststellung**

Der Stadt Recklinghausen liegen alle relevanten Altersstruktur- und Fluktuationsprognosen in einer Auswertedatei vor.

Darüber hinaus führt die Stadt regelmäßig Fluktuations- und Zielgespräche mit den Fachbereichsleitern. Auf diese Weise erhält sie ein aktualisiertes Bild über alle Aufgabenfelder der Verwaltung. Sofern sich hieraus Erkenntnisse über ein vorzeitiges Ausscheiden ergeben (vorgezogene Rente, geplanter interner Wechsel, geplante externe Fluktuation etc.), dokumentiert die Stadt dies entsprechend und berücksichtigt es bei den Planungen. Auch Aufwandsverschiebungen durch gesetzliche Änderungen bezieht Recklinghausen hier in die Betrachtung mit ein.

→ **Feststellung**

Über regelmäßige Zielgespräche mit allen Fachbereichen stellt die Stadt die Aktualität der im Personalmanagement bekannten anstehenden Fluktuationen sicher.

Insgesamt hat die Stadt Recklinghausen aufgrund ihrer Analysen festgestellt, dass die sonstigen Fluktuationen (Dienstherren- bzw. Arbeitgeberwechsel) in den letzten Jahren gestiegen sind.

Personalbedarf planen

Eine Personalbedarfsplanung liefert dem Personalmanagement Kenntnisse über den mittel- bis langfristigen Personalbedarf in allen relevanten Berufsgruppen. Hierzu müssen die Kommunen Veränderungen im Verwaltungsablauf und im IT-Einsatz sowie den damit einhergehenden Zeitersparnissen im Blick halten. Dies gilt auch für Veränderungen im Aufgabenportfolio, die beispielsweise durch Gesetzesänderung oder Aufgabenentwicklung auftreten können. Sie beeinflussen die künftig zu erfüllenden Aufgaben. Im Anschluss daran lässt sich der qualitative und quantitative Personalbedarf ermitteln. Gleichzeitig kann die Stadt hieraus auch die Zahl der in den nächsten Jahren benötigten Auszubildenden ableiten und festlegen.

Die Stadt Recklinghausen greift bei der Personalbedarfsplanung auf die Daten aus der Fachanwendung im Personalbereich zurück. Außerdem fließen auch die Erkenntnisse aus den vorher beschriebenen Zielgesprächen mit den Fachbereichen in die Personalbedarfsplanung mit ein. In den Stammdaten kann sie jedoch nicht nach Berufsgruppen filtern. Der Berufsschlüssel ist nicht in der Fachsoftware hinterlegt. Aus diesem Grunde verwendet die Stadt eine Unterteilung in

- Verwaltung,
- Techniker und
- Sozialarbeiter.

Daraus gewinnt sie Erkenntnisse darüber, welche Berufsgruppe Recklinghausen in den nächsten Jahren verstärkt benötigt. Angelehnt hieran überprüft die Stadt auf Grundlage des Haushaltssanierungsplans auch, ob sie die frei werdenden Stellen überhaupt wieder besetzen muss. Sofern Aufgaben entfallen oder anders verteilt werden können, spart die Stadt die entsprechenden Stellen ein. Darüber hinaus nimmt sie auch regelmäßig die Entwicklung der Fehlzeiten in den Fokus.

→ **Feststellung**

Die regelmäßige Aufgabenkritik der Stadt Recklinghausen ist ein wichtiger Baustein einer zielgerichteten Personalbedarfsplanung.

Aus den weiterhin verbleibenden Stellen leitet sie auch die benötigte Anzahl an neuen Auszubildenden innerhalb der Verwaltung ab. Allerdings steht der Stadt aufgrund der Haushaltslage bei der Vergabe der Ausbildungsplätze der Haushaltssanierungsplan im Wege. Auf dieser Grundlage bildet die Stadt Recklinghausen derzeit jährlich nur zwei Auszubildende im gehobenen Dienst und zwei Auszubildende im mittleren Dienst aus. Die weiteren Ausbildungsplätze liegen im manuellen Bereich. Hier bildet die Stadt teilweise über Bedarf aus. In der Ausbildungsplatzquote liegt die Stadt mit 4,35 Prozent über dem Mittelwert (3,52 Prozent). Aus ihrer eigenen Personalbedarfsplanung heraus ergibt sich, dass die Stadt eigentlich mehr ausbilden müsste. Sie hat jedoch im Haushaltssanierungsplan festgelegt, dass sie nicht über der zuvor beschriebenen Anzahl ausbildet. Gleichzeitig beklagt die Stadt aber auch, dass sie in letzter Zeit einige junge Mitarbeiter an andere Arbeitgeber verloren hat. Außerdem hat sie festgestellt, dass auf dem Arbeitsmarkt nicht mehr so viele Verwaltungskräfte verfügbar sind, wie Recklinghausen benötigt. Insofern stellt die Stadt Recklinghausen verstärkt auch Mitarbeiter mit berufs-fremden aber weitestgehend vergleichbaren Berufsabschlüssen ein, damit sie die anfallenden Aufgaben erledigen kann.

Wissensbewahrung

Mit dem ausscheidenden Personal verlassen viele Fachkräfte die Stadt Recklinghausen in den nächsten Jahren. Mit diesen Fachkräften verliert die Verwaltung einen erheblichen Teil des vorhandenen Wissens. Die Stadt sollte daher versuchen, den Wissensverlust zu reduzieren.

Die Aufgabe des Wissensmanagements ist sehr umfangreich. Sie umfasst nicht nur den demografischen Wandel, sondern auch das Organisations- und Informationsmanagement. Ziel sollte es daher sein, das vorhandene Wissen strukturiert zu erfassen und somit an jüngere Generationen weiter zu geben.

In Recklinghausen gibt es noch kein strukturiertes Verfahren zur Bewahrung des in der Verwaltung vorhandenen Wissens. Verlässt ein Mitarbeiter die Verwaltung, geht automatisch auch sein vorhandenes Wissen für die Verwaltung verloren. Hierdurch entstehen der Stadt regelmäßig höhere Kosten. Neue Mitarbeiter müssen sich das verloren gegangene Wissen über eine entsprechend hohe Anzahl an Schulungen und Fortbildungen oder im Selbststudium neu erarbeiten. Aufgrund einer Gesetzesänderung werden einige Mitarbeiter unter bestimmten Voraussetzungen die „Rente mit 63 Jahren“ beantragen. Dies führt übergangsweise zu einem noch stärkeren und teilweise erst kurzfristig vorhersehbaren Wissensverlust.

Hier kann die Stadt Recklinghausen durch den Einsatz neuer Instrumente gegensteuern. Die Stadt Recklinghausen setzt derzeit auf das Projekt „IntraKomp“. Dieses wird von der FOM Essen und der Universität Magdeburg durchgeführt. Diese wollen ein strukturiertes Verfahren zum Wissenstransfer aufbauen. Schwerpunkte liegen auf den Gebieten Kompetenzfeststellung und Wissenstransfer. Das Projekt ist für die Dauer von drei Jahren ausgelegt. Es endet gegen Ende des Jahres 2018. Die Stadt Recklinghausen hofft, hierdurch ein strukturiertes Verfahren implementieren zu können.

→ Empfehlung

Die Stadt sollte positive Erkenntnisse zum Ende des Projektes „IntraKomp“ zeitnah unter Vorschaltung einer Wirtschaftlichkeitsprüfung umsetzen.

Darüber hinaus ist die Stadt Recklinghausen auch dazu übergegangen, frei werdende Stellen frühzeitig auszuschreiben. Damit findet teilweise ein interner Wissenstransfer statt. Eine temporäre Doppelbesetzung kommt für die Stadt Recklinghausen allerdings aufgrund der Haushaltslage nicht in Betracht. Die Stadt erprobt im Rahmen des Projektes „IntraKomp“ sog. „Triadengespräche“. Hier setzen sich der „Experte“ (bisheriger Stelleninhaber, der „Novize“ (neuer Stelleninhaber) und ein Moderator zusammen. Die Gespräche sollen nach Projektende regelmäßig stattfinden und dauern jeweils rund zwei Stunden. Der Experte bereitet diese Gespräche entsprechend vor und berichtet in dieser Zeit über ein spezielles Schwerpunktthema seines Aufgabebereiches. Nach Auskunft der Stadt wird dies positiv angenommen.

→ Feststellung

Durch Triadengespräche erzielt die Stadt Recklinghausen teilweise einen Wissenstransfer bei Stellenwechseln. Hierdurch kann sie das Volumen des abgehenden Wissens reduzieren.

Neben diesen Triadengesprächen ist es aus Sicht der GPA NRW wichtig, ein strukturiertes Verfahren zur Bewahrung von Wissen zu implementieren. Auf dieses Wissen sollen alle Mitarbeiter schnell und unkompliziert zugreifen können. Insbesondere die Nachrücker auf zwischenzeitlich unbesetzten Stellen können hiervon profitieren.

→ **Empfehlung**

Um Erfahrungswissen systematisch zu bewahren, sollte die Stadt Recklinghausen ein Konzept zur Wissensbewahrung und –verteilung erstellen.

Die Privatwirtschaft hat mittlerweile viele Möglichkeiten dafür geschaffen, Wissen langfristig zu erhalten. Insbesondere bietet sich dazu die Nutzung eines Dokumentenmanagementsystems an. In einem Dokumentenmanagementsystem können alle Mitarbeiter schnell auf das Wissen zugreifen, welches sie benötigen. Es macht Wissen strukturiert und einheitlich auffindbar. In E-Akten können Mitarbeiter mittels Schlagwörtern suchen, ohne dass sie ganze Akten lesen müssen. Hierdurch beschleunigen sich auch Bearbeitungen im Vertretungsfall und die Einarbeitung neuer Kollegen.

In Recklinghausen befindet sich ein Dokumentenmanagementsystem im Aufbau. Die Stadt bildet über das Dokumentenmanagementsystem den gesamten Rechnungs- und Vergabeworkflow für den Bereich VOL ab. Die VOB-Vergaben will die Stadt kurzfristig ebenfalls mit in den Workflow aufnehmen. Die Fachbereiche 15 und 30 sind bereits vollständig an die e-Akte angeschlossen. In den Fachbereichen 10 und 20 sind einzelne Abteilungen bzw. Sachgebiete ebenfalls angeschlossen. Als nächstes will die Stadt auch den Fachbereich 40 und den Ausländerbereich im Fachbereich 31 anschließen. Die Stadt plant, dies nun sukzessive in allen Bereichen der Verwaltung einzuführen.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Recklinghausen sollte den Bereich Wissensmanagement verstärkt in den Fokus nehmen. Alle Aufgabenbereiche sollten das Dokumentenmanagementsystem und die e-Akte zeitnah in Betrieb nehmen.

→ Kontakt

Gemeindeprüfungsanstalt Nordrhein-Westfalen

Heinrichstraße 1, 44623 Herne

Postfach 10 18 79, 44608 Herne

t 0 23 23/14 80-0

f 0 23 23/14 80-333

e info@gpa.nrw.de

i www.gpa.nrw.de

ÜBERÖRTLICHE PRÜFUNG

*Sicherheit und Ordnung der
Stadt Recklinghausen im
Jahr 2017*

INHALTSVERZEICHNIS

→ Inhalte, Ziele und Methodik	3
→ Einwohnermeldeaufgaben	4
→ Personenstandswesen	9
→ Gewerbe- und Gaststättenangelegenheiten	13
→ Gesamtbetrachtung Sicherheit und Ordnung	20
→ Anlage: Gewichtung der Fallzahlen	22

→ Inhalte, Ziele und Methodik

Die GPA NRW prüft innerhalb des Produktbereiches Sicherheit und Ordnung folgende Handlungsfelder:

- Einwohnermeldeaufgaben,
- Personenstandswesen und
- Gewerbe- und Gaststättenangelegenheiten.

Ziel der GPA NRW ist es, auf Steuerungs- und Optimierungspotenziale hinzuweisen. Leistungsbezogene Kennzahlen sind dabei Indikator im Hinblick auf eine angemessene Stellenausstattung. Auf der Basis von Benchmarks ermittelt die GPA NRW Potenziale. Der interkommunale Vergleich und die Potenzialausweisung helfen den Kommunen, Prioritäten für mögliche Veränderungs- und Entwicklungsprozesse zu setzen.

Dafür vergleicht und analysiert die GPA NRW den jeweiligen Personaleinsatz und die erbrachten Leistungsmengen. Strukturierte Interviews unterstützen die Analyse. In jedem Handlungsfeld vergleicht die GPA NRW erst die Kennzahl Personalaufwendungen je Fall interkommunal. Danach vergleichen wir den Personaleinsatz in der Sachbearbeitung auf Basis von Leistungskennzahlen. Weitere Kennzahlen wie der Deckungsgrad der Personalaufwendungen und Fallintensitäten können die Prüfung ergänzen. Für die Ermittlung der Personalaufwendungen legt die GPA NRW Durchschnittswerte¹ zugrunde. Die Fallzahlen gewichten wir, um den unterschiedlichen Bearbeitungszeiten Rechnung zu tragen. In den Tabellen am Ende des Teilberichts ist dargestellt, wie die GPA NRW die Gewichtung berechnet.

Die Aufgaben der großen kreisangehörigen Kommunen in den betrachteten Handlungsfeldern sind grundsätzlich identisch. Die GPA NRW definiert die untersuchten Aufgaben, so dass die Vergleichskommunen ihr Personal, die Fallzahlen und ihre Erträge unabhängig von der bestehenden Organisationsstruktur zuordnen können. Das Personal wird dabei entsprechend der GPA-Definitionen getrennt nach Sachbearbeitung und Overhead erfasst. So konzentriert sich der Leistungsvergleich auf die Sachbearbeitung und wird nicht durch Overheadtätigkeiten verfälscht.

Auch Besonderheiten der Kommune wie spezielle Ansprüche und individuelle Standards können den Personaleinsatz prägen. Organisationsbetrachtungen oder Überprüfungen der Stellenausstattung sollen diese bestehenden Standards kritisch analysieren. Deshalb bereinigt die GPA NRW den Stellenvergleich nicht um solche Besonderheiten. Sofern die höhere Personalausstattung das Ergebnis höherer Standards ist, müsste die Kommune daher zunächst diese Rahmenbedingungen anpassen, um den Personaleinsatz optimieren zu können. Daher ist es sinnvoll, dass die Kommune die individuellen Potenziale weiter untersucht, z. B. durch eine aufgabenkritische Betrachtung und eine analytische Stellenbemessung.

¹ Für die Kennzahlen 2015 ist Grundlage der KGSt-Bericht M19/2014 Kosten eines Arbeitsplatzes 2014/2015

→ Einwohnermeldeaufgaben

Die Einwohnermeldeaufgaben erledigte die Stadt Recklinghausen im Jahr 2015 mit 11,85 Vollzeit-Stellen in der Sachbearbeitung. Zusätzlich bildeten 0,43 Vollzeit-Stellen den Overhead.

Neben den klassischen Einwohnermeldeaufgaben bietet das Bürgerbüro der Stadt Recklinghausen noch folgende Dienstleistungen an.

- Aufenthaltsbescheinigungen,
- Fischereischeine,
- Führerscheinanträge,
- Kraftfahrzeugscheinänderungen,
- Fundsachen,
- Rundfunkbeiträge und
- Ausgabe von Sozialtickets,
- Wahlen,
- Merchandising (Verkäufe von Recklinghausen-Artikeln) und
- Rentenberatung.

Diese Aufgabenbereiche hat die GPA NRW in der Datenerhebung sorgfältig abgegrenzt. In die nachfolgende Betrachtung fließen sie nicht mit ein.

Im Vergleichsjahr 2015 berücksichtigte die GPA NRW 676.957 Euro Personalaufwendungen und 293.512 Euro Erträge. Die Bezugsgröße für die Kennzahlen sind 26.817 gewichtete Fälle. Dies entspricht 2.346 Fällen je 10.000 Einwohner. Damit liegt Recklinghausen unter dem Mittelwert (2.382 Fälle).

Personalaufwendungen je Fall Einwohnermeldeaufgaben in Euro 2015

Recklinghausen	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
25,24	17,91	42,28	26,57	22,48	26,09	28,78	27

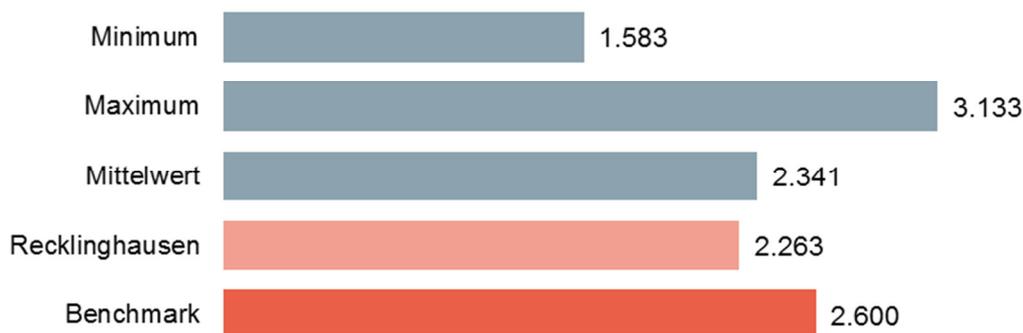
2016: 21,57 Euro (573.361 Euro Personalaufwendungen bei 26.585 Fällen)

Die Stellenwertigkeit und die Zahl der bearbeiteten Fälle beeinflussen die Personalaufwendungen je Fall. Bei den Personalaufwendungen je Vollzeit-Stelle positioniert sich die Stadt Recklinghausen mit 55.127 Euro unter dem Mittelwert (56.161 Euro) der Vergleichskommunen. Gründe hierfür liegen im geringen Overhead von 3,5 Prozent (Mittelwert 6,6 Prozent) und in der Stellen-

bewertung. In diesem Zusammenhang können jedoch keine Rückschlüsse auf die Angemessenheit der Stellenbewertung vorgenommen werden. Im interkommunalen Vergleich kann das Stellenniveau schon allein aufgrund des Zuschnitts der einzelnen Arbeitsplätze divergieren. Zur Beurteilung des Stellenniveaus ist in jedem Einzelfall eine analytische Stellenbewertung erforderlich.

Der Personalbedarf wird maßgeblich durch die Bearbeitung der An-, Um- und Abmeldungen und der Anträge für Ausweisdokumente (Personalausweis, Reisepass) beeinflusst. Die GPA NRW hat daher die folgende Leistungskennzahl entwickelt.

Fälle je Vollzeit-Stelle Einwohnermeldeaufgaben 2015



Recklinghausen	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
2.263	2.133	2.357	2.518	27

→ **Feststellung**

Gemessen am Benchmark ergibt sich im Jahr 2015 für das Einwohnermeldewesen ein rechnerisches Stellenpotenzial von 1,5 Vollzeit-Stellen.

Im Folgejahr 2016 besetzte die Stadt eine frei gewordene Stelle nicht neu. Andere Stellen wurden teilweise umverteilt oder reduziert. Die Einwohnermeldeaufgaben erledigte die Stadt Recklinghausen im Jahr 2016 mit 10,22 Vollzeit-Stellen in der Sachbearbeitung. Gleichzeitig sanken die Fallzahlen auf 26.585 gewichtete Fälle. Damit erreicht die Stadt Recklinghausen im Jahr 2016 den Benchmark. Für 2017 teilt die Stadt mit, dass sie noch eine Stelle im Bürgerbüro einspart. Dies wirkt sich teilweise ebenfalls auf den betrachteten Bereich Einwohnermeldewesen aus.

→ **Feststellung**

Aufgrund von Reduzierungen in der Sachbearbeitung ergibt sich im Einwohnermeldewesen für das Jahr 2016 trotz sinkender Fallzahlen kein rechnerisches Stellenpotenzial.

Nebenstellen im Einwohnermeldewesen hat die Stadt Recklinghausen schon seit einigen Jahren nicht mehr. Stattdessen befindet sie sich seit August 2015 in einer Pilotprojektphase zur Einführung eines sogenannten Bürgerkoffers. Dieser ermöglicht die Bearbeitung von Meldeangelegenheiten an jedem Ort im Stadtgebiet. Derzeit kommt ein Mitarbeiter des Bürgerbüros regelmäßig mit dem Bürgerkoffer in zwei Senioreneinrichtungen (stadtteilbezogen). Bis Anfang 2017 bediente der Mitarbeiter drei Senioreneinrichtungen. Dieses Angebot richtet sich an Bürger, die alters- oder behinderungsbedingt nicht mehr in der Lage sind, in das zentrale Bürgerbü-

ro zu gehen. Darüber hinaus bietet die Stadt mit dem Bürgerkoffer auch Hausbesuche für die Bürger an, die auch nicht mehr in eine der drei Senioreneinrichtungen gehen können. Insgesamt ist der Mitarbeiter an fünf Tagen im Monat jeweils rund zwei Stunden in Senioreneinrichtungen vor Ort. Hinzu kommen die Hausbesuche. Im Jahr 2016 führte die Stadt Recklinghausen mit dem Bürgerkoffer insgesamt 218 Hausbesuche durch. Sie stellt hierbei eine stetig wachsende Nachfrage fest.

Mit dem Bürgerkoffer lassen sich nicht alle Aufgaben des Einwohnermeldewesens erledigen. Insbesondere können die Mitarbeiter folgende Tätigkeiten außerhalb des Bürgerbüros nicht vornehmen:

- Änderungen der Adressen im Chip auf dem neuen Personalausweis,
- Fingerabdrücke für den neuen Personalausweis.

Hierfür müssen die Bürger auch weiterhin in das zentrale Bürgerbüro im Rathaus kommen. Daneben führt nach Auskunft der Stadt die Inanspruchnahme der Bewohner der Senioreneinrichtungen nicht immer zur zeitlichen Auslastung des Mitarbeiters vor Ort. Die Frequentierung in den Senioreneinrichtungen ist je Ortsteil sehr unterschiedlich. Mit dem Projekt Bürgerkoffer erklärt sich ein Teil des ausgewiesenen Stellenpotenzials im Jahr 2015.

→ **Feststellung**

Die Fahrtzeiten zu den Hausbesuchen und in die Senioreneinrichtungen sowie die Zeiten ohne Kundenkontakt in den Senioreneinrichtungen binden erhebliche Personalressourcen. Der Einsatz des Bürgerkoffers stellt einen besonderen Service im Vergleich zu den anderen großen kreisangehörigen Kommunen dar. Dies ist für eine Stärkungspaktkommune ungewöhnlich.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Recklinghausen sollte den Einsatz des Bürgerkoffers im Hinblick auf ihre Haushaltslage kritisch hinterfragen.

Das Bürgerbüro im Rathaus ist täglich ab 8:00 Uhr geöffnet. Es schließt um 16:00 Uhr, donnerstags um 18:00 Uhr und freitags um 13:00 Uhr. Zudem hat es samstags von 9:30 Uhr bis 12:30 Uhr geöffnet. Insgesamt kommt die Stadt Recklinghausen somit auf 42 Wochenöffnungszeiten.

Öffnungszeiten Bürgerservice

Recklinghausen	Minimum	Maximum	Mittelwert	Anzahl Werte
42	27	49	38	25

→ **Feststellung**

Neben dem Service durch den Bürgerkoffer hält die Stadt Recklinghausen ihren Bürgerservice 42 Wochenstunden geöffnet. Hier unterscheidet sie sich von anderen Kommunen, die im Mittel 38 Stunden geöffnet haben.

Insgesamt erfordern die Öffnungsstunden einen erhöhten Personalbedarf. Auch zu Zeiten geringer Besucherströme ist eine Mindestbesetzung erforderlich. Dieser hohe Standard beein-

flusst das ausgewiesene Stellenpotenzial als auch die höheren Personalaufwendungen je Fall im Jahr 2015.

Darüber hinaus sollte die Stadt auch die Zeiten untersuchen, an denen das Bürgerbüro nur unterdurchschnittlich frequentiert wird. Hierzu empfiehlt sich insbesondere eine Abgrenzung zu den Zeiten mit starkem Besucherandrang (Stoßzeiten). Als feste Stoßzeiten nannte die Stadt insbesondere Brückentage und die Zeit vor den Ferien. Darüber hinaus liegen Stoßzeiten am Montagmorgen und Donnerstagnachmittag. Aufgrund der Ausgabe des Sozialtickets auch jeweils am Monatsanfang. Die Stadt Recklinghausen steuert die Anwesenheit der Mitarbeiter insbesondere über ihre Erfahrungen mit den Stoßzeiten. Die Steuerung erfolgt jedoch nicht über die Leitungsebene. Die Mitarbeiter stimmen ihre Anwesenheit selbst untereinander ab.

→ **Empfehlung**

Die Stadt sollte die Kundenströme des Bürgerbüros weiterhin regelmäßig überprüfen und ihre Öffnungszeiten hieran ausrichten und reduzieren.

Aus Sicht der Stadt wäre es derzeit möglich, das Bürgerbüro dienstags ab 13 Uhr zu schließen. In Anlehnung daran würde das Bürgerbüro diese Zeiten gelegentlich für Dienstbesprechungen nutzen.

Die Aufrufanlage im Bürgerbüro bietet die Möglichkeit, zwischen Antragstellern und Abholern zu unterscheiden.

Meist dauert ein Antragsvorgang viel länger als die reine Abholung von fertigen Personalausweisen, Reisepässen oder sonstigen Dokumenten. Durch diese Differenzierung gelingt es der Stadt Recklinghausen, kurze Anliegen zeitnah abzuarbeiten und somit die Zahl der wartenden Bürger zu reduzieren.

→ **Feststellung**

Die Differenzierungsmöglichkeit mit der Aufrufanlage im Bürgerbüro reduziert die Wartezeiten und erhöht zeitgleich die Kundenzufriedenheit.

Die Stadt Recklinghausen weist die Bürger mit Presseberichten darauf hin, dass sie abgelaufene Ausweise erneuern müssen. Persönlich schreibt die Stadt die Bürger nicht an, wenn deren Personalausweis seine Gültigkeit verloren hat.

Vorläufige Ausweisdokumente 2015

	Recklinghausen	Minimum	Maximum	Mittelwert	Anzahl Werte
Zahl der angenommenen Anträge auf Ausstellung eines vorläufigen Personalausweises	1.741	609	1.855	956	27
Zahl der angenommenen Anträge auf Ausstellung eines vorläufigen Personalausweises je 10.000 Einwohner	152	66	177	120	27

Die Fallintensität „Zahl der angenommenen Anträge auf Ausstellung eines vorläufigen Personalausweises je 10.000 Einwohner“ ist ein Indiz dafür, dass Pressemitteilungen allein nicht ausreichend sind.

→ **Feststellung**

Die Stadt Recklinghausen stellt mehr vorläufige Personalausweise aus als rund drei Viertel der Vergleichskommunen.

Vorläufige Anträge ziehen auch die Beantragung von neuen Personalausweisen nach sich. Hierdurch entstehen im Bürgerbüro Doppelarbeiten. Dies kann die Stadt dadurch verhindern, indem sie ihre Bürger rechtzeitig über deren ungültige Personalausweise informiert.

→ **Empfehlung**

Die Stadt sollte ihre Bürger offensiver an die Gültigkeit ihrer Ausweisdokumente erinnern.

IT-Einsatz

Die Mitarbeiter im Bürgerbüro der Stadt Recklinghausen drucken Anträge für Ausweisdokumente und andere zu unterschreibende Formulare aus. Die Antragsteller unterschreiben die Anträge. Danach scannen die Mitarbeiter die unterschriebenen Anträge ein und speichern diese im System.

Viele Vergleichskommunen optimierten ihren Technikeinsatz an den Arbeitsplätzen im Bürgerbüro durch einen sogenannten Bürgermonitor. Auf diesem können sich die Bürger Formulare durchlesen und unmittelbar auf dem Bürgermonitor unterschreiben. Auf Papier mitgebrachte An-, Um- oder Abmeldungen scannen die Mitarbeiter wie in Recklinghausen ein. Das Original erhält der Bürger zurück. Auf diese Weise arbeiten diese Kommunen völlig papierlos. Rückfragen der GPA NRW in den Vergleichskommunen haben ergeben, dass der erweiterte Technikeinsatz Zeitersparnisse mit sich bringt.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Recklinghausen sollte prüfen, ob sie im Einwohnermeldewesen durch den Einsatz von sogenannten Bürgermonitoren Synergieeffekte erzielen kann. Vor der Anschaffung sollte die Stadt jedoch eine Wirtschaftlichkeitsprüfung vorschalten.

→ Personenstandswesen

Die Aufgaben des Personenstandswesens erledigte die Stadt Recklinghausen im Jahr 2015 mit 6,64 Vollzeit-Stellen in der Sachbearbeitung. Zusätzlich bildeten 0,30 Vollzeit-Stellen den Overhead.

Im Vergleichsjahr 2015 berücksichtigte die GPA NRW 451.947 Euro Personalaufwendungen und 186.738 Euro Erträge. Die Bezugsgröße für die Kennzahlen sind 1.358 gewichtete Fälle. Dies entspricht 119 Fällen je 10.000 Einwohner. Damit liegt Recklinghausen in der Nähe des untersten Viertels (116 Fälle je 10.000 Einwohner).

Personalaufwendungen je Fall Personenstandswesen in Euro 2015

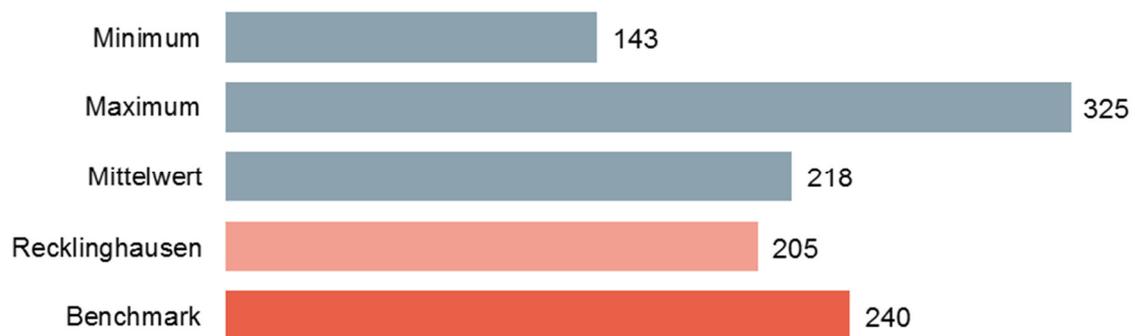
Recklinghausen	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
333	211	500	342	297	342	380	27

2016: 316 Euro (421.586 Euro bei 1.336 Fällen)

Die Stellenwertigkeit und die Zahl der bearbeiteten Fälle beeinflussen die Personalaufwendungen je Fall. Bei den Personalaufwendungen je Vollzeit-Stelle positioniert sich die Stadt Recklinghausen mit 65.122 Euro am Mittelwert (66.906 Euro) der Vergleichskommunen. Gründe hierfür liegen im geringen Overhead von 4,3 Prozent (Mittelwert 6,4 Prozent). Gleichzeitig liegt die Stadt beim Personalaufwandsdeckungsgrad im Personenstandswesen mit 41,3 Prozent nahe des obersten Viertels (42,2 Prozent) der Vergleichskommunen.

Neben der Stellenbewertung und dem Overheadanteil wirkt sich auch die Anzahl der bearbeiteten Fälle je Vollzeit-Stelle auf die Personalaufwendungen je Fall aus.

Fälle je Vollzeit-Stelle Personenstandswesen 2015



Recklinghausen	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
205	186	207	235	27

→ **Feststellung**

Gemessen am Benchmark ergibt sich im Jahr 2015 für das Personenstandswesen ein rechnerisches Stellenpotenzial von 1,0 Vollzeit-Stellen.

Im Folgejahr fanden personelle Veränderungen im Personenstandswesen statt. Hierdurch erhöhte sich die Personalausstattung in der Sachbearbeitung auf 6,80 Vollzeit-Stellen. Gleichzeitig sanken die gewichteten Fälle auf 1.336 Fälle. In der Leistungskennzahl „Fälle je Vollzeit-Stelle Personenstandswesen“ bildet die Stadt 2016 nun 196 Fälle ab. Das rechnerische Stellenpotenzial steigt damit auf 1,2 Vollzeit-Stellen an.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Recklinghausen sollte die Personalausstattung im Personenstandswesen an den Fällen ausrichten.

Neben den Pflichtaufgaben in diesem Aufgabenfeld nennt die Stadt Recklinghausen einen hohen Zeitbedarf für die folgenden Tätigkeiten:

- Betreuung der Hochzeitsbroschüre,
- Pflege der Homepage und des Intra- und Internetauftritts,
- Archivverwaltung und regelmäßiger Austausch epochaler Vorgänge mit dem Stadtarchiv nach vorheriger Bewertung und Aufarbeitung,
- Vor- und Nachbereitung sowie Durchführung von Workshops mit anderen Abteilungen (Einwohnermeldeamt, Ausländeramt),
- Leitbedienerfunktion für das IT-Verfahren und
- Konferenzen mit dem Rechenzentrum.

Die Stadt macht weiterhin einen Mehrbedarf für die Fälle mit Ausländerbeteiligung geltend. Im interkommunalen Vergleich liegt die Stadt Recklinghausen mit 14,8 Prozent an Meldeverfahren mit Ausländerbeteiligung jedoch unter dem Mittelwert (19,7 Prozent).

Auffällig ist, dass in Recklinghausen die Standesbeamten selbst für die Funktionsfähigkeit ihrer Software verantwortlich sind. In den Vergleichskommunen nimmt diese Aufgabe regelmäßig eine zentrale IT-Abteilung wahr.

Die Tätigkeiten für besondere Serviceleistungen sind in den zu berücksichtigenden Stellenanteilen enthalten. Insofern verschlechtert ein höherer Standard immer das Ergebnis in der Leistungskennzahl. Bei der Kennzahlenbildung und der Ausweisung des Potenzials im Vergleich zum Benchmark handelt es sich um ein empirisches Stellenbemessungsverfahren. Insofern müsste die Stadt den Aufgabenbereich analytisch untersuchen, um genauere Zeitanteile für die einzelnen Tätigkeiten zu ermitteln.

→ **Empfehlung**

Für eine genauere Einschätzung des tatsächlichen Personalbedarfs sollte die Stadt Recklinghausen ein analytisches Stellenbemessungsverfahren im Personenstandswesen durchführen.

Im Vergleichsjahr 2015 bietet die Stadt neben Trauungen im Rathaus auch Trauungen im Ruhrfestspielhaus und in der Engelsburg an. Das Rathaus wird seit Herbst 2016 kernsaniert. Das Trauzimmer im Rathaus ist daher seit Beginn der Sanierungsarbeiten geschlossen. Als Ersatz dient ein Trauzimmer im Stadthaus A neben dem Rathaus. Ab 2016 können Brautpaare zusätzlich im Fördermaschinenhaus heiraten. Trauungen im Ruhrfestspielhaus, in der Engelsburg und im Fördermaschinenhaus sind in Recklinghausen nur außerhalb der Öffnungszeiten der Verwaltung möglich. Hierfür erhebt die Stadt 66 Euro als Gebühr gemäß der allgemeinen Verwaltungsgebührenordnung Nordrhein-Westfalen (AVerwGebO NRW).

→ **Empfehlung**

Die Stadt Recklinghausen sollte das Trauzimmer im Stadthaus A und im Fördermaschinenhaus nach Fertigstellung des historischen Rathauses wieder aufgeben.

Kosten für die Raummiete, den Sektempfang etc. rechnen die Brautpaare unmittelbar mit den jeweiligen Eigentümern der Räumlichkeiten ab. Insofern entsteht bei der Stadt kein zusätzlicher Aufwand für die Weiterleitung durchlaufenden Gelder. Allerdings entstehen der Stadt Aufwendungen für die Wegstrecken der Standesbeamten und die dafür benötigte Arbeitszeit. Dies betrifft insbesondere die Trauungen im Fördermaschinenhaus (Trauungen während der Woche). Für die Trauungen an Wochenenden hat die Stadt folgende Sonderregelung getroffen:

Der eingesetzte Standesbeamte bekommt für eine bis drei Trauungen seinem Zeitkonto pauschal vier Stunden gutgeschrieben. Für vier bis sechs Trauungen erhält der Standesbeamte pauschal acht Stunden. Daneben gibt es noch einen zweiten Standesbeamten im Bereitschaftsdienst. Dieser erhält für seinen Bereitschaftsdienst bei einer bis drei Trauungen eine Zeitgutschrift von einer halben Stunde. Fallen vier bis sechs Trauungen an bekommt er eine Stunde gutgeschrieben.

Die GPA NRW vertritt die Auffassung, dass Gebühren und Aufwendungen auskömmlich kalkuliert sein müssen. So sind Zeitintensitäten für die An- und Abfahrt, durch individuelle Gestaltung oder zusätzliche Dienstleistungen des Standesbeamten zu ermitteln und bei den Gebühren und Aufwandsentschädigungen zu berücksichtigen. Ob die erhobene Gebühr von 66 Euro die anfallenden Aufwendungen vollumfänglich deckt, war nicht Aufgabe dieser Prüfung.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Recklinghausen sollte regelmäßig prüfen, ob die Gebühr für Trauungen außerhalb der Öffnungszeiten kostendeckend für Ambiente-Trauungen ist. Andernfalls sollte sie einen gesonderten Aufwendungsersatz für Ambiente-Trauungen erheben.

Darüber hinaus betrachtete die GPA NRW auch das Verfahren zwischen der Stadt und dem Krankenhaus mit Geburtenstation. Die Kindeseltern erhalten nach der Geburt auf der Station ein Informationsblatt des Standesamtes. Hieraus entnehmen sie die im Falle einer Geburt einzureichenden Unterlagen. Ein Bote des Krankenhauses leitet die Geburtsanzeigen neugeborener Kinder zusammen mit den dazugehörigen Unterlagen der Eltern an das Standesamt. Hiermit kommt der Bote der gesetzlichen Anzeigepflicht des Krankenhauses nach. Einige Tage nach der Geburt erscheinen die Kindeseltern im Standesamt und holen die gefertigten Urkunden ab.

In anderen Kommunen bringt der Bote des Krankenhauses die gefertigte Geburtsurkunde den Eltern auch zurück ins Krankenhaus. Hierdurch verringerten diese Kommunen zahlreiche Vorschriften. Dies führte zu einer effizienteren Arbeitsweise.

Die Stadt Recklinghausen hält dieses Verfahren nicht für praktikabel. Sie begründet dies damit, dass sie datenschutzrechtliche Bedenken hat und die persönliche Abgabe von Erklärungen dann entfällt. Außerdem würden viele Mütter nur noch rund drei Tage im Krankenhaus verweilen und danach bereits nach Hause entlassen. Ein Bote, der die Geburtsurkunde wieder mitnimmt, käme dann oft zu spät.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Recklinghausen sollte die Abläufe zur Beurkundung von Geburten analog zu den Verfahren in anderen Kommunen verbessern.

→ Gewerbe- und Gaststättenangelegenheiten

Die Gewerbe- und Gaststättenangelegenheiten² erledigte die Stadt Recklinghausen im Jahr 2015 mit 4,95 Vollzeit-Stellen in der Sachbearbeitung. Zusätzlich bildeten 0,40 Vollzeit-Stellen den Overhead. In den Stellen für die Sachbearbeitung sind auch 0,10 Vollzeit-Stellen für den Außendienst enthalten. Der Außendienst wurde in Recklinghausen zentralisiert. Den Anteil, der auf den Bereich der Gewerbe- und Gaststättenangelegenheiten entfällt, hat die Stadt Recklinghausen anhand interner Auswertungen qualifiziert geschätzt.

Im Vergleichsjahr 2015 berücksichtigte die GPA NRW 369.549 Euro Personalaufwendungen und 161.604 Euro Erträge. Die Bezugsgröße für die Kennzahlen sind 3.375 gewichtete Fälle.

Die von der Stadt genannten Erträge gingen nicht kassenwirksam ein. Es handelt sich hierbei um Soll-Stellungen aus der Fachsoftware des Aufgabenfeldes Gewerbe- und Gaststättenangelegenheiten. Eine Datenerhebung der ordentlichen Erträge war in Recklinghausen nur mit unverhältnismäßig hohem Aufwand möglich. Für diese Prüfung verzichtet die GPA NRW daher auf diese Angaben. Für den Bericht legen wir die Soll-Stellung (161.604 Euro) zugrunde. Diese Zahl bilden wir jedoch nicht im interkommunalen Vergleich ab.

Personalaufwendungen je Fall Gewerbe- und Gaststättenangelegenheiten in Euro 2015

Recklinghausen	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
109,51	36,54	129,65	82,67	69,86	81,05	90,74	27

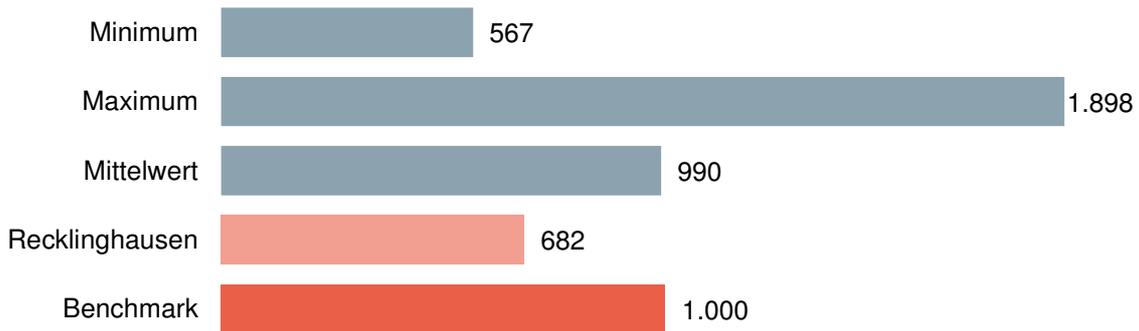
2016: 128,37 Euro (418.215 Euro Personalaufwendungen bei 3.258 Fällen)

Die Stellenwertigkeit und die Zahl der bearbeiteten Fälle beeinflussen die Personalaufwendungen je Fall. Bei den Personalaufwendungen je Vollzeit-.Stelle positioniert sich die Stadt Recklinghausen mit 69.075 Euro unter dem Mittelwert (67.036 Euro) der Vergleichskommunen. Auch in diesem Aufgabenfeld liegt der Overhead mit 7,5 Prozent unter dem Mittelwert (10,0 Prozent) der Vergleichskommunen. Der Personalaufwandsdeckungsgrad liegt mit 43,7 Prozent im oberen Viertel der Vergleichskommunen (Mittelwert 35,8 Prozent). Die Erträge für Recklinghausen beruhen auf Soll-Stellungen. Dies beeinflusst die Kennzahl positiv. Bei kassenwirksamen Erträgen wäre der Personalaufwandsdeckungsgrad für Recklinghausen geringer.

Die Stadt sollte ihre Personalausstattung am Fallvolumen ausrichten. Aus diesem Grunde werten wir als Leistungskennzahl die Zahl der Gewerbe-, um- und abmeldungen sowie gewerbliche Erlaubnisse, Spielhallen- und Gaststättenerlaubnisse, Reisegewerbekarten und Gestattungen nach dem Gaststättenrecht (gewichtet) je Vollzeit-Stelle aus.

² mit Ausnahme der Tätigkeiten nach Titel IV Gewerbeordnung

Fälle je Vollzeit-Stelle Gewerbe- und Gaststättenangelegenheiten 2015



Recklinghausen	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
682	802	931	1.071	27

→ Feststellung

Gemessen am Benchmark ergibt sich für den Bereich Gewerbe- und Gaststättenangelegenheiten ein rechnerisches Stellenpotenzial von 1,6 Vollzeit-Stellen.

Um eine bessere Entwicklung aufzeigen zu können, hat die GPA NRW hier auch das Jahr 2014 betrachtet. Hier lagen die gewichteten Fallzahlen noch bei 4.026 Fällen. Der Personaleinsatz lag bei 5,15 Vollzeit-Stellen. Mit Blick auf den Benchmark lag das rechnerische Potenzial im Jahr 2014 bei 1,1 Vollzeit-Stellen.

Im Jahr 2016 sanken die gewichteten Fallzahlen auf 3.258 Fälle. Gleichzeitig steigt der Personaleinsatz in der Sachbearbeitung auf 5,05 Vollzeit-Stellen. Unter Zugrundelegung des Benchmarks ergibt sich für das Jahr 2016 somit ein rechnerisches Stellenpotenzial von 1,8 Vollzeit-Stellen.

Insgesamt weist das Aufgabenfeld Gewerbe- und Gaststättenangelegenheiten in jedem Jahr ein hohes Stellenpotenzial aus. Auf die gesunkenen Fallzahlen reagierte die Stadt Recklinghausen nicht. Dies liegt teilweise auch an einer fehlenden Steuerung mittels Kennzahlen.³

Die Stadt Recklinghausen weist im Prüfungsverlauf darauf hin, dass sie viel Wert auf die Bekämpfung von Schwarzarbeit und Ordnungswidrigkeitsverfahren legt. Die Stadt hat diese Fallzahlen zur Verfügung gestellt. Sie teilt mit, dass sie einen Großteil der Stellenanteile für diese Aufgaben benötigt.

Nachfolgend stellt die GPA NRW die Fallzahlen aus Recklinghausen von 2011 bis 2015 dar.

Zeitlicher Verlauf Fallzahlen aus dem Bereich der Ordnungswidrigkeiten

	2011	2012	2013	2014	2015
Zahl der eingeleiteten ordnungsbehördlichen Verfahren im Gewerbebereich	172	62	113	124	102

³ Siehe Exkurs finanzwirtschaftliche Steuerung und Controlling am Ende dieses Berichtsteils

	2011	2012	2013	2014	2015
Anzahl der eingeleiteten ordnungsbehördlichen Verfahren im Gaststättenbereich	33	92	81	38	51
Zahl der schriftlich eingeleiteten Ordnungswidrigkeitenverfahren, die auf den Betrieb eines Gewerbes abzielen und durch die für das Gewerbewesen zuständigen Mitarbeiter bearbeitet wurden	141	108	64	57	37
Zahl der schriftlich eingeleiteten Ordnungswidrigkeitenverfahren, die auf den Betrieb einer Gaststätte abzielen und durch die für das Gaststättenwesen zuständigen Mitarbeiter bearbeitet wurden	5	3	7	7	23

Insgesamt entwickeln sich die Fallzahlen in diesem Bereich unterschiedlich. Im Vergleichsjahr 2015 liegt die Stadt bei den schriftlich eingeleiteten Ordnungswidrigkeitenverfahren (Gewerbe) unter dem Mittelwert (58), bei den anderen Kennzahlen jedoch im obersten Viertel der Vergleichskommunen.

Insofern weist die Stadt Recklinghausen hier eine höhere Fallzahl aus als viele andere Kommunen. Die GPA NRW stellt die Kennzahlen in den Einwohnerbezug und den interkommunalen Vergleich.

Fälle je 10.000 Einwohner 2015

	Recklinghausen	Minimum	Maximum	Mittelwert	Anzahl Werte
Summe der An-, Um- und Abmeldungen Gewerbe je 10.000 Einwohner	237	136	263	200	27
Zahl der erteilten schriftlichen Gewerbeauskünfte je 10.000 Einwohner	82	18	401	148	26
Zahl der anzeige- und erlaubnispflichtigen Gewerbebetriebe je 10.000 Einwohner	591	125	915	690	23
Summe der erteilten gewerberechtlichen Erlaubnisse je 10.000 Einwohner	3,15	0,47	24,13	3,36	27
Summe der erteilten Reisegewerbekarten je 10.000 Einwohner	1,14	0,40	3,82	1,50	27
Zahl der Ordnungswidrigkeitenverfahren im Gewerbebereich je 10.000 Einwohner	3,24	0,37	31,26	6,28	20
Zahl der Gaststättenbetriebe je 10.000 Einwohner	36,4	13,9	55,3	32,6	22
Zahl der erteilten Gaststättenerlaubnisse je 10.000 Einwohner	3,24	1,52	8,72	4,48	27
Zahl der erteilten Gestattungen je 10.000 Einwohner	15,7	10,7	55,8	21,9	27
Zahl der durchgeführten Jugendschutzkontrollen je 10.000 Einwohner	0,35	0,10	8,32	1,31	16
Zahl der Ordnungswidrigkeitsverfahren im Gaststättenbereich je 10.000 Einwohner	2,01	0,13	6,55	1,64	19

	Recklinghausen	Minimum	Maximum	Mittelwert	Anzahl Werte
Fälle je 10.000 Einwohner Gewerbe- und Gaststättenbereich	-295	203	543	316	27

→ **Feststellung**

Das Fallaufkommen gemessen an den Einwohnern ist im Gewerbe- und Gaststättenbereich in Recklinghausen in vielen Kennzahlen unterdurchschnittlich.

Ob für die Ordnungswidrigkeitsverfahren oder Bekämpfung der Schwarzarbeit höheres Personalvolumen erforderlich ist, kann die Stadt Recklinghausen nur durch ein analytisches Stellenbemessungsverfahren ermitteln.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Recklinghausen sollte mit einem analytischen Stellenbemessungsverfahren die Stellenanteile für Ordnungswidrigkeitsverfahren und die Bekämpfung der Schwarzarbeit ermitteln.

Am 30.11.2017 läuft die fünfjährige Übergangsfrist für Spielhallen aus. Daher rechnet die Stadt Recklinghausen 2017 und 2018 mit einem starken Anstieg bei den glücksspielrechtlichen Erlaubnissen. In diesen Jahren könnte die Stadt vorübergehend teilweise wieder Personal aus dem rechnerischen Stellenüberhang benötigen.

Längere Öffnungszeiten könnten ebenfalls einen erhöhten Personaleinsatz erklären. Die Stadt Recklinghausen legt Wert auf eine bürgerfreundliche Orientierung. Der Bereich der Gewerbe- und Gaststättenangelegenheiten befindet sich derzeit im Stadthaus A. Die Öffnungszeiten im Bereich Gewerbe- und Gaststättenangelegenheiten liegen bei 30 Stunden in der Woche. Das Stadthaus A weist insgesamt 42 Öffnungszeiten aus. Aufgrund der Bürgerfreundlichkeit bedienen die Mitarbeiter alle Bürger, die zu den allgemeinen Öffnungszeiten im Stadthaus A erscheinen.

Zahl der Wochenöffnungszeiten Gewerbe- und Gaststättenangelegenheiten

Recklinghausen	Minimum	Maximum	Mittelwert	Anzahl Werte
30	10	41	25	27

Dabei liegt Recklinghausen bereits bei 30 Öffnungszeiten über dem Mittelwert der Vergleichskommunen. Da die Mitarbeiter die Bürger zu den 42 Öffnungszeiten des Stadthaus A bedienen, liegt Recklinghausen über dem Maximalwert im interkommunalen Vergleich.

Insgesamt erfordern die Öffnungszeiten einen erhöhten Personalbedarf. Auch zu Zeiten geringer Besucherströme ist eine Mindestbesetzung erforderlich. Dieser hohe Standard beeinflusst das ausgewiesene Stellenpotenzial als auch die höheren Personalkosten je Fall.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Recklinghausen sollte die Öffnungszeiten für den Aufgabenbereich Gewerbe- und Gaststättenangelegenheiten reduzieren.

Prozessoptimierungen können ebenfalls dazu beitragen, den Workflow zu beschleunigen und zu vereinfachen. Die Stadt Recklinghausen setzte sich mit diesem Thema bereits auseinander. Ein Dokumentenmanagementsystem⁴ befindet sich in ersten Bereichen im Einsatz (Personalbereich, Organisation, Gebäudewirtschaft). Die Stadt will es sukzessive auf die gesamte Verwaltung ausweiten. Neben der sog. elektronischen Akte (E-Akte) würde ein Dokumentenmanagementsystem insbesondere im Gewerbebereich auch die Möglichkeit bieten, elektronisch übersandte Anträge unmittelbar in die Fachsoftware zu übernehmen. Diese Antragsdaten erfassen die Mitarbeiter derzeit noch manuell. Weiterhin hält der Bereich Gewerbe- und Gaststättenangelegenheiten derzeit noch Papierakten vor. Eine vollumfängliche elektronische Vorgangsbearbeitung hätte den Vorteil, dass

- gescannte Dokumente alle Papierakten ersetzen,
- mit Hilfe der Suchfunktion schneller Informationen abrufbar sind,
- sich standardisierte Anschreiben automatisch erzeugen lassen und
- die Bußgeldbearbeitung ebenfalls hieraus erfolgen kann.

→ **Empfehlung**

Die Stadt sollte das Dokumentenmanagementsystem im Bereich Gewerbe- und Gaststättenangelegenheiten und die damit verbundene elektronische Akte zeitnah einsetzen. Sofern noch nicht geschehen sollte die Stadt eine Wirtschaftlichkeitsbetrachtung vorschalten.

Mit den daraus gewonnenen Synergieeffekten könnte die Stadt einen Teil des rechnerischen Stellenpotenzials realisieren.

Die Städte Recklinghausen und Herten starten zukünftig für alle kreisangehörigen Kommunen des Kreises Recklinghausen eine interkommunale Zusammenarbeit. Gegenstand der interkommunalen Zusammenarbeit ist die Bekämpfung von Schwarzarbeit. Hierbei teilen sich die beiden Städte das Kreisgebiet untereinander auf.

→ **Feststellung**

Durch die interkommunale Zusammenarbeit zur Bekämpfung der Schwarzarbeit zwischen den Kommunen im Kreis Recklinghausen lassen sich weitere Synergieeffekte erzielen.

Mit dem Beginn der interkommunalen Zusammenarbeit wird die Stadt Recklinghausen nach aktueller Planung den Personalbestand der Gewerbe- und Gaststättenangelegenheiten pauschal um 0,5 Vollzeit-Stellen erhöhen.

→ **Empfehlung**

Den benötigten Personalbedarf für die beginnende interkommunale Zusammenarbeit sollte die Stadt ebenfalls im analytischen Stellenbemessungsverfahren ermitteln. Danach sollte die Stadt in diesem Aufgabenfeld ein Kennzahlensystem entwickeln, wonach sie den Stellenbedarf festlegen und anpassen kann.

⁴ Siehe Berichtsteil „Personalwirtschaft und Demografie“

Exkurs finanzwirtschaftliche Steuerung und Controlling

Für die überörtliche Prüfung hat die GPA NRW Fallzahlen von 2011 bis 2016 erhoben. Im Einwohnermeldewesen steigt in diesem Zeitraum die Summe der An-, Um- und Abmeldungen um rund 19 Prozent. Gleichzeitig sank die Zahl der Anträge auf Ausstellung von Ausweisdokumenten um rund 12 Prozent. Im Personenstandswesen steigt die Zahl der Geburten um rund 13 Prozent, wohingegen die Zahl der Trauungen trotz Schwankungen in etwa unverändert bleibt. Im Bereich Gewerbe- und Gaststättenangelegenheiten steigt die Summe der An-, Um- und Abmeldungen im Gewerbebereich um rund zehn Prozent. Gleichzeitig halbiert sich in diesem Zeitraum die Summe der erteilten gewerberechtlichen Erlaubnisse.

Eine Veränderung der Personalausstattung aufgrund geänderter Fallzahlen stellte die GPA NRW in diesen Bereichen nicht fest. Zielwerte und Qualitätsstandards im Hinblick auf die Aufgabenerfüllung definiert die Stadt ebenfalls nicht. Zudem definiert die Stadt Recklinghausen in diesen Aufgabenfeldern keine Kennzahlen. Kennzahlen könnten der Leitung als Steuerungsgrundlage für das operative Leistungsgeschehen dienen.

Die GPA NRW vertritt die Auffassung, dass jede Kommune Zielwerte und Qualitätsstandards zur Wirtschaftlichkeit der Aufgabenerfüllung definieren sollte. Um zu ermitteln, ob sie diese Ziele und Qualitätsstandards erreicht, sollte die Kommune die ihr vorliegenden Fallzahlen nutzen und ins Verhältnis zu Finanz- und Personaldaten setzen. Beispiele für derartige Kennzahlen könnten sein:

- Leistungskennzahlen,
- Aufwendungen je Fall,
- Auswertungen von Arbeitsrückständen,
- Überstunden und
- Maß an Kundenzufriedenheit.

Mit diesen Kennzahlen kann die Stadt Recklinghausen auf eintretende Veränderungen zeitnah reagieren, um gesteckte Ziele nicht aus den Augen zu verlieren. Das errechnete Stellenpotenzial ist teilweise auch das Ergebnis einer fehlenden kennzahlenorientierten Steuerung.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Recklinghausen sollte ihren Personaleinsatz an den Fällen und den dafür benötigten Bearbeitungszeiten ausrichten.

Hierfür kann die Stadt die von der GPA NRW entwickelten Kennzahlen und Leistungskennzahlen verwenden.

Arbeitsabläufe führen zur effizienten Bearbeitung

Art und Umfang vorheriger Informationen an die Antragsteller beeinflussen den Ablauf von Besucherkontakten sowohl im Bürgerbüro, als auch im Standesamt und im Bereich der Gewerbe- und Gaststättenangelegenheiten. Je genauer ein Antragsteller in Bezug auf sein Anliegen weiß,

- wer sein Ansprechpartner ist,
- welche Unterlagen er vorlegen muss und
- welche Gebühren anfallen,

umso reibungsloser erfolgen Antragsannahme und Bearbeitung. Die Stadt Recklinghausen stellt hierfür insbesondere im Internet alle wichtigen Informationen übersichtlich und gut strukturiert dar. Auch Formulare lassen sich von der Internetseite der Stadt herunterladen.

→ **Feststellung**

Die gut strukturierten und informationsbehafteten Internetseiten der Stadt Recklinghausen beeinflussen den Workflow bei Kundenkontakten positiv.

Eine weitere Effizienzsteigerung könnte die Stadt Recklinghausen durch die Anschaffung eines Kassenautomaten erzielen. Hierdurch entfallen den Sachgebieten die Zeiteile für die Geldannahme und Wechselgeldausgabe. Zudem kann die Stadt auch die Zahl der Handkassen verringern und die Mitarbeiter so vor Korruption schützen. Auf diese Weise lassen sich in allen hier betrachteten Aufgabenfeldern weitere Personaleinsparungen realisieren.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Recklinghausen sollte prüfen, ob sie Synergieeffekte durch einen Kassenautomaten erzielen kann. Vor einer positiven Entscheidung sollte sie eine Wirtschaftlichkeitsprüfung vorschalten.

→ Gesamtbetrachtung Sicherheit und Ordnung

Nachfolgend stellt die GPA NRW die Analyseergebnisse und wesentlichen Handlungsempfehlungen aus den zuvor betrachteten Bereichen zusammenfassend dar:

- **Einwohnermeldewesen:** Die Personalaufwendungen je Fall und je Vollzeit-Stelle liegen im Jahr 2015 unter dem Mittelwert. Mit 2.263 Fällen je Vollzeit-Stelle liegt Recklinghausen unter dem Durchschnitt und erreicht den Benchmark im Vergleichsjahr nicht. Der Einsatz des Bürgerkoffers bindet erhebliche Personalressourcen und führt nicht immer zur Auslastung des im Außendienst befindlichen Mitarbeiters. Die wöchentlichen Öffnungszeiten des Bürgerbüros sind überdurchschnittlich. Im Folgejahr erreicht die Stadt den Benchmark.
- **Personenstandswesen:** Die Personalaufwendungen je Fall und je Vollzeit-Stelle liegen im Jahr 2015 am Mittelwert. Mit 205 Fällen je Vollzeit-Stelle liegt Recklinghausen unter dem Durchschnitt und erreicht den Benchmark im Vergleichsjahr nicht. Insbesondere hohe Standards bei der Erledigung der Aufgaben und bei den Trauungen außerhalb des Rathauses sowie der Regelung der Zeitgutschriften für Trauungen an Wochenenden binden Personalressourcen. Im Folgejahr steigt das rechnerische Stellenpotenzial weiter an.
- **Gewerbe- und Gaststättenangelegenheiten:** Die Personalaufwendungen je Fall liegen im Jahr 2015 im obersten Viertel der Vergleichskommunen. Die Personalaufwendungen je Vollzeit-Stelle sind unterdurchschnittlich. Mit 682 Fällen je Vollzeit-Stelle liegt Recklinghausen auch hier unter dem Mittelwert und erreicht den Benchmark nicht. Insbesondere die Tätigkeiten im Ordnungswidrigkeitenverfahren / Bekämpfung der Schwarzarbeit erfordern nach Aussage der Stadt einen höheren Personalbedarf. Im Folgejahr steigt das rechnerische Potenzial weiter an. Auch die angestrebte interkommunale Zusammenarbeit erfordert hier noch ein „nachjustieren“.

Empfehlungen

- Die Stadt sollte den besonderen Service des Bürgerkoffers, deren Inanspruchnahme und die Auslastung des Mitarbeiters dokumentieren, auswerten und zur Planung des Stellenvolumens heranziehen.
- Die Öffnungszeiten sollten sich an den Kundenströmen orientieren.
- Die Stadt sollte die Leistungskennzahlen fortschreiben und den Personaleinsatz an das Fallaufkommen anpassen.
- Den IT-Einsatz im Bürgerbüro könnte die Stadt weiter optimieren (Bürgermonitor).
- Die Stadt sollte darauf hinwirken, dass das Krankenhaus ihr Serviceangebot (Bote) erweitert.

- Ambientetrauungen sollen als individuelle Serviceleistungen der Stadt nicht den allgemeinen Haushalt belasten. Der vereinnahmte Aufwendersatz sollte immer kostendeckend sein.
- Nach Fertigstellung der Rathaussanierung sollte die Stadt die Anzahl der Trauorte wieder reduzieren.
- Im Personenstandswesen und im Bereich Gewerbe- und Gaststättenangelegenheiten sollte die Stadt ein analytisches Stellenbemessungsverfahren durchführen und den Personaleinsatz hieran ausrichten. Für den Bereich Gewerbe- und Gaststättenangelegenheiten sollte sie hierfür den Beginn der interkommunalen Zusammenarbeit abwarten.
- Im Gewerbe- und Gaststättenbereich könnte der Einsatz des Dokumentenmanagementsystems und der elektronischen Akte den Workflow verbessern.
- Die Stadt sollte die Öffnungszeiten im Gewerbe- und Gaststättenbereich anpassen.
- Durch die Anschaffung eines Kassenautomaten könnte die Stadt die Anzahl der Handkassen reduzieren und präventiv den Korruptionsschutz erhöhen.

Gesamtpotenzial Sicherheit und Ordnung

Handlungsfeld	Stellenpotenzial 2015
Einwohnermeldeaufgaben	1,5
Personenstandswesen	1,0
Gewerbe- und Gaststättenangelegenheiten	1,6
Gesamtsumme	4,10

Die GPA NRW hat auf Basis ihrer Prüfungsergebnisse die Personalaufwendungen je Vollzeit-Stelle auf 50.000 Euro festgelegt. Bezogen auf das vorgenannte Stellenpotenzial ergibt sich im Jahr 2015 ein monetäres Gesamtpotenzial von 205.000 Euro.

→ KIWI-Bewertung

Die GPA NRW bewertet das Prüfgebiet Sicherheit und Ordnung der Stadt Recklinghausen mit dem Index 2.

→ Anlage: Gewichtung der Fallzahlen

Einwohnermeldeaufgaben

Bezeichnung	Gewichtung	Anzahl 2015	gewichtet 2015
Anmeldung , Ummeldung und Abmeldung	0,5	20.856	10.428
Personalausweis	1,0	11.267	11.267
Reisepass		5.122	5.122
Gesamt			26.817

Personenstandswesen

Bezeichnung	Gewichtung	Anzahl 2015	gewichtet 2015
Beurkundung Geburt	0,2	769	231
Beurkundung Sterbefall		2.085	417
Eheschließung: Anmeldung + Trauung	1,0	568	568
Eheschließung: nur Trauung		93	93
Eheschließung: nur Anmeldung	0,3	99	50
Gesamt			1.358

Gewerbe- und Gaststättenangelegenheiten

Bezeichnung	Gewichtung	Anzahl 2015	gewichtet 2015
Anmeldungen	1,0	1.259	1.259
Ummeldungen		388	388
Abmeldungen	0,4	1.064	426
gewerberechtliche Erlaubnisse	8,0	23	184
Reisegewerbekarte	4,0	13	52
Spielhallenerlaubnis	10,0	0	0
erteilte Gaststättenerlaubnisse	12,0	37	444
erteilte Gestattungen nach GastG	2,0	179	358
Gewerbeuntersagungen	24,0	11	264
Gesamt			3.375

→ Kontakt

Gemeindeprüfungsanstalt Nordrhein-Westfalen

Heinrichstraße 1, 44623 Herne

Postfach 10 18 79, 44608 Herne

t 0 23 23/14 80-0

f 0 23 23/14 80-333

e info@gpa.nrw.de

i www.gpa.nrw.de

ÜBERÖRTLICHE PRÜFUNG

*Schulen der Stadt
Recklinghausen im Jahr
2017*

INHALTSVERZEICHNIS

→ Inhalte, Ziele und Methodik	3
→ Flächenmanagement Schulen und Turnhallen	4
Grundschulen	5
Weiterführende Schulen (gesamt)	8
Schulturnhallen	17
Turnhallen (gesamt)	18
Gesamtbetrachtung	18
→ Schulsekretariate	20
Organisation und Steuerung	21
→ Schülerbeförderung	23
Organisation und Steuerung	23
→ Anlagen: Ergänzende Grafiken/Tabellen	25

→ Inhalte, Ziele und Methodik

Das Prüfgebiet Schulen umfasst folgende Handlungsfelder:

- Flächenmanagement der Schulen (ohne Förderschulen) und Turnhallen,
- Schulsekretariate,
- Schülerbeförderung.

Ziel der GPA NRW ist es, auf Steuerungs- und Optimierungspotenziale hinzuweisen. Indem die GPA NRW die Gebäudeflächen analysiert, sollen die Kommunen für einen bewussten und sparsamen Umgang mit ihrem Gebäudevermögen sensibilisiert werden. Die Prüfung der Schulsekretariate gibt Hinweise auf eine angemessene Stellenausstattung. Die Optimierung der Schülerbeförderung ist Voraussetzung für einen effizienten Mitteleinsatz. Gleichzeitig zeigt die GPA NRW Strategien und Handlungsmöglichkeiten auf, mit denen die Kommunen vorhandene Potenziale sukzessive umsetzen können.

Die GPA NRW führt interkommunale Kennzahlenvergleiche durch und betrachtet die Organisation und Steuerung. Sie hat Benchmarks für die Kennzahlen zu den Schulflächen ermittelt. Auf der Basis dieser Benchmarks berechnet die GPA NRW Potenziale für jede Schulform.

Die Flächen- und Schülerzahlen beziehen sich auf das Schuljahr 2014/2015. Bezugsgröße ist die Bruttogrundfläche¹ (BGF) der Gebäude. Falls die Kommune auch die Nutzungsflächen² (NF) der Gebäude kennt, betrachtet die GPA NRW diese ergänzend zur BGF. Auch berücksichtigt sie die Raumbilanzen der Schulgebäude.

¹ Die Bruttogrundfläche ist die Summe aller Grundflächen aller Grundrissebenen eines Gebäudes.

² Die Nutzungsfläche (ehemals Nutzfläche) eines Schulgebäudes ist die Fläche, die theoretisch für Unterrichtszwecke genutzt werden könnte. Eventuelle Lagerflächen sind eingeschlossen. Sie beträgt bei Schulen typischerweise rund 60 bis 70 Prozent der BGF.

→ Flächenmanagement Schulen und Turnhallen

Ein vorausschauendes Flächenmanagement ist für Städte und Kommunen ein wichtiges Werkzeug, um den Haushalt zu konsolidieren. Es muss sich am Bedarf sowie der finanziellen Leistungsfähigkeit orientieren. Ebenso muss die Kommune berücksichtigen, wie sich der demografische Wandel auswirken wird.

Unter diesen Vorgaben analysiert die GPA NRW die Flächen der Schulen und Turnhallen der Stadt Recklinghausen mit Ausnahme der Förderschulen. Die Benchmarks berücksichtigen zunächst alle für den Regelschulbetrieb notwendigen Unterrichts- und Fachräume.

Zudem gewährt die GPA NRW in ihren Benchmarks unter anderem Zuschläge für Lehrerarbeitsplätze und weitere notwendige Räume. Flächen für die Offene Ganztagschule (OGS) an Grundschulen sowie Ganztagsunterricht an weiterführenden Schulen rechnet die GPA NRW entsprechend der individuellen Situation in den Benchmarks an.

Bisher gibt es keine verbindlichen Vorschriften für Raumstandards für Schulen mit inklusivem Unterricht. Dennoch geht auch die GPA NRW davon aus, dass für die Inklusion zusätzlich Flächen benötigt werden. Dieser zusätzliche Flächenbedarf wird jedoch an den meisten Schulstandorten nur einen geringen Anteil der errechneten Flächenüberhänge rechtfertigen. Insbesondere ist der Flächenbedarf für diese Zwecke davon abhängig, ob die Kommune Schwerpunktschulen bildet, an denen sie die erforderlichen Rahmenbedingungen für die einzelnen Förderschwerpunkte schafft. Daher ist es grundsätzlich erforderlich, dass die Kommune den Bedarf für jede Schule individuell konkretisiert und das Raumprogramm entsprechend anpasst. Vor diesem Hintergrund sind in den Benchmarks keine zusätzlichen Flächen für die inklusive Beschulung förderbedürftiger Kinder eingerechnet.

Die GPA NRW betrachtet im Folgenden auch die individuelle Situation vor Ort unter den Gesichtspunkt Inklusion und Zuwanderung.

Schulentwicklungsplanung in Recklinghausen

Die Stadt Recklinghausen erstellte zuletzt im Jahr 2013 eine Analyse und Prognose der Schülerzahlenentwicklung für die Sekundarstufen I und II bis zum Schuljahr 2021/2022, welche als Grundlage zur Fortschreibung der Schulentwicklungsplanung dienen soll. Ein aktueller Schulentwicklungsplan liegt nicht vor. Die Stadt Recklinghausen entwickelt derzeit ein Schulraumkonzept. Die Grundlagen wurden in Abstimmungen mit den Schulleitungen ausgearbeitet. So sollte ein Klassenraum eine Größe von 72 m² haben und der Schallschutz in den Klassenräumen gewährleistet werden, in denen Unterricht des gemeinsamen Lernens stattfindet.

Laut Aussage des Fachbereichs Bildung und Sport soll in Kooperation mit dem Kreis Recklinghausen und verschiedener Nachbarstädte eine gemeinsame Schulentwicklungsplanung ausgearbeitet werden.

Aktuelle Studien gehen davon aus, dass die prognostizierten Schülerzahlen auf Bundesebene steigen werden. Grund dafür sind die steigenden Geburtenzahlen sowie die nicht genau bekannten Zuwanderungssalden. Diese Faktoren werden sich allerdings nicht nur regional (z.B. in

ländlichen Gebieten oder Städten) sondern auch von Kommune zu Kommune unterschiedlich auswirken. Hinzu kommen weitere Veränderungen wie die Rückkehr zum Abitur nach neun Jahren sowie die Weiterentwicklung der schulischen Inklusion. Die weitere Entwicklung bleibt daher abzuwarten.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Recklinghausen sollte die Schulentwicklungsplanung fortführen und an die aktuelle Datenbasis anpassen. Die Stadt sollte bei den weiterführenden Schulen die Standortfrequentierung beobachten, um gezielt auf sich verändernde Schülerzahlen reagieren zu können.

Grundschulen

Schülerzahlenentwicklung Grundschulen

2008/2009	2009/2010	2010/2011	2011/2012	2012/2013	2013/2014	2014/2015	2015/2016
4.500	4.368	4.214	4.112	4.025	3.902	3.778	3.749

Im Schuljahr 2021/2022 wird mit mehr Schülern (3.819) gerechnet als im Schuljahr 2014/2015.

Die Stadt Recklinghausen verfügt zum Schuljahr 2014/2015 über 20 Grundschulstandorte, wovon fünf Grundschulen in einem Grundschulverbund organisiert sind. Die Grundschulen Im Romberg/Don Bosco, Leonhardstr./Westfalenstr., Astrid Lindgren/Anne Frank, Ortlohstr/Bochumer Str. sind Grundschulverbünde.

An allen Grundschulstandorten betreut die Stadt Recklinghausen Schüler im Offenen Ganztag (OGS). Im Schuljahr 2014/2015 nahmen 1.820 Schüler an der OGS-Betreuung teil. An den einzelnen Standorten liegt diese Quote zwischen 27 und 74 Prozent. Dies ergibt eine OGS-Betreuungsquote von insgesamt 48 Prozent. Die Tendenz ist steigend.

Bruttogrundfläche Grundschulen je Klasse in m² 2014



Recklinghausen	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
367	314	337	367	27

Im Schuljahr 2014/2015 liegen die Flächenpotenziale im Grundschulbereich der Stadt Recklinghausen im Vergleich zum Benchmark bei 69 m² BGF je Klasse. Dies entspricht bei 165 Klassen rund 11.300 m² BGF.

Bruttogrundfläche Grundschulen in m² je Klasse im Schuljahr 2014/2015 - Standorteinzelbetrachtung

Name der Grundschule	Fläche BGF je Klasse	Benchmark	Differenz	Anzahl Klassen	Anzahl Klassenräume	Anzahl Fach-/Mehrzweckräume	Durchschnittliche Klassenstärke	Potenzial gerundet
Anne Frank Schule	456	293	163	8	11	7	22,63	1.300
Anton Wiggermann Schule / Hochlar	349	301	48	8	8	5	20,88	390
Anton Wiggermann Schule / Stuckenbusch	322	301	21	4	6	3	23,25	85
Astrid Lindgren Schule	386	293	93	9	14	9	24,11	840
Hochlarmark / Leonhardstr.	469	287	182	8	9	8	22,25	1.450
Hochlarmark / Westfalenstr.	639	295	344	6	12	7	22,00	2.060
Ortlohschule / Bochumer Str.	310	298	12	8	11	10	18,00	100
Ortlohschule / Ortlohstr.	290	301	-11	12	12	11	22,92	0
Gebrüder Grimm Schule / Quellberg	381	306	75	8	9	8	26,75	600
Gebrüder Grimm Schule / Essel	381	295	86	4	4	5	27,25	340
Gudrun Pausewang Schule	318	298	20	8	10	6	23,38	160
Hillerheide	398	287	111	8	8	9	22,75	890
Hohenzollernstr.	280	301	-21	11	11	9	21,91	0
Im Hinsberg	537	290	247	7	12	4	20,86	1.720
Im Romberg / Romberg	350	298	52	12	12	12	23,25	620
Im Romberg / Don Bosco	303	301	2	4	4	4	20,25	9
Kohlkamp	340	309	31	10	12	9	23,30	305
Liebfrauenschule	367	301	112	10	10	11	25,90	660
Marienschule	311	301	10	8	9	6	24,13	80
Im Reitwinkel	305	298	7	12	12	16	22,25	80
Grundschulen	367	298	69	165	196	159	22,90	11.300

Name der Grundschule	Fläche BGF je Klasse	Benchmark	Differenz	Anzahl Klassen	Anzahl Klassenräume	Anzahl Fach-/Mehrzweckräume	Durchschnittliche Klassenstärke	Potenzial gerundet
gesamt								

Die Einzelbetrachtung der Grundschulen zeigt, dass 18 der 20 Grundschulstandorte über dem Benchmark liegen und sich ein Flächenpotenzial ergibt. Besonders auffällig sind dabei die Standorte der Grundschule Hochlarmark Westfalenstraße, die Grundschule im Hinsberg sowie die Anne Frank Schule. Die Liebfrauenschule weist ein Flächenpotenzial von rund 660 m² BGF auf. Die Liebfrauenschule ist im Jahr 2016 in das ehemalige Gebäude der Friedrich-Ludwig-Jahn-Schule umgezogen. Das ehemalige Gebäude der Liebfrauenschule ist an die VHS vermietet.

Das Gebäude der Grundschule Hinsberg ist marode. Laut Auskunft der Verwaltung soll im Jahr 2017 beschlossen werden, ob eine Sanierung erfolgen soll.

Laut Schulausschuss-Vorlage vom 05. November 2014 entspricht das Schulgebäude an der Liebfrauenstraße nicht mehr den Anforderungen für einen geordneten Schulbetrieb. Es stehen nicht ausreichend Räumlichkeiten für den Offenen Ganzttag zur Verfügung, des Weiteren verfügt die Schule über keinen Sportplatz oder über eine Sporthalle. Das frei werdende Gebäude der auslaufenden Förderschule bietet hingegen eine ausreichende Anzahl von Klassen-, Fach- und Verwaltungsräumen. Das Gebäude der Förderschule hat rund 450 m² mehr BGF als das der Schulgebäude an der Liebfrauenstraße. Mit dem Umzug in das Gebäude der Friedrich-Ludwig-Jahn-Schule erhöht sich das Flächenpotenzial auf rund 1.300 m² BGF.

Laut Aussage des Schulamts beruhen die Daten der einzelnen Schulen auf einer Datenerfassung aus dem Jahr 2013. Der zuständige Mitarbeiter ist nicht mehr in städtischen Diensten, so dass die Betrachtung der einzelnen Schulstandorte überarbeitungsbedürftig ist.

→ **Empfehlung**

Auf Grund der hohen Flächenpotenziale sollte die Stadt die Schließung von Grundschulstandorten in Betracht ziehen. Das marode Gebäude der Grundschule im Hinsberg könnte ein erster Schritt sein, den Grundschulstandort Hinsberg aufzugeben. Die verbleibenden Schüler könnten auf die umliegenden Grundschulen verteilt werden.

Der Flächenbedarf im Schulbereich wird vor allem durch die Anzahl der gebildeten Klassen bestimmt. Bei der Gegenüberstellung der Anzahl der Klassen zu den an den Grundschulen in Recklinghausen tatsächlich vorhandenen Klassenräumen zeigt sich, dass ein Klassenraumüberhang von 31 Klassen (rund 16 Prozent) besteht, somit ist die Raumbilanz nicht ausgewogen. Dies deutet daraufhin, dass die oben ermittelten Flächenüberhänge nicht nur auf ineffiziente Bauweisen der einzelnen Grundschulgebäude zurückzuführen sind. Einzelne Grundschulen wie z.B. die Grundschule Hochlarmark, Leonhardstraße sowie die Anne Frank Schule haben große Verkehrsflächen und Aulen. An jeder Grundschule wird eine Mensa vorgehalten.

Zukünftige Entwicklung

Die Stadt Recklinghausen prognostiziert für das Schuljahr 2021/2022 3.819 Grundschüler. Damit nimmt die Schülerzahl im Vergleich zum Schuljahr 2014/2015 um rund ein Prozent zu.

Bei einem Klassenfrequenzrichtwert von 23,5 Schülern muss die Stadt Recklinghausen im Prognosejahr 2021/2022 voraussichtlich 163 Klassen bilden. Geht man von einer geschätzten OGS Quote von 60 Prozent aus, benötigen 163 Klassen rund 49.400 m² Schulfläche.

Durch die Verlagerung von Schulstandorten (Liebfrauenschule) erhöht sich der Flächenbestand auf rund 61.000 m² BGF. Im Prognosejahr erhöht sich das Flächenpotenzial auf rund 13.100 m² BGF.

Bei einer Schließung des Grundschulstandortes im Hinsberg würde das Flächenpotenzial auf rund 7.800 m² BGF verringert werden können.

Laut Aussage der Verwaltung werden die Annahmen aus dem Haushaltsanierungsplan (HSP), die Aufgabe von Grundschulstandorten, aktueller Tendenzen angepasst. Zum jetzigen Zeitpunkt sei eine valide Prognose zur Schulentwicklung nahezu unmöglich. Es werden zum aktuellen Zeitpunkt keine weiteren Schulstandorte zur Schließung, wie zuvor im HSP geplant, in Aussicht gestellt. Die Auswirkungen des Zuzugs von Flüchtlingen mit ihren Auswirkungen auf die unterschiedlichen Schulsysteme sind derzeit nicht abzuschätzen.

→ **Feststellung**

Im Schuljahr 2014/2015 besteht ein rechnerisches Flächenpotenzial im Grundschulbereich.

→ **Empfehlung**

Die Stadt sollte überprüfen, ob weiterhin alle Grundschulstandorte vorgehalten werden sollen.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Recklinghausen sollte prüfen, ob sie die Flächenpotenziale anderweitig nutzen kann. Die Stadt sollte darauf achten, dass die Schulgebäude wirtschaftlich genutzt werden. Das heißt, dass sie nur die Flächen vorhält, die benötigt werden.

Weiterführende Schulen (gesamt)

In der Stadt Recklinghausen gab es in 2014/2015 folgende städtischen weiterführende Schulen:

- Paulus Canisius Hauptschule (auslaufend)
- Hauptschule Wasserbank
- Otto Burrmeister Realschule
- Bernhard Overberg Realschule
- Dietrich Binhoeffer Realschule
- Gymnasium Petrinum

- Hittorf Gymnasium
- Marie Curie Gmynasium
- Freiherr vom Stein Gymnasium
- Theodor Heuss Gymnasium
- Käthe Kollwitz Gesamtschule
- Wolfgang Borchardt Gesamtschule
- Gesamtschule Suderwich

Hauptschulen

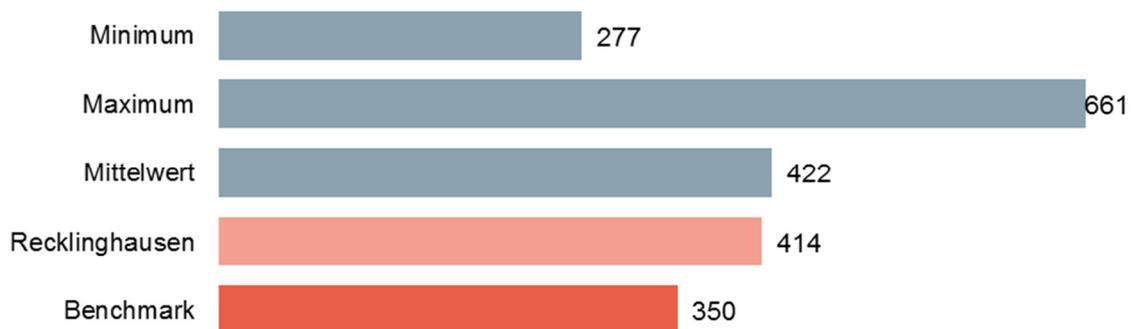
Die Zahl der Hauptschüler in Recklinghausen hat sich im Vergleich der Schuljahre 2004 und 2014 um rund 47 Prozent verringert.

Die Stadt Recklinghausen hat zwei Hauptschulen. Die Hauptschule Paulus Canisius läuft im Jahr 2018 aus. Seit dem Schuljahr 2014/2015 wurden keine Eingangsklassen mehr gebildet. Das Gebäude der Hauptschule soll eventuell von einer naheliegenden Grundschule bezogen werden. Abschließende Entscheidungen wurden noch nicht getroffen.

Im Bezugsjahr 2014/2015 war die von der Paulus Canisius Hauptschule genutzte Bruttogrundfläche 5.134 m² und von der Hauptschule Wasserbank 6.284 m² groß. Den 14 gebildeten Klassen im Gebäude der Paulus Canisius Hauptschule standen 14 Unterrichtsräume und acht Fachunterrichtsräumen zur Verfügung. Die Raumbilanz der Paulus Canisius Hauptschule ist ausgewogen. Den 14 gebildeten Klassen der Hauptschule Wasserbank standen 17 Unterrichtsräume und 12 Fachunterrichtsräume zur Verfügung. Somit ist die Raumbilanz der Hauptschule Wasserbank nicht ausgewogen.

Die Bruttogrundfläche je Klasse im Jahr 2014 stellt sich im interkommunalen Vergleich wie folgt dar:

Bruttogrundfläche Hauptschulen je Klasse in m² 2014



Recklinghausen	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
414	347	407	479	26

Der Benchmark berücksichtigt den Ganztagsanteil der Hauptschule Wasserbank. Insgesamt weisen die Hauptschulen ein Potenzial von rund 1.900 m² BGF auf. Im Schuljahr 2014/2015 lag die durchschnittliche Klassenstärke der Hauptschule Wasserbank bei 17,86 Schülern. Somit sind die Klassenstärken nicht voll ausgelastet.

Es ist ein Flächenpotenzial an der Paulus Canisius Hauptschule von rund 830 m² BGF vorhanden, welches auf die auslaufende Schule zurückzuführen ist. Die Hauptschule Wasserbank weißt ein Flächenpotenzial von rund 1.100 m² BGF aus, welches die nicht ausgewogene Raumbilanz des Gebäudes bestätigt.

Die Stadt Recklinghausen prognostiziert für die Hauptschulen, dass die Schülerzahlen bis zum Jahr 2021/2022 um weitere 56 Prozent sinken. Im Jahr 2021/2022 hat die Stadt Recklinghausen nur noch eine Hauptschule. Für das Prognosejahr 2021/2022 wird mit zehn Schulklassen an der verbleibenden Hauptschule Wasserbank gerechnet. Den zehn gebildeten Schulklassen stehen 17 Unterrichtsräume und 12 Fachunterrichtsräume zur Verfügung. Die Raumbilanz des Schulgebäudes bleibt weiterhin nicht ausgeglichen. Aktuelle Anmeldezahlen von rund 14 Schülern für die Eingangsklassen im Schuljahr 2017/2018 bestätigen die rückläufige Frequentierung der Hauptschule.

Der Flächenbedarf für Hauptschulen sinkt im Prognosejahr auf 2.583 m² BGF. Das Flächenpotenzial erhöht sich um rund 2.100 m² BGF und ergibt insgesamt ein Flächenpotenzial von rund 3.200 m² BGF. Das Flächenpotenzial entspricht rund 51 Prozent der vorgehaltenen Bruttogrundfläche der Hauptschule.

Bei einem veränderten Schulangebot wird die Schülerzahl eventuell stärker sinken. Das Potenzial ist dann noch größer als geplant. Aktuell werden zwei Räume der Hauptschule Wasserbank vom Fachbereich 51 für die mobile Jugendarbeit genutzt.

→ **Feststellung**

Auf Basis der prognostizierten Schülerzahlen wird sich mittelfristig für die Hauptschule Wasserbank das Flächenpotenzial auf rund 3.200 m² BGF erhöhen.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Recklinghausen sollte im Hinblick auf die Prognoseberechnung überprüfen, ob eine Hauptschule weiter vorgehalten werden muss.

Realschulen

Zum Zeitpunkt der Prüfung verfügt die Stadt Recklinghausen über drei Realschulen, die Otto Burrmeister Realschule, die Bernhard Overberg Realschule und die Dietrich Bonhoeffer Realschule.

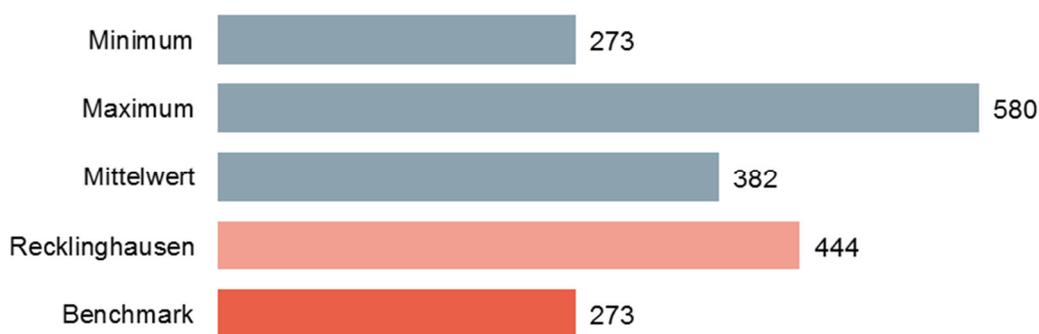
Die Zahl der Realschüler in Recklinghausen hat sich zwischen 2004 und 2014 um rund 20 Prozent verringert. Für den Zeitraum bis 2022 werden weiter leicht sinkende Schülerzahlen um acht Prozent prognostiziert. Die aktuellen Tendenzen der Anmeldungen für das Schuljahr

2017/2018 weisen gegensätzlich zu der bisherigen Prognose steigende Schülerzahlen bei den Realschulen auf. Somit ist eine valide Prognose der Stadt Recklinghausen derzeit nicht möglich.

Im Vergleichsjahr 2014/2015 beträgt die von den drei Realschulen genutzte Bruttogrundfläche 25.290 m² BGF. In der Summe stehen den 57 gebildeten Klassen 108 Unterrichts- und Fachunterrichtsräume zur Verfügung.

Die Bruttogrundfläche je Klasse im Jahr 2014 stellt sich im interkommunalen Vergleich wie folgt dar.

Bruttogrundfläche Realschule je Klasse in m² 2014



Recklinghausen	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
444	335	365	418	27

Bruttogrundfläche Realschulen in m² je Klasse im Schuljahr 2014/2015 - Standorteinzelbetrachtung

Name der Realschule	Fläche BGF je Klasse	Benchmark	Differenz	Anzahl Klassen	Anzahl Klassenräume	Anzahl Fach-/Mehrzweckräume	Potenzial gerundet
Otto Burrmeister	530	273	257	15	20	13	3.800
Bernhard Overberg	445	273	172	24	27	13	4.100
Dietrich Bonhoeffer	370	273	97	18	21	14	1.800
Realschulen gesamt	444	273	171	57	68	40	9.700

Die Raumbilanz der Bernhard Overberg und der Dietrich Bonhoeffer Realschule sind nahezu ausgewogen. Beide Gebäude weisen große Verkehrsflächen auf. Den 15 gebildeten Klassen der Otto Burrmeister Realschule standen 20 Unterrichtsräume und 13 Fachunterrichtsräume zur Verfügung. Somit ist die Raumbilanz nicht ausgewogen.

Im Gegensatz zu der Prognose der Stadt Recklinghausen aus dem Jahr 2013 plant die Stadt derzeit mit einer höheren Schülerzahl bei den Realschulen. Laut Fachbereich Bildung und Sport steigen die Anmeldezahlen für die Realschulen bereits für das Schuljahr 2017/2018.

Tritt die erstellte Prognose aus dem Jahr 2013 ein würden im Schuljahr 2021/2022 rund 1.400 Realschüler die Realschulen der Stadt Recklinghausen besuchen. Somit verringert sich die Schülerzahl um acht Prozent. Die Realschulen der Stadt Recklinghausen weisen im Prognosezeitraum ein Flächenpotenzial von rund 11.470 m² BGF auf.

→ **Feststellung**

Bei Eintreten der prognostizierten Schülerzahlen erhöht sich das Flächenpotenzial um rund 1.700 m² BGF.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Recklinghausen sollte auf Grund der aktuellen Anmeldezahlen die Situation an den Realschulen kontinuierlich analysieren. Im Rahmen der Schulentwicklungsplanung sollte sie die Frequentierung der einzelnen Standorte im Auge behalten. Die Stadt sollte bei einem Rückgang der aktuellen Anmeldezahlen sowie bei negativer Frequentierung frühzeitig auf die sich verändernden Schülerzahlen reagieren und Schulstandorte auflösen.

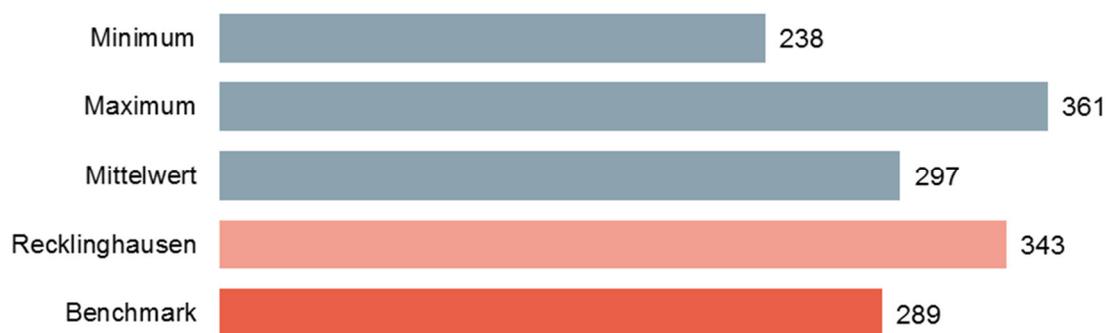
Gymnasien

Die Stadt Recklinghausen hat fünf Gymnasien. Vier der fünf Gymnasien befinden sich im Innenstadtbereich, das fünfte Gymnasium im südlichen Teil von Recklinghausen.

Die Zahl der Gymnasiasten in Recklinghausen hat sich zwischen 2004 und 2014 um 2,4 Prozent verringert. Im Schuljahr 2014/2015 besuchen 2.418 Schüler die Gymnasien der Stadt Recklinghausen. Für den Zeitraum bis 2022 wird ein stärkerer Rückgang von rund 16 Prozent prognostiziert.

Im Bezugsjahr 2014/2015 stand den vier Gymnasien eine Bruttogrundfläche von 58.166 m² zur Verfügung. Die 289 Unterrichts- und Fachräume wurden von 169 Klassen und Kursen genutzt.

Bruttogrundfläche Gymnasien je Klasse in m² 2014



Recklinghausen	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
343	270	295	334	27

Der Benchmark berücksichtigt das Verhältnis der Klassen bzw. Kurse in den Sekundarstufen I und II.

Bruttogrundfläche Gymnasien in m² je Klasse im Schuljahr 2014/2015 - Standorteinzelbetrachtung

Name des Gymnasiums	Fläche BGF je Klasse/Kurs	Benchmark	Differenz	Anzahl Klassen/Kurse	Anzahl Klassenräume	Anzahl Fach-/Mehrzweckräume	Potenzial gerundet
Gymnasium Petrinum	379	276	103	32	30	24	3.300
Hittorf Gymnasium	271	294	-23	47	34	35	0
Marie Curie Gymnasium	334	277	57	31	28	22	1.800
Freiherr vom Stein Gymnasium	405	275	131	29	31	31	3.800
Theodor Heuss Gymnasium	368	278	90	28	24	30	2.600
Gymnasien gesamt	343	289	54	169	147	142	9.200

Im Schuljahr 2014/2015 gibt es rechnerisch 9.200 m² BGF mehr als nötig. Im Jahr 2014 gibt es nur das Hittorf Gymnasium, welches an dem gebundenen Ganztags teilnimmt. Das Hittorf Gymnasium weist kein Flächenpotenziale aus und ist laut Aussage der Schulverwaltung ausgelastet. Aktuell befinden sich 29 bis 30 Kinder in einer Klasse. Aufgrund der aktuellen Auslastung des Hittorf Gymnasiums besteht kein Handlungsbedarf an dieser Schule. Seit dem Jahr 2016 befindet sich der Ganztags auch bei dem Freiherr vom Stein Gymnasium im Aufbau. Das Gymnasium Petrinum bietet ein offenes Ganztagsmodell an. Die individuelle Betrachtung der Einzelstandorte zeigt, dass das Freiherr vom Stein Gymnasium sowie das Gymnasium Petrinum die höchsten Flächenpotenziale ausweisen. Die Raumbilanz ist jedoch ausgeglichen. Die Gebäude haben eine Mensa und weisen große Fluren sowie Aulen und innenliegende Atrien auf. Dies weist unter anderem auf ineffiziente Bauweisen der Schulgebäude hin.

Aufgrund der prognostizierten Klassen-/Kurszahlen steigt das Flächenpotenzial an den Gymnasien der Stadt Recklinghausen in den kommenden Jahren kontinuierlich an. Auf Grund des sukzessiven Aufbaus von Ganztagsbetreuung werden mehr Flächen benötigt, welche den Schülerrückgang aber nicht ausgleichen.

→ Empfehlung

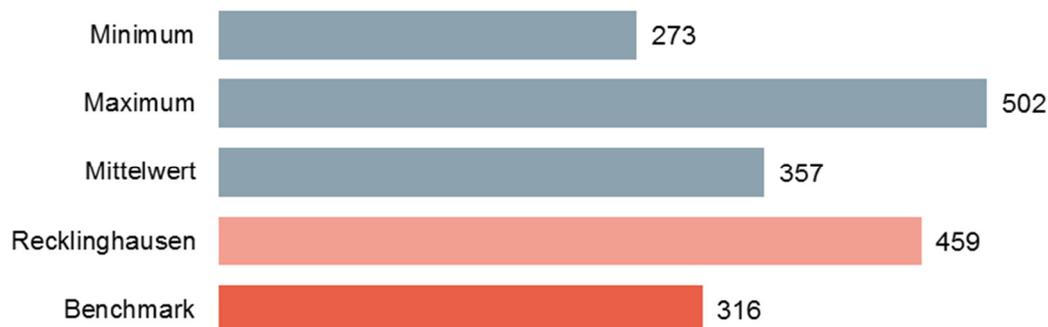
Die Stadt Recklinghausen sollte die Situation an den Gymnasien beobachten. Weiterhin sollte die Stadt Recklinghausen ein verändertes Schulangebot schaffen, mit dem es ihr gelingt, das stark nachgefragte Hittorf Gymnasium zu entlasten.

Gesamtschulen

Die Stadt Recklinghausen hat im Schuljahr 2014/2015 drei Gesamtschulen. Die Käthe Kollwitz Gesamtschule und die Wolfgang Borchert Gesamtschulen haben je zwei Standorte aufgeteilt nach Sekundarstufen.

Die Zahl der Gesamtschüler in Recklinghausen hat sich zwischen 2004 und 2014 um 4,3 Prozent verringert. Bis zum Schuljahr 2021/2022 werden die Schülerzahlen an den Gesamtschulen weiter um 15,7 Prozent abnehmen.

Bruttogrundfläche Gesamtschulen je Klasse/Kurs in m² 2014



Recklinghausen	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
459	297	351	383	24

Name der Gesamtschule	Fläche BGF je Klasse/Kurs	Benchmark	Differenz	Anzahl Klassen/Kurse	Anzahl Klassenräume	Anzahl Fach-/Mehrzweckräume	Potenzial gerundet
Käthe Kollwitz/ Gneisenaustr.	427	336	91	27	41	19	2.460
Käthe Kollwitz/ Theodor Körner Str.	613	236	377	8	9	8	2.980
Wolfgang Borhardt/ Beisinger Weg	356	336	20	30	34	20	610
Wolfgang Borhardt/ Händelstr.	876	236	640	6	12	8	3.680
Gesamtschule Suderwich	470	315	155	30	37	21	4.690
Gesamtschulen gesamt	459	316	143	101	133	76	14.420

An allen Gesamtschulstandorten ist ein Flächenpotenzial vorhanden.

Aufgrund von zwei Standorten und der Aufteilung auf die Sekundarstufen ist ein hohes Flächenpotenzial bei der Käthe Kollwitz Gesamtschule von insgesamt 5.440 m² BGF vorhanden. Insgesamt stehen den 27 gebildeten Klassen der Käthe Kollwitz Gesamtschule an der Gneisenaustraße 41 Unterrichts- und 19 Fachräume zur Verfügung. Der Standort Theodor Körner Straße der Sekundarstufe II hält für acht gebildete Kurse im Jahr 2014/2015 neun Unterrichts- und acht Fachunterrichtsräume vor. Alle drei Gesamtschulen haben große Mensen.

→ Empfehlung

Die Stadt Recklinghausen sollte prüfen, ob beide Standorte der Käthe Kollwitz Schule zusammengelegt werden können. Aufgrund der gemeldeten Unterrichts- und Fachunterrichtsräume könnten beide Sekundarstufen in dem Gebäude der Gneisenaustraße untergebracht

werden. Das Flächenpotenzial würde sich bei einer Zusammenlegung von 5.440 m² auf rund 590 m² bei der Käthe Kollwitz Gesamtschule Standort Gneisenaustraße verringern.

Bei Aufgabe des Standorts Theodor Körner Straße könnten somit 4.840 m² BGF eingespart werden.

Die Wolfgang Borchardt Gesamtschule weist insgesamt ein Flächenpotenzial von rund 4.200 m² BGF auf. Davon entfallen rund 610 m² auf den Standort Beisinger Weg und rund 3.700 m² auf den Standort Händelstraße. Den 30 gebildeten Klassen des Standorts Beisinger Weg stehen im Jahr 2014/2015 34 Unterrichtsräume und 20 Fachunterrichtsräume zur Verfügung. Die Raumbilanz des Standortes Händelstraße ist ebenso nicht ausgewogen. Den sechs gebildeten Kursen stehen zwölf Unterrichtsräume und acht Fachunterrichtsräume zur Verfügung. Ein Teil des Flächenpotenzials ist auf Dachboden und Kellerflächen, welche schulisch nicht nutzbar sind, sowie auf große Verkehrsflächen zurückzuführen.

Aufgrund der Raumbilanz wäre es möglich, eine weitere Schulform z.B. eine Grundschule im Gebäude aufzunehmen. Somit könnte das Potenzial im Gesamtschulbereich und im Grundschulbereich verringert werden.

Die Gesamtschule Suderwich ist die einzige Gesamtschule in der die Sekundarstufen in einem Gebäude untergebracht sind. Die Gesamtschule Suderwich hat ein Flächenpotenzial von rund 4.700 m² BGF. Den 30 gebildeten Klassen und Kursen stehen im Jahr 2014/2015 37 Unterrichtsräume und 21 Fachunterrichtsräume zur Verfügung.

Aufgrund der prognostizierten Schülerzahlen wird sich das Flächenpotenzial bei den drei Gesamtschulen im Jahr 2021/2022 erhöhen.

→ **Feststellung**

Die Stadt Recklinghausen hält mehr Flächen für die Gesamtschulen vor, als für die Schülerzahl notwendig ist.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Recklinghausen sollte die zukünftige Flächennutzung der Gesamtschulen verbessern. Anschließend sollte die Stadt Recklinghausen ihren Haushalt entlasten und die schulisch nicht mehr benötigten Immobilien der Gesamtschulen veräußern.

Potenzialberechnung Schulgebäude

Schulart	BGF je Klasse in m ²	Benchmark je Klasse in m ² BGF	Flächenpotenzial je Klasse in m ² BGF	Anzahl Klassen	Potenzial in m ² BGF (gerundet)
Grundschulen	367	298	69	165	11.300
Hauptschulen	414	350	64	28	1.900
Realschulen	444	273	171	57	9.700
Gymnasien	343	289	54	170	9.200
Gesamtschulen	459	316	143	100	14.400

Schulart	BGF je Klasse in m ²	Benchmark je Klasse in m ² BGF	Flächenpotenzial je Klasse in m ² BGF	Anzahl Klassen	Potenzial in m ² BGF (gerundet)
Gesamt					47.500

Für das Bezugsjahr 2014/2015 ergibt sich ein Flächenpotenzial von rund 47.500 m² BGF. Dies entspricht rund 23 Prozent der derzeit vorgehaltenen Schulflächen. Einige dieser Flächenüberhänge betreffen größere Verkehrsflächen sowie nicht schulisch nutzbare Kellerräume. Aufgrund von großen Verkehrsflächen sowie schulisch nicht nutzbaren Kellerräumen ist das Potenzial nicht komplett realisierbar.

Bei durchschnittlichen Aufwendungen in Höhe von 100 Euro je m² BGF beträgt das monetäre Potenzial im Schuljahr 2014/2015 4,75 Mio. Euro.

Setzt die Kommune den inklusiven Unterricht um, so können zusätzliche Flächen (z.B. für Differenzierungsräume; Therapie- oder Rückzugsräume, Pflege-/Hygieneräume) notwendig sein. Diese Räume benötigen mit 20 - 30 m² BGF allerdings wesentlich weniger Fläche als Klassenzimmer.

Aktuell werden in der Stadt Recklinghausen an jeder Grundschule Inklusionskinder beschult. Im Jahr 2016/2017 sind es an den Grundschulen 129 Kinder mit sonderpädagogischer Förderung. Bei den weiterführenden Schulen sind insgesamt 172 Kinder mit sonderpädagogischer Förderung vorhanden.

Aktuell erschwert eine stark gestiegene Zahl von zugewanderten Kindern und Jugendlichen es zudem den Kommunen, die Schulflächen zu planen. Die Kinder und Jugendlichen müssen zunächst in „Auffangklassen“ die nötigen Deutschkenntnisse erlangen, um dann am Unterricht teilnehmen zu können.

Der Rat der Stadt hat in seiner Sitzung vom 25. April 2016 beschlossen, die zentralen Vorbereitungsklassen und die Internationalen Orientierungsklassen zum Beginn des Schuljahres 2016/2017 der Wolfgang-Borchert-Gesamtschule zuzuordnen.

Die Wolfgang-Borchert-Gesamtschule wurde deshalb um die Teilstandorte Canisiusstraße 6 und Kurfürstenwall 5 a räumlich erweitert. An diesen Standorten werden die Vorbereitungsklassen und die Internationalen Orientierungsklassen geführt. Die Räumlichkeiten des Kurfürstenwalls liegen nah an dem kooperierenden Berufskolleg. An dem Standort Kurfürstenwall befinden sich Schüler im Alter ab 16 Jahren, welche in Zusammenarbeit mit dem Berufskolleg durch das Projekt „Endlich angekommen“ integriert werden sollen. Daher ist eine räumlich nahe Lage an das Berufskolleg durch die Stadt Recklinghausen vorgesehen.

Zu Beginn des Schuljahres 2016/2017 wechselten 32 Schüler aus den Vorbereitungsklassen in Regelklassen der Jahrgänge sechs bis neun an die Wolfgang-Borchert-Gesamtschule. Weiterhin befinden sich im Schuljahr 2016/2017 137 Schüler in acht Vorbereitungsklassen am Standort Canisiusstraße 6 und 134 Schüler in acht internationalen Orientierungsklassen am Standort Kurfürstenwall.

Laut Aussage der Verwaltung der Stadt Recklinghausen ist die Entwicklung der Flüchtlinge für die Vorbereitungsklassen und Internationalen Orientierungsklassen nicht vorhersehbar. Im Jahr

2017 sollen rund 650 Flüchtlinge in Recklinghausen aufgenommen werden. Wie hoch der Anteil der schulpflichtigen Kinder sein wird, ist noch nicht abzuschätzen. Eine weitere Aussage über die Zahl von aufzunehmenden Flüchtlingen kann derzeit nicht getroffen werden.

Auch unter Berücksichtigung des Mehrbedarfs durch Inklusion und Zuwanderung verbleibt ein Flächenüberhang, der entsprechende Gegensteuerungsmaßnahmen notwendig macht.

Schulturnhallen

Im Jahr 2014/2015 haben vier der 20 Grundschulstandorte keine eigene Turnhalle. Durch den Umzug der Liebfrauenschule in den Standort der ehemaligen Förderschule im Jahr 2016 verringert sich die Zahl auf drei Grundschulstandorte ohne eigene Turnhalle.

Bruttogrundfläche Schulturnhallen je Klasse in m² 2014

Recklinghausen	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
77	44	118	76	66	72	87	27

Die Schulturnhallen der Stadt Recklinghausen werden zusätzlich mit rund 140 Zeitstunden für den offenen Ganzttag genutzt.

Die GPA NRW geht davon aus, dass jeweils zwölf Klassen eine Turnhallen-Einheit benötigen. Den so ermittelten Bedarf für Recklinghausen stellt sie dem aktuellen Bestand gegenüber:

Vergleich Bedarf und Bestand Turnhallen-Einheiten für Schulen 2014

	Bedarf	Bestand	Saldo
Grundschulen	13,8	16,0	2,3
Hauptschulen	2,3	2,0	-0,3
Realschulen	4,8	5,0	0,3
Gymnasien	14,1	15,0	0,9
Gesamtschulen	8,4	9,0	0,6
Gesamt	43,4	47,0	3,6

An den Grundschulen der Stadt Recklinghausen hält die Stadt mehr Halleneinheiten vor, als notwendig wären. Ein Abbau dieser Überkapazitäten ist häufig nur mit der Auflösung von Schulstandorten realisierbar. In diesem Fall sollte allerdings beachtet werden, dass die Turnhalle tatsächlich mit aufgegeben wird. An allen Gymnasien befindet sich eine innenliegende Sporthalle von rund 200-250 m². Ein Abbau dieser Sporthallen ist nicht realisierbar.

Im Prognosezeitraum bis zum Schuljahr 2021/2022 wird sich der Bedarf bei den Grundschulen nicht verändern. Somit bleibt das Potenzial bestehen.

➔ **Feststellung**

Die Stadt Recklinghausen hat im Vergleichsjahr 2014/2015 zunächst über alle Schulformen hinweg 3,6 Halleneinheiten mehr als sie für den Sportunterricht benötigt. Besonders auffällig ist die Situation an den Grundschulen. Hier werden 2,3 zusätzliche Halleneinheiten vorgehalten als für den Sportunterricht benötigt werden.

Turnhallen (gesamt)

Neben den 47 Halleneinheiten für den Schulsport gibt es in Recklinghausen noch drei weitere Hallen, wovon zwei Sporthallen von den Grundschulen mit genutzt werden.

Insgesamt gibt es im Bezugsjahr 2014 somit 53 Halleneinheiten mit einer Gesamtfläche von 42.717 m² BGF für die Einwohner der Stadt Recklinghausen

Bruttogrundfläche Turnhallen je 1.000 Einwohner in m² 2014

Recklinghausen	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
374	251	511	368	313	368	412	27

Das Hallenangebot für die Turnhallen je 1.000 Einwohner liegt in Recklinghausen leicht über dem Mittelwert aller Vergleichskommunen.

Gesamtbetrachtung

Nachfolgend stellt die GPA NRW die Analyseergebnisse und wesentlichen Handlungsempfehlungen aus den zuvor betrachteten Bereichen zusammenfassend dar:

- Die Stadt Recklinghausen sollte die Schulentwicklungsplanung für die Primar- und Sekundarstufe auf einen aktuellen Stand bringen.
- Im Grundschulbereich errechnet sich ein Flächenüberhang zum Schuljahr 2014/2015 von rund 11.300 m².
- Die Einzelbetrachtung der Grundschulen zeigt, dass die Kennzahlen von 18 der 20 Grundschulstandorte über dem Benchmark liegen.
- Je nach Entscheidung der Stadt Recklinghausen gibt es im Prognosejahr unterschiedliche Entwicklungen bei dem Flächenpotenzial. Im Prognosejahr reduziert sich das Flächenpotenzial auf rd. 9.900 m² BGF, wenn alles bleibt wie es ist (Umzug Liebfrauenschule in Jahnschule). Bei einem Umzug der Grundschule im Hinsberg in das Schulgebäude der Hauptschule würde das Flächenpotenzial auf 11.400 m² ansteigen.
- Die Stadt Recklinghausen sollte überprüfen, ob Grundschulstandorte aufgegeben werden können.

- Für das Schuljahr 2014/2015 haben die Hauptschulen ein Potenzial von rund 1.900 m² BGF auf. Davon sind 830 m² BGF an der Paulus Canisius Hauptschule und 1.100 m² BGF an der Hauptschule Wasserbank vorhanden.
- Die Paulus Canisius Hauptschule ist auslaufend. Das Flächenpotenzial im Prognosejahr erhöht sich an der verbleibenden Hauptschule auf rund 3.200 m² BGF.
- Die Bruttogrundfläche Realschule je Klasse liegt über dem Benchmark. Es ist ein Flächenpotenzial von rund 9.700 m² BGF vorhanden.
- Die Realschulen der Stadt Recklinghausen weisen im Prognosezeitraum ein Flächenpotenzial von rund 11.470 m² BGF auf. Aktuell steigen die Anmeldezahlen an den Realschulen. Durch steigende Schülerzahlen würde ein höherer Flächenbedarf entstehen und somit das Potenzial verringern.
- Im Schuljahr 2014/2015 gibt es bei den Gymnasien rechnerisch 9.200 m² BGF mehr als nötig.
- Bis zum Prognosejahr 2021/2022 wird ein Schülerrückgang an den Gymnasien von rund 16 Prozent erwartet, dadurch steigt das Flächenpotenzial.
- Die Gesamtschulen weisen im Schuljahr 2014/2015 ein Flächenpotenzial von rund 14.200 m² BGF auf. Aufgrund der prognostizierten Schülerzahlen wird sich das Flächenpotenzial im Jahr 2021/2022 erhöhen.
- Für das Bezugsjahr 2014/2015 ergibt sich insgesamt für den Schulbereich ein Flächenpotenzial von rund 46.500 m² BGF.
- In Recklinghausen gibt es bei den Schulturnhallen 3,6 mehr Halleneinheiten als notwendig wären. Ein Überhang besteht maßgeblich bei den Grundschulen. Eine Reduzierung des Hallenangebots kann daher nur bei Schließung eines Grundschulstandorts erfolgen.

→ **KIWI-Bewertung**

Die GPA NRW bewertet das Handlungsfeld Flächenmanagement Schulen und Turnhallen der Stadt Recklinghausen mit dem Index 1.

→ Schulsekretariate

Die Anforderungen an die Schulsekretariate haben sich in den vergangenen Jahren verändert durch

- die sinkendem Schülerzahlen,
- die gebildeten Schulverbände,
- die ausgeweiteten Betreuungsangebote und Ganztagsunterricht,
- das Bildungs- und Teilhabepaket sowie
- die zunehmende Integration und Inklusion.

Dies wirkt sich zwangsläufig auf den Personalbedarf in den Schulsekretariaten aus.

Die Stadt Recklinghausen hatte im Jahr 2014/2015 20,60 Vollzeit-Stellen in den Schulsekretariaten. Für die Kennzahlenbildung ermittelt die GPA NRW die Personalaufwendungen anhand der KGSt-Durchschnittswerte³. Dadurch wirken sich personenbezogene Einflussgrößen, wie zum Beispiel das Alter der Beschäftigten, nicht aus.

Personalaufwendungen für Schulsekretariate je Schüler in Euro 2014

Recklinghausen	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
76,17	63,19	128,67	87,52	79,30	84,26	97,47	28

Alle Schulformen bis auf die Real- und Förderschulen positionieren sich unter dem jeweiligen Mittelwert.

Bei den Real- und Förderschulen wendet die Stadt Recklinghausen je Schüler mehr auf als die Hälfte der Vergleichskommunen. Im Vergleichsjahr war das Stundenberechnungsmodell, welches die Stadt Recklinghausen verwendet noch nicht an jeder Schulform umgesetzt. Mittlerweile wurden die Änderungen umgesetzt und die Wochenstunden reduziert.

Schüler je Vollzeit-Stelle Sekretariat 2014

Recklinghausen	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
619	368	746	548	480	550	605	28

Im Jahr 2015 betreut eine Vollzeit-Stelle in Recklinghausen 611 Schüler.

³ Gutachten „Kosten eines Arbeitsplatzes“ (Stand 2012/13)

Die Kennzahlenwerte für die einzelnen Schulformen sind der Tabelle 1 am Ende des Teilberichts zu entnehmen.

→ **Feststellung**

In den Schulsekretariaten der Stadt Recklinghausen werden insgesamt überdurchschnittlich viele Schüler je Vollzeit-Stelle mit vergleichsweise geringen Aufwendungen je Schüler betreut.

Organisation und Steuerung

Eingruppierung der Sekretariatskräfte

Die meisten Kommunen ordnen die Sekretariatsstellen den Entgeltgruppen 5 und 6 zu. Oft erhalten die Beschäftigten jetzt die Entgeltgruppe 6, weil sie nach dem früher geltenden Bundesangestelltentarifvertrag auf diese Weise eingruppiert waren und dieser Besitzstand gewahrt wird.

Qualitatives Stellenniveau der Sekretariatskräfte in der Stadt Recklinghausen 2014

Eingruppierung	Vollzeit-Stellen	Prozent
EG 5	4,80	24
EG 6	15,80	76

Die Stadtverwaltung hat die Stellen in den Schulsekretariaten selbst bewertet.

→ **Feststellung**

Die Schulsekretärinnen der Stadt Recklinghausen sind grundsätzlich in den üblichen Entgeltgruppen eingruppiert.

Verfahren zur Stellenbemessung

Seit 2015 berechnet die Stadt Recklinghausen die Stellenausstattung in den Schulsekretariaten mittels eines eigens erstellten detaillierten Stellenbemessungsverfahrens unter Anwendung der Methodik des „Bochumer Modells“.

Die erforderlichen Sekretariatsstunden werden auf Basis eines Aufgabenkatalogs entwickelt. Hier werden nicht mehr nur die reinen Schülerzahlen als Bemessungsgrundlage herangeführt. Der Aufgabenkatalog berücksichtigt beispielsweise die Schülerzahl, Anzahl der Klassen, OGS Gruppen, Lehrkräfte etc.

Auf Basis dieser Daten berechnet die Verwaltung die Sollzeiten jeder einzelnen Schule. Eine Neuberechnung erfolgt alle drei bis vier Jahre.

→ **Feststellung**

Die Stadt Recklinghausen hat auf Grundlage des Bochumer Modells eine aktuelle Übersicht über die Stellenbemessung der Schulsekretariatsstellen.

→ Schülerbeförderung

Im Schuljahr 2014/2015 hat die Stadt Recklinghausen für 2.438 Schüler 1,24 Mio. Euro für die Schülerbeförderung aufgewendet.

885 Schüler von außerhalb besuchen die Schulen in Recklinghausen Diese Einpendler entsprechen rund 36 Prozent der beförderten Schüler.

Kennzahlen Schülerbeförderung 2014

Kennzahl	Recklinghausen	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
Aufwendungen je Schüler in Euro	96	79	256	160	136	156	178	25
Aufwendungen (Schulweg) je befördertem Schüler in Euro	479	0	807	535	450	581	629	23
Anteil der beförderten Schüler an der Gesamtschülerzahl in Prozent	18,5	16,4	52,6	27,3	22,3	26,5	31,1	24
Einpendlerquote in Prozent	7,0	4,1	25,1	9,9	6,2	7,9	12,6	23

Im interkommunalen Vergleich der großen kreisangehörigen Kommunen positioniert sich Recklinghausen mit einer Gemeindefläche von 67 km² im unteren Bereich. Die Einwohnerdichte in Recklinghausen liegt mit 1.717 Einwohnern je km² über dem dritten Quartil von 1.323 Einwohnern je km². Die hohe Einwohnerdichte wirkt sich eher begünstigend auf die Aufwendungen für die Schülerbeförderung in Recklinghausen aus. Die Einpendlerquote in Recklinghausen liegt unter dem Mittelwert von 9,9 Prozent. Dies wird sich auch eher begünstigend aus. Ebenso der Anteil der beförderten Schüler an der Gesamtschülerzahl.

Organisation und Steuerung

Die Schülerbeförderung erfolgt in Recklinghausen überwiegend durch den Linienverkehr des ÖPNV. Es werden nur wenige Sonderfahrten z.B. bei den Förderschulen eingesetzt. Der Schülerspezialverkehr wird alle ein bis zwei Jahre ausgeschrieben. Die Stadt Recklinghausen hat im Jahr 2002 gemeinsam mit der Verkehrsgesellschaft (Vestische) unter Mitarbeit des damaligen Ministerium für Wirtschaft, Mittelstand, Energie und Verkehr des Landes NRW einen Vertrag zum Schülerticket geschlossen. Dieser besteht aktuell und wird jährlich angepasst.

Die Schulverwaltung (FB 40) prüft den Anspruch auf Übernahme der Fahrtkosten. Die Ausgabe der Schülertickets (Schokoticket 2002) erfolgt durch die Vestische. Die Stadt zahlt aktuell rund

83.000 Euro im Monat für elf Monate im Jahr. Ein Monat wird für Ferienzeiten pauschal abgezogen.

→ **Feststellung**

Die Steuerung und Organisation der Schülerbeförderung ist gut aufgestellt. Die Aufgabewahrnehmung erfolgt wirtschaftlich.

→ Anlagen: Ergänzende Grafiken/Tabellen

Tabelle 1: Kennzahlen Schulsekretariate differenziert nach Schulformen 2014

Kennzahl	Recklinghausen	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
Grundschulen								
Personalaufwendungen für Schulsekretariate je Schüler in Euro	59	53	123	83	66	81	92	28
Schüler je Vollzeit-Stelle Sekretariat	804	379	856	583	493	560	691	28
Personalaufwendungen je Vollzeit-Stelle in Euro	47.800	37.800	48.371	45.903	45.100	46.225	47.688	28
Hauptschulen								
Personalaufwendungen für Schulsekretariate je Schüler in Euro	92	55	302	126	91	116	147	27
Schüler je Vollzeit-Stelle Sekretariat	519	158	937	434	317	406	500	27
Personalaufwendungen je Vollzeit-Stelle in Euro	47.800	37.800	51.200	46.789	45.550	47.800	47.800	27
Realschulen								
Personalaufwendungen für Schulsekretariate je Schüler in Euro	86	41	122	79	69	78	90	28
Schüler je Vollzeit-Stelle Sekretariat	552	392	1.097	617	530	616	658	28
Personalaufwendungen je Vollzeit-Stelle in Euro	47.221	37.800	51.200	46.574	45.100	47.627	47.800	28
Gymnasien								
Personalaufwendungen für Schulsekretariate je Schüler in Euro	77	63	114	85	77	86	94	28
Schüler je Vollzeit-Stelle Sekretariat	607	417	748	570	506	559	631	28
Personalaufwendungen je Vollzeit-Stelle in Euro	46.655	42.900	51.200	47.539	46.652	47.800	47.800	28
Gesamtschulen								
Personalaufwendungen für Schulsekretariate je Schüler in Euro	78	56	167	88	80	82	91	27

Kennzahl	Recklinghausen	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
Schüler je Vollzeit-Stelle Sekretariat	604	281	860	563	516	576	608	27
Personalaufwendungen je Vollzeit-Stelle in Euro	46.921	41.800	51.200	47.328	46.910	47.795	47.800	27
Förderschulen								
Personalaufwendungen für Schulsekretariate je Schüler in Euro	184	117	433	224	174	184	271	21
Schüler je Vollzeit-Stelle Sekretariat	259	115	387	232	168	213	275	21
Personalaufwendungen je Vollzeit-Stelle in Euro	47.800	37.800	49.835	46.636	45.100	47.800	47.800	23

→ Kontakt

Gemeindeprüfungsanstalt Nordrhein-Westfalen

Heinrichstraße 1, 44623 Herne

Postfach 10 18 79, 44608 Herne

t 0 23 23/14 80-0

f 0 23 23/14 80-333

e info@gpa.nrw.de

i www.gpa.nrw.de

ÜBERÖRTLICHE PRÜFUNG

*Grünflächen der Stadt
Recklinghausen im Jahr
2017*

INHALTSVERZEICHNIS

→ Inhalte, Ziele und Methodik	3
→ Grünflächen allgemein	4
Organisation und Steuerung	4
Strukturen	6
→ Park- und Gartenanlagen	8
Strukturen	8
Wirtschaftlichkeitsbetrachtung	9
→ Spiel- und Bolzplätze	10
Strukturen	10
Wirtschaftlichkeitsbetrachtung	11
→ Straßenbegleitgrün	13
Strukturen	13
Wirtschaftlichkeitsbetrachtung	13
→ Gesamtbetrachtung Grünflächen	15
→ Sportaußenanlagen	16
Organisation und Steuerung	16
Strukturen	17
Auslastung und Bedarfsberechnung	18
Zukünftige Entwicklung	19

→ Inhalte, Ziele und Methodik

Die GPA NRW untersucht in diesem Prüfgebiet, wie die Kommunen mit ihren Grünflächen umgehen und analysiert bestimmte Nutzungsformen.

Was unter dem Begriff Grünflächen zu verstehen ist, welche Nutzungsformen darunter zu fassen sind, ist nicht allgemeingültig definiert. Aus diesem Grund legt die GPA NRW die nachfolgenden Nutzungsformen fest, die Grundlage für die Darstellung kommunaler Grünflächen in diesem Prüfgebiet sind:

- Park- und Gartenanlagen,
- Sonderanlagen (wie z. B. Kurpark, botanischer Garten),
- Spiel- und Bolzplätze,
- Straßenbegleitgrün,
- Außenanlagen an städtischen Gebäuden,
- Friedhöfe,
- Biotope, Ausgleichsflächen,
- Gewässer,
- Forst und
- Kleingartenanlagen.

Ziel der Prüfung ist es, Handlungsmöglichkeiten und Potenziale aufzuzeigen, um den Haushalt zu konsolidieren und das Grünflächenmanagement zu optimieren.

Dazu untersucht die GPA NRW, zum einen wie die Kommune ihre kommunalen Grünflächen steuert und organisiert. Zum anderen beleuchtet sie die örtlichen Strukturen. Zudem analysiert die GPA NRW die Nutzungsformen Park- und Gartenanlagen, Spiel- und Bolzplätze und Straßenbegleitgrün bezogen auf die vorgehaltenen Flächen wie auch deren Pflege und Unterhaltung. Basis für die interkommunalen Kennzahlenvergleiche sind die gesamten Aufwendungen (vollständiger Ressourcenverbrauch) bzw. die Vollkosten.

Anhand von Benchmarks ermittelt die GPA NRW für die Aufwendungen der drei Nutzungsformen Potenziale. Die Sportaußenanlagen sind zwar grundsätzlich auch zu den kommunalen Grünflächen zu zählen. Die GPA NRW betrachtet sie in dieser Prüfung aber separat. Hier steht die Analyse der Steuerung und Organisation sowie der Flächensituation und Auslastung im Vordergrund.

→ Grünflächen allgemein

Organisation und Steuerung

Die GPA NRW analysiert die Organisation und Steuerung anhand des Erfüllungsgrades Grünflächenmanagement. Diese Kennzahl zeigt, ob und inwieweit die Stadt Recklinghausen ihre Grünflächen und deren Bewirtschaftung effizient steuert.

Der Erfüllungsgrad beruht auf einer Nutzwertanalyse. Hierzu stellt die GPA NRW einheitliche Fragen und ordnet die Antworten auf einer Skala von 0 bis 3¹ ein. Danach gewichtet sie diese Bewertung entsprechend ihrer Bedeutung für eine wirtschaftliche und erfolgreiche Steuerung der Grünflächen. Hieraus ergeben sich Punkte, deren Summe ins Verhältnis gesetzt wird zur maximal erreichbaren Punktzahl. Die in Prozenten ausgedrückte Verhältniszahl ist der Erfüllungsgrad.

Erfüllungsgrad Grünflächenmanagement

Fragen	Erfüllungsgrad	Bewertung/ Skalierung	Gewichtung	erreichte Punkte	Optimalwert
Erfolgt die Aufgabenerledigung im Bereich der Grünflächen zentral?	überwiegend erfüllt	2	2	4	6
Liegt ein Freiflächenentwicklungskonzept vor?	nicht erfüllt	0	2	0	6
Gibt es Informationen zur Einwohnerzufriedenheit?	überwiegend erfüllt	2	1	2	3
Bestehen Zielvorgaben durch die Verwaltungsführung?	überwiegend erfüllt	2	2	4	6
Wurden operative Ziele für die Unterhaltung der Grünflächen gesetzt und dokumentiert?	ansatzweise erfüllt	1	3	3	9
Gibt es ein zentrales (produktübergreifendes) Grünflächeninformationssystem (GIS/GRIS)?	überwiegend erfüllt	2	3	6	9
Sind Standards für die Unterhaltung der Grünflächen definiert?	ansatzweise erfüllt	1	3	3	9
Ist eine Kostenrechnung implementiert?	vollständig erfüllt	3	3	9	9
Werden Kennzahlen (u. a. zur Wirtschaftlichkeit) erhoben?	nicht erfüllt	1	2	2	6
Ist ein Berichtswesen vorhanden?	überwiegend erfüllt	2	2	4	6
Besteht ein eindeutiges Auftraggeber-Auftragnehmer-Verhältnis?	überwiegend erfüllt	2	3	6	9

¹ nicht erfüllt = 0; ansatzweise erfüllt = 1; überwiegend erfüllt = 2; vollständig erfüllt = 3

Fragen	Erfüllungsgrad	Bewertung/ Skalierung	Gewichtung	erreichte Punkte	Optimalwert
Werden die Aufwendungen des Bauhofes als Leistungspreise verrechnet?	überwiegend erfüllt	2	3	6	9
Wird die Aufgabenerledigung einer regelmäßigen Wirtschaftlichkeitsbetrachtung unterzogen?	ansatzweise erfüllt	1	2	2	6
Punktzahl gesamt				51	93
Erfüllungsgrad in Prozent				55	

Zusammenfassung der Ist-Situation und Handlungsempfehlungen

- Die eigenbetriebsähnliche Einrichtung Kommunale Servicebetriebe Recklinghausen (KSR) erbringt zum einen Leistungen für durch Gebühren finanzierte Aufgabenbereiche (sog. Rentierliche Bereiche, z. B. Abfallbeseitigung, Straßenreinigung). Zum anderen erbringt sie auf der Grundlage von jährlich zu schließenden Kontrakten Leistungen für zahlreiche Fachbereiche der Verwaltung (sog. nicht-rentierlicher Bereich, z. B. Grünpflege auf Sport- und Spielflächen, Bauhof- und Transportleistungen). Diese erbrachten Leistungen werden als Sach- und Dienstleistungsaufwendungen gegenüber der KSR im städtischen Haushalt abgebildet.
- Die Stadt Recklinghausen erzielt im Erfüllungsgrad ein Ergebnis von 55 Prozent. In einzelnen Bereichen wie z.B. die Erstellung von Standards für Pflegeklassen ist ein Konzept bereits in der Entwicklung.
- Die Aufgabenerledigung erfolgt für die Grünflächenpflege an zentraler Stelle durch die KSR. Alle Grünflächenarbeiten werden durch die KSR durchgeführt.
- Die Stadt Recklinghausen verfügt über kein Freiflächenentwicklungskonzept. Dies soll laut Aussage der Verwaltung in Zukunft erstellt werden. Begonnen wurde hiermit noch nicht. In einem Freiflächenentwicklungskonzept ist darzulegen, wo sich die Stadt hin entwickeln soll. Somit ist die langfristige strategische Ausrichtung darstellen. In dem Freiflächenentwicklungskonzept sind dabei die demografische Entwicklung, andere Fachplannungen sowie der aktuelle und zukünftige Flächenverbrauch zu berücksichtigen.
- Der Spielflächenleitplan endete im Jahr 2013. Ein aktuelles Spielplatzkonzept ist in Bearbeitung.
- Informationen zur Bürgerzufriedenheit gibt es nicht.
- Die Stadt Recklinghausen hat im Rahmen der Bürgerzufriedenheit eine Beschwerde-app an den Start gebracht. Weiteres Beschwerdemanagement ist im Rahmen einer Hotline der KSR möglich sowie durch das zentrale Beschwerdemanagement der Stadt.
- Die KSR hat ein zentrales Grünflächeninformationssystem. Pflegeklassen werden derzeit in einem Konzept erarbeitet. Die Stadt hat einen Überblick über die Aufwendungen, differenziert nach den jeweiligen Pflegeeinheiten für jedes Objekt im Stadtgebiet.

- Bei der KSR ist eine detaillierte Kosten- und Leistungsrechnung vorhanden.
- Im Rahmen des Berichtswesens wird ein Finanzbericht quartalsweise erstellt. In diesem Bericht werden Abweichungen dargestellt, Planungen und Prognosen auf Kostenartenbasis abgeleitet.
- Zwischen der KSR und der Stadtverwaltung bestehen Kontrakte. Im Jahr 2017 erfolgte eine Änderung der „wirtschaftlichen und organisatorischen Neustrukturierung der Konzernzusammenarbeit zwischen den KSR und der Stadt Recklinghausen“. Die Leistungsbeziehung wurde im Hinblick auf ihre finanzielle Abbildung im städtischen Haushalt vereinfacht. Es wurde ein Gesamtbudget für KSR-Leistungsbeziehungen im Produkt „allgemeine Finanzwirtschaft“ gebildet. Dieses Gesamtbudget ermöglicht einen schnellen und sichereren Abgleich zwischen den geplanten Aufwendungen der Stadt und den geplanten Erträgen im Wirtschaftsplan der KSR. Außerdem verbessert es die Einhaltung und das Controlling der entsprechenden Haushaltssanierungsmaßnahme.

Aus verwaltungsökonomischer Sicht werden verwaltungsinterne Vorgänge verkürzt, Prozesse optimiert und die finanzielle Abwicklung verschlankt. In den Teilbudgets der einzelnen Fachbereiche werden die Belastungen für das jeweilige Produkt als Interne Leistungsverrechnung weiterhin ausgewiesen.

Die KSR erhält ab 2017 vier Abschlüsse des geplanten Gesamtbudgets. Das zur Verfügung gestellte Budget beinhaltet nicht nur die Grünflächenunterhaltung, sondern alle wesentlichen Leistungen, die für die Stadt erbracht werden. Das Handling für die Beauftragung und Abrechnung von Sonderleistungen ist noch nicht durchgängig mit den beauftragenden Fachbereichen, dem Fachbereich Finanzen sowie der Verwaltung abgestimmt und festgelegt worden. Erforderliche Verschiebungen im Budget durch gewünschte Sonderleistungen wären zukünftig vom Auftraggeber vorzuschlagen und mit der KSR abzustimmen.

Die Leistungskontrolle erfolgt über eine Qualitätskontrolle vom jeweilig zuständigen Fachbereich. Zusätzlich erfolgt durch den Fachbereich Finanzen ein Erfüllungscontrolling. Zum Ende des Jahres werden die Leistungen, die von den KSR erbracht wurden, per interner Leistungsverrechnung in die entsprechenden Produkte verschoben, um eine produktscharfe Zuordnung zu gewährleisten. Diese Verbuchung kann bei Bedarf auch quartalsweise erfolgen.

Strukturen

Die örtlichen Strukturen sind nicht ausschließlich von kommunalen Flächen geprägt. Deshalb stellt die GPA NRW an dieser Stelle die Erholungs- und Grünflächen² dar. Darunter hat die GPA NRW die Erholungsflächen, landwirtschaftliche Flächen, Waldflächen, Wasserflächen, Flächen anderer Nutzungen und das Straßenbegleitgrün summiert. Hier fließen alle Flächen unabhängig davon ein, ob es sich um kommunale Flächen handelt oder nicht.

² Auswertung lt. IT-NRW, Katasterfläche nach der tatsächlichen Art der Nutzung

Strukturkennzahlen Grünflächen allgemein 2014

Kennzahl	Recklinghausen	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
Bevölkerungsdichte in EW je km ²	1.719	379	2.063	969	613	838	1.323	35
Erholungs- und Grünfläche je EW in m ²	293	216	2.235	880	485	804	1.209	35
Anteil Erholungs- und Grünfläche an Gemeindefläche in Prozent	50,4	44,6	84,7	67,7	60,4	69,6	75,3	35

Die Stadt Recklinghausen zählt mit 114.147 Einwohnern (nach IT.NRW, Stand 31. Dezember 2014) zu den einwohnerstärksten großen kreisangehörigen Kommunen in NRW. Die Fläche des Stadtgebiets umfasst rund 67 km². Wovon der Anteil der Erholungs- und Grünfläche an der Gesamtfläche rund 50 Prozent beträgt. Bei einer überdurchschnittlichen Bevölkerungsdichte von 1.719 EW je km² ist der Anteil der Erholungs- und Grünflächen je Einwohner unterdurchschnittlich klein. Die Bürger der Stadt Recklinghausen haben dennoch Zugang zu naheliegenden Naherholungsgebieten wie z.B. der Haard etc.

→ Park- und Gartenanlagen

Als Park- und Gartenanlagen gelten hier die Freiflächen einer Kommune, die einer – wenn auch geringen – Pflege unterliegen. Ausgenommen davon sind Flächen, die

- einem Gebäude, einem Gewässer oder dem Straßenkörper zuzuordnen sind,
- einer bestimmten Nutzung dienen (z. B. Sportplätze, Spiel- und Bolzplätze),
- land- und forstwirtschaftlich genutzt werden sowie
- sonstige Parkanlagen (z. B. Kurpark, botanischer Garten).

Strukturen

Die Stadt Recklinghausen unterhält in der Summe 69 Park- und Gartenanlagen mit einer Gesamtfläche von gut 884.000 m².

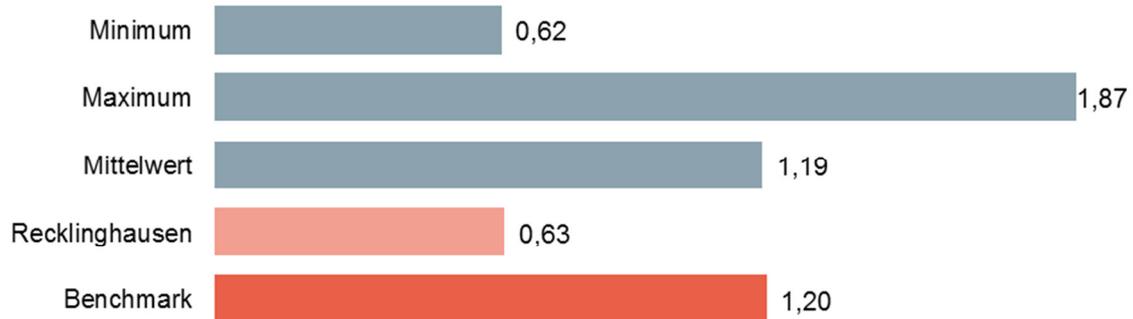
Strukturkennzahlen Park- und Gartenanlagen 2014

Kennzahl	Recklinghausen	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
Fläche Park- und Gartenanlagen je EW in m ²	7,7	3,3	16,6	9,3	7,1	9,4	11,2	19
durchschnittliche Größe der Park- und Gartenanlagen in m ²	12.815	1.024	57.927	10.870	3.831	7.274	9.749	17

Die Stadt Recklinghausen stellt ihren Einwohnern eine geringere Fläche an Park- und Gartenanlagen als der Durchschnitt der Vergleichskommunen zur Verfügung. Dafür hat die Stadt deutlich größere Park- und Gartenanlagen als der Durchschnitt der Vergleichskommunen.

Wirtschaftlichkeitsbetrachtung

Aufwendungen Park- und Gartenanlagen je m² in Euro im Jahr 2014



Recklinghausen	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
0,63	0,99	1,15	1,32	13

Für die Unterhaltung und Pflege der Park- und Gartenanlagen hat die Stadt Recklinghausen im Jahr 2014 rund 558.000 Euro aufgewendet. Die Abschreibungen erfolgen im Festwertverfahren.

→ Feststellung

Die Stadt Recklinghausen unterschreitet den Benchmark. Ein Potenzial ist rechnerisch nicht vorhanden.

Die Stadt Recklinghausen hat sich bewusst im Rahmen der Haushaltssicherung und auf Grund des Stärkungspaktes für Kostensenkungen im Bereich der Park- und Gartenanlagen entschieden. Die Pflege der Park- und Gartenanlagen soll in Recklinghausen kostengünstig erfolgen. Daher werden leichte Pflegearten und kostengünstige Arten wie z.B. Rasenflächen und Schotterflächen vorgehalten. Dagegen wird auf Wechselbepflanzungen verzichtet. In der Stadt Recklinghausen sind 20 Park- und Gartenanlagen kleiner 500 m². Eine Vielzahl von Anlagen führt tendenziell zu höheren Anfahrtszeiten. Von der Gesamtfläche der Park- und Gartenanlagen in Recklinghausen entfallen rund 472.000 m² auf die kostengünstig zu unterhaltenden Rasenflächen. Auf die Sträucher und Gehölze entfallen rund 255.000 m². Die befestigten Flächen, Wege und Plätze beanspruchen rund 100.000 m² der Gesamtfläche.

In den Park- und Gartenanlagen befinden sich 2.875 Bäume, welche einen Aufwand je Baum von sieben Euro haben. Recklinghausen befindet sich bei Aufwendungen Bäume je Baum in Euro in Park- und Gartenanlagen unter dem Mittelwert von 11,36 Euro.

→ Spiel- und Bolzplätze

Die GPA NRW betrachtet hier die öffentlich zugänglichen kommunalen Spiel- und Bolzplätze. Somit bleiben solche an Schulen und Kindergärten unberücksichtigt.

Strukturen

Im Betrachtungsjahr 2014 betreibt die Stadt Recklinghausen 103 Spielanlagen, davon 92 Spielplätze und elf Bolzplätze, mit einer Gesamtfläche von rund 165.000 m². Im Jahr 2014 waren auf den Spielplätzen 808 Spielgeräte vorhanden.

Strukturkennzahlen Spiel- und Bolzplätze im interkommunalen Vergleich 2014

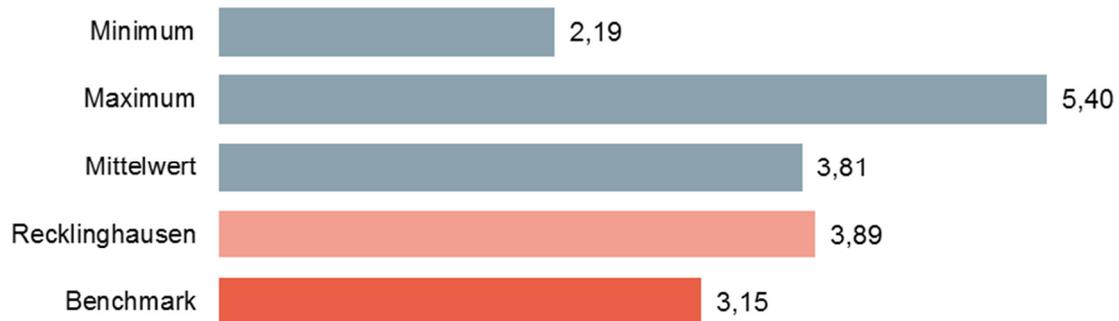
Kennzahl	Recklinghausen	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
Fläche der Spiel- und Bolzplätze je EW unter 18 Jahre in m ²	9,2	6,0	18,9	13,1	11,7	13,1	15,3	21
Anzahl der Spiel- und Bolzplätze je 1.000 EW unter 18 Jahre	5,7	3,4	13,4	7,9	6,0	7,7	10,0	21
Anzahl der Spielgeräte je 1.000 m ² Spielplatzfläche	5,4	2,3	11,3	5,0	3,7	4,6	5,7	21
durchschnittliche Größe der Spiel- und Bolzplätze	1.603	1.069	3.055	1.740	1.515	1.668	1.939	21

IT.NRW prognostiziert bis 2040 einen Rückgang der unter 18jährigen in Recklinghausen von 17.770 auf 15.508 Einwohner (-12,7 Prozent). Diese Entwicklung kann sich in den einzelnen Stadtteilen durchaus unterschiedlich auf die Nutzung der Spiel- und Bolzplätze auswirken.

Die Stadt Recklinghausen hat derzeit keine aktuelle Spielplatzbedarfsplanung oder ähnliches. Der zuletzt erstellte Spielflächenplan endete im Jahr 2013. Die Stadt erarbeitet derzeit eine aktuelle Spielraumplanung welche voraussichtlich 2017/2018 fertiggestellt wird.

Wirtschaftlichkeitsbetrachtung

Aufwendungen Spiel- und Bolzplätze je m² in Euro 2014



Recklinghausen	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
3,89	3,34	3,93	4,40	17

Im Vergleich zum Benchmark errechnet sich in Recklinghausen ein Potenzial 0,74 Euro je m². Auf der Basis der Fläche der Spiel- und Bolzplätze ergibt sich ein monetäres Potenzial von ca. 122.200 Euro. Das Potenzial entspricht rund 19 Prozent der Aufwendungen des Jahres 2014.

Von den Gesamtaufwendungen der Spiel- und Bolzplätze entfallen rund 73 Prozent auf die Grünflächenpflege. Die Stadt Recklinghausen wendet 2,86 Euro für die Grünflächenpflege je m² auf. Mit diesem Aufwand ist Recklinghausen im interkommunalen Vergleich das Maximum.

Ein Großteil der in Recklinghausen gebuchten Stunden der Grünflächenpflege auf Spiel- und Bolzplätzen entfallen auf Hecken und Strauchpflanzungen. Darunter werden der Grünschnitt sowie die Müllbeseitigung erfasst. Die meisten Spiel- und Bolzplätze in Recklinghausen sind durch eine Strauch- oder Heckenpflanzungen und einem Zaun von anderen Flächen abgeteilt.

Insgesamt wurden im Jahr 2014 für die Pflegeaufwendungen in Eigenleistung der Spiel- und Bolzplätze rund 7.560 Arbeitsstunden gebucht. Von diesen Stunden wurden 3.554 Stunden für die Hecken- und Strauchbepflanzungen zugeordnet.

Die hohe Anzahl der gebuchten Stunden der Pflegeleistungen in Eigenleistung, besonders im Bereich der Hecken- und Strauchpflanzungen ist ein Grund für die höheren „Aufwendungen für die Grünflächenpflege je m²“ auf Spiel- und Bolzplätzen.

Im Zeitreihenvergleich sind die Aufwendungen der Spiel- und Bolzplätze seit dem Jahr 2012 von rund 433.000 Euro bis zum Jahr 2015 auf 729.000 Euro gestiegen. Im Jahr 2015 betragen die Aufwendungen der Spiel- und Bolzplätze je m² bereits 4,41 Euro. Dies bedeutet einen Anstieg der Aufwendungen von rund 13 Prozent im Vergleich zum Vorjahr.

→ Empfehlung

Die Stadt Recklinghausen sollte die hohen Aufwendungen der Grünflächenpflege näher untersuchen. Sie sollte überprüfen, ob die Pflegeleistungen von intensiv auf extensiv erfolgen können.

Weiterhin sollte sie untersuchen, ob eine Fremdvergabe der Pflegeleistungen wirtschaftlicher ist.

.

→ Straßenbegleitgrün

Unter Straßenbegleitgrün versteht die GPA NRW alle unbefestigten Randbereiche innerhalb der Straßenparzelle. Hierzu gehören insbesondere Grünflächen innerhalb eines Verkehrskreisels, Bankette und Böschungen, Straßenbäume, Pflanzbeete sowie Pflanzkübel.

Strukturen

Die Stadt Recklinghausen unterhält im Straßenbegleitgrün eine Fläche von rund 716.000 m².

Strukturkennzahlen Park- und Gartenanlagen 2014

Kennzahl	Recklinghausen	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
Fläche Straßenbegleitgrün je EW in m ²	6,3	1,1	17,6	5,5	2,5	4,1	6,2	22
Anteil Fläche Straßenbegleitgrün an der Verkehrsfläche in Prozent	./.*	4,0	30,7	12,0	7,4	11,0	13,7	12
Anzahl der Bäume je 1.000 m ² Straßenbegleitgrün	22	8	76	32	22	27	38	18

* Diese Angabe konnten von der Stadt Recklinghausen nicht ermittelt werden.

Die Stadt Recklinghausen unterhält im interkommunalen Vergleich mehr Fläche an Straßenbegleitgrün als 75 Prozent der Vergleichskommunen. Auch mit der absoluten Flächengröße liegt Recklinghausen mit 716.000 m² über dem dritten Quartil (518.821 m²).

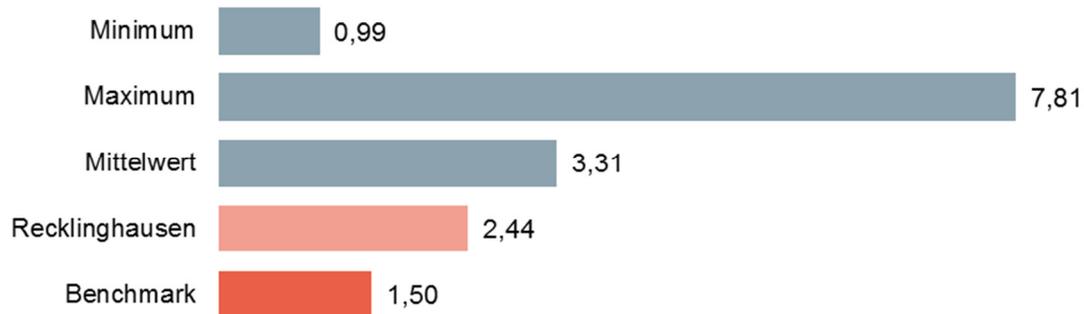
Wirtschaftlichkeitsbetrachtung

Die Aufwendungen für das Straßenbegleitgrün der Stadt Recklinghausen betragen im Jahr 2014 rund 1.744.000 Euro.

Im Vergleichsjahr 2014 wurden aufgrund des Sturms „ELA“ weniger Aufwendungen verbucht als die Jahre zuvor. Die Verkehrssicherungspflicht im Stadtgebiet wurde vorrangig bearbeitet. Im Gegenzug erfolgte im Jahr 2015 verstärkt die Nacharbeitung der sonstigen Arbeiten.

Im Jahr 2015 liegen die Aufwendungen für das Straßenbegleitgrün wieder in ähnlicher Höhe (rund 2,1 Mio. Euro) wie in den Vorjahren ohne die erforderlichen Aufräumarbeiten durch den Sturm „ELA“.

Aufwendungen Straßenbegleitgrün je m² in Euro 2014



Recklinghausen	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
2,44	1,93	2,62	4,20	14

Im Vergleich zum Benchmark errechnet sich in Recklinghausen ein Potenzial 0,94 Euro je m². Auf der Basis der Fläche des Straßenbegleitgrüns ergibt sich ein monetäres Potenzial von ca. 673.000 Euro.

Bei der Kennzahl Aufwendungen Bäume Straßenbegleitgrün je Baum in Euro bildet die Stadt Recklinghausen im interkommunalen Vergleich den Maximalwert mit 56,69 Euro. Der Mittelwert liegt bei 32,30 Euro. Nach Aussage der KSR hat die Stadt Recklinghausen im Durchschnitt einen alten Baumbestand (um die 100 Jahre alten Bäume). Damit könnten höhere Pflegeaufwendungen sowie ein höherer Kontrollaufwand verbunden sein. Die Stadt Recklinghausen bildet bei den Aufwendungen Bäume Straßenbegleitgrün je Baum in Euro den Maximalwert.

→ Empfehlung

Die Stadt Recklinghausen sollte analysieren warum der Aufwand im Straßenbegleitgrün je m² höher ausfällt. Die Stadt sollte auch überprüfen ob der hohe Aufwand für die Pflege der Bäume wirtschaftlicher erledigt werden kann.

→ Gesamtbetrachtung Grünflächen

Nachfolgend stellt die GPA NRW die Analyseergebnisse und wesentlichen Handlungsempfehlungen aus den zuvor betrachteten Bereichen zusammenfassend dar:

- Die gute Datenlage bei der KSR ist besonders zu erwähnen. Neben den Flächenangaben liegen auch detaillierte Aufwendungen durchgängig vor.
- Die Stadt Recklinghausen liegt bei den Aufwendungen für die Park- und Gartenanlagen mit 0,63 Euro je m² unterhalb des aktuellen Benchmark-Wertes von 1,20 Euro je m². Ein Potenzial ist nicht vorhanden.
- Die Aufwendungen der Stadt Recklinghausen für die Spiel- und Bolzplätze liegen mit 3,89 Euro je m² über dem Benchmark von 3,15 Euro je m². Daraus errechnet sich ein Potenzial von 0,74 Euro je m².
- Die Stadt Recklinghausen sollte die hohen Aufwendungen der Grünflächenpflege näher untersuchen. Sie sollte überprüfen, ob die Pflegeleistungen von intensiv auf extensiv erfolgen können. Weiterhin sollte sie untersuchen, ob eine Fremdvergabe der Pflegeleistungen wirtschaftlicher ist.
- Die Stadt Recklinghausen unterhält im interkommunalen Vergleich mehr Fläche an Straßenbegleitgrün als 75 Prozent der Vergleichskommunen. Auch absolut betrachtet liegt Recklinghausen mit der Fläche an Straßenbegleitgrün im interkommunalen Vergleich über dem dritten Quartil.
- Bei den Aufwendungen Straßenbegleitgrün je m² in Euro liegt Recklinghausen mit 2,44 Euro je m² über dem Benchmark von 1,50 Euro je m².
- Mit der Kennzahl Aufwendungen für die Bäume im Straßenbegleitgrün bildet in Recklinghausen den Maximalwert.
- Die Stadt Recklinghausen sollte analysieren warum der Aufwand im Straßenbegleitgrün je m² höher ausfällt. Die Stadt sollte auch überprüfen ob der hohe Aufwand für die Pflege der Bäume wirtschaftlicher erledigt werden kann.

→ **KIWI-Bewertung**

Die GPA NRW bewertet das Handlungsfeld Grünflächen der Stadt Recklinghausen mit dem Index 3.

→ Sportaußenanlagen

Die GPA NRW betrachtet hier zunächst kommunale – also in der Bilanz ausgewiesene - Sportplatzanlagen im Sinne der DIN 18035-1 (Sportplätze, Teil 1: Freianlagen für Spiele und Leichtathletik, Planung und Maße). Wir beziehen auch Sportanlagen ein, deren Pflege und Unterhaltung ganz oder teilweise an die Vereine übertragen worden sind. Ebenso berücksichtigen wir Flächen, die die Kommune für Sportaußenanlagen gepachtet hat. Stadien wie auch Spiel- und Bolzplätze finden an dieser Stelle keine Berücksichtigung. Sportanlagen im Eigentum von Vereinen oder Dritten fließen zunächst nicht in die Kennzahlen ein. Die GPA NRW nimmt sie jedoch informativ mit auf und analysiert auch diese Flächen.

Die Kennzahl zur Sportnutzfläche sowie die Bedarfsberechnung beziehen sich auf die Spielfelder bzw. den Fußballsport. Sonstige Sportnutzflächen, wie z. B. Laufbahnen, Sprunganlagen, Beachvolleyballfelder, und deren Nutzung betrachtet die GPA NRW in dieser Prüfrunde hingegen nicht.

Organisation und Steuerung

- Die Aufgaben im Bereich der Sportplätze nimmt der Fachbereich Bildung und Sport wahr.
- Im Jahr 2010 wurde ein „Pakt für den Sport in Recklinghausen“ geschlossen. In diesem Vertrag, werden verbindliche Aussagen über die Übertragung städtischer Aufgaben an Vereine (Reinigung, Übernahme von Bauunterhaltung), Zahlung von Zuschüssen an die Stadtsportverband RE-Mitgliedsvereine etc. getroffen.
- Es liegt eine Sportstättenentwicklung für die Stadt unter dem Motto „Sportstadt 2020“ in der Stadt Recklinghausen vor. In dieser Sportstättenentwicklung sind Entwicklungspotentiale, der demografischer Wandel, die erwartete Entwicklung für 2020 sowie die Prioritäten im Zeitraum 2012 bis 2020 mit Empfehlungen für die einzelnen Bereiche erfasst.
- Wesentliches Ergebnis der Sportstättenentwicklungsplanung war die Erstellung einer Arbeitsgrundlage für die politischen Grundsatzbeschlüsse hinsichtlich der mittelfristigen Planung im Bereich der Sport(stätten)entwicklung. Berücksichtigt wurden die finanziellen und demografischen Herausforderungen sowie der demografische Wandel. Es wurde eine konzeptionelle Entwicklung von Senioren-Sportangeboten angestoßen. Es wurden Empfehlungen für nicht ausgelastete Sportstätten entwickelt.
- Es existiert ein aktueller Überblick über den Bestand und über den baulichen Zustand der Sportaußenanlagen. Daten zur Anzahl, Fläche, Ausstattung der Sportaußenanlagen sind vorhanden.
- Die Stadt verfügt über eine differenzierte Aufstellung über die Auslastung und Belegung ihrer Anlagen und der einzelnen Sportplätze.
- Aktuell überarbeitet die Stadt Recklinghausen das Konzept zum Zustand der Sportaußenanlagen, insbesondere der Spielfelder.

- Laut Aussage der Verwaltung entsprechen die belegten Zeiten der Vereine auch den tatsächlichen Nutzungszeiten.
- Für die Nutzung der Anlagen werden Nutzungsgebühren auf Grundlage einer Satzung erhoben.
- Zwei Vereinen werden Betriebskostenzuschüsse von mind. 30.000 Euro gezahlt. Jeweils für die Gebäudereinigung und einmal für die Bauunterhaltung auf den jeweiligen Anlagen.
- Im Jahr 2017 soll ein Tennisplatz auf Kunstrasen umgebaut werden.
- Im Jahr 2018 soll eine Sportaußenanlage (Hibernia-Kampfbahn) aufgegeben werden, eine weitere Aufgabe ist in Planung (Cäcilienhöhe, nicht in kommunaler Trägerschaft)

Strukturen

Die Stadt Recklinghausen besitzt für den Fußballsport 22 Sportaußenanlagen wovon 20 im kommunalen Eigentum sind. Dabei handelt es sich um 17 Sportrasenplätze, 17 Tennisplätze und zwei Kunstrasenplätze. Die Gesamtfläche der Sportaußenanlagen beträgt rund 716.000 m², die Sportnutzfläche beträgt rund 283.000 m².

Strukturkennzahlen kommunale Sportaußenanlagen 2014

Kennzahl	Recklinghausen	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
Fläche Sportaußenanlagen je Einwohner in m ²	6,07	2,31	9,59	4,67	3,19	4,34	5,86	23
Sportnutzfläche Sportplätze je Einwohner in m ²	2,37	1,02	4,10	1,91	1,31	1,77	2,25	23

Beide Kennzahlen zeigen die gleiche Tendenz. Interkommunal bietet die Stadt Recklinghausen ihren Einwohnern eine größere Fläche an als 75 Prozent der Vergleichskommunen. Inwieweit die Vorhaltung von Sportstätten im derzeitigen Umfang gerechtfertigt ist, kann zusätzlich anhand der Kennzahl „Sportnutzfläche je Mannschaft“ analysiert werden.

Sportnutzfläche je Mannschaft 2014

Recklinghausen	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
1.464	622	1.883	1.085	885	1.013	1.192	21

Hierbei bestätigt sich ebenfalls, dass die Stadt Recklinghausen mehr Sportnutzfläche im interkommunalen Vergleich zur Verfügung stellt, als 75 Prozent der Vergleichskommunen.

Auslastung und Bedarfsberechnung

Um eine Aussage darüber zu treffen, inwieweit der Bestand den Bedarf deckt oder ob ggf. eine Über- oder Unterdeckung vorliegt, ist die Auslastung der Sportplätze ein erster wichtiger Indikator.

Hierzu stellt die GPA NRW die belegten Nutzungszeiten den grundsätzlich verfügbaren Nutzungszeiten gegenüber. Für die Sportrasenplätze legt die GPA NRW durchschnittlich 14 Stunden pro Woche bzw. 728 Stunden pro Jahr zugrunde. Für die Kunstrasenplätze liegen die verfügbaren Nutzungszeiten bei 30 Stunden pro Woche bzw. 1.560 Stunden pro Jahr. Für Tennisplätze liegen die verfügbaren Nutzungszeiten bei 25 Stunden pro Woche bzw. 1.300 Stunden pro Jahr. Berücksichtigt werden bei dieser Berechnung ausschließlich die Trainingszeiten unter der Woche von Montag bis Freitag.

Bei den Auslastungsgraden der einzelnen Sportaußenanlagen in Recklinghausen zeigen sich teilweise deutliche Unterschiede. So bewegt sich die Auslastung in einer Spanne zwischen acht und 100 Prozent.

Bei der Bewertung der Auslastung der Recklinghäuser Sportaußenanlagen sind jedoch folgende Aspekte zu berücksichtigen:

- Die Sportplätze stehen den Vereinen in der Regel erst nach Schulschluss zur Verfügung. Dies wirkt sich auf die möglichen Nutzung und Auslastung der Sportanlagen aus.
- Neben den Fußballmannschaften wird der Sportplatz Lulfstraße auch für Leichtathletik genutzt.
- Auf dem Sportplatz Hohenhorst findet zusätzlich noch Leichtathletik und das Training für American Football statt.
- Auf einem Sportplatz der Sportanlage Maybacher Heide werden Zeiten von Leichtathleten und Hobby-Fußballgruppen genutzt.
- Auf den Sportplätzen Hochstraße und Schimmelheider Weg trainieren und spielen Mannschaften der Hobbyfußballgemeinschaft RE e.V. (Fußballverein).

Neben der Auslastung nimmt die GPA NRW mit der Bedarfsberechnung einen weiteren Aspekt auf, der Hinweise dazu gibt, ob Bestand und Bedarf übereinstimmen. Die Bedarfsberechnung erfolgt dabei anhand der Mannschaften. So wird die Frage beantwortet, wie viele Nutzungsstunden die Kommune vorhalten muss, um den nutzenden Mannschaften den Trainingsbetrieb zu ermöglichen. Den Bedarf an verfügbaren Nutzungsstunden von Montag bis Freitag stellt die GPA NRW dem Bestand, als Summe der verfügbaren Nutzungszeiten auf allen Sportplätzen, gegenüber. Annahme ist dabei, dass jede Mannschaft zwei Mal pro Woche jeweils 1,5 Stunden trainiert.

Anhand der Bedarfsberechnung benötigen die 189 Mannschaften 567 Nutzungsstunden pro Woche. Zur Verfügung stehen ihnen 723 Nutzungsstunden. Dabei sind auch die vereinseigenen Sportaußenanlage sowie die auf den Plätzen trainierenden Mannschaften berücksichtigt. Damit liegt der Bestand 156 Stunden pro Woche über dem Bedarf. Diese 156 Nutzungsstunden in der Woche verteilen sich in Recklinghausen auf die insgesamt 22 Sportaußenanlagen mit ihren 36 Sportplätzen. Das bedeutet, dass auf den Plätzen Kapazitäten vorhanden sind.

Auf Grundlage der Anzahl der Mannschaften, die die Sportplätze nutzen, stehen den Vereinen mehr Trainingszeiten zur Verfügung als benötigt werden..

Zukünftige Entwicklung

In der Drucksache 0507/2016 wurde durch den Sportausschuss beschlossen, dass der Tennisplatz der Sportanlage Lange Wanne in 2017 zu einem Kunstrasenplatz umgebaut wird. Die Voraussetzung ist, dass sich zwei Vereine durch Verschmelzung/Fusionierung im Vereinsregister eintragen lassen.

Durch den Beschluss eines Umbaus auf Kunstrasen soll die zweite Sportanlage aufgegeben werden. Es handelt sich um die Hibernia Kampfbahn.

→ **Feststellung**

Die Differenz zwischen Bestand und Bedarf der Sportaußenanlagen ist sehr groß. Dazu sind die Auslastungsgrade der einzelnen Sportaußenanlagen sehr gering. Durch die geplante Aufgabe von Sportaußenanlagen hat die Stadt Recklinghausen auf nicht ausgelastete Sportplätze reagiert. Mit Entscheidung der Aufgabe einer Sportaußenanlage hat die Stadt Recklinghausen einen ersten Schritt getan, um den Bestand dem Bedarf der Sportaußenanlagen anzupassen.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Recklinghausen sollte auf Grund der geringen Auslastung der Sportaußenanlagen durch den Vereinssport den Bestand und den Bedarf weiter kritisch beobachten. Sie sollte ferner durch geeignete Maßnahmen dafür sorgen, den Auslastungsgrad zu erhöhen. Die Stadt Recklinghausen sollte Plätze reduzieren um den Bestand dem Bedarf anzupassen.

→ Kontakt

Gemeindeprüfungsanstalt Nordrhein-Westfalen

Heinrichstraße 1, 44623 Herne

Postfach 10 18 79, 44608 Herne

t 0 23 23/14 80-0

f 0 23 23/14 80-333

e info@gpa.nrw.de

i www.gpa.nrw.de