

Überörtliche Prüfung der Landschaftsverbände 2010/2011

Landschaftsverband Rheinland (LVR) und Landschaftsverband Westfalen-Lippe (LWL)

Prüfgebiete:

- Finanzen
- Innere Verwaltung
(Finanzbuchhaltung,
Personalmanagement,
Interne Dienste)
- Jugend
- Soziales
- Gebäudewirtschaft und Bauleistungen
- Kultur

Allgemeines

Die im Grundgesetz verankerte kommunale Selbstverwaltung gibt den Kommunen das Recht, ihre Aufgaben eigenverantwortlich und eigenständig zu erfüllen. Ein wesentlicher Teil der überregionalen kommunalen Aufgaben wird in Nordrhein-Westfalen durch die beiden Landschaftsverbände, den Landschaftsverband Rheinland (LVR) und den Landschaftsverband Westfalen-Lippe (LWL), wahrgenommen.

Diese nach § 5 der Landschaftsverbandsordnung für das Land Nordrhein-Westfalen (LVerbO) wahrzunehmenden Aufgaben sind:

- Soziale Aufgaben, Jugendhilfe und Gesundheitswesen
- Landschaftliche Kulturpflege
- Kommunalwirtschaft

Hierbei liegt im Rahmen der Sozialen Aufgaben das Schwergewicht in der Eingliederungshilfe für behinderte Menschen. Insbesondere diese Aufgabe bindet einen signifikant hohen Anteil des Aufwandes und wird zu einem wesentlichen Teil aus der Umlage der Kreise und kreisfreien Städte finanziert.

Die Finanzsituation der beiden Landschaftsverbände ist aktuell von Fehlbeträgen gekennzeichnet. Der LWL konnte im Jahr 2009 noch ein positives Jahresergebnis erzielen, während der Haushalt des LVR, insbesondere aufgrund von Belastungen durch Maßnahmen zur Absicherung der WestLB, bereits seit dem Jahr 2009 negative Jahresergebnisse zu verzeichnen hat. Seit 2010 weisen beide Verbände Fehlbeträge aus. Die Planungen sehen für die nächsten Jahre weitere Defizite vor und beide Verbände erwarten ein Aufzehren der Ausgleichsrücklage.

Gleichzeitig stellt sich die Situation der kommunalen Haushalte trotz des Wirtschaftsaufschwungs im Jahr 2010 weiter ungünstig dar und wird sich auch in den Folgejahren nicht nachhaltig verbessern.

Mit der zum 01.01.2009 abgeschlossenen Einführung des neuen Haushalts- und Rechnungswesens wurde das Gebot der Eigenkapitalerhaltung – im Sinne einer intergenerativen Gerechtigkeit – zum Maßstab des Haushaltsausgleiches erhoben. In dem Spannungsfeld des Gebotes der Eigenkapitalerhaltung und Konsolidierungserfordernissen der Land-

schaftsverbände einerseits und denen der die Umlage aufbringenden kommunalen Körperschaften andererseits, sind weitere Einsparbemühungen unausweichlich.

Ausgehend von der äußerst schwierigen Finanzlage der Landschaftsverbände und dem gesetzlichen Anspruch, die Haushalte stets ausgeglichen zu gestalten, haben wir bei unserer Prüfung das finanz-wirtschaftliche Interesse in den Vordergrund gestellt. Unser Bericht richtet sich an die für die Gesamtsteuerung Verantwortlichen der Landschaftsverbände und will diese mit konkreten Beiträgen und Handlungsempfehlungen in Haushaltskonsolidierungsprozessen unterstützen.

Strukturen

Die Haushaltswirtschaft der Landschaftsverbände ist von verschiedenen externen und internen Einflussfaktoren abhängig, die zum Teil unmittelbar steuerbar, zum Teil aber auch struktureller Natur und somit nicht bzw. nur langfristig beeinflussbar sind. Die Ergebnisse der vergleichenden Prüfung müssen sich deshalb immer wieder der Vermutung stellen, dass die unterschiedlichen Strukturen einem Vergleich entgegenstehen.

Allgemeine Strukturmerkmale

Für die Abbildung der Situation in den Landschaftsverbänden sind einige allgemeine Strukturmerkmale von übergreifender Bedeutung.

Das Verbandsgebiet des LWL ist eher ländlich geprägt. Im Gebiet des LWL leben rund 1,2 Millionen Menschen weniger als im Gebiet des LVR, der durch den Ballungsraum Rhein-Ruhr geprägt ist. Die Fläche des LWL ist um rund 70 Prozent größer als die des LVR, die Zahl kleiner Kommunen ist ebenfalls deutlich höher.

Weiterhin fällt die unterschiedliche Prognose für die Bevölkerungsentwicklung auf, die für den LWL einen deutlicheren Rückgang prognostiziert. Bis 2030 wird für den LWL bereits ein Einwohnerrückgang von ca. 570.000 Einwohnern prognostiziert, für den LVR lediglich 200.000 Einwohner.

Dies wird sich weiter auch auf die Bevölkerungsdichte auswirken, die bereits heute im Gebiet des LWL rund halb so hoch ist, wie im LVR. Die Einwohnerdichte ist darüber hinaus geprägt durch die Fläche des Ver-

bandes. Das LVR-Gebiet hat eine Fläche von 12.655 km² während der ländlich strukturierte LWL über 21.000 km² misst.

Deutliche Unterschiede gibt es auch innerhalb des Gebietes des LWL. So liegt die Einwohnerdichte im Kreis Höxter und im Hochsauerlandkreis unter 150 Einwohner je km² und im Kreis Recklinghausen und im Ennepe-Ruhr-Kreis über 800 Einwohner je km².

Während die SGB II Quote und die Arbeitslosenquote im LVR Gebiet über den Quoten des LWL liegen, ist die Kaufkraft im LVR Gebiet deutlich höher.

Die Einwohnerinnen und Einwohner des LWL haben im Durchschnitt jährlich mehr als 1.200 Euro weniger an Kaufkraft zur Verfügung als die im LVR-Gebiet.

Betrachtet man die Haushaltssituation der Mitgliedskörperschaften und der kreisangehörigen Kommunen in den beiden Verbänden so fällt auf, dass die dem LWL angehörenden Kommunen in der vergleichenden Betrachtung der Plan-Jahresergebnisse 2010 von niedrigeren Jahresfehlbeträgen ausgehen als die Kommunen des LVR und das, obwohl die Kommunen im LVR über eine höhere Finanzkraft verfügen. Hier können die zuvor genannten strukturellen Unterschiede ursächlich sein. Aber auch höhere Standards im Rahmen der Aufgabenerledigung beeinflussen das Jahresergebnis der Kommunen.

Fachspezifische und individuelle Strukturmerkmale

Dort, wo es erforderlich ist, fanden strukturelle Rahmenbedingungen Berücksichtigung. In den Fachprüfungen steht die Fragestellung im Vordergrund, ob und wie sich fachbezogene Strukturmerkmale auf die jeweilige Aufgabenerledigung auswirken.

Unterschiede in der Fläche und somit der Bevölkerungsdichte wirken sich besonders aus in den Bereichen der Angebotsstruktur im Rahmen der Versorgung von Menschen mit Behinderungen und der damit verbundenen Maßnahmen- und Kostenentwicklung. In den ländlichen Regionen sind vielfach längere Fahrten zu den Einrichtungen notwendig, die sich auf die Höhe der Fahrtkosten auswirken. In den Ballungsgebieten mit hoher Bevölkerungsdichte sind höhere Lebenshaltungskosten, insbesondere Mieten, zu leisten, die den Aufwand erhöhen.

Unterschiede zwischen den Ballungsräumen und den ländlicheren Regionen bestehen auch in der Wohnungsstruktur. In den Städten gibt es

zahlreiche Singlehaushalte, familiäre Strukturen sind dort nicht so ausgeprägt wie im ländlichen Raum.

Der Anteil Kinder und Jugendlicher an der Gesamtbevölkerung beeinflusst die Ergebnisse im Prüfgebiet Jugend. Bei einer Gesamtbevölkerung von rd. 8,3 Mio. im LWL und rd. 9,5 Mio. im LVR beträgt der Anteil der Einwohner unter 21 Jahren im LWL 21,63 Prozent (rd. 1,8 Mio. Einwohner unter 21 Jahren) und im LVR 20,40 Prozent (rd. 1,9 Mio. Einwohner unter 21 Jahren).

Haushaltswirtschaft

Gegenstand dieses Prüfgebietes waren insbesondere die Vermögenslage, die Schulden- und Finanzlage, die Ertragslage und der Haushaltsausgleich.

Wesentliche Ergebnisse:

- Im Betrachtungszeitraum waren die Umlagegrundlagen durch die noch gute gesamtwirtschaftliche Situation in den Referenzperioden geprägt. Das Haushaltsvolumen (ordentlicher Aufwand) der Verbände in 2009 betrug 2,9 Mrd. (LVR) bzw. 2,3 Mrd. Euro (LWL). Davon stehen mehr als 80 Prozent im Zusammenhang mit der Gewährung von Sozialleistungen, für die nur eine eingeschränkte Steuerungsmöglichkeit besteht.
- Negative Jahresergebnisse sind zu verzeichnen beim LVR seit 2009 – und beim LWL seit 2010. Die Plandefizite belaufen sich bis 2014 auf 160 Mio. Euro (LVR) und 290 Mio. Euro (LWL). Beide Verbände planten 2010 und 2011 mit einer nicht auskömmlichen Landschaftsumlage, um die Haushalte der Mitgliedskommunen zu entlasten. Bei Realisierung der Plandaten des Haushaltsjahres 2010 der kreisfreien Städte, Kreise und kreisangehörigen Kommunen würde es zu einem Eigenkapitalverzehr in Höhe von ca. 6,2 Mrd. Euro in NRW kommen.
- Der Haushaltsausgleich für die Jahre 2010 und 2011 ist in beiden Verbänden jeweils nur durch Inanspruchnahme der Ausgleichsrücklage vorgesehen – in beiden Verbänden wird die Ausgleichsrücklage voraussichtlich bis 2014 aufgezehrt. Beide Verbände haben umfangreiche Konsolidierungsprogramme geplant, um die

Haushalte zu entlasten – Maßnahmen wurden jedoch politisch z. T. nicht oder noch nicht beschlossen.

- Neben den bereits zum Teil beschlossenen und umgesetzten Standardabsenkungen, wird es darauf ankommen, sich weiterhin kritisch mit diesem Thema bei der Leistungsgewährung – aber nicht nur hier – zu beschäftigen. Weitere Standardabsenkungen scheinen vor dem Hintergrund der massiv angespannten finanziellen Lage der Landschaftsverbände unausweichlich.
- Hinsichtlich der Vermögenslage haben wir keine signifikanten Risiken feststellen können: Beide Verbände begegneten im Betrachtungszeitraum dem Werteverzehr ihres Anlagevermögens in ausreichendem Umfang mit Ersatzinvestitionen. Beide Verbände verfügten in den Jahren 2008 und 2009 über eine ausreichende Selbstfinanzierungskraft, die sie zur Finanzierung der Investitionen nutzen konnten.
- Die Haushaltslage beider Verbände war erheblich beeinflusst durch die hohen sonstigen Rückstellungen für die WestLB AG (Phönix-Rettungsschirm, Direktbeteiligungsoption und EAA), die sich in beiden Verbände auf insgesamt Jeweils 247 Mio. Euro belaufen. Die weiteren ergebniswirksamen Belastungen sind zurzeit nicht absehbar.
- Es bestehen Risiken hinsichtlich steigender Kreditbedarfe für laufende Verwaltungstätigkeit und Investitionen infolge des Verzichtes auf eine auskömmliche Umlage. Daneben ist abzusehen, dass die Sozialtransferaufwendungen trotz der Konsolidierungsmaßnahmen in ihrer Dynamik zwar abgeschwächt, aber in der steigenden Tendenz nicht aufgehalten werden können.
- Insbesondere wenn in künftigen Jahren liquide Mittel aus der Landschaftsumlage fehlen und die Risiken aus den Stabilisierungsmaßnahmen für die WestLB AG eintreten werden, ist mit einem Anstieg der Verbindlichkeiten und damit verbunden mit höheren Zinsaufwendungen zu rechnen.

▪ **Resümee:**

Die Ausgleichsrücklage der Verbände wird spätestens 2014 nach derzeitiger Planung aufgebraucht sein. Infolge der weiter steigenden Tendenz der Sozialtransferaufwendungen werden exogene Faktoren hier nicht zu einer Entlastung führen, so dass einerseits nachhaltige

und durchgreifende Konsolidierungsmaßnahmen nötig sind, andererseits dauerhaft auf eine auskömmliche Umlage nicht verzichtet werden kann. Ein weiteres Risiko liegt im steigenden Liquiditätsbedarf, der zukünftig durch Kredite infolge der nicht auskömmlichen Umlage abgedeckt werden muss, wie auch in einer weiteren Inanspruchnahme durch die Risikoabdeckung für die WestLB.

Innere Verwaltung

Gegenstand dieses Prüfgebiets waren die Finanzbuchhaltung, das Personalmanagement sowie die Internen Dienste (Einkauf und Printdienstleistungen).

Hier konnten teilweise die Ergebnisse der Kreisprüfungen in den Kennzahlenvergleich der Landschaftsverbände einbezogen werden, was den Vergleichskreis erhöht hat.

Wesentliche Ergebnisse:

- In allen Aufgabenfeldern wiesen beide Verbände hohe Erfüllungsgrade, d.h. einen überdurchschnittlichen Organisationsgrad und Erledigungsstandard im Rahmen der Aufgabenwahrnehmung auf. Die Ergebnisse der Erfüllungsgrade lagen deutlich über dem Mittel der Kreise. Beispielsweise konnten hohe Standards im Personalmanagement – insbesondere im Bereich der Personalentwicklung – festgestellt werden. Beim LVR konnte dieser hohe Standard jedoch nur mit einem deutlich höheren Ressourceneinsatz als beim LWL und bei den Kreisen erreicht werden.
- Im Vergleich konnten gute Leistungskennzahlen in der Finanzbuchhaltung festgestellt werden. Hier lagen die Ergebnisse der Landschaftsverbände über dem Benchmark der Kreise.
- Eine unterschiedliche Aufgabenwahrnehmung besteht bei der Bezüge- und Entgeltabrechnung, sowie bei der Kindergeldsachbearbeitung. Diese Leistungen hat der LVR vergeben, während der LWL hierfür eigenes Personal einsetzt. Da der LVR keinen speziellen Abrechnungspreis pro Abrechnungsfall vereinbart hat, sondern für die Bereiche Abrechnung und Kindergeld einen pauschalen Aufwandsersatz leistet, ist eine Trennung in die einzelnen Bereiche und damit ein Vergleich nicht möglich.

- Auch die Arbeitssicherheit und der Gesundheitsschutz sind im LVR anders organisiert als im LWL. Der LVR beschäftigt einen eigenen Betriebsarzt, im LWL sind Dienstleistungen des Arbeits- und Gesundheitsschutzes vergeben. Der LVR weist in diesem Bereich einen höheren Ressourceneinsatz auf als der LWL und auch als das Mittel der Kreise.
- Beim zentralen Einkauf gehen die Verbände derzeit noch unterschiedliche Wege. Die Organisation beim LWL ist durch die Einrichtung einer Zentralen Einkaufskoordination geprägt, die eine nach unseren Feststellungen optimale Ausnutzung von Synergien ermöglicht. Demgegenüber hat der LVR mit einer Neuregelung aus dem Jahr 2009 eine zentrale Einkaufsorganisation und dezentrale Kompetenzcenter (CC) geschaffen, also zunächst an einer partiellen Dezentralität festgehalten.
- Bei den Printdienstleistungen liegt der wesentliche Unterschied darin, dass der LWL diese fast vollständig per Outsourcing vergeben hat, während der LVR zum Zeitpunkt der Prüfung noch über einen kompletten Produktionsbereich inklusive Offset-Druckerei verfügte. Allerdings befand sich der LVR bereits in der Umsetzung von Verbesserungsvorschlägen aus einem Organisationsgutachten (z. B. Abschaffung des eigenen Offset-Bereiches).

- **Resümee:**

Die Landschaftsverbände erreichen einen guten bis sehr guten Standard in der Aufgabenerledigung. Gegenüber den Kreisen und gegenüber dem LVR zeigt sich für den LWL ein vergleichbarer oder geringerer Personaleinsatz für die Aufgaben der Inneren Verwaltung. Der Ressourceneinsatz des LVR zeigt sich in den einzelnen Aufgabenfeldern unterschiedlich. Beiden Verbänden können wir jedoch einen bewussten Umgang mit den zur Verfügung stehenden Ressourcen bescheinigen.

Landesjugendämter

Gegenstand dieses Prüfgebietes waren das Landesjugendamt insgesamt (ohne Einrichtungen der Jugendhilfe), sowie die Aufgabenfelder Kinder- und Jugendförderung, erzieherische Hilfen nach dem Kinder – und Jugendhilfegesetz (SGB VIII) und die Tagesbetreuung für Kinder – hier insbesondere auch die Tagesbetreuung von Kindern mit Behinderungen.

Wesentliche Ergebnisse:

- Der Organisationsaufbau der Landesjugendämter ist unterschiedlich und damit nicht unmittelbar vergleichbar. Gleichwohl hat sich die Zusammenarbeit der LJÄ in den letzten Jahren intensiviert. Es bieten sich über die gute aktuelle Zusammenarbeit hinaus jedoch noch Möglichkeiten einer weiteren Vertiefung bspw. über gemeinsame Sachbearbeitung (z.B. Kostenerstattung, Fortbildung, Fachberatung) an. Darüber hinaus sollte eine Homogenisierung der bestehenden unterschiedlichen Fachanwendungen im EDV-Bereich angestrebt werden. Die IT-Strategien könnten hier verstärkt aufeinander abgestimmt werden.
- In der Gesamtbetrachtung weist der Vergleich in der Stellenausstattung in den drei betrachteten Aufgabenbereichen (Kinder- und Jugendförderung, erzieherische Hilfen, Tagesbetreuung) auf eine deutlich günstigere Positionierung des LWL hin.
- Die Fehlbeträge (127 Mio. Euro LVR – 109 Mio. Euro LWL) der Landesjugendämter sind im betrachteten Zeitraum in beiden Verbänden deutlich gestiegen. Diese Entwicklung ist im Wesentlichen beeinflusst durch die Tagesbetreuung von Kindern mit Behinderung. Hier sind die Fallzahlen in den Jahren 2008 und 2009 als Auswirkung der insgesamt steigenden Fallzahlen aber auch infolge der politischen Entscheidungen zum U3-Ausbau stark gestiegen. Die Tagesbetreuung von Kindern mit Behinderungen weist im LVR höhere Fehlbeträge je Einwohner unter 6 Jahren auf als im LWL. Der Fehlbetrag in diesem Bereich wird im Wesentlichen beeinflusst durch die Anzahl der betreuten Kinder (Falldichte), die Betreuungsart und die Aufwendungen der Betreuungsformen sowie die Fahrtkosten (Aufwand je betreutes Kind).

- Auffällig ist die unterschiedliche Falldichte. Trotz geringerer Einwohnerzahl weist der LWL eine höhere Anzahl (ca. 2.000 Kinder mehr) zu betreuender Kinder auf. Gleichwohl ist der Fehlbetrag pro Einwohner hier geringer. Mögliche Ursachen können in den unterschiedlichen Bewilligungsverfahren oder Betreuungsstrukturen liegen. Möglicherweise ist auch ein zum Teil anderes Nachfrageverhalten mit ursächlich.
- Neben der Falldichte differieren auch die Aufwendungen je betreutem Kind deutlich: Während im LVR neben der Unterbringung in (kostenintensiven) heilpädagogischen Einrichtungen vorrangig integrative Einrichtungen vorgehalten werden, gibt es im LWL überwiegend die Einzelintegration durch die Sicherstellung der flexiblen Betreuung in Wohnortnähe. Diese wohnortnahe Betreuung entlastet die Kinder (geringere Fahrtzeiten) und reduziert Fahrtkosten.
- Der im LVR politisch beschlossene Verzicht auf Elternbeiträge für die betreuten Kinder in integrativen Gruppen sowie in der Einzelintegration führt zu Mehraufwendungen in Höhe von ca. 1 Mio. Euro.

- **Resümee:**

Für eine Vergleichbarkeit, aber insbesondere für eine intensivere Zusammenarbeit der beiden Landesjugendämter wäre eine Annäherung der Organisation und der Fachanwendungen förderlich. Die steigende Zahl von Kindern mit Behinderungen führt in beiden Verbänden in der Zeitfolge zu höheren Fehlbeträgen insgesamt, wobei die Aufwendungen je Fall im LWL durch die wohnortnahe Einzelintegration deutlich geringer sind. Demgegenüber verzeichnet der LWL eine höhere Fallzahl; gleichwohl ist der Aufwand pro Einwohner hier geringer.

Soziales

Gegenstand der Prüfung waren die Organisation der Behindertenhilfe, die Zusammenarbeit der Landschaftsverbände, die Analyse der Hilfeplanverfahren, Kennzahlenvergleiche der Eingliederungshilfe Wohnen (stationäres Wohnen und ambulant betreutes Wohnen) sowie die Eingliederungshilfe Arbeiten (Werkstätten für behinderte Menschen).

Daneben haben wir auch Ergebnisse des bundesweiten Kennzahlenvergleiches der Firma con_sens einbezogen.

Wesentliche Ergebnisse:

- Die Vergleichbarkeit der beiden Landschaftsverbände konnte für den Sozialbereich nur in reduziertem Maße hergestellt werden. Die unterschiedlichen Produkt- und Organisationsstrukturen konnten nur mit erheblichem Aufwand in einigen Bereichen angeglichen werden, so dass eine tiefer gehende Betrachtung nur eingeschränkt möglich war. Trotz der Unterschiede der Verbände finden in vielen Bereichen ein Austausch und eine partielle Zusammenarbeit statt.
- Die Eingliederungshilfe bindet einen signifikant hohen Anteil des Aufwandes der Verbände. Dieser beinhaltet in den wesentlichen Positionen die Eingliederungshilfe Wohnen (Stationäres und ambulant betreutes Wohnen) sowie die Eingliederungshilfe Arbeiten (Werkstätten für behinderte Menschen). Den größten Teil der Aufwendungen verursacht mit 46% das stationäre Wohnen. Der Aufwand je Einwohner für diese Hilfeart liegt im bundesweiten Vergleich der überörtlichen Träger der Sozialhilfe deutlich über dem Mittelwert im oberen Viertel.
- Die sehr dynamisch steigenden Gesamtaufwendungen der Eingliederungshilfe sind geprägt durch einen –auch im bundesweiten Kennzahlenvergleich der Firma con_sens festgestellten – starken Anstieg der Fallzahlen. In den Jahren 2005 bis 2009 stieg die Anzahl der Leistungsberechtigten im LWL von 3,53 auf 4,58 je 1.000 Einwohner, im LVR von 3,37 auf 4,45. Die Gründe für den Anstieg sind vielfältig. Die Anzahl älterer behinderter Menschen nimmt zu; ebenso trägt der medizinische Fortschritt hierzu bei.
- Auch die Aufwendungen je Leistungsberechtigtem sind im Prüfzeitraum gestiegen und steigen weiter. Ein zunehmender Hilfebedarf an interner Tagesstruktur bei stationärer Unterbringung sowie die Auswirkungen des Ausbaus des ambulant betreuten Wohnens –hierbei bleiben die kostenintensiveren Fälle in den stationären Einrichtungen, während gleichzeitig auch über Wechselfälle die ambulanten Leistungen der vormals stationär Betreuten komplexer und teurer werden– führen zu höheren Fallkosten.

- Diese Ambulantisierungsstrategie (die beiden nordrheinwestfälischen Verbände weisen im Bundesvergleich hier mit die höchsten Raten auf) sollte auch wegen der günstigeren Kostenstruktur weiter forciert werden. Ausschlaggebend für die hohe Ambulantisierungsrate waren allerdings in der Vergangenheit nicht nur Wechselfälle von stationär zu ambulant, sondern in erster Linie Neufälle. Auch in den anderen Bundesländern schreitet diese Ambulantisierung fort, allerdings auf der Basis eines teils deutlich geringeren Fallaufkommens gesamt.
- Die Verbände haben das Problem der Steigerung der Leistungsdichte erkannt und zur möglichen Reduzierung des Anstiegs zahlreiche Maßnahmen und Projekte initiiert. Die Vergütungsstrukturen, die eigene Organisationsstruktur, die Fallbearbeitung und nicht zuletzt das Hilfeplanverfahren werden und müssen auch weiterhin fortlaufenden Überlegungen zur Optimierung unterliegen. In diesem Zusammenhang sollten das Hilfeplanverfahren und die Beratungsleistungen anbieterneutral erfolgen. Während der Einfluss der Leistungserbringer (Caritas, Paritätischer Wohlfahrtsverband, Lebenshilfe u.a.) in dem Hilfeplanverfahren über das „Ob“ und „Wie“ der Hilfestellung wegen möglicher Interessenkollisionen zurücktreten sollte, sollte gleichzeitig eine Stärkung der Hilfeplaner der Verbände erfolgen, um eine möglichst vom Grundsatz her trägerunabhängige Hilfestellung und Beratung sicher zu stellen. Daneben sollte auch die Umsetzung der Vorgaben des Hilfeplanverfahrens (genaue Definition der Hilfeleistung, Überprüfung der Hilfeleistungen, Trennung von anderen Leistungen, konsequente Anpassung der Fachleistungsstunden, Beachtung des Nachrangs des überörtlichen Trägers) bspw. durch regelmäßige Schulungen der Hilfeplaner bzw. Fallmanager konsequent weiter verfolgt werden.
- Im Rahmen der Eingliederungshilfe Arbeiten erhalten in Nordrhein-Westfalen auch schwerer behinderte Menschen in den Werkstätten ein tagesstrukturierendes Angebot. Da in NRW daher auch Menschen mit hohem Unterstützungsbedarf in den Werkstätten betreut werden, die in anderen Bundesländern z.B. eine Tagesförderstätte besuchen, führt dies zu tendenziell höheren Fallkosten“ (con_sens, Kennzahlenvergleich der überörtlichen Träger der Sozialhilfe 2010, S. 63) Solche Tagesförderstätten gibt es in NRW neben den Werkstätten für behinderte Menschen nicht.

- Im Vergleich der Landschaftsverbände in NRW verfügt der LWL – historisch bedingt – über deutlich mehr Plätze, insbesondere in großen Einrichtungen. Allerdings ist der Fehlbetrag je Leistungsberechtigten im LVR höher als im LWL, was möglicherweise an den unterschiedlichen Vergütungssystemen (der LWL zahlt einen durchschnittlichen Tagessatz / der LVR zahlt eine Jahrespauschale neben weiteren zweckgebundenen Entgelten) liegen kann.
- Die Aufwendungen pro Einwohner für die Eingliederungshilfe Arbeiten steigen kontinuierlich an. Dies resultiert zum einen aus der Dynamik des Anstiegs der Leistungsberechtigten und zum anderen aus den steigenden durchschnittlichen Fallkosten.
- Neben der jährlichen Steigerung von ca. 1.000 Leistungsberechtigten ist ein Risiko für weiter steigende Aufwendungen, dass nahezu 50 Prozent der Werkstattbesucher derzeit noch keine Leistungen der Eingliederungshilfe Wohnen in Anspruch nehmen. Dies wird sich voraussichtlich mit dem Versterben der noch betreuten Elterngeneration zukünftig drastisch ändern.
- **Resümee:**

Die Eingliederungshilfe wird auch weiterhin – teils erheblichen – Zuwachsraten unterliegen. Neben einer fehlenden Generation der Leistungsbezieher nach Kriegsende sind die Zunahme von psychischen Erkrankungen, eine älter werdende Bevölkerung, der medizinische Fortschritt sowie der zunehmende Wohnbedarf für behinderte Menschen in den Werkstätten als Gründe zu nennen. Es kann daher zukünftig nur darum gehen, die Zuwachsraten und Fallaufwendungen (gesamt) zu stabilisieren. Neben der weiteren Forcierung der Ambulantisierung - vor allem durch Wechselfälle aus dem stationären Bereich – sollten auch Optimierungen bei Vergütungsverhandlungen aber auch im Rahmen der Hilfeplanverfahren (vor allem auch durch Anbieterneutralität in der Hilfeplankonferenz) hierzu beitragen.

Gebäudewirtschaft und Bauleistungen

Gegenstand der Prüfung waren neben der Organisation des Gebäudemanagements die Bewirtschaftung (Versorgungsmedien, Hausmeister,

Reinigung) und das Flächenmanagement der Verwaltungsgebäude und Förderschulen. Auch hier konnten die Vergleichsdaten der Kreise mit berücksichtigt werden.

Wesentliche Ergebnisse:

- Beide Verbände weisen im Rahmen der Messung des Erfüllungsgrades ein hohes Maß einer optimierten Organisation und Aufgabenerledigung auf. Der Vergleich des Managementaufwands zeigt bei beiden Landschaftsverbänden im technischen Gebäudemanagement eine relativ starke personelle Ausstattung, durch die es gelungen ist, einen insgesamt guten Gebäudezustand zu erhalten, ein funktionierendes Energiemanagement einzurichten sowie notwendige Sanierungs-, Erweiterungs- und Neubaumaßnahmen durchzuführen. Dieses Prüfergebnis wird unterstützt durch die ausdifferenzierte Datenlage, die zu einer optimalen Steuerung des Gebäude- und Flächenmanagements beiträgt.
- Die Reinigungsleistungen in den Schulen und Verwaltungsgebäuden werden nahezu ausschließlich im Rahmen einer regelmäßig ausgeschriebenen Fremdleistung erledigt. Die festgestellten Reinigungsaufwendungen liegen bei einer insgesamt zufriedenstellenden Reinigungsqualität im Bereich unseres Benchmarks.
- Auch die Hausmeisterleistungen werden vergleichsweise günstig in beiden Verbänden erbracht. Allerdings variieren die Ergebnisse in diesem Bereich für einzelne Schulstandorte beim LWL signifikant.
- Das Flächenmanagement für die Verwaltungsgebäude des LVR ist sehr gut organisiert. Durch die Konzentration auf wenige Standorte, eine konsequente Vorgabe von Zielwerten und das Einbeziehen von neuen Arbeitsformen gelingt eine effiziente Nutzung der vorhandenen Räumlichkeiten, die zu einem Flächenverbrauch unterhalb unseres Benchmarks führt.

Durch die räumliche Aufsplittung der Fachabteilungen des LWL auf zahlreiche Einzelobjekte ist ein optimiertes Flächenmanagement dagegen erschwert. Der Flächenverbrauch je Mitarbeiter liegt hier wesentlich höher durch die überwiegend historisch bedingten Gebäudezuschnitte.

- Die Flächenbetrachtung der Förderschulen ergibt ein annähernd gleiches Niveau beider Verbände. Während der LVR eine wesentlich größere Anzahl von Lehrschwimmbecken (im LWL gibt es lediglich Bewegungsbäder) unterhält, verfügen die Schulen des LWL dagegen über größere Hallenflächen. Gleichwohl ergibt die Flächenbetrachtung im Vergleich der einzelnen Schulen mit unterschiedlichen Förderschwerpunkten ein uneinheitliches Bild, das zukünftig vor dem Hintergrund einer zu aktualisierenden Schulentwicklung und einer stärkeren Verknüpfung mit gebäudewirtschaftlichen Aspekten auszuwerten ist. Allerdings ist ein demografisch bedingter Schülerrückgang bisher nicht oder nur ansatzweise zu erkennen, so dass – neben den Auswirkungen der Inklusion – gesicherte Erkenntnisse zum zukünftigen Flächenbedarf mit Unsicherheiten belegt sind.
- Im Prüfgebiet Bauleistungen mit den Schwerpunkten Korruptionsprävention, Funktionsprüfung des Vergabewesens, Nachtragswesen und Bauinvestitionscontrolling sind von beiden Verbänden im Rahmen der Abfrage der Erfüllungsgrade in allen Bereichen gute bis sehr gute Werte (von 80 – 100 %) erreicht worden.
- **Resümee:**

Bei den Bewirtschaftungspositionen erreichen beide Verbände gute Ergebnisse. Im Vergleich zum LWL weist der LVR eine gute Flächeneffizienz in den Verwaltungsgebäuden auf. Der Flächenverbrauch bei den Förderschulen (auch mit teils gleichem Schwerpunkt) ist in beiden Verbänden sehr uneinheitlich.

Kultur

Gegenstand dieses Prüfgebietes waren die Museen, hier insbesondere die Analyse der Fehlbeträge.

Wesentliche Ergebnisse:

- Ein Kennzahlenvergleich der Wirtschaftlichkeit war weder im Binnenvergleich der Museen eines Verbandes, noch über beide

Verbände hinweg wegen der ausgeprägten Heterogenität der Museen möglich. Diese resultiert einerseits aus der unterschiedlichen Aufgabenstellung, andererseits aus einer zeitlich nur eingeschränkten Sicht auf die NKF-Haushalte. Während bspw. Sonderausstellungen in der Vorbereitungsperiode einen überdurchschnittlichen Aufwand gegenüber ständigen Ausstellungen verursachen, kann sich dies mit zunehmender Etablierung der Sonderausstellung umkehren. Hier sind verlässlichere Aussagen erst möglich, wenn die doppelte Darstellung eine längere Periode der Auswertung zulässt.

- Die größten Fehlbeträge absolut und je Besucher ergeben sich beim LVR für den Museumsverbund und das Industriemuseum und für den LWL für das Landesmuseum und ebenfalls für das Industriemuseum. Hier besteht die Möglichkeit, über entsprechende Eintrittspreise einen besseren Kostendeckungsgrad zu erzielen. Jedoch ist zu konstatieren, dass eine signifikante Verbesserung der wirtschaftlichen Situation durch diese Maßnahme nicht eintritt.
- Die Auswertungen haben gezeigt, dass eine Abhängigkeit des „Zuschussbedarfes je Öffnungsstunde“ und der „Anzahl der Besucher je Öffnungsstunde“ nicht gegeben ist. Kostendeckende Eintrittsgelder würden zwischen 33 und 50 Euro liegen. Die größten Potenziale liegen daher nicht in der Anzahl der Besucher oder der Höhe der Eintrittsgelder. Vielmehr ist eine spürbare Konsolidierung künftig nur auf der Aufwandsseite im Sinne von Grundsatzentscheidungen wie Standard und Standortkritik möglich. Dies sollte auch die Überlegung einer Konsolidierung durch eine Gesamtleitung und Verwaltung mehrerer Standorte und Museen einbeziehen.

- **Resümee:**

Eine vergleichende Betrachtung der Museen wird erst in der nächsten Prüfrunde (nach einem ca. zehnjährigen NKF-Zeitverlauf) aufgrund der unterschiedlichen aufwandswirksamen Phasen insbesondere der Sonderausstellungen möglich sein. Die Aufwandsentwicklung in der Binnenbetrachtung macht allerdings deutlich, dass der festgestellte Fehlbetrag von 33,00 – 50,00 € je Besucher weder durch eine Steuerung der Eintrittspreise noch durch marginale Standardabsenkungen (wie Änderung von Öffnungszeiten) aufzufangen ist.

Aufgrund der finanziellen „Grundlast“ eines Museums werden Grundsatzentscheidungen auch über Standorte etc. zu treffen sein, um eine signifikante Aufwandsreduzierung zu erreichen.