

ÜBERÖRTLICHE PRÜFUNG

*des Regionalverbandes
Ruhr im Jahr 2021*

Gesamtbericht

INHALTSVERZEICHNIS

Gesamtbericht	1
0. Vorbericht	5
0.1 Ergebnisse der überörtlichen Prüfung des Regionalverbandes Ruhr	5
0.1.1 Managementübersicht	5
0.2 Ausgangslage des Regionalverbandes Ruhr	12
0.2.1 Strukturelle Situation	12
0.2.2 Umgang mit Feststellungen und Handlungsempfehlungen aus vergangenen Prüfungen	13
0.2.3 Interkommunale Zusammenarbeit	14
0.3 Überörtliche Prüfung	14
0.3.1 Grundlagen	14
0.3.2 Prüfungsbericht	15
0.4 Prüfungsmethodik	16
0.4.1 Kennzahlenvergleich	16
0.4.2 Strukturen	16
0.4.3 Konsolidierungsmöglichkeiten	17
0.5 Prüfungsablauf	17
0.6 Anlage: Ergänzende Tabellen	19
1. Finanzen	33
1.1 Managementübersicht	33
1.1.1 Haushaltssituation	33
1.1.2 Haushaltssteuerung	34
1.2 Inhalte, Ziele und Methodik	35
1.3 Haushaltssituation	36
1.3.1 Haushaltssituation der Mitgliedskörperschaften	39
1.3.2 Haushaltsstatus	40
1.3.3 Ist-Ergebnisse	43
1.3.4 Plan-Ergebnisse	45
1.3.5 Eigenkapital	50
1.3.6 Schulden und Vermögen	53
1.4 Haushaltssteuerung	61
1.4.1 Wirkung der Haushaltssteuerung	61
1.4.2 Informationen zur Haushaltssituation	66
1.4.3 Ermächtigungsübertragungen	68
1.4.4 Kredit- und Anlagemanagement	71
1.4.5 Fördermittelmanagement	76
1.5 Anlage: Ergänzende Tabellen	80

2.	Zahlungsabwicklungen	89
2.1	Managementübersicht	89
2.2	Inhalte, Ziele und Methodik	89
2.3	Ordnungsmäßigkeit	89
2.3.1	Organisation	93
2.3.2	Ungeklärte Einzahlungen	94
2.3.3	Ungeklärte Auszahlungen	96
2.3.4	Digitalisierung	98
2.4	Ergänzende Tabelle	100
3.	Beteiligungen	102
3.1	Managementübersicht	102
3.2	Inhalte, Ziele und Methodik	103
3.3	Beteiligungsportfolio	105
3.3.1	Beteiligungsstruktur	105
3.3.2	Wirtschaftliche Bedeutung	108
3.4	Beteiligungsmanagement	114
3.4.1	Organisation des Beteiligungsmanagements	114
3.4.2	Berichtswesen	119
3.4.3	Unterstützung der Vertreterinnen und Vertreter in den Gremien	123
3.5	Anlage: Ergänzende Tabellen	126
4.	Freizeit und Kultur	128
4.1	Managementübersicht	128
4.2	Inhalte, Ziele und Methodik	129
4.3	Freizeit und Kultur als Aufgabe im RVR	130
4.3.1	Rechtlicher Rahmen	130
4.3.2	Organisation	131
4.3.3	Gesamtsteuerung und Strategie	134
4.4	Fördermittelmanagement und –controlling	135
4.4.1	Organisation	136
4.4.2	Auswirkungen auf den Haushalt des Regionalverbandes Ruhr	138
4.4.3	Prozess- und Qualitätsstandards	143
4.4.4	Prozesskontrollen	147
4.4.5	Fördermittelvergabe	148
4.4.6	Nachweis- und Prüfungsverfahren	157
4.4.7	Fördermittelcontrolling	162
4.4.8	Personaleinsatz	164
4.5	Darstellung weiterer Maßnahmen in den Handlungsfeldern Freizeit und Kultur	166
4.5.1	Nachhaltigkeitsvereinbarung Kulturhauptstadt Ruhr 2010	166
4.5.2	Freizeitgesellschaften (Bädereinrichtungen)	168
4.6	Anlage: Ergänzende Tabellen	175
5.	Informationstechnik	181

5.1	Managementübersicht	181
5.2	Inhalte, Ziele und Methodik	182
5.3	IT-Profil	183
5.3.1	IT-Betriebsmodell und -Steuerung	184
5.3.2	IT-Kosten	186
5.3.3	Digitalisierung	193
5.3.4	Prozessmanagement	202
5.3.5	IT-Sicherheit	205
5.3.6	Örtliche Rechnungsprüfung	210
5.4	Anlage: Ergänzende Tabellen	213
6.	Bauen	215
6.1	Managementübersicht	215
6.2	Inhalte, Ziele und Methodik	216
6.3	Bauinvestitionscontrolling	216
6.4	Organisation des Vergabewesens und allgemeine Korruptionsprävention	220
6.4.1	Organisation des Vergabewesens	220
6.4.2	Allgemeine Korruptionsprävention	223
6.5	Sponsoring	225
6.6	Nachtragswesen	227
6.6.1	Abweichungen vom Auftragswert	227
6.6.2	Organisation des Nachtragswesens	228
6.7	Maßnahmenbetrachtung	230
6.8	Anlage: Ergänzende Tabellen	231
	Kontakt	234

0. Vorbericht

0.1 Ergebnisse der überörtlichen Prüfung des Regionalverbandes Ruhr

0.1.1 Managementübersicht

Als Ergebnis der überörtlichen Prüfung der des Regionalverbandes Ruhr stellt die gpaNRW nachfolgend die Haushaltssituation sowie die wesentlichen Handlungsmöglichkeiten in einzelnen Prüfungsfeldern dar.

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

Die überörtliche Prüfung der gpaNRW erfolgte zum Zeitpunkt der Corona-Pandemie. Die verhängten Maßnahmen zur Eindämmung der Pandemie haben Auswirkungen auf zahlreiche Lebens- und Gesellschaftsbereiche und auch auf die Arbeit des RVR. Soweit möglich und inhaltlich notwendig haben wir diese Auswirkungen in den Teilberichten thematisiert.

Der Regionalverband Ruhr hat seit seiner Gründung im Jahr 1920 das Ziel verfolgt, die Lebensbedingungen der Menschen im Ruhrgebiet durch die Übernahme von Aufgaben, die den Handlungsrahmen der einzelnen Kommunen übersteigen, zu verbessern. Die pflichtig und freiwillig zu übernehmenden Aufgaben sind im RVR-Gesetz geregelt.¹ Die Übernahme oder Aufgabe von freiwilligen Aufgaben erfolgt durch Änderung der Verbandsordnung durch Beschluss der Verbandsversammlung.

Im Jahr 2015 hat der RVR als Ergebnis umfangreicher Abstimmungsprozesse mit allen Fachreferaten des Hauses sowie den 100 %-igen Beteiligungen Abfallentsorgungs-Gesellschaft Ruhrgebiet mbH (AGR), Business Metropole Ruhr GmbH (BMR) und Ruhr Tourismus GmbH (RTG) ein Strategiepapier zur Gestaltung der Metropole Ruhr verabschiedet, auf das sich der RVR seither in seinen Haushaltsplanungen bezieht². Der Koalitionsvertrag von SPD und CDU für die Wahlperiode 2020-2025 konkretisiert die Ausgestaltung der Aufgabenwahrnehmung für die laufende Wahlperiode.

Übergeordnetes Gestaltungsziel des RVR ist danach die Metropole Ruhr. Damit ist die Stärkung des Ruhrgebietes „mit seiner kommunalen Polyzentralität auf allen für die Zukunftssicherung relevanten Strategiefeldern ...“³ gemeint. Besondere Bedeutung kommt dabei der Regionalplanung zu. Zugleich zielt der RVR mit seinen Mitgliedskörperschaften auf eine bessere Positionierung im europäischen Kontext ab. Dazu dient vor allem die Standortmarketingkampagne „Stadt der Städte“, die die Standortvorteile präsentieren und die regionale Identität weiter stärken soll.

Daneben wird evaluiert, welche Aufgaben der RVR künftig „mit oder für die Kommunen übernehmen oder erledigen kann“⁴ Hierzu verweisen wir auf die Ergebnisse der Beratung

¹ Gesetz über den Regionalverband Ruhr (RVRG), § 4

² zitiert nach Haushaltsplan 2020/2021, S. 19ff

³ ebenda, S. 20

⁴ Koalitionsvertrag von SPD und CDU für die Wahlperiode 2020-2025

durch die gpaNRW. Der RVR sieht sich als Dienstleister für die ihn tragenden Kommunen. Wichtiges Ziel der Ausrichtung des RVR muss dabei sein, Doppelstrukturen zu vermeiden und gar eine mögliche Konkurrenz von kommunalen Einrichtungen und Einrichtungen des RVR zu verhindern. Hierzu verweisen wir auf den Berichtsteil Freizeit und Kultur und dort insbesondere auf die Ausführungen zu den Bädern.

Dort wo der RVR freiwillige Leistungen der Mitgliedskommunen durch politische Beschlussfassungen übernimmt, erfolgt eine Selbstbindung an die Aufgabenerledigung. Dies ist zielführend, wenn die Bündelung der Aufgaben im RVR zu einer Entlastung der Verbandskommunen in Bezug auf Finanzen und Ressourcen führt. Dass dies so ist, mag mindestens mit Blick auf die Bädersituation im Ruhrgebiet bezweifelt werden. Andere Aufgabenübernahmen sind hingegen für Synergieeffekte prädestiniert. Dazu gehört beispielsweise das Geonetzwerk.metropoleRuhr. Die interkommunale Zusammenarbeit stellt seit 2013 „Geoinformationen regional einheitlich bereit und veredelt diese in smarten Anwendungen“. Sinnvolle interkommunale Kooperationen sollten dabei von klaren Zielvorgaben hinsichtlich der inhaltlichen Standards und der finanziellen Ausstattung begleitet werden.

Aufgabenkritik und Standardabbau sind Themen, die bereits im Prüfbericht der gpaNRW aus dem Jahr 2009 thematisiert wurden. Der RVR ist zahlreichen Empfehlungen des Berichts gefolgt und hat insbesondere den Bereich Finanzen neu aufgestellt. Das Finanzcontrolling und das hierauf aufsetzende Berichtswesen hat der RVR deutlich weiterentwickelt. Dennoch sieht die gpaNRW weitere Möglichkeiten, die der RVR bei der Steuerung seiner Haushaltswirtschaft nutzen sollte. Dies gilt für die **Planung und Übertragung von Aufwands- und Auszahlungsermächtigungen**, für die **fristgerechte Erstellung seiner Jahresabschlüsse**, für die Ausgestaltung seines **Kredit- und Anlagemanagements** sowie für sein **Fördermittelmanagement**.

Obwohl der RVR gegenüber den jeweiligen Haushaltsplänen im IST stets bessere Ergebnisse ausweist, sieht die gpaNRW beim RVR **keine** nennenswerten **Konsolidierungserfolge**. Die Aufwendungen des RVR steigen kontinuierlich (auch in der Planung) an. Dies liegt im Wesentlichen daran, dass die Verbandsversammlung bereit ist, die Aufgaben und Projekte des RVR, in dem von ihm veranschlagten Rahmen zu finanzieren. In der Folge steigt der Umlagebedarf des RVR nicht nur in absoluter Höhe, sondern auch schneller als die allgemeine Finanzausstattung seiner Mitgliedskörperschaften. Hier empfehlen wir Politik und Verwaltung des RVR alle Maßnahmen auch vor dem Hintergrund der in den Mitgliedskommunen notwendigen **Haushaltskonsolidierung** und deren finanziellen Leistungsfähigkeit zu betrachten. Angesichts der besonderen haushaltswirtschaftlichen Schwierigkeiten seiner Mitgliedskörperschaften hat das Land den RVR bereits 2013 verpflichtet, ein Haushaltskonsolidierungsprogramm aufzulegen. Die Schaffung zukunftsfähiger Strukturen bei gleichzeitiger Vermeidung von finanziellen Doppelbelastungen sollte gemeinsames übergeordnetes Ziel der kommunalen Familie sein.

Der RVR erzielte in den zurückliegenden Jahren insgesamt positive **Jahresergebnisse**. Die Ausgleichsrücklage ist ausreichend hoch, um die im Haushaltsplan 2020/2021 geplanten Fehlbeträge ausgleichen zu können.

Seine Jahresergebnisse wird der RVR über die Möglichkeiten, die das Gesetz zur Isolierung der aus der **COVID-19-Pandemie** folgenden Belastungen der kommunalen Haushalte im Land Nordrhein-Westfalen (NKF-COVID-19-Isolierungsgesetz – NKF-CIG) bietet, korrigieren können. Seine wirtschaftliche Situation ändert sich dadurch jedoch nicht. Da mit den außerordentlichen Erträgen, die er nach dem NKF-CIG buchen kann, keine Einzahlungen

verbunden sind, werden dem RVR liquide Mittel fehlen. Diese benötigt er aber, um die geplanten Auszahlungen zu finanzieren. Bisher noch nicht eingeplante Sanierungsbedarfe beim Sachanlagevermögen des RVR könnten zudem weitere Finanzierungsbedarfe auslösen.

Hohe Investitionsbedarfe bestehen zudem bei vielen Freizeitgesellschaften, an denen der RVR beteiligt ist. Es ist davon auszugehen, dass sich der RVR als Mitgesellschafter zu entsprechend hohen Teilen an der Finanzierung der Sanierungsmaßnahmen beteiligen muss. Die **Verbindlichkeiten** des RVR sind in den vergangenen Jahren gestiegen. In den kommenden Jahren ist daher davon auszugehen, dass diese weiter zunehmen werden.

Handlungsbedarf für den RVR sieht die gpaNRW darin, seine bisher im Kernhaushalt gute **Eigenkapitalausstattung** zu erhalten. Diese benötigt er zur Risikoabsicherung im Konzernverbund sowie im eigenen Haushalt. Erst wenn die Eigenkapitalausstattung des Konzernverbunds eine angemessene Risikovorsorge ermöglicht, sollte der RVR den Einsatz von Eigenkapital zur Entlastung seiner Mitgliedskörperschaften in Erwägung ziehen.

Sofern der RVR künftig negative Ergebnisse plant und beabsichtigt, diese über die Inanspruchnahme der Ausgleichsrücklage zu decken, sollte er sicherstellen, dass ihm über die Verbandsumlage ausreichend Mittel zufließen. Dies ist notwendig, um neben den laufenden Auszahlungen auch die ordentlichen Tilgungsleistungen zu finanzieren.

Andererseits sollte der RVR mit Blick auf die Haushaltssituation seiner Mitgliedskörperschaften nicht zu viel Verbandsumlage abschöpfen. In den letzten Jahren hat der RVR mehrfach Aufwendungen zu hoch veranschlagt und über die Verbandsumlage Erträge erzielt, die er zur Deckung der tatsächlichen Aufwendungen nicht benötigte.

Der **Haushaltssteuerung** kommt insofern beim RVR eine besondere Bedeutung zu: Die Finanzierung von Projekten, steigende Zuschüsse an die eigenen Beteiligungen sowie die Folgekosten seiner Investitionstätigkeit führen dazu, dass sein Umlagebedarf stetig steigt. Dabei hat der RVR deutlich höhere Einfluss- und Gestaltungsmöglichkeiten auf die eigene Haushaltssituation als die ihn tragenden Städte und Kreise.

Unabhängig von strategischen Entscheidungen in Bezug auf die Aufgaben des RVR und deren Finanzierung ist der RVR weiterhin gefordert, seine Aufgaben effizient und effektiv zu erledigen. Im Interesse seiner Mitgliedskörperschaften hat er sämtliche Konsolidierungsmöglichkeiten konsequent auszuschöpfen und die Erledigung der Aufgaben effizient zu organisieren.

Sein **Finanzcontrolling** und das hierauf aufsetzende Berichtswesen hat der RVR seit der letzten überörtlichen gpa-Prüfung im Jahr 2009 deutlich weiterentwickelt. Dennoch sieht die gpaNRW weitere Möglichkeiten, die der RVR bei der Steuerung seiner Haushaltswirtschaft nutzen sollte.

Die gpaNRW bestärkt den RVR darin, seine **Steuerungsinstrumente** konsequent weiterzuentwickeln. Die Erfahrungen der gpaNRW zeigen, dass eine konzernweite, strategische und wirkungsorientierte Steuerung eine wichtige, wenn nicht sogar die wichtigste Voraussetzung für nachhaltiges, ressourcenschonendes Handeln ist.

Im Bereich der **Zahlungsabwicklung** empfehlen wir dem RVR dringend Rahmenbedingungen zu schaffen, damit die Zusammenarbeit zwischen den einzelnen Referaten und der Zahlungsabwicklung eindeutig geregelt ist und die gesetzlichen Vorgaben eingehalten werden. Die dazu notwendigen Dienstanweisungen sind gegenwärtig nicht vollständig, nicht aktuell oder nicht in Kraft gesetzt. In der Prüfung hat die gpaNRW zahlreiche ungeklärte Ein- und Auszahlungen festgestellt. Grund dafür waren fehlende Anordnungen aus den betroffenen Referaten. Die von dort zu erstellenden Belege lagen in vielen Fällen nicht vor, so dass eine korrekte Buchung nicht erfolgen konnte. Der RVR hat im Nachgang zur Prüfung Maßnahmen eingeleitet, die die von der gpaNRW festgestellten Mängel abstellen sollen. Der RVR hält insgesamt 34 **Beteiligungen**. Neben unmittelbaren Beteiligungen hält der RVR auch mittelbare Beteiligungen auf der zweiten oder dritten Ebene, von denen eine Vielzahl Beteiligungen der AGR Abfallentsorgungs-Gesellschaft Ruhrgebiet mbH (AGR) sind. Die Komplexität der Beteiligungsstruktur und deren wirtschaftliche Bedeutung für den RVR ist hoch. Insgesamt hat der RVR seine Beteiligungslandschaft seit der letzten überörtlichen Prüfung im Jahr 2009 verschlankt.

Prominentes Beispiel hierfür ist die erfolgte Fusion der **Revierparks**. Lediglich die Revierparks Gysenberg in Herne und Wischlingen in Dortmund werden weiterhin in eigenen Gesellschaften geführt. Angesichts der notwendigen Revitalisierung der Revierparks und der Investitionsbedarfe in die Infrastruktur einerseits und die notwendige Absicherung der Freizeiteinrichtungen in Folge der Corona-Pandemie sollte der RVR das Ziel der gemeinsamen Steuerung der Revierparks in einer gemeinsamen Gesellschaft weiterverfolgen.

Dem RVR stehen mit einem Ertrags- und Aufwandsvolumen von rund 90,0 Mio. Euro Beteiligungen mit einem Volumen von fast 400,0 Mio. Euro gegenüber. Dieses wirtschaftliche Ungleichgewicht zwischen dem RVR als Konzernmutter und seinen Beteiligungen stellt eine besondere Herausforderung für das Beteiligungsmanagement des RVR dar. Wirtschaftlich bedeutend für den RVR ist primär die vorgenannte AGR-Gruppe mit ihren Tochterunternehmen. Die Erträge und Aufwendungen der Gesellschaft sind um ein Vielfaches höher als die des RVR-Haushalts.

Des Weiteren entfällt rund ein Viertel der gesamten Aufwendungen des RVR-Haushalts auf Zuschüsse und Verlustübernahmen für die Beteiligungen, allen voran für den Betrieb RVR Ruhr Grün. Im Vergleich zu Kommunen ist dies ein außergewöhnlich hoher Wert. Auf der anderen Seite generiert der RVR Erträge durch Gewinnausschüttungen, im Wesentlichen von der AGR. Insbesondere vor dem Hintergrund zu erwartender negativer Entwicklungen des RVR-Haushalts sollte der RVR die Höhe der Ausschüttungen der AGR hinterfragen und gegebenenfalls darauf hinwirken, dass die Gesellschaft höhere Beträge ausschüttet.

Diese Anforderungen an das **Beteiligungsmanagement** erfüllt der RVR nicht vollständig. Positiv ist die zentrale Organisation des Beteiligungsmanagements. Sie ermöglicht die Bündelung von Informationen zu den Beteiligungen an einer Stelle beim RVR. Dies bietet eine gute Basis für die Steuerung der Beteiligungen. Aktuell sind die Steuerungsmöglichkeiten des RVR allerdings noch zu gering. Ein Grundstein zur Steuerung bildet die Beteiligungsrichtlinie des RVR aus dem Jahr 2012, die mittlerweile fast zehn Jahre alt ist. Sie enthält verschiedene Regelungen, die der RVR inhaltlich anpassen sollte. Dies betrifft insbesondere die Aktualität und Standardisierung von Informationen sowie Fristen zur Abstimmung. Ein Beispiel hierfür sind verbindliche und angemessene Vorgaben zur Erstellung und Zuleitung von unterjährigen Berichten der Beteiligungen.

Ein ganz entscheidender Punkt ist zudem die tatsächliche Umsetzung der Regelungen aus der Beteiligungsrichtlinie. Bisher haben die Beteiligungen diese nur teilweise umgesetzt. Als Lösung hat der RVR bereits im März 2021 einen **Public Corporate Governance Kodex** (PCGK) zum Beschluss in das Ruhrparlament eingebracht, der die bisherige Beteiligungsrichtlinie ablösen soll. Der PCGK ist aus Sicht der gpaNRW ein geeigneter Weg, um die Defizite der bisherigen Beteiligungsrichtlinie zu beheben. Sollte das Ruhrparlament den PCGK beschließen, bleibt weiterhin der erfolgskritische Faktor, dass die Beteiligungen die Regelungen auch umsetzen. Entsprechende Instrumente für die Umsetzung der Regelungen sind vorgesehen. Diesbezüglich sollte der RVR mit Nachdruck auf eine Einhaltung der Regelungen hinwirken, um die bisherige Umsetzungslücke zu schließen. Auch die Akzeptanz bei den entsandten politischen Vertreterinnen und Vertreter in den Gesellschaftsgremien spielt hierbei eine wichtige Rolle.

Der RVR sollte den Beteiligungsbericht früher bereitstellen und inhaltlich ausbauen. Das unterjährige Berichtswesen sollte der RVR um einen zusammenfassenden Bericht zu allen wesentlichen Beteiligungen für den Ausschuss für Wirtschaft und Beteiligungen ergänzen. Ebenfalls wäre eine verbindliche Regelung zur Meldung von plötzlich auftretenden Abweichungen und Risiken (Ad-hoc-Meldung) vorteilhaft.

Die Unterstützung der Gremienvertreter und -vertreterinnen durch das Beteiligungsmanagement ist gut. Die Kommentierung der einzelnen Tagesordnungspunkte trägt wesentlich dazu bei, dass die Interessen des RVR bei den Entscheidungsfindungen der Beteiligungen berücksichtigt werden. Auch die im Mai 2021 durchgeführten Schulungen sind ein gutes Mittel zur Unterstützung. Vorteilhaft wäre es, auch die Vorlagen für den Betriebsausschuss des Betriebs RVR Ruhr Grün vorab mit dem Finanzbereich bzw. Beteiligungsmanagement als zentrale Stelle für die Beteiligungen abzustimmen.

Die Feststellungen und Empfehlungen der letzten überörtlichen Prüfung in diesem Prüffeld hat der RVR weitestgehend umgesetzt. Weiterhin relevant ist jedoch der Punkt, dass der RVR auch die mittelbaren Beteiligungen in das Beteiligungsmanagement einbeziehen sollte.

Um das Gestaltungsziel **Metropole Ruhr** zu erreichen, setzt der RVR auf die Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit und einen Imagewandel für das Ruhrgebiet. Die **Standortmarketingkampagne** „Stadt der Städte“ soll „die Metropole Ruhr als modernen, innovativen und starken Wirtschaftsstandort sowie als vielfältigen Lebensraum, der großes Potential und unzählige Chancen bietet“⁵, positionieren. Für diese Kampagne setzt der RVR insgesamt rd. 19 Mio. Euro ein. Ob die investierten Gelder helfen, die gesteckten Ziele zu erreichen, kann ohne hinreichende Konkretisierung und Operationalisierung der einzelnen Maßnahmen nicht festgestellt werden.

Dies gilt auch für die Handlungsfelder **Freizeit** und **Kultur**. Der ist RVR an elf Gesellschaften beteiligt, die in diesen Handlungsfeldern tätig sind. In allen Gesellschaften kann der RVR einen maßgeblichen oder sogar beherrschenden Einfluss ausüben. In 2019 wurden die Zuschüsse an Beteiligungen in Höhe von rund 11 Mio. Euro gewährt. Es ist zu erwarten, dass die Zuschüsse in den kommenden Jahren steigen. Grund dafür sind zum einen neue Vorhaben, wie beispielsweise die **Manifesta 2026**, für die eine eigene Gesellschaft

⁵ s. HH-Plan-Entwurf 2020-2021, S 22

gegründet werden soll. Trotz geplanter Co-Finanzierung unter anderem durch das Land NRW wird der Haushalt des RVR mit rd. einer Million Euro jährlich belastet werden.

Zum anderen muss die vorhandene Infrastruktur im Freizeitbereich mit deutlichen zusätzlichen Mitteln für die Zukunft ertüchtigt werden. Beispielhaft sei hier das umfangreiche **Bäderangebot** genannt: Unsere Prüfung hat gezeigt, dass eine interkommunale Ausrichtung des Bäderangebotes noch nicht im erforderlichen Maße erfolgt ist. Sanierungen und Reparaturen letzter Jahre sowie hoher Anlagenabnutzungsgrad aller Bädereinrichtungen weisen auf einen Sanierungs- und Investitionsstau hin. Die gpaNRW empfiehlt, den Investitionsbedarf auch für die Betriebsstätten und Gesellschaften mit Bädern zu ermitteln, für die noch kein Sanierungsgutachten vorliegt. Der RVR sollte in seinen politischen Gremien ein regionales Bäderkonzept sowie Vorschläge zur **Standortreduzierung** und zum **Standardabbau** entwickeln.

Der RVR tritt in der Kulturszene des Ruhrgebietes an verschiedenen Stellen direkt oder durch seine Gesellschaften als Fördermittelgeber auf. Um Doppelförderungen zu vermeiden und um einen Überblick über die verschiedenen Förderungen zu erhalten, empfiehlt die gpaNRW dem RVR, die vorhandenen Elemente zu einem einheitlichen Fördermittelmanagement aufzubauen.

Die Zuschüsse in den Handlungsfeldern Freizeit und Kultur werden in erster Linie vom Referat 4 und der Ruhr Tourismus GmbH (RTG) unabhängig voneinander vergeben. Unterstützt werden sowohl einzelne Projekte und Programme, als auch Einrichtungen. Das Kulturreferat und die RTG treten in einigen Projekten sowohl als Fördergeber als auch als Fördernehmer auf. Die Fördermittelvergabe ist sowohl bei dem Referat 4 als auch bei der RTG überwiegend gut organisiert. In der Einzelprüfung konnte die gpaNRW jedoch einige Optimierungspotentiale feststellen.

Zum Zeitpunkt der Prüfung beraten das Land NRW und der RVR die Fortsetzung der **Nachhaltigkeitsvereinbarung** „Kulturmetropole Ruhr – Perspektiven nach dem Kulturhauptstadtjahr“ aus dem Jahr 2010 sowie der dazugehörenden Verwaltungsvereinbarung (zuletzt überarbeitet im Jahr 2016).

In der Nachhaltigkeitsvereinbarung ist festgehalten, dass die Overheadkosten nicht mehr als zehn Prozent der Projektkosten betragen sollen. Dies gelingt nicht, da die Overheadkosten die Projektmittel in vielen Fällen übersteigen. Wir empfehlen dem RVR die Personal- und Sachkosten, die mit der jeweiligen Förderung verbunden sind, zu ermitteln und auszuweisen. Die Ergebnisse sollten in die Beratungen mit dem Land NRW einfließen. Die Overheadkosten sollten stets in einem angemessenen Verhältnis zum finanziellen Volumen der Nachhaltigkeitsvereinbarung stehen.

Die IT-Kosten des RVR sind hoch. Trotz der hohen Kosten sind die Output- und Qualitätsmerkmale, insbesondere beim digitalen Fortschritt und der IT-Sicherheit, unterdurchschnittlich. Das Betriebsmodell des RVR ist durch eine hohe Eigenständigkeit geprägt, was ihm ermöglicht, seine IT-Leistungen ohne Abhängigkeiten von externen Dienstleistern zu beschaffen. Die IT wird zentral gesteuert und ist in aufbauorganisatorischer Nähe zur Organisationabteilung verortet. Allerdings fehlt eine belastbare Datenbasis, die die Grundlage für ein zielgerichtetes Handeln der operativen IT bildet.

Die **digitale Transformation** befindet sich beim RVR noch in einem frühen Stadium. Es bestehen Defizite bei der Umsetzung der rechtlichen Anforderungen. Bei der digitalen

Transformation sowie beim IT-Betrieb insgesamt hat der RVR einen pragmatischen Ansatz gewählt, der jedoch Risiken birgt. Wichtige Konzeptionen und Regelungen sind nicht hinreichend formalisiert. Dies gilt für die strategische Ausrichtung der IT bzw. die Digitalisierung ebenso wie für wesentliche Aspekte des **IT-Sicherheits-** und Notfallmanagements. Die informellen Strukturen stellen ein Risiko für die Sicherheit und Wirtschaftlichkeit der IT dar.

Der RVR kann hier auf eine solide Personalausstattung zurückgreifen. Insofern besteht eine gute Grundlage, um konzeptionelle Defizite aufzuarbeiten. Eine formale Strategie sowie eine daraus abzuleitende Projektplanung ist die Basis, um ggf. weiteren Personalbedarf im Bereich IT im Planungszeitraum adäquat bemessen zu können.

Wesentlich für eine erfolgreiche digitale Transformation ist ein systematisches **Prozessmanagement**. Um digitale, medienbruchfreie Verwaltungsleistungen realisieren zu können, muss der RVR vorab seine zugrundeliegenden Prozesse analysieren und bei Bedarf optimieren. Das Prozessmanagement des RVR befindet sich allerdings noch im Aufbau. Der RVR sollte dem Aufbau des Prozessmanagements daher ebenfalls eine hohe Priorität einräumen.

Der örtlichen Rechnungsprüfung des RVR fehlen Sach- und Personalressourcen, um über Beratungen und interne Prüfungen zu einer sicheren, sachgerechten und wirtschaftlichen IT-Bereitstellung beizutragen und letztlich ihrer Pflichtaufgabe nachzukommen. Auch hier sollte der RVR ansetzen, um zu gewährleisten, dass die örtliche Rechnungsprüfung den Anforderungen der digitalen Verwaltung künftig gerecht werden kann.

Die **Bauaktivitäten** des Regionalverbandes Ruhr sind geprägt durch Bauinvestitionsplanungen der Verbandskommunen in Abstimmung mit dem RVR. Diese frühzeitige Projektentwicklungsphase auf kommunaler Ebene kann als Grundlage eines Bauinvestitionscontrollings gewertet werden. Damit die Entwicklungs- und Planungsziele geplanter Bauinvestitionen durch den RVR bestmöglich erreicht werden können, sollte der RVR ein referatsübergreifendes Verfahren zur Begleitung und Steuerung von kostenintensiven und umfangreichen Bauinvestitionen einführen.

Das **Vergabewesen** des RVR bietet an zentraler Stelle Optimierungspotenzial. So sollte der RVR alle zusammenhängenden Aufgaben bündeln und die bestehende Submissionsstelle zu einer „Zentrale Vergabestelle“ umbauen. Die bestehenden Regelungen sollten um die konkrete Einbindung einer Zentralen Vergabestelle sowie der örtlichen Rechnungsprüfung ergänzt werden.

Im Bereich der **Korruptionsprävention** ist der RVR bereits gut aufgestellt. Allerdings sollten auch hier alle bestehenden Regelungen, wie auch im Bereich Sponsoring, in einer Dienstanweisung zusammengefasst und die Korruptionsprävention mit einer aktualisierten Schwachstellenanalyse zusätzlich abgesichert werden.

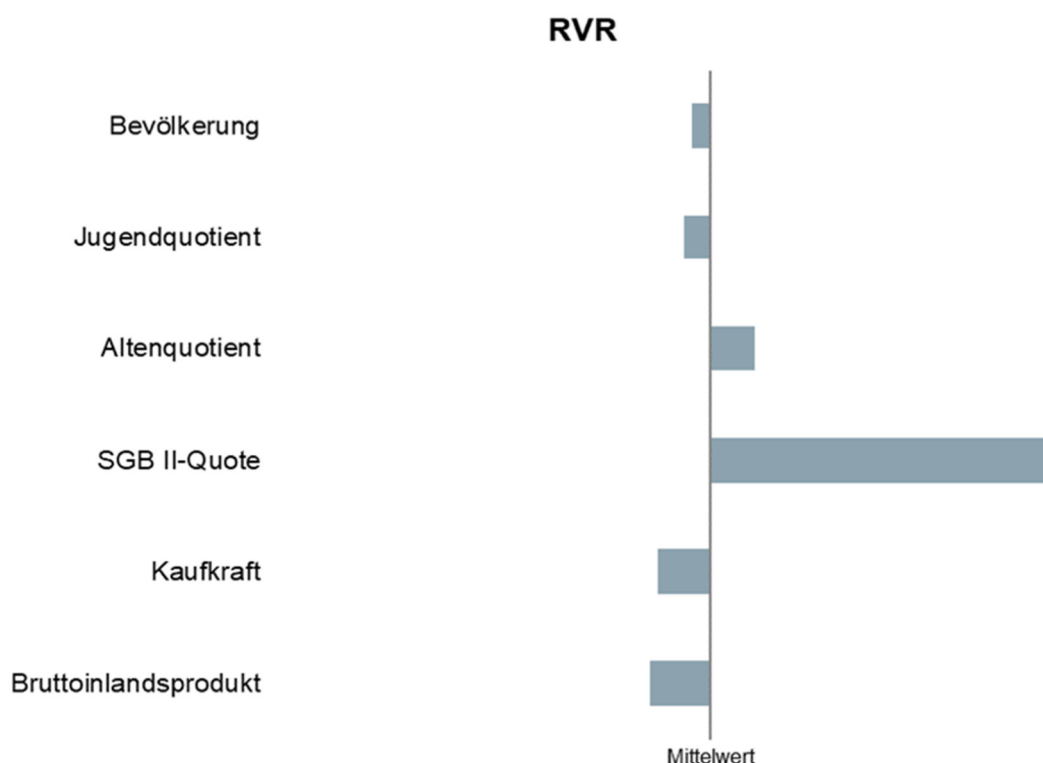
Beim **Nachtragswesen** weichen Auftrags- und Abrechnungssummen nicht auffällig voneinander ab. In Einzelfällen kommt es jedoch zu hohen Differenzen. Dieser Sachlage sollte der RVR mit einem organisierten Nachtragsmanagement begegnen. Die Maßnahmenbetrachtung zeigt einen sehr guten Standard in der Aktenführung und Dokumentation der Maßnahmen. Unsere Empfehlungen im Zusammenhang mit der Akteneinsicht beziehen sich im Wesentlichen auf die Organisation des Vergabeverfahrens.

0.2 Ausgangslage des Regionalverbandes Ruhr

0.2.1 Strukturelle Situation

Das folgende Balkendiagramm zeigt die strukturellen Rahmenbedingungen des Regionalverbandes Ruhr. Die Strukturmerkmale ermitteln wir aus allgemein zugänglichen Datenquellen⁶. Das Diagramm enthält als Y-Achse den Mittelwert der Kommunen in Nordrhein-Westfalen. Eine Ausnahme bildet das Merkmal Bevölkerungsentwicklung. Hier ist der Indexwert der heutige Bevölkerungsstand im Gebiet des RVR.

Strukturmerkmale des Regionalverbandes Ruhr 2018



Die Gründung des Regionalverbandes Ruhr im Jahr 1920 erfolgte als Antwort auf die mit der Industrialisierung verbundenen Herausforderungen an Wohnraum, Grünflächen sowie die Verbesserung der sozialen und hygienischen Bedingungen.⁷

Die Rahmenbedingungen haben sich seit den Gründungstagen des Verbandes grundlegend gewandelt und verbessert, jedoch zeigt ein Blick auf die strukturelle Situation, dass die RVR-Mitgliedskommunen im Landesdurchschnitt ungünstigere Bedingungen haben:

⁶ IT.NRW, Bertelsmann-Stiftung, Gesellschaft für Konsumforschung (GfK)

⁷ s. <https://www.rvr.ruhr/politik-regionalverband/100-jahre-rvr/gruendungsgeschichte-des-verbandes/>

Die Bevölkerungsindikatoren sind leicht unterdurchschnittlich, die Prognosen von IT.NRW zeigen einen Bevölkerungsrückgang um 2,2 Prozent bis 2040 voraus – hier ist ein deutlicher Unterschied zwischen den urbanen und den ländlicher geprägten Mitgliedskörperschaften zu beobachten.

Die Menschen im RVR-Verbandsgebiet sind älter als der NRW-Durchschnitt, darauf weist der Altenquotient hin. Weniger Kinder und Jugendliche als der Landesschnitt sowie mehr ältere Menschen werden insbesondere die Bereiche Freizeit und Kultur sowie die Anforderungen an Mobilität im Gebiet des RVR verändern.

Drei Indikatoren zur (wirtschaftlichen) Situation der Menschen im Verbandsgebiet runden den Blick auf die strukturellen Rahmenbedingungen ab: Die SGB II-Quote ist mit 16,4 Prozent im RVR-Gebiet deutlich höher als im Landesdurchschnitt (11,8 Prozent). Dies verbunden mit dem unterdurchschnittlichen Bruttoinlandsprodukt je Erwerbstätigen wirkt sich auf die Kaufkraft aus, die rund 1.400 Euro unter dem Landesdurchschnitt von rund 23.400 Euro liegt.

Nicht beziffert, aber aufgrund der sich verändernden klimatischen Bedingungen werden die urbanen Räume in den nächsten Jahren erhebliche Anstrengungen unternehmen müssen, um die Klimaziele zu erreichen. Auch auf die Kommunen im RVR kommen hier deutlich höhere Herausforderungen zu, die zu einem Umbau von städtischer Infrastruktur, einer veränderten Mobilität und anderen ökologischen Maßnahmen führen müssen. Hier warten neue Aufgaben auf den RVR.

0.2.2 Umgang mit Feststellungen und Handlungsempfehlungen aus vergangenen Prüfungen

Der RVR hat sich mit den Feststellungen und Empfehlungen aus der letzten Prüfungsrunde 2009 auseinandergesetzt und dies gegenüber der gpaNRW zu Beginn der Prüfung dokumentiert. Zahlreiche Empfehlungen wurden umgesetzt oder befinden sich in der Umsetzung. Andere Handlungsempfehlungen wurden nach Prüfung auf ihre Umsetzbarkeit und Vorteilhaftigkeit sowie der politischen Zielsetzungen durch das Ruhrparlament hin überprüft, aber dann bewusst nicht weiterverfolgt bzw. realisiert.

Schon in ihrer letzten überörtlichen Prüfung hatte die gpaNRW festgestellt, dass der RVR die gesetzlich festgelegten Fristen zur Erstellung der Jahresabschlüsse regelmäßig überschreitet. Inzwischen hat der RVR nach eigenen Angaben jedoch organisatorische und personelle Maßnahmen ergriffen. Ziel ist es, erstmals den Abschluss des Jahres 2021 fristgerecht aufzustellen.

Nach erfolgreicher Überarbeitung der Haushaltsstruktur plant der RVR, ein kennzahlengestütztes Steuerungssystem zu entwickeln. Einen kennzahlengestützten Controllingkreislauf umzusetzen hatte die gpaNRW dem RVR schon in der letzten überörtlichen Prüfung empfohlen.

Bereits 2013 hatte der RVR die Empfehlung umgesetzt, eine Kosten- und Leistungsrechnung (KLR) einzuführen. In den Jahren 2022 und 2023 plant der RVR nun, die KLR weiterzuentwickeln und die Kosten und Leistungen der eigenbetriebsähnlichen Einrichtung Ruhr Grün in die Gesamtsteuerung zu integrieren.

Sein Finanzcontrolling und das hierauf aufsetzende Berichtswesen hat der RVR seit der letzten überörtlichen Prüfung im Jahr 2009 deutlich weiterentwickelt. Dennoch sieht die gpaNRW weitere Möglichkeiten, die der RVR bei der Steuerung seiner Haushaltswirtschaft nutzen sollte.

0.2.3 Interkommunale Zusammenarbeit

Im strategisch bedeutsamen Handlungsfeld „Interkommunale Zusammenarbeit (IKZ)“ erhebt die gpaNRW landesweit bei der Prüfung der kreisangehörigen Kommunen und der Kreise die interkommunalen Aktivitäten und wird diese nach Abschluss der Bestandsaufnahme auf ihrer Homepage veröffentlichen.

IKZ bietet sich etwa für eine wirtschaftlichere Aufgabenerfüllung durch Nutzung von Synergieeffekten und Größenvorteilen an. Vor allem aber der demografische Wandel und der damit einhergehende Fachkräftemangel werden dazu führen, dass die Aufgabenerfüllung zumindest teilweise nur mithilfe von IKZ gesichert werden kann. Die interkommunale Zusammenarbeit der den RVR tragenden Kreise und kreisfreien Städte gehört zur deren Gründungs-DNA. Insofern gehört auch das Erschließen neuer Themen und Tätigkeitsfelder für die Zusammenarbeit dazu. Die gpaNRW hat den RVR im Jahr 2020/2021 umfassend zum Thema IKZ beraten. Wir verweisen an dieser Stelle auf unseren Beratungsbericht.

0.3 Überörtliche Prüfung

0.3.1 Grundlagen

Zu den Aufgaben der gpaNRW gehört es zu prüfen, ob die Kommunen und Gemeindeverbände des Landes NRW rechtmäßig, sachgerecht und wirtschaftlich handeln. Die finanzwirtschaftliche Analyse steht dabei im Vordergrund. Grund dafür ist die äußerst schwierige Finanzlage der Kommunen und die gesetzliche Vorgabe, den kommunalen Haushalt stets auszugleichen⁸. Die Prüfung stützt sich auf § 20 Absatz 1 des Gesetzes über den Regionalverband Ruhr (RVR-Gesetz) in Verbindung mit § 105 der Gemeindeordnung Nordrhein-Westfalen (GO NRW).

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

Der Prüfungsbericht richtet sich an die Verantwortlichen des RVR in Ruhrparlament und Verwaltung. Er zielt darauf ab, diesen Personenkreis - insbesondere in Haushaltskonsolidierungsprozessen - zu unterstützen und so einen Beitrag zur Sicherung der Zukunftsfähigkeit der den RVR tragenden kreisfreien Städte und Kreise zu leisten.

⁸ § 75 Abs. 2 Satz 1 Gemeindeordnung für das Land Nordrhein-Westfalen (GO NRW)

0.3.2 Prüfungsbericht

Der Prüfungsbericht besteht aus dem Vorbericht und den Teilberichten:

- Der Vorbericht informiert in der Managementübersicht über die wesentlichen Ergebnisse der Prüfung. Zudem enthält er Informationen über die strukturellen Rahmenbedingungen des RVR, eine Übersicht über die in der überörtlichen Prüfung getroffenen Feststellungen und Empfehlungen, zum Prüfungsablauf sowie zur Prüfungsmethodik.
- Die Teilberichte beinhalten die ausführlichen Ergebnisse der einzelnen Prüfgebiete.

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

Soweit wir die Vorschriften der Gemeindeordnung für das Land Nordrhein-Westfalen und die hierzu erlassenen Rechtsvorschriften unmittelbar benennen, bezieht sich dies immer in Verbindung mit § 20 Absatz 1 des Gesetzes über den Regionalverband Ruhr (RVRG).

In den verschiedenen Handlungsfeldern berechnet die gpaNRW **Personalaufwendungen** auf Basis von KGSt-Durchschnittswerten⁹. Soweit die gpaNRW in einzelnen Handlungsfeldern davon abweicht, weisen wir im Teilbericht darauf hin.

0.3.2.1 Struktur der Berichte

Der Aufbau unserer Teilberichte folgt einer festen Struktur:

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

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

Analyse: Im Anschluss an die Sollvorstellung analysiert die gpaNRW die individuelle Situation im Regionalverband Ruhr.

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

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

⁹ KGSt-Bericht Nr. 13/2019 „Kosten eines Arbeitsplatzes“ (2019/2020) und Nr. 07/2020 „Kosten eines Arbeitsplatzes“ (2020/2021)

0.3.2.2 Verfahren nach Prüfungsabschluss

Der Regionalverband Ruhr hat zu allen Feststellungen und Empfehlungen des Prüfungsberichts nach § 105 Abs. 6 und 7 GO NRW Stellung zu nehmen.

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

0.4 Prüfungsmethodik

0.4.1 Kennzahlenvergleich

Der Kennzahlenvergleich ist die prägende Prüfungsmethodik der gpaNRW. Dazu errechnen wir Kennzahlen in den Kommunen und vergleichen diese landesweit. Für den Vergleich ist eine einheitliche Ausgangsbasis erforderlich. Soweit der RVR Aufgaben erledigt, die sich mit denen der Kommunen vergleichen lassen, haben wir Kennzahlen in den Vergleich gestellt. Das ist beispielsweise im Bereich Zahlungsabwicklung, Finanzen, IT und Bauen mit einzelnen Kennzahlen möglich.

- Für die Einordnung der Kennzahlenwerte stellen wir folgende Werte im interkommunalen Vergleich dar: die Extremwerte, also das Minimum und das Maximum, und
- drei Viertelwerte.

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

Ebenfalls nennen wir die Anzahl der Werte, die in den Vergleich eingeflossen sind. Den gewählten Vergleichsring haben wir bei den einzelnen Kennzahlen beschrieben.

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

0.4.2 Strukturen

Die Haushaltswirtschaft des RVR hängt von verschiedenen externen und internen Einflussfaktoren ab. Diese können zum Teil unmittelbar gesteuert werden. Es gibt jedoch auch Einflüsse, die struktureller Natur und somit nicht oder nur langfristig beeinflussbar sind. Unter Strukturmerkmalen versteht die gpaNRW verschiedene, von außen auf den RVR einwirkende, Einflussfaktoren. Faktoren, die Ergebnisse politischer Beschlüsse des RVR sind, zählen nicht dazu, da diese ausdrücklich der Willensbildung unterliegen. Dennoch beein-

flussen sie das Gesamtbild des Regionalverbandes Ruhr. Wir gehen darauf - soweit möglich und erforderlich – in den Teilberichten sowie unter „Ausgangslage des Regionalverbandes Ruhr“ ein.

0.4.3 Konsolidierungsmöglichkeiten

Die gpaNRW macht den Ressourceneinsatz transparent und zeigt Ansätze für Veränderungen auf.

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

0.5 Prüfungsablauf

Die Prüfung beim RVR wurde in der Zeit vom Januar bis Juli 2021 durchgeführt.

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

Für den interkommunalen Vergleich verwenden wir im Regionalverband Ruhr Daten aus dem Jahr 2018. Der RVR hat den Entwurf des Jahresabschlusses 2019 erst kurz vor Ende der Prüfung zur Verfügung gestellt. Wo es möglich war hat die gpaNRW jedoch noch Daten der Jahre 2019 und 2020 und aktuelle Entwicklungen in die abschließende Analyse einbezogen.

Geprüft haben:

Leitung der Prüfung	Friederike Wandmacher
Finanzen	Martin Bamberger
Zahlungsabwicklung	Johannes Schwarz
Beteiligungen	Florian Kapp
Freizeit und Kultur	Antonina Silberkuhl
Informationstechnik	Constantin Löderbusch
Bauen	Axel Bussmann

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

Die Prüfungsergebnisse wurden der Verbandskonferenz am 5. Juli 2021 vorgestellt.

Herne, den 31.10.2021

Im Auftrag

Im Auftrag

gez.

gez.

Dagmar Klossow

Friederike Wandmacher

Abteilungsleitung

Projektleitung

0.6 Anlage: Ergänzende Tabellen

Tabelle: Zusammenstellung der Feststellungen und Empfehlungen der gpaNRW zur überörtlichen Prüfung 2021– Handlungsfelder

Feststellung		Empfehlung	
Finanzen			
F1	Der RVR hat deutlich höhere Einfluss- und Gestaltungsmöglichkeiten auf die eigene Haushaltssituation als seine Mitgliedskörperschaften. Konsolidierungserfolge, die eine nachhaltig entlastende Wirkung auf den Umlagebedarf des RVR hatten, hat die gpaNRW jedoch nicht festgestellt. Im Gegenteil: Die Finanzierung von Projekten, Zuschüsse an die eigenen Beteiligungen sowie die Folgekosten der Investitionstätigkeit des RVR belasten seine Ergebnisrechnung zunehmend. Der Umlagebedarf des RVR steigt nicht nur in absoluter Höhe, sondern auch stärker als allgemeine Finanzausstattung seiner Mitgliedskörperschaften. Der Umlagebedarf des RVR ließe sich begrenzen, wenn dies Wille der politischen Entscheidungsträger des RVR wäre.	E1.1	Der RVR sollte auch künftig seine Beteiligungen in den Konsolidierungsprozess einbeziehen. Sofern dies wirtschaftlich vertretbar ist, sollten Gewinnabführungen an den Kernhaushalt Vorrang vor einer Stärkung der Eigenkapitalausstattung der Betriebe haben.
		E1.2	Die politischen Entscheidungsträger des RVR sollte bei der Planung seiner Investitionsmaßnahmen nicht nur die Finanzierung der Maßnahmen, sondern auch die künftigen aufwandswirksamen Haushaltsbelastungen im Blick halten.
		E1.3	Die Verbandsversammlung, der Verbandsausschuss und die Regionaldirektorin sollten sich, damit der RVR seine Gestaltungsspielräume bewahren kann, über eine nachhaltige Finanzierung des RVR verständigen:
F2	Aktuell ist der RVR noch immer nicht in der Lage, festgestellte Abschlussdaten des Vorjahres in die Steuerung des laufenden Haushaltsjahres sowie in die Haushaltsplanung des nächsten Jahres einzubeziehen. Sein jüngst eingeführtes Finanzcontrolling unterstützt den RVR jedoch bei der unterjährigen Mittelbewirtschaftung und der Haushaltsplanung. Sein Berichtswesen dient dem RVR als Grundlage, rechtzeitig Maßnahmen zu initiieren, wenn Ziele der Haushaltsplanung in Gefahr geraten.	E2	Der RVR sollte in seinem Finanzcontrolling neben den Abweichungen zwischen PLAN und IST auch die Abweichungen zwischen Prognose und IST im Rahmen der Jahresabschlusserstellung analysieren. Die Referate sollten nennenswerte Abweichungen erläutern. Die Erkenntnisse sollte der RVR bei der Haushaltsplanung sowie in der unterjährigen Fortschreibung seines Finanzcontrollings berücksichtigen.

Feststellung		Empfehlung	
F3	Der RVR überträgt im konsumtiven Bereich sehr viele Ermächtigungen ins Folgejahr. Im investiven Bereich überträgt er allerdings deutlich weniger Ermächtigungen als kreisangehörige und -freie Kommunen. Seine Auszahlungs- und Aufwandsermächtigungen schöpft der RVR regelmäßig nur zu sehr geringen Anteilen aus.	E3.1	Der RVR sollte seine Aufwendungen sowie seine Ein- und Auszahlungen realistischer planen.
		E3.2	Der RVR sollte investive Auszahlungen nur dann in den Haushaltsplänen veranschlagen, wenn diese im Planungszeitraum voraussichtlich zu leisten sind. Soweit davon auszugehen ist, dass im Planungszeitraum nur Zahlungsverpflichtungen begründet werden, die in späteren Jahren zahlungswirksam werden, sollten diese als Verpflichtungsermächtigungen angemeldet werden. Zudem sollte der RVR bei der Veranschlagung von Ermächtigungen für Baumaßnahmen die Vorgaben des § 13 Abs. 2 KomHVO konsequent einhalten und insbesondere Bauzeitpläne vorlegen sowie die voraussichtlichen Jahresauszahlungen nachweisen.
		E3.3	Der RVR sollte seine Grundsätze über Art, Dauer und Umfang der Ermächtigungsübertragungen restriktiver formulieren und die Regelungen künftig konsequent umsetzen.
F4	Der RVR praktiziert ein klassisches, konservativ ausgerichtetes Kreditmanagement. Hierfür hat er keine strategischen Ziele festgelegt. Einen konkreten Handlungsrahmen hat der RVR für sein Kreditmanagement nicht gesetzt. Die gpaNRW sieht daher Möglichkeiten, die der RVR nutzen sollte, um die Steuerung seines Kreditmanagements zu verbessern.	E4.1	Der RVR sollte prüfen, inwieweit die Trennung bestimmter Tätigkeiten in seinem Kreditmanagement geboten und organisatorisch sinnvoll umsetzbar ist.
		E4.2	Der RVR sollte sich einen verbindlichen Handlungsrahmen für sein Kreditmanagement setzen. Er könnte z. B. in einer Dienstanweisung neben strategischen Zielen Regelungen über Zuständigkeiten, zum Verfahren, zum zulässigen Umfang von Kreditgeschäften sowie zur Portfolio- und Zinsbindungsstruktur festschreiben.
		E4.3	Vor der Aufnahme eines Kredites hat der RVR die Grundsätze der Finanzmittelbeschaffung zu beachten. Konkrete Kreditbedarfe sollte der RVR über seine Liquiditätsplanung ermitteln.
		E4.4	Der RVR sollte sich mit den Risiken, die mit dem Kreditmanagement in Verbindung stehen können, systematisch auseinandersetzen. Er sollte seine Risiken individuell identifizieren und bewerten. Darauf aufbauend sollte er entscheiden, ob und wie er einzelne Risiken minimiert und inwieweit er insgesamt eine Risikoversorge trifft.

Feststellung		Empfehlung	
		E4.5	Der RVR sollte in seinem Berichtswesen Bezug auf sein Kreditmanagement nehmen. Voraussetzung hierfür ist, dass er die vorstehenden Handlungsempfehlungen umsetzt und nachhält, inwieweit Regelungen und Festlegungen eingehalten werden.
F5	Der RVR hält überschüssige Finanzmittel auf seinen Geschäftskonten. Verfügbarkeit und Sicherheit haben für ihn bei der Anlage von Geld oberste Priorität. Hierfür hat der RVR jedoch keine verbindliche strategische Festlegung z. B. in Form einer Anlagerichtlinie. Die gpaNRW sieht Möglichkeiten, die der RVR nutzen sollte, um sein Anlagemanagement zu verbessern.	E5.1	Der RVR sollte sich für sein Anlagemanagement einen verbindlichen Handlungsrahmen setzen. Er könnte z. B. in einer Anlagerichtlinie strategische Anlageziele, zulässige Anlageklassen und -formen, Anlagegrenzen sowie Verantwortlichkeiten, Entscheidungsbefugnisse, Verfahren für die Kapitalanlage und Vorgaben für die Berichterstattung regeln.
		E5.2	Der RVR sollte seine Liquiditätsplanung optimieren und einen Liquiditätsgrenze festlegen, ab der eine Geldanlage möglich ist. Der RVR sollte die Aspekte Liquiditätssicherung und Wirtschaftlichkeit sorgsam abwägen.
F6	Der RVR hat bislang keine strategischen Vorgaben zur Fördermittelakquise. Einen zentralen und vollständigen Überblick über seine Förderprogramme und Fördermöglichkeiten hat er ebenfalls nicht. Die Fördermittelrecherche erfolgt dezentral. Der RVR nutzt hierbei verschiedene Quellen und Kontakte.	E6.1	Der RVR sollte, wie von ihm vorgesehen, eine Richtlinie erlassen, in der er strategische Zielvorgaben zum Fördermittelmanagement formuliert.
		E6.2	Der RVR sollte auch an zentraler Stelle einen umfassenden Überblick über alle möglichen Förderprojekte und Förderprogramme haben. Dieser könnte, wie vom RVR geplant, durch die Dienstanweisung Fördermittelmanagement geregelt werden.
F7	Die Bewirtschaftung der Fördermittel sowie das förderbezogene Controlling sind dezentral organisiert. Ein eigenes Fördermittelberichtswesen hat der RVR nicht. Die Fördermittelbewirtschaftung kann er noch weiterentwickeln.	E7.1	Der RVR sollte ein Förderregister einrichten, in der er die wesentlichen Informationen aller investiven und konsumtiven Förderprojekte ab dem Planungszeitpunkt einpflegt.
		E7.2	Der RVR sollte einheitliche Vorgaben für das Fördercontrolling formulieren und – soweit nicht bereits praktiziert – Entscheidungsträger wie Verwaltungsleitung, Politik und Fördergeber regelmäßig über den Stand der abgeschlossenen, laufenden und geplanten Fördermaßnahmen informieren.
Zahlungsabwicklung			
F1	Die Dienstanweisung für die Finanzbuchhaltung des RVR ist nicht in allen Punkten vollständig und gibt nicht die aktuellen Befugnisse vor.	E1.1	Die Finanzbuchhaltung des RVR sollte zur Vermeidung von Dopplungen die Regelung unter dem Oberbegriff Anlegen von Geldbeständen zusammenfassen.
		E1.2	Zusätzlich zu den Empfehlungen unter Ziff. 1.4.4.1 des Finanzberichts sollten die tatsächlichen Zuständigkeiten in der DA Fibu geregelt werden.

Feststellung		Empfehlung	
		E1.3	Unter Beachtung der rechtlichen Vorgaben in § 23 Abs. 2 KomHVO NRW sollten die Regelungen zu den Beträgen in den Dienstanweisungen harmonisiert werden.
		E1.4	Der RVR sollte die Entscheidungen über Stundung, Niederschlagung und Erlass entsprechend der rechtlichen Möglichkeiten zum Team Geschäftsbuchhaltung und Zahlungsverkehr verlagern.
		E1.5	Die Niederschlagungslisten sollten künftig zentral in der Zahlungsabwicklung geführt werden.
		E1.6	Der RVR sollte für die Weiterbearbeitung von Forderungen im Insolvenzverfahren eine Wertgrenze definieren, ab der eine Weiterverfolgung zielführend erscheint.
		E1.7	Der RVR sollte zeitnah ein Berechtigungskonzept für die Nutzung der Finanzsoftware und der damit korrespondierenden Verfahren erstellen.
		E1.8	Der RVR sollte kurzfristig die Dienstanweisung über die Beschaffung und Nutzung von Kreditkarten zur Leistung von Auszahlungen erlassen.
		E1.9	Der RVR sollte in der DA Fibu die Zuständigkeit der Zahlungsabwicklung für die Aufbewahrung und Vernichtung der zahlungsbegründenden Unterlagen regeln. Darüber hinaus sollte in geeigneter Weise auf die weitergehenden Pflichten nach § 59 KomHVO NRW eingegangen werden, indem der Workflow für die Aufbewahrung und Vernichtung weiterer Unterlagen geregelt wird.
F2	Bei den ungeklärten Einzahlungen und Auszahlungen des RVR und des RVR Ruhr Grün liegen vielfach Verstöße einzelner anordnungsbefugter Referate gegen § 23 Abs. 1 KomHVO NRW und der geltenden Dienstanweisung für die Finanzbuchhaltung vor.	E1.10	Entsprechend der Grundsätze zur ordnungsgemäßer Buchführung und der Vorgaben des Haushaltsrechts sollte der RVR die Sollstellung sofort vornehmen, wenn die Forderung entsteht.
		E1.11	Der RVR und der Eigenbetrieb RVR Ruhr Grün sollten unverzüglich die fehlenden Annahme-Anordnungen erteilen.
		E1.12	Der RVR sollte in die DA Fibu aufnehmen, dass die Zahlungsabwicklung SEPA-Mandate auf Antrag der befugten Referate nur im Zusammenhang mit den dazugehörigen Anordnungen erteilt. Darüber hinaus sollte der RVR in der DA-Fibu eine eindeutige und abschließende Regelung treffen, welche Zahlungen durch die Erteilung eines SEPA-Mandats getätigt werden dürfen.

Feststellung		Empfehlung	
		E1.13	Die Zahlungsabwicklung des RVR sollte zukünftig entsprechend Ziff. B 1.3.4 Abs. 1 Satz 3 DA Fibu allen Beteiligten ohne Ausnahme unverzüglich eine schriftliche Mitteilung über ungeklärte Zahlungen zuleiten.
		E1.14	Der RVR sollte das Verfahren des elektronischen Rechnungsworkflows in der DA Fibu oder an anderer geeigneter Stelle dokumentieren. Gleichzeitig sollte das Verfahren mit der Liquiditätsplanung verknüpft werden, um die kurzfristige Planung noch weiter zu verfeinern.
Beteiligungen			
		E0.1	Der RVR sollte die Höhe der Ausschüttungen der AGR Abfallentsorgungs-Gesellschaft Ruhrgebiet mbH hinterfragen und gegebenenfalls darauf hinwirken, dass die Gesellschaft höhere Beträge ausschüttet. Dabei sollte der RVR die wirtschaftlichen Belange des RVR und der Gesellschaft in Einklang bringen.
F1	Die Organisation des Beteiligungsmanagements entspricht – vorausgesetzt der Public Corporate Governance Kodex wird eingeführt – überwiegend den Anforderungen, die sich aus dem Beteiligungsportfolio des RVR ergeben. Zu verschiedenen Aspekten gibt es Verbesserungsmöglichkeiten. Sie betreffen den weiteren Ausbau der Digitalisierung und den Einbezug der mittelbaren Beteiligungen in das Beteiligungsmanagement. Ein erfolgskritischer Faktor ist, dass der Public Corporate Governance Kodex beschlossen und in Zukunft auch praktisch angewendet wird.	E1.1	Der RVR hat bereits mit der Digitalisierung des Beteiligungsmanagements begonnen. Um noch schneller und strukturierter auf die Unterlagen zugreifen und sie weiterverarbeiten zu können sowie die Abläufe weiter zu verkürzen, sollte der RVR die Digitalisierung weiter vorantreiben.
		E1.2	Der RVR sollte die Beteiligungsrichtlinie überarbeiten, um bessere Steuerungsmöglichkeiten für die Beteiligungen zu schaffen (insbesondere bezüglich der Standardisierung und Aktualität). Der vom RVR bereits neu entworfene Public Corporate Governance Kodex ist hierfür ein sinnvoller Weg. Der RVR sollte darauf hinwirken, dass alle Beteiligungen die Regelungen auch tatsächlich umsetzen.
		E1.3	Der RVR sollte auch die mittelbaren Beteiligungen in das Beteiligungsmanagement einbeziehen.
		E2.1	Der RVR sollte die Beteiligungsberichte dem Ruhrparlament spätestens bis zum Ende des auf den Berichtsstichtag folgenden Jahres zur Verfügung stellen. Inhaltlich sollte der Beteiligungsbericht noch ausgebaut werden, zum Beispiel, indem zusammenfassende Übersichten der Beteiligungen zu bestimmten Daten ergänzt werden.

Feststellung		Empfehlung	
		E2.2	Der RVR sollte die unterjährige Berichterstattung weiter standardisieren und die Berichte den Adressaten früher bereitstellen. Die turnusmäßige Berichterstattung an den Ausschuss für Wirtschaft und Beteiligungen sollte für alle wesentlichen Beteiligungen erfolgen, ein zusammenfassender Bericht wäre sinnvoll. Der RVR sollte für die Beteiligungen eine verbindliche Regelung zur Meldung von plötzlich auftretenden Abweichungen und Risiken schaffen (Ad-hoc-Meldung) und eine Meldestelle nennen.
		E3	Die Vorlagen für den Betriebsausschuss des RVR Ruhr Grün sollten vorab mit dem Finanzbereich bzw. Beteiligungsmanagement als zentrale Stelle für die Beteiligungen abgestimmt werden, sodass dieses insbesondere zu finanzwirtschaftlichen Auswirkungen seine Expertise einbringen kann. Ebenfalls sollte der RVR – wie bei den übrigen Beteiligungen – bei diesem Betrieb Wirtschaftsplangesprache führen.
Freizeit und Kultur			
F1	Der RVR hat kein einheitliches Fördermittelmanagement und kein Zuschusscontrolling. Einzelne Elemente auf dezentraler Ebene sind jedoch vorhanden.	E1.1	Um nachzuvollziehen, ob und wie die eingesetzten Fördermittel zu Zielerreichung beitragen, sollte der RVR einerseits die gewünschten Wirkungen der Förderung formulieren und andererseits Kriterien zur Messung der Zielerreichung entwickeln.
		E1.2	Die gpaNRW empfiehlt die Organisation der Fördermittelvergabe zu überprüfen und wo sinnvoll möglich – zusammen zu fassen. Für die Vergabe von Fördermitteln sollte innerhalb des Verbandes einheitliche Standards gelten und ein einheitliches Berichtswesen aufgebaut werden.
F2	Die Zuschüsse, Verlustübernahmen und Kapitaleinlagen an die Beteiligungsgesellschaften beeinflussen den Haushalt des RVR negativ. Nur zwei Gesellschaften erhalten im geprüften Zeitraum keine Zuschüsse seitens des RVR. Die Zuschüsse nehmen im geprüften Zeitraum erheblich zu.	E2.1	Der Regionalverband Ruhr sollte sein finanzielles Engagement laufend analysieren und die Möglichkeiten überprüfen, dieses zu begrenzen.
		E2.2	Der RVR sollte seinen Jahresabschluss um eine zusammenfassende Übersicht seiner Zuwendungen an die Beteiligungsgesellschaften ergänzen.
		E2.3	Der RVR sollte die Entscheidungsgrundlagen für die Gewährung von Zuschüssen nachvollziehbar dokumentieren.
F3	Der RVR verfügt nicht über eine einheitliche verwaltungsinterne Rahmenrichtlinie bzw. Dienstanweisung für das Fördermittelmanagement. Der Verband hat auch	E3.1	Die gpaNRW empfiehlt den Prozess des Förderverfahrens z.B. durch gemeinsame Beratungsangebote effektiver zu gestalten und eine einheitliche Abgabefrist festzulegen.

Feststellung		Empfehlung	
	keine fachspezifischen Dienstanweisungen in den Aufgabenbereichen Freizeit und Kultur.		
		E3.2	Die gpaNRW empfiehlt dem RVR, seine institutionellen Dauerförderungen regelmäßig zu überprüfen. Des Weiteren sollte die Grundlage jeder institutionellen Förderung ein entsprechender Antrag für die jeweilige Förderperiode sein.
		E3.3	Wir empfehlen dem RVR das Onlineverfahren auch auf andere Förderverfahren auszuweiten und auch in den Beteiligungen einzuführen.
F4	Die Einzelprüfung hat ergeben, dass die Akten in Einzelfällen nicht alle mit dem Förderprojekt zusammenhängen Informationen enthalten und somit nicht vollständig sind.	E4.1	Vor allem bei komplexen Projekten ist es sinnvoll, für jede Projektakte ein Übersichtsblatt zu erstellen, aus dem sowohl alle Eckdaten als auch der gesamte Verlauf des Fördermittelverfahrens ersichtlich sind.
		E4.2	Die gpaNRW empfiehlt im gesamten Fördermittelprozess aktiver mit dem Instrument der Wiedervorlagen zu arbeiten.
		E4.3	Der RVR sollte eine verwaltungsinterne Dienstanweisung für das Fördermittelmanagement implementieren. Diese Dienstanweisung sollte ein gemeinsames Verständnis und eine einheitliche Vorgehensweise sowohl für die Referate als auch für die RVR-Beteiligungen ermöglichen.
F5	Der RVR verfügt über kein standardisiertes Internes Kontrollsystem (IKS). Prozessintegrierte Kontrollen führt die Referatsleitung bzw. Abteilungsleitung durch, indem sie Anträge bzw. Bescheide zur Kenntnis bekommt. Regelmäßige standardisierte prozessunabhängige Kontrollen sind nicht vorgesehen.	E5.1	Die gpaNRW empfiehlt, die Gewährung von Fördermitteln hinsichtlich möglicher Korruptionsgefährdung zu überprüfen.
		E5.2	Die gpaNRW empfiehlt regelmäßige und stichprobenhafte prozessunabhängige Kontrollen bei der Gewährung von Fördermitteln zu implementieren.
F6	Für die einzelnen Förderprogramme in den Handlungsfeldern Freizeit und Kultur sind Richtlinien überwiegend vorhanden. Einige relevante Inhalte sind in den Förderrichtlinien noch nicht enthalten.	E6.1	Die gpaNRW empfiehlt dem RVR zu dokumentieren, welche Aufwendungen er für grundsätzlich förderfähig hält.
		E6.2	Der RVR und seine Gesellschaften sollten den formalen Aufbau der Förderrichtlinien vereinheitlichen. Die inhaltliche Ausgestaltung einzelner Punkte kann sich dann nach den Erfordernissen des jeweiligen Förderprogramms bzw. der jeweiligen bezuschussten Veranstaltung richten. Die Förderrichtlinien sollten um die genannten inhaltlichen Angaben ergänzt werden.

Feststellung		Empfehlung	
F7	Der RVR gewährt sowohl institutionelle als auch Projektförderungen. Einige Förderungen sind dauerhafter Natur. Der RVR hat keine schriftlich festgelegten einheitlichen Regeln für die Wahl der Finanzierungsart.	E7.1	Der RVR sollte durch ein verbandsübergreifendes Controlling gewährleisten, dass keine Doppelförderungen gewährt werden.
		E7.2	Aus Vereinfachungsgründen empfiehlt die gpaNRW, nur eine Finanzierungsart in den Förderrichtlinien festzulegen. Dabei sollte auf die Fehlbedarfsfinanzierung gänzlich verzichtet werden. Das Referat 6 sollte die Referate und die Beteiligungen bei der Wahl der Finanzierungsart eines Förderprogramms unterstützen.
		E7.3	Der RVR sollte analysieren, in welchem Verhältnis die in diesem Förderprogramm entstehenden Verwaltungsaufwendungen zu den gewährten Fördergrundmitteln stehen. In diesem Zusammenhang empfiehlt die gpaNRW, einen Mindestbetrag für die Einzelförderungen aus dem FF IKR festzulegen.
		E7.4	Der RVR sollte klare, für alle nachvollziehbare Entscheidungskriterien hinsichtlich der auszuwählenden Finanzierungsart für die Kernverwaltung und seine Beteiligungen entwickeln. Die gpaNRW empfiehlt, einen Mindestbetrag für Förderungen festzulegen, der in einem angemessenen Verhältnis zu den entstehenden Verwaltungsaufwendungen steht.
F8	Das Antragsverfahren des Regionalverbandes Ruhr unterscheidet sich nicht nur zwischen den einzelnen Organisationseinheiten, sondern auch innerhalb der Organisationseinheiten. Nicht alle Anträge und Bewilligungsbescheide enthalten für die Prüfung, Bewilligung und spätere Kontrolle erforderliche Mindestangaben. Die Ergebnisse der Antragsprüfung werden nicht dokumentiert.	E8.1	Die gpaNRW empfiehlt, ab einer seitens des RVR noch festzulegenden Wesentlichkeitsgrenze eine entsprechende Prüfung durchzuführen.
		E8.2	Die Zuwendungsbewilligungen sollten einer kritischen Prüfung unterzogen und dort, wo nötig, um die notwendigen Mindestinhalte ergänzt werden.
		E8.3	Wir empfehlen dem RVR, nicht nur in seinen Förderrichtlinien, sondern auch in den Bewilligungsbescheiden mit einer Festbetragsfinanzierung darauf hinweisen, dass nicht benötigte Mittel nach Abschluss des Vorhabens an den RVR erstattet werden müssen.
F9	Sowohl das Referat 4 als auch die RTG verfolgen eine fristgerechte Einreichung von Verwendungsnachweisen nicht immer konsequent. Für die mehrjährigen Fördervorhaben fordert der RVR keine Zwischenverwendungsnachweise ein und beschränkt sich nur auf Endverwendungsnachweis. Das Referat 4 fertigt schriftliche	E9.1	Die gpaNRW empfiehlt, die Abgabefristen für alle Förderungen einer Organisationseinheit zu vereinheitlichen und sich dabei an den Fristen aus dem FF IKR zu orientieren.

Feststellung		Empfehlung	
	Prüfvermerke überwiegend an. Die RTG verzichtet auf die schriftliche Dokumentation der Prüfungsergebnisse.		
		E9.2	Die RTG sollte sowohl in Zuschussanträgen als auch in Verwendungsnachweisen für die ExtraSchicht intensiver auf die Trennung des Zusatzprogramms vom Standardprogramm achten.
		E9.3	Wir empfehlen dem RVR die zentrale Erfassung von Prüfungsergebnissen. Daraus lassen sich Erkenntnisse für die zukünftige Antragstellung aber auch Gestaltung von Förderprogrammen gewinnen.
		E9.4	Der RVR sollte die in den Förderrichtlinien und Bewilligungsschreiben definierten Fristen für die Einreichung von Verwendungsnachweisen konsequenter verfolgen. Für die mehrjährigen Fördervorhaben ist eine Kontrolle in Form von Zwischenverwendungsnachweisen unabdingbar.
F10	Der RVR hat kein fördermittelbezogenes Controlling und Berichtswesen implementiert, das alle in den Handlungsfeldern Freizeit und Kultur handelnden Referate und Beteiligungen betrachtet. Einzelne Elemente sind jedoch bereits vorhanden.	E10.1	Die gpaNRW empfiehlt, Förderziele mit Hilfe eines kennzahlengestützten Zielsystems zu konkretisieren.
		E10.2	Wir empfehlen die Steckbriefe auch für einzelne großen Förderungen außerhalb der Förderprogramme, wie in der Vergangenheit „Zeiträume Ruhr“ zu erstellen. Der einheitliche Aufbau von Steckbriefen würde das Fördercontrolling unterstützen und strukturieren.
		E10.3	Der RVR sollte standardisiertes Fördermittelcontrolling sowie Berichtswesen einführen. Die Entscheidungsträger wie Verbandsversammlung und Verbandsleitung sollten regelmäßig über den Gesamtstand von Förderungen informiert werden. Des Weiteren sollte der RVR eine strukturierte Projektmittelabrechnung entwickeln, aus der der Mitteleinsatz sowie die grundlegenden Informationen auf einen Blick jederzeit ersichtlich sind.
F11	Der RVR konnte die genaue Anzahl der Fachkräfte in den Referaten bzw. in der RTG, die sich mit dem Zuschussmanagement und Zuschusscontrolling beschäftigen, nur teilweise ermitteln. Die Kennzahlenbildung ist in diesem Bereich nicht möglich.	E11	Der RVR sollte den Personaleinsatz und die damit verbundenen Personalaufwendungen kennen und in das Controlling und das Berichtswesen der gewährten Zuschüsse miteinbeziehen.

Feststellung		Empfehlung	
F12	Die Nachhaltigkeitsvereinbarung und die dazu gehörende Verwaltungsvereinbarung zwischen dem RVR und dem Land NRW sind nicht auf dem aktuellen Stand. Einzelne Projekte werden den politischen Gremien regelmäßig vorgestellt. Ein übergreifendes Berichtswesen für den Einsatz von Nachhaltigkeitsmitteln gibt es jedoch nicht. Die vertragliche Soll-Bestimmung über die Höhe der Overheadkosten einzelner Projekte wird nicht nachgehalten.	E12	Der RVR sollte ein übergreifendes Berichtswesen einführen, aus dem alle für die Nachhaltigkeitsvereinbarung eingesetzten Mittel ersichtlich sind. Die Overheadkosten sollten regelmäßig analysiert werden.
F13	Das umfangreiche Bäderangebot belastet den Haushalt des RVR erheblich. 2020 wurden die Zuschüsse an einige Freizeitgesellschaften erneut erhöht. Eine interkommunale Ausrichtung des Bäderangebots ist bisher nicht im ausreichenden Umfang erfolgt.	E13.1	Wir empfehlen dem RVR gemeinsam mit den betroffenen Gesellschaften eine Spartenrechnung für den Bäderbetrieb aufzubauen, aus dem die Zuschussbedarfe für die Bäder hervorgehen und diese für Steuerung der Bäderbetriebe zu nutzen
		E13.2	Der RVR sollte den Investitionsbedarf auch für die Betriebsstätten und Gesellschaften mit Bädern ermitteln, für die es noch kein Sanierungsgutachten gibt. Die ganzheitliche Betrachtung kann den RVR bei der Entscheidung über mögliche Schließungen oder Erweiterungen der vorhandenen Bäderstruktur unterstützen.
		E13.3	Wir empfehlen dem RVR und seinen Gesellschaften, die Besucherströme zu analysieren und in Bezug zu weiteren Bädern in den jeweiligen Standortkommunen zu setzen. Diese Auswertung sollte in künftige Investitionsentscheidungen einbezogen werden.
		E13.4	Die gpaNRW empfiehlt, die Entwicklung der Personalaufwendungen bei der FMR zu analysieren und enger zu begleiten. Um die Entwicklung unterschiedlicher Unternehmensbereiche zu beurteilen, sollten die Freizeitgesellschaften ihre Personalaufwendungen den einzelnen Unternehmensbereichen (Spartenrechnung) zuordnen.
		E13.5	Der RVR sollte ein Bäderkonzept entwickeln, das Vorschläge zum Standardabbau und auch zu einer möglichen Standortreduzierung enthält. Dabei ist die gesamte vorhandene und geplante Bäderlandschaft sowie die demografische Entwicklung und die Haushaltssituation der Kommunen im Verbandsgebiet einzubeziehen.
Informationstechnik			
F1	Die IT-Steuerung des RVR ist nicht geeignet, um die Potenziale des gewählten IT-Betriebsmodell bestmöglich auszuschöpfen.	E1	Um der operativen IT mehr Orientierung zu geben, sollte der RVR seine strategische Ausrichtung formalisieren. Zudem sollte der RVR die für eine effektive Steuerung notwendige Datengrundlage schaffen.

Feststellung		Empfehlung	
F2	Die IT-Kosten des RVR sind hoch.		
F3	Die Verantwortung für die digitale Transformation ist beim RVR eindeutig verortet. Die Effizienz der digitalen Transformation ist durch eine fehlende Formalisierung gefährdet.	E3	Der RVR sollte seine digitale Transformation durch eine vollumfassende Strategie absichern. Diese kann er auf seine gelebten Strukturen und über Einzelprojekte gesetzten Rahmenbedingungen aufbauen. In diesem Zusammenhang sollte er in einer „Roadmap“ festlegen, welche Projekte in welchem Zeitrahmen durchzuführen sind, um die strategischen Ziele zu erreichen. Sie ist damit auch die Grundlage, um den Personalbedarf für die nächsten Jahre verlässlich bestimmen zu können.
F4	Der RVR hat die rechtlichen Anforderungen an den elektronischen Zugang zur Verwaltung nicht umgesetzt. Der Workflow zur elektronischen Rechnung wird der Intention des Gesetzgebers noch nicht gerecht.	E4	Der RVR sollte einen elektronischen Zugang nach den Vorschriften des EGovG eröffnen. Darüber hinaus sollte er prüfen, wie er elektronische Rechnungen medienbruchfrei verarbeiten kann.
F5	Der RVR hat einen Rechnungsbearbeitungsprozess etabliert, der teilweise technisch unterstützt wird. Die Effizienz dieses Prozesses kann allerdings noch gesteigert werden.	E5	Die gpaNRW bestärkt den RVR darin, seinen Prozess zur Rechnungsbearbeitung zeitnah weiter zu digitalisieren. Besonderes Potenzial liegt dabei in der OCR-Erkennung sowie im frühzeitigen und zentralen Scannen der eingehenden Papierrechnungen.
F6	Der RVR hat bereits über die rechtlichen Anforderungen hinaus die Initiative ergriffen, ist dabei aber noch nicht weit vorgeschritten.		
F7	Das Prozessmanagement des RVR befindet sich noch im Aufbau. Es wird den Anforderungen der digitalen Transformation derzeit noch nicht gerecht.	E7	Der RVR sollte seine Bestrebungen zum Aufbau eines systematischen Prozessmanagements fortführen. Er sollte die Ziele ihrer Prozessaufnahmen verbindlich beschreiben. Auf Basis von strategischen Vorgaben sollte er die Verwaltungsprozesse strukturieren und für ihre Analyse priorisieren.
F8	Der RVR betreibt für seinen Bedarf an IT-Services eigene IT-Strukturen. Zur Sicherstellung der Betriebsbereitschaft der Informationstechnik hat der Verband grundlegende technische Sicherheitsvorkehrungen getroffen, die im Detail aber Handlungsbedarfe aufzeigen. Gerade aber auch in konzeptioneller Hinsicht besteht großes Optimierungspotenzial, insbesondere beim Sicherheits- und Notfallmanagement.	E8	Der RVR sollte den bereits durch die Erstellung einer Sicherheitsleitlinie initiierten Sicherheitsprozess mit Priorität fortsetzen und ein IT-Notfallkonzept sowie ein aus der IT-Sicherheitsleitlinie abgeleitetes Sicherheitskonzept erarbeiten. Zudem sollte er die Mitarbeiter systematisch und regelmäßig in die Sicherheitsmaßnahmen mit einbeziehen.
F9	Der RVR hat einen Großteil der geprüften Aspekte der DSGVO umgesetzt. Allerdings wurde die Dienstanweisung zum Datenschutz noch nicht an die neuen Regelungen angepasst. Ebenfalls fehlt ein formelles Verfahren zur Umsetzung der Datenschutz-Folgenabschätzung.	E9	Der RVR sollte kurzfristig eine neue Dienstanweisung zum Datenschutz abstimmen und in Kraft treten lassen. Dabei ist es sinnvoll, die Aufgaben der DSB in Bezug auf das Verarbeitungsverzeichnis sowie die das Verfahren zur Umsetzung der DSFA zu berücksichtigen.

Feststellung		Empfehlung	
F10	Die Rahmenbedingungen für die örtliche Rechnungsprüfung des RVR lassen keine hinreichende Prüfung der IT zu. Auch die übrigen Prüfhandlungen könnten durch gezielte IT-Unterstützung effizienter erfolgen.	E10	Der RVR sollte die Handlungsfähigkeit ihrer örtlichen IT-Prüfung durch zusätzliche Stellenanteile und fachspezifische Fortbildungen herstellen. Zudem sollte sie bei der digitalen Transformation ihrer Verwaltung berücksichtigen, dass prüfungsrelevante Datensätze für die örtliche Rechnungsprüfung digital verfügbar sind und perspektivisch über adäquate Fachverfahren ausgewertet werden können.
Bauen			
F1	Der RVR hat kein zentrales Gremium, das für die referatsübergreifende Planung und Steuerung von Baumaßnahmen zuständig ist. Eine Dienstanweisung für ein Bauinvestitionscontrolling besteht nicht.	E1.1	Der RVR sollte darauf hinwirken, dass die am RVR beteiligten Verbandskommunen als Grundlage für ein Bauinvestitionscontrolling einheitliche Planungs- und Ausbaustandards bei Baumaßnahmen festlegen.
		E1.2	Der RVR sollte sich Regelungen für ein Bauinvestitionscontrolling geben und diese in einer Dienstanweisung festschreiben. Hier könnte berücksichtigt werden, dass diese formale Vorgehensweise erst bei Bauinvestitionen ab einer bestimmten Höhe vorgesehen wird. Ziel sollte es sein, die Projektvorbereitung und den Projektablauf in einer zentralen Stelle zu steuern und zu überwachen.
F2	Der RVR verfügt über keine Zentrale Vergabestelle (ZVS) mit entsprechendem Aufgabenzuschnitt. Es besteht eine Submissionsstelle, die Teilaufgaben der Vergabe wahrnimmt.	E2.1	Die Beteiligung des Referat Rechnungsprüfung am Vergabeverfahren sollte in der Vergabeordnung festgelegt werden.
		E2.2	Der RVR sollte die Submissionsstelle zur Zentralen Vergabestelle (ZVS) ausbauen. Vergabeverfahren sollten vollumfänglich durch die Zentrale Vergabestelle organisiert und gesteuert werden.
		E2.3	Der RVR sollte bei Auftrags- bzw. Vertragsänderungen sowie Nachträgen eine Beteiligung der Zentralen Vergabestelle vorschreiben. Dies kann der RVR auf Änderungen ab bestimmter Höhe oder prozentualer Abweichung vom Auftragswert begrenzen.
F3	Die Vorgaben des KorruptionsbG werden durch den RVR im Wesentlichen erfüllt. Mit einer aktuellen Schwachstellenanalyse und regelmäßigen Schulungen kann der RVR die Korruptionsprävention noch verbessern.	E3.1	Der RVR sollte die bereitgestellten Informationen und Regelungen zur Korruptionsprävention incl. der Vorgaben des KorruptionsbG NRW in einer Dienstanweisung zusammenfassen.
		E3.2	Der RVR sollte mittels einer Schwachstellenanalyse die besonders korruptionsgefährdeten Arbeitsgebiete feststellen und diese Analyse in regelmäßigen Abständen wiederholen. Dabei sollten auch die Bediensteten eingebunden werden.

Feststellung		Empfehlung	
		E3.3	Der RVR sollte seine Beschäftigten regelmäßig durch Schulungen und Fortbildung für das Thema Korruptionsprävention sensibilisieren.
		E4.1	Der RVR sollte die vorhandene Dienstanweisung zum Thema Sponsoring erweitern, sodass verbindlich alle Fragestellungen rund um das Sponsoring geregelt sind. Darüber hinaus sollte ein jährlicher Bericht über Sponsoring-Leistungen zur Verfügung gestellt werden.
F5	In der Vergabeordnung des RVR sind keine Regelungen zum Umgang mit Nachträgen enthalten. Eine systematische Auswertung und Analyse hinsichtlich der Häufigkeit und Höhe der Nachträge sowie der Abweichungen vom Auftragswert findet nicht statt.	E5.1	Der RVR sollte das Nachtragswesen in einen vorgeschriebenen Ablaufplan zur Abwicklung von Baumaßnahmen integrieren. Eine Regelung zur Einbindung der Rechnungsprüfung und der Zentralen Vergabestelle sollte ebenfalls festgelegt sein. Die Vergabeordnung des RVR sollte diesbezüglich angepasst werden.
		E5.2	Der RVR sollte ein Nachtragsmanagement einrichten. Dazu gehört nach Ansicht der gpaNRW eine systematische Auswertung der Nachträge hinsichtlich Höhe, Häufigkeit und beteiligter Dritter.
F6	Der RVR hat die betrachteten Maßnahmen vergaberechtskonform und entsprechend der in seiner Vergabeordnung (Fassung vom 15.05.2016) festgelegten Vorgehensweise durchgeführt. Die Dokumentation des Vergabeverfahrens war in den gesichteten Papierakten nahezu vollständig.	E6.1	Vertragsangelegenheiten, wie beispielhaft die Kündigung eines Bauvertrages sollten aus Gründen der Rechtssicherheit durch eine Zentrale Vergabestelle durchgeführt werden.
		E6.2	Nachtragspositionen sollten umfänglich mit Bezug zur Notwendigkeit und Angemessenheit der Preise dokumentiert werden. Eine Auftragserweiterung sollte durch eine Zentrale Vergabestelle geschehen.
		E6.3	Wir empfehlen die Liste der in Frage kommenden Bieter final durch eine Zentrale Vergabestelle aufstellen zu lassen und die Angebotsabfrage von dort durchführen zu lassen.
		E6.4	Auch bei einer freihändigen Vergabe sollte eine Zentrale Vergabestelle involviert sein.
		E6.5	Leistungen aus Nachträge sind nicht dem Wettbewerb unterzogen und sollten daher in einer Ausschreibung abgefragt werden.
		E6.6	Der Inhalt eines Vergabevermerkes sollte neben den Aussagen zur formalen und rechnerischen Prüfung auch Aussagen zur technischen und wirtschaftlichen Prüfung enthalten.

Feststellung		Empfehlung	
		E6.7	Wir empfehlen insbesondere bei schwierigen Bauvorhaben im Vorfeld der Umsetzung die techn. Rechnungsprüfung zur Einschätzung der Leistungsbeschreibungen einzubinden.
		E6.8	Sollten externe Ingenieurbüros in einer Maßnahme involviert sein, so sollte die formelle und rechnerische Prüfung der eingegangenen Angebote immer durch die Submissionsstelle bzw. die Zentrale Vergabestelle durchgeführt werden.
		E6.9	Abgeschlossenen Maßnahmen sollte ein Kostendatenblatt mit Angaben zum Kostenverlauf beigefügt werden. Die Daten sollten zentral gesammelt und ausgewertet werden.
		E6.10	Die Maßnahme Springorum Radweg 4. Bauabschnitt Los 1 Wegebau u. Verweilplätze wurde durch RVR Ruhr Grün beauftragt. Beauftragungen sollten durch eine Zentrale Vergabestelle geschehen.

1. Finanzen

1.1 Managementübersicht

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

Die Feststellungen und Empfehlungen hat die gpaNRW tabellarisch in der Anlage (Kapitel 1.5) aufgeführt. Die Reihenfolge ist chronologisch und gibt keine Priorisierung vor.

1.1.1 Haushaltssituation

	gering	Handlungsbedarf	hoch
Haushaltssituation		▲	

Die Haushaltswirtschaft des RVR ist grundsätzlich nachhaltig ausgerichtet. Der RVR erzielte in den zurückliegenden Jahren insgesamt positive Jahresergebnisse. Zudem verfügt er im Kernhaushalt über eine gute Eigenkapitalausstattung. Die Ausgleichsrücklage ist ausreichend hoch, um die im Haushaltsplan 2020/2021 geplanten Fehlbeträge ausgleichen zu können.

Haushaltsrechtlich ist der RVR uneingeschränkt handlungsfähig. Angesichts der besonderen haushaltswirtschaftlichen Schwierigkeiten seiner Mitgliedskörperschaften hat das Land den RVR jedoch verpflichtet, ein Haushaltskonsolidierungsprogramm aufzulegen. Das freiwillige Haushaltssicherungskonzept schreibt der RVR seit dem Jahr 2013 fort.

Die Haushaltssituation der Mitgliedskörperschaften des RVR ist weiterhin angespannt. Die von ihnen für das Jahr 2021 geplanten Jahresergebnisse sind insgesamt negativ. Zudem unterliegt ein Großteil der Gemeinden und Städte im Verbandsgebiet weiterhin Restriktionen der Haushaltsicherung. Insofern besteht für den RVR der Handlungsbedarf fort, seine Haushaltssituation mit Rücksicht auf seine Mitgliedskörperschaften zu verbessern.

Obwohl der RVR gegenüber den jeweiligen Haushaltsplänen im IST stets bessere Ergebnisse ausweist, sieht die gpaNRW beim RVR keine nennenswerten Konsolidierungserfolge. Die Aufwendungen des RVR stiegen kontinuierlich an. Und auch in den nächsten Jahren sieht die Planung steigende Aufwendungen vor. Dies liegt im Wesentlichen daran, dass die Verbandsversammlung bereit ist, die Aufgaben und Projekte des RVR, in dem von ihm veranschlagten Rahmen, zu finanzieren.

Der RVR hat im September 2020 die mittelfristige Ergebnis- und Finanzplanung fortgeschrieben und den politischen Gremien zur Kenntnisnahme vorgelegt. Die Fortschreibung ist mit wesentlichen Planungsunsicherheiten behaftet. Zum Zeitpunkt der Fortschreibung war das NKF-CIG, auf dessen Basis die Corona bedingten Schäden im RVR-Haushalt isoliert werden können, noch nicht verabschiedet. Zudem lagen dem RVR noch keine belastbaren Erkenntnisse hin-

sichtlich der Entwicklung der Verbandsumlage aufgrund der Corona-Pandemie vor. Der Orientierungsdatenerlass des Landes NRW, den der RVR für die Planung der Verbandsumlage heranzieht, lag zum Zeitpunkt der Fortschreibung noch nicht vor. Aufgrund dieser Unsicherheiten rechnet der RVR in der Fortschreibung der mittelfristigen Ergebnisplanung bis 2024 in allen Jahren mit Fehlbeträgen, zum Teil in zweistelliger Millionenhöhe. Die Aussagekraft der Fortschreibung der mittelfristigen Ergebnis- und Finanzplanung ist vor diesem Hintergrund sehr eingeschränkt. Die gpaNRW geht insofern zwar davon aus, dass der RVR mit dem Haushaltsplan 2022 die Pflicht vermeiden kann, ein Haushaltssicherungskonzept aufzustellen. Ob der RVR aber bis zum Ende des Planungszeitraums in der Lage sein wird, den gesetzlich geforderten Haushaltsausgleich zumindest fiktiv sicherzustellen, ist offen.

Seine Jahresergebnisse wird der RVR über die Möglichkeiten, die ihm das Gesetz zur Isolierung der aus der COVID-19-Pandemie folgenden Belastungen der kommunalen Haushalte im Land Nordrhein-Westfalen (NKF-COVID-19-Isolierungsgesetz – NKF-CIG) bietet, zwar korrigieren können. Seine wirtschaftliche Situation ändert sich dadurch jedoch nicht. Da mit den außerordentlichen Erträgen, die er nach dem NKF-CIG buchen kann, keine Einzahlungen verbunden sind, werden dem RVR liquide Mittel fehlen. Diese benötigt er, um die geplanten Auszahlungen zu finanzieren. Nicht geplante Sanierungsbedarfe beim Sachanlagevermögen des RVR könnten zudem weitere Finanzierungsbedarfe nach sich ziehen. Hohe Investitionsbedarfe bestehen zudem bei vielen Freizeitgesellschaften, an denen der RVR beteiligt ist. Es ist davon auszugehen, dass sich der RVR als Mitgesellschafter zu hohen Teilen an der Finanzierung der Sanierungsmaßnahmen beteiligen wird.

Die Verbindlichkeiten des RVR sind in den vergangenen Jahren gestiegen. In den kommenden Jahren ist daher davon auszugehen, dass diese weiter zunehmen werden.

Handlungsbedarf für den RVR sieht die gpaNRW darin, seine Eigenkapitalausstattung zu erhalten. Diese benötigt er zur Risikoabsicherung im Konzernverbund sowie im eigenen Haushalt. Erst wenn die Eigenkapitalausstattung des Konzernverbunds eine angemessene Risikoversorge ermöglicht, sollte der RVR den Einsatz von Eigenkapital zur Entlastung seiner Mitglieds-körperschaften in Erwägung ziehen.

Sofern der RVR in seinem Ergebnishaushalt künftig negative Ergebnisse der laufenden Verwaltungstätigkeit plant und beabsichtigt, diese über die Inanspruchnahme der Ausgleichsrücklage zu decken, sollte er wenigstens sicherstellen, dass ihm über die Verbandsumlage ausreichend Mittel zufließen, um hierüber neben den laufenden Auszahlungen auch die ordentlichen Tilgungsleistungen finanzieren zu können.

Mit Blick auf die Haushaltssituation seiner Mitglieds-körperschaften sollte der RVR aber darauf bedacht sein, nicht zu viel Verbandsumlage von seinen Mitglieds-körperschaften abzuschöpfen und sie nicht unnötig zu belasten. Dies war insbesondere in den letzten Jahren der Fall. Der RVR hatte mehrfach Aufwendungen zu hoch veranschlagt und über die Verbandsumlage Erträge erzielt, die er zur Deckung der tatsächlichen Aufwendungen nicht benötigte.

1.1.2 Haushaltssteuerung

Der RVR erzielt keine nachhaltigen Konsolidierungserfolge. Im Gegenteil: Die Finanzierung von Projekten, steigende Zuschüsse an die eigenen Beteiligungen sowie die Folgekosten seiner Investitionstätigkeit führen dazu, dass sein Umlagebedarf stetig steigt. Der Umlagebedarf des

RVR steigt nicht nur in absoluter Höhe, sondern auch schneller als die allgemeine Finanzausstattung seiner Mitgliedskörperschaften. Dabei hat der RVR deutlich höhere Einfluss- und Gestaltungsmöglichkeiten auf die eigene Haushaltssituation als die ihn tragenden Städte und Kreise.

Die kommunalen Haushalte sind überwiegend von Erträgen und Aufwendungen abhängig, die durch Aufgaben bestimmt sind, denen Bundes- und Landesgesetze zu Grunde liegen. Auf diese haben die Städte und Kreise kaum Einfluss. Die Aufgaben des RVR hingegen resultieren überwiegend aus Projekten, deren Durchführung im Interesse der Verbandsversammlung bzw. der Mitgliedskörperschaften des RVR liegt. Zudem ist der Spielraum, den der RVR hat, die ihm obliegenden gesetzlichen Aufgaben zu gestalten, größer als bei Kommunen. Der Umlagebedarf des RVR ließe sich begrenzen, wenn dies Wille der politischen Entscheidungsträger des RVR wäre.

Unabhängig von strategischen Entscheidungen in Bezug auf die Aufgaben des RVR und deren Finanzierung ist der RVR weiterhin gefordert, seine Aufgaben effizient und effektiv zu erledigen. Im Interesse seiner Mitgliedskörperschaften hat er sämtliche Konsolidierungsmöglichkeiten konsequent auszuschöpfen.

Sein Finanzcontrolling und das hierauf aufsetzende Berichtswesen hat der RVR seit der letzten überörtlichen gpa-Prüfung im Jahr 2009 deutlich weiterentwickelt. Dennoch sieht die gpaNRW weitere Möglichkeiten, die der RVR bei der Steuerung seiner Haushaltswirtschaft nutzen sollte. Dies gilt für die Planung und Übertragung von Aufwands- und Auszahlungsermächtigungen, für die fristgerechte Erstellung seiner Jahresabschlüsse sowie für die Ausgestaltung seines Kredit- und Anlagemanagements sowie für sein Fördermittelmanagement.

Die gpaNRW bestärkt den RVR darin, seine Steuerungsinstrumente konsequent weiterzuentwickeln. Die Erfahrungen der gpaNRW zeigen, dass eine konzernweite, strategische, wirkungsorientierte Steuerung eine wichtige, wenn nicht sogar die wichtigste Voraussetzung für nachhaltiges, ressourcenschonendes Handeln ist.

1.2 Inhalte, Ziele und Methodik

Im Prüfgebiet Finanzen beantwortet die gpaNRW folgende Fragen:

- Haushaltssituation: Inwieweit besteht ein Handlungsbedarf, die Haushaltssituation zu verbessern?
- Haushaltswirtschaftliche Steuerung:
 - Wie wirkt sich die haushaltswirtschaftliche Steuerung aus?
 - Liegen dem RVR die wesentlichen Informationen zur Steuerung seiner Haushaltswirtschaft vor? Hat der RVR ein adressatenorientiertes Finanzcontrolling?
 - Wie geht der RVR mit Ermächtigungsübertragungen um?
 - Wie steuert der RVR sein Kreditportfolio? Und wie geht er mit Geldanlagen um?

- Wie hat der RVR als Zuwendungsnehmer sein Fördermittelmanagement organisiert?

Insofern schätzt die gpaNRW ein, inwieweit die Haushaltswirtschaft des RVR nachhaltig ausgerichtet ist. Eine nachhaltige Haushaltswirtschaft

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

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

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

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

1.3 Haushaltssituation

Die Haushaltssituation bestimmt den Handlungsspielraum des RVR zur Gestaltung seines Leistungsangebots. Sie zeigt, ob und in welcher Intensität ein Handlungsbedarf für den RVR zu einer nachhaltig ausgerichteten Haushaltskonsolidierung besteht.

Die gpaNRW bewertet die Haushaltssituation nach rechtlichen und strukturellen Gesichtspunkten:

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

Auswirkungen der Corona-Pandemie auf die Haushaltswirtschaft des RVR konnte die gpaNRW in dieser Prüfung nur abschätzen. Wie die kommunalen Haushalte auch, wird der RVR durch zusätzliche Aufwendungen durch die Corona-Pandemie belastet. Die Auswirkungen auf die

Haushaltswirtschaft lassen sich aufgrund der allgemeinen Unsicherheiten über die weitere Entwicklung der Pandemie jedoch nur abschätzen. Die Analysen und Bewertungen zur Haushaltssituation stehen daher unter einem entsprechenden Vorbehalt.

Die gpaNRW hat die Haushaltssituation auf folgenden Grundlagen analysiert:

Haushaltspläne, Jahresabschlüsse und Gesamtabchlüsse RVR 2006 bis 2021

Haushaltsjahr	Haushaltsplan (HPI)	Jahresabschluss (JA)	Gesamtabschluss (GA)	In dieser Prüfung berücksichtigt
2006	bekannt gemacht	festgestellt	nicht erforderlich	HPI / JA
2007	bekannt gemacht	festgestellt	nicht erforderlich	HPI / JA
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	aufgestellt*	HPI / JA / GA
2016	bekannt gemacht	festgestellt	aufgestellt*	HPI / JA / GA
2017	bekannt gemacht	festgestellt	aufgestellt*	HPI / JA / GA
2018	bekannt gemacht	festgestellt	aufgestellt*	HPI / JA / GA
2019	bekannt gemacht	aufgestellt	noch offen	HPI / JA**
2020	bekannt gemacht	noch offen	noch offen	HPI
2021	bekannt gemacht	noch offen	noch offen	HPI

* Der RVR hat von der Vereinfachungsregelung des § 1 des Gesetzes zur Beschleunigung der Aufstellung kommunaler Gesamtabchlüsse Gebrauch gemacht. Er hat die Gesamtabchlüsse der Haushaltsjahre 2015 bis 2017 zusammen mit dem Gesamtabchluss des Haushaltsjahres 2018 angezeigt.

** Der RVR hat den Entwurf des Jahresabschlusses 2019 erst kurz vor Ende der Prüfung zur Verfügung gestellt. Einige Analysen in diesem Bericht beziehen sich daher auf Daten des Jahresabschlusses 2018.

Die im Doppelhaushalt 2020/2021 enthaltene mittelfristige Ergebnisplanung bis einschließlich 2024 hat die gpaNRW ebenfalls berücksichtigt. Die mittelfristige Ergebnis- und Finanzplanung hat der RVR zudem fortgeschrieben.¹⁰ Auch die fortgeschriebenen Werte hat die gpaNRW berücksichtigt.

In der letzten überörtlichen Prüfung im Jahr 2009 lagen der gpaNRW noch keine Jahresabschlüsse vor, die der RVR nach doppischer Rechnungslegung erstellt hat. In dieser Prüfung hat die gpaNRW daher alle bisherigen Jahresabschlüsse einbezogen, die der RVR nach dem neuen Rechnungswesen aufgestellt hat. Die Zeitreihen in den folgenden Tabellen und Grafiken beginnen jedoch erst mit dem Jahr 2014. Vollständige Zeitreihen ab 2006 enthalten die Tabellen in der Anlage (Kapitel 1.5).

¹⁰ Hierzu ist der RVR nach § 9 Abs. 2 Kommunalhaushaltsverordnung (KomHVO) verpflichtet.

1.3.1 Haushaltssituation der Mitgliedskörperschaften

- ➔ Der Handlungsbedarf für den RVR, der sich aus der Haushaltssituation seiner Mitgliedskörperschaften ergibt, besteht fort. Ein Großteil der Gemeinden und Städte im Verbandsgebiet unterliegt weiterhin Restriktionen der Haushaltssicherung. Die geplanten Jahresergebnisse der Mitgliedskörperschaften des RVR sind insgesamt negativ.

Der RVR hat die finanzielle Leistungsfähigkeit seiner Mitgliedskörperschaften und ihre Beteiligung am Finanz- und Lastenausgleich zu berücksichtigen. Bei einer Erhöhung des Umlagesatzes der Verbandsumlage hat der RVR zudem auf die wirtschaftlichen Kräfte seiner Mitgliedskörperschaften und ihrer Abgabepflichtigen Rücksicht zu nehmen. Dies ergibt sich aus § 19 Gesetz über den Regionalverband Ruhr (RVRG).

Die größte Ertragsposition in der Ergebnisrechnung des **RVR** ist die Verbandsumlage. Diese erhebt er von seinen Mitgliedskörperschaften. Da der RVR jedoch kraft Gesetz verpflichtet ist, auf seine Mitgliedskörperschaften Rücksicht zu nehmen, kann seine Haushaltssituation nicht losgelöst von der Haushaltslage seiner Mitgliedskörperschaften betrachtet werden. Ihre Haushaltssituation bezieht die gpaNRW daher in die Bewertung der Haushaltssituation des RVR ein.

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

- Geplante Jahresergebnisse der Mitgliedskörperschaften je Einwohner in Euro 2021,
- geplante Ergebnisse der laufenden Verwaltungstätigkeit der Mitgliedskörperschaften je Einwohner in Euro 2021,
- Umlagegrundlagen der Mitgliedskörperschaften je Einwohner in Euro und
- Anteil der Mitgliedskörperschaften ohne Pflicht zur Haushaltssicherung in Prozent¹¹.

Jahresergebnisse (PLAN) je Einwohner in Euro 2021¹²

	Nordrhein-Westfalen insgesamt	RVR
Kreisfreie Städte	-21,54	-8,07
Kreisangehörige Kommunen	-52,73	-15,79

Nach dem NKF-CIG haben die Kommunen die infolge der COVID-19-Pandemie entfallende Haushaltsbelastung als außerordentlichen Ertrag im Ergebnisplan auszuweisen. Hierdurch wird das Jahresergebnis verbessert. Das Ergebnis der laufenden Verwaltungstätigkeit enthält diesen Ertrag nicht. Insofern wird deutlich, dass die Auswirkungen der Corona-Pandemie die kommunalen Haushalte erheblich belasten. Die kreisfreien Städte im Verbandsgebiet des RVR stehen

¹¹ Die Information, welche Kommunen in Nordrhein-Westfalen im Jahr 2021 die Vorschriften der Haushaltssicherung zu beachten haben, liegt der gpaNRW nicht vollständig vor. Daher kann die gpaNRW diese Kennzahl nicht in einem landesweiten Vergleich darstellen.

¹² Einige Kommunen haben für die Jahre 2020 und 2021 Doppelhaushalte aufgestellt. Die Darstellung enthält daher auch geplante (Jahres-)Ergebnisse, die vor Corona geplant wurden.

zwar scheinbar besser da als die kreisfreien Städte im Land insgesamt. Dennoch ist auch ihre Haushaltssituation angespannt.

Ergebnisse der laufenden Verwaltungstätigkeit (PLAN) je Einwohner in Euro 2021

	Nordrhein-Westfalen insgesamt	RVR-Verbandsgebiet
Kreisfreie Städte	-148	-85
Kreisangehörige Kommunen	-192	-190

Die Verbandsumlage wird unter anderem auf Basis der Steuerkraft und der Schlüsselzuweisungen der Mitgliedskörperschaften ermittelt. Diese Umlagegrundlagen sind ein Indikator für die allgemeine Finanzkraft im Verbandsgebiet.

Umlagegrundlagen je Einwohner in Euro 2021

	Nordrhein-Westfalen insgesamt	RVR-Verbandsgebiet
Kreisfreie Städte	2.157	2.252
Kreisangehörige Kommunen	1.720	1.719
Kreise	122	92
Insgesamt	1.974	2.097

Die geplanten Jahresergebnisse 2021 der Mitgliedskörperschaften bzw. der kreisangehörigen Kommunen im Verbandsgebiet des RVR sind Einwohner bezogen besser als die geplanten Jahresergebnisse der Kommunen in Nordrhein-Westfalen insgesamt. Zudem ist die normierte Finanzkraft der Mitgliedskörperschaften des RVR höher als im NRW-Durchschnitt.

Allerdings: Mehr als Zweidrittel der Gemeinden und Städte im Verbandsgebiet unterliegen Restriktionen der Haushaltsicherung. Nur zwei der elf kreisfreien Städte (18 Prozent) und 15 der 42 kreisangehörigen Kommunen im Verbandsgebiet des RVR (36 Prozent) befinden sich nicht in der Haushaltssicherung.

Der Kreis Recklinghausen ist zwar nicht verpflichtet ein Haushaltssicherungskonzept aufzustellen. Er schreibt jedoch angesichts der angespannten Haushaltssituation seiner kreisangehörigen Städte seit Jahren ein freiwilliges Haushaltssicherungskonzept fort.

1.3.2 Haushaltsstatus

→ Der RVR ist haushaltsrechtlich uneingeschränkt handlungsfähig.

Der Haushaltsstatus soll nicht die Handlungsfähigkeit eines Gemeindeverbandes einschränken. Dies wäre der Fall, wenn ein Gemeindeverband aufsichtsrechtlichen Maßnahmen unterworfen ist. Hierzu zählt die Genehmigung eines Haushaltssicherungskonzeptes sowie einer geplanten Verringerung der allgemeinen Rücklage oder eine Festsetzung des Umlagesatzes mit Bedin-

gungen und Auflagen. Damit aufsichtsrechtliche Maßnahmen nicht erforderlich werden oder beendet werden können, bedarf es rechtlich ausgeglichener Haushalte nach § 75 Abs. 2 GO NRW.¹³

Die folgende Tabelle zeigt, dass der **RVR** in den in dieser Prüfung betrachteten Jahren stets ausgeglichene Haushalte vorweisen konnte und kann.

Haushaltsstatus RVR 2014 bis 2021

Kennzahl	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Ausgeglichener Haushalt	X	X	X		X			
Fiktiv ausgeglichener Haushalt				X		X	X	X
Genehmigungspflichtige Verringerung der allgemeinen Rücklage								
Haushaltssicherungskonzept genehmigt								
Haushaltssicherungskonzept nicht genehmigt								

Die Höhe der Ausgleichsrücklage und der allgemeinen Rücklage zeigen, wie widerstandsfähig ein Gemeindeverband gegenüber negativen Jahresergebnissen ist. Eine gute Ausstattung ist Basis für eine nachhaltig ausgerichtete Haushaltswirtschaft.

Jahresergebnisse und Rücklagen RVR 2014 bis 2019 (IST)

Kennzahl	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Jahresergebnis in Mio. Euro	0,63	3,09	5,95	-0,28	2,66	-1,74
Ausgleichsrücklage in Mio. Euro	13,98	14,61	17,62	24,47	24,19	26,85
Allgemeine Rücklage in Mio. Euro	196	197	197	196	196	196
Fehlbetragsquote in Prozent	pos. Ergebnis	pos. Ergebnis	pos. Ergebnis	0,13	pos. Ergebnis	2,92

Der RVR verfügt über eine ausreichend hohe Ausgleichsrücklage, über deren Inanspruchnahme er einzelne Fehlbeträge der letzten Jahre ausgleichen konnte. Die Defizite haben zu keiner Zeit die allgemeine Rücklage verringert. Insofern bestand für den RVR bisher keine Notwendigkeit, die Verringerung der allgemeinen Rücklage zu beantragen bzw. vom zuständigen Ministerium genehmigen zu lassen. Der RVR war zudem in keinem Jahr verpflichtet, ein Haushaltssicherungskonzept aufzustellen.

¹³ In § 20 Abs. 1 RVRG steht, dass die Vorschriften der Gemeindeordnung für das Land Nordrhein-Westfalen (GO NRW) und die hierzu erlassenen Rechtsvorschriften in ihrer jeweils geltenden Fassung auf die Haushaltswirtschaft des RVR entsprechende Anwendung finden.

Angesichts der besonderen haushaltswirtschaftlichen Schwierigkeiten seiner Mitgliedskörperschaften¹⁴ hielt es das Ministerium für Inneres und Kommunales im Jahr 2012 allerdings für unabdingbar, dass der RVR für das Haushaltsjahr 2013 ein nachvollziehbares Haushaltskonsolidierungsprogramm vorlegt. Infolgedessen hat der RVR mit dem Haushaltsplan 2013 ein freiwilliges Haushaltssicherungskonzept beschlossen. Das freiwillige Haushaltssicherungskonzept schreibt er laufend fort.

Seine Verbandsumlage hat der RVR für jedes Jahr neu festzusetzen. Dies regelt § 19 RVRG. Nach § 19 Abs. 2 Satz RVRG bedarf die Festsetzung der Genehmigung der Aufsichtsbehörde. Die Genehmigung hat das für Kommunales zuständige Landesministerium als Aufsichtsbehörde des RVR bisher stets ohne Bedingungen und Auflagen erteilt.

Jahresergebnisse und Rücklagen RVR 2020 bis 2024 (PLAN)

Kennzahl	2020	2021	2022	2023	2024
Jahresergebnis in Mio. Euro	-7,72	-3,00	-3,00 (-13,43)*	0,38 (-12,85)*	0,38 (-12,25)*
Ausgleichsrücklage in Mio. Euro	17,39	14,39	11,39 (0,96)*	11,76 (0,00)*	12,14 (0,00)*
Allgemeine Rücklage in Mio. Euro	196	196	196	196 (184)*	196 (172)*
Verringerung der allgemeinen Rücklage des Vorjahres durch das Jahresergebnis in Prozent	keine Verringerung	keine Verringerung	keine Verringerung	keine Verringerung (6,07)*	keine Verringerung (6,66)*

Die gpaNRW nimmt den Beschluss über die Verwendung des Jahresergebnisses vorweg. Wir haben die jeweiligen Jahresergebnisse direkt mit der Ausgleichsrücklage bzw. der allgemeinen Rücklage verrechnet.

* Der RVR hat im August 2020 seine mittelfristige Ergebnisplanung fortgeschrieben. Die Werte im Klammerzusatz enthalten die fortgeschriebenen Jahresergebnisse bzw. deren Auswirkungen auf die Rücklagen.

Sollte der RVR mit dem nächsten Haushaltsplan ebenfalls Fehlbeträge in der Höhe planen, die er in der Fortschreibung der Mittelfristplanung bis 2024 ausweist, wäre er verpflichtet ein Haushaltssicherungskonzept aufzustellen.

Zu der Zeit, zu der der RVR die Planung fortgeschrieben hat, war noch unklar, wie sich die Folgen der Corona-Pandemie auf die künftige Haushaltswirtschaft ausüben werden. Inzwischen hat der Landesgesetzgeber Kommunen und Gemeindeverbänden und damit auch dem RVR die Möglichkeit gegeben, coronabedingte Schäden zu isolieren. Alleine durch diesen Buchungsvorgang ist davon auszugehen, dass die künftigen Jahresergebnisse des RVR besser ausfallen werden, als in der Fortschreibung der mittelfristigen Planung dargestellt. Zudem hat der RVR die Möglichkeit, künftige Fehlbeträge über die Anhebung des Umlagesatzes zu kompensieren.

Die gpaNRW geht daher davon aus, dass der RVR mit dem Haushaltsplan 2022 die Pflicht vermeiden kann, ein Haushaltssicherungskonzept aufzustellen. Ob der RVR aber bis zum Ende

¹⁴ Näheres hierzu steht im Kapitel 1.3.3.

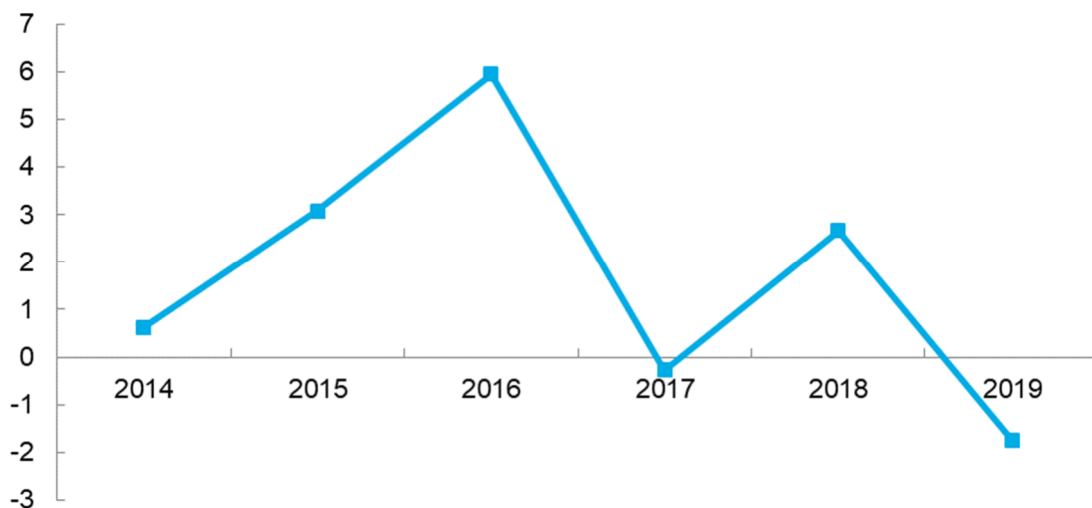
des Planungszeitraums noch über eine Ausgleichsrücklage verfügt, die er bei Bedarf in Anspruch nehmen kann, um Fehlbeträge der Ergebnisrechnung auszugleichen, ist offen. Gleiches gilt für die Frage, ob der RVR künftig noch in der Lage sein wird, den gesetzlich geforderten Haushaltsausgleich zumindest fiktiv sicherzustellen.

1.3.3 Ist-Ergebnisse

- Der RVR erzielt insgesamt ausgeglichene Jahresergebnisse. Er erfüllt damit eine wesentliche Anforderung an eine nachhaltig ausgerichtete Haushaltswirtschaft.

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

Jahresergebnisse RVR in Mio. Euro 2014 bis 2019



Der **RVR** hat seit der Umstellung auf die doppische Rechnungslegung am 01. Januar 2006 bis auf drei Ausnahmen stets positive Jahresergebnisse ausweisen können. Lediglich in den Jahresabschlüssen 2009, 2017 und 2019 wies er Fehlbeträge aus. Vergleichsweise hohe Überschüsse erzielte der RVR in den Jahren 2015, 2016 und 2018.

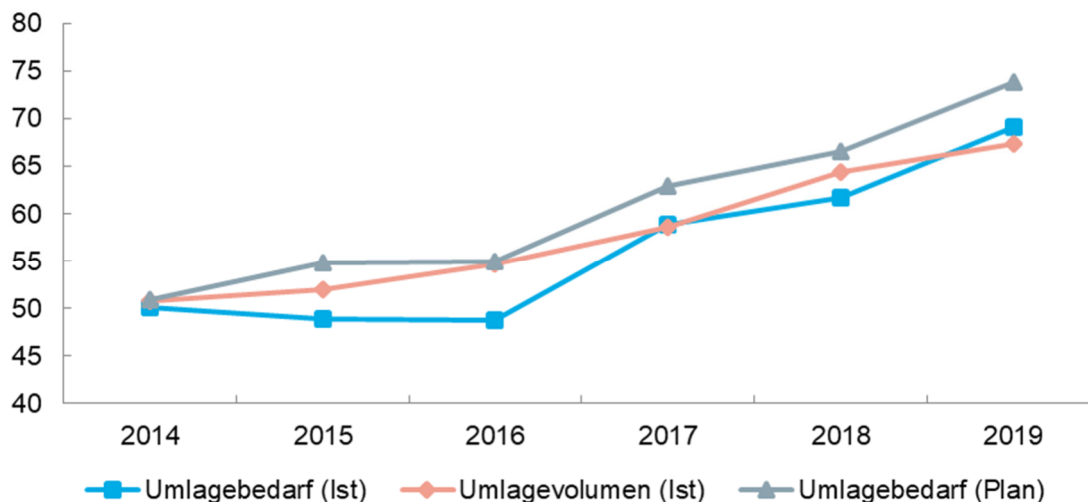
Für die Jahre 2014 bis 2019 hatte der RVR ursprünglich Fehlbeträge von insgesamt 16 Mio. Euro geplant. Gegenüber der jeweiligen Haushaltsplanung waren die Ergebnisse in diesem Zeitraum insgesamt 26,5 Mio. Euro besser. Auffällig ist, dass der RVR vor allem ab 2015, dem Jahr, in dem er erstmals ein Defizit in Millionenhöhe plante, deutlich bessere Ergebnisse erzielt. Dies lag im Wesentlichen daran, dass der RVR die mit den jeweiligen Haushaltsplänen beschlossenen Ansätze nicht vollständig in Anspruch genommen hat.

Dass der RVR seine Haushaltsansätze nicht in voller Höhe ausschöpfte, hatte verschiedene Gründe. Hierzu zählt beispielhaft Folgendes:

- Im Jahr 2015 benötigte der RVR beispielsweise den Ansatz „Sonderzuschuss für die Verschmelzung der Freizeitgesellschaften“¹⁵ von 2,6 Mio. Euro (noch) nicht. Diese Aufwands- und Auszahlungsermächtigung hat er mehrfach bis ins Jahr 2018 übertragen. Insgesamt hat der RVR im Zeitraum 2014 bis 2015 konsumtive Haushaltsermächtigungen von über 22 Mio. Euro in die Folgejahre übertragen und so Haushaltsbelastungen zeitlich verschoben.¹⁶ Diese Summe entspricht der vorstehend bezifferten Ergebnisverbesserungen.
- Die Ansätze für Personalaufwendungen hat der RVR nicht ausgeschöpft, weil er Stellen in einigen Fällen erst verspätet besetzen konnte. Dies lag zum einen daran, dass er mehrfach bis zur Jahresmitte die Vorschriften der vorläufigen Haushaltsführung zu beachten hatte und zwischenzeitlich keine neuen rechtlichen Verpflichtungen eingehen durfte.
- Das Jahresergebnis 2016 wurde um 2,1 Mio. Euro entlastet, weil der RVR seine vertraglichen Verpflichtungen zur Sicherung und Erhaltung der Großstandorte bei der Route der Industriekultur bereits im Vorjahr erfüllt hatte. Den für diesen Zweck in den Haushaltsplan 2016 eingeplanten Ansatz konnte der RVR einsparen.

In der nachfolgenden Grafik stellt die gpaNRW dar, wie sich der geplante Umlagebedarf, das Umlagevolumen sowie der Umlagebedarf im IST entwickelt haben.

Umlagebedarf und Umlagevolumen RVR in Mio. Euro 2014 bis 2019



Der Umlagebedarf umfasst die Aufwendungen, die nicht durch sonstige Erträge gedeckt sind. Für einen ausgeglichenen Haushalt müsste der RVR diesen Betrag als Umlage von seinen Mitgliedskörperschaften erheben. In den Tabellen 5 und 6 im Anhang steht, wie die gpaNRW die

¹⁵ In der Freizeitgesellschaft Metropole Ruhr mbH hat der RVR die Revierparks Mattlerbusch (Duisburg), Vonderort (Oberhausen/ Bottrop) und Nienhausen (Essen/ Gelsenkirchen) sowie die Freizeitzentrum Kemnade GmbH (Bochum/ Witten/ Ennepe-Ruhr-Kreis) mit dem Freizeitbad Heveney zusammengeführt.

¹⁶ Weitere Ausführungen zu Ermächtigungsübertragungen und dem niedrigen Grad der Inanspruchnahme von Haushaltsansätzen stehen zudem in Kapitel 1.4.3.

Umlagebedarfe berechnet hat.

Das Umlagevolumen entspricht der Verbandsumlage, die der RVR von seinen Mitgliedskörperschaften erhebt.

Da der RVR in allen Jahren des Betrachtungszeitraumes Fehlbeträge plante, waren die von ihm ermittelten Umlagebedarfe stets höher als das Umlagevolumen. Der RVR hatte geplant, den erforderlichen Haushaltsausgleich über die teilweise Inanspruchnahme der Ausgleichsrücklage sicherzustellen. Damit wollte er seinen Mitgliedskörperschaften entgegenkommen und auf deren Haushaltssituation Rücksicht nehmen.

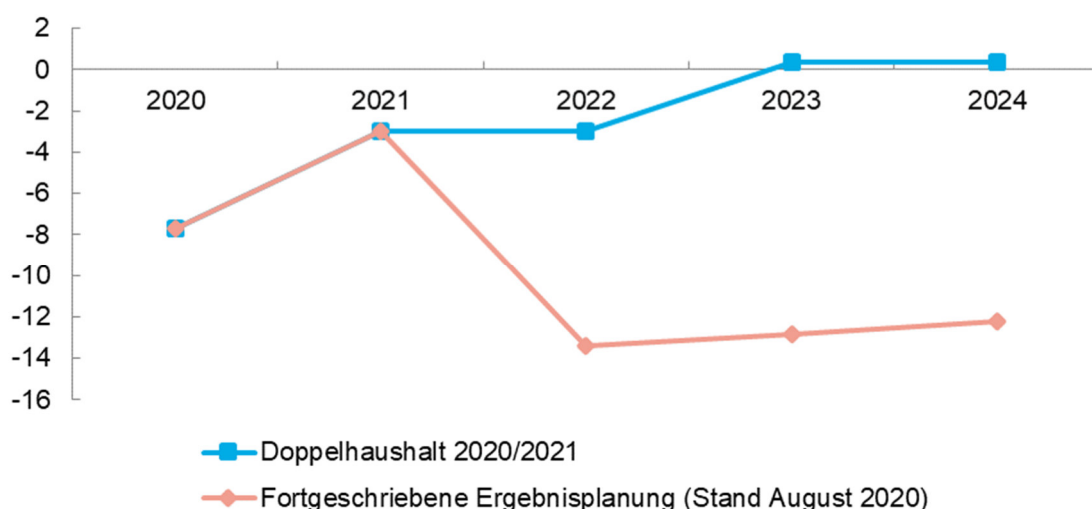
Die vorstehende Grafik zeigt aber auch auf, dass das Umlagevolumen, mit Ausnahme der Jahre 2017 und 2019, höher war als der tatsächliche Umlagebedarf. Obwohl der RVR also ursprünglich eine für den Haushaltsausgleich nicht auskömmliche Verbandsumlage plante, vereinnahmte er faktisch mehr Verbandsumlage als er tatsächlich zur Deckung seiner Aufwendungen benötigte.

1.3.4 Plan-Ergebnisse

- Der RVR rechnet in allen Jahren des Planungszeitraums mit Fehlbeträgen, zum Teil in zweistelliger Millionenhöhe. Da der RVR noch Möglichkeiten hat, die geplanten Fehlbeträge zu verringern, ist davon auszugehen, dass die in der Fortschreibung des Doppelhaushalts 2020/2021 ausgewiesenen Jahresergebnisse deutlich besser ausfallen werden. Offen ist jedoch, inwieweit sich die wirtschaftliche Situation nachhaltig bessert.

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

Jahresergebnisse RVR in Mio. Euro 2020 bis 2024



Der **RVR** hatte mit dem Doppelhaushaltsplan 2020/2021 für das Jahr 2024, dem letzten Jahr des mittelfristigen Planungszeitraums, einen Überschuss von 375.000 Euro geplant. Die mittelfristige Ergebnisplanung hat der RVR jedoch im August 2020 fortgeschrieben.¹⁷ Im Jahr 2024 rechnet er nunmehr mit einem Defizit von über 12 Mio. Euro.

Es sind insbesondere drei Faktoren, die dazu führen, dass sich die fortgeschriebenen Ergebnisse gegenüber der ursprünglichen Haushaltsplanung deutlich verschlechtert haben:

- In der fortgeschriebenen Planung rechnet der RVR auch für die Jahre 2023 und 2024 mit Aufwendungen für die Standortmarketingkampagne von jeweils drei Mio. Euro. Der politische Beschluss zur Fortsetzung der Standortmarketingkampagne steht jedoch aus.
- Bedingt durch die Corona-Pandemie rechnet der RVR mit höheren Zuschussbedarfen der Freizeitgesellschaften. Die fortgeschriebene Planung enthält daher jährlich ca. zwei Mio. Euro höhere Aufwendungen.
- Des Weiteren rechnet der RVR damit, dass als Folge der Corona-Pandemie die Steuerkraft und damit die Umlagegrundlagen seiner Mitgliedskörperschaften sinken werden. Unter der Prämisse eines unveränderten Umlagesatzes hat der RVR insofern in der Fortschreibung Mindererträge bei der Verbandsumlage von jährlich ca. acht Mio. Euro kalkuliert.

Zu der Zeit, zu der der RVR die Planung fortgeschrieben hat, war noch unklar, wie sich die Folgen der Corona-Pandemie auf die künftige Haushaltswirtschaft des RVR ausüben werden. Inzwischen ermöglicht das NKF-CIG dem RVR, coronabedingte Mehraufwendungen bzw. Mindererträge über das außerordentliche Jahresergebnis als Corona-Schaden zu aktivieren. Der RVR wird hierüber zumindest, die zusätzlichen, coronabedingten Zuschussbedarfe der Freizeitgesellschaften und möglicherweise etwaige Mindererträge bei der Verbandsumlage kompensieren können.

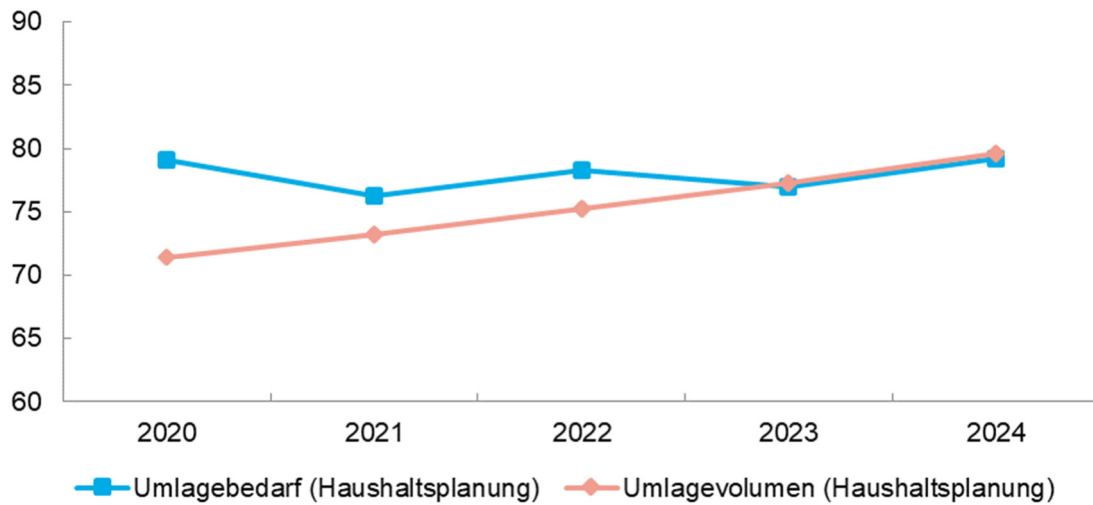
Inwieweit aber kann der RVR die anderen zusätzlichen, nicht coronabedingten Aufwendungen decken, die zum Beispiel für die Fortsetzung der Standortmarketingkampagne kalkuliert werden? Die gpaNRW hat betrachtet, inwieweit sich diese Fragen beantworten lässt.

Die nachfolgende Grafik zeigt, dass der Umlagebedarf¹⁸, den der RVR bisher mit dem Haushaltsplan 2020/2021 geplant hatte, in den Jahren bis 2022 über dem veranschlagten Umlagevolumen liegt.

¹⁷ Hierzu ist der RVR nach § 9 Abs. 2 Kommunalhaushaltsverordnung (KomHVO) verpflichtet.

¹⁸ In der Tabelle 6 im Anhang steht, wie die gpaNRW den Umlagebedarf ermittelt hat.

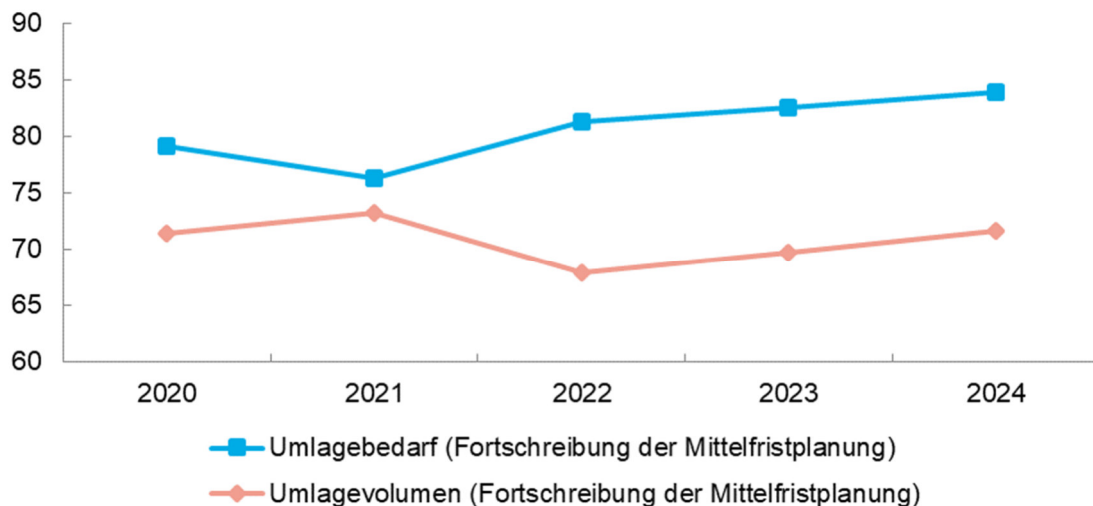
Umlagebedarf und Umlagevolumen in Mio. Euro 2020 bis 2024



Die Differenz zwischen Umlagevolumen und Umlagebedarf entspricht den geplanten Jahresfehlbeträgen. In den Jahren 2021 und 2022 sind die jährlichen Aufwendungen von drei Mio. für die Standortmarketingkampagne der Grund für die Fehlbeträge. Diese, so der politische Beschluss, sollen über die Inanspruchnahme der der Ausgleichsrücklage gedeckt werden. Nach dem Auslaufen der Standortmarketingkampagne sieht die Planung vor, dass die Verbandsumlage ab dem Jahr 2023 wieder in auskömmlicher Höhe veranschlagt wird.

Die folgende Grafik zeigt die Entwicklung der Umlagebedarfe und Umlagevolumen, die sich nun nach der Fortschreibung der Mittelfristplanung ergeben.

Umlagebedarf und Umlagevolumen in Mio. Euro 2020 bis 2024



Erkennbar ist, dass nun zum einen die Umlagebedarfe der Jahre 2022 bis 2024 höher sind, als in der Grafik zuvor bzw. gegenüber der Haushaltsplanung 2020/2021. Zum anderen wird deut-

lich, dass die Differenz zwischen Umlagebedarf und Umlagevolumen zunimmt. Dies liegt insbesondere am niedrigeren Umlagevolumen. Dieses würde bei unverändertem Hebesatz und geringeren Umlagegrundlagen sinken.

Zwar wird der RVR, die Möglichkeiten des NKF-CIG nutzen und den Umlagebedarf verringern können. Da aber mit den außerordentlichen Erträgen, die er nach dem NKF-CIG veranschlagen bzw. buchen kann, keine Einzahlungen verbunden sind, werden ihm liquide Mittel fehlen. Diese benötigt er, um die mit den anfallenden Aufwendungen zu leistenden Auszahlungen zu finanzieren. Weitere Ausführungen hierzu stehen im Kapitel 1.3.6.1.3.

In Höhe der coronabedingten Haushaltsbelastung wird der RVR außerordentliche Erträge ausweisen und einen „Schaden“ in der Schlussbilanz aktivieren. Diese „Bilanzierungshilfe“ hat er spätestens ab dem Jahr 2025 abzuschreiben. Insofern werden auch die coronabedingten Schäden den RVR in künftigen Jahren belasten. Ausführungen zu den Auswirkungen auf die Eigenkapitalausstattung des RVR stehen im Kapitel 1.3.5. Dort stellt die gpaNRW dar, warum der RVR eine gute Eigenkapitalausstattung benötigt. Damit sich der RVR seine Gestaltungsspielräume bewahren kann, sollte er seine Ausgleichsrücklage nur zur Deckung ungeplanter Fehlbeiträge in Anspruch nehmen.

Die Fortschreibung der Mittelfristplanung ist vor dem Hintergrund der Möglichkeiten des NKF-CIG nur bedingt geeignet, um aus ihr die künftige Entwicklung der Jahresergebnisse ablesen zu können. Allerdings zeigt die fortgeschriebene Planung notwendige Handlungsbedarfe auf. Sie offenbart, dass eine nachhaltig ausgeglichene Haushaltsplanung eine höhere Verbandsumlage erfordern wird. Dies gilt umso mehr, je mehr zusätzliche Aufwendungen, wie zum Beispiel für die Fortsetzung der Standortmarketingkampagne veranschlagt werden. Und dies wiederum verdeutlicht die Notwendigkeit, die im Haushalt des RVR geplanten Aufwendungen kritisch zu hinterfragen. Weitere Ausführungen hierzu stehen im Kapitel 1.4.1.

Um darüber hinaus einschätzen zu können, inwieweit die Haushaltsansätze des RVR sorgfältig geplant sind bzw. inwieweit haushaltswirtschaftliche Chancen oder Risiken bestehen, hat die gpaNRW das letzte Ist-Ergebnis mit dem Ergebnis des letzten Planjahres der mittelfristigen Finanzplanung verglichen und anschließend die Entwicklungen analysiert.

Vergleich Ist-Ergebnis 2019 und Plan-Ergebnis 2024 - wesentliche Veränderungen in Mio. Euro

	2019	2024	Differenz	Jährliche Änderung in Prozent
Erträge				
Verbandsumlage	67,42	71,67	4,25	+1,23
Zuwendungen	14,63	16,70	2,07	+2,69
Übrige Erträge	10,29	9,93	-0,35	-0,70
Aufwendungen				
Personalaufwendungen	25,48	36,07	10,59	7,20
Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen	11,52	11,51	-0,01	-0,02
Bilanzielle Abschreibungen	8,15	11,52	3,37	7,16
Transferaufwendungen	28,48	30,71	2,23	1,52
Sonstige ordentliche Aufwendungen	14,32	14,85	0,53	0,73
Übrige Aufwendungen	6,13	5,89	-0,24	-0,80

Die gpaNRW unterscheidet in der Analyse allgemeine und zusätzliche haushaltswirtschaftliche Risiken und Chancen. Allgemeine haushaltswirtschaftliche Risiken und Chancen sind auf generelle Unsicherheiten bei Planwerten zurückzuführen. Zusätzliche haushaltswirtschaftliche Risiken entstehen durch fehlerhafte, nicht nachvollziehbare oder offensichtlich sehr optimistische Planungsdaten. Das ist der Fall, wenn sich die Planwerte nicht oder nur unzureichend auf Erfahrungswerte bzw. Ist-Daten, Umsetzungskonzepte sowie sonstige zurzeit objektiv absehbare Entwicklungen stützen. Zusätzliche Risiken widersprechen einer nachhaltig ausgerichteten Haushaltswirtschaft.

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

Die Verbandsumlage ist mit großem Abstand die wichtigste Ertragsposition des RVR. Auch der geplante Anstieg der Verbandsumlage von über sieben Mio. Euro ist für die Entwicklung der Haushaltswirtschaft des RVR von hoher Bedeutung. Den Planwert für 2024 hat der RVR mit der Fortschreibung der Mittelfristplanung allerdings um ca. acht Mio. Euro gegenüber dem Planwert für 2024 aus dem Doppelhaushalt 2020/2021 gesenkt. D. h. der RVR hatte ursprünglich mit deutlich höheren Erträgen geplant. Insofern wird deutlich, dass er mit der Fortschreibung der Mittelfristplanung ein Risiko transparent gemacht hat, dass sich für seine Haushaltswirtschaft in Folge der Corona-Pandemie ergeben könnte.

Der RVR hat die Möglichkeit, diesem Risiko zu begegnen. Er kann den Handlungsrahmen nutzen, den das NKF-CIG bietet. Notfalls kann er auch über eine Anhebung des Umlagesatzes Erträge generieren, die er für den Haushaltsausgleich benötigt. Die gpaNRW sieht daher Chancen, die dazu beitragen werden, dass die Jahresergebnisse des RVR in den Jahren 2022 bis 2024 besser sein werden. Zu beachten ist jedoch, dass mit dem außerordentlichen Ertrag, den der RVR den coronabedingten Schäden gegenüberstellen kann, wirtschaftlich gesehen keine Verbesserung darstellt. Die wirtschaftliche Belastung ist lediglich in die Zukunft verschoben.

Hinweise, die auf zusätzliche haushaltswirtschaftliche Risiken oder Chancen bei den Zuwendungen und den übrigen Ertragspositionen hindeuten, hat die gpaNRW nicht festgestellt.

In der Planung der Aufwandspositionen sieht die gpaNRW ebenfalls keine zusätzlichen haushaltswirtschaftlichen Risiken. Diese Einschätzung passt zur retropektivischen Betrachtung. In den zurückliegenden Jahren weist der RVR stets bessere Ergebnisse in seinen Jahresabschlüssen aus als in den Haushaltsplänen. Dies liegt daran, dass er sowohl Aufwendungen zu hoch angesetzt hat, als auch daran, dass er mehr Erträge als geplant erzielen konnte. Inwieweit in der Planung der Aufwendungen zusätzliche haushaltswirtschaftliche Chancen bestehen, kann die gpaNRW nicht beurteilen.

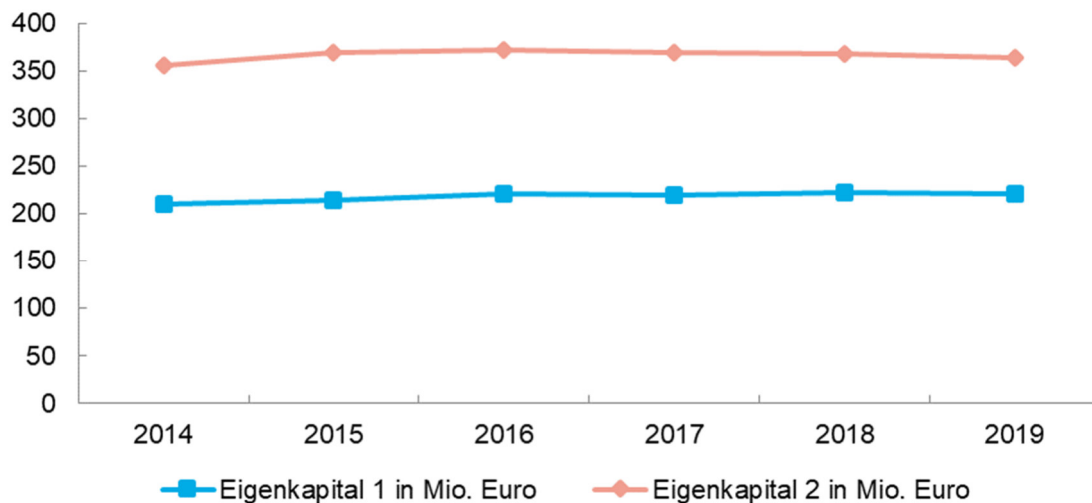
1.3.5 Eigenkapital

- Der RVR verfügt im Kernhaushalt noch über eine gute Eigenkapitalausstattung. Diese ist insbesondere zur Risikoabsicherung im Konzernverbund gerechtfertigt. Die Gesamteigenkapitalausstattung des Konzernverbundes RVR ist noch immer niedrig.

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

Das Eigenkapital des **RVR** hat sich in den vergangenen Jahren folgendermaßen entwickelt:

Eigenkapital RVR in Mio. Euro 2014 bis 2019



Das Eigenkapital 2 unterscheidet sich vom Eigenkapital 1 durch die Hinzurechnung der Sonderposten für Beiträge und Zuwendungen. Die einzelnen Positionen des Eigenkapitals stehen in der Anlage dieses Teilberichtes.

Die folgende Tabelle zeigt zudem, wie sich die Eigenkapitalquoten des RVR entwickelt haben:

Eigenkapitalquoten RVR in Prozent 2014 bis 2019

Kennzahlen	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Eigenkapitalquote 1	38,11	38,41	38,92	38,01	36,99	35,78
Eigenkapitalquote 2	64,44	66,05	65,72	63,78	61,11	58,93

Der RVR hat im Vergleich zu anderen Gemeindeverbänden deutlich höhere Eigenkapitalquoten.

Eigenkapitalquoten in Prozent 2018

	Eigenkapitalquote 1	Eigenkapitalquote 2
RVR	36,99	61,11
Kreise (Median)*	13,60	35,85
Kreise (Maximum)*	34,40	49,39
Landschaftsverband Rheinland*	25,03	30,73
Landschaftsverband Westfalen-Lippe*	28,31	29,59

* Den Eigenkapitalquoten der Kreise und Landschaftsverbände liegen Daten der Bilanzstatistik von IT.NRW zu Grunde.

Die Eigenkapitalquoten des RVR sind zudem höher als bei der Mehrzahl der kreisangehörigen Kommunen und der kreisfreien Städte.

Allerdings sind die Gesamteigenkapitalquoten des RVR deutlicher niedriger als die Gesamteigenkapitalquoten der beiden Landschaftsverbände und der meisten Kreise.

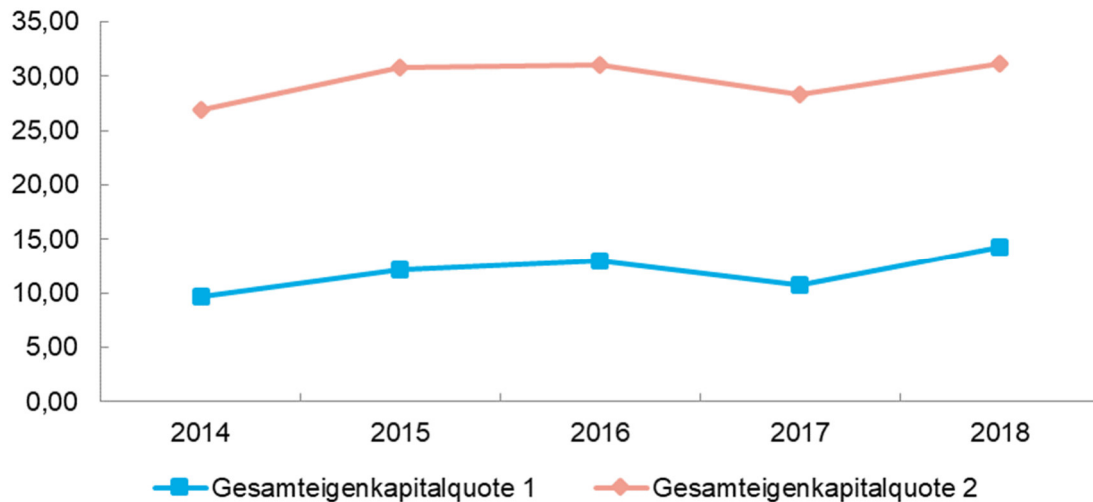
Gesamteigenkapitalquoten in Prozent 2018

	Gesamteigenkapitalquote 1	Gesamteigenkapitalquote 2
RVR	14,26	31,10
Kreise (Median 2013)*	13,85	37,71
Kreise (Maximum 2013)*	37,79	52,76
Landschaftsverband Rheinland**	25,06	34,58
Landschaftsverband Westfalen-Lippe**	40,20	48,86

* Aktuellere Kennzahlen der Kreise liegen der gpaNRW derzeit nicht vor.

** Den Gesamteigenkapitalquoten der Landschaftsverbände liegen Daten der Gesamtbilanzen 2018 zu Grunde.

Gesamteigenkapitalquoten RVR in Prozent 2014 bis 2018



Die Gesamteigenkapitalquoten des RVR steigen im Zeitverlauf zwar an, sie sind aber noch immer deutlich niedriger als die Eigenkapitalquoten des RVR-Kernhaushalts. Im ersten RVR-Gesamtabschluss 2010 betrug die Gesamteigenkapitalquote 1 sogar nur 1,92 Prozent.¹⁹

In Anbetracht

- der hohen Differenz zwischen der handels- und kommunalrechtlichen Rückstellungsbeurteilung und
- der noch immer niedrigen Eigenkapitalausstattung des Konzernverbundes RVR

ist die hohe Eigenkapitalausstattung im Einzelabschluss des RVR weiterhin gerechtfertigt.

Im Kapitel 1.3.4 haben wir festgestellt, dass der RVR mit dem Doppelhaushalt 2020/2021 negative Jahresergebnisse plant. Diese Fehlbeträge beabsichtigt er, über die Inanspruchnahme seiner Ausgleichsrücklage auszugleichen. Der geplante Eigenkapitalverzehr summiert sich bis zum Jahr 2021 auf ca. 11 Mio. Euro.

In der Fortschreibung der mittelfristigen Ergebnisplanung für die Jahre 2022 bis 2024, die der RVR im August 2020 vorgelegt hat, rechnet er sogar damit, dass sich die geplanten Jahresergebnisse noch mal erheblich verschlechtern werden. In Folge der fortgeschriebenen Fehlbeträge würde sich das Eigenkapital um weitere 39 Mio. Euro verringern. Der RVR müsste seine Ausgleichsrücklage vollständig einsetzen und zusätzlich einen wesentlichen Teil der Risikovorsorge im Konzernverbund aufgeben.

¹⁹ Dies hat folgenden Hintergrund: Der Gesamtabchluss enthält Rückstellungen zur Durchführung von Deponienachsorgemaßnahmen. Diese finden über den Einzelabschluss der Abfallentsorgungs-Gesellschaft Ruhrgebiet mbH (AGR) Eingang in die Gesamtbilanz des Konzernverbundes RVR. Nach den Bestimmungen der KomHVO NRW, die für den Gesamtabchluss maßgebend sind, sind die Rückstellungen zur Durchführung von Deponienachsorgemaßnahmen in Höhe der voraussichtlichen Inanspruchnahme zu bewerten. Eine Abzinsung der Rückstellung ist, anders als nach dem Handelsrecht, das für die AGR gilt, nicht vorzunehmen. Der Unterschiedsbetrag aus der Konsolidierung der Rückstellungen im ersten Gesamtabchluss des RVR beträgt 220 Mio. Euro. Hätte der RVR den Abfallbereich nicht ausgegliedert, sondern würde er ihn im eigenen Haushalt führen, wären seine Eigenkapitalquoten auch im Kernhaushalt sehr niedrig.

1.3.6 Schulden und Vermögen

- Die Schulden, insbesondere die Verbindlichkeiten des RVR sind in den vergangenen Jahren gestiegen. Die Effektivverschuldung blieb jedoch unter Berücksichtigung gleichzeitig gestiegener liquider Mittel bis zum Jahr 2018 konstant. In den kommenden Jahren ist davon auszugehen, dass die Verbindlichkeiten weiter zunehmen werden.
- Neben den in der aktuellen Haushaltsplanung veranschlagten Auszahlungen, könnten sich als Folge der Auswirkungen der Corona-Pandemie sowie bisher nicht geplanter Sanierungsbedarfe beim Sachanlagevermögen des RVR und seiner Freizeitgesellschaften zusätzliche Finanzierungsbedarfe ergeben.

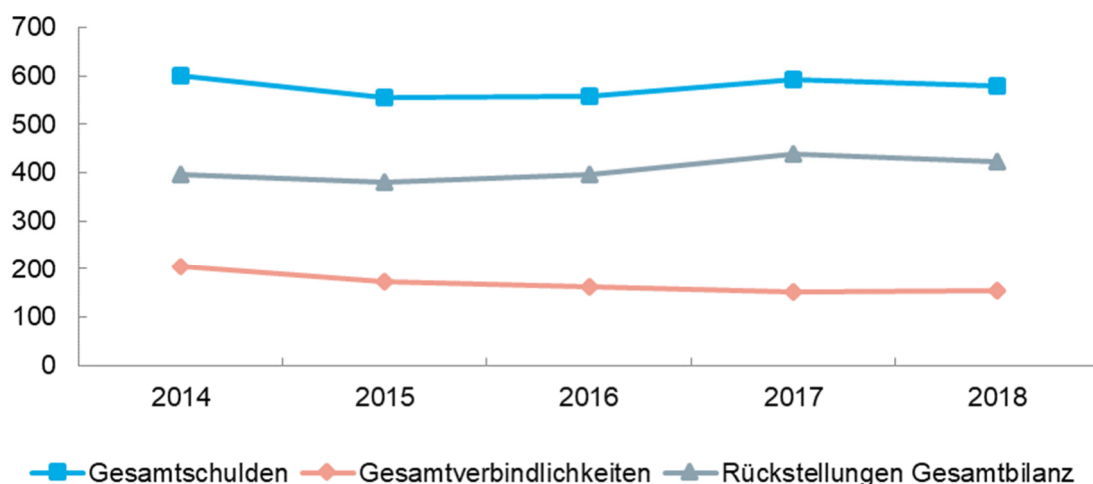
Schulden und hohe Reinvestitionsbedarfe begrenzen aktuelle und zukünftige Gestaltungsmöglichkeiten und können dem Grundsatz der Generationengerechtigkeit widersprechen. Je niedriger die Schulden ausfallen und je niedriger Reinvestitionsbedarfe sind, desto größer sind die Handlungsspielräume der Haushaltswirtschaft eines Gemeindeverbandes.

1.3.6.1 Schulden

Zu den Schulden gehören die Verbindlichkeiten, die Rückstellungen und die Sonderposten für den Gebührenausschlag. Die gpaNRW bezieht die Schulden aus dem Gesamtabschluss ein.

Die Gesamtschulden des Konzernverbundes **RVR** haben sich wie folgt entwickelt:

Gesamtschulden RVR in Mio. Euro 2014 bis 2018

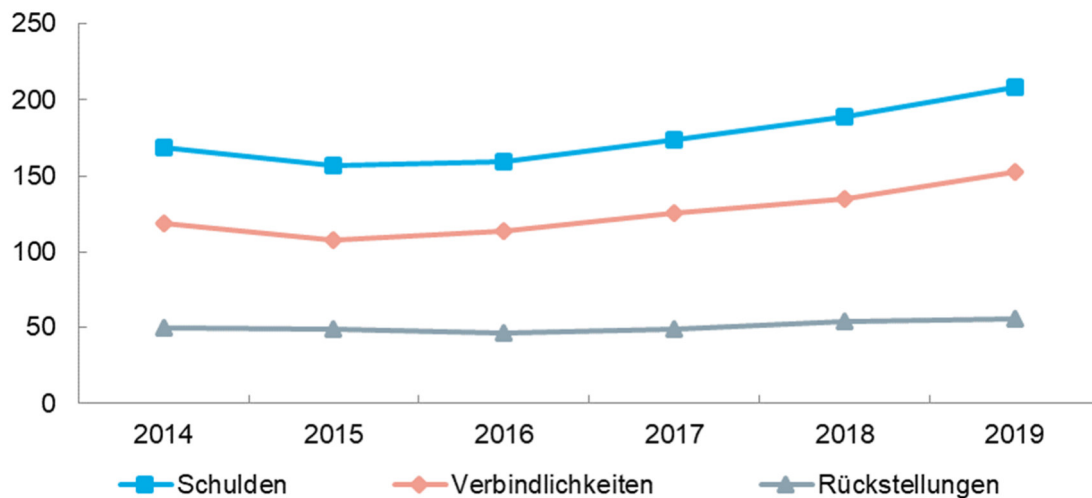


An den Gesamtschulden des RVR 2018 von 578 Mio. Euro haben die Rückstellungen mit 424 Mio. Euro, das sind 73 Prozent, den größten Anteil. Alleine die Rückstellungen zur Durchführung von Deponienachsorgemaßnahmen der AGR haben in der Gesamtbilanz 2018 einen Wert von 341 Mio. Euro. Neben diesen Rückstellungen haben die Pensionsrückstellungen sowie sonstige Rückstellungen einen nennenswerten Anteil. Die Pensionsrückstellungen entfallen zu 78 Prozent und damit zum größten Teil auf den Einzelabschluss des RVR. Sonstige Rückstellungen haben RVR und AGR in etwa gleicher Höhe bilanziert.

Die Verbindlichkeiten haben hingegen mit 154 Mio. Euro ebenfalls eine hohe Bedeutung für die Schuldenlage des Konzernverbundes RVR. Hierin enthalten sind Verbindlichkeiten aus Krediten für Investitionen von 126 Mio. Euro. Etwa 90 Prozent der in der Gesamtbilanz ausgewiesenen Investitionskredite gehen auf die Konzernmutter, den RVR, zurück. Weitere Ausführungen zu den Verbindlichkeiten stehen im Kapitel 1.3.6.1.2.

Anders als die Gesamtschulden steigen die Schulden im Kernhaushalt des RVR in den letzten Jahren an:

Schulden RVR in Mio. Euro 2014 bis 2019

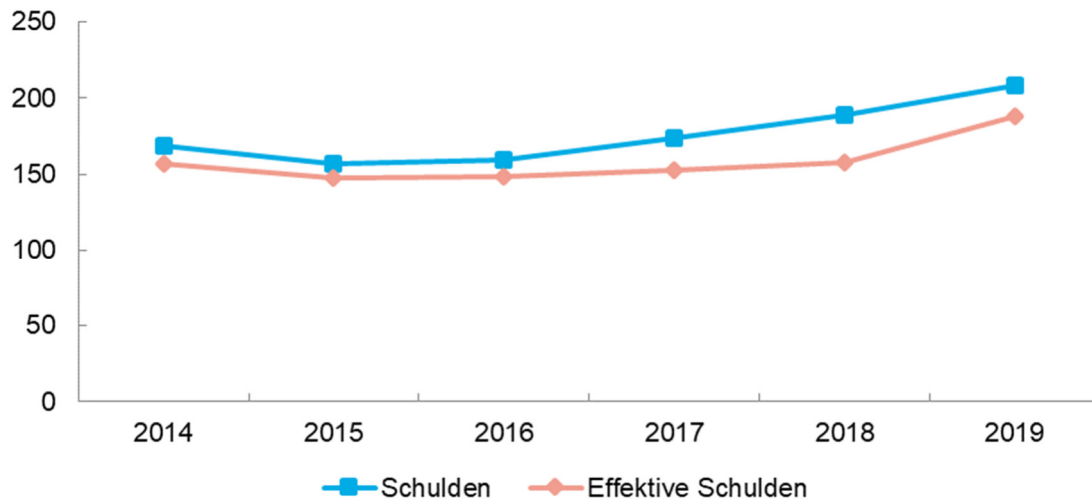


Dass die Schulden im Kernhaushalt steigen, liegt an den Verbindlichkeiten. Die Höhe der Verbindlichkeiten wiederum steht in der Regel in direkter Beziehung zu Positionen des Anlage- und Umlaufvermögens. Im Folgenden stellt die gpaNRW daher die Effektivverschuldung des RVR dar.

1.3.6.1.1 Effektivverschuldung

Bei den effektiven Schulden stellt die gpaNRW den Schulden Vermögenspositionen gegenüber, die ein Gemeindeverband unmittelbar liquidieren und zur Schuldenablösung einsetzen könnte. Dabei handelt es sich um liquide Mittel und Forderungen.

Effektiv-Schulden RVR in Mio. Euro 2014 bis 2019



In der Anlage (Tabelle 11) zu diesem Teilbericht steht, wie die gpaNRW die effektiven Schulden ermittelt hat.

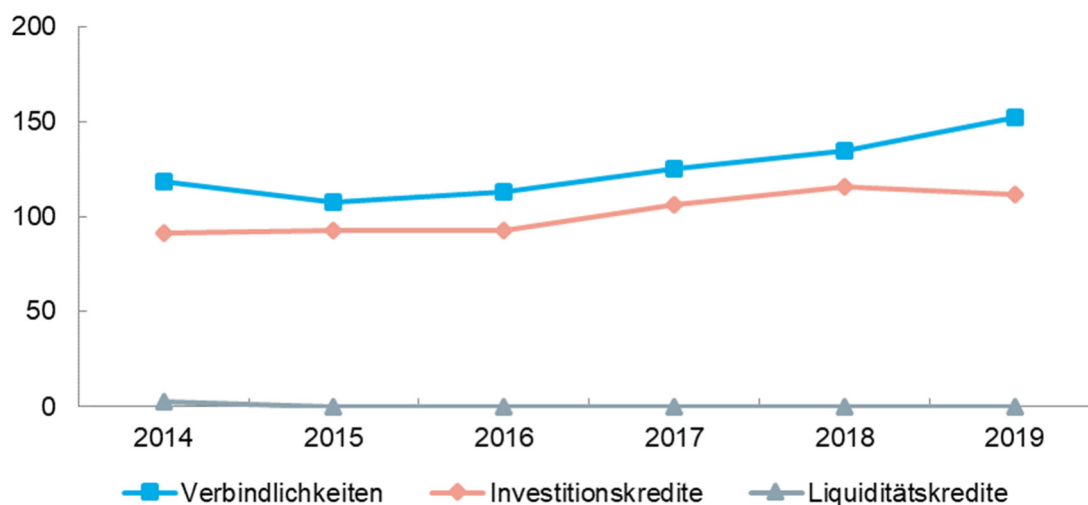
Die Schulden des RVR steigen seit dem Jahr 2015 kontinuierlich an. Gegenüber dem Jahr 2014 (168 Mio. Euro) sind die Schulden im Jahr 2019 (208 Mio. Euro) um 40 Mio. Euro höher. Die effektiven Schulden lagen hingegen bis zum Jahr 2018 noch immer auf dem Niveau des Jahres 2014. Dies liegt an der Zunahme der liquiden Mittel bei der Konzernmutter. Die liquiden Mittel des RVR sind von sechs Mio. Euro 2014 auf 25,5 Mio. Euro 2018 angestiegen. Weitere Ausführungen hierzu stehen ebenfalls im Kapitel 1.3.6.1.2.

Dass die effektiven Schulden im Jahr 2019 gestiegen sind, lag zum einen daran, dass der RVR vorhandene Liquiditätsbestände zur Finanzierung seiner Auszahlungen eingesetzt hat. Zum anderen sind die sonstigen Verbindlichkeiten gestiegen.

1.3.6.1.2 Verbindlichkeiten

Im Kapitel 1.3.6.1 steht, dass die Verbindlichkeiten der Konzernmutter den größten Anteil an den Gesamtverbindlichkeiten des Konzernverbundes RVR haben. Daher geht die gpaNRW nachfolgend nur auf die Verbindlichkeiten des Kernhaushalts ein.

Verbindlichkeiten RVR in Mio. Euro 2014 bis 2019



Anhand der Grafik wird deutlich, dass die Verbindlichkeiten des RVR im Wesentlichen aus Verbindlichkeiten aus Krediten für Investitionen bestehen. Die Investitionskredite hatten in den Jahren 2015 bis 2018 an den Verbindlichkeiten insgesamt einen Anteil von mehr als 80 Prozent. 2019 sank der Anteil auf 73 Prozent. Die Investitionskredite haben aber nicht nur auf Grund ihrer absoluten Höhe große Bedeutung. Von Relevanz ist auch ihre Entwicklung im Zeitverlauf. Der Anstieg der Verbindlichkeiten insgesamt, von 119 Mio. Euro im Jahr 2014 auf 153 Mio. Euro 2019, liegt bis zum Jahr 2018 nahezu ausschließlich an der Aufnahme neuer Investitionskredite.

Der Anstieg der Verbindlichkeiten im Jahr 2019 hat jedoch eine andere Ursache: In der Schlussbilanz 2019 sind die sonstigen Verbindlichkeiten knapp 19 Mio. Euro höher als noch in der Bilanz 2018. Der RVR hat seinen Anteil am Stammkapital der Durchführungsgesellschaft zur internationalen Gartenausstellung 2027 (IGA Metropole Ruhr 2027 gGmbH) erst nach dem Bilanzstichtag ausgezahlt. Der Anteil des RVR am Stammkapital der Gesellschaft beträgt 13,7 Mio. Euro. Den Betriebskostenzuschuss für das Jahr 2019 von 1,5 Mio. Euro hat der RVR ebenfalls erst nach dem Bilanzstichtag an die IGA Metropole Ruhr 2027 gGmbH ausgezahlt.

Kreditbedarfe und Kreditaufnahme RVR in Mio. Euro 2014 bis 2019

Kennzahl	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit	6,26	5,38	7,98	5,10	9,65	3,46
Ordentliche Tilgung	2,18	2,93	3,03	3,07	4,54	4,59
Möglicher Finanzierungsbeitrag aus der laufenden Verwaltungstätigkeit	4,07	2,45	4,95	2,03	5,11	0,00
Saldo aus Investitionstätigkeit	-14,33	-5,58	-7,70	-7,68	-8,86	-12,73
Investiver Finanzierungsbedarf	10,26	3,13	2,75	5,64	3,75	12,73
Bruttokreditaufnahme (ohne Umschuldungen)	8,72	5,00	8,50	11,10	9,70	8,70
Kreditaufnahme über Bedarf	-1,54	1,87	5,75	5,46	5,95	-4,03
Liquide Mittel	6,23	4,35	3,88	15,06	25,48	11,61

In den Jahren 2014 bis 2018 hat der RVR investive Kredite (ohne Umschuldungen) von insgesamt 43 Mio. Euro aufgenommen. Im gleichen Zeitraum betrug der investive Finanzierungsbedarf (Summe der Salden aus Investitionstätigkeit) 44 Mio. Euro. Diesen Finanzierungsbedarf hätte der RVR allerdings zu einem Teil aus Überschüssen aus der laufenden Verwaltungstätigkeit finanzieren können. Nach Deckung der ordentlichen Tilgungsleistungen standen dem RVR knapp 20 Mio. Euro zur Verfügung, die er zur Finanzierung der investiven Auszahlungen hätte einsetzen können. Insofern hat die Praxis der Kreditaufnahme dazu geführt, dass der RVR zum 31. Dezember 2018 liquide Mittel von mehr als 25 Mio. Euro angesammelt hat.

Um die in den jeweiligen Jahren aufgenommen Kredite aufnehmen zu können, standen dem RVR in allen Jahren des Betrachtungszeitraumes zwar Kreditermächtigungen in entsprechender Höhe zur Verfügung. Der RVR hätte jedoch die Grundsätze der Finanzmittelbeschaffung beachten müssen. Nach § 77 Abs. 4 GO NRW hätte er Kredite nur aufnehmen dürfen, wenn eine andere Finanzierung nicht möglich oder wirtschaftlich unzweckmäßig gewesen wäre.

Der RVR hätte also auf Kreditaufnahmen verzichten sollen. Alternativ hätte er Kredite, deren Zinsbindung zwischenzeitlich abgelaufen war, vollständig tilgen können. Das Umschuldungsvolumen betrug allein in den Jahren 2015 bis 2018 ca. 24 Mio. Euro.

Im Jahr 2019 hat der RVR den Grundsätzen der Finanzmittelbeschaffung hingegen Rechnung getragen. Zwar hat er auch im Jahr 2019 neue Investitionskredite mit einem Volumen von mehr als acht Mio. Euro aufgenommen. Der investive Finanzierungsbedarf lag 2019 jedoch mit 13 Mio. Euro hierüber. Neben Überschüssen aus der laufenden Verwaltungstätigkeit von etwa drei Mio. Euro hat er Bankguthaben eingesetzt. Der Bestand an liquiden Mittel sank auf 12 Mio. Euro. Erstmals seit dem Jahr 2012 weist der RVR damit im Jahr 2019 einen negativen Saldo aus Finanzierungstätigkeit aus.

Da die Tilgungsleistungen 2019 insgesamt höher waren als die Bruttokreditaufnahme, konnte der RVR seine Kreditverbindlichkeiten um rund vier Mio. Euro reduzieren. 2020 stieg das Kreditvolumen jedoch erneut an, um ca. 19 Mio. Euro auf 131 Mio. Euro. Der Bestand an liquiden Mittel nahm zum 31. Dezember 2020 ebenfalls wieder zu: auf 18,7 Mio. Euro.²⁰

Weitere Ausführungen zum Kredit- und Anlagemanagement des RVR stehen in Kapitel 1.4.4.

²⁰ Der RVR hat Informationen über den Bestand an liquiden Mittel sowie zur Restschuld der Kreditverbindlichkeiten zum 31. Dezember 2020 zur Verfügung gestellt.

1.3.6.1.3 Salden der Finanzplanung (künftiger Finanzierungsbedarf)

Salden der Finanzplanung RVR in Mio. Euro 2021 bis 2024

Kennzahl	2021	2022	2023	2024
Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit	0,33	1,02 (-9,41)*	5,62 (-7,61)*	5,51 (-7,11)*
+ Saldo aus Investitionstätigkeit	-18,75	-14,39 (-15,55)*	-10,75 (-12,22)*	-10,22 (-10,20)*
= Finanzmittelüberschuss/ -fehlbetrag	-18,43	-13,37 (-24,96)*	-5,13 (-19,82)*	-4,71 (-17,31)*
+ Saldo aus Finanzierungstätigkeit**	13,83	9,34	5,13	4,71
= Änderung des Bestandes an eigenen Finanzmitteln	-4,59	-4,03	0,00	0,00

* Der RVR hat im August 2020 seine mittelfristige Finanzplanung fortgeschrieben. Die Werte im Klammerzusatz enthalten die fortgeschriebenen Werte.

** Die Salden aus Finanzierungstätigkeit hat der RVR nicht fortgeschrieben. Er beabsichtigt, seine Kreditermächtigungen mit künftigen Haushaltssatzungen anzupassen.

Über den Bestand an liquiden Mitteln zum 31. Dezember 2020 wäre der RVR in der Lage, die für das Jahr 2021 geplanten Auszahlungen ohne Aufnahme von Krediten zu decken. Ab dem Jahr 2022 wäre er jedoch wieder darauf angewiesen, investive Auszahlungen über neue Kredite zu finanzieren.

Die Fortschreibung der mittelfristigen Finanzplanung offenbart zusätzliche Finanzierungsbedarfe. Sofern die Umlagezahlungen der Mitgliedskörperschaften tatsächlich nicht ausreichen würden, die laufenden Auszahlungen vollständig zu decken, müsste der RVR Kredite zur Liquiditätssicherung aufnehmen. Der zusätzliche Finanzierungsbedarf aus der Fortschreibung der mittelfristigen Finanzplanung summiert sich auf über 60 Mio. Euro. In dieser Höhe würden sich die Verbindlichkeiten und insgesamt die Schulden des RVR erhöhen.

1.3.6.2 Reinvestitionsbedarfe beim Gebäude- und Infrastrukturvermögen

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

Ziel eines Gemeindeverbandes sollte sein, das Sachanlagevermögen langfristig zu erhalten. Ein schlechter Zustand des Anlagevermögens deutet auf einen Sanierungsbedarf und damit auf anstehende Investitionsmaßnahmen hin. Absehbare Reinvestitionen müssen finanziert werden. Je schlechter der Zustand des Anlagevermögens ist, umso höher ist das Risiko zukünftiger Haushaltsbelastungen.

Als Indikator für den Zustand des Anlagevermögens zieht die gpaNRW die Altersstruktur heran. Die Altersstruktur des Sachanlagevermögens gibt insoweit Hinweise darauf, inwieweit sich ein Investitionsstau aufgebaut hat und damit erhebliche Sanierungsmaßnahmen mit einem entsprechenden Finanzierungsbedarf absehbar sind.

Die Altersstruktur schätzt die gpaNRW anhand der Kennzahl Anlagenabnutzungsgrad ein. Den Anlagenabnutzungsgrad errechnet sie aus Daten der Anlagenbuchhaltung. Dazu setzt die gpaNRW die Restnutzungsdauer der einzelnen Anlagegüter ins Verhältnis zur Gesamtnutzungsdauer. Hieraus ergibt sich, zu welchem Anteil die Vermögensgegenstände bereits abgenutzt sind.

Anlagenabnutzungsgrade RVR in Prozent 2018

Grundzahlen	Durchschnittliche Gesamtnutzungsdauer in Jahren	Durchschnittliche Restnutzungsdauer in Jahren	Anlagenabnutzungsgrad	Restbuchwert in Mio. Euro
Bebaute Grundstücke und Bauten auf fremdem Grund und Boden	32,91	6,40	82,98	33,94
Brücken und Tunnel	77,73	35,62	56,09	44,91
Straßennetz (Radwege)	28,53	7,67	72,98	48,56
Wege und Plätze (Ruhr Grün)	22,51	0,51	95,42	10,79

Die Tabelle zeigt, dass das Straßen- und Wegenetz sowie die Gebäude inzwischen in die Jahre gekommen sind. Die durchschnittlichen Restnutzungsdauern dieser Vermögenspositionen liegen zwischen 0 und 8 Jahren. Lediglich der durchschnittliche Anlagenabnutzungsgrad der Brücken und Tunnel und damit deren Altersstruktur erscheint ausgewogen. Sanierungsbedarfe bestehen jedoch auch bei diesen Vermögenspositionen. Auskunft über deren Zustand wird in Zukunft das Bauwerksmonitoring geben, das der RVR derzeit aufbaut.

Konkreten Sanierungsbedarfen an den Dienstgebäuden Kronprinzenstraße 4/6 und Gutenbergstraße 47 begegnet der RVR bereits mit Maßnahmen, die er im Doppelhaushalt 2020/2021 veranschlagt hat. Für diese Maßnahmen hat er in den Jahren 2020 bis 2024 Auszahlungen von 7,5 Mio. Euro veranschlagt.

Ungeplante, aber notwendige Maßnahmen, wie die Erneuerung der Fahrbahndecke der Erzbahntrasse im Bereich der Erzbahnschwinge unweit des Bochumer Westparks oder vergleichbare Sanierungsmaßnahmen an der Kray-Wanner-Bahn und der Westerholt-Trasse, lassen erkennen, dass auch bei den Radwegen bereits Sanierungsbedarfe bestehen. Ungeplante Maßnahmen belasten den RVR oder seine eigenbetriebsähnliche Einrichtung Ruhr Grün zusätzlich oder führen dazu, dass Mittel umgeschichtet werden müssen. Dies kann zu Verzögerung geplanter Maßnahmen führen.

In den zurückliegenden Jahren hat der RVR umfangreiche Investitionen getätigt. Die Bruttoinvestitionen waren im Zeitraum 2006 bis 2018 doppelt so hoch, wie der insbesondere durch die laufenden Abschreibungen verursachte Werteverzehr. Über die in den vergangenen Jahren durchgeführten Maßnahmen hat der RVR aber vorrangig immer weiter neues Vermögen geschaffen oder er hat Vermögensgegenstände erworben. Seit dem Eröffnungsbilanzstichtag am 01. Januar 2006 stieg das Sachanlagevermögen des RVR um insgesamt 111 Mio. Euro, bis

zum Jahr 2018. Den größten Wertzuwachs verzeichnete dabei das Infrastrukturvermögen. Alleine das Straßenvermögen (insbesondere Radwege) nahm um 73 Mio. Euro zu. Der Wert des Gebäudevermögens ist in der Schlussbilanz 2018 um 16 Mio. Euro höher als 2006. Und auch die unbebauten Grundstücke haben mit 23 Mio. Euro an Wert gewonnen.

Allerdings: Der Anteil von Sanierungs- bzw. Reinvestitionsmaßnahmen am Investitionsvolumen des RVR war in der Vergangenheit gering. Auch die aktuelle Haushaltsplanung sieht weitere Investitionen in den Ausbau des Radwegenetzes vor. Darüber hinaus stellt der RVR, in den kommenden Jahren aber auch Mittel zur Ertüchtigung bestehende Radwege zur Verfügung.

Das geplante Investitionsvolumen in die Radwege summiert sich in den Jahren 2019 bis 2022 auf 25 Mio. Euro. Schwerpunkte bilden der Gartenstadtradweg in Dortmund (11,8 Mio. Euro), der III. Bauabschnitt des Radwegs König-Ludwig-Trasse (5,2 Mio. Euro) sowie die Lohbergbahn in Dinslaken (3,8 Mio. Euro). Investitionen in das bestehende Radwegenetz, wie die Sanierung des Tunnels Maarbach-Erzbahntrasse (0,4 Mio. Euro) haben allerdings weiterhin nur einen geringen Anteil am Investitionsvolumen.

Mit zunehmender Dauer ist zu erwarten, dass sich die Altersstruktur erhöhen und sich der Zustand des Vermögens verschlechtern werden. Insofern ist auch davon auszugehen, dass weitere Sanierungsbedarfe entstehen. Die Anforderung, bestehendes Vermögen zu erhalten, wird damit neue und zu großen Teilen bisher nicht geplante Finanzierungsbedarfe auslösen.

Das Eigenkapital vieler Freizeitgesellschaften, an denen der RVR beteiligt ist, verringert sich seit Jahren. Trotz der jährlichen Zuschüsse des RVR (vgl. Berichtsteil Beteiligungen) führen Fehlbeträge der Gesellschaften dazu, dass diese auf ihre Kapitalrücklage zurückgreifen. Sanierungs- und Restrukturierungsmaßnahmen betreffen nicht nur den laufenden Betrieb, sondern bestehen auch beim Anlagevermögen der Gesellschaften. Ein finanziell erhebliches Risiko für den RVR-Haushalt stellen insbesondere die sanierungsbedürftigen Einrichtungen und Anlagen in den Freizeitgesellschaften dar. Bereits in den Jahren 2019 und 2020 fielen Angebote aufgrund technischer Mängel aus (z. B. Solebecken Kemnade, Solebecken Vonderort). Dies führt zu zum Teil erheblichen Investitionsbedarfen, die der RVR als Mitgesellschafter zu tragen hat.

Die Freizeitgesellschaft Metropole Ruhr hat damit begonnen, die Sanierungs- und Investitionsbedarfe ihrer Einrichtungen und Betriebsstätten zu erheben. Hieraus lassen sich die finanziellen Aufwendungen ableiten, die erforderlich werden, um die Anlagen hygienisch, energetisch und zeitgemäß auszustatten. Zur Diskussion steht auch der Komplettabriss ganzer Gebäude mit einer anschließenden Neubaulösung. Die voraussichtlichen Investitions- und Finanzierungsbedarfe werden sich auf mittlere bis hohe zweistellige Millionenbeträge summieren.

1.4 Haushaltssteuerung

1.4.1 Wirkung der Haushaltssteuerung

➔ Feststellung

Der RVR hat deutlich höhere Einfluss- und Gestaltungsmöglichkeiten auf die eigene Haushaltssituation als seine Mitgliedskörperschaften. Konsolidierungserfolge, die eine nachhaltig entlastende Wirkung auf den Umlagebedarf des RVR hatten, hat die gpaNRW jedoch nicht festgestellt. Im Gegenteil: Die Finanzierung von Projekten, Zuschüsse an die eigenen Beteiligungen sowie die Folgekosten der Investitionstätigkeit des RVR belasten seine Ergebnissrechnung zunehmend.

➔ Feststellung

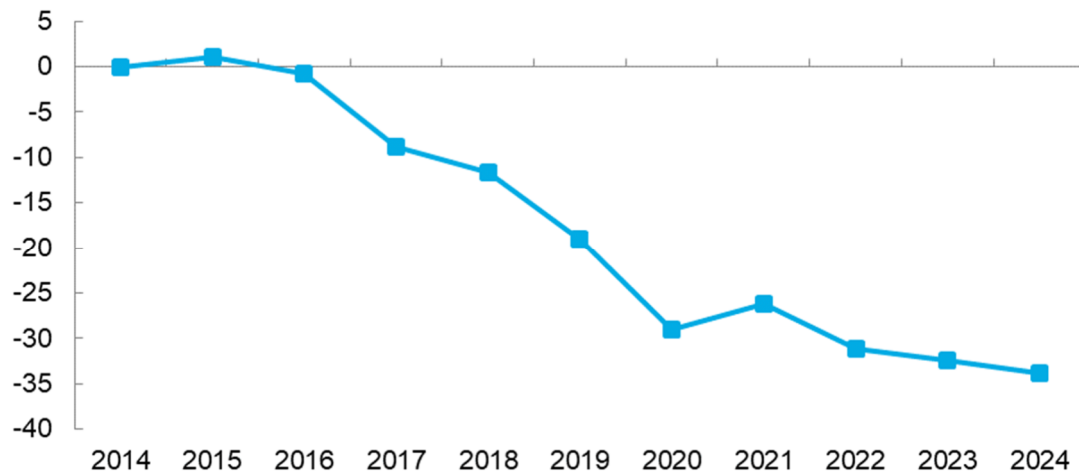
Der Umlagebedarf des RVR steigt nicht nur in absoluter Höhe, sondern auch stärker als allgemeine Finanzausstattung seiner Mitgliedskörperschaften. Der Umlagebedarf des RVR ließe sich begrenzen, wenn dies Wille der politischen Entscheidungsträger des RVR wäre.

Ein Gemeindeverband hat nach § 75 Abs. 1 Satz 1 GO NRW seine Haushaltswirtschaft so zu planen und zu führen, dass die stetige Erfüllung seiner Aufgaben gesichert ist. Insofern ist es für ihn eine dauernde Aufgabe, seine finanzielle Leistungskraft und den Umfang seines Aufgabenbestandes in Einklang zu bringen. Ein Gemeindeverband sollte daher durch (Konsolidierungs-)Maßnahmen seinen Haushalt entlasten. So kann er eigene Handlungsspielräume langfristig erhalten oder wiedererlangen.

Die Jahresergebnisse des **RVR** werden wesentlich durch die Verbandsumlage als größte Ertragsposition beeinflusst. Die Jahresergebnisse geben im Zeitverlauf damit nur bedingt einen Hinweis auf die Erfolge von eigenen Konsolidierungsmaßnahmen. Die Wirkung der Haushaltssteuerung auf die Jahresergebnisse wird überlagert. Um diese wieder offenzulegen, bereinigt die gpaNRW die Jahresergebnisse um die Verbandsumlage sowie um Sondereffekte. Die bereinigten Jahresergebnisse legen offen, wie sich die Haushaltssteuerung bzw. die Haushaltskonsolidierung des RVR langfristig und damit nachhaltig auswirkt.

Die folgende Grafik zeigt, wie sich die bereinigten Jahresergebnisse ausgehend vom Basisjahr 2014 entwickeln. Die Tabelle 13 der Anlage enthält die Berechnungen hierzu sowie Hinweise zu Sondereffekten.

Bereinigte Jahresergebnisse RVR Abweichung vom Basisjahr in Mio. Euro 2014 bis 2024



Basisjahr 2014; Ist-Werte bis 2019, ab 2020 Plan-Daten

Der Verlauf der bereinigten Jahresergebnisse ist ausgehend vom Basisjahr 2014 negativ. Dies gilt sowohl für die Ist-Jahre bis 2019 als auch für den weiteren Planungszeitraum bis 2024. Das bereinigte Jahresergebnis 2019 ist 19 Mio. Euro schlechter als 2014 und verschlechtert sich bis zum Jahr 2024 um weitere 15 Mio. Euro. Dies bedeutet anders ausgedrückt: Der Umlagebedarf steigt im Zeitraum 2014 bis 2024 um mehr als 30 Mio. Euro, von 50 Mio. Euro im Jahr 2014 auf fast 84 Mio. Euro im Jahr 2024.

In der letzten überörtlichen Prüfung im Jahr 2009 hatte die gpaNRW dem RVR empfohlen, alle Möglichkeiten zur Reduzierung seiner Aufwendungen auszuschöpfen. Im 2010 Jahr hatte der RVR daraufhin einen Arbeitskreis "Haushaltskonsolidierung" gegründet. Verschiedene Fachreferate haben hierin Konsolidierungsmöglichkeiten erörtert. In den Jahren 2011 und 2012 gab es zudem eine externe Untersuchung. Bei dieser standen aufbau- und ablauforganisatorische Prozesse im Fokus. Die hieraus gewonnenen Erkenntnisse hat der RVR nach eigenen Angaben allerdings nur unzureichend umgesetzt.

In Angriff genommen hatte der RVR u. a., seine verbundenen Unternehmen am Konsolidierungsprozess zu beteiligen. Erstmals seit dem Jahr 2013 erhält der RVR eine Gewinnausschüttung der Abfallentsorgungs-Gesellschaft Ruhrgebiet mbH. Neben der AGR schüttet inzwischen auch die Ruhrwind Herten GmbH regelmäßig an den Kernhaushalt aus. Im Betrachtungszeitraum 2014 bis 2019 sind die Finanzerträge von zwei auf insgesamt drei Mio. Euro gestiegen. In den Jahren 2020 und 2021 hat der RVR zudem eine Sonderausschüttung der AGR veranschlagt.

→ Empfehlung

Der RVR sollte auch künftig seine Beteiligungen in den Konsolidierungsprozess einbeziehen. Sofern dies wirtschaftlich vertretbar ist, sollten Gewinnabführungen an den Kernhaushalt Vorrang vor einer Stärkung der Eigenkapitalausstattung der Betriebe haben.

Nachhaltige Konsolidierungserfolge aus den Bemühungen des RVR erkennt die gpaNRW jedoch nicht. Lediglich in den Jahren 2014 bis 2016 konnte der RVR seinen Umlagebedarf auf einem gleichbleibenden Niveau halten. In den Jahren danach stieg der Umlagebedarf an. Auffällig ist insbesondere die Entwicklung vom Jahr 2016 zum Jahr 2017. Gegenüber 2016 hat sich das bereinigte Jahresergebnis 2017 um ca. acht Mio. Euro verschlechtert.

- Hiervon sind alleine drei Mio. Euro den Aufwendungen zuzurechnen, die der RVR für eine Standortmarketingkampagne aufbringt. Bis zum Jahr 2022 hat er für die Standortmarketingkampagne insgesamt 19 Mio. Euro veranschlagt.
- Ebenfalls zunehmende Bedeutung haben die Aufwendungen, die der RVR für die Instandsetzung der Großstandorte der Route der Industriekultur zu leisten hat. In einem öffentlich-rechtlichen Vertrag mit dem Land Nordrhein-Westfalen hat sich der RVR verpflichtet, in den Jahren 2017 bis 2027 insgesamt 39 Mio. Euro zur Verfügung zu stellen. Die Aufwendungen hierfür von durchschnittlich 3,9 Mio. Euro jährlich sind höher als die Aufwendungen, die der RVR bisher leisten musste. Bereits in den Jahren 2006 bis 2016 hatte der RVR eine vergleichbare vertragliche Verpflichtung von insgesamt 25 Mio. Euro erfüllt.

In den Ist-Jahren 2014 bis 2019 haben zudem folgende Entwicklungen dazu beitragen, dass der Umlagebedarf gestiegen ist:

- Die Personal- und Versorgungsaufwendungen sind von 21,0 Mio. Euro (2014) um 8,8 Mio. Euro auf 29,7 Mio. Euro (2019) gestiegen.
- Die Zuschüsse sind von 20,7 Mio. Euro (2014) um 7,8 Mio. Euro auf 28,5 Mio. Euro (2019) gestiegen: Zuschüsse hat der RVR insbesondere an die eigenbetriebsähnliche Einrichtung RVR Ruhr Grün, die Freizeitgesellschaften, die Business Metropole Ruhr GmbH sowie an die Ruhr Tourismus GmbH und die IGA Metropole Ruhr 2027 gGmbH geleistet.
- Die projektbezogenen Aufwendungen sind von 3,9 Mio. Euro (2014) um 3,5 Mio. Euro auf 7,4 Mio. Euro (2019) gestiegen: Hierbei handelte es sich insbesondere um folgende Projekte: Ruhr Games, Grüne Hauptstadt Essen 2017, Umbau der Emscher, Informations- und Motivationskampagne zur Direktwahl des Ruhrparlaments 2020, Wissens-Nacht Ruhr, 100 Jahre Ökologische Erneuerung, Routen der Innovationen, Informationssystem ruhrMobil, Maßnahmen Klimaschutzkonzept, Bauwerksmonitoring und nicht zuletzt das Jubiläum 100 Jahre RVR.

Auch die umfangreiche Investitionstätigkeit des RVR (vgl. Kapitel 1.3.6.2) wirkt sich erkennbar auf seine Ergebnisrechnungen aus. Zwar überlässt der RVR einen Teil der Radwege, die er baut, den Kommunen, über deren Gebiet die Wege verlaufen. Die Kommunen pflegen und unterhalten die Radwege eigenständig und tragen die anfallenden Kosten. Radwege, zu denen es (noch) keinen Besitzüberlassungsvertrag gibt, pflegt und unterhält jedoch der RVR auf eigene Kosten. Auch die Emscherpark-Radwege pflegt und unterhält der RVR. Hierfür erhält er vom Land Nordrhein-Westfalen eine 50 prozentige Kostenerstattung.

Neben den Unterhaltungsaufwendungen sind es die Aufwendungen aus der Abschreibung der Vermögensgegenstände, die den Haushalt des RVR zunehmend belasten.

Anteil der Netto-Ergebnisbelastung an der Verbandsumlage in Prozent 2014 bis 2019

Kennzahlen	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Abschreibungen auf das Anlagevermögen in Mio. Euro	4,85	5,87	6,11	6,05	6,05	6,29
Erträge aus der Auflösung von Sonderposten für Zuwendungen in Mio. Euro	2,97	3,45	3,36	3,32	3,34	3,38
Netto-Ergebnisbelastung in Mio. Euro	1,87	2,42	2,74	2,73	2,70	2,91
Verbandsumlage in Mio. Euro	50,72	52,03	54,67	58,66	64,39	67,42
Anteil der Netto-Ergebnisbelastung an der Verbandsumlage	3,70	4,65	5,02	4,65	4,20	4,32

Die Netto-Ergebnisbelastung ist im Betrachtungszeitraum um eine Mio. Euro gestiegen. Zudem stieg der Anteil der Netto-Ergebnisbelastung an der Verbandsumlage auf 4,32 Prozent. 2006 lag der Anteil noch bei 2,58 Prozent. Je höher der Anteil steigt, desto mehr verringert sich der Spielraum des RVR für neue Projekte.

→ Empfehlung

Die politischen Entscheidungsträger des RVR sollten bei der Planung seiner Investitionsmaßnahmen nicht nur die Finanzierung der Maßnahmen, sondern auch die künftigen aufwandswirksamen Haushaltsbelastungen im Blick halten.

Für das Jahr 2020 hatte der RVR insbesondere hohe Aufwendungen für die Informations- und Motivationskampagne zur Direktwahl des Ruhrparlaments sowie für das Jubiläum 100 Jahre RVR geplant. Hinzu kommen Aufwendungen für das Projekt Klimametropole RUHR 2022 und die Ruhr Games sowie Zuschüsse an die IGA Metropole Ruhr 2027 gGmbH. Die zwischenzeitlich geplante Verbesserung für das Jahr 2021 ist bedingt durch die wegfallenden Aufwendungen im Zusammenhang mit der ersten Direktwahl des Ruhrparlaments sowie für das Jubiläum 100 Jahre RVR. Weitere Ausführungen zur Entwicklung der Planergebnisse stehen in Kapitel 1.3.4.

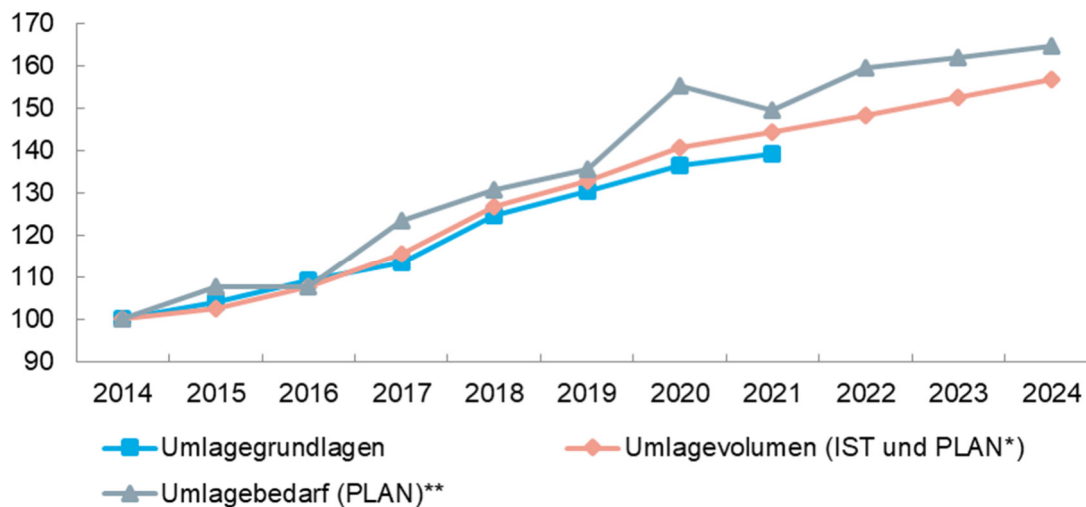
Und bereits in Kapitel 1.3.3 haben wir erläutert, dass die Jahresergebnisse des RVR im Zeitraum 2014 bis 2019 gegenüber der jeweiligen Haushaltsplanung insgesamt 26,5 Mio. Euro besser waren. Der RVR hatte die mit den jeweiligen Haushaltsplänen beschlossenen Ansätze nicht vollständig in Anspruch genommen. Er überträgt jedoch sehr viele nicht in Anspruch genommene Aufwendungen in Folgejahre, vgl. Kapitel 1.4.3. Insofern suggerieren die positiven Plan-Ist-Vergleiche Konsolidierungserfolge, die jedoch faktisch nicht auf gezielte Steuerungsleistungen oder Konsolidierungsbemühungen des RVR zurückzuführen sind.

Im Vergleich zu seinen Mitgliedskörperschaften ist der Spielraum des RVR, seine Ergebnisrechnung selbst zu gestalten, deutlich höher. Die Haushalte der kreisangehörigen Kommunen, der kreisfreien Städte und der Kreise sind überwiegend von Erträgen und Aufwendungen abhängig, die durch Aufgaben bestimmt sind, denen Bundes- und Landesgesetze zu Grunde liegen. Auf diese haben die Kommunen und Gemeindeverbände kaum Einfluss. Dennoch können sie, zumindest temporär, deutliche Konsolidierungserfolge verzeichnen. Die Aufgaben des RVR hingen-

gen resultieren überwiegend aus Projekten, deren Durchführung im Interesse der Verbandsversammlung bzw. der Mitgliedskörperschaften des RVR liegt. Der Umlagebedarf des RVR ließe sich also begrenzen, wenn dies Wille der politischen Entscheidungsträger des RVR wäre.

In der folgenden Darstellung zeigt die gpaNRW, wie sich der geplanten Umlagebedarfe des RVR, die tatsächlichen Umlagevolumen sowie die Umlagegrundlagen seiner Mitgliedskörperschaften ausgehend vom Basisjahr 2014 entwickeln:

Umlagegrundlagen, Umlagevolumen und Umlagebedarf Indexwerte in Prozent 2014 bis 2024; 2014 = Indexwert 100



* Ist-Umlagevolumen bis 2019, ab 2020 Verbandsumlage lt. Haushaltsplanung 2020/2021

** In der Tabelle 6 im Anhang steht, wie die gpaNRW den Umlagebedarf ermittelt hat. Für die Jahre 2022 und 2024 enthält die Berechnung die Werte der Fortschreibung der mittelfristigen Ergebnisplanung (Stand: August 2020).

Sowohl die geplanten Umlagebedarfe des RVR als auch seine Verbandsumlage steigen schneller als die Umlagegrundlagen seiner Mitgliedskörperschaften. Die Mitgliedskörperschaften werden also nicht nur in absoluter Höhe, sondern auch in Relation zu ihrer allgemeinen Finanzkraft in immer höheren Umfang durch die Finanzierung des RVR belastet.

→ Empfehlung

Die Verbandsversammlung, der Verbandsausschuss und die Regionaldirektorin sollten sich, damit der RVR seine Gestaltungsspielräume bewahren kann, über eine nachhaltige Finanzierung des RVR verständigen:

- Die politischen Entscheidungsträger sollten die auskömmliche Finanzierung des RVR sicherstellen. Seine Ausgleichsrücklage sollte der RVR nur zur Deckung ungeplanter Fehlbeträge in Anspruch nehmen.
- Gleichzeitig sollte der RVR seine Aufgaben effizient und effektiv erledigen. Er sollte, die allgemeinen Haushaltsgrundsätze Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit beachten und Rücksicht auf die Leistungsfähigkeit seiner Mitgliedskörperschaften nehmen. Konsolidierungsmöglichkeiten sollte er ausschöpfen.

1.4.2 Informationen zur Haushaltssituation

→ Feststellung

Aktuell ist der RVR noch immer nicht in der Lage, festgestellte Abschlussdaten des Vorjahres in die Steuerung des laufenden Haushaltsjahres sowie in die Haushaltsplanung des nächsten Jahres einzubeziehen. Sein jüngst eingeführtes Finanzcontrolling unterstützt den RVR jedoch bei der unterjährigen Mittelbewirtschaftung und der Haushaltsplanung. Sein Berichtswesen dient dem RVR als Grundlage, rechtzeitig Maßnahmen zu initiieren, wenn Ziele der Haushaltsplanung in Gefahr geraten.

Ein Gemeindeverband sollte stets über aktuelle Informationen zur Haushaltssituation verfügen. Die gpaNRW hält es daher für wichtig, dass Gemeindeverbände die Fristen für die Anzeige der Haushaltssatzung nach § 80 Abs. 5 S. 2 GO NRW sowie für die Aufstellung und Feststellung der Jahresabschlüsse (§ 95 Abs. 5 S. 2 GO NRW, § 96 Abs. 1 GO NRW) einhalten.

Unabhängig hiervon sollten die Führungskräfte eines Gemeindeverbandes für ihre jeweiligen Zuständigkeitsbereiche über den Stand der Haushaltsbewirtschaftung informiert sein. Darauf aufbauend sollten die einzelnen Organisationseinheiten der Direktorin bzw. dem Direktor und der Kämmerin bzw. dem Kämmerer über den jeweiligen Teilplan berichten. Zudem sollten sie über die voraussichtliche Entwicklung bis zum Ende des Haushaltsjahres informiert sein.

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

Den Haushaltsplan für die Jahre 2020/2021 hat die Verbandsversammlung des RVR im Dezember 2019 beschlossen. Damit hat der RVR die gesetzlich vorgegebene Frist des § 80 Abs. 5 GO NRW nicht eingehalten. Wichtiger als das Einhalten der gesetzlichen Frist ist der gpaNRW an dieser Stelle jedoch, dass der Verwaltung des RVR rechtzeitig zu Beginn des Haushaltsjahres verbindliche Zielvorgaben vorlagen, die ihr als Grundlage für die unterjährige Haushaltsbewirtschaftung und -steuerung dienen können.

Rechtzeitig vor Beginn des Jahres 2021 hat der RVR zudem seine mittelfristige Ergebnis- und Finanzplanung fortgeschrieben.

Seine Jahresabschlüsse stellt der RVR etwa mit einjähriger Verspätung auf. Die Verbandsversammlung hatte den Jahresabschluss 2017 im Juni 2019 und den Jahresabschluss 2018 erst im September 2020 festgestellt. Den Entwurf des Jahresabschlusses 2019 hat der RVR erst im Juni 2021 aufgestellt. Den Entwurf des Jahresabschlusses 2020 hat der RVR bis zum Redaktionsschluss dieses Berichtes noch nicht vorgelegt.

Schon in ihrer letzten überörtlichen Prüfung hatte die gpaNRW festgestellt, dass der RVR die gesetzlich festgelegten Fristen zur Erstellung der Jahresabschlüsse regelmäßig überschreitet. Inzwischen hat der RVR nach eigenen Angaben diesbezüglich jedoch organisatorische und personelle Maßnahmen ergriffen. Sein Ziel ist es, erstmals den Abschluss des Jahres 2021 fristgerecht aufzustellen.

Einen Entwicklungsschritt weiter ist der RVR bei der unterjährigen Steuerung seines Haushalts. Im Jahr 2020 hat er ein Berichtswesen etabliert. Zu den Stichtagen 30. Juni und 30. September erstellt das Referat Finanzmanagement nun unterjährig Controllingberichte. Hierin werden Informationen zum aktuellen Stand der Haushaltsbewirtschaftung sowie Prognosen der Organisationseinheiten zum Jahresende aufbereitet. Abweichungen zwischen PLAN und Prognose haben die einzelnen Referate in ihren Budgetberichten für Sach- und Personalkosten ausführlich zu erläutern. Adressaten der Berichte sind innerhalb der Verwaltung der Beigeordnete des Bereichs Wirtschaftsführung (Kämmerer) und die Verbandskonferenz sowie die politischen Gremien des RVR.

➔ **Empfehlung**

Der RVR sollte in seinem Finanzcontrolling neben den Abweichungen zwischen PLAN und IST auch die Abweichungen zwischen Prognose und IST im Rahmen der Jahresabschlusserstellung analysieren. Die Referate sollten nennenswerte Abweichungen erläutern. Die Erkenntnisse sollte der RVR bei der Haushaltsplanung sowie in der unterjährigen Fortschreibung seines Finanzcontrollings berücksichtigen.

Unabhängig hiervon ist das Finanzcontrolling des RVR aus Sicht der gpaNRW geeignet, um in einer Linie den Informationsfluss zum Stand und zur voraussichtlichen Entwicklung der Haushaltsbewirtschaftung zu gewährleisten: Von den Führungskräften der einzelnen Organisationsbereiche bis hin zur Regionaldirektorin und den politischen Gremien.

Die Controllingberichte geben den Entscheidungsträgern wertvolle Informationen, um rechtzeitig Maßnahmen ergreifen zu können, wenn Ziele der Haushaltsplanung in Gefahr geraten. So war der RVR zum Beispiel im Jahr 2020 in der Lage, frühzeitig auf die coronabedingte Mehraufwendungen, die durch die Liquiditätsbedarfe der Freizeitgesellschaften entstanden sind, zu reagieren. Der Kämmerer hatte zeitnah eine Bewirtschaftungsverfügung erlassen.

Der RVR entwickelt seine Instrumente zur Haushaltssteuerung weiter: Aktuell bildet die Haushaltsstruktur die organisatorische Struktur des Verbandes nach. Der RVR ist mit dieser Struktur nicht in der Lage, die Haushaltsansätze einem konkreten Projekt- und Leistungssteckbrief direkt zuzurechnen. Ab 2022 wird er auf eine projektbezogene Haushaltsstruktur umstellen. Künftig kann der RVR Kosten/ Aufwendungen seinen Strategiefeldern sowie den darunterliegenden Projekten direkt zuordnen und diese auswerten.

Nach erfolgreicher Überarbeitung der Haushaltsstruktur plant der RVR, zudem ein kennzahlen-gestütztes Steuerungssystem zu entwickeln. Einen kennzahlengestützten Controllingkreislauf umzusetzen, hatte die gpaNRW dem RVR schon in der letzten überörtlichen Prüfung empfohlen.

Bereits im Jahr 2013 hatte der RVR hingegen die Empfehlung umgesetzt, eine Kosten- und Leistungsrechnung (KLR) einzuführen. In den Jahren 2022 und 2023 plant der RVR nun, die KLR weiterzuentwickeln und die Kosten und Leistungen der eigenbetriebsähnlichen Einrichtung Ruhr Grün in die Gesamtsteuerung zu integrieren.

1.4.3 Ermächtigungsübertragungen

→ Feststellung

Der RVR überträgt im konsumtiven Bereich sehr viele Ermächtigungen ins Folgejahr. Im investiven Bereich überträgt er allerdings deutlich weniger Ermächtigungen als kreisangehörige und -freie Kommunen. Seine Auszahlungs- und Aufwandsermächtigungen schöpft der RVR regelmäßig nur zu sehr geringen Anteilen aus.

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

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

Ordentliche Aufwendungen RVR 2016 bis 2020

Kennzahl	2016	2017	2018	2019	2020
Haushaltsansatz in Mio. Euro	71,98	88,43	88,99	96,76	104,79
Ermächtigungsübertragungen in Mio. Euro	5,10	5,16	5,49	4,88	3,95
Ansatzerhöhungsgrad in Prozent	7,09	5,84	6,17	5,04	3,77
Fortgeschriebener Ansatz in Mio. Euro	77,08	93,60	94,48	101,63	108,74
Anteil der Ermächtigungsübertragungen am fortgeschriebenen Ansatz in Prozent	6,62	5,52	5,81	4,80	3,63
Ist-Ergebnis in Mio. Euro	68,50	83,74	83,41	92,20	k. A.
Grad der Inanspruchnahme fortgeschriebener Ansatz in Prozent	88,86	89,47	88,28	90,72	k. A.

Der **RVR** hat in den Jahren 2016 bis 2020 Aufwandsermächtigungen von durchschnittlich 4,9 Mio. Euro übertragen. Damit erhöhte er die Ansätze der jeweiligen Haushaltspläne um durchschnittlich ca. sechs Prozent.

Im Vergleich mit kreisangehörigen Kommunen und kreisfreien Städten überträgt der RVR deutlich mehr Aufwandsermächtigungen. Die Ansatzerhöhungsgrade und die Anteile der Ermächtigungsübertragungen an den fortgeschriebenen Ansätzen liegen bei den meisten kreisfreien Städten und sogar bei mehr als 75 Prozent der mittleren kreisangehörigen Kommunen regelmäßig unter einem Prozent. Das Maximum beträgt bei ihnen jeweils ca. drei Prozent. Die Werte des RVR liegen mit durchschnittlich über fünf Prozent zum Teil deutlich darüber.

An den Ermächtigungsübertragungen der Jahre 2016 bis 2018 von jeweils mehr als fünf Mio. Euro hatte jedes Mal ein Vorgang den größten Anteil. Den Ansatz für den Sonderzuschuss für die Verschmelzung der Freizeitgesellschaften von 2,6 Mio. Euro hatte der RVR erstmals im Haushaltsplan 2015 veranschlagt und schließlich bis ins Jahr 2018 übertragen.

Auch in das Jahr 2019 hatte der RVR konsumtive Mittel für die neu gegründete Freizeitgesellschaft Metropole Ruhr übertragen. Nicht in Anspruch genommene Mittel der Standortmarketingkampagne hat der RVR ebenfalls mehrfach übertragen.

Neben diesen Sachverhalten überträgt der RVR auch in vielen Einzelfällen Haushaltsansätze, um Aufwandsermächtigungen weiter in Anspruch nehmen zu können.

Seine konsumtiven Haushaltsansätze schöpfte der RVR dennoch regelmäßig nicht voller Höhe aus. In den Betrachtungsjahren nahm der RVR seine Aufwandsermächtigungen noch nicht einmal zu 90 Prozent in Anspruch. Die meisten kreisangehörigen und kreisfreien Städte erreichen einen Grad der Inanspruchnahme von 100 Prozent.

→ Empfehlung

Der RVR sollte seine Aufwendungen sowie seine Ein- und Auszahlungen realistischer planen.

Investive Auszahlungen RVR 2016 bis 2020

Kennzahl	2016	2017	2018	2019	2020
Haushaltsansatz in Mio. Euro	39,84	33,72	32,43	32,70	35,33
Ermächtigungsübertragungen in Mio. Euro	9,37	8,11	4,01	7,44	14,17
Ansatzerhöhungsgrad in Prozent	23,51	24,05	12,38	22,75	40,12
Fortgeschriebener Ansatz in Mio. Euro	49,21	41,82	36,44	40,14	49,50
Anteil der Ermächtigungsübertragungen am fortgeschriebenen Ansatz in Prozent	19,03	19,38	11,02	18,53	28,63
Ist-Ergebnis in Mio. Euro	9,45	8,82	9,68	13,20	k. A.
Grad der Inanspruchnahme fortgeschriebener Ansatz in Prozent	19,2	21,1	26,6	32,89	k. A.

Der RVR hat in den Jahren 2016 bis 2020 investive Auszahlungsermächtigungen von durchschnittlich 8,6 Mio. Euro übertragen. Damit hat er seine investiven Auszahlungsansätze der jeweiligen Haushaltspläne durchschnittlich um ca. ein Viertel erhöht. Anders als im konsumtiven Bereich ist dieser Wert damit deutlich niedriger als bei den meisten kreisangehörigen und -freien Kommunen. Diese weisen im Durchschnitt Werte zwischen 40 und 50 Prozent aus.

Seine Haushaltsermächtigungen für investive Auszahlungen schöpfte der RVR in den Betrachtungsjahren nur zu ca. einem Viertel aus. Dieser Wert ist wiederum deutlich niedriger als bei den meisten kreisangehörigen und -freien Kommunen, die im Durchschnitt ebenfalls Werte zwischen 40 und 50 Prozent erreichen.

Als Gründe für die geringe Inanspruchnahme der investiven Auszahlungsermächtigungen gibt der RVR mehrere Gründe an:

- Der RVR kann seine Haushaltssatzung erst veröffentlichen, wenn die Haushaltsverfügung der Kommunalaufsicht vorliegt. Das für den RVR zuständige Ministerium übermittelt die Haushaltsverfügung regelmäßig erst zur Jahresmitte. Bis dahin hat der RVR, die Vorgaben des § 82 GO NRW zur vorläufigen Haushaltsführung zu beachten. Dies führt mitunter dazu, dass der RVR vakante Stellen erst im Laufe des Haushaltsjahres besetzen

kann. Neue Aufgaben bzw. Maßnahmen kann er daher zum Teil erst mit Verspätung beginnen und erledigen.

- Fehlendes Personal ist auch ein Grund, der dazu führt, dass der RVR Projekte nicht im ursprünglichen Zeitplan abarbeiten kann.
- Für investive Maßnahmen beantragt der RVR in der Regel Fördermittel. Mit der Durchführung kann er jedoch erst beginnen, wenn die Förderzusage erteilt wurde. Auch aus diesem Grund können zeitliche Verschiebungen resultieren.

➔ **Empfehlung**

Der RVR sollte investive Auszahlungen nur dann in den Haushaltsplänen veranschlagen, wenn diese im Planungszeitraum voraussichtlich zu leisten sind. Soweit davon auszugehen ist, dass im Planungszeitraum nur Zahlungsverpflichtungen begründet werden, die in späteren Jahren zahlungswirksam werden, sollten diese als Verpflichtungsermächtigungen angemeldet werden. Zudem sollte der RVR bei der Veranschlagung von Ermächtigungen für Baumaßnahmen die Vorgaben des § 13 Abs. 2 KomHVO konsequent einhalten und insbesondere Bauzeitpläne vorlegen sowie die voraussichtlichen Jahresauszahlungen nachweisen.

Um die von ihm in den jeweiligen Haushaltsplänen veranschlagten investiven Auszahlungen leisten zu können, hat der RVR in allen Jahren des Betrachtungszeitraumes Kreditermächtigungen in ausreichender Höhe veranschlagt.

Grundsätze über Art, Dauer und Umfang der Ermächtigungsübertragungen, die der RVR gem. § 22 Abs. 1 KomHVO NRW zu regeln hat, hat die Verbandsversammlung erst im Oktober 2018 beschlossen. Zuvor hatte die Verbandsversammlung die Ermächtigungsübertragungen aus laufender Verwaltungstätigkeit direkt beschlossen, ohne dass hierfür eine grundsätzliche Regelung bestand.

In seinen Grundsätzen nach § 22 KomHVO hat der RVR u. a. das Verfahren für die Übertragung von Haushaltsermächtigungen geregelt. Ebenfalls enthalten ist der Grundsatz, dass Ermächtigungen für Aufwendungen und Auszahlungen mit dem Ende des Haushaltsjahres entfallen. In begründeten Ausnahmefällen ist die Übertragung ins Folgejahr jedoch möglich.

In folgenden Punkten könnte der RVR seine Grundsätze über Art, Dauer und Umfang der Ermächtigungsübertragungen restriktiver formulieren:

- Ermächtigungsübertragungen sind nur zulässig, wenn eine Maßnahme bereits begonnen wurde und wenn der Auftrag für die Lieferung/ Leistung noch im abgelaufenen Haushaltsjahr erteilt wurde.
- Eine Übertragung von nicht in Anspruch genommenen Ermächtigungen ist nur zulässig, soweit die Durchführung oder Fortsetzung der Maßnahme im Folgejahr haushaltswirtschaftlich verträglich, im Rahmen der Aufgabenerfüllung des RVR sachlich notwendig und erforderlich ist.
- Bei einer längeren Verzögerung vorgesehener, aber nicht begonnener Investitionen ist eine Neuveranschlagung der betroffenen Auszahlungsermächtigungen vorzunehmen.
- Die mittelbewirtschaftende Stelle hat mit der Beantragung der Ermächtigungsübertragung bestätigende Unterlagen (wie z. B. Aufträge) vorzulegen.

- Das Referat 6 hat darauf zu achten, dass in der Liquiditätsplanung die genehmigten Ermächtigungsübertragungen berücksichtigt werden.
- Die Übertragungen der Verbandsversammlung zur Kenntnis zu geben sind.

➔ **Empfehlung**

Der RVR sollte seine Grundsätze über Art, Dauer und Umfang der Ermächtigungsübertragungen restriktiver formulieren und die Regelungen künftig konsequent umsetzen.

1.4.4 Kredit- und Anlagemanagement

1.4.4.1 Kreditmanagement

➔ **Feststellung**

Der RVR praktiziert ein klassisches, konservativ ausgerichtetes Kreditmanagement. Hierfür hat er keine strategischen Ziele festgelegt. Einen konkreten Handlungsrahmen hat der RVR für sein Kreditmanagement nicht gesetzt. Die gpaNRW sieht daher Möglichkeiten, die der RVR nutzen sollte, um die Steuerung seines Kreditmanagements zu verbessern.

Ein Gemeindeverband sollte einen klar definierten Handlungsrahmen für die Aufnahme von Krediten haben. Strategische Festlegungen sollten die Steuerung unterstützen. Dabei sollte ein Gemeindeverband haushaltswirtschaftliche Risiken im Blick haben, die sich aus dem Kreditportfolio ergeben könnten.

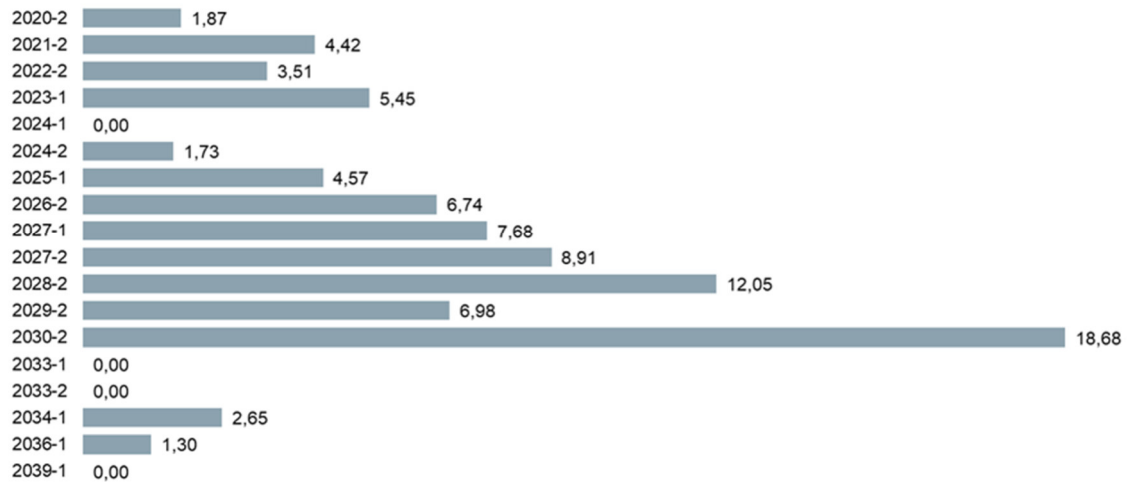
Der **RVR** schließt ausschließlich Annuitäten- und/ oder Festzinsdarlehen ab. In seinem Kreditportfolio finden sich daher weder Derivate noch Fremdwährungskredite. Der RVR hatte zum 31. Dezember 2020 28 Kreditverträge mit einer Restschuld von 131 Mio. Euro im Bestand. Der anhand der Restschuld gewichtete Durchschnittszinssatz der Kredite beträgt 1,07 Prozent.

Als variabel verzinsten Darlehen definiert die gpaNRW Kredite, deren Restlaufzeit kleiner ein Jahr ist. Darlehen mit einem „variablen“ Zins hatten beim RVR Ende 2020 insofern einen Anteil von ca. fünf Prozent am Kreditvolumen insgesamt.

Die gpaNRW hat betrachtet, inwieweit die Zinsauszahlungen oder Zinsaufwendungen im Planungszeitraum bis 2024 ungewiss sind. Zinsauszahlungen oder Zinsaufwendungen sind ungewiss, wenn die Zinsbindungsfrist in diesem Zeitraum abläuft.

Die folgende Grafik zeigt die Höhe der Restschuld von Krediten, deren Zinsbindung im jeweiligen Halbjahr endet.

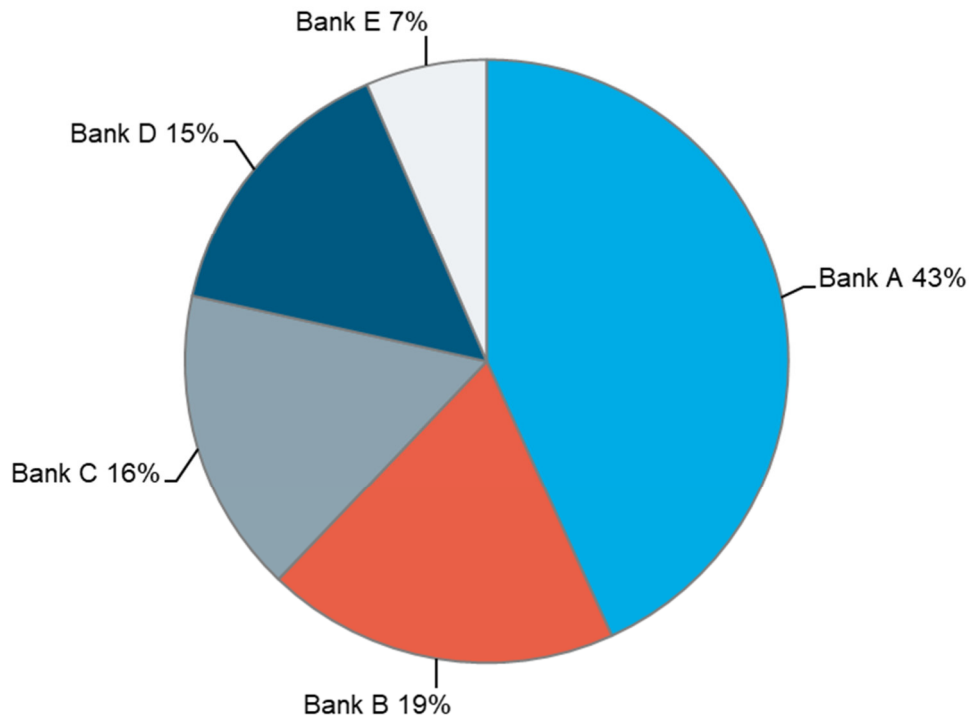
Restschuld bei Zinsbindungsende je Halbjahr in Mio. Euro (Stand 31. Dezember 2020)



Im aktuellen Jahr 2021 summiert sich das Volumen von Krediten, für die der RVR eine neue Zinsvereinbarung treffen müsste, auf 6,3 Mio. Euro. Bis Ende 2024 steigt der Betrag auf 17 Mio. Euro. Die Darstellung macht zudem deutlich, dass im Zeitraum zweites Halbjahr 2026 bis Ende 2030 das Volumen von Zinsanpassungen überdurchschnittlich hoch ist. Insbesondere auf das zweite Halbjahr 2028 und das zweite Halbjahr 2030 konzentrieren sich hohe Anteile des Portfolios, die zum gleichen Zeitpunkt zur Umschuldung anstehen.

Seine Darlehensverträge hat der RVR bei fünf Kreditinstituten abgeschlossen. 43 Prozent seiner Kreditverbindlichkeiten am 31. Dezember 2020 schuldet der RVR einem Institut. Die folgende Grafik zeigt, wie sich die Restschuld auf die verschiedenen Darlehensgeber verteilt:

Anteil der Darlehensgeber an der Restschuld in Prozent am 31. Dezember 2020



Bevor der RVR einen Kreditvertrag eingeht, holt er Angebote bei mehreren Banken sowie über eine Kreditvergabeplattform ein. Die Anfragen enthalten verschiedene Alternativen hinsichtlich Zinsbindungsdauern und Laufzeit. Die Übersicht über alle Rückmeldungen und die eingegangenen Angebote bildet die Entscheidungsgrundlage für den Kämmerer. Ist der Kämmerer verhindert, entscheidet die Regionaldirektorin über die Aufnahme von Krediten. Die einzelnen Verfahrensschritte werden personell nicht voneinander abgegrenzt. In Anlehnung an die MaRisk (Mindestanforderungen an das Risikomanagement) der BaFin sollten bestimmte Arbeiten nicht in Personalunion (Funktionstrennung) wahrgenommen werden²¹.

→ Empfehlung

Der RVR sollte prüfen, inwieweit die Trennung bestimmter Tätigkeiten in seinem Kreditmanagement geboten und organisatorisch sinnvoll umsetzbar ist.

Der RVR hat keine Dienstanweisung und damit keine strategischen Festlegungen für sein Kreditmanagement. Die gpaNRW hält es unabhängig von den eingesetzten Instrumenten für geboten, dass sich der RVR einen verbindlichen Handlungsrahmen setzt. Dies kann über eine Dienstanweisung erfolgen.

²¹ In Anlehnung an die MaRisk (Mindestanforderungen an das Risikomanagement) der BaFin. Die KGSt empfiehlt eine Funktionstrennung in die Bereiche Handel, Abwicklung und Kontrolle sowie Controlling. Siehe KGSt-Bericht Nr. 7/2014, Management und Risikosteuerung kommunaler Schulden. Die KGSt lehnt diese Empfehlung an die „Mindestanforderungen an das Risikomanagement“, die die Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht veröffentlicht hat. Rundschreiben 09/2017: https://www.bafin.de/SharedDocs/Veroeffentlichungen/DE/Rundschreiben/2017/rs_1709_marisk_ba.html?sessionId=07F176384BE3D6A3081B58DDED849942.2_cid500?nn=9450904

➔ **Empfehlung**

Der RVR sollte sich einen verbindlichen Handlungsrahmen für sein Kreditmanagement setzen. Er könnte z. B. in einer Dienstanweisung neben strategischen Zielen Regelungen über Zuständigkeiten, zum Verfahren, zum zulässigen Umfang von Kreditgeschäften sowie zur Portfolio- und Zinsbindungsstruktur festschreiben.

Die Festlegung von Zielen ist Voraussetzung für die Steuerung des Kreditmanagements. Ausgangspunkt für die Aufnahme eines Kredites ist jedoch die Ermittlung des konkreten Kreditbedarfs. In Kapitel 1.3.6.1.2 steht, dass der RVR in der Vergangenheit Kredite über Bedarf aufgenommen hat. Dies lag daran, dass der RVR seinen Kreditbedarf vorrangig anhand der Differenz von investiven Auszahlungen und investiven Einzahlungen ermittelt. D. h. er hat Kredite ungeachtet des Liquiditätsbestandes aufgenommen.

➔ **Empfehlung**

Vor der Aufnahme eines Kredites hat der RVR die Grundsätze der Finanzmittelbeschaffung zu beachten. Konkrete Kreditbedarfe sollte der RVR über seine Liquiditätsplanung ermitteln.

Der RVR ist auf „Knopfdruck“ in der Lage, Auskunft über sein Kreditportfolio zu geben. Über seine Darlehensverwaltungssoftware hält er die wesentlichen Informationen vor und deren Entwicklung im Blick. Nicht systematisch im Blick hat der RVR hingegen Risiken. D. h. er identifiziert, bewertet und überwacht mögliche Risiken nicht.

Zinsänderungsrisiken im mittelfristigen Planungszeitraum versucht der RVR zwar über Erfahrungswerte und Sicherheitsaufschläge in der Haushaltsplanung zu begegnen. Mit Klumpen- oder Konzentrationsrisiken, die bestehen können, wenn hohe Anteile des Portfolios zum gleichen Zeitpunkt zur Umschuldung anstehen oder viele Kredite bei einem Darlehensgeber bestehen, beschäftigt sich der RVR bisher nicht systematisch. Gleiches gilt für organisatorische Risiken. Organisatorische Risiken könnten beispielsweise bestehen, wenn die Vertretung nicht gesichert ist, das eingesetzte Personal nicht über die notwendigen Sachkenntnisse verfügt, das Vier-Augen-Prinzip oder die Funktionstrennung nicht eingehalten werden.

➔ **Empfehlung**

Der RVR sollte sich mit den Risiken, die mit dem Kreditmanagement in Verbindung stehen können, systematisch auseinandersetzen. Er sollte seine Risiken individuell identifizieren und bewerten. Darauf aufbauend sollte er entscheiden, ob und wie er einzelne Risiken minimiert und inwieweit er insgesamt eine Risikovorsorge trifft.

Informationen über den Umgang mit Risiken könnte der RVR in sein Berichtswesen integrieren. Dies gilt auch insgesamt für das Kreditmanagement. Hierüber berichtet der RVR bisher nicht.

Eine Berichterstattung ist nicht nur abhängig vom Kreditvolumen, der Anzahl der Verträge und Darlehensgeber. Controllingberichte sollten auch Bezug zur Strategie, zur Zielsetzung und Zielerreichung, zum Handlungsrahmen und zu wesentlichen Erkenntnissen eines Soll-Ist-Vergleichs haben.

➔ **Empfehlung**

Der RVR sollte in seinem Berichtswesen Bezug auf sein Kreditmanagement nehmen. Voraussetzung hierfür ist, dass er die vorstehenden Handlungsempfehlungen umsetzt und bei den getroffenen Kreditentscheidungen dokumentiert, dass die Regelungen eingehalten werden.

1.4.4.2 Anlagemanagement

➔ Feststellung

Der RVR hält überschüssige Finanzmittel auf seinen Geschäftskonten. Verfügbarkeit und Sicherheit haben für ihn bei der Anlage von Geld oberste Priorität. Hierfür hat der RVR jedoch keine verbindliche strategische Festlegung z. B. in Form einer Anlagerichtlinie. Die gpaNRW sieht Möglichkeiten, die der RVR nutzen sollte, um sein Anlagemanagement zu verbessern.

Ein Gemeindeverband sollte einen klar definierten Handlungsrahmen für Geld- bzw. Kapitalanlagen haben. Strategische Festlegungen sollten die Steuerung unterstützen, dabei sollte ein Gemeindeverband haushaltswirtschaftliche Risiken im Blick haben, die sich aus den Anlageformen ergeben könnten.

Der **RVR** hat bis zum 31. Dezember 2018 liquide Mittel von mehr als 25 Mio. Euro angesammelt (vgl. Kapitel 1.3.6.1.2). Der Bestand an liquiden Mittel betrug zum 31. Dezember 2020 noch immer knapp 19 Mio. Euro. Von den 19 Mio. Euro hat der RVR rund zwölf Mio. Euro so angelegt, dass er keine Verwarentgelte zu zahlen hat. Der Wert von Wertpapieren des Anlagevermögens belief sich in der Schlussbilanz 2018 auf 0,4 Mio. Euro. Der RVR hält einige Anteile am Kommunalen Versorgungsrücklagen Fonds (KVR-Fonds).

Da der RVR seine Liquiditätsbestände nur auf seinen Geschäftskonten und dort ohne zeitliche Bindung „anlegt“, hält er es bisher nicht für notwendig strategische Ziele und einen eigenen Anlagerahmen festzulegen. Eine Anlagerichtlinie hat der RVR nicht. Bisher orientiert er sich an der Maxime „sicher und jederzeit verfügbar“. Mit Blick auf zu zahlende Verwarentgelte oder negativ Zinsen sollte der RVR seine strategischen Ziele jedoch konkretisieren und fixieren.

➔ Empfehlung

Der RVR sollte sich für sein Anlagemanagement einen verbindlichen Handlungsrahmen setzen. Er könnte z. B. in einer Anlagerichtlinie strategische Anlageziele, zulässige Anlageklassen und -formen, Anlagegrenzen sowie Verantwortlichkeiten, Entscheidungsbefugnisse, Verfahren für die Kapitalanlage und Vorgaben für die Berichterstattung regeln.

Der RVR hat die Höhe der von ihm benötigten Kassenliquidität bisher nicht definiert. Mit benötigter Kassenliquidität sind liquide Mittel gemeint, die zur Sicherung der Liquidität und zur Zahlungsabwicklung mindestens benötigt werden. Lässt die Liquiditätsplanung des RVR erkennen, dass überschüssige Finanzmittel vorhanden sind, könnte er diese anlegen.

Da der RVR jedoch immer wieder Auszahlungen tätigen muss, die in seiner Liquiditätsplanung nicht berücksichtigt waren, verhält er sich sehr zurückhaltend bei der Anlage von Liquiditätsbeständen.

➔ Empfehlung

Der RVR sollte seine Liquiditätsplanung optimieren und einen Liquiditätsgrenze festlegen, ab der eine Geldanlage möglich ist. Der RVR sollte die Aspekte Liquiditätssicherung und Wirtschaftlichkeit sorgsam abwägen.

Durch seine sicherheitsbewusste Vorgehensweise bestand für den RVR bisher keine Veranlassung, sich systematisch mit möglichen Risiken von Kapitalanlagen auseinander zu setzen. Insofern hat der RVR auch nicht dokumentiert, dass die möglichen Risiken der von ihm gewählten

Kapitalanlagen begrenzt und beherrschbar sind. Diese Anforderung stellt ein Runderlass des Ministeriums für Inneres und Kommunales²².

Der Erlass fordert u. a. auch eine sachgerechte Kontrolle und Überwachung der Anlage von Kapital ein. Dies gilt ebenso, wenn der RVR einen Dritten mit der Anlage von Kapital beauftragt. Die Berichterstattung hierüber sollte der RVR ebenfalls in angemessenen Umfang in sein Berichtswesen aufnehmen.

1.4.5 Fördermittelmanagement

Fördermittel erweitern den Handlungs- und Entscheidungsspielraum eines Gemeindeverbandes. Ein gezielter Einsatz von Fördermitteln leistet einen positiven Beitrag zur Haushaltssituation. Ein Gemeindeverband kann mit Fördermitteln Investitionen auch bei einer angespannten Haushaltslage realisieren und seinen Eigenanteil mindern. Dazu muss er erfolgreich Fördermittel akquirieren und Rückforderungen von Fördermitteln vermeiden.

1.4.5.1 Fördermittelakquise

→ Feststellung

Der RVR hat bislang keine strategischen Vorgaben zur Fördermittelakquise. Einen zentralen und vollständigen Überblick über seine Förderprogramme und Fördermöglichkeiten hat er ebenfalls nicht. Die Fördermittelrecherche erfolgt dezentral. Der RVR nutzt hierbei verschiedene Quellen und Kontakte.

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

Der RVR hat bislang keine strategischen Vorgaben, die eine standardisierte Akquise von Fördermitteln vorsieht und zudem für alle Organisationseinheiten gelten.

Strategische Vorgaben räumen der Fördermittelakquise eine größere Bedeutung ein und schaffen Verbindlichkeit. Insofern ist das Vorhaben des RVR zielführend, eine Dienstanweisung zu erlassen. Erste Ideen hierzu haben die Referate Zentrale Dienste, Recht und Finanzmanagement ausgetauscht. Die Dienstanweisung soll im Laufe des Jahres 2021 erstellt sein und in Kraft treten.

→ Empfehlung

Der RVR sollte, wie von ihm vorgesehen, eine Richtlinie erlassen, in der er strategische Zielvorgaben zum Fördermittelmanagement formuliert.

²² RdErl. 34 - 48.01.01/16 - 416/12 v. 11. Dezember 2012 (Anlage von Kapital durch Gemeinden und Gemeindeverbände (Kommunale Kapitalanlagen))

Auf operativer Ebene kann eine Dienstanweisung helfen, die strategische Zielvorgabe umzusetzen. Die vom RVR geplante Dienstanweisung sollte daher mindestens auf folgende Inhalte eingehen:

- Pflicht zur Fördermittelrecherche bei der Planung einer Maßnahme nebst Dokumentation.
- Vorhalten einer zentralen Datei über alle potenziell förderfähigen Maßnahmen.
- Notwendige Interaktionen mit anderen Fachreferaten (z. B. Finanzmanagement).
- Regelungen zu standardisierten Verfahrensschritten bei der Fördermittelbewirtschaftung, um das Rückforderungsrisiko zu reduzieren.

Der RVR akquiriert Fördermittel fast ausschließlich dezentral:

- Einen zentralen Überblick über Förderprogramme und Fördermöglichkeiten hat der RVR nicht. Die Fachexpertise hierfür hält er in den einzelnen Fachreferaten vor. Insofern erfolgt die Recherche dezentral. Die Fachreferate recherchieren in bekannten Quellen des Landes und des Bundes. Sie sind darüber hinaus in E-Mailverteilern von Bundes- und Landesbehörden registriert und haben direkte Kontakte zu Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern bewilligender Behörden. Zudem nutzen die Referate fachliche Netzwerke und Informationen der kommunalen Spitzenverbände. Zwischen den einzelnen Referaten gibt es einen Informationsaustausch.
- Auch hinsichtlich der konkreten Akquise ist der RVR überwiegend dezentral organisiert.
- Einzelne Aufgaben werden jedoch zentral wahrgenommen. So informiert zum Beispiel das Referat Europäische und regionale Netzwerke Ruhr andere Fachreferate über Förderzugänge und berät zu Förderprogrammen auf europäischer Ebene. Das Referat bietet allerdings keine Antragsberatung.
- Eine externe Beratung nutzt nur das Referat Klima und Umweltschutz bei komplexen Förderprogrammen.

Da vertiefte Fachkenntnisse erforderlich sind, stellen die Fachreferate ihre Förderanträge selbst.

Ohne zentralen Überblick über alle Maßnahmen läuft der RVR Gefahr, Fördermaßnahmen bei Bedarf nicht kombinieren zu können. Eine Förderfähigkeit kann ggf. erst durch die Kombination von Maßnahmen erzielt werden.

➔ **Empfehlung**

Der RVR sollte auch an zentraler Stelle einen umfassenden Überblick über alle möglichen Förderprojekte und Förderprogramme haben. Dieser könnte, wie vom RVR geplant, durch die Dienstanweisung Fördermittelmanagement geregelt werden.

1.4.5.2 Fördermittelbewirtschaftung und förderbezogenes Controlling

➔ Feststellung

Die Bewirtschaftung der Fördermittel sowie das förderbezogene Controlling sind dezentral organisiert. Ein eigenes Fördermittelberichtswesen hat der RVR nicht. Die Fördermittelbewirtschaftung kann er noch weiterentwickeln.

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

Beim **RVR** bewirtschaften inzwischen zahlreiche Stellen Fördermittel. Die einzelnen Referate sind dafür verantwortlich, dass Auflagen und Bedingungen aus den Förderbescheiden eingehalten werden. Noch bis zum Jahr 2020 hat das Referat Liegenschaften und Hochbau bestimmte Förderungen federführend betreut. Seit dem Jahr 2020 hat der RVR diese Aufgaben dezentralisiert.

Einen zentralen Überblick über alle Fördermittelbescheide und die in diesen Bescheiden getroffenen Regelungen hat der RVR bisher nicht. Eine zentrale Datei oder Datenbank würde die fristgemäße Abwicklung der Förderbestimmungen und einen personenunabhängigen Wissensstand zu den Förderprojekten erleichtern. Die gpaNRW begrüßt daher, das Vorhaben des RVR, ein zentrales Förderregister einzurichten, in das sämtliche Anträge und Fördermittelbescheide eingestellt werden sollen.

➔ Empfehlung

Der RVR sollte ein Förderregister einrichten, in der er die wesentlichen Informationen aller investiven und konsumtiven Förderprojekte ab dem Planungszeitpunkt einpflegt.

Die zentrale Datei sollte folgende Mindestinhalte haben:

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

Insbesondere die Referate Recht und Finanzmanagement haben Interesse an einem zentralen Überblick. Insofern soll das Referat Finanzmanagement hierfür zuständig werden. Der RVR beabsichtigt zudem, den Aufbau des zentralen Überblicks mit einem zentralen Vertragsmanagement zu koppeln. Über den Aufbau eines zentralen Fördermittelregisters beabsichtigt der RVR auch, die Zweckbindungsfristen künftig systematisch im Blick zu halten.

Die Dokumentation der Fördermittelbewirtschaftung obliegt den jeweiligen Referaten. Dort werden Anträge, Förderbescheide, Zwischenberichte und Endberichte dokumentiert. Die Dokumentation erfolgt in der Regel entsprechend der Bestimmungen des Förderbescheides.

Fördergelder musste der RVR in der Vergangenheit in Einzelfällen zurückzahlen. Dies lag in der Regel an Verstößen gegen das Vergaberecht.

Ein Fördercontrolling sollte eine sachgerechte Steuerung der Förderprojekte unterstützen. Hierüber könnte der RVR geeignete Steuerungsmaßnahmen einleiten, um das Förderziel zu erreichen und die ordnungsgemäße Abwicklung der Fördermaßnahme sicherzustellen.

Der RVR hat einzelne Controllingelemente ebenfalls dezentral organisiert. Die jeweiligen Referate sind hierfür zuständig. Ein Berichtswesen ist in den Fachreferaten in Ansätzen vorhanden. Ein zentrales Fördercontrolling mit Berichtswesen bzw. Vorgaben, wie dieses einheitlich wahrzunehmen ist, hat der RVR jedoch nicht. Im Rahmen des allgemeinen Berichtswesens (vgl. Kapitel 1.4.2.) bereitet das Referat Finanzmanagement verschiedene Informationen hierzu für die Verbandskonferenz sowie den Verbandsausschuss auf.

➔ **Empfehlung**

Der RVR sollte einheitliche Vorgaben für das Fördercontrolling formulieren und – soweit nicht bereits praktiziert – Entscheidungsträger wie Verwaltungsleitung, Politik und Fördergeber regelmäßig über den Stand der abgeschlossenen, laufenden und geplanten Fördermaßnahmen informieren.

1.5 Anlage: Ergänzende Tabellen

Tabelle 1: Zusammenstellung der Feststellungen und Empfehlungen der gpaNRW zur überörtlichen Prüfung 2021 - Haushaltssteuerung

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
Haushaltssteuerung					
F1	Der RVR hat deutlich höhere Einfluss- und Gestaltungsmöglichkeiten auf die eigene Haushaltssituation als seine Mitgliedskörperschaften. Konsolidierungserfolge, die eine nachhaltig entlastende Wirkung auf den Umlagebedarf des RVR hatten, hat die gpaNRW jedoch nicht festgestellt. Im Gegenteil: Die Finanzierung von Projekten, Zuschüsse an die eigenen Beteiligungen sowie die Folgekosten der Investitionstätigkeit des RVR belasten seine Ergebnisrechnung zunehmend. Der Umlagebedarf des RVR steigt nicht nur in absoluter Höhe, sondern auch stärker als allgemeine Finanzausstattung seiner Mitgliedskörperschaften. Der Umlagebedarf des RVR ließe sich begrenzen, wenn dies Wille der politischen Entscheidungsträger des RVR wäre.	61	E1.1	Der RVR sollte auch künftig seine Beteiligungen in den Konsolidierungsprozess einbeziehen. Sofern dies wirtschaftlich vertretbar ist, sollten Gewinnabführungen an den Kernhaushalt Vorrang vor einer Stärkung der Eigenkapitalausstattung der Betriebe haben.	62
			E1.2	Die politischen Entscheidungsträger des RVR sollte bei der Planung seiner Investitionsmaßnahmen nicht nur die Finanzierung der Maßnahmen, sondern auch die künftigen aufwandswirksamen Haushaltsbelastungen im Blick halten.	64
			E1.3	Die Verbandsversammlung, der Verbandsausschuss und die Regionaldirektorin sollten sich, damit der RVR seine Gestaltungsspielräume bewahren kann, über eine nachhaltige Finanzierung des RVR verständigen:	65
F2	Aktuell ist der RVR noch immer nicht in der Lage, festgestellte Abschlussdaten des Vorjahres in die Steuerung des laufenden Haushaltsjahres sowie in die Haushaltsplanung des nächsten Jahres einzubeziehen. Sein jüngst eingeführtes Finanzcontrolling unterstützt den RVR jedoch bei der unterjährigen Mittelbewirtschaftung und der Haushaltsplanung. Sein Berichtswesen dient dem RVR als Grundlage, rechtzeitig Maßnahmen zu initiieren, wenn Ziele der Haushaltsplanung in Gefahr geraten.	66	E2	Der RVR sollte in seinem Finanzcontrolling neben den Abweichungen zwischen PLAN und IST auch die Abweichungen zwischen Prognose und IST im Rahmen der Jahresabschlusserstellung analysieren. Die Referate sollten nennenswerte Abweichungen erläutern. Die Erkenntnisse sollte der RVR bei der Haushaltsplanung sowie in der unterjährigen Fortschreibung seines Finanzcontrollings berücksichtigen.	67

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
F3	Der RVR überträgt im konsumtiven Bereich sehr viele Ermächtigungen ins Folgejahr. Im investiven Bereich überträgt er allerdings deutlich weniger Ermächtigungen als kreisangehörige und -freie Kommunen. Seine Auszahlungs- und Aufwandsermächtigungen schöpft der RVR regelmäßig nur zu sehr geringen Anteilen aus.	68	E3.1	Der RVR sollte seine Aufwendungen sowie seine Ein- und Auszahlungen realistischer planen.	69
			E3.2	Der RVR sollte investive Auszahlungen nur dann in den Haushaltsplänen veranschlagen, wenn diese im Planungszeitraum voraussichtlich zu leisten sind. Soweit davon auszugehen ist, dass im Planungszeitraum nur Zahlungsverpflichtungen begründet werden, die in späteren Jahren zahlungswirksam werden, sollten diese als Verpflichtungsermächtigungen angemeldet werden. Zudem sollte der RVR bei der Veranschlagung von Ermächtigungen für Baumaßnahmen die Vorgaben des § 13 Abs. 2 KomHVO konsequent einhalten und insbesondere Bauzeitpläne vorlegen sowie die voraussichtlichen Jahresauszahlungen nachweisen.	70
			E3.3	Der RVR sollte seine Grundsätze über Art, Dauer und Umfang der Ermächtigungsübertragungen restriktiver formulieren und die Regelungen künftig konsequent umsetzen.	71
F4	Der RVR praktiziert ein klassisches, konservativ ausgerichtetes Kreditmanagement. Hierfür hat er keine strategischen Ziele festgelegt. Einen konkreten Handlungsrahmen hat der RVR für sein Kreditmanagement nicht gesetzt. Die gpaNRW sieht daher Möglichkeiten, die der RVR nutzen sollte, um die Steuerung seines Kreditmanagements zu verbessern.	71	E4.1	Der RVR sollte prüfen, inwieweit die Trennung bestimmter Tätigkeiten in seinem Kreditmanagement geboten und organisatorisch sinnvoll umsetzbar ist.	73
			E4.2	Der RVR sollte sich einen verbindlichen Handlungsrahmen für sein Kreditmanagement setzen. Er könnte z. B. in einer Dienstanweisung neben strategischen Zielen Regelungen über Zuständigkeiten, zum Verfahren, zum zulässigen Umfang von Kreditgeschäften sowie zur Portfolio- und Zinsbindungsstruktur festschreiben.	74
			E4.3	Vor der Aufnahme eines Kredites hat der RVR die Grundsätze der Finanzmittelbeschaffung zu beachten. Konkrete Kreditbedarfe sollte der RVR über seine Liquiditätsplanung ermitteln.	74
			E4.4	Der RVR sollte sich mit den Risiken, die mit dem Kreditmanagement in Verbindung stehen können, systematisch auseinandersetzen. Er sollte seine Risiken individuell identifizieren und bewerten. Darauf aufbauend	74

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
				sollte er entscheiden, ob und wie er einzelne Risiken minimiert und inwieweit er insgesamt eine Risikovorsorge trifft.	
			E4.5	Der RVR sollte in seinem Berichtswesen Bezug auf sein Kreditmanagement nehmen. Voraussetzung hierfür ist, dass er die vorstehenden Handlungsempfehlungen umsetzt und nachhält, inwieweit Regelungen und Festlegungen eingehalten werden.	74
F5	Der RVR hält überschüssige Finanzmittel auf seinen Geschäftskonten. Verfügbarkeit und Sicherheit haben für ihn bei der Anlage von Geld oberste Priorität. Hierfür hat der RVR jedoch keine verbindliche strategische Festlegung z. B. in Form einer Anlagerichtlinie. Die gpaNRW sieht Möglichkeiten, die der RVR nutzen sollte, um sein Anlagemanagement zu verbessern.	75	E5.1	Der RVR sollte sich für sein Anlagemanagement einen verbindlichen Handlungsrahmen setzen. Er könnte z. B. in einer Anlagerichtlinie strategische Anlageziele, zulässige Anlageklassen und -formen, Anlagegrenzen sowie Verantwortlichkeiten, Entscheidungsbefugnisse, Verfahren für die Kapitalanlage und Vorgaben für die Berichterstattung regeln.	75
			E5.2	Der RVR sollte seine Liquiditätsplanung optimieren und einen Liquiditätsgrenze festlegen, ab der eine Geldanlage möglich ist. Der RVR sollte die Aspekte Liquiditätssicherung und Wirtschaftlichkeit sorgsam abwägen.	75
F6	Der RVR hat bislang keine strategischen Vorgaben zur Fördermittelakquise. Einen zentralen und vollständigen Überblick über seine Förderprogramme und Fördermöglichkeiten hat er ebenfalls nicht. Die Fördermittelrecherche erfolgt dezentral. Der RVR nutzt hierbei verschiedene Quellen und Kontakte.	76	E6.1	Der RVR sollte, wie von ihm vorgesehen, eine Richtlinie erlassen, in der er strategische Zielvorgaben zum Fördermittelmanagement formuliert.	76
			E6.2	Der RVR sollte auch an zentraler Stelle einen umfassenden Überblick über alle möglichen Förderprojekte und Förderprogramme haben. Dieser könnte, wie vom RVR geplant, durch die Dienstanweisung Fördermittelmanagement geregelt werden.	77
F7	Die Bewirtschaftung der Fördermittel sowie das förderbezogene Controlling sind dezentral organisiert. Ein eigenes Fördermittelberichtswesen hat der RVR nicht. Die Fördermittelbewirtschaftung kann er noch weiterentwickeln.	78	E7.1	Der RVR sollte ein Förderregister einrichten, in der er die wesentlichen Informationen aller investiven und konsumtiven Förderprojekte ab dem Planungszeitpunkt einpflegt.	78
			E7.2	Der RVR sollte einheitliche Vorgaben für das Fördercontrolling formulieren und – soweit nicht bereits praktiziert – Entscheidungsträger wie Verwaltungsleitung, Politik und Fördergeber regelmäßig über den Stand der abgeschlossenen, laufenden und geplanten Fördermaßnahmen informieren.	79

Tabelle 2: Haushaltsstatus RVR 2006 bis 2021

Kennzahl	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Ausgeglichener Haushalt	X	X	X		X	X	X	X	X	X	X		X			
Fiktiv ausgeglichener Haushalt				X								X		X	X	X
Genehmigungspflichtige Verringerung der allgemeinen Rücklage																
Haushaltssicherungskonzept genehmigt																
Haushaltssicherungskonzept nicht genehmigt																

Tabelle 3: Jahresergebnisse (IST) und Rücklagen RVR 2006 bis 2019

Kennzahl	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Jahresergebnis in Mio. Euro	0,78	1,06	0,75	-1,15	0,24	0,95	1,04	0,25	0,63	3,09	5,95	-0,28	2,66	-1,74
Höhe der Ausgleichsrücklage in Mio. Euro	10,98	10,98	10,98	10,98	10,98	10,98	12,69	13,73	13,98	14,61	17,62	24,47	24,19	26,85
Höhe der allgemeinen Rücklage in Mio. Euro	201	201	201	202	201	201	201	196	196	197	197	196	196	196
Fehlbetragsquote in Prozent	pos. Ergebnis	pos. Ergebnis	pos. Ergebnis	0,5	pos. Ergebnis	pos. Ergebnis	pos. Ergebnis	pos. Ergebnis	pos. Ergebnis	pos. Ergebnis	pos. Ergebnis	0,1	pos. Ergebnis	2,92

Tabelle 4: Jahresergebnisse (PLAN) im Mio. Euro RVR 2006 bis 2024

Kennzahl	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Jahresergebnis	0,00	0,00	0,00	-0,14	-0,25	-2,83	-0,27	-4,22	-2,20	-6,43	-7,72	-3,00	-3,00	0,38	0,38

Tabelle 5: Umlagebedarf (IST) in Mio. Euro RVR 2006 bis 2019

Kennzahl	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Aufwendungen	40,72	50,31	52,26	58,15	54,05	55,34	56,27	61,08	64,54	72,40	71,31	86,15	85,54	94,08
Erträge	41,50	51,37	53,01	56,99	54,29	56,29	57,31	61,33	65,17	75,48	77,26	85,88	88,20	92,34
Verbandsumlage	33,53	39,98	43,99	45,85	44,40	43,46	47,42	48,29	50,72	52,03	54,67	58,66	64,39	67,42
Umlagebedarf	32,75	38,92	43,24	47,00	44,16	42,51	46,38	48,04	50,09	48,94	48,72	58,93	61,73	69,17

Umlagebedarf = Aufwendungen – (Erträge – Verbandsumlage)

Die Aufwendungen beinhalten neben den ordentlichen Aufwendungen die Zinsen und Sonstige Finanzaufwendungen sowie die außerordentlichen Aufwendungen.

Die Erträge beinhalten die ordentlichen Erträge, die Finanzerträge und die außerordentlichen Erträge.

Tabelle 6: Umlagebedarf (PLAN) RVR 2010 bis 2024

Kennzahl	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Aufwendungen	56,65	53,23	57,27	59,16	62,94	72,20	75,14	90,96	91,30	98,82	105,66	104,72	105,67 (108,44)	103,98 (108,95)	106,24 (110,55)
Erträge	56,65	53,23	57,27	59,02	62,70	69,37	74,87	86,74	89,10	92,40	97,94	101,72	102,67 (95,01)	104,36 (96,09)	106,62 (98,30)
Verbandsumlage	44,41	43,45	47,40	48,29	50,72	52,03	54,67	58,66	64,38	67,41	71,43	73,27	75,27 (67,88)	77,32 (69,75)	79,57 (71,67)
Umlagebedarf	44,41	43,45	47,40	48,43	50,97	54,86	54,94	62,88	66,58	73,84	79,15	76,27	78,27 (81,31)	76,95 (82,60)	79,20 (83,91)

Die Klammerzusätze in den Jahren 2022 bis 2024 enthalten die Werte aus der Fortschreibung der mittelfristigen Ergebnisplanung (Stand August 2020).

Tabelle 7: Umlagegrundlagen, Umlagevolumen und Umlagebedarf; Indexwerte in Prozent 2014 bis 2004; 2014 = Indexwert 100

Kennzahl	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Umlagegrundlagen	7.696	8.006	8.412	8.733	9.586	10.037	10.505	10.720	k. A.	k. A.	k. A.
Indexwert (2014 = Indexwert 100)	100	104	109	113	125	130	136	139	k. A.	k. A.	k. A.
Umlagevolumen (Verbandsumlage)	50,72	52,03	54,67	58,66	64,38	67,41	71,43	73,27	67,88	69,75	71,67
Indexwert (2014 = Indexwert 100)	100	103	108	116	127	133	141	144	148	152	157
Umlagebedarf	50,97	54,86	54,94	62,88	66,58	69,17	79,15	76,27	81,31	82,60	83,91
Indexwert (2014 = Indexwert 100)	100	108	108	123	131	136	155	150	160	162	165

Ist-Werte bis 2019, ab 2020 Plan-Daten

Tabelle 8: Eigenkapital RVR 2006 bis 2019

Kennzahl	EB*	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Eigenkapital in Mio. Euro	219	212	213	213	212	212	213	214	210	211	215	221	220	223	221
Sonderposten für Zuwendungen in Mio. Euro	120	131	145	144	146	149	148	150	148	146	154	152	149	145	143
Sonderposten für Beiträge in Mio. Euro	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Eigenkapital 2 in Mio. Euro	339	343	358	357	358	361	361	364	358	356	369	372	369	368	364
Bilanzsumme in Mio. Euro	443	456	481	504	511	522	525	531	537	553	559	567	579	602	618
Eigenkapitalquote 1 in Prozent	49,44	46,51	44,34	42,28	41,39	40,59	40,52	40,36	39,10	38,11	38,41	38,92	38,01	36,99	35,78
Eigenkapitalquote 2 in Prozent	76,62	75,19	74,53	70,93	69,92	69,21	68,70	68,60	66,73	64,44	66,05	65,72	63,78	61,11	58,93

* Der Wert der Eröffnungsbilanz (EB) vom 01. Januar 2006.

Tabelle 9: Gesamteigenkapital RVR 2010 bis 2018

Kennzahl	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Eigenkapital Gesamtbilanz in Mio. Euro	17	36	56	71	84	103	112	95	129
Sonderposten für Zuwendungen Gesamtbilanz in Mio. Euro	156	154	156	153	150	160	157	155	153
Sonderposten für Beiträge Gesamtbilanz in Mio. Euro	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Gesamteigenkapital 2 in Mio. Euro	173	189	211	224	233	264	269	249	282
Bilanzsumme Gesamtbilanz in Mio. Euro	881	868	866	866	868	854	864	880	907
Gesamteigenkapitalquote 1 in Prozent	1,92	4,12	6,42	8,24	9,65	12,11	12,93	10,74	14,26
Gesamteigenkapitalquote 2 in Prozent	19,58	21,84	24,38	25,90	26,89	30,84	31,07	28,32	31,10

Tabelle 10: Gesamtschulden RVR in Mio. Euro 2010 bis 2018

Kennzahl	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Sonderposten für den Gebührenaussgleich Gesamtbilanz	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Rückstellungen Gesamtbilanz	443	428	417	405	396	381	397	440	424
Gesamtverbindlichkeiten	248	232	214	207	205	174	162	153	154
Gesamtschulden	692	660	631	612	601	556	559	593	578

Tabelle 11: Effektive Schulden RVR in Mio. Euro 2006 bis 2019

Kennzahl	EB	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Sonderposten für den Gebührenaussgleich	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Rückstellungen	33	32	34	40	43	47	45	48	48	49	49	46	49	54	55
Verbindlichkeiten	70	81	88	91	94	97	103	97	104	119	108	113	125	135	153
Schulden	103	113	122	131	137	145	148	145	153	168	157	160	174	189	208
Forderungen	2	1	3	2	2	3	3	5	5	5	5	7	6	6	9
Liquide Mittel	3	3	4	4	3	2	5	3	6	6	4	4	15	25	12
Effektive Schulden	98	109	115	124	132	139	141	137	141	157	148	148	152	157	188

* Der Wert 2005 ist der Wert der Eröffnungsbilanz vom 01. Januar 2006.

Tabelle 12: Verbindlichkeiten RVR in Mio. Euro 2006 bis 2019

Kennzahl	EB	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Verbindlichkeiten	70	81	88	91	94	97	103	97	104	119	108	113	125	135	153
Verbindlichkeiten aus Krediten für Investitionen	64	68	75	77	76	77	80	78	85	92	93	93	106	116	112
Verbindlichkeiten aus Krediten zur Liquiditätssicherung	0	1	0	0	0	2	0	1	0	2	0	0	0	0	0

Tabelle 13: Bereinigte Jahresergebnisse RVR Abweichung vom Basisjahr in Mio. Euro 2014 bis 2024

Kennzahlen	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Jahresergebnis	0,63	3,09	5,95	-0,28	2,66	-1,74	-7,72	-3,00	-13,43	-12,85	-12,25
Verbandsumlage	50,72	52,03	54,67	58,66	64,39	67,42	71,43	73,27	67,88	69,75	71,67
Zuführung zu Rückstellungen (Sondereffekt)*	0,00	0,00	-2,14	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Bereinigtes Jahresergebnis	-50,09	-48,94	-50,87	-58,93	-61,73	-69,17	-79,15	-76,27	-81,31	-82,60	-83,91
Abweichung vom Basisjahr	0,00	1,15	-0,77	-8,84	-11,64	-19,07	-29,06	-26,17	-31,22	-32,51	-33,82

Basisjahr 2014; Ist-Werte bis 2019, ab 2020 Plan-Daten

* Da der RVR seine vertraglichen Verpflichtungen aus dem öffentlich-rechtlichen Vertrag mit dem Land (vgl. Kapitel 1.4.1) bereits 2015 vollständig erfüllt hatte, hatte er den für diesen Zweck im Haushaltsplan 2016 eingeplanten Ansatz von 2,14 Mio. Euro eingespart.

2. Zahlungsabwicklungen

2.1 Managementübersicht

In der Prüfung hat die gpaNRW zahlreiche ungeklärte Ein- und Auszahlungen festgestellt. Grund dafür waren fehlende Anordnungen aus den betroffenen Referaten. Die von dort zu erstellenden Buchungsbelege lagen in vielen Fällen nicht vor, so dass eine korrekte Buchung nicht erfolgen konnte. Der RVR hat im Nachgang zur Prüfung Maßnahmen eingeleitet, die die von der gpaNRW festgestellten Mängel abstellen sollen.

Für die Zusammenarbeit zwischen der **Zahlungsabwicklung** und den Referaten im Haus sollten dringend Rahmenbedingungen geschaffen werden, die die Zusammenarbeit eindeutig und verbindlich regeln. Damit werden die Grundlagen für die Einhaltung der gesetzlichen Vorgaben definiert. Auch der Umgang mit Kreditkarten sowie die Vergabe von Lastschriftmandaten bedürfen einer klaren Regelung.

Die dazu notwendigen Dienstanweisungen sind gegenwärtig nicht vollständig, nicht aktuell oder nicht in Kraft gesetzt.

2.2 Inhalte, Ziele und Methodik

Die Prüfung im Prüfgebiet Zahlungsabwicklung umfasst die ordnungsmäßige Aufgabenerfüllung und effiziente Steuerung. Ziel der Prüfung ist es, auf Steuerungs- und Optimierungsmöglichkeiten hinzuweisen.

2.3 Ordnungsmäßigkeit

→ Feststellung

Die Dienstanweisung für die Finanzbuchhaltung des RVR ist nicht in allen Punkten vollständig und gibt nicht die aktuellen Befugnisse vor.

Eine ordnungsgemäße Erledigung der Aufgaben der Finanzbuchhaltung kann durch einen Gemeindeverband sichergestellt werden, wenn er gemäß § 32 Kommunalhaushaltsverordnung Nordrhein-Westfalen (KomHVO NRW) die

- Zuständigkeiten,
- Fristen,
- Abläufe,
- Befugnisse und

- *sonstigen Rahmenbedingungen*

schriftlich klar definiert und deren Einhaltung nachhält.

Der RVR hat mehrere Dienstanweisungen erlassen, die für die Aufgabenerledigung relevant sind. Die gpaNRW hat in ihrer Prüfung folgende Dienstanweisungen berücksichtigt:

- Dienstanweisung für die Finanzbuchhaltung des Regionalverbandes Ruhr (RVR) (DA Fibu) vom 23. März 2011 mit den Anlagen eins bis neun,
- Dienstanweisung über Stundung, Niederschlagung und Erlass von Ansprüchen des Regionalverbandes Ruhr (DA Niederschlagung) vom 08. Mai 2007,
- Dienstanweisung für Handvorschüsse und für die Annahme von Einnahmen außerhalb der Räume der Zahlungsabwicklung beim Regionalverband Ruhr (RVR) und RVR Ruhr Grün (DA Handvorschüsse / Geldannahmestellen) vom 27. August 2009.

Außerdem liegt der Entwurf einer Dienstanweisung über die Beschaffung und Nutzung von Kreditkarten (DA Kreditkarten) zur Leistung von Auszahlungen vor.

Nach Ziff. D 1.1 der DA Fibu gehört die Liquiditätsplanung und Liquiditätssicherung in Abstimmung mit der Geschäftsbuchhaltung zu den Aufgaben der Zahlungsabwicklung.

Nach Ziff. D 4.4 – Sicherheit - Abs. 4 der DA Fibu sind Geldbestände, die vorübergehend nicht benötigt werden, durch die/den Verantwortliche/n für die Zahlungsabwicklung so anzulegen, dass sie bei Bedarf verfügbar sind. Im Rahmen der gesetzlichen Bestimmungen sind sie so anzulegen, dass die Sicherheit der Anlage vor Ertrag geht.

Nach Ziff. D 4.9 – Anlegen von Geldbeständen - sind die Guthaben bei Geldinstituten auf Konten, die dem laufenden Zahlungsverkehr dienen, auf die notwendige Höhe zu beschränken. Vorübergehend nicht benötigte Geldbestände sind sicher und ertragsbringend anzulegen. Damit ist die Vorgehensweise in verschiedenen Fundstellen geregelt.

➔ **Empfehlung**

Die Finanzbuchhaltung des RVR sollte zur Vermeidung von Dopplungen die Regelung unter dem Oberbegriff Anlegen von Geldbeständen zusammenfassen.

Nach Ziff. 5 – Sicherstellung der Liquidität – Abs. 3 der DA Fibu kann die/der Verantwortliche für die Zahlungsabwicklung vorübergehend Kredite zur Liquiditätssicherung im Rahmen der Ermächtigung durch die Haushaltssatzung aufnehmen.

Im Interview zum Kredit- und zum Anlagemanagement erläuterte der RVR, dass die Finanzbuchhaltung nicht systematisch in die Liquiditätsplanung einbezogen wird.

➔ **Empfehlung**

Zusätzlich zu den Empfehlungen unter Ziff. 1.4.4.1 des Finanzberichts sollten die tatsächlichen Zuständigkeiten in der DA Fibu geregelt werden.

Entsprechend § 32 Abs. 2 Ziff. 1.7 i. V. m. § 23 Abs. 2 KomHVO NRW hat ein Gemeindeverband Bestimmungen über die Behandlung von Kleinbeträgen zu treffen.

Der RVR hat in Ziff. E Abs. 10 – 12 DA Fibu geregelt, dass

- Forderungen unter 5,00 Euro von der Zahlungsabwicklung automatisch vom Rechnungsposten abgesetzt werden können,
- Überzahlungen unter 5,00 Euro an den/die Einzahler/in zurücküberwiesen werden können, wenn dies mit vertretbarem Aufwand möglich ist,
- Forderungen unter 5,00 Euro durch Vollstreckungsmaßnahmen eingetrieben werden können, wenn dies geboten erscheint. Eine Entscheidung hierüber trifft der/die Verantwortliche für die Zahlungsabwicklung.

In Ziff. 8 der DA Niederschlagung ist geregelt, dass ein Verzicht bei Forderungen unter zehn Euro grundsätzlich möglich ist.

➔ **Empfehlung**

Unter Beachtung der rechtlichen Vorgaben in § 23 Abs. 2 KomHVO NRW sollten die Regelungen zu den Beträgen in den Dienstanweisungen harmonisiert werden.

Nach Ziff. 4.1 der DA Niederschlagung ist das Team „Zahlungsverkehr“ zur Stundung, Niederschlagung und zum Erlass nicht berechtigt. Nach § 32 Abs. 3 KomHVO NRW können Beschäftigte, denen die Abwicklung von Zahlungen obliegt, mit der Stundung, Niederschlagung und dem Erlass von kommunalen Ansprüchen beauftragt werden, wenn dies der Verwaltungsvereinfachung dient und eine ordnungsgemäße Erledigung gewährleistet ist.

➔ **Empfehlung**

Der RVR sollte die Entscheidungen über Stundung, Niederschlagung und Erlass entsprechend der rechtlichen Möglichkeiten zum Team Geschäftsbuchhaltung und Zahlungsverkehr verlagern.

Derzeit sind nach Ziff. 6.3 Abs. 1 DA Niederschlagung alle niedergeschlagenen Beträge von den anordnungsbefugten Referaten und RVR Ruhr Grün in Niederschlagungslisten zu erfassen.

➔ **Empfehlung**

Die Niederschlagungslisten sollten künftig zentral in der Zahlungsabwicklung geführt werden.

Damit ist eine regelmäßige Überwachung der Forderungen, wie in Ziff. 6.3 Abs. 2 DA Niederschlagung verlangt, sichergestellt und auch leichter zu kontrollieren. Allerdings ist Voraussetzung dafür, dass das eingesetzte Finanzprogramm diese Funktion auch nachvollziehbar ausüben kann.

Nach Ziff. A 3 Abs. 2 der DA Fibu obliegt der Zahlungsabwicklung die Einschaltung eines Inkassounternehmens für die Einleitung von Zwangsvollstreckungsverfahren bei privatrechtlichen Forderungen. Weiterhin ist sie federführend für die Weiterleitung aller Ansprüche, die im Rahmen eines Insolvenzverfahrens geltend gemacht werden, an das Inkassounternehmen zuständig. Die Erfahrungen aus anderen Kommunen haben gezeigt, dass die Quoten in privaten Insolvenzverfahren im Regelfall im einstelligen Prozent-Bereich liegen.

➔ **Empfehlung**

Der RVR sollte für die Weiterbearbeitung von Forderungen im Insolvenzverfahren eine Wertgrenze definieren, ab der eine Weiterverfolgung zielführend erscheint.

Entsprechend § 32 Abs. 2 Ziffer 2.2 KomHVO NRW hat ein Gemeindeverband Festlegungen über die Berechtigungen in der Finanzsoftware zu treffen. Für den Prozess der Neuanlage, Änderung, Löschung und Prüfung von Benutzerberechtigungen in der Finanzsoftware muss daher ein Berechtigungskonzept bestehen. Ein solches Konzept besteht bislang nicht.

➔ **Empfehlung**

Der RVR sollte zeitnah ein Berechtigungskonzept für die Nutzung der Finanzsoftware und der damit korrespondierenden Verfahren erstellen.

Nach § 32 Abs. 2 Ziff. 3.4 KomHVO NRW muss ein Gemeindeverband schriftlich Festlegungen über die Verwaltung der Zahlungsmittel mit Festlegungen über den Einsatz von Geldkarte, Debitkarte oder Kreditkarte sowie Schecks treffen. Der Entwurf einer DA Kreditkarten liegt vor, ist bislang allerdings nicht in Kraft gesetzt worden. Die allgemeine Regelung in Ziff. D 3.1 Abs. 1 der DA Fibu ist lediglich eine Erläuterung, was Zahlungsmittel sein können.

Der vorliegende Entwurf der DA Kreditkarten ist gut geeignet, den Anforderungen gerecht zu werden.

➔ **Empfehlung**

Der RVR sollte kurzfristig die Dienstanweisung über die Beschaffung und Nutzung von Kreditkarten zur Leistung von Auszahlungen erlassen.

Für die sichere Verwahrung und Aufbewahrung von Unterlagen nach § 59 KomHVO NRW hat der RVR unter Ziff. A 5.5 der DA Fibu geregelt, dass die Organisationseinheiten für eine geordnete Archivierung aller Anordnungsbelege zuständig sind, die die Finanzbuchhaltung für alle Organisationseinheiten vornimmt. In Zusammenhang mit dem letzten Satz in Ziff. A 5.4 ergibt sich, dass die Zahlungsabwicklung alle Originalbuchungsvorgänge nach der letzten Fälligkeit an die jeweiligen Organisationseinheiten zurückgibt. Das ergibt sich auch aus der Anlage 7 zur DA Fibu. Dort ist komprimiert der Geschäftsablauf einer Rechnungsbearbeitung dargestellt. Die Fachreferate haben die Buchungsvordrucke inklusive der buchungsbegründenden Unterlagen für die Dauer von zehn Jahren aufzubewahren.

Die Zuweisung dieser Aufgabe zu den Organisationseinheiten ist nicht zielführend. Die Aufbewahrung von Unterlagen steht in engem Zusammenhang mit der Buchführung nach § 28 KomHVO NRW. Nach § 28 Abs. 3 KomHVO NRW sind den Buchungen Belege zu Grunde zu legen. Im Rahmen der Jahresabschlussarbeiten ist es sinnvoll, auf alle Belege zugreifen zu können.

Nach Angaben des RVR ist die Ausgangsrechnungsbearbeitung bereits seit Anfang 2020 überwiegend digitalisiert. Daher kann auf fast alle Unterlagen jederzeit zugegriffen werden. Lediglich bei dem Eigenbetrieb Ruhr Grün konnte die Digitalisierung noch nicht erfolgen, da die technischen Voraussetzungen hierfür nicht vorlagen. Zudem sind interne Verrechnungen, Korrektur- und Stornobuchungen zurzeit noch nicht berücksichtigt.

➔ **Empfehlung**

Der RVR sollte in der DA Fibu die Zuständigkeit der Zahlungsabwicklung für die Aufbewahrung und Vernichtung der zahlungsbegründenden Unterlagen regeln.

Darüber hinaus sollte in geeigneter Weise auf die weitergehenden Pflichten nach § 59 KomHVO NRW eingegangen werden, indem der Workflow für die Aufbewahrung und Vernichtung weiterer Unterlagen geregelt wird.

2.3.1 Organisation

➔ Feststellung

Bei den ungeklärten Einzahlungen und Auszahlungen des RVR und des RVR Ruhr Grün liegen vielfach Verstöße einzelner anordnungsbefugter Referate gegen § 23 Abs. 1 KomHVO NRW und der geltenden Dienstanweisung für die Finanzbuchhaltung vor.

Die Zahlungsabwicklung eines Gemeindeverbandes sollte die Einzahlungen auf den Geschäftskonten wirtschaftlich bearbeiten. Dafür ist ein hoher Automatisierungsgrad erforderlich. Für alle Geschäftskonten sind elektronische Kontoauszüge bereit zu halten. Nicht zuordenbare Einzahlungen auf den Geschäftskonten sind unverzüglich zu klären.

Um einen hohen Automatisierungsgrad zu erreichen, hat der RVR eindeutige schriftliche Regelungen erlassen. Unter Ziff. B 1.4.1 der DA Fibu ist der rechtliche Grundsatz aus § 23 Abs. 4 der damals geltenden Gemeindehaushaltsverordnung Nordrhein-Westfalen (GemHVO NRW) (mittlerweile § 23 Abs. 1 KomHVO NRW) eindeutig wiedergegeben. Demzufolge müssen sämtliche Forderungen rechtzeitig und vollständig geltend gemacht werden.

Mit der Erstellung der Zahlungsaufforderung an den oder die Zahlungspflichtigen ist unmittelbar von der Organisationseinheit ein Buchungsbeleg zu fertigen und an die Geschäftsbuchhaltung zwecks Prüfung und Buchung weiterzuleiten. Dadurch

- kann die Forderung über die Sollstellung in den Büchern nachgewiesen werden,
- können eingehende Zahlungen von der Zahlungsabwicklung zeitnah und korrekt zugeordnet werden,
- kann die mit zusätzlichem Arbeitsaufwand verbundene Verwahrbuchung auf ein Mindestmaß reduziert werden,
- können zeitnah Mahn- und Vollstreckungsmaßnahmen eingeleitet werden.

Auch in Ziff. 1 der DA Niederschlagung wird ausdrücklich darauf hingewiesen, dass die Einzahlungen des RVR rechtzeitig und vollständig einzuziehen sind. Zur Verwirklichung dieses Grundsatzes haben die anordnungsbefugten Referate innerhalb ihres Aufgabenbereichs unverzüglich Buchungsvordrucke zu fertigen, sobald die Verpflichtung zur Leistung, der Zahlungspflichtige, der Betrag und die Fälligkeit feststehen.

➔ Empfehlung

Entsprechend der Grundsätze zur ordnungsgemäßer Buchführung und der Vorgaben des Haushaltsrechts sollte der RVR die Sollstellung sofort vornehmen, wenn die Forderung entsteht.

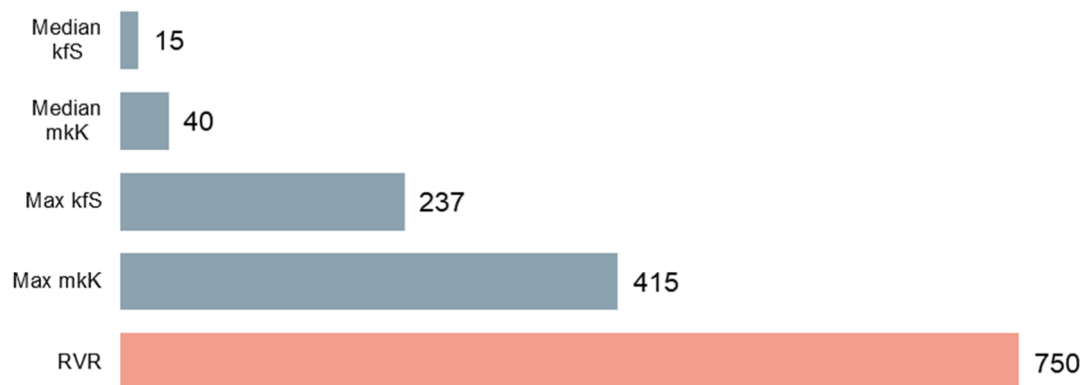
Der RVR hat zum oben stehenden Rechtsverstoß am 08. November 2021 Stellung genommen und Abhilfe durch eine neue Verfahrensweise für neue Einzahlungen, die sich nicht einer Forderungsbuchung zuordnen lassen, zugesichert.

Dieses Verfahren sieht Fristsetzungen und Eskalationsstufen vor, so dass die Führungskräfte innerhalb des Referates 6 sowie der betroffenen Organisationseinheit über die ausstehende Forderungsbuchung informiert und aufgefordert werden, Forderungsbuchungen zeitnah zu veranlassen.

2.3.2 Ungeklärte Einzahlungen

Zum Stichtag 17. Juni 2021 lagen 199 ungeklärte Einzahlungen des RVR und 142 ungeklärte Einzahlungen des RVR Ruhr Grün vor. Bei insgesamt 5.883 Einzahlungsposten, die der RVR im gesamten Jahr zu verzeichnen hat, bedeutet dies einen Anteil von 750 je 10.000 Einzahlungen. Um zu verdeutlichen, wie hoch dieser Anteil im interkommunalen Vergleich ist, vergleichen wir den Wert des RVR mit den Maximalwerten und den Medianen aus den Prüfungen der kreisfreien Städte (22 Werte) und der mittleren kreisangehörigen Kommunen (aktuell 105 Werte).

Ungeklärte Einzahlungen je 10.000 Einzahlungen zum Stichtag 17. Juni 2021 im interkommunalen Vergleich



Die ungeklärten Einzahlungen des RVR teilen sich im Wesentlichen auf folgende Posten auf:

- 31 Einzahlungen der Bezirksregierungen zwischen dem 29. November 2020 und dem 15. Juni 2021 mit einem Gesamtbetrag von mehr als 2,7 Mio. Euro,
- eine Einzahlung vom 14. Dezember 2020 der NRW-Bank über 8,0 Mio. Euro,
- eine Einzahlung vom 29. Januar 2021 der RAG AG über knapp 3,26 Mio. Euro,
- seit dem 16. Juni 2020 liegt eine Kaufpreiszahlung von 3.405 Euro vor,
- seit dem 25. Juli 2014 liegt eine Einzahlung mit der Bezeichnung Rückzahlung BK Förderung RVR Ruhr Grün über einen Restbetrag von 360.916,16 Euro vor.

Zur letztgenannten Einzahlung aus 2014 liegt der gpaNRW bereits eine Stellungnahme des RVR vor. Der Stellungnahme zufolge konnte die Überprüfung dieses Restbetrages noch nicht abgeschlossen werden. Aufgrund der Komplexität der zu berücksichtigenden internen Konten ist nach Auskunft der Zahlungsabwicklung eine gegenseitige Ausbuchung nicht möglich.

Zu der Einzahlung über 8,0 Mio. Euro wurde von Seiten der Zahlungsabwicklung darauf hingewiesen, dass das Darlehensmodul der eingesetzten Finanzsoftware seit September 2020 nicht vollständig genutzt werden kann. Die Weiterentwicklung eines weiteren Vorverfahrens mit der

Umstellung auf eine FAD-Struktur ist aufgrund der Komplexität noch nicht abgeschlossen. In der neuen Finanz-Adress-Datei (FAD) werden die Stammdaten wie Name, Adresse und Bankverbindung hinterlegt. Weitere Ausführungen folgen unter dem Punkt 1.4.2.2 - Ungeklärte Auszahlungen.

Die ungeklärten Einzahlungen des Eigenbetriebs RVR Ruhr Grün teilen sich im Wesentlichen auf folgende Posten auf:

- zwei Betriebskostenzuschüsse des RVR vom 21. Mai 2021 über gesamt 2.510.000 Euro, (Weitere Ausführungen folgen unter dem Punkt 1.4.2.2 - Ungeklärte Auszahlungen.)
- 23 Einzahlungen des RVR für Abschläge Betriebskostenzuschuss (BKZ) zwischen dem 07. Juli 2020 und dem 09. Juni 2021 in Höhe von mehr als 6,6 Mio. Euro,
- eine Einzahlung vom 23. Februar 2021 über 57.390 Euro von der Stadt Mülheim an der Ruhr für Ersatzgeld Kopfbaumpflege NSG Auberg,
- eine Einzahlung vom 06. April 2021 über 32.962,50 Euro von der gleichen Stadt für Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen nach dem Bundesnaturschutzgesetz (A + E-Maßnahme),
- eine Einzahlung vom 25. Mai 2021 über 28.312,48 Euro für Spillenburger Mühle, A + E,
- 88 Einzahlungen vom 03. April 2017 bis 08. Juni 2021 über ca. 134.000 Euro für Jagdpachten und ähnliches.

Zu den verschiedenen aufgeführten ungeklärten Einzahlungen liegen bereits Stellungnahmen des RVR Ruhr Grün für die gpaNRW vor:

- Zu den Abschlägen BKZ „Im Jahresabschluss 2020 ist der Beleg "JA 20 Umbuchung Ergebnisausgleich in Bilanz und GuV" noch nicht erstellt worden.“
- Zum Ersatzgeld und den beiden A + E – Maßnahmen „Durch Umstrukturierung des Fachbereichs IV und Arbeitsüberlastung durch andere Aufgaben war noch keine Bearbeitung möglich.“
- Zu den Jagdpachten: „Die Sachbearbeiterin zur Prüfung der Pachtzahlungen ist erkrankt. Es konnte noch keine Vertretung gefunden werden.“

➔ **Empfehlung**

Der RVR und der Eigenbetrieb RVR Ruhr Grün sollten unverzüglich die fehlenden Annahme-Anordnungen erteilen.

Aus Sicht der gpaNRW ist es erforderlich, dass die Führungskräfte auf eine Einhaltung der Dienstanweisungen drängen. Danach sind die anordnungsbefugten Referate verpflichtet, Anordnungen und Bescheide oder dergleichen zeitgleich zu erstellen. Grundsätzlich ist vor dem Versenden der Bescheide sicherzustellen, dass eine Sollstellung erfolgt ist.

In seiner Stellungnahme vom 08. November 2021 zeigt der RVR auf, dass die Führungskräfte zwischenzeitlich intern entsprechend geschult wurden.

2.3.3 Ungeklärte Auszahlungen

Zum Stichtag 17. Juni 2021 lagen 232 ungeklärte Auszahlungen für den RVR und elf ungeklärte Auszahlungen für den Eigenbetrieb Ruhr Grün vor. Die ungeklärten Auszahlungen sind entstanden, weil fast in allen Fällen durch die Zahlungsabwicklung auf Antrag der Referate SEPA-Lastschriftmandate (nachfolgend: SEPA-Mandate) erteilt wurden, für die dann allerdings die erforderlichen Auszahlungsanordnungen bisher nicht erteilt wurden. Es besteht jedoch grundsätzlich nach Ziff. B 1.3 der DA Fibu Anordnungszwang. Ausnahmen sind ausdrücklich abschließend in Ziff. 1.3.3 DA Fibu geregelt. Die vorliegenden Posten gehören sämtlich nicht dazu.

Die ungeklärten Auszahlungen des RVR verteilen sich im Wesentlichen auf folgende Posten:

- 83 Abbuchungen verschiedener Banken ab 12. November 2020 bis 15. Juni 2021 über gesamt knapp 9,8 Mio. Euro,
- 18 Abbuchungen für Telefon-, Internetanbieter, Server, Host vom 06. April bis 31. Mai 2021 über gesamt 16.500 Euro,
- fünf Abbuchungen des Finanzamtes Essen für Umsatzsteuer im Zeitraum 18. Februar 2019 bis 15. Juni 2021 über gesamt mehr als 25.200 Euro,
- 17 Abbuchungen von Amazon EU S.à r.l. im Zeitraum 18. Mai bis 16. Juni 2021 über gesamt knapp 1.000 Euro,
- vier Abbuchungen des Hauptzollamtes für Kfz-Steuer im Zeitraum 01. März 2021 bis 23. April 2021 über gesamt über 900 Euro,
- acht Abschläge für den Eigenbetrieb RVR Ruhr Grün in der Zeit vom 31. Dezember 2020 bis 09. Juni 2021 über gesamt über 2,3 Mio. Euro,
- zudem ein Betriebskostenzuschuss (BKZ) für den Eigenbetrieb RVR Ruhr Grün vom 02. Dezember 2020 über mehr als 305.000 Euro.

Für den BKZ liegt bereits eine Stellungnahme des RVR an die gpaNRW zu den ungeklärten Auszahlungen vor. Der Stellungnahme zufolge wurden die Betriebskostenzuschüsse bisher nicht abschließend bearbeitet.

Zu den Abbuchungen der Banken wurde bereits im Zusammenhang mit der Einzahlung von 8,0 Mio. Euro durch die Zahlungsabwicklung auf das nicht vollständig nutzungsfähige Darlehensmodul hingewiesen. Das darf jedoch die verantwortliche Stelle nicht daran hindern, die Jahresanordnungen für Zinsen, Tilgung und die Darlehensannahme zu erteilen.

Insgesamt sieht die gpaNRW die Erteilung von SEPA-Mandaten kritisch, sofern keine dazugehörigen Anordnungen vorliegen. Mit der Erteilung des SEPA-Mandats erfolgt bereits eine Mittelbindung entsprechend Ziff. A 5.1 der DA Fibu. Dementsprechend sind gemäß Ziff. B 1.4.2 der DA Fibu Auszahlungs-Buchungsbelege vor Fälligkeit zu erstellen und der Geschäftsbuchhaltung zuzuleiten.

Nach Ziff. D 4.4 Abs. 3 DA Fibu dürfen Einzugsermächtigungen zu Lasten der Geschäftskonten des RVR nur durch die Verantwortliche bzw. den Verantwortlichen für die Zahlungsabwicklung erteilt werden.

➔ **Empfehlung**

Der RVR sollte in die DA Fibu aufnehmen, dass die Zahlungsabwicklung SEPA-Mandate auf Antrag der befugten Referate nur im Zusammenhang mit den dazugehörigen Anordnungen erteilt. Darüber hinaus sollte der RVR in der DA-Fibu eine eindeutige und abschließende Regelung treffen, welche Zahlungen durch die Erteilung eines SEPA-Mandats getätigt werden dürfen.

Die Erteilung von SEPA-Mandaten sollte sich auf die Fälle beschränken, in denen

- die Teilnahme am Lastschriftverkehr der Erleichterung des Geschäftsbetriebs des RVR dient und
- das Verfahren wirtschaftlicher ist als die übrigen Zahlungsarten.

In seiner Stellungnahme vom 08. November 2021 geht der RVR darauf ein, dass die bisher erteilten SEPA-Mandate auf ihre Notwendigkeit überprüft werden.

In einem Einzelfall wurde am 26. März 2020 eine Auszahlung über 2.816,30 Euro ohne die erforderliche Anordnung getätigt. Erst zum Ende der überörtlichen Prüfung erfolgte am 22. Juli 2021 die dazugehörige Auszahlungsanordnung.

Die ungeklärten Auszahlungen des Eigenbetriebs RVR Ruhr Grün verteilen sich im Wesentlichen auf folgende Posten:

- Sechs Abschlagszahlungen an die Rheinische Versorgungskasse für Beihilfen Beamte und Beschäftigte in der Zeit vom 07. Januar 2021 bis zum 04. Juni 2021 über gesamt 56.667 Euro.
- Zwei Betriebskostenzuschüsse an den RVR über gesamt 2.510.000 Euro vom 17. Mai 2021.
- Eine Rückzahlung an den RVR über 360.916,16 Euro vom 25. Juli 2014.
- Zudem sind zwei Guthaben über gesamt 528,32 Euro am 11. Dezember 2020 für Erstattung Umsatzsteuer-Vorauszahlung Jagdentsgelte und BGA gebucht.

Zu den Abschlagszahlungen erfolgte bereits eine Stellungnahme durch den RVR Ruhr Grün an die gpaNRW. Der Stellungnahme zufolge erfolgt die Festsetzung der tatsächlichen Höhe der Beihilfe erst Mitte des Jahres durch die Rheinische Versorgungskasse. Erst nach der Buchung dieses Belegs könnten die Abschlagszahlungen verrechnet werden.

Ziff. B 1.4.2 der DA Fibu regelt, dass Auszahlungs-Buchungsbelege der Geschäftsbuchhaltung spätestens fünf Arbeitstage vor Fälligkeit zuzuleiten sind. Sofern mit dem Auftragnehmer Abschlüsse vereinbart wurden, ist über die Abschlüsse eine Jahres-Anordnung mit monatlichen Fälligkeiten zu erstellen. Nach Festsetzung der tatsächlichen Beihilfe ist eventuell eine Korrekturbuchung erforderlich.

Die beiden Betriebskostenzuschüsse an den RVR stehen im Zusammenhang mit den taggleichen Buchungen des RVR Ruhr Grün unter dem Debitor „RVR Regionalverband Ruhr“. Zwischen dem RVR und dem Eigenbetrieb RVR Ruhr Grün besteht die Vereinbarung der gegenseitigen Zahlung von Betriebskostenzuschüssen für erbrachte Leistungen in gleicher Höhe. Es

sind jeweils Teilbeträge für das erste und zweite Halbjahr ausgezahlt bzw. vereinnahmt worden, ohne dass die erforderlichen Anordnungen rechtzeitig erstellt wurden.

Zu der Rückzahlung an den RVR wird auf die Stellungnahme des RVR zur ungeklärten Einzahlung in gleicher Höhe verwiesen.

Die Erstattung im Zusammenhang mit der Umsatzsteuer-Vorauszahlung wurde vom Finanzamt in einem Betrag gezahlt. Aufgrund der Informationen auf dem Beleg wurde in der Zahlungsabwicklung der Betrag auf Jagdengelte und BGA aufgeteilt. Nach Auskunft der Zahlungsabwicklung besteht mit dem Eigenbetrieb RVR Ruhr Grün eine Vereinbarung, dass dem Eigenbetrieb keine schriftlichen Meldungen über die ungeklärten Ein- und Auszahlungen zugeleitet werden. Der Eigenbetrieb kontrolliert ständig die von der Zahlungsabwicklung des RVR durchgeführten Buchungen in der Finanzsoftware.

→ **Empfehlung**

Die Zahlungsabwicklung des RVR sollte zukünftig entsprechend Ziff. B 1.3.4 Abs. 1 Satz 3 DA Fibu allen Beteiligten ohne Ausnahme unverzüglich eine schriftliche Mitteilung über ungeklärte Zahlungen zuleiten.

Die Mitteilungen sollten mit Fristsetzung erfolgen, damit darauf aufbauend schriftliche Erinnerungen über

- den Verantwortlichen für die Finanzbuchhaltung,
- den Referatsleiter Finanzmanagement bzw. letztlich
- auf dem Dienstweg

versendet werden können.

Damit kann besser verhindert werden, dass ungeklärte Ein- oder Auszahlungen über einen längeren Zeitraum nicht bearbeitet werden.

2.3.4 Digitalisierung

- Die beim RVR eingehenden Rechnungen werden kurzfristig bereits beim Eingang zentral eingescannt und dann digital weitergeleitet.

Eingehende Rechnungen sollten an zentraler Stelle angenommen, eingescannt und elektronisch weitergeleitet werden. Diese sollten dann (e-Rechnungen und Rechnungen im pdf-Format) medienbruchfrei weiterverarbeitet werden. Eine Rechnung ist elektronisch, wenn sie in einem strukturierten elektronischen Format ausgestellt, übermittelt und empfangen wird und das Format die automatische und elektronische Verarbeitung der Rechnung ermöglicht (§ 2 E-Rechnungsverordnung).

Auf einen Ausdruck in Papierform sollte verzichtet und die elektronische Archivierung angestrebt werden. Beteiligte Organisationseinheiten und die Rechnungsprüfung sollten Zugriff auf das elektronische Archiv haben.

Der Anteil der elektronisch eingehenden Rechnungen ist nach wie vor äußerst gering. Daher ist für den RVR zunächst kurzfristig vorgesehen, dass eingehende Rechnungen zentral in der Poststelle eingescannt und dann weitergeleitet werden. Bis zur Umsetzung dieses Schrittes verteilt die Poststelle die eingehenden Rechnungen an die zuständigen Organisationseinheiten. Dort werden die Rechnungen eingescannt. Im Regelfall wird dann die Rechnung elektronisch mit der dazugehörigen Anordnung an die Geschäftsbuchhaltung gesendet. Ausnahme bildet der Eigenbetrieb RVR Ruhr Grün. Von dort werden die Anordnungen noch papierhaft erstellt und der Geschäftsbuchhaltung zugeleitet.

➔ **Empfehlung**

Der RVR sollte das Verfahren des elektronischen Rechnungsworkflows in der DA Fibu oder an anderer geeigneter Stelle dokumentieren. Gleichzeitig sollte das Verfahren mit der Liquiditätsplanung verknüpft werden, um die kurzfristige Planung noch weiter zu verfeinern.

2.4 Ergänzende Tabelle

Tabelle 1: Zusammenstellung der Feststellungen und Empfehlungen der gpaNRW zur überörtlichen Prüfung 2021 - Zahlungsabwicklung

Feststellung			Seite	Empfehlung		Seite
Ordnungsmäßigkeit						
F1	Die Dienstanweisung für die Finanzbuchhaltung des RVR ist nicht in allen Punkten vollständig und gibt nicht die aktuellen Befugnisse vor.	89	E1.1	Die Finanzbuchhaltung des RVR sollte zur Vermeidung von Dopplungen die Regelung unter dem Oberbegriff Anlegen von Geldbeständen zusammenfassen.		90
			E1.2	Zusätzlich zu den Empfehlungen unter Ziff. 1.4.4.1 des Finanzberichts sollten die tatsächlichen Zuständigkeiten in der DA Fibu geregelt werden.		90
			E1.3	Unter Beachtung der rechtlichen Vorgaben in § 23 Abs. 2 KomHVO NRW sollten die Regelungen zu den Beträgen in den Dienstanweisungen harmonisiert werden.		91
			E1.4	Der RVR sollte die Entscheidungen über Stundung, Niederschlagung und Erlass entsprechend der rechtlichen Möglichkeiten zum Team Geschäftsbuchhaltung und Zahlungsverkehr verlagern.		91
			E1.5	Die Niederschlagungslisten sollten künftig zentral in der Zahlungsabwicklung geführt werden.		91
			E1.6	Der RVR sollte für die Weiterbearbeitung von Forderungen im Insolvenzverfahren eine Wertgrenze definieren, ab der eine Weiterverfolgung zielführend erscheint.		91
			E1.7	Der RVR sollte zeitnah ein Berechtigungskonzept für die Nutzung der Finanzsoftware und der damit korrespondierenden Verfahren erstellen.		92
			E1.8	Der RVR sollte kurzfristig die Dienstanweisung über die Beschaffung und Nutzung von Kreditkarten zur Leistung von Auszahlungen erlassen.		92

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
			E1.9	Der RVR sollte in der DA Fibu die Zuständigkeit der Zahlungsabwicklung für die Aufbewahrung und Vernichtung der zahlungsbegründenden Unterlagen regeln. Darüber hinaus sollte in geeigneter Weise auf die weitergehenden Pflichten nach § 59 KomHVO NRW eingegangen werden, indem der Workflow für die Aufbewahrung und Vernichtung weiterer Unterlagen geregelt wird.	92
F2	Bei den ungeklärten Einzahlungen und Auszahlungen des RVR und des RVR Ruhr Grün liegen vielfach Verstöße einzelner anordnungsbefugter Referate gegen § 23 Abs. 1 KomHVO NRW und der geltenden Dienstanweisung für die Finanzbuchhaltung vor.		E1.10	Entsprechend der Grundsätze zur ordnungsgemäßer Buchführung und der Vorgaben des Haushaltsrechts sollte der RVR die Sollstellung sofort vornehmen, wenn die Forderung entsteht.	93
			E1.11	Der RVR und der Eigenbetrieb RVR Ruhr Grün sollten unverzüglich die fehlenden Annahme-Anordnungen erteilen.	95
			E1.12	Der RVR sollte in die DA Fibu aufnehmen, dass die Zahlungsabwicklung SEPA-Mandate auf Antrag der befugten Referate nur im Zusammenhang mit den dazugehörigen Anordnungen erteilt. Darüber hinaus sollte der RVR in der DA-Fibu eine eindeutige und abschließende Regelung treffen, welche Zahlungen durch die Erteilung eines SEPA-Mandats getätigt werden dürfen.	97
			E1.13	Die Zahlungsabwicklung des RVR sollte zukünftig entsprechend Ziff. B 1.3.4 Abs. 1 Satz 3 DA Fibu allen Beteiligten ohne Ausnahme unverzüglich eine schriftliche Mitteilung über ungeklärte Zahlungen zuleiten.	98
			E1.14	Der RVR sollte das Verfahren des elektronischen Rechnungsworkflows in der DA Fibu oder an anderer geeigneter Stelle dokumentieren. Gleichzeitig sollte das Verfahren mit der Liquiditätsplanung verknüpft werden, um die kurzfristige Planung noch weiter zu verfeinern.	99

3. Beteiligungen

3.1 Managementübersicht

Die wesentlichen Ergebnisse der überörtlichen Prüfung des Regionalverbandes Ruhr (RVR) im Prüfgebiet Beteiligungen stellt die gpaNRW nachfolgend zusammenfassend dar.

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

Beteiligungen

Der RVR hält insgesamt 34 Beteiligungen. Diese umfangreiche Anzahl an Beteiligungen erhöht den Aufwand für den RVR, seine Beteiligungen zu steuern. Neben unmittelbaren Beteiligungen hält der RVR auch mittelbare Beteiligungen auf der zweiten oder dritten Ebene. Es handelt sich hierbei im Wesentlichen um Beteiligungen der AGR Abfallentsorgungs-Gesellschaft Ruhrgebiet mbH (AGR). Die Komplexität der Beteiligungsstruktur des RVR ist insgesamt hoch.

Auch die wirtschaftliche Bedeutung der Beteiligungen ist hoch: Dem RVR stehen mit einem Ertrags- und Aufwandsvolumen von rund 90,0 Mio. Euro Beteiligungen mit einem Volumen von fast 400,0 Mio. Euro gegenüber. Dieses wirtschaftliche Ungleichgewicht zwischen dem RVR als Konzernmutter und seinen Beteiligungen stellt eine besondere Herausforderung für das Beteiligungsmanagement des RVR dar. Wirtschaftlich bedeutend für den RVR ist primär die vorgenannte AGR mit ihren Tochterunternehmen. Die Erträge und Aufwendungen der Gesellschaft sind um ein Vielfaches höher, als die des RVR-Haushalts. Darüber hinaus haben mehrere weitere Beteiligungen eine gehobene wirtschaftliche Bedeutung für den RVR.

Des Weiteren entfällt rund ein Viertel der gesamten Aufwendungen des RVR-Haushaltes auf Zuschüsse und Verlustübernahmen für die Beteiligungen, allen voran für den Betrieb RVR Ruhr Grün. Es handelt sich somit um einen großen Anteil an den gesamten Aufwendungen des RVR. Im Vergleich zu Kommunen ist dies ein außergewöhnlich hoher Wert. Auf der anderen Seite generiert der RVR Erträge durch Gewinnausschüttungen, im Wesentlichen von der AGR. Insbesondere vor dem Hintergrund zu erwartender negativer Entwicklungen des RVR-Haushalts sollte der RVR die Höhe der Ausschüttungen der AGR hinterfragen und gegebenenfalls darauf hinwirken, dass die Gesellschaft höhere Beträge ausschüttet.

Insgesamt ergeben sich hohe Anforderungen an das Beteiligungsmanagement²³.

Diese Anforderungen erfüllt der RVR derzeit nicht vollständig. Positiv ist die zentrale Organisation des Beteiligungsmanagements. Sie ermöglicht die Bündelung von Informationen zu den Beteiligungen an einer Stelle beim RVR. Dies bietet eine gute Basis für die Steuerung der Beteiligungen. Aktuell sind die Steuerungsmöglichkeiten des RVR allerdings noch zu gering. Ein

²³ Beim RVR ist hierfür der Begriff „Beteiligungssteuerung“ gängig.

Grundstein zur Steuerung bildet die Beteiligungsrichtlinie des RVR aus dem Jahr 2012, die mittlerweile fast zehn Jahre alt ist. Sie enthält verschiedene Regelungen, die der RVR inhaltlich anpassen sollte, damit er bessere Steuerungsmöglichkeiten hat. Dies betrifft insbesondere die Aktualität und Standardisierung von Informationen sowie Fristen zur Abstimmung. Ein Beispiel hierfür sind verbindliche und angemessene Vorgaben zur Erstellung und Zuleitung von unterjährigen Berichten der Beteiligungen.

Ein ganz entscheidender Punkt ist zudem die tatsächliche Umsetzung der Regelungen. Bisher haben die Beteiligungen sie nur teilweise umgesetzt. Als Lösung hat der RVR bereits im März 2021 einen Public Corporate Governance Kodex (PCGK) zum Beschluss in das Ruhrparlament eingebracht. Dieser PCGK soll die bisherige Beteiligungsrichtlinie ablösen. Das Ruhrparlament hat sich zwischenzeitlich dazu beraten, aber noch keinen Beschluss gefasst. Dieser PCGK ist aus unserer Sicht ein sinnvoller Weg, um Defizite der bisherigen Beteiligungsrichtlinie zu beheben. Sollte das Ruhrparlament den PCGK beschließen, bleibt weiterhin der erfolgskritische Faktor, dass die Beteiligungen die Regelungen umsetzen. Entsprechende Instrumente sind hierzu vorgesehen. Diesbezüglich sollte der RVR mit Nachdruck auf eine Einhaltung der Regelungen hinwirken, um die bisherige Umsetzungslücke zu schließen. Auch die Akzeptanz bei den politischen Vertreterinnen und Vertreter in den Gesellschaftsgremien spielt hierbei eine wichtige Rolle.

Weitere Verbesserungsmöglichkeiten gibt es bei der Digitalisierung, dem Beteiligungsbericht und dem unterjährigen Berichtswesen. Den bereits eingeschlagenen Weg der Digitalisierung sollte der RVR weiter vorantreiben (siehe hierzu auch den Bericht zur Informationstechnik). Der RVR sollte den Beteiligungsbericht früher bereitstellen und inhaltlich ausbauen. Das unterjährige Berichtswesen sollte der RVR um einen zusammenfassenden Bericht zu allen wesentlichen Beteiligungen für den Ausschuss für Wirtschaft und Beteiligungen ergänzen. Ebenfalls wäre eine verbindliche Regelung zur Meldung von plötzlich auftretenden Abweichungen und Risiken (Ad-hoc-Meldung) vorteilhaft.

Die Unterstützung der Gremienvertreter und -vertreterinnen durch das Beteiligungsmanagement ist gut. Die Kommentierungen der Tagesordnungspunkte tragen wesentlich dazu bei, dass die Interessen des RVR bei den Entscheidungsfindungen der Beteiligungen berücksichtigt werden. Auch die im Mai 2021 durchgeführten Schulungen sind ein gutes Mittel zur Unterstützung. Vorteilhaft wäre es, auch die Vorlagen für den Betriebsausschuss des Betriebs RVR Ruhr Grün vorab mit dem Finanzbereich bzw. Beteiligungsmanagement als zentrale Stelle für die Beteiligungen abzustimmen.

Die Feststellungen und Empfehlungen der letzten überörtlichen Prüfung hat der RVR weitestgehend umgesetzt. Weiterhin relevant ist jedoch der Punkt, dass der RVR auch die mittelbaren Beteiligungen in das Beteiligungsmanagement einbeziehen sollte.

3.2 Inhalte, Ziele und Methodik

Zur Erfüllung seiner Aufgaben hat der RVR einen Teil seiner öffentlichen Aufgaben in Unternehmen und Einrichtungen des öffentlichen oder privaten Rechts ausgegliedert. Diese Ausgliederungen verfügen einerseits über einen nicht unerheblichen Teil des Vermögens des RVR. Ande-

rerseits weisen sie zum Teil hohe Verbindlichkeiten aus. Darüber hinaus ergeben sich teils umfangreiche Finanz- und Leistungsbeziehungen zwischen dem RVR und seinen Beteiligungen, die sich direkt auf den RVR-Haushalt auswirken. Folglich sind die Beteiligungen für den RVR von wirtschaftlicher Bedeutung. Umfangreiche kommunalrechtliche Vorschriften in Bezug auf die wirtschaftliche und nicht wirtschaftliche Betätigung sind zu beachten.

Der RVR ist gehalten, die kommunalrechtlichen Vorschriften einzuhalten und die Beteiligungen hinsichtlich ihrer wirtschaftlichen Entwicklung zu beobachten. Daneben sollten die Beteiligungen entsprechend der Zielsetzungen des RVR geführt und gesteuert werden. Die Entscheidungsträgerinnen und Entscheidungsträger des RVR (Ruhrparlament und Verbandsleitung) tragen diesbezüglich die Verantwortung.

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

Wir untersuchen in diesem Prüfgebiet, wie der RVR sein Beteiligungsmanagement ausgestaltet hat und in welchem Umfang das Beteiligungsmanagement ausgewählte Aufgaben, wie z.B. Berichtswesen oder Unterstützung der Gremienvertreter und Gremienvertreterinnen, wahrnimmt.

Die Prüfung der gpaNRW

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

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

Wir stellen bei der Prüfung auf den Stand der Beteiligungen zum 31. Dezember 2019 ab. Ausgehend von diesem Stichtag liegen der Analyse Daten von drei Jahren zugrunde. Wesentliche Änderungen in der Beteiligungsstruktur nach 2019 wurden ebenfalls berücksichtigt.

3.3 Beteiligungsportfolio

- ➔ Aufgrund der vorliegenden Beteiligungsstruktur und der wirtschaftlichen Bedeutung der Beteiligungen ergeben sich aus Sicht der gpaNRW hohe Anforderungen an das Beteiligungsmanagement des RVR.

Die gpaNRW beurteilt die Anforderungen an das Beteiligungsmanagement des RVR und differenziert dabei zwischen niedrigen, mittleren und hohen Anforderungen. Dazu prüft sie

- die Beteiligungsstruktur und
- die wirtschaftliche Bedeutung der Beteiligungen.

Die einzelnen zur Beurteilung herangezogenen Parameter werden in den nachfolgenden Abschnitten erläutert. Neben diesen Parametern fließen die Gesamtsituation und individuelle Besonderheiten des RVR in die Beurteilung ein.

3.3.1 Beteiligungsstruktur

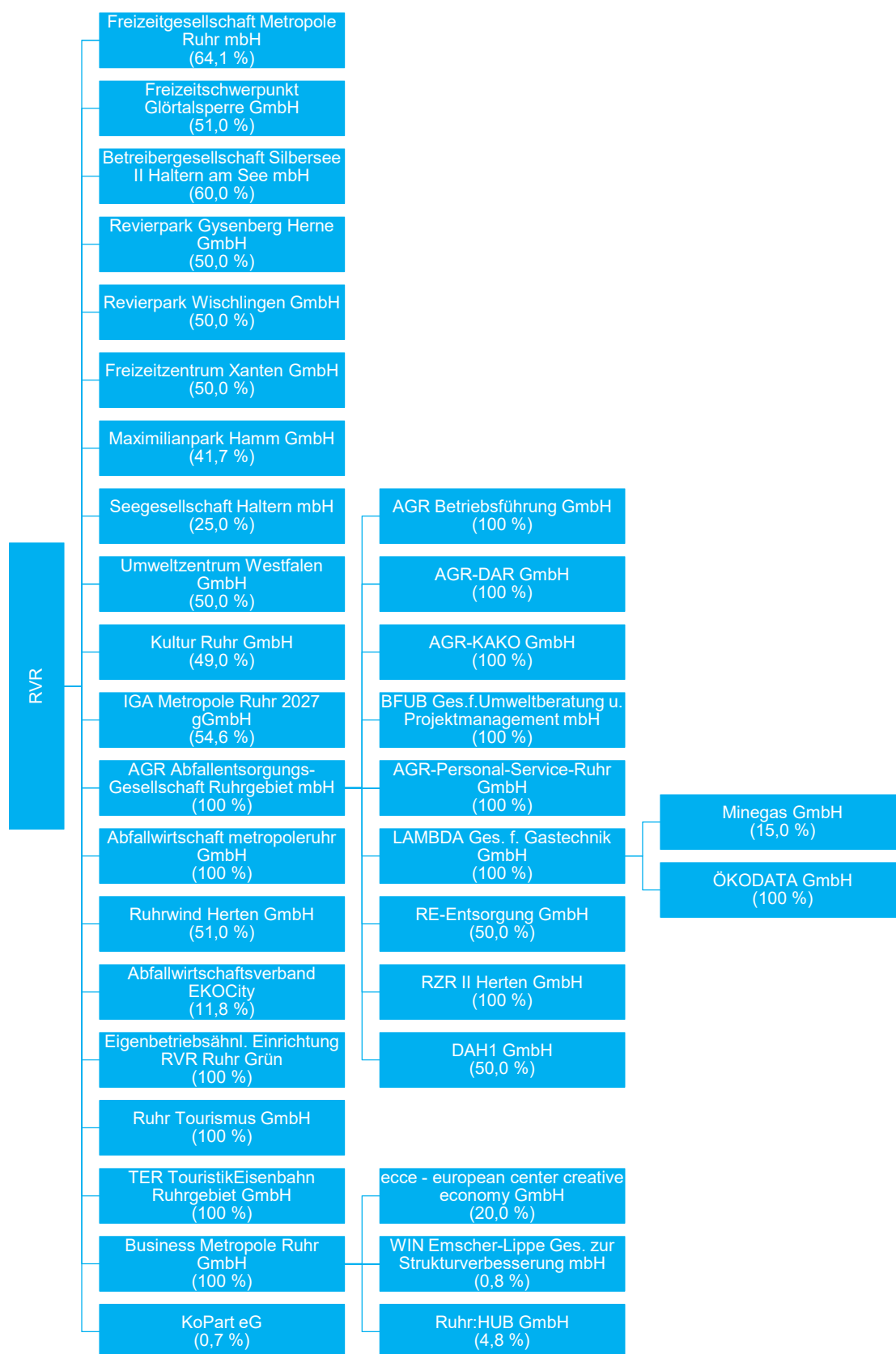
- ➔ Die Anzahl der Beteiligungen, auf die der RVR einen maßgeblichen oder beherrschenden Einfluss ausüben kann, ist hoch. Der RVR hält Beteiligungen bis zur dritten Beteiligungsebene. Die Komplexität der Beteiligungsstruktur ist insgesamt hoch.

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

Der **RVR** hält zum 31. Dezember 2019 insgesamt 34 Beteiligungen, davon 20 unmittelbare und 14 mittelbare Beteiligungen. Zwei dieser mittelbaren Beteiligungen befinden sich auf der dritten Beteiligungsebene. Es handelt sich um folgende Beteiligungen²⁴:

²⁴ Bei den mittelbar gehaltenen Beteiligungen ist die effektive Beteiligungsquote angegeben. Diese wurde, ausgehend vom RVR, multiplikativ nach unten durchgerechnet.

Beteiligungen zum 31. Dezember 2019



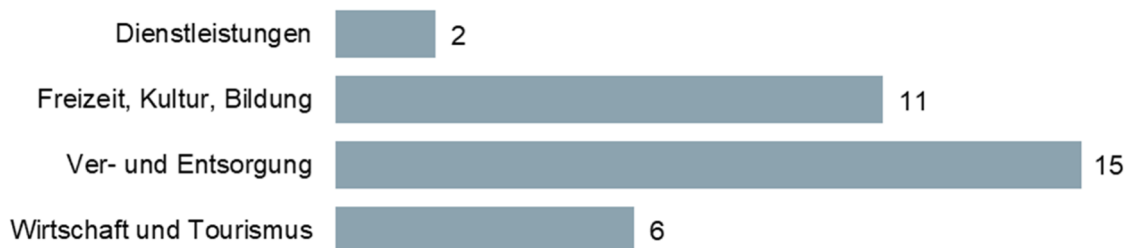
Neben den in der Abbildung aufgeführten Beteiligungen ist der RVR an der Stiftung Kulturhauptstadt RUHR.2010 beteiligt.

Die AGR Abfallentsorgungs-Gesellschaft Ruhrgebiet mbH (AGR) fungiert als Konzernmutter von elf weiteren Beteiligungen im Abfallwirtschaftsbereich. Das Aufgabenspektrum des AGR-Konzerns umfasst Verbrennungsanlagen, Deponien, Behandlungsanlagen, Kompostierungsanlagen, Laboratorien, Zwischenlager, Recyclinganlagen und Umweltberatung.

Die Freizeitgesellschaft Metropole Ruhr mbH ist 2017 aus der Verschmelzung von vier Freizeitgesellschaften (Kemnade, Nienhausen, Vonderort, Mattlerbusch) hervorgegangen. Dadurch hat sich die Anzahl der Beteiligungen verringert.

Die Beteiligungen des RVR sind in folgenden Geschäftsbereichen tätig:

Anzahl der Beteiligungen nach Geschäftsbereichen zum 31. Dezember 2019



Der Schwerpunkt der Tätigkeiten liegt somit im Bereich Ver- und Entsorgung sowie im Bereich Freizeit, Kultur und Bildung. Im Vergleich zu Konzernstrukturen von Kommunen ist die Anzahl der unterschiedlichen Geschäftsbereiche geringer.

Die Rechtsformen der Beteiligungen sind weitestgehend einheitlich. Fast alle Beteiligungen werden in der Rechtsform der GmbH geführt. Lediglich drei Beteiligungen haben eine abweichende Rechtsform. Beim RVR Ruhr Grün handelt es sich um eine eigenbetriebsähnliche Einrichtung, beim Abfallwirtschaftsverband EKOCity um einen Zweckverband und bei der KoPart eG um eine eingetragene Genossenschaft.

Grundsätzlich sind bei der Beteiligungssteuerung alle Beteiligungen in den Blick zu nehmen. Bei einer Beteiligungsquote von mindestens 20,0 Prozent kann der RVR einen maßgeblichen oder beherrschenden Einfluss ausüben. Dadurch hat er bei diesen Beteiligungen höhere Einflussmöglichkeiten, um die Interessen des RVR zu vertreten. Ebenso sind diese Beteiligungen regelmäßig ausschlaggebend im Hinblick auf die wirtschaftliche Bedeutung für den RVR. Anhand der durchgerechneten Beteiligungsquote teilen sich die Beteiligungen des RVR wie folgt auf:

Anzahl der Beteiligungen nach Beteiligungsquote zum 31. Dezember 2019



Auf mehr als die Hälfte der Beteiligungen kann der RVR einen beherrschenden Einfluss ausüben (Beteiligungsquote über 50,0 Prozent). Auf zehn Beteiligungen hat er zumindest einen maßgeblichen Einfluss. Es gibt somit eine hohe Anzahl an besonders relevanten Beteiligungen für die Beteiligungssteuerung.

Nach dem 31. Dezember 2019 gab es noch Änderungen im Beteiligungsportfolio. Die BFUB Gesellschaft für Umweltberatung und Projektmanagement mbH wurde 2020 auf die AGR verschmolzen. Darüber hinaus gab es noch geringfügige Änderungen bei den Anteilsquoten an der Freizeitschwerpunkt Glörtalsperre GmbH und der IGA Metropole Ruhr 2027 gGmbH. Im Laufe des Jahres 2021 wird der RVR zudem eine neue Projektgesellschaft für die Durchführung des Kulturfestivals Manifesta gründen. Die Veränderungen führen zu keiner anderen Einschätzung bezüglich der Komplexität des Beteiligungsportfolios.

3.3.2 Wirtschaftliche Bedeutung

- ➔ Die wirtschaftliche Bedeutung der Beteiligungen des RVR ist hoch. Wirtschaftlich am bedeutendsten ist der Konzern der AGR Abfallentsorgungs-Gesellschaft Ruhrgebiet mbH. Die Aufwendungen entfallen insbesondere auf den Betrieb Ruhr Grün, die Business Metropole Ruhr GmbH, die Freizeitgesellschaft Metropole Ruhr mbH und die Ruhr Tourismus GmbH.
- ➔ Fast die Hälfte der Beteiligungen ist zuschussbedürftig. Insgesamt resultiert ein Viertel der gesamten Aufwendungen des RVR aus Zuschüssen und Verlustübernahmen für Beteiligungen.

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

Neben diesen direkten wirtschaftlichen Auswirkungen für den RVR-Haushalt sind auch die Jahresabschlussdaten für die Beurteilung der wirtschaftlichen Bedeutung der Beteiligungen relevant. Beteiligungen können im Vergleich zum RVR-Haushalt hohe Verbindlichkeiten halten. Die wirtschaftliche Bedeutung von Beteiligungen steigt zudem mit der Höhe der dorthin ausgelagerten Vermögenswerte. Neben ertragsstarken Beteiligungen gibt es auch Beteiligungen, die durch hohe Aufwendungen belastet sind. Auch dies ist in die Betrachtung der wirtschaftlichen Bedeutung einzubeziehen. Denn auch ohne bzw. nur mit geringen Gewinnausschüttungen oder Verlustübernahmen können Beteiligungen für den RVR von Bedeutung sein.

Die Auswirkungen auf den Haushalt des **RVR** stellen sich wie folgt dar:

Gewinnausschüttungen (netto) von Beteiligungen in Tausend Euro

Beteiligung	2017	2018	2019
AGR Abfallentsorgungs-Gesellschaft Ruhrgebiet mbH	3.000	3.000	3.000
Ruhrwind Herten GmbH	26	28	15
Gesamtsumme	3.026	3.028	3.015

Die in den Jahren 2017 und 2018 im RVR-Haushalt vereinnahmten Ausschüttungen der AGR wurden über das steuerliche Einlagenkonto der AGR abgewickelt. Hierdurch waren die Ausschüttungen steuerfrei (brutto = net-to). Die Ausschüttung der AGR im Jahr 2019 war hingegen zu versteuern, wodurch von dem Brutto-Ausschüttungsbetrag in Höhe von 3.564 Tausend Euro im RVR-Haushalt nach Steuern 3.000 Tausend Euro netto verbleiben.

Die Erträge aus Beteiligungen im RVR-Haushalt resultieren nahezu vollständig aus der Gewinnausschüttung der AGR. Neben diesen direkten Auswirkungen auf den RVR-Haushalt gibt es durch die Tochterunternehmen der AGR mittelbare Auswirkungen. Diese beruhen auf Ergebnisabführungsverträgen zwischen der AGR und ihren Tochtergesellschaften. Insgesamt hat die AGR durch ihre Tochtergesellschaften jährlich Erträge zwischen 10,3 und 17,3 Mio. Euro generiert. Die höchsten Gewinne hat hierbei die RZR II Herten GmbH (Rohstoffrückgewinnungszentrum Ruhr) abgeführt (2017: 6,9 Mio. Euro, 2018: 10,1 Mio. Euro, 2019: 14,1 Mio. Euro).

Ausschüttungsquote der AGR Abfallentsorgungs-Gesellschaft Ruhrgebiet mbH

	2017	2018	2019
Jahresergebnis lt. Jahresabschluss in Tausend Euro	10.505	12.799	8.117
Gewinnausschüttung (brutto) in Tausend Euro	3.000	3.000	3.564
Ausschüttungsquote in Prozent	28,6	23,4	43,9

Die AGR hat 2017 bis 2019 durchschnittlich 30,4 Prozent ihrer Gewinne an den RVR ausgeschüttet. Die Gewinnrücklage der Gesellschaft ist im selben Zeitraum von 29,4 Mio. Euro auf 43,7 Mio. Euro angestiegen. Die Eigenkapitalquote der Gesellschaft hat von 17,2 Prozent auf 19,7 Prozent zugenommen. Der Jahresüberschuss 2020 liegt bei 11,9 Mio. Euro. Gemäß dem Wirtschaftsplan 2021 wird die Gesellschaft in den Jahren 2021 bis 2025 einen Überschuss zwischen 6,3 und 10,2 Mio. Euro pro Jahr erzielen. Der Wirtschaftsplan 2021 sieht jährliche Ausschüttungen der Gesellschaft an den RVR in Höhe von 3,6 Mio. Euro vor. Hinzu kommt eine „Sonderausschüttung“ von insgesamt 4,0 Mio. Euro, die jeweils zur Hälfte in den Jahren 2020 und 2021 ausgezahlt wird. Folglich liegt die durchschnittliche Ausschüttungsquote in den Jahren 2020 bis 2025 bei rund 46,0 Prozent und damit über dem Niveau der Jahre 2017 bis 2019. Etwas mehr als die Hälfte der Gewinne verbleibt somit in der Gesellschaft, wodurch das Eigenkapital insgesamt um rund 30,0 Mio. Euro ansteigen wird. Die Gesellschaft strebt eine Eigenkapitalquote von mindestens 30,0 Prozent an, die sie voraussichtlich im Jahr 2025 erreichen wird.

Demgegenüber beträgt die Eigenkapitalquote des RVR zum 31. Dezember 2018 rund 37,0 Prozent. In den Jahren von 2019 bis 2024 erwartet der RVR jedoch einen starken Rückgang des

Eigenkapitals von insgesamt rund 50,0 Mio. Euro. Dadurch wird sich die Eigenkapitalquote des RVR Ende 2024 auf rund 28,0 Prozent verringern (vgl. Kapitel 1.3.5 im Berichtsteil Finanzen).

➔ **Empfehlung**

Der RVR sollte die Höhe der Ausschüttungen der AGR Abfallentsorgungs-Gesellschaft Ruhrgebiet mbH hinterfragen und gegebenenfalls darauf hinwirken, dass die Gesellschaft höhere Beträge ausschüttet. Dabei sollte der RVR die wirtschaftlichen Belange des RVR und der Gesellschaft in Einklang bringen.

Insgesamt generiert der RVR rund vier Prozent seiner gesamten Erträge aus Gewinnausschüttungen der Beteiligungen. Es handelt sich somit um einen geringen Anteil an den gesamten Erträgen des RVR.

Aufwendungen aus Zuschüssen und Verlustübernahmen für Beteiligungen in Tausend Euro

Beteiligung	2017	2018	2019
RVR Ruhr Grün	8.897	8.843	8.838
Business Metropole Ruhr GmbH	2.560	2.649	3.000
Freizeitgesellschaft Metropole Ruhr mbH	1.932	2.047	2.743
Ruhr Tourismus GmbH	2.137	2.637	2.562
Kultur Ruhr GmbH	1.673	1.673	1.673
IGA Metropole Ruhr 2027 gGmbH	-	-	1.509
Revierpark Gysenberg Herne GmbH	532	532	732
Maximilianpark Hamm GmbH	581	581	691
Revierpark Wischlingen GmbH	478	478	478
Freizeitzentrum Xanten GmbH	294	294	294
Umweltzentrum Westfalen GmbH	175	175	200
ecce - european center creative economy GmbH	130	130	130
Freizeitschwerpunkt Glörtalsperre GmbH	64	152	110
TER TouristikEisenbahn Ruhrgebiet GmbH	100	100	100
Abfallwirtschaftsverband EKOCity (Umlagezahlung)	12	12	12
Gesamtsumme	19.565	20.303	23.072

Die Aufwendungen aus Zuschüssen und Verlustübernahmen beim RVR ergeben sich zu rund 40,0 Prozent aus Verlustübernahmen gegenüber dem Betrieb RVR Ruhr Grün. Jeweils 30,0 Prozent entfallen auf die Beteiligungen aus dem Bereich Freizeit, Kultur, Bildung sowie aus dem Bereich Wirtschaft und Tourismus.

Der Betrieb RVR Ruhr Grün ist vorrangig als interner Dienstleister für den RVR tätig. Er erbringt unter anderem die Erhaltung, Bewirtschaftung und nachhaltige Pflege des land-, forst- und fischereiwirtschaftlichen Grundvermögens des RVR. Die hier anfallenden Aufwendungen aus Verlustübernahmen beim RVR stellen somit die Vergütung des Betriebs für diese Aufgaben dar, sofern sie nicht anderweitig gedeckt werden.

Im Zeitraum 2017 bis 2019 sind die geleisteten Zuschüsse und Verlustübernahmen signifikant angestiegen. Der größte Anstieg ergibt sich aus dem Zuschuss für die im Jahr 2019 neu gegründete Beteiligung IGA Metropole Ruhr 2027 gGmbH. Die Aufgabe dieser Gesellschaft ist die Vorbereitung, Planung, Durchführung und Abwicklung der Internationalen Gartenausstellung 2027 (IGA Metropole Ruhr 2027) in der Metropole Ruhr. Ihre Aufgabe ist es auch, Vorschläge für die Entwicklung eines Konzeptes zur weiteren Nutzung der von ihr bewirtschafteten Flächen in der Zeit ab Beendigung der IGA Metropole Ruhr 2027 zu entwickeln. Die vom RVR gemäß Gesellschaftervereinbarung für die Dauer der Gesellschaft insgesamt zu leistenden Zuschüsse betragen 15,2 Mio. Euro. Die wirtschaftliche Bedeutung der Gesellschaft wird bis zur Durchführung der Internationalen Gartenausstellung zunehmen, wodurch auch die Bedeutung der Gesellschaft für das Beteiligungsmanagement zunehmen wird. Weitere deutliche Anstiege der Zuschüsse haben sich bei der Business Metropole Ruhr GmbH und der Freizeitgesellschaft Metropole Ruhr mbH ergeben. Die Erhöhungen bei der Business Metropole Ruhr GmbH resultieren im Wesentlichen aus der Neuorganisation und weiteren Förderprojekten. Die höheren Zuschüsse an die Freizeitgesellschaft Metropole Ruhr mbH im Jahr 2019 beruhen auf einer Erstattung von Grunderwerbsteuer und einer Ablösung von Altschulden.

Insgesamt entfällt beim RVR rund ein Viertel seiner gesamten Aufwendungen auf Zuschüsse und Verlustübernahmen für die Beteiligungen. Es handelt sich um einen großen Anteil an den gesamten Aufwendungen des RVR. Im Vergleich zu Kommunen ist dies ein außergewöhnlich hoher Wert. Nach Auskunft des RVR sind sogar noch höhere Verlustübernahmen und Zuschüsse notwendig, insbesondere um den Finanzbedarf für sanierungsbedürftige Einrichtungen und Anlagen der Freizeitgesellschaften zu decken und einen weiteren Eigenkapitalverzehr der Gesellschaften zu vermeiden. Dies verdeutlicht die spezielle Struktur des RVR, bei der nicht-kostendeckende Aufgaben in erheblichem Umfang von Beteiligungen ausgeübt werden.

Neben den in der Tabelle dargestellten Beträgen hat der RVR in den Jahren 2017 bis 2019 Investitionszuschüsse an die Freizeitgesellschaften geleistet. Sie betrugen 2017 0,2 Mio. Euro, 2018 0,4 Mio. Euro und 2019 1,1 Mio. Euro.

Die fortgeschriebene Planung des RVR sieht in den kommenden Jahren steigende Zuschüsse an die Beteiligungen vor. Zum Beispiel rechnet der RVR bedingt durch die Corona-Pandemie mit höheren Zuschussbedarfen der Freizeitgesellschaften. Demnach wird die wirtschaftliche Bedeutung der Beteiligungen für den RVR weiter ansteigen.

Saldierte Ergebnisbelastung des RVR-Haushaltes in Tausend Euro

Art der Erträge und Aufwendungen	2017	2018	2019
Erträge aus Gewinnausschüttungen (netto)	3.026	3.028	3.015
- Aufwendungen aus Zuschüssen und Verlustübernahmen	19.565	20.303	23.072
= Ergebnisbelastung/-entlastung	-16.539	-17.275	-20.057

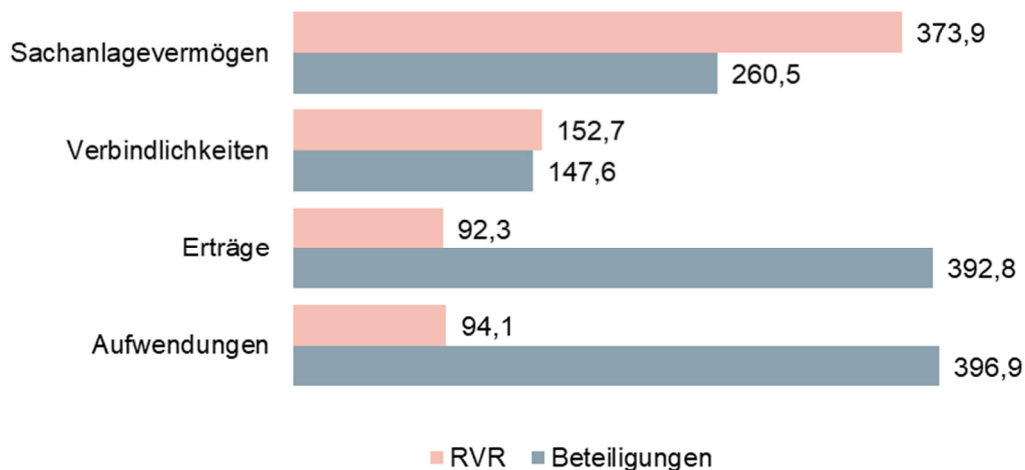
Alles in allem sind beim RVR in den Jahren 2017 bis 2019 Erträge aus Gewinnausschüttungen von rund 3,0 Mio. Euro pro Jahr angekommen. Demgegenüber stehen Aufwendungen aus Zuschüssen und Verlustübernahmen von 19,6 Mio. Euro bis 23,1 Mio. Euro pro Jahr. Per Saldo haben diese Aufwendungen und Erträge das Jahresergebnis des RVR zwischen 16,5 Mio. Euro und 20,1 Mio. Euro pro Jahr belastet.

Fast die Hälfte der Beteiligungen ist unmittelbar vom RVR Zuschussbedürftig. Zwei Beteiligungen führen hingegen unmittelbar Gewinne an den Haushalt des RVR ab. Die übrigen Beteiligungen haben wiederum keine direkten Auswirkungen auf den Haushalt des RVR.

Da Bürgschaften seitens des RVR nur in einem geringen Umfang vorliegen, wird hierauf nicht weiter eingegangen.

Neben den direkten Auswirkungen auf den RVR-Haushalt wird die wirtschaftliche Bedeutung der Beteiligungen des RVR anhand der Jahresabschlussdaten nachfolgend dargestellt. Berücksichtigt wurden die Beteiligungen, an denen der RVR einen Anteil von mindestens 20,0 Prozent hält.

Ausgewählte Jahresabschlusspositionen 2019 in Mio. Euro²⁵



Es ist ein großer Teil des Sachanlagevermögens in die Beteiligungen ausgegliedert. Mehr als 200,0 Mio. Euro davon entfallen auf die Beteiligungen des AGR-Konzerns. Dabei handelt es sich im Wesentlichen um die Müllverbrennungsanlage der AGR samt der Erweiterung der RZR II Herten GmbH. Der nächst größte Teil von Sachanlagevermögen entfällt mit knapp über 20,0 Mio. Euro auf die Freizeitgesellschaft Metropole Ruhr GmbH.

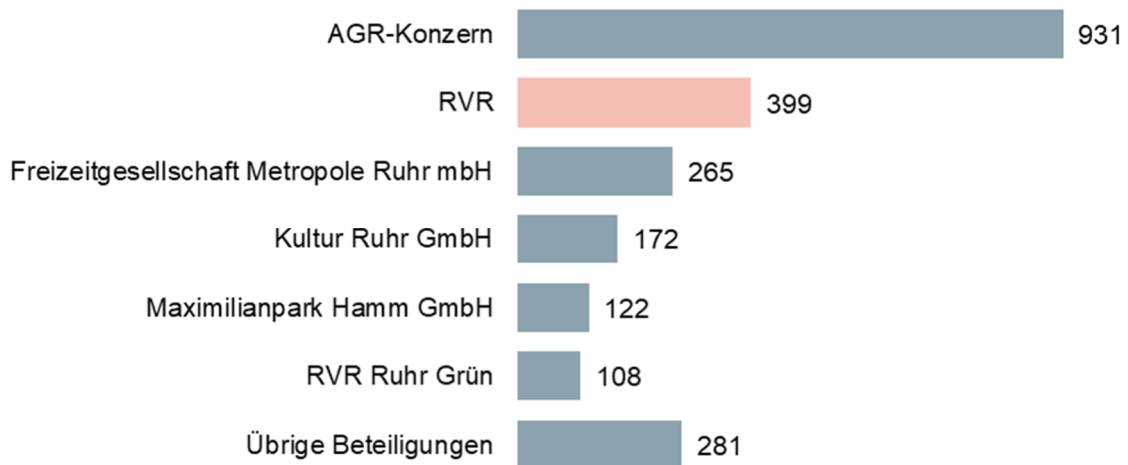
Die Verbindlichkeiten der Beteiligungen sind ähnlich hoch, wie die Verbindlichkeiten des RVR. Es handelt sich primär um Verbindlichkeiten der RZR II Herten GmbH. Hierbei entfallen allerdings 69,3 Mio. Euro auf Gesellschafterdarlehen gegenüber der AGR. Insgesamt entfallen sogar fast 100,0 Mio. Euro der Verbindlichkeiten der Beteiligungen auf konzerninterne Verbindlichkeiten gegenüber der AGR. Diesen stehen folglich Ausleihungen und Forderungen gegenüber. Die Verbindlichkeiten der Beteiligungen, die gegenüber Dritten außerhalb des RVR-Konzerns bestehen, sind somit im Vergleich zu den Verbindlichkeiten des RVR selbst gering.

²⁵ Bei den Werten des RVR wurde der Entwurf des Jahresabschlusses 2019 zugrunde gelegt, da zum Zeitpunkt der Prüfung noch kein geprüfter und festgestellter Jahresabschluss 2019 vorlag.

Die Erträge und Aufwendungen der Beteiligungen übersteigen die Erträge und Aufwendungen des RVR um ein Vielfaches. Mit rund 300,0 Mio. Euro entfällt der größte Anteil dieser Erträge und Aufwendungen auf die Beteiligungen des AGR-Konzerns. Danach folgen die Kultur Ruhr GmbH und die Ruhr Tourismus GmbH mit Erträgen und Aufwendungen von jeweils unter 20,0 Mio. Euro. Den höchsten Jahresüberschuss hat die AGR erzielt (2019: 8,1 Mio. Euro). Die höchsten Jahresfehlbeträge haben die Freizeitgesellschaft Metropole Ruhr mbH (2019: -5,4 Mio. Euro) und die Business Metropole Ruhr GmbH (2019: -2,9 Mio. Euro) erzielt.

Die vorgenannten Kenngrößen verdeutlichen die sehr hohe wirtschaftliche Bedeutung der Beteiligungen des RVR. Insbesondere die Tatsache, dass die Erträge (und Aufwendungen) der Beteiligungen so viel höher sind als die des Kernhaushalts, stellt im kommunalen Bereich eine Ausnahme dar. Die hohe Bedeutung der Beteiligungen spiegelt sich auch in der Anzahl der Beschäftigten wider:

Anzahl der Beschäftigten 2019²⁶



Die Beteiligungen verfügen mit insgesamt fast 1.900 Beschäftigten über fast fünf Mal so viel Personal wie der RVR selbst. Auch bei der Anzahl der Beschäftigten entfällt der Großteil auf den AGR-Konzern, wobei sich diese Beschäftigten auf mehrere Gesellschaften verteilen. Die einzelne Gesellschaft mit den meisten Beschäftigten ist die Freizeitgesellschaft Metropole Ruhr mbH.

Im Ergebnis ist aus Sicht des Beteiligungsmanagements ein Augenmerk auf die AGR und ihre Tochterunternehmen zu legen. Die RZR II Herten GmbH ist hierbei die bedeutendste mittelbare Beteiligung. Der AGR-Konzern hat eine herausragende wirtschaftliche Bedeutung für den RVR. Darüber hinaus haben die Freizeitgesellschaft Metropole Ruhr mbH, die Kultur Ruhr GmbH, die Business Metropole Ruhr GmbH, der Betrieb RVR Ruhr Grün und die Ruhr Tourismus GmbH eine erhöhte wirtschaftliche Bedeutung. Die IGA Metropole Ruhr 2027 gGmbH wird in den nächsten Jahren weiter an Bedeutung gewinnen.

²⁶ Beim RVR handelt es sich um die Anzahl der Beschäftigten zum 31. Dezember 2019. Bei den Beteiligungen handelt es sich um die Anzahl der durchschnittlich im Jahr 2019 Beschäftigten.

3.4 Beteiligungsmanagement

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

Wie in dem vorangegangenen Kapitel aufgezeigt, ist unter anderem die eigenbetriebsähnliche Einrichtung RVR Ruhr Grün für das Beteiligungsmanagement des RVR von Bedeutung. Generell sind Eigenbetriebe und eigenbetriebsähnliche Einrichtungen aufgrund ihrer rechtlichen Stellung stark an den RVR gebunden. Konkret ergibt sich dies aus den Regelungen der Eigenbetriebsverordnung NRW. Demnach ist beispielsweise das Ruhrparlament zuständig für die Feststellung des Wirtschaftsplans und des Jahresabschlusses sowie die Bestellung und Abberufung der Betriebsleitung. Außerdem bestehen Informationspflichten der Betriebsleitung gegenüber der Regionaldirektorin und dem Kämmerer. Die Eigenbetriebsverordnung NRW konkretisiert somit bereits verschiedene Steuerungsinstrumente. Deshalb bilden die Eigenbetriebe und eigenbetriebsähnlichen Einrichtungen keinen Prüfungsschwerpunkt.

3.4.1 Organisation des Beteiligungsmanagements

➔ Feststellung

Die Organisation des Beteiligungsmanagements entspricht – vorausgesetzt der Public Corporate Governance Kodex wird eingeführt – überwiegend den Anforderungen, die sich aus dem Beteiligungsportfolio des RVR ergeben. Zu verschiedenen Aspekten gibt es Verbesserungsmöglichkeiten. Sie betreffen den weiteren Ausbau der Digitalisierung und den Einbezug der mittelbaren Beteiligungen in das Beteiligungsmanagement. Ein erfolgskritischer Faktor ist, dass der Public Corporate Governance Kodex beschlossen und in Zukunft auch praktisch angewendet wird.

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

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

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

Organisatorische Struktur

Das Beteiligungsmanagement ist beim **RVR** zentral im Team 6-3 „Controlling, Beteiligungssteuerung“ organisiert. Das Team ist dem Referat 6 „Finanzmanagement“ innerhalb des Bereichs II. „Wirtschaftsführung“ zugeordnet. Für diesen Bereich ist der Beigeordnete des Bereichs Wirtschaftsführung zuständig, der Kämmerer und gleichzeitig allgemeiner Vertreter der Regionaldirektorin ist.

Der RVR übt die Beteiligungssteuerung verwaltungsintern aus. Dadurch ist gewährleistet, dass die Verwaltungsleitung und die politische Vertretung direkten Einfluss auf die Aufgabenerledigung in der Beteiligungssteuerung nehmen können.

Aufgrund der zentralen Organisation des Beteiligungsmanagements ergibt sich eine Bündelung von Informationen zu den Beteiligungen an einer zentralen Stelle beim RVR. Dies bietet eine Basis für die Steuerung der Beteiligungen. Außerdem hat der RVR durch die zentrale Organisation bessere Möglichkeiten, einheitliche Standards bei der Aufgabenerledigung vorzugeben. Dies betrifft unter anderem die Berichtspflichten einer Beteiligung. Inwiefern dies tatsächlich so umgesetzt wird, betrachten wir im nächsten Kapitel.

Eine Ausnahme vom zentralen Beteiligungsmanagement bildet die eigenbetriebsähnliche Einrichtung RVR Ruhr Grün. Die Steuerung dieser Beteiligung obliegt dem Bereich IV Umwelt und Grüne Infrastruktur. Grundsätzlich halten wir ein zentrales Beteiligungsmanagement für sinnvoll, das sowohl die privatrechtlichen als auch die öffentlich-rechtlichen Beteiligungen umfasst. So können im Sinne eines Gesamtcontrollings konzernweite Informationen für die Entscheidungsträger zur Verfügung gestellt werden. Die Organisation der Beteiligungssteuerung an mehreren Stellen innerhalb der Verwaltung erhöht den Abstimmungsbedarf und das Risiko von Informationsverlusten. Beim RVR betrifft dies allerdings ausschließlich den Betrieb RVR Ruhr Grün, wodurch nur ein geringer Informationsaustausch notwendig ist. Außerdem erhält das Beteiligungsmanagement ohnehin alle relevanten Informationen zur Kenntnis (z. B. Jahresabschlüsse, Wirtschaftspläne, Tagesordnungen des Betriebsausschusses). Dadurch liegen auch dem Beteiligungsmanagement stets alle entscheidungsrelevanten Informationen vom RVR Ruhr Grün vor.

Die Aufgaben des Teams 6-3 umfassen vier Bereiche:

- **Beteiligungsverwaltung:**
Hierzu zählen unter anderem die Verwaltung und Führung der Beteiligungsakten, die Erarbeitung von Richtlinien und Grundsätzen sowie Satzungs- und Vertragsangelegenheiten.

- **Mandatsträgerbetreuung:**
Dies beinhaltet die Unterstützung der Vertreterinnen und -vertreter des RVR in den Organen der Unternehmen (z. B. durch Stellungnahmen zu Gremiensitzungen der Gesellschaften oder Schulungen).
- **Beteiligungssteuerung:**
Hierunter fällt insbesondere die Vorbereitung von Gründungen sowie Auflösungen und Veräußerungen von Unternehmen, einschließlich der Abstimmung mit der Aufsichtsbehörde.
- **Beteiligungscontrolling:**
Schwerpunkt dessen ist die Durchführung des regelmäßigen Beteiligungscontrollings für ausgewählte Beteiligungen. Hierzu wertet das Beteiligungsmanagement die Quartalsberichte, Wirtschaftspläne und Jahresabschlüsse der Beteiligungen aus.

Der Aufgabenbereich Beteiligungsverwaltung wird in diesem Kapitel betrachtet. Das Beteiligungscontrolling und die Mandatsträgerbetreuung werden in den nachfolgenden Kapiteln analysiert.

Personelle Ausstattung

Fünf Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter sind im Team 6-3 beim RVR für die vorgenannten Aufgaben zuständig. Drei Personen fungieren hierbei in einem sogenannten Ansprechpartnersystem. Ihnen sind jeweils bestimmte Beteiligungen zugeordnet, die sie inhaltlich betreuen und anfallende Fragestellungen bearbeiten. Neben dieser Betreuung einzelner Beteiligungen übernehmen die drei Personen noch andere Aufgaben. Eine weitere Person des Teams 6-3 ist federführend für rechtliche Fragestellungen eingesetzt, wie zum Beispiel im Steuerrecht oder EU-Beihilferecht. Hinzu kommt die Teamleitung, die unter anderem Verantwortliche für den Ausschuss für Wirtschaft und Beteiligungen ist.

Für eine Tätigkeit im Beteiligungsmanagement ist eine hohe betriebswirtschaftliche Kompetenz erforderlich. Dies ist in der Regel durch die organisatorische Zuordnung zum Finanzmanagement gegeben. Daneben ist es vorteilhaft, wenn auch eine gewisse fachspezifische Kompetenz vorhanden ist, um die Geschäftstätigkeiten der jeweiligen Unternehmen beurteilen zu können. Dadurch, dass die Mitarbeiter des Beteiligungsmanagements für bestimmte Unternehmen zuständig sind, haben sie die Möglichkeit, ihre Fachkenntnisse auszubauen und sich somit zu spezialisieren.

Daten und Software

Der RVR verwaltet die Daten zu seinen Beteiligungen zentral im Team 6-3. Die Informationen zum Betrieb RVR Ruhr Grün erhält es, wie oben beschrieben, zur Kenntnis. Der RVR hält die Gesellschaftsverträge aller unmittelbaren und mittelbaren Beteiligungen vor. Ebenso liegen dem RVR die Jahresabschlüsse und Wirtschaftspläne aller dieser Beteiligungen vor. Dies gilt zum Beispiel auch für die Tochtergesellschaften der AGR. Auch hält der RVR die Konzernabschlüsse dieser Gesellschaft vor.

Im „Handbuch der Beteiligungen“ stellt der RVR die Grundinformationen und die Gesellschaftsverträge der unmittelbaren Beteiligungen zusammen. Zu diesen Grundinformationen zählen: Name der Gesellschaft, Rechtsform, Gesellschafter, Gründung, Kontaktdaten, Gegenstand des

Unternehmens, Mitglieder der Geschäftsführung und des Aufsichtsrats. Dieses Handbuch wird den Gremienvertreterinnen und -vertretern online bereitgestellt. Dadurch wird ein schneller und kompakter Zugriff auf die Grundinformationen und Gesellschaftsverträge der Beteiligungen ermöglicht. Informationen zu mittelbaren Beteiligungen werden nicht zu Verfügung gestellt.

Die Sitzungsunterlagen (einschließlich der Einladungen, Tagesordnungen und Protokolle) der Gremien der Beteiligungen hält der RVR ebenfalls zentral im Team 6-3 vor. Diese Unterlagen umfassen die wesentlichen Vorgänge bei der jeweiligen Beteiligung. Dies sind zum Beispiel auch die Jahresabschlüsse oder Wirtschaftspläne. In der Regel erhält das Beteiligungsmanagement die Unterlagen, abhängig von der jeweiligen Beteiligung jedoch in Einzelfällen nur auf Nachfrage und zum Teil mit Verzögerungen (siehe hierzu auch den nächsten Abschnitt „Richtlinien zu den Beteiligungen“).

Der RVR erhält die Unterlagen teils in digitaler Version, teils in gedruckter Fassung. Das Beteiligungsmanagement digitalisiert die gedruckten Unterlagen, sodass sämtliche Unterlagen in digitaler Form vorliegen. Der Anteil der digitalen Unterlagen hat in den letzten Jahren zugenommen. Hierdurch haben sich die Abläufe verkürzt. Auch die Stellungnahmen zu den Tagesordnungspunkten stellt der RVR den Gremienvertretern und -vertreterinnen in der Regel digital zur Verfügung. Auf Wunsch erfolgt noch eine postalische Zustellung. Durch die fortschreitende Digitalisierung kann das Beteiligungsmanagement schnell und einfach auf die Unterlagen zugreifen und sie weiterverarbeiten.

Verbesserungsmöglichkeiten gibt es dennoch. In Teilen führt das Beteiligungsmanagement noch Akten parallel in gedruckter und digitaler Form. Dadurch entsteht ein zusätzlicher Aufwand. Auch gibt es noch kein Dokumentenmanagementsystem für die Ablage der digitalen Unterlagen. Komplett digitale Workflows sind derzeit ebenfalls noch nicht möglich (z. B. die komplett digitale Erstellung einer Stellungnahme, einschließlich Abzeichnen der zuständigen Personen bis hin zum Versand). Für bestimmte Beteiligungen wird das vierteljährliche Berichtswesen durch eine standardisierte Excel-Lösung des RVR unterstützt. Eine ganzheitliche Software für den Aufgabenbereich des Beteiligungsmanagements ist nicht im Einsatz. Die Einführung eines Dokumentenmanagementsystems sowie ggf. eines digitalen Workflows ist eine verwaltungsweite Aufgabe, die ganzheitlich für den RVR relevant ist – und nicht nur für das Beteiligungsmanagement.

➔ **Empfehlung**

Der RVR hat bereits mit der Digitalisierung des Beteiligungsmanagements begonnen. Um noch schneller und strukturierter auf die Unterlagen zugreifen und sie weiterverarbeiten zu können sowie die Abläufe weiter zu verkürzen, sollte der RVR die Digitalisierung weiter vorantreiben.

In den Gremien der Beteiligungen, zum Beispiel im Aufsichtsrat oder in der Gesellschafterversammlung, werden die wesentlichen Entscheidungen der Beteiligungen getroffen. Die persönlichen Daten der Gremienvertreterinnen und -vertreter des RVR (aus Verwaltung oder Politik) in den Beteiligungen liegen beim RVR vor. Sie werden laufend aktualisiert, zum Beispiel bei einem Wechsel eines Gremienvertreters. Das Beteiligungsmanagement hat Zugriff auf diese Daten.

Richtlinien zu den Beteiligungen

Der RVR hat im Jahr 2012 eine Beteiligungsrichtlinie erlassen. Darin sind grundsätzliche Regelungen für die Beteiligungen zusammengestellt, die Standards für das Zusammenwirken aller

Beteiligten festlegen. Das Regelwerk soll ein auf den Bedarf der RVR-Beteiligungen abgestimmtes System darstellen, das die Transparenz und die Effizienz der Unternehmensführung und der Zusammenarbeit nachhaltig verbessert.

Zum einen betreffen die Regelungen die Gesellschafter, den Aufsichts- und Verwaltungsrat sowie die Geschäftsführung. So ist beispielsweise dargestellt, welche grundsätzlichen Aufgaben, Rechte und Pflichten diese Organe haben. Darüber hinaus enthalten sie in Form von Festlegungen, Empfehlungen und Anregungen wesentliche Standards zur Führung von Unternehmen in öffentlicher Hand.

Zum anderen betrifft die Beteiligungsrichtlinie den Bereich der Beteiligungssteuerung und des Beteiligungscontrollings. Es werden konkrete Inhalte und Terminvorgaben zum Wirtschaftsplan, zu Zwischenberichten, zum Jahresabschluss und zum Beteiligungsbericht ausgeführt. Diese Vorgaben dienen der praktischen Umsetzung, um die notwendige Transparenz und Kontrolle im Zusammenspiel von Beteiligungsgesellschaften und dem RVR als Gesellschafter sicherzustellen. Darüber hinaus werden weitere Aufgaben der RVR-Beteiligungssteuerung geregelt, zum Beispiel das Verfassen von Stellungnahmen insbesondere zu finanzwirtschaftlichen Fragen der Aufsichts-/Verwaltungsratsunterlagen.

Zunächst ist festzuhalten, dass eine Beteiligungsrichtlinie eine gute Arbeitsgrundlage ist. Da die Richtlinie mittlerweile fast zehn Jahre alt ist, ist jedoch eine Überarbeitung sinnvoll. Dies ist das Beteiligungsmanagement des RVR bereits angegangen und hat einen Public Corporate Governance Kodex (PCGK) erstellt. Dieser Kodex soll die bisherige Beteiligungsrichtlinie ablösen. Eine entsprechende Beschlussvorlage für das Ruhrparlament wurde bereits im März 2021 eingebracht und zwischenzeitlich beraten. Der Beschluss des Ruhrparlaments steht allerdings noch aus.

Der neue PCGK enthält angepasste Regelungen und zusätzlich verschiedene Anlagen, die eine standardisierte Vorgehensweise der Beteiligungen festlegen.

Inhaltlich halten wir die Einführung des PCGK und somit die Überarbeitung der Beteiligungsrichtlinie für richtig und notwendig. Insbesondere der erhöhte Standardisierungsgrad erleichtert die Steuerung der Beteiligungen. Bei über 30 Beteiligungen ist die Steuerung andernfalls erschwert, wenn zum Beispiel Quartalsberichte in völlig unterschiedlichen Formen erstellt werden. Ebenso ist die Vorgabe angemessener Fristen für die Übermittlung von Informationen sinnvoll, um dem Beteiligungsmanagement eine zeitnahe Analyse und Berichterstattung zu ermöglichen. Des Weiteren werden die Regelungen im PCGK verbindlicher und die Einhaltung transparenter. So sind zum Beispiel Entsprechenserklärungen vorgesehen, die von den Beteiligungen zur Einhaltung des PCGK abzugeben sind. Dadurch hat einerseits der RVR die Möglichkeit nachzuvollziehen, ob die Beteiligungen die Regelungen des PCGK eingehalten haben. Andererseits haben die Beteiligungen die Möglichkeit, in begründeten Fällen von den Regelungen abzuweichen. Außerdem werden im PCGK inhaltlich sinnvolle Änderungen vorgenommen. So sind beispielsweise Fristen verkürzt worden, um einen notwendigen Vorlauf zur Vorbereitung von Stellungnahmen sicherzustellen.

Ein entscheidender erfolgskritischer Faktor ist, dass die Beteiligungen die Regelungen auch tatsächlich umsetzen. Auskunftsgemäß hat ein Großteil der Beteiligungen die bisherigen Regelungen umgesetzt, ein anderer Teil der Beteiligungen jedoch nur teilweise. Die Einführung des

neuen PCGK bietet die Chance, alle Beteiligungen für die Umsetzung der Regelungen zu verpflichten. Zumindest bei den Beteiligungen, auf die der RVR einen beherrschenden Einfluss hat, ist dies möglich. Bei den übrigen Beteiligungen sollte er dennoch darauf hinwirken, dass der PCGK des RVR Anwendung findet. Hierfür sind insbesondere die oben genannten Entsprechenserklärungen, freiwillige Selbstverpflichtungserklärungen der Aufsichtsräte sowie die Aufnahme in die Gesellschaftsverträge vorgesehen.

➔ **Empfehlung**

Der RVR sollte die Beteiligungsrichtlinie überarbeiten, um bessere Steuerungsmöglichkeiten für die Beteiligungen zu schaffen (insbesondere bezüglich der Standardisierung und Aktualität). Der vom RVR bereits neu entworfene Public Corporate Governance Kodex ist hierfür ein sinnvoller Weg. Der RVR sollte darauf hinwirken, dass alle Beteiligungen die Regelungen auch tatsächlich umsetzen.

Mittelbare Beteiligungen

Eine Besonderheit kommt den Tochterunternehmen der AGR zu. Diese mittelbaren Beteiligungen des RVR haben eine hohe wirtschaftliche Bedeutung für die AGR und somit auch für den RVR (siehe Kapitel 2.3.2). Bereits in der letzten überörtlichen Prüfung des RVR haben wir festgestellt, dass der RVR seine Aufgaben zur Steuerung und Kontrolle der mittelbaren Beteiligungen unzureichend wahrnimmt. An dieser Situation hat sich im Wesentlichen nichts geändert.

Bei der Steuerung der Beteiligungen unterscheidet der RVR weiterhin stark zwischen unmittelbaren und mittelbaren Beteiligungen. Während der RVR die unmittelbaren Beteiligungen größtenteils eng in die Beteiligungssteuerung einbezieht, bleiben die mittelbaren Beteiligungen überwiegend außen vor. Dies zeigt sich insbesondere darin, dass die Beteiligungsrichtlinie bei den mittelbaren Beteiligungen nicht umgesetzt wird. Ebenso werden im Handbuch der Beteiligungen die mittelbaren Beteiligungen nicht aufgeführt.

Zwar unterliegt die Konzernmutter AGR dem Beteiligungsmanagement des RVR. Auf die Tochterunternehmen der AGR – und somit auf die mittelbaren Beteiligungen des RVR – übt der RVR die Beteiligungssteuerung jedoch nur ansatzweise aus. Für die Tochterunternehmen der AGR sind keine Aufsichtsräte eingerichtet worden. Informationen zu diesen Unternehmen erhält der RVR nur in geringem Umfang. Der RVR kann nur einen geminderten Einfluss ausüben.

➔ **Empfehlung**

Der RVR sollte auch die mittelbaren Beteiligungen in das Beteiligungsmanagement einbeziehen.

3.4.2 Berichtswesen

Das Berichtswesen hat die Aufgabe, die Entscheidungsträgerinnen und -träger des RVR rechtzeitig und ausreichend über den Geschäftsverlauf der Beteiligungen zu informieren. Voraussetzung hierfür ist ein zeitnaher und ausreichender Informationsfluss zwischen den Beteiligungen und dem RVR sowie der Informationsfluss von der Verwaltung zum Ruhrparlament. Hierdurch wird der Verbandsleitung und dem Ruhrparlament als abschließendem Entscheidungsgremium ermöglicht, rechtzeitig geeignete Gegensteuerungsmaßnahmen zu ergreifen.

➔ Feststellung

Das Berichtswesen entspricht teilweise den Anforderungen, die sich aus dem Beteiligungsportfolio des RVR ergeben. Positiv ist, dass der RVR weiterhin freiwillig Beteiligungsberichte erstellen wird, um die Entscheidungsträgerinnen und -träger vollständig über den Geschäftsverlauf aller Beteiligungen zu informieren.

Nach den gesetzlichen Vorgaben muss eine jährliche Berichterstattung an das Ruhrparlament durch den Beteiligungsbericht oder den Gesamtabschluss spätestens bis zum Ende des Folgejahres erfolgen. Diese Berichterstattung soll dem Ruhrparlament einen ausreichenden Überblick über alle Beteiligungen und deren wirtschaftliche Entwicklung geben. Daneben sollte auch ein unterjähriges Berichtswesen implementiert sein. Hierzu ist es erforderlich, dass die bedeutenden Beteiligungen unterjährig das Beteiligungsmanagement über Planabweichungen und bestehende Risiken unter Berücksichtigung von aktuellen Prognosen unterrichten. Das Beteiligungsmanagement sollte auf Basis dieser Berichte der Beteiligungen das Ruhrparlament über die unterjährige Entwicklung und Risiken der Beteiligungen in einem angemessenen Turnus informieren. Hierfür ist ein Bericht an das Ruhrparlament unter Angabe der Auswirkungen und Risiken für die Kommune erforderlich.

Beteiligungsbericht

Der **RVR** hat für die Jahre 2017 bis 2019 Beteiligungsberichte entsprechend der Gemeindeordnung NRW erstellt und den Entscheidungsträgerinnen und -trägern der Verwaltung und des Ruhrparlaments bereitgestellt. Die Beteiligungsberichte wurden dem Ruhrparlament jeweils im übernächsten Jahr zugeleitet. Zum Beispiel wurde der Bericht für das Jahr 2018 im September 2020 bereitgestellt.

Die Berichterstattungen über die Beteiligungen sollen Transparenz über das Handeln der Beteiligungen des RVR schaffen. Darüber hinaus können sie eine Grundlage für (strategische) Entscheidungen im Bereich der Beteiligungen sein. Die Entscheidungsträgerinnen und -trägern sollten möglichst zeitnah Informationen über die Beteiligungen erhalten. Deshalb sollten die Berichte dem Ruhrparlament spätestens bis zum Ende des Folgejahres zur Verfügung gestellt werden. Diese Anforderung hat der RVR in den Jahren 2017 bis 2019 nicht erfüllt.

Die Verzögerungen beim RVR begründen sich unter anderem darin, dass die Beteiligungen die Beschlussfassungen zu ihren Jahresabschlüssen zum Teil erst im August oder September des Folgejahres treffen. Nach unserer Ansicht sollte die Erstellung des Beteiligungsberichts dennoch in dem darauffolgenden Jahr erfolgen. Die Erstellung des Beteiligungsberichts ist dann mit erhöhter Priorität vorzunehmen, sodass sie noch im Folgejahr gelingt. Alternativ könnte der RVR in Einzelfällen davon absehen, nur geprüfte Zahlen im Beteiligungsbericht zu verwenden. Stattdessen könnte er in diesen Einzelfällen die vorläufigen, das heißt ungeprüften Zahlen angeben. Womöglich könnte der RVR auch darauf hinwirken, dass die Beschlüsse der Beteiligungen früher getroffen werden. Durch diese Maßnahmen wäre eine zeitnahe Erstellung der Beteiligungsberichte möglich. Der RVR beabsichtigt, dem Ruhrparlament den Beteiligungsbericht für das Jahr 2020 im Jahr 2021 zuzuleiten und somit der oben genannten Vorgabe zu entsprechen.

Gemäß § 117 Absatz 1 GO NRW müsste der RVR ab 2019 keinen Beteiligungsbericht mehr erstellen, da er weiterhin einen Gesamtabchluss erstellen wird. Der Gesamtabchluss ermöglicht dem RVR einen Gesamtüberblick über den RVR einschließlich seiner wesentlichen Beteiligungen. Über die einzelnen unmittelbaren und mittelbaren Beteiligungen müsste der RVR hingegen

lediglich gemäß § 52 Absatz 1 Satz 6 KomHVO NRW im Gesamtlagebericht informieren. Die dort anzugebenden Informationen sind deutlich weniger umfangreich als im Beteiligungsbericht. Dementsprechend wertet die gpaNRW positiv, dass der RVR weiterhin freiwillig einen Beteiligungsbericht entsprechend § 117 GO NRW erstellen möchte. Nur so ist sichergestellt, dass die Entscheidungsträgerinnen und -träger vollständig über den Geschäftsverlauf aller Beteiligungen informiert werden.

Inhaltlich könnten die Beteiligungsberichte noch verbessert werden. Wir sehen insbesondere folgende Möglichkeiten:

- Der RVR sollte Erläuterungen zur wirtschaftlichen Situation der einzelnen Beteiligungen ergänzen. Dadurch kann er den Leserinnen und Lesern klar vermitteln, wie das Geschäftsjahr der jeweiligen Beteiligung verlaufen ist und zum Beispiel Gründe für Abweichungen benennen.
- Ebenso könnte der RVR Übersichten zu den Beteiligungen insgesamt aufnehmen, um einen komprimierten Blick über bestimmte Informationen zu vermitteln. Hierzu könnte sich der RVR auch an dem zwischenzeitlich im Jahr 2021 veröffentlichten Muster des MHKBG NRW zum Beteiligungsbericht orientieren.
- Bei den Zielen und Kennzahlen könnten auch verstärkt nicht-monetäre Kriterien, beispielsweise zur Nachhaltigkeit der Beteiligungen aufgenommen werden. Ansatzpunkte könnten hierbei Umweltaspekte, wie der CO₂-Ausstoß, soziale Aspekte, Gesundheit, Geschlechtergleichheit, saubere Energie und andere Themen sein. Hierdurch könnte auch ein Bezug zwischen den Tätigkeiten der Beteiligungen und den Aufgaben des RVR laut RVR-Gesetz hergestellt werden. Der Bund hat sogar eine eigene Nachhaltigkeitsberichterstattung von Unternehmen mit Bundesbeteiligung eingeführt.
- Eine weitere sinnvolle Ergänzung wäre es, anzugeben, ob die einzelnen Beteiligungen den PCGK eingehalten haben oder an welchen Stellen sie mit welcher Begründung davon abgewichen haben (analog der Entsprechenserklärungen). Dies erhöht die Transparenz des Handelns der Beteiligungen und kann zudem eine erhöhte Verbindlichkeit zur Umsetzung der Regelungen des PCGK schaffen (vgl. Kapitel 2.4.1).

➔ **Empfehlung**

Der RVR sollte die Beteiligungsberichte dem Ruhrparlament spätestens bis zum Ende des auf den Berichtsstichtag folgenden Jahres zur Verfügung stellen. Inhaltlich sollte der Beteiligungsbericht noch ausgebaut werden, zum Beispiel, indem zusammenfassende Übersichten der Beteiligungen zu bestimmten Daten ergänzt werden.

Unterjährige Berichterstattung

Neben den Beteiligungsberichten erstellen die Beteiligungen unterjährig Berichte für die Aufsichtsräte bzw. Verwaltungsräte über den Geschäftsverlauf. Abhängig von der Größe der jeweiligen Beteiligung findet diese Berichterstattung zwei- bis dreimal im Jahr statt. Hinzu kommt zum Jahreswechsel ein Bericht über das voraussichtliche Jahresergebnis. Die Entwicklung der Tochterunternehmen der AGR wird in den Quartalsberichten der AGR aufgenommen.

Auf diesem Weg erhalten die Gremienmitglieder des RVR (aus der Verwaltung oder dem Ruhrparlament) regelmäßig Informationen zur wirtschaftlichen Situation der jeweiligen Beteiligungen.

Das Beteiligungsmanagement erhält ebenfalls die Unterlagen – wie alle übrigen Sitzungsunterlagen – zur weiteren Analyse (siehe hierzu Kapitel 2.4.3).

Darüber hinaus erstellt das Beteiligungsmanagement selbst einen Halbjahresbericht zu den Freizeitgesellschaften. Hierin werden auch mögliche Auswirkungen des Geschäftsverlaufs für den RVR dargestellt. Der Bericht wird dem Ausschuss für Wirtschaft und Beteiligungen, der für die Beteiligungen zuständig ist, zugeleitet. Außerdem dient der Halbjahresbericht dem RVR zu Controllingzwecken und zur Information der Verbandsleitung. Für die übrigen Beteiligungen gibt es noch keine turnusmäßige Berichterstattung seitens des RVR.

Die Berichte werden in der Regel zwei bis drei Monate nach dem Quartalsende erstellt bzw. den Adressaten bereitgestellt. Eine frühzeitigere Übermittlung der Berichte wäre wünschenswert, um möglichst aktuelle Informationen zur Steuerung bereitstellen zu können. Hierfür wären kürzere und verbindliche Fristen sinnvoll, damit die Quartalsberichte der Beteiligungen sowie der Halbjahresbericht des RVR früher bereitgestellt werden können. Dem entsprechend sieht der RVR im neuen PCGK die Regelung vor, dass dem Beteiligungsmanagement die Quartalsberichte in der Regel spätestens drei Wochen nach dem Berichtszeitraum vorzulegen sind.

Die Quartalsberichte enthalten unter anderem Finanzdaten, die den Planzahlen aus dem Wirtschaftsplan gegenübergestellt werden. Wesentliche Abweichungen werden erläutert und anhand der Ist-Daten werden Prognosen vorgenommen. Des Weiteren werden Aussagen zur Liquiditätsentwicklung getroffen und ein Überblick über aktuelle Projekte und Investitionen gegeben. Die Freizeitgesellschaften erstellen ihre Berichte einheitlich auf Basis eines von der Beteiligungssteuerung initiierten Excel-gestützten Verfahren. Ansonsten variieren die Inhalte und der Aufbau der Berichte zwischen den Beteiligungen. Sinnvoll wäre es, einen einheitlichen Aufbau und bestimmte Pflichtbestandteile für die unterjährigen Berichte vorzugeben. Ein einheitlicher Aufbau kann dazu beitragen, dass sich die jeweiligen Gremienvertreterinnen und -vertreter, aber auch die Verbandsleitung des RVR und das Beteiligungsmanagement schnell zurechtfinden können. Zu den Pflichtbestandteilen könnten zum Beispiel Prognosen zur Entwicklung der Erträge und Aufwendungen, Liquiditäts- und Investitionsbetrachtungen zählen. Darüber hinaus könnten die Berichte individuelle Ziele und Kennzahlen enthalten. Der RVR beabsichtigt, die bisherigen einheitlichen Berichtspflichten der Freizeitgesellschaften auf die übrigen Gesellschaften auszuweiten. Dafür hat er diese Aspekte bereits in dem neu vorgesehenen PCGK aufgenommen. Im PCGK werden die einzelnen Inhalte aufgeführt, die in den Zwischen-/Quartalsberichten der Beteiligungen enthalten sein sollen. Als Anlage zum PCGK gibt er außerdem einen konkreten Aufbau der Berichte vor.

Ein PCGK mit kürzeren Fristen und einem einheitlichen Aufbau würde auch die Option bieten, einen zusammengefassten Bericht über sämtliche (wesentliche) Beteiligungen zu verfassen. Denn neben den einzelnen Quartalsberichten für die jeweiligen Gremien bzw. dem Halbjahresbericht für die Freizeitgesellschaften gibt es bisher keine zusammenfassenden unterjährigen Berichte. Dies wäre nach Ansicht der gpaNRW aber sinnvoll, um den Entscheidungsträgern (insbesondere dem Ruhrparlament oder dem Ausschuss für Wirtschaft und Beteiligungen) kompakt eine Übersicht über die wirtschaftliche Situation aller wesentlichen Beteiligungen zu ermöglichen. Hierbei sollte auch der Betrieb RVR Ruhr Grün einbezogen werden.

Neben der turnusmäßigen unterjährigen Berichterstattung sind in bestimmten Fällen auch unverzügliche Berichterstattungen notwendig. Diesbezüglich hat der RVR seinen Beteiligungen keine Vorgaben gemacht. Allerdings ist anzumerken, dass in die Gremien aller wesentlichen

Beteiligungen Mitglieder aus der Verbandsleitung des RVR entsendet sind. Hierdurch erhält der RVR Informationen auf direktem Weg. Weitere Informationen erhält der RVR in den Jahresabschluss- und Wirtschaftsplangesprächen mit den Beteiligungen. Außerdem gibt es einen regelmäßigen Austausch zwischen dem Beteiligungsmanagement und den Beteiligungen. Dadurch ist es auskunftsgemäß sichergestellt, dass der RVR unverzüglich Kenntnis über plötzlich auftretende Ereignisse in den Beteiligungen erhält, die von besonderer und dringender Relevanz sind. Da es jedoch keine verbindliche Vorgabe für eine Meldung gibt, ist nicht sicher, welche Abweichungen und Risiken unverzüglich dem RVR gemeldet werden und welcher Stelle sie zu melden sind. Mit der Einführung eines neuen PCGK würde sich nun eine gute Möglichkeit bieten, verbindliche Regelungen zu Adhoc-Meldungen einzuführen. Der Vorteil wäre, dass für alle Beteiligten klar ist, welche Fälle welcher Stelle zu melden sind. Dadurch könnte der RVR sicherstellen, dass das Beteiligungsmanagement unverzüglich Kenntnis über alle relevanten Abweichungen und Risiken hat.

➔ **Empfehlung**

Der RVR sollte die unterjährige Berichterstattung weiter standardisieren und die Berichte den Adressaten früher bereitstellen. Die turnusmäßige Berichterstattung an den Ausschuss für Wirtschaft und Beteiligungen sollte für alle wesentlichen Beteiligungen erfolgen, ein zusammenfassender Bericht wäre sinnvoll. Der RVR sollte für die Beteiligungen eine verbindliche Regelung zur Meldung von plötzlich auftretenden Abweichungen und Risiken schaffen (Ad-hoc-Meldung) und eine Meldestelle nennen.

3.4.3 Unterstützung der Vertreterinnen und Vertreter in den Gremien

➔ **Feststellung**

Die Unterstützung der Vertreterinnen und Vertreter in den Gremien entspricht ganz überwiegend den Anforderungen, die sich aus dem Beteiligungsportfolio des RVR ergeben.

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

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

Die Vertreterinnen und Vertreter in den Gremien haben bei ihrer Entscheidungsfindung gemäß § 113 GO NRW die Interessen des RVR zu berücksichtigen. Hierfür ist es notwendig, dass das

Beteiligungsmanagement die Vertreterinnen und Vertreter inhaltlich auf die Gremiensitzungen vorbereitet. Das Beteiligungsmanagement sollte zu den einzelnen Tagesordnungspunkten der Gremiensitzungen Kommentierungen und gegebenenfalls Beschlussempfehlungen verfassen. So kann sichergestellt werden, dass die Vertreterinnen und Vertreter in den Gremien die Sichtweise des RVR kennen und in ihre Entscheidungen einfließen lassen.

Beim **RVR** sind die Gremien der wesentlichen Beteiligungen durch Mitglieder der Verbandsleitung besetzt. Darüber hinaus nimmt teilweise das Beteiligungsmanagement des RVR in Vertretung der Verbandsleitung selbst an den Gremiensitzungen teil. Ansonsten kann dem Beteiligungsmanagement nach Absprache mit dem jeweiligen Gremium ein Gastrecht eingeräumt werden. Folglich kann der RVR steuerungsrelevante Informationen aus erster Hand erhalten und darauf hinwirken, dass bei den Entscheidungen in den Gremien die Interessen des RVR berücksichtigt werden.

Auch die Mitglieder des Ruhrparlaments, die ein Mandat in den Gremien der Beteiligungen ausüben, sollten neben den Interessen der Beteiligungen die jeweiligen Interessen des RVR kennen. Dadurch können sie ihre Entscheidungen unter Abwägung der Interessen der Beteiligung und denen des RVR treffen. Soweit Mitglieder der Verwaltung oder Mitglieder des Ruhrparlaments an Gremiensitzungen von privatrechtlichen Beteiligungen teilnehmen, bereitet das Beteiligungsmanagement sie darauf vor. Die Vorbereitung erfolgt auf Basis standardisierter Prozesse zur Kommentierung von Tagesordnungen. Die Vertreterinnen und Vertreter erhalten für die wesentlichen Beteiligungen Kommentierungen zu den einzelnen Tagesordnungspunkten. In den Kommentierungen erläutert das Beteiligungsmanagement die einzelnen Tagesordnungspunkte aus Sicht des RVR. Die Kommentierungen erhalten in Angelegenheiten von grundsätzlicher, rechtlicher oder finanzieller Bedeutung eine Abstimmungsempfehlung. Falls aus Sicht des RVR Informationen fehlen, gibt das Beteiligungsmanagement auch Hinweise zu Aspekten, die die Gremienvertreterinnen und -vertreter in der Sitzung klären sollten. Die Geschäftsführungen der Gesellschaften erhalten die Kommentierungen zur Kenntnis, was aus unserer Sicht sinnvoll ist, um ein gutes Zusammenwirken vom RVR und den Tochterunternehmen zu erreichen. Darüber hinaus haben die politischen Vertreter die Möglichkeit auf das Beteiligungsmanagement als Servicestelle zuzugehen (Ansprechpartnersystem).

Eine ausführliche und eigenständige Auseinandersetzung mit den Inhalten und insbesondere eine Abwägung zwischen den Interessen der Beteiligung und denen des RVR sind dadurch für die politischen Vertreter möglich.

Die vorgenannten Kommentierungen der Tagesordnungspunkte erstellt der RVR für alle Beteiligungen mit Ausnahme der mittelbaren Beteiligungen und des Betriebs RVR Ruhr Grün. Die Tochtergesellschaften der AGR haben keine Aufsichtsräte eingerichtet (siehe Kapitel 2.4.1).

Beim Betrieb RVR Ruhr Grün erstellt die Betriebsleitung die Vorlagen für die Sitzungen des zuständigen Betriebsausschusses. Der Bereich IV Umwelt und Grüne Infrastruktur des RVR zeichnet diese mit, bevor die Vorlage abschließend erstellt wird. Das Beteiligungsmanagement bzw. der Finanzbereich des RVR kann zwar die erstellten Beschlussvorlagen im Gremieninformationssystem einsehen. Jedoch erfolgt keine Abstimmung der Vorlagen, bevor sie in den Ausschuss eingebracht werden. Dadurch kann der Finanzbereich bzw. das Beteiligungsmanagement, das ansonsten als zentrale Stelle gebündelt die Informationen aller Beteiligungen erhält und auswerten kann, nicht seine Expertise einbringen. Dies wäre besonders bei Beschlussvorlagen mit finanzwirtschaftlichen Auswirkungen vorteilhaft. Deshalb sollte der Finanzbereich bzw.

das Beteiligungsmanagement bei der Erstellung der Beschlussvorlagen einbezogen werden. So könnten Hinweise noch bei der Erstellung der Vorlagen berücksichtigt werden.

Darüber hinaus finden Wirtschaftsplangespräche zwischen dem RVR und den Geschäftsführungen der Beteiligungen statt. Auf diesem Weg fließen die Interessen des RVR bereits bei der Erstellung des Wirtschaftsplans ein. Bisher fanden diese Gespräche teilweise erst kurz vor den Beschlüssen der Wirtschaftspläne statt. Dadurch konnte der RVR Änderungen am Wirtschaftsplan der Gesellschaft nur bedingt vornehmen. Deshalb ist die Regelung im neu vorgesehenen PCGK richtig, dass dem Beteiligungsmanagement mindestens zwei Wochen vor der Versendung der Aufsichts-/Verwaltungsratsunterlagen die Unterlagen zuzuleiten sind. Das Beteiligungsmanagement erhält die Unterlagen spätestens sieben Tage vor dem Wirtschaftsplangespräch. Hierdurch hat der RVR mehr Möglichkeiten, Änderungen am Wirtschaftsplan im Sinne des RVR vorzunehmen. Ebenfalls definiert der RVR im neuen PCGK, welche Inhalte der Wirtschaftsplan enthalten soll. Durch diese Standardisierung kann er – wie im Berichtswesen (s. o.) – bessere Steuerungsmöglichkeiten etablieren. Für den Betrieb RVR Ruhr Grün gibt es aktuell noch keine Wirtschaftsplangespräche. Es wäre sinnvoll, die Gespräche auch für diesen Betrieb zu etablieren.

Um dazu beizutragen, dass die Gremienvertreter und -vertreterinnen über ein ausreichendes Wissen zur Ausübung ihrer Aufgabe verfügen, hat der RVR im Mai 2021 erstmalig eine Schulung angeboten. Der Anlass hierfür war die Neuwahl des Ruhrparlaments und damit verbunden die Neubesetzung der Gremien der Beteiligungen. Die Schulung umfasste die Themen Rechte und Pflichten von Aufsichtsratsmitgliedern, Bilanzen im kommunalen Unternehmen sowie EU-Beihilferecht und steuerliche Aspekte. Durch die Schulung haben neue Mandatsträgerinnen und -träger die Möglichkeit, notwendige Grundkenntnisse zu erlangen. Deshalb sollte der RVR auch zukünftig am Anfang einer neuen Wahlperiode den Mitgliedern des Ruhrparlaments eine Schulung anbieten. Dadurch hätten weiterhin alle (potenziellen) Gremienvertreterinnen und -vertreter die Möglichkeit, sich Grundkenntnisse anzueignen. Weitere optionale Schulungen der Mandatsträger könnten fachliche Themen betreffen. Diesbezüglich hat das Beteiligungsmanagement in der Vergangenheit in Einzelfällen themenbezogene Vorträge angeboten.

Als weitere Unterstützung der Gremienvertreterinnen und -vertreter stellt der RVR Informationen zu den Beteiligungen gebündelt im Gremieninformationssystem bereit. Dort sind grundlegende Informationen bereitgestellt, wie zum Beispiel das Handbuch der Beteiligungen, rechtliche Vorgaben oder Jahresabschlüsse der Beteiligungen.

➔ **Empfehlung**

Die Vorlagen für den Betriebsausschuss des RVR Ruhr Grün sollten vorab mit dem Finanzbereich bzw. Beteiligungsmanagement als zentrale Stelle für die Beteiligungen abgestimmt werden, sodass dieses insbesondere zu finanzwirtschaftlichen Auswirkungen seine Expertise einbringen kann. Ebenfalls sollte der RVR – wie bei den übrigen Beteiligungen – bei diesem Betrieb Wirtschaftsplangespräche führen.

3.5 Anlage: Ergänzende Tabellen

Tabelle 1: Zusammenstellung der Feststellungen und Empfehlungen der gpaNRW zur überörtlichen Prüfung 2021 - Beteiligungen

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
Beteiligungsportfolio					
			E0.1	Der RVR sollte die Höhe der Ausschüttungen der AGR Abfallentsorgungs-Gesellschaft Ruhrgebiet mbH hinterfragen und gegebenenfalls darauf hinwirken, dass die Gesellschaft höhere Beträge ausschüttet. Dabei sollte der RVR die wirtschaftlichen Belange des RVR und der Gesellschaft in Einklang bringen.	110
Beteiligungsmanagement					
F1	Die Organisation des Beteiligungsmanagements entspricht – vorausgesetzt der Public Corporate Governance Kodex wird eingeführt – überwiegend den Anforderungen, die sich aus dem Beteiligungsportfolio des RVR ergeben. Zu verschiedenen Aspekten gibt es Verbesserungsmöglichkeiten. Sie betreffen den weiteren Ausbau der Digitalisierung und den Einbezug der mittelbaren Beteiligungen in das Beteiligungsmanagement. Ein erfolgskritischer Faktor ist, dass der Public Corporate Governance Kodex beschlossen und in Zukunft auch praktisch angewendet wird.	114	E1.1	Der RVR hat bereits mit der Digitalisierung des Beteiligungsmanagements begonnen. Um noch schneller und strukturierter auf die Unterlagen zugreifen und sie weiterverarbeiten zu können sowie die Abläufe weiter zu verkürzen, sollte der RVR die Digitalisierung weiter vorantreiben.	117
			E1.2	Der RVR sollte die Beteiligungsrichtlinie überarbeiten, um bessere Steuerungsmöglichkeiten für die Beteiligungen zu schaffen (insbesondere bezüglich der Standardisierung und Aktualität). Der vom RVR bereits neu entworfene Public Corporate Governance Kodex ist hierfür ein sinnvoller Weg. Der RVR sollte darauf hinwirken, dass alle Beteiligungen die Regelungen auch tatsächlich umsetzen.	119
			E1.3	Der RVR sollte auch die mittelbaren Beteiligungen in das Beteiligungsmanagement einbeziehen.	119

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
F2	Das Berichtswesen entspricht teilweise den Anforderungen, die sich aus dem Beteiligungsportfolio des RVR ergeben. Positiv ist, dass der RVR weiterhin freiwillig Beteiligungsberichte erstellen wird, um die Entscheidungsträgerinnen und -träger vollständig über den Geschäftsverlauf aller Beteiligungen zu informieren.	120	E2.1	Der RVR sollte die Beteiligungsberichte dem Ruhrparlament spätestens bis zum Ende des auf den Berichtsstichtag folgenden Jahres zur Verfügung stellen. Inhaltlich sollte der Beteiligungsbericht noch ausgebaut werden, zum Beispiel, indem zusammenfassende Übersichten der Beteiligungen zu bestimmten Daten ergänzt werden.	121
			E2.2	Der RVR sollte die unterjährige Berichterstattung weiter standardisieren und die Berichte den Adressaten früher bereitstellen. Die turnusmäßige Berichterstattung an den Ausschuss für Wirtschaft und Beteiligungen sollte für alle wesentlichen Beteiligungen erfolgen, ein zusammenfassender Bericht wäre sinnvoll. Der RVR sollte für die Beteiligungen eine verbindliche Regelung zur Meldung von plötzlich auftretenden Abweichungen und Risiken schaffen (Ad-hoc-Meldung) und eine Meldestelle nennen.	123
F3	Die Unterstützung der Vertreterinnen und Vertreter in den Gremien entspricht ganz überwiegend den Anforderungen, die sich aus dem Beteiligungsportfolio des RVR ergeben.	123	E3	Die Vorlagen für den Betriebsausschuss des RVR Ruhr Grün sollten vorab mit dem Finanzbereich bzw. Beteiligungsmanagement als zentrale Stelle für die Beteiligungen abgestimmt werden, sodass dieses insbesondere zu finanzwirtschaftlichen Auswirkungen seine Expertise einbringen kann. Ebenfalls sollte der RVR – wie bei den übrigen Beteiligungen – bei diesem Betrieb Wirtschaftsplangesprache führen.	125

4. Freizeit und Kultur

4.1 Managementübersicht

Die wesentlichen Ergebnisse der überörtlichen Prüfung des Regionalverbandes Ruhr im Prüfgebiet Freizeit und Kultur stellt die gpaNRW nachfolgend zusammenfassend dar.

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

Die überörtliche Prüfung der gpaNRW erfolgte zum Zeitpunkt der Corona-Pandemie. Die verhängten Maßnahmen zur Eindämmung der Pandemie haben Auswirkungen auf zahlreiche Lebens- und Gesellschaftsbereiche. Davon sind die Bereiche Freizeit und Kultur im besonderen Maße betroffen. Die Einschätzungen und Erfahrungen zum Umgang und zu den Auswirkungen der Pandemie sind unterschiedlich. Die gesetzlichen Bestimmungen zur Eindämmung der Corona-Pandemie führten zu geschlossenen Kultur- und Freizeiteinrichtungen sowie zu abgesagten Veranstaltungen. Das stellt den Kultur- und Freizeitbereich seit dem Frühjahr 2020 vor neue Herausforderungen.

Um das übergeordnete Gestaltungsziel Metropole Ruhr zu erreichen, misst der RVR den Themenfeldern Freizeit und Kultur eine hohe strategische Bedeutung bei.²⁷ Die dort formulierten strategischen Ziele müssen für die Gesamtsteuerung konkretisiert werden, so dass die Zielerreichung regelmäßig geprüft werden und Maßnahmen bei Bedarf angepasst werden können. Dies ist umso notwendiger, als die Aufgabenbereiche Freizeit und Kultur dezentral in den Referaten und den Beteiligungen des RVR organisiert sind. Zum 31. Dezember 2019 ist der RVR an elf Gesellschaften in den Handlungsfeldern Freizeit und Kultur beteiligt. In allen Gesellschaften kann der RVR einen maßgeblichen oder sogar beherrschenden Einfluss ausüben.

Die an diese Gesellschaften zu leistenden konsumtiven und investiven Zuschüsse belasten den Haushalt des RVR. Von 2017 bis 2019 stiegen die Zuschüsse um 35 Prozent auf jetzt rund zehn Millionen Euro an. Nach einer Revision der finanziellen Ausstattung der Beteiligungsgesellschaften ist für die kommenden Jahre ein weiterer Anstieg geplant.

Um seine politischen Ziele zu erreichen und öffentliche Aufgaben in den Handlungsfeldern Freizeit und Kultur zu erfüllen, vergibt der RVR finanzielle Mittel an Dritte in Form von Förderungen bzw. Zuschüssen. Um einen wirtschaftlichen Umgang mit den Mitteln seiner Mitgliedskörperschaften zu gewährleisten, ist die Etablierung eines Fördermittelmanagements verbunden mit einem Fördercontrolling für den RVR unerlässlich. Die bereits vorhandenen Elemente sollten zu einem verbandsübergreifenden einheitlichen Fördermittelmanagement und Zuschusscontrolling ausgebaut werden. Dieses ermöglicht einen Gesamtüberblick und hilft mögliche Doppelförderungen zu vermeiden.

²⁷ s. Vorbericht

Die Zuschüsse in den Handlungsfeldern Freizeit und Kultur werden in erster Linie vom Referat 4 und der Ruhr Tourismus GmbH (RTG) unabhängig voneinander vergeben. Unterstützt werden sowohl einzelne Projekte und Programme, als auch Einrichtungen. Das Kulturreferat und die RTG treten in einigen Projekten sowohl als Fördergeber als auch als Fördernehmer auf. Die Fördermittelvergabe ist bei dem Referat 4 und der RTG überwiegend gut organisiert. In der Einzelprüfung konnte die gpaNRW jedoch einige Optimierungspotentiale feststellen.

Im Freizeitbereich belastet das umfangreiche Bäderangebot den Haushalt des RVR. Die Prüfung hat gezeigt, dass eine interkommunale Ausrichtung des Bäderangebotes verbunden mit der notwendigen Standard- und Standortüberprüfung, trotz entsprechender Hinweise im letzten Prüfbericht, nicht im erforderlichen Maße erfolgt ist. Die durchgeführten Sanierungen und Reparaturen der letzten Jahre sowie ein hoher Anlagenabnutzungsgrad aller Bädereinrichtungen weisen auf einen weiteren Sanierungs- und Investitionsstau hin.

Die gpaNRW empfiehlt, den Investitionsbedarf auch für diejenigen Betriebsstätten und Gesellschaften mit Bädern zu ermitteln, für die noch kein Sanierungsgutachten vorliegt. Der RVR sollte ein regionales Bäderkonzept sowie Vorschläge zur Standortreduzierung und zum Standardabbau entwickeln. Dies entspräche auch dem Ziel des Strategiekonzeptes, Doppelstrukturen im Verbandsgebiet zu vermeiden.

4.2 Inhalte, Ziele und Methodik

Das Prüfgebiet Freizeit und Kultur umfasst die vom RVR und seinen Beteiligungen vergebenen Förderungen sowie die Nachhaltigkeitsvereinbarung des RVR und die Entwicklung der Freizeitgesellschaften mit den Bädern

Ziel der Prüfung ist es, die aktuelle Situation in den Handlungsfeldern Freizeit und Kultur darzustellen, sowie auf Steuerungs- und Optimierungspotentiale hinzuweisen und Handlungsmöglichkeiten aufzuzeigen.

Die Prüfung der Zuschüsse (als eine mögliche Form der Förderung) hat überwiegend in Form einer Einzelprüfung von Förder- / Zuschussprogrammen stattgefunden. Die gpaNRW hat hierzu die Aufwendungen sowie die Personalausstattung analysiert. Für die Analyse haben wir örtliche Unterlagen und Ergebnisse aus Interviews ausgewertet. Zusätzlich wurden einzelne Förderungen bzw. Zuschussgewährungen in die Analyse einbezogen. Bei der Auswahl hat die gpaNRW darauf geachtet, dass diese sich hinsichtlich der Bewilligungsstellen, des Leistungsgrundes und der Finanzierungsart unterscheiden.

Die gleiche Methodik wurde für die Prüfung der Freizeitgesellschaften und der Nachhaltigkeitsvereinbarung angewendet.

Als weitere Informationsquellen dienten der gpaNRW Haushaltspläne, Jahresabschlüsse, Beteiligungsberichte, Internetauftritte des RVR und seiner Beteiligungen sowie ein Prüfungsbericht des Rechnungsprüfungsamtes des RVR.

Unsere Prüfung hat ausdrücklich nicht das Ziel, Art, Inhalt und Umfang des Kultur- und Freizeitengagements des RVR zu bewerten. Sie soll den Entscheidungsträgerinnen und Entscheidungsträgern vielmehr einen Überblick über die Fördermittelvergabe geben und Optimierungspotenziale aufzeigen.

4.3 Freizeit und Kultur als Aufgabe im RVR

Der RVR hat u.a. im Haushaltsplan 2020/2021²⁸ sein Strategie- und Zielkonzept erläutert. Danach werden alle Aktivitäten des RVR den verschiedenen Strategiefeldern zugeordnet.²⁹

Dem **Themenfeld Kultur** kommt danach eine hohe strategische Bedeutung zu, um das Gestaltungsziel **Metropole Ruhr** zu erreichen. Die Kulturhauptstadt Europas 2010 steht für Idee für die Metropolregion Ruhr eine nachhaltige kulturelle Identität zu entwickeln. Daneben soll das industriekulturelle Erbe des Ruhrgebietes als besonderes Alleinstellungsmerkmal fortentwickelt werden.

Im **Themenfeld Freizeit** verstehen sich der RVR und seine Beteiligungen als „Koordinator, der private Akteure unterstützt, regionalweite touristische Produkte, wie den RuhrtalRadweg, die Route der Industriekultur und die bewährten ExtraTouren professionell vermarktet und sich dabei erfolgreicher Vertriebsinstrumente wie z. B. der RUHR.TOPCARD bedient“.³⁰

4.3.1 Rechtlicher Rahmen

Die Aufgaben des RVR sind im Gesetz über den Regionalverband Ruhr geregelt (RVRG). Unsere Prüfung bezieht sich auf die Fassung vom 24. April 2019. Zu seinen Aufgaben gehören nach § 4 Abs. 1 Satz 4 auch die Wirtschaftsförderung einschließlich der Entwicklung und Vermarktung von Gewerbeflächen von regionaler Bedeutung sowie die regionale Tourismusförderung und die Öffentlichkeitsarbeit für das Verbandsgebiet. Es handelt sich hierbei um Pflichtaufgaben des RVR.

Daneben kann der RVR nach § 4 Abs. 2 freiwillige Aufgaben unter anderem im Bereich Kultur und Freizeit übernehmen. Dazu gehört z.B. die Trägerschaft bei regionalen Kulturprojekten sowie die Beteiligung an der Einrichtung und dem Betrieb von Freizeitanlagen mit überörtlicher Bedeutung. So beteiligt sich der RVR an den Freizeitgesellschaften im Rahmen der freiwilligen Aufgabenwahrnehmung nach § 4 Abs. 2 Nr. 3 RVRG. Nach § 20 der Verbandsordnung des Regionalverbandes Ruhr übernimmt der RVR diese freiwilligen Aufgaben dauerhaft.

²⁸ s. Haushaltsplan 2020/2021, S. 19 ff

²⁹ s. Vorbericht

³⁰ s. Haushaltsplanentwurf 2021/2022, S. 25

4.3.2 Organisation

Der RVR hat seine Aufgabenbereiche Freizeit und Kultur dezentral in den Referaten und den Beteiligungen organisiert. Die Verantwortung für diese Handlungsfelder ist auf unterschiedliche Bereiche verteilt.

Innerhalb des RVR selbst wird die Kulturarbeit maßgeblich durch das **Referat 4 „Kultur und Sport“** definiert. Zu den Aufgaben des Referates 4 gehören in erster Linie die Umsetzung des Nachhaltigkeitskonzeptes Ruhr.2010³¹ sowie die Entwicklung der Eckpunkte der Metropolenstrategie Kultur und Sport. Das Referat 4 besteht aus zwei Teams, die sich schwerpunktmäßig auf die regionale Kultur bzw. auf die regionalen Sportprojekte konzentrieren. Seit dem Juli 2021 ergänzt das Team 4-3 „Industriekultur“ (zum Prüfungszeitpunkt Referat 19 „Industriekultur“) das Referat für Kultur und Sport. In dieser Prüfung wurde das Team 4-1 „Regionale Kultur“ betrachtet.

Neben dem Referat 4 „Kultur und Sport“ gestalten die Gesellschaften Kultur Ruhr GmbH und Ruhr Tourismus GmbH (RTG) das Themenfeld Kultur des RVR.

Der RVR ist zu 49 Prozent an der **Kultur Ruhr GmbH** beteiligt, weiterer Gesellschafter ist das Land NRW. Die Aufgabe der Kultur Ruhr GmbH ist die Planung, Vorbereitung und Durchführung kultureller Projekte im gesamten Ruhrgebiet. Dazu gehören u.a. die Ruhrtriennale, das ChorWerk Ruhr, die Tanzlandschaft Ruhr sowie das Format Urbane Künste Ruhr.

Die **Ruhr Tourismus GmbH (RTG)** trägt mit Formaten wie z.B. ExtraSchicht, !SING – Day of Song zum Kulturportfolio des RVR bei. Die RTG ist eine 100-prozentige Tochtergesellschaft des RVR, ihr Auftrag ist die Entwicklung eines eigenständigen touristischen Profils für das Ruhrgebiet. Zu diesem Zweck beauftragt und bündelt sie Projektentwicklung, Marketing und Vertrieb.

Die Aufgaben im Handlungsfeld **Freizeit** werden in verschiedenen Referaten und Freizeitgesellschaften wahrgenommen.

Das **Referat 8 „Regionalentwicklung“** verantwortet die Weiterentwicklung und Konzeption des Themengebiets Freizeit innerhalb des RVR. Das dort entwickelte Freizeit- und Tourismuskonzept soll regional bedeutende Freizeit- und Tourismusschwerpunkte identifizieren und entwickeln. Das Referat 8 koordiniert auch die Erlebnisraumentwicklung, erarbeitet konkrete Maßnahmenvorschläge und die zeitliche Priorisierung der Umsetzung. Zudem entwickelt das Referat 8 ein Freizeitmobilitätskonzept, ist für das regionale Radwegenetz zuständig und koordiniert das Projekt „Metropolrad Ruhr“.

Im neu gegründeten Mobilitätsreferat (Referat 8-2) werden sämtliche Radwegprojekte gebündelt und dort federführend bearbeitet.

Das **Referat 9 „Geoinformation und Raumbeobachtung“** stellt Geodaten als Grundlage für die darauf aufbauenden Freizeitplanungen und Konzepte zur Verfügung. Des Weiteren erfasst und pflegt das Referat 9 einen regionalen Datensatz aller Radrouten und Radmobilitätsdaten.

³¹ s. auch Kapitel „3.5.1 Nachhaltigkeitsvereinbarung Kulturhauptstadt Ruhr 2010“

Auch das **Referat 11 „Freiraumentwicklung und Landschaftsbau“** übernimmt zahlreiche Projekte mit Freizeitbezug, wie z.B. das regionale Haldenkonzept, Besucherzentren, Mountain-bike-Infrastruktur auf RVR-Grundstücken und das integrierte Handlungskonzept „Zukunft und Heimat: Revierparks 2020“.

Das **Referat 12 „Liegenschaften und Hochbau“** begleitet Grundstücksankäufe für Radwege und weitere Freizeitprojekte und betreut RVR-eigene Gebäude mit Freizeitbezug.

Der RVR hat mehrere unmittelbare Beteiligungen im Handlungsfeld Freizeit. In erster Linie handelt es sich dabei um die **fünf Revierparks** mit den dazugehörigen Freizeitbädern, **zwei Freizeitzentren** und den **Maximilianpark in Hamm**, die in unterschiedlichen Gesellschaften verortet sind.

2017 hat der RVR die Revierparkgesellschaften Nienhausen, Vonderort und Mattlerbusch auf das Freizeitzentrum Kemnade GmbH verschmolzen. Anschließend wurde das Freizeitzentrum Kemnade GmbH in die **Freizeitgesellschaft Metropole Ruhr GmbH (FMR)** umfirmiert. Die Hauptaufgabe der FMR ist, die Freizeit- und Revierparks zu vernetzen und zu entwickeln. Daneben werden die Revierparks Gysenberg in Herne und Wischlingen in Dortmund in je eigenen Gesellschaften geführt.

Im Jahr 2019 wurde die **IGA Metropole Ruhr 2027 gGmbH** gegründet, um die Internationale Gartenausstellung 2027 vorzubereiten, zu planen, durchzuführen und abzuwickeln. Eine weitere Aufgabe dieser Gesellschaft ist die Entwicklung eines Konzeptes zur weiteren Nutzung der IGA 2027-Flächen nach dem Abschluss der internationalen Gartenausstellung. Da sich die IGA Metropole Ruhr GmbH maßgeblich in den anderen Strategiefeldern des RVR betätigt, wird sie in dieser Prüfung nicht weiter betrachtet.

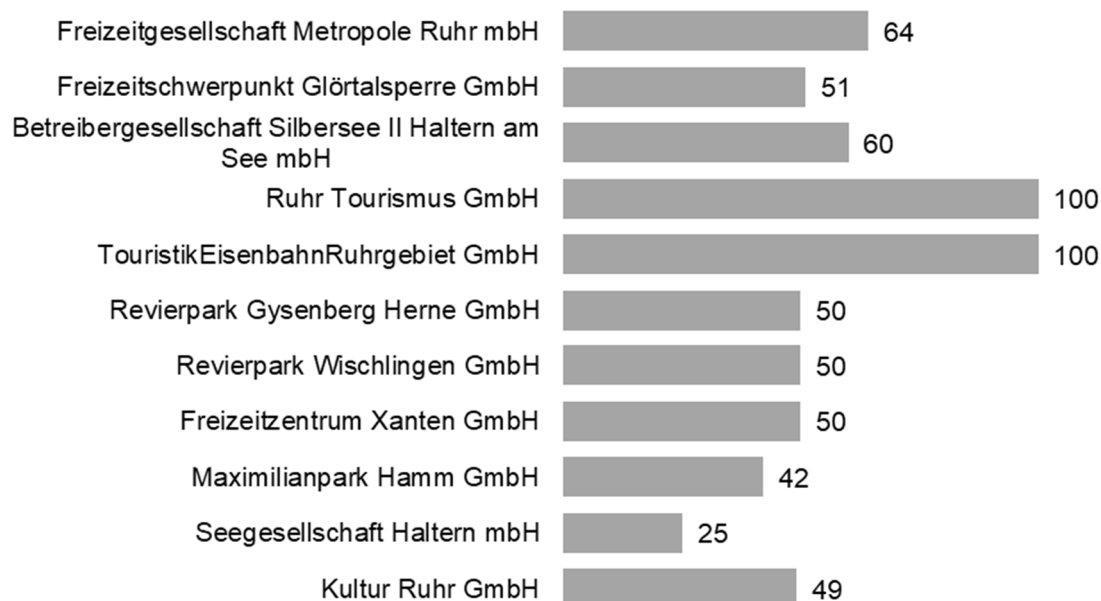
Im Laufe des Jahres 2021 wird der RVR eine neue Projektgesellschaft gründen, um das Kulturfestival **Manifesta** im Jahr 2026 durchzuführen.

- ➔ Da der RVR an allen Unternehmen in den Handlungsfeldern Freizeit und Kultur mit über 20 Prozent beteiligt ist, kann er einen maßgeblichen und in den meisten Gesellschaften sogar einen beherrschenden Einfluss auf sie ausüben. Hiermit könnte der RVR seine Interessen in diesen Gesellschaften in besonderem Maße vertreten.

Die Steuerung und Beratung der RVR-Beteiligungen übernimmt organisatorisch das **Referat 6 Finanzmanagement**, und dort das Team 6-3 Controlling und Beteiligungssteuerung.

Zum 31. Dezember 2019 sind in den Beteiligungsgesellschaften in den Handlungsfeldern Freizeit und Kultur 787 Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter beschäftigt. Mit 265 Beschäftigten hat die FMR den größten Personalbestand in diesen Handlungsfeldern, gefolgt von der Kultur Ruhr GmbH und der Maximilianpark Hamm GmbH.

Beteiligungsanteil RVR in Prozent zum 31.12.2019³²



Im Prüfungszeitraum haben sich die Beschäftigtenzahlen in den Beteiligungsgesellschaften wie folgt entwickelt:

Beschäftigte in den Beteiligungsgesellschaften

Beteiligung	2017	2018	2019
Freizeitgesellschaft Metropole Ruhr mbH	295	287	265
Freizeitschwerpunkt Glörtalsperre GmbH	2	2	2
Betreibergesellschaft Silbersee II Haltern am See mbH	2	2	2
Ruhr Tourismus GmbH	45	50	48
TER TouristikEisenbahn Ruhrgebiet GmbH	3	3	3
Revierpark Gysenberg Herne GmbH	59	58	62
Revierpark Wischlingen GmbH	33	46	58
Freizeitzentrum Xanten GmbH	44	48	48
Maximilianpark Hamm GmbH	153	156	122
Seegesellschaft Haltern	4	4	5
Kultur Ruhr GmbH	172	172	172
Gesamtsumme	812	828	787

Im Referat 4 beschäftigen sich zwölf Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter (zehn Vollzeit-Stellen) mit dem Aufgabenbereich Kultur. Die Anzahl der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter, die im Referat 6

³² Im Jahr 2020 erhöht der RVR seine Beteiligung an der Freizeitschwerpunkt Glörtalsperre GmbH auf 53 Prozent.

Kultur- und Freizeitthemen bearbeiten, konnte seitens des RVR nicht ermittelt werden, da eine Abgrenzung zwischen den unterschiedlichen Strategiefeldern nach Angaben des Referats 6 nicht möglich ist.

Die große Anzahl von rund 800 Beschäftigten unterstreicht die hohe Bedeutung der Handlungsfelder Freizeit und Kultur innerhalb des RVR.³³

4.3.3 Gesamtsteuerung und Strategie

➔ Feststellung

Der RVR hat strategische Ziele für seine Arbeit definiert und vorhandene Maßnahmen den Strategiefeldern zugeordnet. Er verfügt jedoch nicht über eine Gesamtstrategie, aus der messbare Ziele mit hinterlegten Maßnahmen für die Aufgabenbereiche Freizeit und Kultur abgeleitet werden können.

Ein Gemeindeverband hat eine von Politik und Verwaltungsführung getragene Gesamtstrategie für die Aufgabenbereiche Freizeit und Kultur. Am Gesamtziel ist zu messen, welche Ressourcen erforderlich sind, um das vereinbarte Ziel und die gewünschten Wirkungen zu erreichen. Die Gesamtsteuerung stellt sicher, dass ein Gemeindeverband ihre gesetzten Ziele durch geeignete Maßnahmen erreicht. Bei Abweichungen muss er zeitnah nachsteuern und Maßnahmen anpassen.

Im Jahr 2015 hat der RVR ein Strategiepapier erarbeitet, nach dem die Steuerung des Verbandes erfolgen soll. Die Strategie wurde in Zusammenarbeit mit den betroffenen Referaten bzw. Beteiligungen ausgearbeitet. So definiert der RVR seine Ziele im Strategiefeld Kultur wie folgt:

- Sicherung und Förderung kultureller Vielfalt,
- Sicherung und Entwicklung des industriekulturellen Erbes,
- Förderung der Kultur- und Kreativwirtschaft,
- Koordination und Gestaltung der Kulturmétropole Ruhr.

Für das Strategiefeld Freizeit und Tourismus sieht der RVR folgende Ziele als wichtig an:

- Regionales und überregionales Standortmarketing,
- Entwicklung von eigenständigen Formaten der Sportmetropole Ruhr,
- Attraktive zielgruppenorientierte Freizeit- und Tourismusinfrastruktur,
- Umsätze im Bereich Tourismus steigern,
- Stärkung des Alleinstellungsmerkmals „Industriekultur“ als Wirtschafts- und Imagefaktor.

³³ zum Vergleich: Beschäftigte RVR 497, Beschäftigte in den Beteiligungen rd. 1.900, davon AGR-Konzern 931, s. Berichtsteil Beteiligungen

Um die Ziele in den beiden Strategiefeldern zu erreichen, setzt der RVR verschiedene Bausteine ein, wie z.B. Kulturkonferenz, das Projekt Interkultur Ruhr, Ruhr Games, Route der Industriekultur oder ExtraSchicht. Eine große Rolle spielen dabei die Tochtergesellschaften RTG und FMR.

Die festgelegten Strategieziele werden durch die jährlichen Abfragen bei den Beteiligungsgesellschaften im Haushaltsplanungsprozess überprüft. So müssen die Beteiligungsgesellschaften erläutern, welche Leistungen sie zu erbringen planen und zu welchem Strategiefeld diese gehören. Die Handlungsfelder Freizeit und Kultur sind in diesen Prozess miteinbezogen.

Es gibt keine Kultur- oder Freizeit-Richtlinien, die einheitlich vom RVR und seinen Beteiligungen befolgt werden. Der RVR gibt seinen Beteiligungsgesellschaften nicht vor, wie sie diese Handlungsfelder gestalten. Jede Veranstaltung wird von den Organisationseinheiten selbständig geplant und durchgeführt. Soweit es erforderlich ist, entsendet der RVR die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter seiner Referate in die Gremien der Beteiligungsgesellschaften.

Im Handlungsfeld Freizeit wird der Schwerpunkt in den kommenden Jahren auf der **Revitalisierung der Revierparks** liegen. Im Rahmen des Förderprogramms „Grüne Infrastruktur NRW“ setzt der RVR für das Revitalisierungsprogramm „Zukunft und Heimat: Revierparks 2020“ 28 Mio. Euro ein. 80 Prozent erhält der RVR vom Land Nordrhein-Westfalen und der Europäischen Union. 20 Prozent, also 5,6 Mio. Euro sind Eigenmittel des Regionalverbandes. Auch das Radwegenetz wird weiter ausgebaut und ein Konzept für Mountainbike-Strecken entwickelt. Des Weiteren erarbeitet der RVR ein Entwicklungskonzept für die 24 von der RAG übernommenen Halden. Seit 2018 arbeitet der RVR am „Freizeit-/ Tourismuskonzept Metropole Ruhr“.

Im Rahmen der Gesamtstrategie des **RTG** sind in den nächsten zehn Jahren die Bereiche Digitalisierung, Mobilität, Nachhaltigkeit und Aufenthaltsqualität von Bedeutung.

➔ **Empfehlung**

Die gpaNRW empfiehlt dem RVR, sein bereits vorhandenes Strategiekonzept weiterzuentwickeln. Die Gesamtstrategie sollte konkrete messbare Ziele und darauf ausgerichtete Maßnahmen enthalten. Die Maßnahmen sollten mit steuerungsrelevanten Kennzahlen hinterlegt werden. So kann die Zielerreichung regelmäßig geprüft und Maßnahmen ggf. angepasst werden. In diesem Kontext empfehlen wir dem RVR den Aufbau eines aussagekräftigen Berichtswesens für den Freizeit- und den Kulturbereich.

4.4 Fördermittelmanagement und –controlling

➔ **Feststellung**

Der RVR hat kein einheitliches Fördermittelmanagement und kein Zuschusscontrolling. Einzelne Elemente auf dezentraler Ebene sind jedoch vorhanden.

Ein Gemeindeverband sollte einen Gesamtüberblick über die von ihm gewährten Zuschüsse und Fördernehmer haben. Er bezuschusst ausschließlich Projekte, die einen Beitrag zur Realisierung seiner strategischen Zielsetzung leisten. Für die Auswahl von Projekten liegen klare, nachvollziehbare Regelungen vor. Ein Gemeindeverband setzt die Mittel der ihn tragenden Kommunen sparsam, gezielt und nachhaltig ein. Der Mitteleinsatz ist durch ein Zuschussmanagement und -controlling transparent und nachvollziehbar.

Bei der **Definition von Zuwendungen** orientiert sich die gpaNRW am § 23 Bundeshaushaltsordnung (BHO) und den dazu erlassenen Verwaltungsvorschriften (VV)³⁴. Bezogen auf den RVR bedeutet dies:

- Der RVR gewährt eine öffentlich-rechtliche Geldleistung an eine Stelle außerhalb der RVR-Verwaltung zur Erfüllung bestimmter Zwecke.
- Der RVR hat ein erhebliches Interesse an der Zweckerfüllung.
- Der Zweck wird ohne Zuwendung nicht oder nicht im notwendigen Maße befriedigt.
- Die Zuwendung hat grundsätzlich den Charakter einer freiwilligen Leistung. Der Antragsteller hat vor der Bewilligungsentscheidung keinen Rechtsanspruch.

Das erhebliche Interesse des RVR an den Förderungen in den Themenfeldern Kultur und Freizeit ergibt sich aus den genannten Strategiefeldern.

➔ **Empfehlung**

Um nachzuvollziehen, ob und wie die eingesetzten Fördermittel zu Zielerreichung beitragen, sollte der RVR einerseits die gewünschten Wirkungen der Förderung formulieren und andererseits Kriterien zur Messung der Zielerreichung entwickeln.

4.4.1 Organisation

Die Vergabe von Fördermitteln ist im Regionalverband Ruhr nicht zentralisiert und wird nicht zentral gesteuert. Vielmehr obliegt das Fördermittelmanagement den dezentralen Organisationseinheiten und Beteiligungen. Die Zuschüsse und Förderungen werden von den Referaten und von den Beteiligungen des RVR unabhängig voneinander vergeben.

Innerhalb des RVR beschäftigen sich zwei Referate mit der Zuschussvergabe in den Handlungsfeldern Freizeit und Kultur, das Referat 4 (Verantwortungsbereich der Regionaldirektorin) und das Referat 6 als Beteiligungssteuerung (Verantwortungsbereich des Kämmerers).

Eine der Aufgaben des **Referats 4** Kultur und Sport ist die Beratung und Förderung kultureller Institutionen, Projekte und Initiativen der Region. Das Kulturreferat ist die einzige Organisationseinheit der RVR-Familie, die eigene Förderprogramme im Handlungsfeld Kultur auflegt. Bei Zuschüssen des Referats 4 handelt sich im Wesentlichen um Folgende:

- Förderfonds Interkultur Ruhr (FF IKR),
- Regionale Kulturförderung,
- Förderungen auf Basis der Nachhaltigkeitsvereinbarung Kulturhauptstadt 2010,

³⁴ vgl. Der Präsident des Bundesrechnungshofes als Bundesbeauftragter für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung: Prüfung der Vergabe und Bewirtschaftung von Zuwendungen – Typische Mängel und Fehler im Zuwendungsbereich“, Kohlhammer, 2., überarbeitete Auflage. S.21

- Sonstige Förderungen.³⁵

Den Förderprogrammen ordnet das Referat 4 folgende strategische Ziele des RVR zu:

- Sicherung und Förderung kultureller Vielfalt,
- Förderung der Kultur- und Kreativwirtschaft,
- Teilhabe und Chancengleichheit als Verbundziel.

Mit dem FF IKR soll auch das Ziel Stärkung der Willkommenskultur verfolgt werden.

Das Referat 4 übernimmt die projektbezogene Fördermittelakquise, Fördermittelbewirtschaftung und das Fördermittelcontrolling. Dabei tritt es sowohl in der Rolle des Fördermittelgebers als auch des Fördermittelnnehmers auf. Zu seinen primären Aufgaben im Rahmen des Fördermittelmanagements gehören unter anderem Folgende:

- Antragstellung und Mittelabruf bei der Bezirksregierung Düsseldorf (FF IKR),
- Beratung potentieller Fördernehmer und Fördernehmerinnen,
- Formale und inhaltliche Prüfung eingehender Anträge auf Basis der Förderkriterien,
- Erstellung von Beschlussvorlagen an entsprechende Entscheidungsorgane (Regionaldirektorin bzw. AKSV³⁶),
- Erstellung von Bewilligungsbescheiden bzw. Absagen,
- Mittelauszahlung,
- Prüfung von Verwendungsnachweisen und evtl. Rückforderungen,
- Erstellung des Verwendungsnachweises für die Bezirksregierung (FF IKR).

Der Schwerpunkt der Zuschusstätigkeit der **RTG** liegt in den geprüften Jahren 2017 bis 2019 auf den Programmzuschüssen zu den Formaten „ExtraSchicht“ und „ISING – Day of Song“.

Jede Abteilung innerhalb der RTG organisiert ihr Fördermittelmanagement selbst. Die Projektkoordinatorin bzw. der Projektkoordinator übernimmt dabei das Zuschussmanagement.

➔ **Empfehlung**

Die gpaNRW empfiehlt die Organisation der Fördermittelvergabe zu überprüfen und wo sinnvoll möglich – zusammen zu fassen. Für die Vergabe von Fördermitteln sollte innerhalb des Verbandes einheitliche Standards gelten und ein einheitliches Berichtswesen aufgebaut werden.

³⁵ Neben diesen klassischen Förderungen unterstützt der RVR zwei Literaturbüros und stiftet den Literaturpreis Ruhr. Da es sich beim Literaturpreis Ruhr um keine Förderung im klassischen Sinne handelt, wird er im weiteren Verlauf der Prüfung nicht betrachtet.

³⁶ Ausschuss für Kultur, Sport und Vielfalt

4.4.2 Auswirkungen auf den Haushalt des Regionalverbandes Ruhr

Die vom RVR und der RTG vergebenen Zuschüsse und Förderungen unterscheiden sich sowohl im Gegenstand der Zuschussgewährung als auch in ihrem Volumen.

4.4.2.1 Zuschüsse an Beteiligungen

➔ Feststellung

Die Zuschüsse, Verlustübernahmen und Kapitaleinlagen an die Beteiligungsgesellschaften beeinflussen den Haushalt des RVR negativ. Nur zwei Gesellschaften erhalten im geprüften Zeitraum keine Zuschüsse seitens des RVR. Die Zuschüsse nehmen im geprüften Zeitraum erheblich zu.

Zuschüsse an Beteiligungen in Tausend Euro

Beteiligung	2017	2018	2019
Freizeitgesellschaft Metropole Ruhr mbH	2.109	2.232	3.690
Ruhr Tourismus GmbH	2.137	2.637	2.562
Kultur Ruhr GmbH	1.579	1.674	1.674
Revierpark Gysenberg Herne GmbH	532	532	732
Revierpark Wischlingen GmbH	494	478	633
Freizeitzentrum Xanten GmbH	294	294	294
Freizeitschwerpunkt Glörtalsperre GmbH	64	295	161
Maximilianpark Hamm GmbH	581	581	766
TER TouristikEisenbahn Ruhrgebiet GmbH	100	100	100
Gesamtsumme	7.889	8.822	10.612

Im Jahr 2019 entfallen elf Prozent der gesamten Auszahlungen aus laufender Verwaltungstätigkeit und aus Investitionstätigkeiten des RVR auf die Zuschüsse an die Beteiligungsgesellschaften.

Die gewährten Zuschüsse an die Beteiligungen sind in erster Linie institutionelle Zuschüsse zur Erfüllung des Gesellschaftszwecks gemäß Gesellschaftsvertrag bzw. zur Erfüllung der Aufgaben lt. Gesellschaftsvertrag. Nur zu einem geringeren Teil handelt es sich um Projektförderungen. Zunehmende Bedeutung erfahren dabei die notwendigen Bezuschussungen von Investitionsvorhaben, die zu einem Anstieg der Zuschüsse in den Folgejahren führen.

Institutionelle Zuschüsse und Projektzuschüsse in Tausend Euro

Zuschussgewährung	2017	2018	2019
Zuschüsse zur Erfüllung des Gesellschaftszwecks bzw. der Aufgaben gemäß des Gesellschaftsvertrages	7.079	7.952	8.132

Zuschussgewährung	2017	2018	2019
Projektförderungen der RVR-Beteiligungen	810	870	2.479
Zuschüsse Gesamt	7.889	8.822	10.612

Die Zuschüsse an die Beteiligungen werden sowohl als konsumtive Zuschüsse als auch als Investitionszuschüsse gewährt. Sie verteilen sich wie folgt:

Konsumtive und investive Zuschüsse an Beteiligungen in Tausend Euro

	2017	2018	2019
Konsumtive Zuschüsse	7.809	8.495	9.372
Investitionen	80	328	1.240
Gesamtsumme	7.889	8.822	10.612

Im Prüfungszeitraum sind die Zuschüsse um rund 35 Prozent gestiegen. Dieser Anstieg ist in erster Linie auf die erheblichen Investitionszuschüsse und Ablösung von Altschulden zurückzuführen.

Dies betrifft insbesondere die FMR. Die Zuschusserhöhung setzt sich hier zusammen aus dem um 188 Tausend Euro gestiegenen Gesellschafterzuschuss, der Altschuldenablösung der Betriebsstätte Kemnade und der Erstattung der Grunderwerbsteuer des Standortes Vonderort mit insgesamt 677 Tausend Euro.

Im Jahr 2019 hat der RVR erhebliche Mittel in seine Freizeitgesellschaften investiert. Dazu gehören Investitionszuschüsse für den Neubau des Solebeckens der Betriebsstätte Kemnade sowie für den Wiederaufbau des Gradierwerkes der Betriebsstätte Mattlerbusch.

Auch die Revierparks Gysenberg und Wischlingen wurden mit Investitionszuschüssen unterstützt. Weitere Details zu Zuschüssen an die Freizeitgesellschaften enthält das Kapitel „4.5.2 Freizeitgesellschaften (Bädereinrichtungen)“.

Durch die Corona-Pandemie und die damit verbundenen Schließungen von Freizeit- und Kultur Einrichtungen erwartet der RVR für seine Beteiligungen in den Handlungsfeldern Freizeit und Kultur in den kommenden Jahren einen weiteren Anstieg des Zuschussbedarfs.

Der Haushaltsplan des RVR enthält eine zusammenfassende Übersicht seiner Zuwendungen an die Beteiligungen. Im Jahresabschluss des RVR ist so eine Übersicht hingegen nicht zu finden. Die aktuelle Jahresabschlussgestaltung ermöglicht keinen Überblick über die aktuelle Zuwendungssituation. Die Zuwendungen können jedoch aus dem Beteiligungsbericht des jeweiligen Jahres entnommen werden. Da die Beteiligungsberichte erst am Ende des darauffolgenden Jahres veröffentlicht werden, verlieren die Daten zum Zeitpunkt der Berichterstattung erheblich an Aktualität und können nicht mehr sinnvoll zur Steuerung genutzt werden. Weitere Informationen zum Berichtswesen im Beteiligungsmanagement haben wir im Teilbericht „Beteiligungen“ erläutert.

→ **Empfehlung**

Der Regionalverband Ruhr sollte sein finanzielles Engagement laufend analysieren und die Möglichkeiten überprüfen, dieses zu begrenzen.

→ **Empfehlung**

Der RVR sollte seinen Jahresabschluss um eine zusammenfassende Übersicht seiner Zuwendungen an die Beteiligungsgesellschaften ergänzen.

4.4.2.2 Zuschüsse an Dritte

Eigene Förderprogramme des RVR werden durch das Referat 4 aufgelegt. Darüber hinaus werden Zuschüsse an Dritte von der Ruhr Tourismus GmbH geleistet.

4.4.2.3 Zuschüsse des Referates 4

Zuschüsse des Referates 4 Kultur und Sport in Tausend Euro

Zuschussgewährung	2017	2018	2019
Förderfonds Interkultur Ruhr (FF IKR)	180	188	199
Regionale Kulturförderung	105	100	100
Nachhaltigkeitsvereinbarung Kulturhauptstadt 2010	45	43	18
Sonstige Förderungen	57	75	0
Literaturbüros	29	79	79
Zuschüsse Gesamt	415	485	396

Der **FF IKR** ist im Jahr 2016 als gemeinsame Initiative des RVR und des Kulturministeriums NRW entstanden. Das Land NRW und der RVR beteiligen sich mit jeweils 100 Tausend Euro an diesem Förderprogramm. So trägt der RVR 50 Prozent der oben dargestellten Aufwendungen selbst. Das Ziel des Förderfonds ist, ein Klima interkultureller Offenheit in der Metropole Ruhr zu fördern und konkrete Beiträge dazu sichtbar zu machen³⁷. In den Jahren 2017 bis 2019 wurden 172 Anträge im Rahmen des FF IKR gestellt, 128 davon hat der RVR bewilligt. Aktuell überlegt der RVR, das Fördervolumen des FF IKR zu erhöhen.

Das Förderprogramm **Regionale Kulturförderung** wurde zum ersten Mal auch 2016 aufgelegt. Das Ziel des Programms ist, Projekte mit starkem regionalen Bezug und nachhaltiger Wirkung zu fördern und den Aufbau von Netzwerkstrukturen für eine dauerhafte Arbeit zu unterstützen. Dabei kann die Förderung an alle Bereiche des Kulturschaffens gewährt werden. Das Fördervolumen ist seit der ersten Auflage des Förderprogramms kontinuierlich gestiegen, und zwar von 70 Tausend Euro im Jahr 2016 auf 125 Tausend Euro im Jahr 2021. In den geprüften Jahren wurden insgesamt 128 Anträge gestellt, von denen 73 bewilligt wurden.

³⁷ s. Förderrichtlinien „Förderfonds Interkultur Ruhr 2019“

Im Rahmen der **Nachhaltigkeitsvereinbarung Kulturhauptstadt 2010**³⁸ gewährt der RVR regelmäßig Förderungen. Bei der Fördermittelvergabe muss der Bezug zur Nachhaltigkeitsvereinbarung und somit zur Kulturhauptstadt 2010 klar ersichtlich sein. Meist handelt es sich dabei um Förderungen, die auf mehrere Jahre ausgelegt sind.

In den Jahren 2015 bis 2018 hat der RVR gemeinsam mit der Ruhr-Universität Bochum und dem Ruhr-Museum das Projekt „ZEIT.RÄUME RUHR“ durchgeführt. Das Gesamtvolumen des Projektes betrug 300 Tausend Euro. Davon hat der RVR insgesamt 120 Tausend Euro und das Land NRW 90 Tausend Euro gefördert. Dieses Projekt ist in der Position „**Sonstige Förderungen**“ erfasst.

Neben den Projektförderungen gewährt der RVR auch institutionelle Förderungen. Seit 35 Jahren unterstützt der RVR zwei **Literaturbüros**. Im Jahr 2018 wurde das Netzwerk literaturgebiet.ruhr gegründet, dessen Betreuung das Literaturbüro Ruhr e.V. übernimmt. Für diese Tätigkeit hat der RVR 2018 seine jährliche institutionelle Förderung für das Literaturbüro um 50.000 Euro erhöht. Wie sich die 50.000 Euro zusammensetzen, konnte im Rahmen der Prüfung nicht nachvollzogen werden.

➔ **Empfehlung**

Der RVR sollte die Entscheidungsgrundlagen für die Gewährung von Zuschüssen nachvollziehbar dokumentieren.

4.4.2.4 Zuschüsse der Ruhr Tourismus GmbH

Zuschüsse der Ruhr Tourismus GmbH in Tausend Euro

Zuschussgewährung	2017	2018	2019
ExtraSchicht	315	307	341
ISING – Day of Song	0	216	0
Zuschüsse Gesamt	315	523	341

Die Veranstaltung **ExtraSchicht** gibt es seit 20 Jahren. Sie wird jährlich an mehreren Spielstandorten im Ruhrgebiet ausgerichtet und erreicht rund 250.000 Besucherinnen und Besucher. Bis zum Jahr 2015 hat das Wirtschaftsministerium des Landes NRW die Veranstaltung gefördert. Seit 2015 wird die Veranstaltung vom Kulturministerium NRW mit unterschiedlichen Beträgen, u.a. mit den Mitteln aus der Nachhaltigkeitsvereinbarung³⁹ anteilig unterstützt. Weitere Finanzierungsbausteine sind Eintrittsgelder und Sponsoring-Mittel sowie Mittel des RVR.

Die Spielorte der ExtraSchicht entwickeln ihre Programme möglichst autark. Für besondere Punkte, die das künstlerische Spielortprogramm deutlich aufwerten, gewährt die RTG Zuschüsse an die Spielorte. Dabei dürfen die RTG-Zuschüsse die Kosten für das Hauptprogramm nicht übersteigen und somit nicht mehr als 50 Prozent der gesamten Aufwendungen betragen.

³⁸ s. Kapitel „4.5.1 Nachhaltigkeitsvereinbarung Kulturhauptstadt Ruhr 2010“

³⁹ s. Kapitel „4.5.1. Nachhaltigkeitsvereinbarung Kulturhauptstadt Ruhr 2010“

!SING – Day of Song ist ein Gesangsfestival in der Metropole Ruhr, das in der Regel alle zwei Jahre stattfindet. Im Jahr 2018 hat die RTG neben den Eigenmitteln in Höhe von 99 Tausend Euro auch die Fördermittel vom Ministerium für Kultur und Wissenschaft des Landes NRW in Höhe von rund 117 Tausend Euro eingesetzt. In diesem Jahr hat die Veranstaltung zeitgleich mit der ExtraSchicht stattgefunden. Die RTG beabsichtigt ein ähnliches Vorgehen auch in Zukunft. Neben der ExtraSchicht soll es jährlich mindestens eine weitere Großveranstaltung geben.

Die Zuschüsse der RTG erfüllen nicht alle Anforderungen an echte Zuschüsse. So werden Kooperationsverträge zwischen der RTG und den bezuschussten Spielstandorten bereits vor der eigentlichen Ausschreibung abgeschlossen. Die Zahlung von Zuwendungen erfolgen in den meisten betrachteten Fällen erst nach der erbrachten Leistung. Die RTG hat jedoch ein erhebliches Interesse an der Zweckerfüllung. Dieser Zweck kann ohne RTG-Zuschüsse nicht in erforderlichem Maße befriedigt werden. Die RTG gibt keine konkrete Ausgestaltung von Maßnahmen vor. Sie sichert sich aber ein gewisses Maß an Einflussnahme, setzt Anreize durch die mit ihren Zuschüssen verbundene Zielsetzung.

4.4.2.5 Sponsoringleistungen der AGR

Die **AGR** gewährt keine Zuschüsse, sondern Geldspenden bzw. erbringt Sponsoring-Leistungen.

Geldspenden und Sponsoring Abfallentsorgungs-Gesellschaft Ruhrgebiet mbH in Tausend Euro

	2017	2018	2019
Geldspenden	13	28	23
Sponsoring	25	24	24
Gesamt	38	52	47

Da es sich bei Sponsoringleistungen nicht um Zuschüsse handelt, stellen wir sie nur zur Abrundung der Gesamtsituation des RVR und seiner Beteiligungen dar.

Bei ihrer Spendenvergabe richtet sich die AGR an der unternehmensinternen Spendenrichtlinie der AGR. Sie ist für alle AGR-Standorte verbindlich. Die Spendenrichtlinie definiert sowohl mögliche Bereiche ihres Engagements und Adressaten als auch Formen von Spenden. Des Weiteren beschreibt sie das Bewilligungsverfahren. Alle Spenden sollen einen regionalen Bezug zum RVR-Verbandsgebiet haben. Während Spenden ohne jegliche Werbegegenleistung gewährt werden, erhält die AGR beim Sponsoring werbliche Gegenleistungen, wie z.B. Logo-Platzierung, Anzeigenschaltung, Nennung in Presseinformationen und ähnliches. Einer der Empfänger und Empfängerinnen von Sponsoring-Leistungen ist die RTG mit ihren Formaten „ExtraSchicht“ und „Tag der Trinkhallen“. Im geprüften Zeitraum hatte die AGR jährlich zwischen 15 und 17 Spenden bzw. Sponsoring-Leistungen in den Handlungsfeldern Freizeit und Kultur gewährt. Dabei werden sowohl Einzelprojekte als auch Institutionen unterstützt, der Schwerpunkt liegt jedoch auf Projektförderung. Bei den meisten Vorgängen handelt es sich um Dauerunterstützung. Die Höhe der Einzelzuwendungen bewegt sich zwischen 300 Euro und 20.000 Euro.

4.4.3 Prozess- und Qualitätsstandards

➔ Feststellung

Der RVR verfügt nicht über eine einheitliche verwaltungsinterne Rahmenrichtlinie bzw. Dienstanweisung für das Fördermittelmanagement. Der Verband hat auch keine fachspezifischen Dienstanweisungen in den Aufgabenbereichen Freizeit und Kultur.

Verbindliche Verfahrensstandards helfen, die Prozessqualität zu sichern. Sie sind eine Voraussetzung für ein strukturiertes, zielgerichtetes und nachvollziehbares Fördermittelmanagement. Ein Gemeindeverband sollte Standards und Abläufe der Aufgabenerfüllung schriftlich festhalten. Hierzu gehören Prozesse, Zuständigkeiten, Verantwortlichkeiten sowie Fristen. Der Gemeindeverband verfügt über eine verwaltungsinterne Rahmenrichtlinie für das Fördermittelmanagement. Diese Rahmenrichtlinie bzw. Dienstanweisung stellt eine einheitliche Verfahrensweise für die Gewährung von Zuschüssen sicher. Sie enthält allgemein verbindliche Vorgaben für das Fördermittelmanagement. Zusätzlich gibt es fachspezifische Richtlinien mit speziellen Regelungen, die bei der Fördermittelvergabe beachtet werden. Für die Auswahl geeigneter Förderprojekte hat ein Gemeindeverband nachvollziehbare Kriterien.

Die Fördermittelverfahren werden im **Regionalverband Ruhr** unterschiedlich gestaltet. Jede Organisationseinheit hat ihre eigenen Verfahrensstandards. Teilweise gelten für unterschiedliche Förderungen auch verschiedene Vorgehensweisen innerhalb einer Organisationseinheit.

Bei **Förderfonds Interkultur Ruhr (FF IKR)** ist der RVR gleichzeitig Fördernehmer und Fördergeber. Die Grundlage für dieses Projekt bildet der jährliche Förderantrag des RVR an das Land NRW. Um den FF IKR zu eröffnen, bedarf der RVR der Bewilligung des Landes. Die Förderung des Vorjahres muss abgeschlossen sein. Die Abhängigkeit von der Entscheidung des Landes NRW führt in den meisten Fällen dazu, dass der FF IKR erst im Lauf des Jahres eröffnet werden kann. Es handelt sich dabei um eine rollierende Förderung. Anträge können gestellt werden, solange der Förderfonds nicht ausgeschöpft ist. Für Interessentinnen und Interessenten gibt es keine festen Antragsfristen. Die formale Prüfung eingegangener Anträge erfolgt durch das Referat 4. Die Inhalte der beantragten Förderprojekte werden in einem Sechs-Augen-Verfahren geprüft. Beteiligt sind der RVR und zwei Kuratoren für die inhaltliche Beratung. Diese erarbeiten eine Beschlussempfehlung. Es gibt keinen schriftlich definierten Kriterienkatalog, der die Priorisierung förderwürdiger Projekte unterstützt. Je nach der Höhe der Förderung entscheidet die Regionaldirektorin oder der Ausschuss für Kultur, Sport und Vielfalt (AKSV). Anschließend wird ein Bewilligungsbescheid erlassen. Die bewilligten Fördermittel dürfen von Begünstigten nicht früher als zwei Monate vor der Projektrealisierung abgerufen werden. Nach dem Abschluss des Projektes wird ein Verwendungsnachweis erstellt. Nach dessen Eingang prüft das Kulturteam 4-2 im Referat 4, ob alle Anforderungen aus dem Bewilligungsbescheid eingehalten wurden. Sollten sich Verstöße ergeben, kann der RVR Rückforderungsansprüche geltend machen. Nähere Informationen hierzu enthält das Kapitel „4.4.6 Nachweis- und Prüfungsverfahren“. Am Ende der Förderperiode erstellt das Kulturteam einen Gesamtverwendungsnachweis für die Bezirksregierung Düsseldorf. Für den FF IKR gibt es eine umfangreiche Gesamtdokumentation für jedes Förderjahr. Diese enthält neben Informationen zum Förderprogramm (Fördergrundsätze, Antragssummen, Antragstellende und Begünstigte, Besucherzahlen) und ausführliche Darstellung einzelner geförderter Projekte auch Empfehlungen des kuratorischen Teams zur weiteren Entwicklung des FF IKR.

Das Förderverfahren führt zu einem hohen administrativen Aufwand. Eine Analyse zur Höhe der Verwaltungsaufwendungen hat der RVR bis jetzt nicht durchgeführt. Antragstellerinnen und Antragsteller des FF IKR verfügen in der Regel über wenige bis keine Erfahrungen mit einem Fördermittelverfahren. Dadurch entsteht ein hoher Beratungsaufwand bzw. ein erhöhtes Fehlerpotential bei der Antragstellung und Verfassung von Verwendungsnachweisen. In der Regel wird jeder einzelne Interessent oder Interessentin einzeln beraten.

➔ **Empfehlung**

Die gpaNRW empfiehlt den Prozess des Förderverfahrens z.B. durch gemeinsame Beratungsangebote effektiver zu gestalten und eine einheitliche Abgabefrist festzulegen.

Der Prozess des Förderprogramms **Regionale Kulturförderung** orientiert sich am Sitzungskalender der RVR-Gremien des Folgejahres. Die Antragsfrist wird im August oder September des Vorjahres festgelegt und läuft sechs bis acht Wochen vor der ersten Sitzung des AKSV im Folgejahr ab. Das Kulturteam des Referats 4 prüft, ob bei den eingereichten Anträgen die inhaltlichen und formalen Anforderungen eingehalten wurden. Die inhaltliche Prüfung erfolgt durch die Referatsleitung und eine Mitarbeiterin bzw. einen Mitarbeiter aus dem Kulturteam anhand der in der Förderrichtlinie festgelegten Fördergrundsätze. Das Kulturreferat hat keinen schriftlich definierten Kriterienkatalog, der die Priorisierung förderwürdiger Projekte unterstützt. Anschließend formuliert das Referat 4 einen Beschlussvorschlag und sendet diesen an den AKSV. In seiner Sitzung im Februar entscheidet der AKSV über alle Fördervorhaben, unabhängig von der Höhe der Förderung. Im Anschluss an die Sitzung erstellt das Referat 4 Bewilligungs- bzw. Ablehnungsbescheide. Der Bewilligungszeitraum orientiert sich dabei am beantragten Durchführungszeitraum. Die Auszahlung der Fördermittel erfolgt frühestens zwei Monate vor der Durchführung des bewilligten Förderprojektes. Nach der Einreichung der Verwendungsnachweise werden diese durch das Kulturteam geprüft. Ein entsprechender Prüfvermerk wird erstellt.

- ➔ Die Förderprozesse für die Vergabe von Mitteln aus der **Nachhaltigkeitsvereinbarung** sowie für **sonstige Förderprojekte** sind nicht schriftlich festgelegt.

Die Förderungen für die beiden **Literaturbüros** werden fortgeschrieben, ohne dass entsprechende Anträge gestellt werden. Auch regelmäßige Überprüfung dieser Förderungen ist vom RVR nicht vorgesehen.

➔ **Empfehlung**

Die gpaNRW empfiehlt dem RVR, seine institutionellen Dauerförderungen regelmäßig zu überprüfen. Des Weiteren sollte die Grundlage jeder institutionellen Förderung ein entsprechender Antrag für die jeweilige Förderperiode sein.

Das **Zuschussvergabeverfahren der RTG** unterscheidet sich grundlegend von denen des Referats 4.

Bereits im Vorjahr einer Veranstaltung führt die RTG Verhandlungen mit den Betreibern der potentiellen Spielorte. Als Ergebnis der Verhandlungen schließt die RTG einen Kooperationsvertrag. Dieser regelt alle wichtigen Bestandteile der Veranstaltung inkl. Finanzierung. Bis zum Dezember des Vorjahres haben die Spielstandorte dann die Möglichkeit, einen Zuschussantrag bei der RTG zu stellen. Die Projektkoordination überprüft die sachliche und fachliche Richtigkeit

der eingereichten Anträge und bespricht die Antragsliste mit der Abteilungsleitung. Auswahlkriterien sind u.a. die Aufenthaltsqualität am jeweiligen Spielort sowie die Programmqualität der geplanten Veranstaltung. Die beantragten Zuschüsse werden in einer Excel-Liste dokumentiert. Die RTG strebt an, die Antragsprüfung vor Erstellung der Programminformation abzuschließen. Für die **ExtraSchicht** ist diese Frist für den März bzw. April des Veranstaltungsjahres gesetzt. Die RTG tauscht sich regelmäßig über die Art und Ausrichtung der Gesamtveranstaltung im Arbeitskreis der Projekt- und Sponsoringpartner aus. Der Prüfungsprozess von Verwendungsnachweisen sollte bis Ende Oktober des Veranstaltungsjahres abgeschlossen sein. Die Auszahlung der Zuschüsse erfolgt erst nach Eingang und Prüfung von Verwendungsnachweisen.

Auch die RTG kann gleichzeitig als Fördergeberin und Fördernehmerin auftreten. Sollten besondere Förderprojekte in die Gesamtveranstaltung implementiert werden, übernimmt die RTG die Förderrichtlinien des Fördergebers. Die RTG rechnet solche Förderprojekte getrennt von den anderen Projekten der Veranstaltung ab und dokumentiert dies für die fördergebende Instanz entsprechend. Im geprüften Zeitraum gab es jedoch solche Fälle nicht.

Digitalisierung

Bewerberinnen und Bewerber für den FF IKR stellen ihre Anträge auf einer Online-Plattform. Die weitere Bearbeitung findet in Papierform statt. Die Anträge für das Förderprogramm Regionale Kulturförderung müssen auf dem herkömmlichen Wege in Papierform eingereicht werden. Antragstellerinnen und Antragsteller für Programmszuschüsse der RTG können ihre Anträge sowohl in Papierform als auch per E-Mail einreichen. In der Regel gehen Anträge per E-Mail bei der RTG ein.

Größtenteils erfolgen sowohl im Referat 4, als auch bei der RTG die Antragstellung, der Versand von Bescheiden und die weiteren Prozesse in Papierform. Eine Akte in Papierform dokumentiert den gesamten Prozess von der Antragstellung über Bewilligung bis zum Verwendungsnachweis und Mittelauszahlung. Eine elektronische Aktenführung gibt es im Fördermittelvergabeprozess des RVR und der RTG noch nicht. Dadurch wird das Förderverfahren erschwert und ist mit relativ hohen Aufwänden verbunden. Zudem können Medienbrüche zu einer höheren Fehlerquote führen. Der Einsatz einer Fachsoftware könnte dabei helfen, das Förderprozessmanagement zu vereinfachen. Mit ihrer Hilfe könnte der gesamte Prozess von der Antragstellung über die Bescheidgenerierung und Mittelvergabe bis zu Kontrolle von Verwendungsnachweisen unterstützt werden. Zudem kann der Versand des Bescheides elektronisch erfolgen. Softwarelösungen bieten auch Möglichkeiten, ein Fördermittelcontrolling zu etablieren. Digitale Lösungen könnten die Kommunikation mit beteiligten Personen und Organisationen vereinfachen. Des Weiteren würde eine Software eine einheitliche Vorgehensweise und die damit verbundene Qualitätssicherung ermöglichen. Alle Prozesse wären vollständig und nachvollziehbar in der Fachsoftware hinterlegt. Auch das würde zur Qualitätssicherung beitragen, aber auch Vertretungssituationen erleichtern. Zudem würde die Digitalisierung die Zuschussverfahren des RVR und der RTG zukunftsfähiger gestalten.

Das Referat 4 plant das für den FF IKR genutzte Onlineverfahren auch für das Förderprogramm Regionale Kulturförderung zu implementieren.

➔ Empfehlung

Wir empfehlen dem RVR das Onlineverfahren auch auf andere Förderverfahren auszuweiten und auch in den Beteiligungen einzuführen.

Des Weiteren plant der RVR, ein **Dokumentenmanagementsystem** zu installieren. Alle Verträge werden dann sowohl analog als auch digital verwaltet und im Referat 6 vorgehalten. Aktuell erarbeitet das Referat 6 eine entsprechende Dienstanweisung. Der Prozess wird voraussichtlich in der zweiten Jahreshälfte 2021 abgeschlossen und ist auf die Kernverwaltung beschränkt.

Bei der Bearbeitung des Fördermittelverfahrens greift das Referat 4 teilweise auf Vorlagen der Bezirksregierung Düsseldorf bzw. auf selbst entwickelte und mit dem Referat 13 abgestimmte Formulare, wie Antragsformular oder Bewilligungsschreiben. Darüber hinaus erstellen die Sachbearbeiter und Sachbearbeiterinnen eigene Übersichtslisten.

4.4.3.1 Einzelprüfung von Förderakten

➔ Feststellung

Die Einzelprüfung hat ergeben, dass die Akten in Einzelfällen nicht alle mit dem Förderprojekt zusammenhängen Informationen enthalten und somit nicht vollständig sind.

So konnten zum Beispiel die Beschlüsse des damaligen Kommunalverbandes Ruhr zur Förderung des Literaturbüros Unna nicht ausfindig gemacht werden. Auch einzelne Rechnungen sind nicht mehr vorhanden bzw. sind erst auf Anforderung nachgereicht worden. Das betrifft sowohl das Referat 4 als auch die RTG.

Um den späteren Entscheidungsprozess nachzuvollziehen und rechtssicher zu machen, muss der RVR alle den Fördermittelvergabeprozess betreffenden Unterlagen in einer Förderakte aufbewahren.

Die Einzelprojektbetrachtung zeigt Verbesserungsmöglichkeiten hinsichtlich der Durchführung und der Dokumentation des Fördermittelvergabeprozesses. So konnte der Verfahrensablauf bei komplexen Projekten nicht ohne weitere Nachforschungen nachvollzogen werden.

➔ Empfehlung

Vor allem bei komplexen Projekten ist es sinnvoll, für jede Projektakte ein Übersichtsblatt zu erstellen, aus dem sowohl alle Eckdaten als auch der gesamte Verlauf des Fördermittelverfahrens ersichtlich sind.

➔ Feststellung

Im Verlauf der Prüfung hat sich herausgestellt, dass die Fristen in unterschiedlichen Prozessschritten nicht durchgehend konsequent eingehalten werden.

So hat der RVR in einigen Fällen die Fördermittel des Landes erst nach der Aufforderung durch das Land abgerufen. Einige Verwendungsnachweise sind im Prüfungszeitraum mit einer erheblichen Verspätung eingegangen.

➔ Empfehlung

Die gpaNRW empfiehlt im gesamten Fördermittelprozess aktiver mit dem Instrument der Wiedervorlagen zu arbeiten.

Eine elektronische Wiedervorlage würde die Fachkräfte dabei unterstützen, die Fördervorhaben fristgerecht abzuarbeiten. Andere Beschäftigte und Vorgesetzte könnten in die Wiedervorgetermine eingebunden werden. Auch diesen Prozess könnte eine Fachsoftware unterstützen.

Sollten die Angaben der Fördermittelnehmer zur Erstellung eines Zwischennachweises bzw. eines Gesamtverwendungsnachweises an das Land erforderlich sein, empfehlen wir die Zuwendungsempfänger und –empfängerinnen rechtzeitig an die Unterlagenabgabe zu erinnern. Auf diese Weise würde der RVR seinen eigenen Zuwendungsnachweis fristgerecht erstellen und einreichen können. Potentielle Verspätungen werden rechtzeitig erkannt und entsprechend behandelt.

Um sicherzustellen, dass die Zuschüsse rechtskonform gewährt werden, stimmt sich das Referat 4 intern in steuerlichen Fragen mit dem Referat 6 und in rechtlichen Angelegenheiten mit dem Referat 13 ab. Bei den Förderrichtlinien für den FF IKR kommuniziert das Referat 4 mit der Bezirksregierung Düsseldorf sowie mit dem Ministerium für Kultur und Wissenschaften des Landes NRW.

➔ **Empfehlung**

Der RVR sollte eine verwaltungsinterne Dienstanweisung für das Fördermittelmanagement implementieren. Diese Dienstanweisung sollte ein gemeinsames Verständnis und eine einheitliche Vorgehensweise sowohl für die Referate als auch für die RVR-Beteiligungen ermöglichen.

4.4.4 Prozesskontrollen

➔ **Feststellung**

Der RVR verfügt über kein standardisiertes Internes Kontrollsystem (IKS). Prozessintegrierte Kontrollen führt die Referatsleitung bzw. Abteilungsleitung durch, indem sie Anträge bzw. Bescheide zur Kenntnis bekommt. Regelmäßige standardisierte prozessunabhängige Kontrollen sind nicht vorgesehen.

Für die Aufgabenerledigung in der Fördermittelvergabe soll ein Gemeindeverband über prozessintegrierte und prozessunabhängige Kontrollen verfügen. Mit den Prozesskontrollen sollte erreicht werden, dass die Beachtung und Einhaltung festgelegter Vorgaben für den Workflow und die Verfahrensstandards sowie die rechtmäßige Aufgabenerledigung nachvollzogen werden können.

Der **RVR** hat kein klassisches Internes Kontrollsystem (IKS) installiert. Der RVR hat dieses Erfordernis erkannt und arbeitet aktuell an der Einführung des IKS. In einem ersten Schritt sollen zukünftig alle Verträge seitens des Referats 6 und des Referats 13 geprüft werden, bevor sie rechtsverbindlich unterschrieben werden.

Die prozessintegrierten Kontrollen finden nach Angaben des Referats 4 über Beschlussvorlagen für die Regionaldirektorin bzw. für den AKSV und über die Vermerke zur Prüfung der Verwendungsnachweise statt. Im FF IKR betrachtet die Referatsleitung den Gesamtverwendungsnachweis für die Bezirksregierung Düsseldorf als zusätzliche Kontrollmöglichkeit. Das im Referat angewandte Vier-Augen-Prinzip gewährleistet eine kontinuierliche prozessintegrierte Kontrolle.

Jede und jeder Beschäftigte des RVR muss eine Anti-Korruptionserklärung unterschreiben. Anders als in vielen Kommunen hat der RVR die Gewährung von Förderungen nicht als einen korruptionsgefährdeten Bereich eingestuft.

➔ **Empfehlung**

Die gpaNRW empfiehlt, die Gewährung von Fördermitteln hinsichtlich möglicher Korruptionsgefährdung zu überprüfen.⁴⁰

Die RTG setzt bei prozessintegrierten Kontrollen in erster Linie auf das Vier-Augen-Prinzip. Anträge werden stichprobenartig auch von der Abteilungsleitung geprüft. Die in der RTG eingesetzte Controlling-Software ermöglicht technische Plausibilitätsprüfungen. Die Gesellschaft hat keine Korruptionsrichtlinie. Die Gewährung von Programmzuschüssen wird nicht als korruptionsgefährdeter Bereich eingestuft.

Regelmäßige und stichprobenhafte prozessunabhängige Kontrollen sind im Fördermittelvergabeprozess des RVR und der RTG nicht vorgesehen. Die Handlungsfelder Freizeit und Kultur im Allgemeinen und Förderungen und Zuschüsse in diesen Handlungsfeldern im Besonderen wurden bis jetzt durch das Fachreferat 14 Rechnungsprüfung nicht geprüft.

➔ **Empfehlung**

Die gpaNRW empfiehlt regelmäßige und stichprobenhafte prozessunabhängige Kontrollen bei der Gewährung von Fördermitteln zu implementieren.

Im Jahr 2018 hat das Fachreferat 14 Rechnungsprüfung die Gewährung von Zuwendungen zur Förderung von Sportveranstaltungen durch das Referat 4 Kultur und Sport in den Jahren 2016 und 2017 geprüft. Die Rechnungsprüfung hat geprüft, ob die zur Verfügung stehenden Haushaltsmittel sparsam und wirtschaftlich verwaltet wurden und ob die Bewilligungsbedingungen eingehalten worden sind. Zu den Ergebnissen dieser Prüfung verweisen wir auf die Drucksache Nr. 13/1286 des Regionalverbandes Ruhr. Schriftlich dokumentierte Verfahrensstandards und Checklisten könnten diese prozessunabhängigen Kontrollen unterstützen.

4.4.5 Fördermittelvergabe

Der erste Schritt der Fördermittelvergabe ist die Planung des Fördermittelvorhabens. Für jedes Programm müssen Förderziele formuliert werden. Eindeutig definierte Ziele ermöglichen eine passgenaue Auswahl von Fördernehmern und Fördernehmerinnen sowie eine spätere Erfolgskontrolle. Die genaue Planung ist somit eine wichtige Voraussetzung für eine spätere Erfolgskontrolle. Nur so kann der RVR beantworten, ob die erwarteten Ergebnisse mit den Förderzielen und geförderten Maßnahmen erreicht werden konnten. Die weiteren Schritte sind die Antragstellung durch die Fördermittelnehmerinnen und –nehmer, der Auswahlprozess und der Bewilligungsbescheid.

4.4.5.1 Richtlinien als Grundlage für die Fördermittelvergabe

➔ **Feststellung**

Für die einzelnen Förderprogramme in den Handlungsfeldern Freizeit und Kultur sind Richtlinien überwiegend vorhanden. Einige relevante Inhalte sind in den Förderrichtlinien noch nicht enthalten.

⁴⁰ Hier verweisen wir auf das Kapitel 5.4.2 „Allgemeine Korruptionsprävention“ im Teilbericht Bauen

Die Basis für jede Fördermittelvergabe eines Gemeindeverbandes ist eine Richtlinie. In den Richtlinien sollte der Verband konkrete Ziele, Bestimmungen und zu erwartende Ergebnisse definieren.

Wie im Kapitel „4.4.3 Prozess- und Qualitätsstandards“ beschrieben, hat der **RVR** keine für den Regionalverband und seine Beteiligungen gültigen verwaltungsinternen Rahmenrichtlinien für das Fördermittelmanagement. Ebenso wurden nicht für alle Förderprogramme Richtlinien erlassen.

Für die Fördermittelvergabe im Rahmen des **FF IKR** liegen Förderrichtlinien vor. Neben dem Zweck und Gegenstand der Förderung gehen sie auf Zuwendungsempfänger, Zuwendungsvoraussetzungen, besondere Zuwendungsbestimmungen, das Förderverfahren, den Verwendungsnachweis und Erstattung der Zuwendung ein. Zudem versichert der Zuwendungsempfänger unter anderem, dass keine anderen Mittel beantragt oder bewilligt wurden, die zu einer Überfinanzierung des Fördervorhabens führen könnten.

Da es sich bei dem FF IKR um eine gemeinsame Initiative des RVR und des Kulturministeriums NRW handelt, stimmt das Kulturreferat die Förderrichtlinien für den FF IKR bei möglichen Änderungen mit der Bezirksregierung Düsseldorf ab. Die Förderrichtlinien enthalten aus der Sicht der gpaNRW bereits viele erforderliche Informationen und sind klar und verständlich formuliert.

➔ **Empfehlung**

Die gpaNRW empfiehlt dem RVR zu dokumentieren, welche Aufwendungen er für grundsätzlich förderfähig hält.

Die schriftlich festgelegten Kriterien, nach denen die Auswahl von Fördervorhaben erfolgt, machen den Entscheidungsprozess für potentielle Fördermittelempfänger und –empfängerinnen transparent.

Auch die Fördermittel aus dem Fördermittelprogramm **Regionale Kulturförderung** werden auf Grundlage entsprechender Richtlinien gewährt. Die Richtlinien beschreiben den Gegenstand der Förderung, das Förderverfahren sowie den erforderlichen Verwendungsnachweis. Die Richtlinien werden regelmäßig, zuletzt 2018, angepasst. Es fehlen jedoch einige Angaben, die für Förderrichtlinien von Bedeutung wären. So sind Zuwendungsbestimmungen vergleichsweise kurz dargestellt. Es fehlt ein Hinweis, dass kein Beginn des Fördervorhabens vor der Fördermittebewilligung erlaubt ist. Es ist nicht ersichtlich, ab wann und bis zu welchem Zeitpunkt Anträge gestellt werden können. Förderfähige Aufwendungen sind in den Förderrichtlinien nicht definiert.

Positiv ist, dass beide Förderrichtlinien die Antragstellenden darauf hinweisen, dass die Fördermittel wirtschaftlich und sparsam zu verwenden sind.

Für die Fördermittelvergabe im Rahmen der **Nachhaltigkeitsmittel** sowie **sonstige Förderprojekte** hat der RVR keine Richtlinien formuliert. Nach Angaben des Referats 4 orientieren sich diese an den Prozessen der Regionalen Kulturförderung.

Die **RTG** hat keine Richtlinien im klassischen Sinne. Das Antragsformular für die ExtraSchicht enthält alle Zuschussbedingungen sowie die Antragsfristen. Viele Sachverhalte werden in vor-

gelagerten Kooperationsverträgen geregelt, die von der RTG und dem jeweiligen Spielort bereits vor der Antragstellung unterschrieben werden. Auch für die Veranstaltung !SING – Day of Song wird bereits vor der Antragstellung ein Kooperationsvertrag abgeschlossen, der sämtliche Formalien definiert. Der Zuschussantrag selbst enthält nur Regelungen zu Fristen der Antragstellung und der Nachweiseinreichung.

➔ **Empfehlung**

Der RVR und seine Gesellschaften sollten den formalen Aufbau der Förderrichtlinien vereinheitlichen. Die inhaltliche Ausgestaltung einzelner Punkte kann sich dann nach den Erfordernissen des jeweiligen Förderprogramms bzw. der jeweiligen bezuschussten Veranstaltung richten. Die Förderrichtlinien sollten um die genannten inhaltlichen Angaben ergänzt werden.

4.4.5.2 Ausprägungsformen der Zuschussgewährung

➔ **Feststellung**

Der RVR gewährt sowohl institutionelle als auch Projektförderungen. Einige Förderungen sind dauerhafter Natur. Der RVR hat keine schriftlich festgelegten einheitlichen Regeln für die Wahl der Finanzierungsart.

Ein Gemeindeverband sollte die für das jeweilige Förderprogramm wirtschaftlich am besten geeignete Finanzierungsart einsetzen. Der Gemeindeverband nimmt nur Teilfinanzierungen vor. Er vermeidet nach Möglichkeit die Gewährung von Dauerförderungen. Ein Antragsteller kann entweder eine institutionelle oder eine Projektförderung erhalten. Eine institutionelle Förderung sollte grundsätzlich nur für ein Haushaltsjahr und als Teilfinanzierung gewährt werden. Die jeweilige Förder- und Finanzierungsart sollten im Förderbescheid eindeutig benannt werden.

Mit seinen Fördermitteln unterstützt der **Regionalverband Ruhr** einzelne Projekte und Programme, aber auch Einrichtungen mit dem entsprechenden Profil.

Ein Teil der RVR-Zuwendungen wird als institutionelle Zuwendung gewährt. Bei der institutionellen Förderung handelt es sich um die Finanzierung der Ausgaben für eine Institution. Die Ausgaben der geförderten Institution können vollständig oder zu einem Teil durch die Förderungen gedeckt werden. Bei institutionellen Förderungen besteht das Risiko, dass sich die Förderung verfestigt und die Angebote der Geförderten hinsichtlich der Wirtschaftlichkeit und der Wirksamkeit nicht mehr hinterfragt werden. Das führt zu einer Art Dauerförderung. Eine Dauerförderung könnte zur Folge haben, dass Fördermittelempfänger und Fördermittelempfängerinnen keinen Anreiz haben, ihre Strukturen zu optimieren. Strukturelle Änderungen führen häufig zu einem Antrag auf eine höhere institutionelle Förderung oder zu einem Antrag auf zusätzliche Projektförderung. Der RVR gewährt seine institutionellen Förderungen nur für ein Haushaltsjahr und nur als Teilfinanzierung.

Wie im Kapitel „4.4.2 Auswirkungen auf den Haushalt des Regionalverbandes Ruhr“ beschrieben, fördert der RVR mit den Literaturbüros zwei institutionelle Einrichtungen. Nur der Beschluss für ein Literaturbüro, der diese Förderungen begründet, liegt dem RVR vor. Der Beschluss für das zweite Literaturbüro konnte im Verlauf der Prüfung nicht vorgelegt werden. Die Förderungen werden jedes Jahr fortgesetzt, ohne dass Haushaltspläne oder Arbeitsplanungen eingereicht werden. Dem RVR ist die Einsicht in die Kassenberichte dieser Institutionen eingeräumt. Er nimmt diese Möglichkeit aber nicht durchgehend in Anspruch. Nach eigenen Angaben

nimmt der RVR seine Kontrollfunktion durch die Tätigkeit in den beiden Vereinen wahr. In einem Literaturbüro übt der RVR die Position des bzw. der stellvertretenden Vorsitzenden aus. Im anderen Literaturbüro hat der RVR einen Beisitz im Vorstand. Mit dieser Tätigkeit erhält der RVR Einblicke in die fachlichen und finanziellen Belange. So werden in den Vorstandssitzungen der Sachstandsbericht der bzw. des Vorsitzenden und der inhaltliche Bericht der Leitung vorgestellt. Des Weiteren erläutert die Geschäftsführung den Wirtschaftsplan inkl. geplanter Förderanträge. Die Vorstandsmitglieder erhalten sowohl den Kassenbericht als auch Verwendungsnachweise, die sich u.a. an andere Fördergeber richten. Weiterer Förderer der beiden Institutionen ist das Land NRW, das jedoch nicht im Vorstand vertreten ist. Der RVR akzeptiert die Wirtschaftspläne ohne wesentliche Änderungen.

Die überwiegende Anzahl der Fördermittel wird vom RVR als Projektförderung vergeben.

Im Förderprogramm Regionale Kulturförderung gingen in den letzten fünf Jahren durchschnittlich 33 Prozent der Förderungen an dieselben Fördermittelempfänger. Diese Förderungen können als Dauerförderungen bezeichnet werden. Im Jahr 2021 machen die Dauerförderungen sogar 44 Prozent der gesamten Förderungen des Förderprogramms Regionale Kulturförderung aus.

Regionale Kulturförderung: Dauerförderungen vs. Neue Projekte

Jahr	Projekte Gesamt	Dauerförderungen	Anteil in Prozent	Neue Projekte	Anteil in Prozent
2017	22	7	31,8	15	68,2
2018	27	7	25,9	20	74,1
2019	24	8	33,3	16	66,7
2020	26	9	34,6	17	65,4
2021	18	8	44,4	10	55,6
Gesamtsumme	117	39		78	
Durchschnitt	23,4	7,8	33,3	15,6	66,7

Eine dauerhafte Förderung führt zu einer Verstetigung der Fördermittelvergabe. Um zu verhindern, dass die Förderung durch den RVR als fester Bestandteil der Projektkalkulation bei den Fördermittelnahmerinnen und -nehmern wird, sollte in die Bewilligungsbescheide ein Passus aufgenommen werden, dass die Gewährung der Förderung keinen Anspruch auf die zukünftigen Förderungen begründet. Um Konzentrationstendenzen zu vermeiden, kann der RVR auch einen Förderanteil vorsehen, der an erstmalige Antragstellerinnen und Antragsteller vergeben wird.

Im betrachteten Zeitraum hat keine RVR-Organisationseinheit gleichzeitig institutionelle Förderung und Projektförderung an einen Empfänger geleistet. Allerdings wurden in vereinzelten Fällen Institutionen von unterschiedlichen RVR-Organisationseinheiten in Form von Förderungen, Sponsoring-Leistungen oder Geldspenden unterstützt. Der RVR wertet nicht aus, welche Empfänger welche Mittel RVR-übergreifend erhalten. So können Doppelförderungen nicht erkannt werden.

➔ **Empfehlung**

Der RVR sollte durch ein verbandsübergreifendes Controlling gewährleisten, dass keine Doppelförderungen gewährt werden.

Die als Zuschüsse gewährten Förderungen können in Form von Fehlbedarfs-, Festbetrags-, Anteils- oder Vollfinanzierung gewährt werden

Eine Anteilsfinanzierung ist ein Zuschuss in Höhe eines Anteils der förderfähigen Ausgaben. Der Zuschuss wird dabei auf einen Höchstbetrag begrenzt. Sollten am Ende der Förderung Überschüsse entstehen, werden sie anteilig an den Fördergeber zurückgezahlt. Die Anteilsfinanzierung bietet höhere Anreize für den Fördermittelempfänger, wirtschaftlich zu handeln.

Bei der Festbetragsfinanzierung handelt es sich hingegen um einen festen Betrag, der in seiner Höhe nicht veränderbar ist. Der Vorteil der Festbetragsfinanzierung liegt in der Vereinfachung. Die Abwicklung ist für den Fördermittelempfänger deutlich nachvollziehbarer. Gleichzeitig schränkt diese Finanzierungsart für den RVR die Möglichkeit ein, die Förderung ganz oder teilweise zurückzufordern. Diese Finanzierungsart sollte nur für Kleinstförderungen eingesetzt werden. Umgekehrt würden andere Finanzierungsarten bei Kleinstförderungen zu einem unwirtschaftlichen Verhältnis von Verwaltungsaufwand zu Fördergrundmitteln führen.

Der RVR hat keine einheitlichen, für alle Beteiligten nachvollziehbaren Entscheidungskriterien hinsichtlich einer möglichen Finanzierungsart. Jede Organisationseinheit entscheidet selbst, welche Finanzierungsart in einem Förderprogramm eingesetzt wird.

Nach den „Förderrichtlinien der **Regionalen Kulturförderung**“ können Fördermittel sowohl als Fehlbedarfs- als auch als Festbetragsfinanzierung bereitgestellt werden. Bis zum jetzigen Zeitpunkt wurden alle Förderungen im Rahmen dieses Förderprogramms als Festbetragsfinanzierungen gewährt. Dabei handelt es sich um eine grundsätzliche Vorgehensweise. Eine Finanzierung des Fehlbedarfs kann anhand der Förderregularien jedoch auf Anfrage des Fördermittelempfängers, der Fördermittelempfängerin auch gewährt werden.

➔ **Empfehlung**

Aus Vereinfachungsgründen empfiehlt die gpaNRW, nur eine Finanzierungsart in den Förderrichtlinien festzulegen. Dabei sollte auf die Fehlbedarfsfinanzierung gänzlich verzichtet werden. Das Referat 6 sollte die Referate und die Beteiligungen bei der Wahl der Finanzierungsart eines Förderprogramms unterstützen.

Die **RTG** gewährt alle Zuschüsse in Form von Festbetragsfinanzierungen. Die RTG sollte ab bestimmter Zuschusshöhe eine Anteilsfinanzierung aus den oben beschriebenen Gründen in Erwägung ziehen.

Die Förderungen aus dem **FF IKR** hingegen werden ausschließlich als Anteilsfinanzierungen angeboten. Die abweichende Herangehensweise ist auf eine gemeinsame Finanzierung mit dem Land NRW zurückzuführen. Die Finanzierungsart Anteilsfinanzierung wurde seitens des Landes RVR vorgegeben. Aufgrund des höheren Koordinierungsaufwandes entstehen bei kofinanzierten Förderprogrammen in der Regel höhere Verwaltungskosten.

Wegen des mit der Anteilsförderung verbundenen Beratungs- und Verwaltungsaufwandes seitens des RVR sollten jedoch Kleinstförderungen nicht als Anteilsförderungen vorgesehen werden. Im geprüften Zeitraum sind u.a. zwei Förderungen in Höhe von unter 1.000 Euro vergeben. In beiden Fällen sind Rückforderungen entstanden, die jedoch wegen der geltenden Bagatellgrenze von 350 Euro nicht eingefordert wurden.

➔ **Empfehlung**

Der RVR sollte analysieren, in welchem Verhältnis die in diesem Förderprogramm entstehenden Verwaltungsaufwendungen zu den gewährten Fördergrundmitteln stehen. In diesem Zusammenhang empfiehlt die gpaNRW, einen Mindestbetrag für die Einzelförderungen aus dem FF IKR festzulegen.

Die Bearbeitung von Förderanträgen mit kleinen Zuwendungsbeträgen führt in der Regel zu überproportional hohem Verwaltungsaufwand. Darüber hinaus stellt sich bei den Kleinstförderungen die Frage nach Mitnahmeeffekten. Infolgedessen sollten sowohl der RVR als auch die RTG generell überdenken, ob sie Untergrenzen im Zuwendungsbereich einführen.

Nicht zuletzt sollten Förderprogramme befristet werden. Sollten Langzeitförderungen nicht vermieden werden (können), sind sie regelmäßig auf ihre Notwendigkeit zu überprüfen.

➔ **Empfehlung**

Der RVR sollte klare, für alle nachvollziehbare Entscheidungskriterien hinsichtlich der auszuwählenden Finanzierungsart für die Kernverwaltung und seine Beteiligungen entwickeln. Die gpaNRW empfiehlt, einen Mindestbetrag für Förderungen festzulegen, der in einem angemessenen Verhältnis zu den entstehenden Verwaltungsaufwendungen steht.

4.4.5.3 Antrags- und Bewilligungsverfahren

➔ **Feststellung**

Das Antragsverfahren des Regionalverbandes Ruhr unterscheidet sich nicht nur zwischen den einzelnen Organisationseinheiten, sondern auch innerhalb der Organisationseinheiten. Nicht alle Anträge und Bewilligungsbescheide enthalten für die Prüfung, Bewilligung und spätere Kontrolle erforderliche Mindestangaben. Die Ergebnisse der Antragsprüfung werden nicht dokumentiert.

Ein Gemeindeverband sollte seine Zuschüsse anhand eines schriftlichen oder elektronischen Antrages gewähren. Dabei sollte der Förderantrag alle Informationen, die den Gemeindeverband bei der Beurteilung unterstützen enthalten, ob die Förderung notwendig und angemessen ist. Der Gemeindeverband sollte nur Vorhaben fördern, deren Gesamtfinanzierung gesichert ist. Die Ergebnisse der Antragsprüfung sollten schriftlich dokumentiert werden. Die Zuwendungsbeurteilung sollten Mindestinhalte wie Förder- und Finanzierungsart, förderfähige Ausgaben, Angaben zur Zweckbindung, Modalitäten zur Auszahlung und Verwendungsnachweiseinreichung sowie Rechthilfebelehrung und Vorbehalt einer abschließenden Festsetzung nach Eingang und Prüfung von Verwendungsnachweisen enthalten.

Das Antragsverfahren ist beim **Regionalverband Ruhr** nicht einheitlich geregelt. Es unterscheidet sich nicht nur in den einzelnen Organisationseinheiten, sondern auch in unterschiedlichen Förderprogrammen innerhalb einer Organisationseinheit.

Den Antragstellern und Antragstellerinnen des FF IKT stehen sehr detaillierte Informationen auf der Internetseite des FF IKT zur Verfügung. Neben dem Antrag selbst sind ein Kosten- und Finanzierungsplan sowie die unterschriebenen Förderrichtlinien einzureichen. Wie im Kapitel „4.4.3 Prozess- und Qualitätsstandards“ beschrieben, erfolgt die Antragstellung online. Sowohl der Antrag als auch Finanzierungsplan sind in Form einheitlicher Formulare hinterlegt.

Bei der Antragstellung für das Förderprogramm **Regionale Kulturförderung** orientiert sich das Referat 4 an Interessenten, die fördermittelerfahren sind. Der Förderantrag besteht aus einem formlosen Antragsschreiben mit Unterschrift, kurzer Projektbeschreibung sowie einem Kosten- und Finanzierungsplan. Der RVR machte den Antragstellerinnen und Antragstellern keine Vorgaben, wie die Unterlagen gestaltet werden müssen.

Für die **ExtraSchicht** hat die RTG ein Antragsformular entwickelt, das jedoch seitens Antragsteller und Antragstellerinnen regelmäßig geändert wird. Die Zuschussempfängerinnen und -empfänger müssen das geplante Spielortprogramm und das Zusatzprogramm, das durch die RTG finanziert werden sollte, beschreiben. Für beide Programme müssen Kostenübersichten ausgefüllt werden. Die Einzelprüfung hat gezeigt, dass es nicht immer ersichtlich ist, welche Punkte zum eigenfinanzierten Programm und welche zum Zusatzprogramm gehören. So ist es aus der Sicht der gpaNRW nicht möglich zu prüfen, ob die Kosten für das Zusatzprogramm die Kosten des eigenfinanzierten Programms nicht übersteigen. Teilweise sind die Beschreibungen sehr knapp gehalten, so dass es auch hier nicht klar ist, ob eine Veranstaltung die Zuschussbedingungen erfüllt.

Der Antrag für die Veranstaltung „**!SING – Day of Song**“ ist eine Anlage zum Kooperationsvertrag und enthält neben der Vorkalkulation zur Bedarfsbestimmung Fristen zur Antrageinreichung und zur Abgabe der Nachweisbelege.

Aus der Sicht der gpaNRW sollten die Antragsverfahren mindestens innerhalb einer Organisationseinheit vereinheitlicht werden. Mit dem Antragsprozess für den **FF IKT** hat das Referat 4 bereits eine gute Grundlage geschaffen, die auf andere Antragsverfahren übertragen werden könnte. Interessentinnen und Interessenten werden dabei umfassend unterstützt. Die standardisierten einheitlichen Formulare erleichtern den anschließenden Prüfungsprozess. Diese Vorgehensweise könnte in der Regel die dabei entstehenden Verwaltungsaufwendungen positiv beeinflussen. Nach Angaben des Referates 4 werden zum Zeitpunkt der Prüfung auch für das Förderprogramm Regionale Kulturförderung einheitliche Formulare nach dem Vorbild des FF IKT entwickelt.

Die formale Prüfung führt bei allen Zuschussarten Sachbearbeiter bzw. Sachbearbeiterinnen durch. Die inhaltliche Prüfung unterscheidet sich jedoch erheblich. Während Förderanträge im Rahmen des Förderprogramms Regionale Kulturförderung das Referat 4 und für die Zuschüsse im Rahmen der ExtraSchicht die RTG selbst prüfen, erfolgt die inhaltliche Prüfung von Anträgen im FF IKT durch das kuratorische Team. Dieses gibt auch Empfehlungen an den RVR und den AKSV. Das kuratorische Team übernimmt die Rolle der künstlerischen Leitung und der Beratung, hat jedoch keine Weisungsbefugnis.

Es gibt innerhalb des RVR keine einheitlichen Vorgaben, wer über die Förderwürdigkeit von Anträgen bzw. von Projekten entscheidet. Der AKSV entscheidet auch über alle Anträge aus dem Förderprogramm Regionale Kulturförderung, unabhängig von der Antragshöhe. Über Förderanträge des FF IKR unter 5.000 Euro entscheidet die Verbandsleitung. Förderungen über 5.000 Euro werden dem AKSV vorgelegt. Das Ergebnis wird dokumentiert. Die RTG betrachtet die Dokumentation der Antragsprüfung in einer Excel-Liste des Projektteams als ausreichend. Aus der Sicht der gpaNRW sollten sowohl beim RVR als auch bei der RTG inhaltliche als auch finanzielle Entscheidungskriterien in einem separaten Prüfvermerk festgehalten werden. Die angemessene Höhe der Förderung sollte nachvollziehbar begründet werden. Eine Checkliste mit Fragen zur Antragsprüfung, die individuelle Besonderheiten eines Förderprogramms berücksichtigt, könnte die Fachkräfte im Prüfprozess unterstützen.

Alle geförderten Programme des Kulturreferats sollen eine nachhaltige Wirkung haben. Dabei prüft das Referat 4, ob von dem geförderten Vorhaben nachhaltige Effekte im Sinne der Förderrichtlinien zu erwarten sind. Diese können z.B. Stärkung des Kooperationsgedankens, städteübergreifende Vernetzung oder identitätsstiftende Wirkung sein.

Vor der Bewilligung erfolgt im Referat 4 weder eine Bonitätsprüfung noch eine hinreichende Prüfung der Zuverlässigkeit des Antragsstellers bzw. der Antragstellerin in persönlicher oder finanzieller Hinsicht. Sollten jedoch negative Erfahrungen aus der Vergangenheit vorliegen, schließt der RVR die entsprechenden Antragstellerinnen bzw. Antragsteller aus dem Förderverfahren aus. Dabei basiert der RVR seine Entscheidung auf VV Nr. 1.2 Satz 1 zu § 44 Bundeshaushaltsordnung (BHO).

➔ **Empfehlung**

Die gpaNRW empfiehlt, ab einer seitens des RVR noch festzulegenden Wesentlichkeitsgrenze eine entsprechende Bonitätsprüfung durchzuführen.

Nach Maßgabe des § 8 des Gesetzes zur Verbesserung der Korruptionsbekämpfung und Errichtung und Führung eines Vergaberegisters in Nordrhein-Westfalen überprüft die RTG die Bonität von Antragsstellern und Antragstellerinnen für alle Programmzuschüsse von über 25.000 Euro. Für die Förderungen unter 25.000 Euro findet keine Bonitätsprüfung statt.

Die stichprobenhafte Einzelprüfung durch die gpaNRW hat gezeigt, dass einige Anträge nach der Antragsfrist eingereicht wurden. Diese Fälle werden nach Angaben des Kulturreferats und der RTG in bilateralen Absprachen geklärt und meistens trotz des verspäteten Eingangs zugelassen. Die RTG betrachtet die gesetzten Fristen als Arbeitsfristen, nicht als Ausschlussfristen. Vor allem, wenn ein Veranstaltungsort nicht mehr zur Verfügung steht und kurzfristig durch einen anderen Spielort ersetzt wird, können die festgelegten Fristen nicht mehr eingehalten werden.

Bereits im Antragsverfahren sollten alle Antragstellerinnen und Antragsteller erklären, ob sie zum Vorsteuerabzug nach § 15 Umsatzsteuergesetz (UStG) berechtigt sind. In diesem Fall dürfen nur die Entgelte (Preise ohne Umsatzsteuer) bei der Ermittlung der zuwendungsfähigen Ausgaben berücksichtigt werden. Der RVR sollte in seinen Förderrichtlinien, spätestens jedoch in der Zuwendungsbewilligung darauf hinweisen, dass mögliche Steuerbelastungen aus einer Umsatzsteuerpflicht nicht zu Lasten des RVR gehen und nicht zur Erhöhung der Zuschüsse führen.

Der Bewilligungsbescheid stellt eine Rechtsgrundlage im Verhältnis zum Fördermittelempfänger dar. Es dürfen also keine Zahlungen von Fördermitteln ohne einen Förderbescheid geleistet werden. Der Bewilligungsbescheid sollte u.a. folgende Mindestangaben enthalten:

- die genaue Bezeichnung des Fördermittelempfängers,
- den genauen Förderzweck. Dieser sollte so detailliert beschrieben werden, dass er eine Grundlage für eine Erfolgskontrolle bilden kann.
- die jeweilige Förderart (Projektförderung oder institutionelle Förderung) und Finanzierungsart, die Höhe der Förderung,
- förderfähige Ausgaben bzw. Ausgaben, die nicht förderfähig sind,
- den Bewilligungszeitraum,
- die Allgemeinen Nebenbestimmungen für Zuwendungen (ANBest), die für diese Förderung anzuwenden sind,
- sonstige konkretisierenden Unterlagen,
- den Zeitpunkt, bis wann ein Verwendungsnachweis einzureichen ist,
- eine Rechtsbehelfsbelehrung.

Die Bewilligungsschreiben des RVR und der RTG enthalten nicht alle dieser Mindestinhalte.

➔ **Empfehlung**

Die Zuwendungsbewilligungen sollten einer kritischen Prüfung unterzogen und dort, wo nötig, um die notwendigen Mindestinhalte ergänzt werden.

Im geprüften Zeitraum enthielten nicht alle Zuwendungsbewilligungen den Vorbehalt einer späteren endgültigen Festsetzung. Der RVR sollte Fördermittelempfängerinnen und -empfänger in allen seinen Bewilligungsbescheiden darauf hinweisen, dass die abschließende Festsetzung erst nach Eingang und Prüfung des Verwendungsnachweises ergeht. Vor allem für Förderungen mit Anteilsfinanzierung ist dies von Bedeutung.

Seit 2020 weist das Kulturreferat diesen Anteil in Bewilligungsbescheiden aus.

➔ **Empfehlung**

Wir empfehlen dem RVR, nicht nur in seinen Förderrichtlinien, sondern auch in den Bewilligungsbescheiden mit einer Festbetragsfinanzierung darauf hinweisen, dass nicht benötigte Mittel nach Abschluss des Vorhabens an den RVR erstattet werden müssen.

4.4.6 Nachweis- und Prüfungsverfahren

➔ Feststellung

Sowohl das Referat 4 als auch die RTG verfolgen eine fristgerechte Einreichung von Verwendungsnachweisen nicht immer konsequent. Für die mehrjährigen Fördervorhaben fordert der RVR keine Zwischenverwendungsnachweise ein und beschränkt sich nur auf Endverwendungsnachweis. Das Referat 4 fertigt schriftliche Prüfvermerke überwiegend an. Die RTG verzichtet auf die schriftliche Dokumentation der Prüfungsergebnisse.

Ein Gemeindeverband sollte die Umsetzung der Bewilligungsaufgaben regelmäßig kontrollieren und regelmäßig Verwendungsnachweise einfordern. Der Verwendungsnachweis besteht aus einem Sachbericht und einem zahlenmäßigen Nachweis. Er zeigt der Verwaltung, ob die Förderung zweckentsprechend und wirtschaftlich verwendet wurde. Der Sachbericht sollte den Verlauf und den Erfolg der Fördermaßnahme darstellen. Der zahlenmäßige Nachweis enthält alle Erträge und Aufwendungen dieser Fördermaßnahme. Die Ergebnisse der Prüfung sind in einem Prüfvermerk zusammenzufassen. Bei Verstößen sollte der Gemeindeverband geeignete Maßnahmen einleiten und Zuschüsse bei Bedarf zurückfordern.

Das Nachweis- und Prüfverfahren ist in der **RVR-Familie** unterschiedlich gestaltet.

Für die Förderungen aus dem **FF IKR** sind neben einem Sachbericht ein aktualisierter Kosten- und Finanzierungsplan sowie eine Belegliste und nach Möglichkeit Belegexemplare zur Durchführung des Fördervorhabens erforderlich. Genauso wie für das Antragsverfahren hat das Referat 4 die Anforderungen an die einzureichenden Unterlagen auf der Internetseite des FF IKR detailliert beschrieben. Sowohl für den Sachbericht als auch für den Kosten- und Finanzierungsplan sind einheitliche Formulare hinterlegt.

- ➔ Das Nachweis- und Prüfverfahren für Förderungen aus dem FF IKR wertet die gpaNRW positiv. Das Verfahren ermöglicht eine einheitliche Vorgehensweise und erleichtert die anschließende Prüfung von Verwendungsnachweisen.

Mit dem Verwendungsnachweis bestätigen Empfänger und Empfängerinnen von Fördermitteln aus dem FF IKR nicht nur die Richtigkeit seiner Angaben, sondern auch einige andere Sachverhalte. Unter anderem sichert er zu, dass die Fördermittel sparsam und wirtschaftlich eingesetzt wurden.

Die gpaNRW empfiehlt, die Bestätigung über die Richtigkeit der Angaben etc. aus dem Verwendungsnachweis des FF IKR auch in die Verwendungsnachweise der anderen Förderprogramme und Förderungen zu übernehmen.

Der Verwendungsnachweis für Vorhaben der **Regionalen Kulturförderung** beinhaltet einen Sachbericht, eine unterschriebene Belegliste über alle Einnahmen und Ausgaben sowie Belegexemplare über die ordnungsgemäße Verwendung des RVR-Logos. Genauso wie im Antragsprozess sind die Fördermittelempfänger und –empfängerinnen frei in der Gestaltung ihrer Nachweisunterlagen. Auch hier ist es zu Prüfungszwecken und zur Reduzierung des Verwaltungsaufwandes empfehlenswert, standardisierte Formulare zu entwickeln. Das Referat 4 hat dieses Erfordernis erkannt und erarbeitet aktuell die genannten Formulare.

Während der Verwendungsnachweis für Regionale Kulturförderung sechs Monate nach Beendigung des Projektes einzureichen sind, sind die Abgabefristen im FF IKR deutlich kürzer festgelegt. Hier ist der Verwendungsnachweis bereits drei Monate nach der Durchführung des Projektes einzureichen. Die Projekte aus den Nachhaltigkeitsmitteln bzw. sonstige Projekte im Referat 4 sind im geprüften Zeitraum über mehrere Haushaltsjahre ausgelegt. Für diese Projekte sind die Zwischenverwendungsnachweise vier Monate nach Ablauf eines Haushaltsjahres, der Endverwendungsnachweis sechs Monate nach der Beendigung des geförderten Vorhabens einzureichen.

➔ **Empfehlung**

Die gpaNRW empfiehlt, die Abgabefristen für alle Förderungen einer Organisationseinheit zu vereinheitlichen und sich dabei an den Fristen aus dem FF IKR zu orientieren.

Für die **RTG** ist ein zahlenmäßiger Nachweis für die Fördermittelabrechnung ausreichend. Dieser besteht aus der Auflistung der Gesamtaufwendungen und der dazugehörigen Einzelrechnungen. Die Einzelleistungen werden auf rechnerische und fachliche Richtigkeit überprüft. Des Weiteren werden alle Teilpositionen in Hinblick auf ihre Marküblichkeit und die Gesamtsumme auf die Übereinstimmung mit dem Zuschussantrag ausgewertet. Die RTG strebt an, den Prüfungsprozess bis zum Ende Oktober des Veranstaltungsjahres abzuschließen.

Wie bereits bei den Zuschussanträgen zur **ExtraSchicht** ist es aus einigen Verwendungsnachweisen nicht ersichtlich, welche Aufwendungen für das eigenfinanzierte Programm entstanden sind und welche für das Zusatzprogramm. In diesen Fällen kann nicht beurteilt werden, inwieweit die Aufwendungen für das Zusatzprogramm unter den Aufwendungen für das eigene Programm liegen. Infolgedessen kann auch nicht abschließend ausgeschlossen werden, dass die RTG einen höheren Zuschuss bewilligt und leistet, als vorgesehen. Wenn die Aufwendungen für das Zusatzprogramm niedriger ausfallen als bewilligt, hat das keine Auswirkung auf die Höhe des ausgezahlten Zuschusses.⁴¹

➔ **Empfehlung**

Die RTG sollte sowohl in Zuschussanträgen als auch in Verwendungsnachweisen für die ExtraSchicht intensiver auf die Trennung des Zusatzprogramms vom Standardprogramm achten.

Die Einzelprüfung hat gezeigt, dass auf einen termingerechten Eingang von Verwendungsnachweisen sowohl seitens des Referats 4 als auch der RTG nicht durchgängig geachtet wird. In mehreren geprüften Fällen sowohl im Referat 4 als auch in der RTG sind die Verwendungsnachweise deutlich später eingegangen, als in den dazugehörigen Förderrichtlinien oder Bewilligungsschreiben gefordert. Es ist jedoch die Pflicht von Fördermittelempfängerinnen und Fördermittelempfängern, einen Verwendungsnachweis zu erstellen und rechtzeitig der Verwaltung vorzulegen. Kommen sie dieser Verpflichtung nicht bzw. verspätet oder mangelhaft nach, kann die Zuwendungsbewilligung widerrufen oder die Förderung zurückgefordert werden. Dafür sollte die Zeitspanne zwischen der Feststellung von fehlenden Nachweisen und der Kommunikation mit den Zuwendungsempfängern verkürzt werden. Spätestens vier Wochen nach der Abgabefrist sollte eine Mahnung mit Hinweis auf mögliche Sanktionen erfolgen. Auch das Mahnverfahren sollte rechtzeitig eingeleitet werden. In einem der geprüften Fälle sind die im Jahr

⁴¹ Als Beispiel ist hier der Zuschuss an die Jahrhunderthalle im Jahr 2017 zu nennen.

2018 ausgezahlten Fördermittel nicht in Anspruch genommen. Die Aufforderung des RVR zur Rückzahlung dieser Mittel erfolgte erst im Oktober 2020. Zum Zeitpunkt der Prüfung wurden diese Fördermittel noch nicht zurückgezahlt. Vor allem bei den unerfahrenen Zuwendungsempfängerinnen und –empfänger aus dem FF IKR sollte die Terminnachhaltung des RVR deutlich enger erfolgen.

Die Prüfung von Verwendungsnachweisen sollte für jede Förderung unverzüglich nach dem Eingang der Unterlagen erfolgen. Dabei ist zu prüfen, ob die Nachweisunterlagen termingerecht eingegangen sind, ob Förderungen entsprechend dem bewilligten Zweck verwendet wurden, ob alle Förderbedingungen erfüllt worden sind. Diese Prüfung zielt in erster Linie auf die formale Ordnungsmäßigkeit des Verwendungsnachweises.

Darüber hinaus sollte der RVR mindestens bei volumenstarken Förderungen überprüfen, ob mit der Förderung auch das angestrebte Ziel erreicht wurde und ob diese Förderung wirksam und wirtschaftlich war. Nach Angaben der RTG weisen die einzelnen Spielstandorte ihren Beitrag zur Zielerreichung und die Wirtschaftlichkeit der geförderten Maßnahmen mit ihrer detaillierten Programmbeschreibung und einer erfolgreich durchgeführten Veranstaltung nach. Damit wird die Zielerreichung, nicht jedoch die Wirtschaftlichkeit des Zuschussvorhabens belegt.

Sowohl der RVR als auch die RTG vergeben eine hohe Anzahl an kleineren Förderungen. Um deren Verwaltung zu vereinfachen und somit Verwaltungsaufwendungen zu reduzieren, sollten der RVR und die RTG in diesen Fällen zu einem einfachen Verwendungsnachweis anfordern. Das macht das Kulturreferat bereits bei allen Förderungen.

Der RVR und die RTG prüfen jeden Verwendungsnachweis.

Die Ergebnisse der Prüfung dokumentiert das Referat 4 in Form eines Prüfvermerks. In der Einzelprüfung fehlte für die volumenstärkste Förderung „Zeiträume Ruhr“ der entsprechende Prüfvermerk. Das Referat 4 hat jedoch den Hinweis der gpaNRW aufgenommen und noch im Prüfungsverlauf einen entsprechenden Vermerk angefertigt.

Die Prüfvermerke des RVR enthalten bereits viele Informationen. Sie sollten noch um die Angaben ergänzt werden, ob der Verwendungsnachweis rechtzeitig eingegangen ist und ob er den Anforderungen entspricht. Sollten sich Beanstandungen ergeben, sollten diese auch im Prüfvermerk festgehalten werden. Die Erkenntnisse der Prüfung werden zwar im Referat 4 über die Prüfvermerke dokumentiert. Es handelt sich jedoch um keine systematische zentrale Erfassung. Das Referat 4 verweist darauf, dass eine konstante Pflege einer Förderdatenbank personelle Ressourcen binden würde.

➔ **Empfehlung**

Wir empfehlen dem RVR die zentrale Erfassung von Prüfungsergebnissen. Daraus lassen sich Erkenntnisse für die zukünftige Antragstellung aber auch Gestaltung von Förderprogrammen gewinnen.

Die RTG verzichtet auf die Erstellung eines Prüfvermerks. So ist es nicht ersichtlich, ob alle Anforderungen erfüllt wurden oder ob sich Beanstandungen bei der Prüfung ergeben haben. Sie dokumentiert ihre Erkenntnisse, in dem sie den Erfolg der Veranstaltung evaluiert. Infolgedessen unterstützt die RTG erfolgreiche Spielorte oder einzelne sehr gute besuchte oder bewertete

Programmpunkte weiter. Bei den schlechten Bewertungen werden Programmgestaltung angepasst und andere Konzepte gefördert. Die RTG könnte jedoch auch den administrativen Verlauf der Prüfung inklusive möglicher Beanstandungen dokumentieren.

Im Rahmen der **Nachhaltigkeitsvereinbarung**⁴² gewährt der RVR eine Projektförderung für das Projekt „Europefiction“. Der RVR hat für dieses Projekt eine mehrjährige Förderung gewährt, und zwar für den Zeitraum vom Juni 2018 bis November 2020. Laut dem Bewilligungsbescheid ist der Fördernehmer verpflichtet, einen Zwischenverwendungsnachweis spätestens vier Monate nach Ablauf eines jeden Jahres einzureichen. Der Fördernehmer hat jedoch keine Zwischennachweise eingereicht, sie wurden vom RVR auch nicht angemahnt. Der RVR hat einen Schlussverwendungsnachweis angefordert. Der Nachweis lag zum Prüfungsende noch nicht vor.

Ähnlich verhält es sich mit der Förderung des Projektes „Tanzplattform“. Auch hier handelt es sich um ein Projekt auf Grundlage der Nachhaltigkeitsvereinbarung. Die Förderregularien erfordern einen Verwendungsnachweis innerhalb der ersten vier Monate nach dem Ende des Haushaltsjahres. Im Förderprozess hat der RVR auf den geforderten Zwischennachweis verzichtet.

Bei Förderprogrammen, die über ein Jahr laufen, sollte der RVR den Erfolg nicht nur nach der Beendigung des Vorhabens, sondern auch begleitend kontrollieren. Nach der Ansicht der gpaNRW sollten Zwischenverwendungsnachweise bei mehrjährigen Projekten ein zwingender Bestandteil des Fördermittelverfahrens sein. Nur so kann der RVR rechtzeitig Abweichungen erkennen und notwendige Schritte einleiten. Der RVR sollte die Auszahlung des Restbetrages abhängig von der Einreichung eines Zwischenverwendungsnachweises machen. Bei Notwendigkeit könnte sogar die Förderung vorzeitig eingestellt werden. Begleitende Kontrollen sind somit Voraussetzungen für eine wirksame Steuerung von Förderungen.

Generell sieht der RVR vor, bei bestimmten Sachverhalten die gewährten Förderungen teilweise oder vollständig zurückzufordern. Zu den Hauptgründen von Rückforderungen zählen folgende:

- Fördermittelempfänger haben vorzeitig mit der Maßnahme begonnen, das heißt bereits vor der Fördermittelbewilligung.
- Fördermittel wurden nicht innerhalb von zwei Monaten nach Auszahlung verwendet,
- Tatsächliche zuwendungsfähige Ausgaben sind geringer als die geleistete Förderungshöhe,
- Vorgaben aus dem Bewilligungsbescheid zur Verwendung des RVR-Logos werden nicht eingehalten.

Die Zuwendungen aus dem FF IKR können auch gekürzt werden, wenn sich die Gesamtausgaben reduzieren, sich die Deckungsmittel erhöhen oder neue Deckungsmittel hinzukommen. Alle Verwendungsnachweise werden hinsichtlich der aufgelisteten Sachverhalte überprüft.

Das Kulturreferat hat in den Jahren 2017 bis 2019 nur Förderungsbeträge aus dem Förderfonds Interkultur Ruhr zurückgefordert. Es handelt sich dabei überwiegend um Teilrückforderungen. In

⁴² nähere Informationen zur Nachhaltigkeitsvereinbarung enthält das Kapitel „4.5.1 Nachhaltigkeitsvereinbarung Kulturhauptstadt Ruhr 2010“

zwei Fällen wurden Fördermittel in voller Höhe zurückgefordert, da die geförderten Projekte nicht wie geplant durchgeführt wurden. Bei einem vorzeitigen Maßnahmenbeginn muss der Fördermittelempfänger die komplette Zuwendung zurückerstatten. Ansonsten hat der RVR für den Förderfonds Interkultur Ruhr eine Bagatellgrenze bei den Rückforderungen auf 350 Euro festgesetzt. Für einige Förderungen aus den Jahren 2017 und 2018 hat der RVR Förderbeträge, die über der Bagatellgrenze lagen, nicht zurückgefordert. So wurden im Jahr 2017 die anteiligen Förderungen in Höhe von rund 12 Tausend Euro und im Jahr 2018 in Höhe von 7 Tausend Euro nicht zurückgefordert. Nach Angaben des Kulturreferats ist diese Vorgehensweise auf die fehlerhafte Beratung der Fördernehmer bzw. Bewertung und Bearbeitung der Förderanträge in den Einzelfällen zurückzuführen. So ist z.B. in den Bewilligungsbescheiden die Art der Finanzierung nicht genannt worden. Der Grund dafür sind nach Angaben des RVR Personalengpässe, die sich durch Kündigungen, Personalwechsel und Krankheitsfälle in dem genannten Zeitraum ergeben haben. Der RVR hat in einigen Fällen von Rückforderungen abgesehen, damit die RVR-interne Mängel nicht zu Lasten von Zuwendungsempfängern- und empfängerinnen gehen. Entsprechende Empfehlungen zur Gestaltung eines Bewilligungsbescheides enthält das Kapitel „4.4.5 Fördermittelvergabe“.

Sollten sich Rückforderungen ergeben bzw. die ausgezahlten Fördermittel nicht innerhalb von zwei Monaten nach Auszahlung verwendet werden, ist der Erstattungsbetrag nach den allgemeinen Nebenbestimmungen für Zuwendungen zur Projektförderung (ANBest-P) und nach Maßgabe des § 49a Verwaltungsverfahrensgesetz für das Land Nordrhein-Westfalen (VwVfG NRW) mit fünf Prozentpunkten über dem Basiszinssatz zu verzinsen. Der RVR macht von dieser Regelung Gebrauch. Die Zinsberechnungen liegen unter der Bagatellgrenze.

Da die RTG die Zuschüsse erst nach Eingang und Prüfung von Verwendungsnachweisen auszahlt, gibt es keine Rückforderungen.

Die Prüfung der Verwendungsnachweise für die Förderungen des Jahres 2019 aus dem FF IKR Ruhr wurden zum Prüfungszeitpunkt noch nicht abgeschlossen. Auch einige Förderungen aus dem Förderprogramm Regionale Kulturförderung wurden mit einer erheblichen Verspätung geprüft. So hat der RVR z.B. die Prüfung Förderung des Projektes MuMa – Musik und Maschine – erst ein Jahr nach dem eingereichten Verwendungsnachweis abgeschlossen. Dies ist nach Angaben des RVR einerseits auf einen erhöhten Arbeitsaufwand im Jahr 2020 zurückzuführen. Andererseits hat der Personalmangel im Kulturreferat in den Jahren 2018 bis 2020 eine Verzögerung bei der Bearbeitung von Fördermitteln verursacht.

Einige Fördervorhaben aus dem Jahr 2019 wurden erst im Jahr 2020 abgeschlossen. Bedingt durch Corona-Pandemie konnten nicht alle in den Projekten vorgesehenen Punkte realisiert werden. Bei der Prüfung der Verwendungsnachweise für die betroffenen Projekte hat das Referat 4 im Sinne des Runderlasses „Grundsätze des Sofortprogramms zur Unterstützung freischaffender Künstlerinnen und Künstler aufgrund der Auswirkungen der Corona-Krise“ des Ministeriums für Kultur und Wissenschaft des Landes Nordrhein-Westfalen vom 19. März 2020 sowie eines referatsinternen Vermerks vom 27. März 2020 geprüft. Danach werden die Ausgaben für infolge der Pandemie nur teilweise oder nicht durchgeführte Veranstaltungen und Projekte als zuwendungsfähige Ausgaben anerkannt. Des Weiteren ist es möglich, Durchführungszeiträume bis zum 31.12.2021 zu verlängern. Sowohl Absagen als auch Verschiebungen müssen seitens Fördernehmer beim RVR angezeigt werden. Die Einzelprüfungen haben ergeben, dass diese Vorgehensweise in der Praxis eingehalten wird.

➔ **Empfehlung**

Der RVR sollte die in den Förderrichtlinien und Bewilligungsschreiben definierten Fristen für die Einreichung von Verwendungsnachweisen konsequenter verfolgen. Für die mehrjährigen Fördervorhaben ist eine Kontrolle in Form von Zwischenverwendungsnachweisen unabdingbar.

4.4.7 Fördermittelcontrolling

➔ **Feststellung**

Der RVR hat kein fördermittelbezogenes Controlling und Berichtswesen implementiert, das alle in den Handlungsfeldern Freizeit und Kultur handelnden Referate und Beteiligungen betrachtet. Einzelne Elemente sind jedoch bereits vorhanden.

Ein Gemeindeverband sollte das Zuschusscontrolling über den gesamten Prozess einsetzen, um seine Strategie, Ergebnisse und Prozesse zur Entscheidungsunterstützung transparent zu machen. Er sollte die ausgezahlten Fördergrundmittel statistisch aufbereiten und dadurch die Steuerung des Förderverfahrens unterstützen. Für spezifische Kennzahlen für die jeweiligen Förderprogramme sollte ein Monitoring existieren und die vorhandenen Förderprogramme und Förderungen wirkungsorientiert betrachtet werden.

Der Gemeindeverband sollte seine Fördervergabe regelmäßig evaluieren und die Erkenntnisse zur Optimierung zukünftiger Vergaben von Zuschüssen nutzen. Mithilfe von Evaluierungen könnten Förderungen hinsichtlich ihrer Wirkung, Effizienz sowie Nutzen auf Basis gewonnener Daten analysiert werden.

Verantwortliche Stellen wie Verbandsversammlung und Verbandsleitung sind regelmäßig mit einem fördermittelbezogenen Berichtswesen zu informieren.

Der **RVR** und die **RTG** treten im Zuschussprozess sowohl als Fördermittelgeber als auch Fördermittelnehmer auf. In den beiden Konstellationen zielt das Fördermittelmanagement darauf ab, Leistungsfähigkeit, Wirtschaftlichkeit und Qualitätsstandards im Förderwesen zu optimieren. Dies kann vom Fördermittelcontrolling unterstützt werden. Aktuell existiert kein fördermittelbezogenes Controlling beim RVR, das alle in den Handlungsfeldern Freizeit und Kultur handelnden Referate und Beteiligungen betrachtet.

Der RVR sollte den Erfolg seiner Förderprogramme kennen und gegenüber der Verbandsversammlung argumentieren können. Dafür sollte der RVR mit Erfolgskontrollen regelmäßig untersuchen, ob seine Förderprogramme wirksam und wirtschaftlich sind. Die bei der Fördermittelvergabe definierten Ziele und Zwecke sollten mit den durch die Förderung erreichten Ergebnissen abgeglichen werden. Es sollte regelmäßig überprüft werden, ob eine Förderung fortzusetzen, zu verändern oder einzustellen ist. Dafür müssen messbare Ziele mit Kennzahlen für den gewünschten Erfolg definiert werden. Fehlen diese, sind spätere Erfolgskontrollen zumindest erschwert oder im schlimmsten Fall nicht mehr möglich. Der RVR hat zwar Ziele für Förderprogramme formuliert, diese werden jedoch nicht mit Maßnahmen und Kennzahlen versehen. Die Ziele werden meistens als allgemein gehaltene politische Oberziele formuliert. Sie ermöglichen einen großen Interpretationsspielraum. Die Zielerreichung kann somit kaum nachgehalten werden.

➔ **Empfehlung**

Die gpaNRW empfiehlt, Förderziele mit Hilfe eines kennzahlengestützten Zielsystems zu konkretisieren.

Der RVR setzt keine Controlling-Instrumente ein, die eine wirkungsorientierte Steuerung der Förderungen in den Bereichen Kultur und Freizeit zulassen. Zu Steuerungszwecken werden eher Instrumente genutzt, wie z.B. Verwendungsnachweise oder die Höhe des Mittelabflusses, die für eine Wirkungsmessung nur bedingt geeignet sind. Damit wäre ein Förderprogramm oder eine Förderung wirksam, wenn die dafür bereitgestellten Fördermittel in Anspruch genommen werden.

Die Förderprogramme als Ganzes sollten regelmäßig evaluiert werden. Die Prüfungsergebnisse einzelner Fördermaßnahmen bzw. einzelner Förderprogramme, ob die angestrebten Ziele erreicht wurden und die gewährten Fördermittel zur Erreichung der Förderzwecke notwendig waren, sollten wiederum in die Ausgestaltung der Förderprogramme miteinfließen. Aktuell wird das Förderprogramm Regionale Kulturförderung einer Revision unterzogen. Der RVR hat 2021 einen sogenannten runden Tisch eingerichtet, bei dem Erfahrungen aus dem Förderprogramm besprochen werden. Das kuratorische Team des FF IKR breitet in seiner Gesamtdokumentation Vorschläge zur Weiterentwicklung des Förderfonds.

Grundsätzlich werden keine Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen hinsichtlich des Verwaltungsaufwandes angestellt. Die für die Förderprogramme bzw. einzelne Förderungen entstandenen direkten und indirekten Verwaltungsaufwendungen können nicht ermittelt werden. Diese werden nicht separat erfasst und somit nicht auf „Knopfdruck“ abrufbar. Auch die Transaktionskosten zwischen der Verwaltung und Fördermittelempfängern werden nicht betrachtet. Allerdings hat der RVR eine Bagatellgrenze von 350 Euro für Rückforderungen festgelegt. Somit werden Bagatellrückforderungen vermieden, die einen hohen Verwaltungsaufwand verursachen.

Die Anzahl der Berichte zum Förderwesen ist überschaubar. Es gibt keine Berichte, die RVR-übergreifend sind und die Fördermittelsituation sowohl bei dem RVR selbst als auch bei seinen Beteiligungen umfassend abbildet. Der RVR führt keine Gesamtanalyse der bezuschussten Projekte bzw. Maßnahmen sowie ihrer Wechselwirkungen untereinander durch. Dementsprechend gibt es auch kein auf die Fördermittelprozesse in den Bereichen Freizeit und Kultur ausgerichtetes Berichtswesen. Wir empfehlen dem RVR, eine zentrale jährliche Berichterstattung sowie unterjährig Berichterstattung innerhalb der zuwendungsgewährenden Organisationseinheiten einzuführen. Dabei sollten die Förderberichte nicht nur ausgewählte Kennzahlen abbilden, sondern auch ihre Analyse und Empfehlungen zur weiteren Entwicklung beinhalten. Einige Elemente sind bereits vorhanden. Wie oben beschrieben, erarbeitet das kuratorische Team des FF IKR jährlich Empfehlungen zur Weiterentwicklung des Förderprogramms.

Einige Schritte Richtung Fördermittelcontrolling hat das Referat 4 bereits vorgenommen. So gibt es eine interne Arbeitsgemeinschaft zum Thema Förderungen. Die Förderungen der letzten fünf Jahre wurden ausgewertet. Im Mittelpunkt der Auswertung stand jedoch wiederum der Mittelabruf. Es gibt einige programm- bzw. projektbezogene Auswertungen auf Einzelfallebene.

Der RVR hat für alle Projekte sogenannte Steckbriefe entwickelt. Die beiden Förderprogramme des Referats 4 wurden in je einem Steckbrief abgebildet. Die Referate sind verpflichtet, für jedes Projekt ein Steckbrief im Rahmen der Haushaltsplanung zu erstellen. Die Steckbriefe sollten unterjährig, spätestens jedoch zur drauffolgenden Haushaltsplanung aktualisiert werden.

Die der gpaNRW vorgelegten Steckbriefe enthalten keine unterjährigen Werte. Nach Angaben des RVR wird dieser Mangel ab dem Jahr 2022 behoben. Ab 2022 wird jedes Projekt separat geplant und entsprechend in der Finanzsoftware erfasst und bebucht. Damit wird auch projektbezogenes Berichtswesen ermöglicht. Bis zur Haushaltsplanung 2020/2021 waren Steckbriefe für alle Projekte ab 50.000 Euro erforderlich. Seit der Haushaltsplanung 2022 hat das Referat 6 diese Grenze aufgehoben.

➔ **Empfehlung**

Wir empfehlen die Steckbriefe auch für einzelne großen Förderungen außerhalb der Förderprogramme, wie in der Vergangenheit „Zeiträume Ruhr“ zu erstellen. Der einheitliche Aufbau von Steckbriefen würde das Fördercontrolling unterstützen und strukturieren.

Somit wird eine einheitliche Darstellung von Förderprogrammen bzw. Fördermaßnahmen gewährleistet. Das erleichtert dann anschließende Auswertungen.

Die RTG hat für jedes Projekt Controllingmaßnahmen implementiert. Über ein übergreifendes Zuschusscontrolling verfügt sie jedoch auch nicht. Die RTG hat keine Kennzahlen für die Zuschussgewährung definiert. Sie kann aber die beantragten und bewilligten Zuschüsse jederzeit auswerten. Nach jeder Veranstaltung wird ein Fazit erstellt, das z.B. Informationen zur Anzahl der Spielorte, Ticketverkäufe, Zahlen aus dem Bereich Mobilität oder Entwicklungen aus dem Bereich Marketing enthält. Die Verantwortung für die Erstellung des Fazits verteilt sich auf die Fachkräfte aus den jeweiligen Bereichen.

Das Fördercontrolling kann nur dann einen Mehrwert bringen, wenn Daten vollständig und richtig erfasst sind. Durch eine entsprechende Kontierungshilfe können Fehlbuchungen und Korrekturbuchungen reduziert werden. Der RVR sollte eine entsprechend gestaltete Kontierungshilfe implementieren.

Der Aufbau eines übergreifenden Controllings im Kultur- und Freizeitbereich, der auch den Blick auf die Wirkung von Förderungen ermöglichen soll, wird zunächst Ressourcen binden. Auch der Aufbau eines RVR-weiten Controllings muss wirtschaftlich vertretbar sein und kann schrittweise erfolgen.

➔ **Empfehlung**

Der RVR sollte standardisiertes Fördermittelcontrolling sowie Berichtswesen einführen. Die Entscheidungsträger wie Verbandsversammlung und Verbandsleitung sollten regelmäßig über den Gesamtstand von Förderungen informiert werden. Des Weiteren sollte der RVR eine strukturierte Projektmittelabrechnung entwickeln, aus der der Mitteleinsatz sowie die grundlegenden Informationen auf einen Blick jederzeit ersichtlich sind.

4.4.8 Personaleinsatz

➔ **Feststellung**

Der RVR konnte die genaue Anzahl der Fachkräfte in den Referaten bzw. in der RTG, die sich mit dem Zuschussmanagement und Zuschusscontrolling beschäftigen, nur teilweise ermitteln. Die Kennzahlenbildung ist in diesem Bereich nicht möglich.

Ein Gemeindeverband sollte die notwendigen Personalressourcen vorhalten, um die Aufgaben des Fördermittelmanagements qualitativ gut bearbeiten zu können. Dies setzt sowohl eine

quantitativ als auch qualitativ ausreichende Personalausstattung voraus. Hierfür ist eine Personalbedarfsplanung notwendig, die geplante und ungeplante Fluktuationen berücksichtigt. Außerdem sollte der Gemeindeverband sein Personal auch qualitativ gut einarbeiten, qualifizieren und fortbilden. Der Gemeindeverband setzt Controllingmaßnahmen im angemessenen Verhältnis zu Fördermitteln. Die im Förderungsbereich eingesetzten Fachkräfte verfügen über ein aktuelles Förderwissen inklusive geltender Gesetze und örtlicher Regelungen.

Die Anzahl der im Prüfungszeitraum im Fördermittelmanagement des **RVR** und der **RTG** beschäftigten Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter konnte nicht eindeutig identifiziert werden. Aus diesem Grund ist die Analyse des Personaleinsatzes und der damit verbundenen Verwaltungsaufwendungen seitens der gpaNRW nur in einem sehr geringen Umfang möglich.

Das Referat 6 betrachtet es als schwierig, die Vollzeit-Stellen zu ermitteln, die nur auf die Gewährung von Zuschüssen anfallen.

Das Referat 4 setzt aktuell 1,53 Vollzeit-Stellen für das Fördermittelmanagement der Förderprogramme FF IKR und Regionale Kulturförderung ein. Für diese Vollzeit-Stellen fallen Aufwendungen in Höhe von 144.800 Euro an⁴³. Das Referat 4 konnte die Personaldaten nur für das Jahr 2021 erfassen. Nach Angaben des Referats können die im Fördermanagement eingesetzten Stellenanteile aufgrund diverser Personalwechsel, Kündigungen, Vertretungsregelungen und langzeitiger Krankheitsfälle für den Prüfungszeitraum nicht ermittelt werden. Der FF IKR wird zusätzlich vom kuratorischen Team sowie einer Person, die das kuratorische Team bei der Beurteilung und der Auswahl der Anträge inhaltlich berät, unterstützt. Diese Anteile müssten noch dazu gerechnet werden, wenn man die administrativen Aufwendungen in voller Höhe berechnen wollte.

Die RTG kann zwar die Anzahl der Personen benennen, die sich mit den Veranstaltungen ExtraSchicht und !SING-Day of Song beschäftigen. Die Separierung der Vollzeitanteile, die auf die Bearbeitung der Zuschüsse fallen, gestaltet sich jedoch auch hier als kompliziert.

Die Verwaltungsaufwendungen sind ein wesentlicher Kostenfaktor, um die Effektivität und Effizienz von Förderprogrammen zu bewerten. Die Personalaufwendungen machen den größten Teil der Verwaltungsaufwendungen aus. Infolgedessen sollten diese bei der Betrachtung der durch den RVR gewährten Förderungen berücksichtigt werden können. Die Verwaltungskosten insgesamt und die Personalkosten im Besonderen können dann mit Hilfe eines Schlüssels auf die verschiedenen Förderprogramme verteilt werden.

➔ **Empfehlung**

Der RVR sollte den Personaleinsatz und die damit verbundenen Personalaufwendungen kennen und in das Controlling und das Berichtswesen der gewährten Zuschüsse miteinbeziehen.

⁴³ Berechnungsgrundlage: KGSt-Bericht 13/2019: Kosten eines Arbeitsplatzes (Stand 2019/2020)

4.5 Darstellung weiterer Maßnahmen in den Handlungsfeldern Freizeit und Kultur

4.5.1 Nachhaltigkeitsvereinbarung Kulturhauptstadt Ruhr 2010

➔ Feststellung

Die Nachhaltigkeitsvereinbarung und die dazu gehörende Verwaltungsvereinbarung zwischen dem RVR und dem Land NRW sind nicht auf dem aktuellen Stand. Einzelne Projekte werden den politischen Gremien regelmäßig vorgestellt. Ein übergreifendes Berichtswesen für den Einsatz von Nachhaltigkeitsmitteln gibt es jedoch nicht. Die vertragliche Soll-Bestimmung über die Höhe der Overheadkosten einzelner Projekte wird nicht nachgehalten.

Ein Gemeindeverband sollte die Grundlage für gemeinsame Projekte mit anderen Beteiligten, wie z.B. Land NRW, in vertraglicher Form festhalten. Diese Verträge oder Vereinbarungen sollte er regelmäßig überprüfen und bei Bedarf anpassen. Die Regelungen sollten klar und verbindlich formuliert und umgesetzt werden. Des Weiteren sollte der Gemeindeverband seine Overheadkosten im angemessenen Verhältnis zum finanziellen Volumen des Projektes halten. Für Vereinbarungen mit einem hohen finanziellen Volumen, an deren Verwirklichung mehrere Akteure beteiligt sind, sollte der Gemeindeverband ein Berichtswesen einrichten. So können die Initiatoren sowie die politischen Gremien über den Stand des Projektes und seiner weiteren Entwicklung regelmäßig in Bild gesetzt werden.

Der **RVR** misst der Kulturhauptstadt Europas 2010 eine große Bedeutung bei. So ist ein Bestandteil seiner Strategie für das Handlungsfeld Kultur, die Nachhaltigkeit der Kulturhauptstadt 2010 zu verstetigen.

Im Jahr 2011 haben das Ministerium für Familie, Kinder, Jugend, Kultur und Sport des Landes Nordrhein-Westfalen (MFKJS) und der RVR „Kulturmetropole Ruhr – Perspektiven nach dem Kulturhauptstadtjahr“, eine sogenannte Nachhaltigkeitsvereinbarung, erarbeitet. Dieses Konzept beschäftigt sich mit der Kontinuität und Nachhaltigkeit kulturpolitischer Initiativen nach dem Kulturhauptstadtjahr 2010 in der Metropole Ruhr bis zum Jahr 2020. Das Konzept wurde 2015 überarbeitet. Die formalen organisatorischen Maßnahmen werden in einer Verwaltungsvereinbarung geregelt. Da sich die Mittelflüsse zwischenzeitlich geändert haben, haben das MFKJS und der RVR die Verwaltungsvereinbarung in den Jahren 2015 und 2016 angepasst. Zum Zeitpunkt der Prüfung wird somit nach der Nachhaltigkeitsvereinbarung von 2015 und der Verwaltungsvereinbarung aus dem Jahr 2016 gearbeitet. Die Nachhaltigkeits- und die Verwaltungsvereinbarung stimmen in einigen Sachverhalten nicht mehr überein. Nach Angaben des RVR bilden die Festlegungen der Verwaltungsvereinbarung aus dem Jahr 2016 die aktuelle Arbeitsgrundlage des RVR. Zum Zeitpunkt der Prüfung wird das Konzept grundlegend überarbeitet.

Die Nachhaltigkeitsvereinbarung enthält vier Bausteine, die sich auf den RVR und seine Beteiligungen verteilen.

- Baustein „RVR“: Koordination und Mitgestaltung der Kulturlandschaft Ruhrgebiet, Projekt Interkultur Ruhr und Kulturprogramm des Ruhr Games.

- Baustein „Urbane Künste Ruhr (UKR): Entwicklung und Umsetzung innovativer Ideen und regionsspezifischer Formate (z.B. Residenzen, Kooperationsprojekte, Emscherkunst Weg)
- Baustein RTG: das allgemeine „Kulturmarketing aus Sicht der Region“, regionale Großveranstaltungen).
- Baustein „wmr/ecce“: branchennahe Förderung der Kreativwirtschaft sowie Weiterentwicklung Kreativquartiere Ruhr.

Die Verwaltungsvereinbarung aus dem Jahr 2016 beziffert den jährlichen Bedarf zur Umsetzung dieser Bausteine wie folgt:

Nachhaltigkeitsmittel laut Verwaltungsvereinbarung⁴⁴ in Tausend Euro

RVR	Urbane Künste Ruhr (UKR)	RTG	ecce	BMR ⁴⁵
750	2.700	850	430	70

Somit werden insgesamt jährlich 4,8 Mio. Euro zur Umsetzung der Nachhaltigkeitsvereinbarung eingesetzt. Die Finanzierung erfolgt zu 50 Prozent über das Land NRW und zu 50 Prozent über den Regionalverband Ruhr, und somit durch die Mitgliedskörperschaften des RVR. Jede Vertragspartei steuert 2,4 Mio. Euro jährlich zur Umsetzung der Nachhaltigkeitsvereinbarung bei.

Während das Referat 6 Mittelflüsse an die Beteiligungsgesellschaften koordiniert, setzt das Referat 4 den Baustein „RVR“ um. Es ist für die kulturpolitische Koordination der Konzepte und die Aufgabenbereiche des RVR zuständig. Das Kulturreferat organisiert und koordiniert den Austausch und die Abstimmung zwischen den beteiligten Akteuren.

Die Aufwendungen aus der Nachhaltigkeitsvereinbarung, die sich aus der Arbeit des Referats 4 ergeben, werden in den einzelnen Projektsteckbriefen ausgewiesen. Die RTG und die Kultur Ruhr GmbH berichten unterjährig dem Aufsichtsrat, der Gesellschafterversammlung und der Beteiligungssteuerung. Ein RVR-übergreifendes Berichtswesen, aus dem alle für die Umsetzung der Nachhaltigkeitsvereinbarung eingesetzten Mittel ersichtlich sind, hat der RVR jedoch nicht. In den regelmäßig stattfindenden Treffen der an der Umsetzung der Nachhaltigkeitsvereinbarung Beteiligten werden Projekte, aktueller Sachstand sowie mögliche Synergien besprochen. Die Akteure berichten regelmäßig im AKSV. Laut der Änderungsvereinbarung vom 30. März 2015 stellt der RVR dem MFKJKS einen Sachbericht und einen zahlenmäßigen Nachweis über die vom RVR einbehaltenen Mittel. Nach Angaben des Referats 4 gibt es keinen Verwendungsnachweis im engeren Sinne, sondern nur projektbezogene Einzelnachweise.

In der Nachhaltigkeitsvereinbarung ist festgehalten, dass die Overheadkosten nicht mehr als zehn Prozent von Projektkosten betragen sollten. Die Kultur Ruhr GmbH (Baustein Urbane

⁴⁴ Verwaltungsvereinbarung vom 23. März 2016 / 07. April 2016

⁴⁵ Business Metropole Ruhr, vormals wmr (Wirtschaftsförderung Metropole Ruhr)

Künste Ruhr) weist die **Overheadkosten** im Wirtschaftsplan und im Jahresabschluss aus. Die in der Nachhaltigkeitsvereinbarung avisierte Grenze wird hier nicht eingehalten.

Der RVR sollte die Personal- und Sachkosten, die mit der Förderung verbunden sind, ermitteln und ausweisen. Die Overheadkosten sollten stets in einem angemessenen Verhältnis zum finanziellen Volumen der Nachhaltigkeitsvereinbarung stehen.

Angesichts des hohen finanziellen Volumens von 4,8 Mio. Euro ist es aus der Sicht der gpaNRW erforderlich, ein Berichtswesen einzurichten, das einen umfassenden Überblick über den Einsatz der finanziellen Mittel aus der Nachhaltigkeitsvereinbarung ermöglicht. Grundlage hierfür könnten die von dem RVR bereits entwickelten Steckbriefe sein, die um die projektspezifischen Informationen aus den Beteiligungen ergänzt werden.

➔ **Empfehlung**

Der RVR sollte ein übergreifendes Berichtswesen einführen, aus dem alle für die Nachhaltigkeitsvereinbarung eingesetzten Mittel ersichtlich sind. Die Overheadkosten sollten regelmäßig analysiert werden.

4.5.2 Freizeitgesellschaften (Bädereinrichtungen)

➔ **Feststellung**

Das umfangreiche Bäderangebot belastet den Haushalt des RVR erheblich. 2020 wurden die Zuschüsse an einige Freizeitgesellschaften erneut erhöht. Eine interkommunale Ausrichtung des Bäderangebots ist bisher nicht im ausreichenden Umfang erfolgt.

Ein Gemeindeverband sollte sich beim Betreiben seiner Bädereinrichtungen an Geboten der Wirtschaftlichkeit und der Sparsamkeit orientieren und die Standards der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit des Gemeindeverbandes und seiner Trägerkommunen anpassen. Der Gemeindeverband sollte einen genauen Überblick über den Sanierungs-, Instandhaltungs- und Investitionsbedarf seiner Bäder haben und sein Bäderwesen interkommunal ausrichten. Der Gemeindeverband sollte die Steuerung seiner Bädereinrichtungen mit einem regelmäßigen Berichtswesen und einem internen Benchmarking unterstützen.

Der **RVR** verfügt im Betrachtungszeitraum über sechs Freizeit- und Solebäder, sieben Freibäder und zwei Seen. Die beiden Seegesellschaften⁴⁶ werden in der Prüfung nicht betrachtet. Der RVR bietet keine klassischen Hallenbäder für Schul- und Vereinsschwimmen und für sportliches Schwimmen an. Vielmehr ist das Angebot auf die Bereiche Sole, Gesundheit und Erholung ausgerichtet.

Die Freizeit- und Solebäder sowie Freibäder sind teilweise den Revierparks angegliedert. Es sind dies:

- Freizeitmetropole Ruhr (FMR) mit den Revierparks Mattlerbusch, Vonderort, Nienhausen sowie dem Freizeitzentrum Kernnade,
- Revierpark Wischlingen GmbH (RP Wischlingen),

⁴⁶ Betreibergesellschaft Silbersee II Haltern am See mbH (60%) und Seegesellschaft Haltern mbH (25 %)

- Revierpark Gysenberg Herne GmbH (RP Gysenberg),
- Freizeitzentrum Xanten (FZ Xanten).

Während die Sicherung und Weiterentwicklung von Grünflächen nach § 4 Abs. 1 Nr. 3 des RVRG zu den Pflichtaufgaben des RVR gehört, ist die Beteiligung des RVR an den Freizeitbädern freiwillig⁴⁷. Das Team 6-3 Beteiligungscontrolling nimmt die Steuerung der Freizeitgesellschaften im RVR wahr.

Das Betreiben von Schwimmeinrichtungen verursacht erhebliche Aufwendungen, die regelmäßig nicht durch die erzielten Erträge gedeckt werden können. Neben den zu finanzierenden jährlichen Verlusten aus dem Betrieb der Bäder entsteht Modernisierungs- und Sanierungsbedarf. Verschlechtern sich die finanziellen Rahmenbedingungen der Verbandskommunen, so wächst auch der Konsolidierungsdruck auf den Bäderbereich.

In Zeiten knapper öffentlicher Haushalte sind die Entscheidungsträgerinnen und Entscheidungsträger des RVR und seiner Mitglieds Körperschaften gefordert, auch die Schließung oder Teilschließung von Bäderstandorten in den Fokus der notwendigen Konsolidierungsbemühungen zu rücken.

Die mangelnde Vernetzung der Bäder untereinander hat die gpaNRW bereits im letzten Prüfbericht thematisiert. Die Empfehlung der gpaNRW, Standards zu reduzieren bzw. auf einzelne Bäder zu verzichten, wurde jedoch nicht umgesetzt. Vielmehr hat sich der Fehlbetrag von 5,2 Mio. Euro im Jahr 2007 auf 7,5 Mio. Euro im Jahr 2019 erhöht.

In der folgenden Tabelle sind die Jahresergebnisse für die jeweiligen Gesellschaften benannt. Die auf die Bäder entfallenden Zuschusshöhen konnten nicht ermittelt werden.

➔ Empfehlung

Wir empfehlen dem RVR gemeinsam mit den betroffenen Gesellschaften eine Spartenrechnung für den Bäderbetrieb aufzubauen, aus dem die Zuschussbedarfe für die Bäder hervorgehen und diese für Steuerung der Bäderbetriebe zu nutzen

Jahresergebnisse in Tausend Euro

	2017	2018	2019
FMR	-1.553	-5.095	-5.446
RP Gysenberg	-1.611	-1.558	-1.586
RP Wischlingen	-329	-239	-135
FZ Xanten	-465	-342	-301
Gesamtsumme	-3.957	-7.234	-7.468

Bereinigt man die Jahresergebnisse um ergebniswirksam vereinnahmte Zuschüsse, fallen die Jahresverluste teilweise höher aus:

⁴⁷ § 4 Abs.2 Nr. 3 des RVRG (Beteiligung an der Errichtung und dem Betrieb von Freizeitanlagen mit überörtlicher Bedeutung)

Jahresergebnisse ohne Zuschüsse in Tausend Euro

	2017	2018	2019
FMR	-4.981	-5.095	-5.446
RP Gysenberg	-1.611	-1.558	-1.586
RP Wischlingen	-955	-873	-986
FZ Xanten	-700	-342	-572
Gesamtsumme	-8.247	-7.871	-7.844

Die Höhe der konsumtiven Zuschüsse des RVR an seine verbundenen Unternehmen und Beteiligungsgesellschaften ist von 3,3 Mio. Euro im Jahr 2017 auf 4,2 Mio. Euro im Jahr 2019 gestiegen.

Konsumtive Zuschüsse in Tausend Euro

	2017	2018	2019
FMR	2.029	2.046	2.931
RP Gysenberg	532	532	532
RP Wischlingen	494	478	478
FZ Xanten	294	294	294
Gesamtsumme	3.349	3.350	4.235

Neben den ergebniswirksamen Zuschüssen gewährt der RVR auch Investitionszuschüsse an seine Freizeitgesellschaften. Im Betrachtungszeitraum hat der RVR erhebliche Mittel in Sanierungs- und Erneuerungsarbeiten in den Revierparks eingesetzt:

Investive Zuschüsse (Anteil RVR) in Tausend Euro

Überschrift	2017	2018	2019
RP Mattlerbusch	0	0	303
RP Vonderort	0	0	0
FZ Kemnade	80	160	457
RP Gysenberg	0	0	200
RP Wischlingen	0	0	155
Videomanagementsystem in Betriebsstätten FMR	0	25	0
Gesamtsumme	80	185	1.114

Im gleichen Zeitraum haben die Mitgesellschafter der Freizeitgesellschaften mit Bädern Investitionszuschüsse in Höhe von insgesamt rund 770.000 Euro gewährt.

Trotz der bereits gewährten Investitionszuschüsse wiesen und weisen die Bäder zum Teil erhebliche Schäden auf:

- 2018/2019 ist der Solebecken der Betriebsstätte Kernnade wegen eines Schadens außer Betrieb gesetzt worden. Der Neubau des Solebeckens konnte nur mit Sonderzuschüssen der Gesellschafter bewältigt werden. Insgesamt beliefen sich die Investitionszuschüsse des RVR an das FZ Kernnade in den Jahren 2017 bis 2019 auf rund 697.000 Euro, davon 457.000 für den Neubau des Solebeckens. Hinzu kommen weitere Investitionszuschüsse seitens der Mitgesellschafter in Höhe von insgesamt 257.000 Euro, davon 153.000 Euro für das Solebecken.
- Das Solebecken der Betriebsstätte Vonderort ist auch aufgrund eines Schadens seit 2019 geschlossen. Zum Zeitpunkt der Prüfung konnte der RVR nicht einschätzen, wann die Wiederinbetriebnahme erfolgen wird.

Auch für die anderen Betriebsstätten bzw. Freizeitgesellschaften wurden Investitionszuschüsse gewährt. Dazu gehören u.a.:

- Rutschanlage im RP Gysenberg,
- Gradierwerk in der FMR-Betriebsstätte RP Mattlerbusch,
- Lüftung in der Solehalle des RP Wischlingen.

Die beschriebenen Sanierungen und Reparaturen sowie der hohe Anlagenabnutzungsgrad aller Bädereinrichtungen weisen auf einen hohen Sanierungs- und Investitionsstau hin. Für einige Standorte liegen bereits Sanierungsgutachten vor.

➔ Empfehlung

Der RVR sollte den Investitionsbedarf auch für die Betriebsstätten und Gesellschaften mit Bädern ermitteln, für die es noch kein Sanierungsgutachten gibt. Die ganzheitliche Betrachtung kann den RVR bei der Entscheidung über mögliche Schließungen oder Erweiterungen der vorhandenen Bäderstruktur unterstützen.

In diesem Zusammenhang verweisen wir auf den Teilbericht „Bauen“, in dem das Thema Bauinvestitionscontrolling ausführlich dargestellt wird.

Besucherzahlen

Die Akzeptanz der Bäder in der Bevölkerung lässt sich an den Besucherzahlen ablesen. Diese sind im Prüfungszeitraum deutlich rückläufig. Haben im Jahr 2007 über 2,2 Mio. Gäste die Bädereinrichtungen des RVR besucht, so liegt diese Zahl im Jahr 2019 bei 1,8 Mio. Besucherinnen und Besuchern. Das entspricht einem Rückgang von rd. 20 Prozent.

Für die Jahre 2017 bis 2019 entwickeln sich die Zahlen wie folgt:

Besucher der RVR-Bäder

	2017	2018	2019
FMR	1.050.072	1.070.888	967.584
RP Gysenberg	369.496	358.817	344.527
RP Wischlingen	365.493	410.612	401.924
FZ Xanten	52.820	138.738	82.479
Gesamtsumme	1.837.881	1.979.055	1.796.514

➔ Empfehlung

Wir empfehlen dem RVR und seinen Gesellschaften, die Besucherströme zu analysieren und in Bezug zu weiteren Bädern in den jeweiligen Standortkommunen zu setzen. Diese Auswertung sollte in künftige Investitionsentscheidungen einbezogen werden.

Personal

Der laufende Betrieb der Bäder ist von den Personal- und Sachkosten geprägt. Die gpaNRW ermittelt die Personalkostendeckung für die Freizeitbäder.

Angesichts der aktuellen Haushaltslage des RVR und seiner Mitgliedskörperschaften sollten die Eintrittsgelder mindestens die Personalaufwendungen decken. Diese Mindestvorgabe erreicht der RVR fast in allen seinen Bädereinrichtungen.

Deckungsquote der Personalaufwendungen durch Eintrittsgelder in Prozent

	2017	2018	2019
FMR	131	133	119
RP Gysenberg	127	125	124
RP Wischlingen	182	141	121
FZ Xanten	9	23	16

Die rückläufige Personalkostendeckung bei der FMR ist nicht nur auf die rückläufigen Besucherzahlen, sondern auch auf die gestiegenen Personalkosten zurückzuführen. Während die Zahl der Beschäftigten im Prüfungszeitraum von 295 auf 265 zurückging, stieg der Personalaufwand im gleichen Zeitraum von rund 7,0 Mio. Euro auf 7,5 Mio. Euro. Nach Angaben der Beteiligungssteuerung ist der Personalkostenanstieg im Wesentlichen durch die allgemeine Tarifentwicklung im TVöD und die geförderte Beschäftigung von Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern nach § 16 SGB II begründet.

In die Kennzahlen für das FZ Xanten sind die Personalaufwendungen für alle Unternehmensbereiche eingeflossen. Nach Angaben der Geschäftsführung des FZ Xanten ist die Aufteilung der Personalaufwendungen nicht möglich.

➔ Empfehlung

Die gpaNRW empfiehlt, die Entwicklung der Personalaufwendungen bei der FMR zu analysieren und enger zu begleiten. Um die Entwicklung unterschiedlicher Unternehmensbereiche zu beurteilen, sollten die Freizeitgesellschaften ihre Personalaufwendungen den einzelnen Unternehmensbereichen (Spartenrechnung) zuordnen.

Bäderdichte

Im Jahr 2017 hat eine externe Beratungsgesellschaft ein Gutachten über die Struktur und Entwicklung des Bädermarktes Metropole Ruhr im Auftrag des RVR erstellt. Die Schwerpunkte dieses Gutachtens lagen in der Erhebung der aktuellen Situation, Erarbeitung von Optimierungspotentialen und Stärkung der interkommunalen und regionalen Zusammenarbeit. Dabei wurden alle Betriebsformen von Bädereinrichtungen betrachtet. Das Gutachten stellt fest, dass das Verbandsgebiet des RVR die größte Bäderdichte Deutschlands hat. In unmittelbarer Nachbarschaft der RVR-Bädereinrichtungen gibt es also eine Vielzahl weiterer Bäder. Die Zahl der durchschnittlichen jährlichen Besuche liegt jedoch deutlich unter dem bundesweiten Durchschnitt.

Die Beratungsgesellschaft hat Optimierungsmöglichkeiten der regionalen Zusammenarbeit vor allem in den Bereichen Betriebskostenoptimierung, Personalrekrutierung sowie Hebung und Umsetzung von Synergieeffekten festgestellt und empfohlen einen Arbeitskreis Bäder einzurichten, der die regionale Bäderlandschaft in der Metropole Ruhr mitgestaltet.

Dem RVR als regionalem Ansprechpartner fällt in diesem Zusammenhang eine wichtige Vermittlerrolle zu. Der RVR hat im Jahr 2018 einen Arbeitskreis Bäder Ruhr (AK Bäder) gegründet, bei dem er eine koordinierende Rolle übernimmt. Die Aufgabe des AK Bäder ist eine Vernetzung und Zusammenarbeit der Bäder im Ruhrgebiet, jedoch nicht Standardabbau oder Diskussion über Bäderdichte. Bereits in der letzten Prüfung hat die gpaNRW den Abbau von Standards aus wirtschaftlichen und demografischen Gründen empfohlen⁴⁸.

Um die quantitative und qualitative Steuerung der regionalen Bäderlandschaft wesentlich zu verbessern, plant der RVR in Zusammenarbeit mit den Mitgliedern des AK Bäder ein Regionales Bäder-Benchmarking Ruhr zu entwickeln. Das begrüßt die gpaNRW ausdrücklich. Den Mitgliedern des Arbeitskreises steht ein Bäderportal zur Verfügung, in dem sie Informationen zu ihren Bädern zusammentragen können. So werden neben den unterschiedlichen Kategorisierungen auch Besucherzahlen, Preisgestaltung, Wasserfläche, Bau- und Modernisierungsjahr sowie weitere Daten erfasst. Diese Informationen sollen später für das Benchmarking genutzt werden und bieten eine gute Grundlage, um die Bädersituation im Verbandsgebiet insgesamt neu zu bewerten.

Dabei sollte insbesondere die Konkurrenz zwischen den eigenen und den anderen kommunalen Bädern vermieden werden.

⁴⁸ Bericht über die überörtliche Prüfung des RVR 2009, S. FI-44 ff

Die jüngsten Beschlussfassungen zu aktuell entwickelten bzw. bereits errichteten Bädern in Dortmund, Bochum oder Gelsenkirchen steigern die bereits hohe Bäderdichte im Verbandsgebiet weiter und verschärfen somit die Konkurrenzsituation.

➔ **Empfehlung**

Der RVR sollte ein Bäderkonzept entwickeln, das Vorschläge zum Standardabbau und auch zu einer möglichen Standortreduzierung enthält. Dabei ist die gesamte vorhandene und geplante Bäderlandschaft sowie die demografische Entwicklung und die Haushaltssituation der Kommunen im Verbandsgebiet einzubeziehen.

4.6 Anlage: Ergänzende Tabellen

Tabelle 1: Zusammenstellung der Feststellungen und Empfehlungen der gpaNRW zur überörtlichen Prüfung 2021 - [Handlungsfeld]

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
Fördermittelmanagement und –controlling					
F1	Der RVR hat kein einheitliches Fördermittelmanagement und kein Zuschusscontrolling. Einzelne Elemente auf dezentraler Ebene sind jedoch vorhanden.	135	E1.1	Um nachzuvollziehen, ob und wie die eingesetzten Fördermittel zu Zielerreichung beitragen, sollte der RVR einerseits die gewünschten Wirkungen der Förderung formulieren und andererseits Kriterien zur Messung der Zielerreichung entwickeln.	136
			E1.2	Die gpaNRW empfiehlt die Organisation der Fördermittelvergabe zu überprüfen und wo sinnvoll möglich – zusammen zu fassen. Für die Vergabe von Fördermitteln sollte innerhalb des Verbandes einheitliche Standards gelten und ein einheitliches Berichtswesen aufgebaut werden.	137
F2	Die Zuschüsse, Verlustübernahmen und Kapitaleinlagen an die Beteiligungsgesellschaften beeinflussen den Haushalt des RVR negativ. Nur zwei Gesellschaften erhalten im geprüften Zeitraum keine Zuschüsse seitens des RVR. Die Zuschüsse nehmen im geprüften Zeitraum erheblich zu.	138	E2.1	Der Regionalverband Ruhr sollte sein finanzielles Engagement laufend analysieren und die Möglichkeiten überprüfen, dieses zu begrenzen.	140
			E2.2	Der RVR sollte seinen Jahresabschluss um eine zusammenfassende Übersicht seiner Zuwendungen an die Beteiligungsgesellschaften ergänzen.	140
			E2.3	Der RVR sollte die Entscheidungsgrundlagen für die Gewährung von Zuschüssen nachvollziehbar dokumentieren.	141
F3	Der RVR verfügt nicht über eine einheitliche verwaltungsinterne Rahmenrichtlinie bzw. Dienstanweisung für das Fördermittelmanagement. Der Verband hat auch keine fachspezifischen Dienstanweisungen in den Aufgabebereichen Freizeit und Kultur.	143	E3.1	Die gpaNRW empfiehlt den Prozess des Förderverfahrens z.B. durch gemeinsame Beratungsangebote effektiver zu gestalten und eine einheitliche Abgabefrist festzulegen.	144

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
			E3.2	Die gpaNRW empfiehlt dem RVR, seine institutionellen Dauerförderungen regelmäßig zu überprüfen. Des Weiteren sollte die Grundlage jeder institutionellen Förderung ein entsprechender Antrag für die jeweilige Förderperiode sein.	144
			E3.3	Wir empfehlen dem RVR das Onlineverfahren auch auf andere Förderverfahren auszuweiten und auch in den Beteiligungen einzuführen.	145
F4	Die Einzelprüfung hat ergeben, dass die Akten in Einzelfällen nicht alle mit dem Förderprojekt zusammenhängen Informationen enthalten und somit nicht vollständig sind.	146	E4.1	Vor allem bei komplexen Projekten ist es sinnvoll, für jede Projektakte ein Übersichtsblatt zu erstellen, aus dem sowohl alle Eckdaten als auch der gesamte Verlauf des Fördermittelverfahrens ersichtlich sind.	146
			E4.2	Die gpaNRW empfiehlt im gesamten Fördermittelprozess aktiver mit dem Instrument der Wiedervorlagen zu arbeiten.	146
			E4.3	Der RVR sollte eine verwaltungsinterne Dienstanweisung für das Fördermittelmanagement implementieren. Diese Dienstanweisung sollte ein gemeinsames Verständnis und eine einheitliche Vorgehensweise sowohl für die Referate als auch für die RVR-Beteiligungen ermöglichen.	147
F5	Der RVR verfügt über kein standardisiertes Internes Kontrollsystem (IKS). Prozessintegrierte Kontrollen führt die Referatsleitung bzw. Abteilungsleitung durch, indem sie Anträge bzw. Bescheide zur Kenntnis bekommt. Regelmäßige standardisierte prozessunabhängige Kontrollen sind nicht vorgesehen.	147	E5.1	Die gpaNRW empfiehlt, die Gewährung von Fördermitteln hinsichtlich möglicher Korruptionsgefährdung zu überprüfen.	148
			E5.2	Die gpaNRW empfiehlt regelmäßige und stichprobenhafte prozessunabhängige Kontrollen bei der Gewährung von Fördermitteln zu implementieren.	148
F6	Für die einzelnen Förderprogramme in den Handlungsfeldern Freizeit und Kultur sind Richtlinien überwiegend vorhanden. Einige relevante Inhalte sind in den Förderrichtlinien noch nicht enthalten.	148	E6.1	Die gpaNRW empfiehlt dem RVR zu dokumentieren, welche Aufwendungen er für grundsätzlich förderfähig hält.	149
			E6.2	Der RVR und seine Gesellschaften sollten den formalen Aufbau der Förderrichtlinien vereinheitlichen. Die inhaltliche Ausgestaltung einzelner Punkte kann sich dann nach den Erfordernissen des jeweiligen För-	150

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
				derprogramms bzw. der jeweiligen bezuschussten Veranstaltung richten. Die Förderrichtlinien sollten um die genannten inhaltlichen Angaben ergänzt werden.	
F7	Der RVR gewährt sowohl institutionelle als auch Projektförderungen. Einige Förderungen sind dauerhafter Natur. Der RVR hat keine schriftlich festgelegten einheitlichen Regeln für die Wahl der Finanzierungsart.	150	E7.1	Der RVR sollte durch ein verbandsübergreifendes Controlling gewährleisten, dass keine Doppelförderungen gewährt werden.	152
			E7.2	Aus Vereinfachungsgründen empfiehlt die gpaNRW, nur eine Finanzierungsart in den Förderrichtlinien festzulegen. Dabei sollte auf die Fehlbedarfsfinanzierung gänzlich verzichtet werden. Das Referat 6 sollte die Referate und die Beteiligungen bei der Wahl der Finanzierungsart eines Förderprogramms unterstützen.	152
			E7.3	Der RVR sollte analysieren, in welchem Verhältnis die in diesem Förderprogramm entstehenden Verwaltungsaufwendungen zu den gewährten Fördergrundmitteln stehen. In diesem Zusammenhang empfiehlt die gpaNRW, einen Mindestbetrag für die Einzelförderungen aus dem FF IKR festzulegen.	153
			E7.4	Der RVR sollte klare, für alle nachvollziehbare Entscheidungskriterien hinsichtlich der auszuwählenden Finanzierungsart für die Kernverwaltung und seine Beteiligungen entwickeln. Die gpaNRW empfiehlt, einen Mindestbetrag für Förderungen festzulegen, der in einem angemessenen Verhältnis zu den entstehenden Verwaltungsaufwendungen steht.	153
F8	Das Antragsverfahren des Regionalverbandes Ruhr unterscheidet sich nicht nur zwischen den einzelnen Organisationseinheiten, sondern auch innerhalb der Organisationseinheiten. Nicht alle Anträge und Bewilligungsbescheide enthalten für die Prüfung, Bewilligung und spätere Kontrolle erforderliche Mindestangaben. Die Ergebnisse der Antragsprüfung werden nicht dokumentiert.	153	E8.1	Die gpaNRW empfiehlt, ab einer seitens des RVR noch festzulegenden Wesentlichkeitsgrenze eine entsprechende Bonitätsprüfung durchzuführen.	155
			E8.2	Die Zuwendungsbewilligungen sollten einer kritischen Prüfung unterzogen und dort, wo nötig, um die notwendigen Mindestinhalte ergänzt werden.	156
			E8.3	Wir empfehlen dem RVR, nicht nur in seinen Förderrichtlinien, sondern auch in den Bewilligungsbescheiden mit einer Festbetragsfinanzierung	156

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
				darauf hinweisen, dass nicht benötigte Mittel nach Abschluss des Vorhabens an den RVR erstattet werden müssen.	
F9	Sowohl das Referat 4 als auch die RTG verfolgen eine fristgerechte Einreichung von Verwendungsnachweisen nicht immer konsequent. Für die mehrjährigen Fördervorhaben fordert der RVR keine Zwischenverwendungsnachweise ein und beschränkt sich nur auf Endverwendungsnachweis. Das Referat 4 fertigt schriftliche Prüfvermerke überwiegend an. Die RTG verzichtet auf die schriftliche Dokumentation der Prüfungsergebnisse.	157	E9.1	Die gpaNRW empfiehlt, die Abgabefristen für alle Förderungen einer Organisationseinheit zu vereinheitlichen und sich dabei an den Fristen aus dem FF IKR zu orientieren.	158
			E9.2	Die RTG sollte sowohl in Zuschussanträgen als auch in Verwendungsnachweisen für die ExtraSchicht intensiver auf die Trennung des Zusatzprogramms vom Standardprogramm achten.	158
			E9.3	Wir empfehlen dem RVR die zentrale Erfassung von Prüfungsergebnissen. Daraus lassen sich Erkenntnisse für die zukünftige Antragstellung aber auch Gestaltung von Förderprogrammen gewinnen.	159
			E9.4	Der RVR sollte die in den Förderrichtlinien und Bewilligungsschreiben definierten Fristen für die Einreichung von Verwendungsnachweisen konsequenter verfolgen. Für die mehrjährigen Fördervorhaben ist eine Kontrolle in Form von Zwischenverwendungsnachweisen unabdingbar.	162
F10	Der RVR hat kein fördermittelbezogenes Controlling und Berichtswesen implementiert, das alle in den Handlungsfeldern Freizeit und Kultur handelnden Referate und Beteiligungen betrachtet. Einzelne Elemente sind jedoch bereits vorhanden.	162	E10.1	Die gpaNRW empfiehlt, Förderziele mit Hilfe eines kennzahlengestützten Zielsystems zu konkretisieren.	163
			E10.2	Wir empfehlen die Steckbriefe auch für einzelne großen Förderungen außerhalb der Förderprogramme, wie in der Vergangenheit „Zeiträume Ruhr“ zu erstellen. Der einheitliche Aufbau von Steckbriefen würde das Fördercontrolling unterstützen und strukturieren.	164
			E10.3	Der RVR sollte standardisiertes Fördermittelcontrolling sowie Berichtswesen einführen. Die Entscheidungsträger wie Verbandsversammlung und Verbandsleitung sollten regelmäßig über den Gesamtstand von Förderungen informiert werden. Des Weiteren sollte der RVR eine	164

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
				strukturierte Projektmittelabrechnung entwickeln, aus der der Mitteleinsatz sowie die grundlegenden Informationen auf einen Blick jederzeit ersichtlich sind.	
F11	Der RVR konnte die genaue Anzahl der Fachkräfte in den Referaten bzw. in der RTG, die sich mit dem Zuschussmanagement und Zuschusscontrolling beschäftigen, nur teilweise ermitteln. Die Kennzahlenbildung ist in diesem Bereich nicht möglich.	164	E11	Der RVR sollte den Personaleinsatz und die damit verbundenen Personalaufwendungen kennen und in das Controlling und das Berichtswesen der gewährten Zuschüsse miteinbeziehen.	165
Darstellung weiterer Maßnahmen in den Handlungsfeldern Freizeit und Kultur					
F12	Die Nachhaltigkeitsvereinbarung und die dazu gehörende Verwaltungsvereinbarung zwischen dem RVR und dem Land NRW sind nicht auf dem aktuellen Stand. Einzelne Projekte werden den politischen Gremien regelmäßig vorgestellt. Ein übergreifendes Berichtswesen für den Einsatz von Nachhaltigkeitsmitteln gibt es jedoch nicht. Die vertragliche Soll-Bestimmung über die Höhe der Overheadkosten einzelner Projekte wird nicht nachgehalten.	166	E12	Der RVR sollte ein übergreifendes Berichtswesen einführen, aus dem alle für die Nachhaltigkeitsvereinbarung eingesetzten Mittel ersichtlich sind. Die Overheadkosten sollten regelmäßig analysiert werden.	168
F13	Das umfangreiche Bäderangebot belastet den Haushalt des RVR erheblich. 2020 wurden die Zuschüsse an einige Freizeitgesellschaften erneut erhöht. Eine interkommunale Ausrichtung des Bäderangebots ist bisher nicht im ausreichenden Umfang erfolgt.	168	E13.1	Wir empfehlen dem RVR gemeinsam mit den betroffenen Gesellschaften eine Spartenrechnung für den Bäderbetrieb aufzubauen, aus dem die Zuschussbedarfe für die Bäder hervorgehen und diese für Steuerung der Bäderbetriebe zu nutzen	169
			E13.2	Der RVR sollte den Investitionsbedarf auch für die Betriebsstätten und Gesellschaften mit Bädern ermitteln, für die es noch kein Sanierungsgutachten gibt. Die ganzheitliche Betrachtung kann den RVR bei der Entscheidung über mögliche Schließungen oder Erweiterungen der vorhandenen Bäderstruktur unterstützen.	171
			E13.3	Wir empfehlen dem RVR und seinen Gesellschaften, die Besucherströme zu analysieren und in Bezug zu weiteren Bädern in den jeweiligen Standortkommunen zu setzen. Diese Auswertung sollte in künftige Investitionsentscheidungen einbezogen werden.	172
			E13.4	Die gpaNRW empfiehlt, die Entwicklung der Personalaufwendungen bei der FMR zu analysieren und enger zu begleiten. Um die Entwicklung unterschiedlicher Unternehmensbereiche zu beurteilen, sollten die Freizeitgesellschaften ihre Personalaufwendungen den einzelnen Unternehmensbereichen (Spartenrechnung) zuordnen.	173

Feststellung		Seite	Empfehlung	Seite
			E13.5 Der RVR sollte ein Bäderkonzept entwickeln, das Vorschläge zum Standardabbau und auch zu einer möglichen Standortreduzierung enthält. Dabei ist die gesamte vorhandene und geplante Bäderlandschaft sowie die demografische Entwicklung und die Haushaltssituation der Kommunen im Verbandsgebiet einzubeziehen.	174

5. Informationstechnik

5.1 Managementübersicht

Die wesentlichen Ergebnisse der überörtlichen Prüfung des **Regionalverbandes Ruhr** (RVR) im Prüfgebiet Informationstechnik stellt die gpaNRW nachfolgend zusammenfassend dar.

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

Die überörtliche Prüfung der gpaNRW erfolgte zum Zeitpunkt der Corona-Pandemie. Die verhängten Maßnahmen zur Eindämmung der Pandemie haben Auswirkungen auf zahlreiche Lebens- und Gesellschaftsbereiche. Davon ist insbesondere auch die Informationstechnik (IT) betroffen.

Die Corona-Pandemie stellt seit dem Frühjahr 2020 die Kommunen vor die Herausforderung, ihre Verwaltungsarbeit durch IT-Unterstützung möglichst flexibel zu gestalten. So müssen viele Verwaltungsleistungen in kürzester Zeit unabhängig von Ort und Zeit abrufbar und leistbar sein. Dies bedingt teils erhebliche Investitionen in mobile Endgeräte sowie die dahinterliegenden Infrastrukturen. Die Investitionen schlagen sich beispielsweise in den für 2020 dargestellten IT-Kosten nieder. Allerdings hat die Pandemie die digitale Transformation nicht neu definiert, sondern lediglich beschleunigt. Die Kommunen werden die geschaffenen Strukturen auch nach der Pandemie in weiten Teilen aufrechterhalten und ausbauen müssen. Insofern ist auch perspektivisch mit einer höheren IT-Durchdringung in der Verwaltung und mithin mit höheren IT-Kosten zu rechnen, als es vor der Pandemie der Fall war.

Informationstechnik

Die IT-Kosten des RVR sind hoch. Trotz der hohen Kosten sind die Output- und Qualitätsmerkmale, insbesondere beim digitalen Fortschritt und der IT-Sicherheit, unterdurchschnittlich ausgeprägt. Dadurch besteht ein ungünstiges Verhältnis zwischen Kosten und Leistungen, das nur durch gezielte Steuerungsmaßnahmen verbessert werden kann.

Das Betriebsmodell des RVR ist durch eine hohe Eigenständigkeit geprägt, was ihm ermöglicht, seine IT-Leistungen ohne Abhängigkeiten von externen Dienstleistern zu beschaffen. Die IT wird zentral gesteuert und ist in aufbauorganisatorischer Nähe zur Organisationabteilung. Allerdings fehlt eine belastbare Datenbasis, die die Grundlage für ein zielgerichtetes Handeln der operativen IT bildet.

Die digitale Transformation befindet sich beim RVR noch in einem frühen Stadium. Zum einen bestehen Defizite bei der Umsetzung der rechtlichen Anforderungen. Zum anderen hat der RVR noch keine Meilensteine erreicht, die den Digitalisierungsgrad im interkommunalen Vergleich hervorheben.

Bei der digitalen Transformation sowie beim IT-Betrieb insgesamt hat der RVR einen pragmatischen Ansatz gewählt, der jedoch Risiken birgt. So fällt in den IT-Strukturen des RVR auf, dass wichtige Konzeptionen und Regelungen nicht hinreichend formalisiert sind. Dies gilt für die strategische Ausrichtung der IT bzw. die Digitalisierung ebenso wie für wesentliche Aspekte des IT-Sicherheits- und Notfallmanagements. Die informellen Strukturen stellen ein Risiko für die Sicherheit und Wirtschaftlichkeit der IT dar.

Der RVR kann auf eine solide Personalausstattung zurückgreifen. Insofern besteht eine gute Grundlage, um konzeptionelle Defizite aufzuarbeiten. Eine formale Strategie sowie eine daraus abzuleitende Projektplanung ist die Basis, um ggf. weiteren Personalbedarf im Planungszeitraum adäquat bemessen zu können.

Wesentlich für eine erfolgreiche digitale Transformation ist ein systematisches Prozessmanagement. Um digitale, medienbruchfreie Verwaltungsleistungen realisieren zu können, muss der RVR vorab seine zugrundeliegenden Prozesse analysieren und bei Bedarf optimieren. Das Prozessmanagement des RVR befindet sich allerdings noch im Aufbau und ist aktuell noch nicht in der Lage, die Digitalisierungsbestrebungen hinreichend zu unterstützen. Der RVR sollte dem Aufbau des Prozessmanagements daher ebenfalls eine hohe Priorität einräumen.

Der örtlichen Rechnungsprüfung des RVR fehlen Sach- und Personalressourcen, um über Beratungen und interne Prüfungen zu einer sicheren, sachgerechten und wirtschaftlichen IT-Bereitstellung beizutragen und letztlich seiner Pflichtaufgabe nachzukommen. Auch hier sollte der RVR ansetzen, um zu gewährleisten, dass die örtliche Rechnungsprüfung den Anforderungen der digitalen Verwaltung künftig gerecht werden kann.

5.2 Inhalte, Ziele und Methodik

Im Fokus der IT-Prüfung steht die „IT in der Kernverwaltung“. Daher betrachtet die gpaNRW nicht nur die Organisationseinheit, die den IT-Betrieb sicherstellt, sondern sie untersucht sämtliche IT-Aufgaben der Kernverwaltung. Diese Aufgaben können zentral, beispielsweise in einer IT-Abteilung, aber auch dezentral in Fachämtern erledigt werden. Auch die Leistungserbringung durch Externe, z. B. durch kommunale Rechenzentren oder im Wege anderer Formen interkommunaler Zusammenarbeit, berücksichtigen wir in unserer Prüfung.

Die IT-Prüfung erfasst damit insbesondere auch den Stand der Digitalisierung. Gegenstand ist allerdings nur die digitale Transformation der Verwaltung und nicht die Digitalisierung der Lebensbereiche außerhalb der Verwaltung (Smart City).

Die IT-Prüfung der gpaNRW verfolgt die Ziele,

- durch vergleichende Darstellungen zur Standardisierung von IT-Leistungen beizutragen,
- praxisnahe Optimierungsansätze aufzuzeigen, die andernorts bereits erfolgreich praktiziert werden,
- Konsolidierungsmöglichkeiten, insbesondere durch das „Sparen mit IT“ aufzuzeigen, sowie
- dazu beizutragen, das IT-Sicherheitsrisiko zu minimieren.

Die gpaNRW hat die Daten, die für eine Bewertung erforderlich sind, über Interviews, Fragebögen und strukturierte Datenabfragen erhoben. Um über die heterogenen IT-Betriebsmodelle aller Kommunen hinweg eine optimale Vergleichbarkeit gewährleisten zu können, haben wir die Kosten detailliert aus Einzelpositionen der Anlagen- und Finanzbuchhaltung aufgearbeitet, klassifiziert und erfasst.

Im Verlauf der Prüfung hat die gpaNRW bereits Sachstände und Zwischenerkenntnisse dokumentiert und mit der Verwaltungsführung kommuniziert. Der vorliegende Prüfungsbericht greift nun wesentliche Inhaltspunkte abschließend auf und wertet diese im interkommunalen Vergleich.

5.3 IT-Profil

Die Bereitstellung der IT ist keine originäre Verwaltungstätigkeit, sondern das notwendige Mittel zum Zweck. Sie dient dazu, Verwaltungsleistungen zielgerichtet zu unterstützen und dabei den Prozess zur Leistungserstellung möglichst effizient zu gestalten. Die Wirtschaftlichkeit der IT bemisst sich mithin nicht allein am Ressourceneinsatz, sondern vielmehr auch am damit erreichten Nutzen. Diesen Nutzen monetär bemessen zu können, ist ein erstrebenswertes aber auch aufwändiges Ziel. Um es erreichen zu können, müssen die Kommunen zunächst die erforderlichen Rahmenbedingungen schaffen.

Die gpaNRW setzt in der überörtlichen IT-Prüfung an diesem Punkt an. Wir betrachten den IT-Ressourceneinsatz im Zusammenspiel mit nicht-monetären Nutzenaspekten sowie wesentlichen Steuerungs- und Kontrollmechanismen. Das Ergebnis bilden wir im sogenannten **IT-Profil** ab. Es soll ein repräsentatives Bild der Verwaltungs-IT widerspiegeln und auf dieser Basis eine interkommunale Standortbestimmung ermöglichen.

Im IT-Profil bewertet die gpaNRW folgende Aspekte:

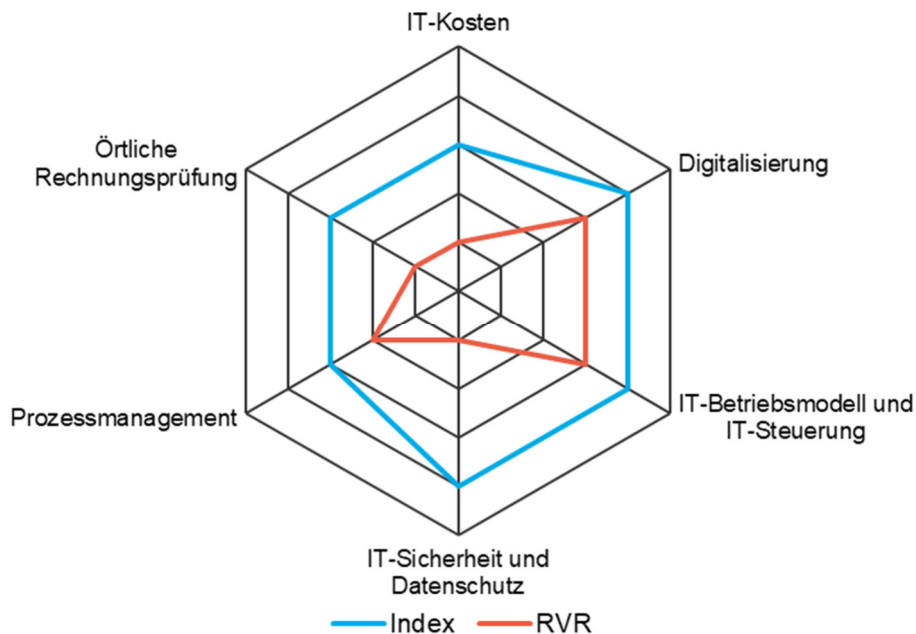
- **IT-Kosten:** Wie hoch ist der Ressourceneinsatz für die IT-Leistungen in der Kernverwaltung?
- **Digitalisierung:** Wie weit ist die digitale Transformation in der Verwaltung vorangeschritten?
- **IT-Betriebsmodell und -Steuerung:** Inwieweit sind die IT-Leistungen und –Kosten das Ergebnis eines zielgerichteten Steuerungsprozesses?
- **IT-Sicherheit:** Wie hoch ist der IT-Sicherheitsstandard?
- **Prozessmanagement:** Was leistet die Verwaltung im Hinblick auf Prozessanalysen?
- **Örtliche Rechnungsprüfung:** Inwieweit ist die örtliche Rechnungsprüfung in der Lage, die IT der Verwaltung zu unterstützen und selbst unterstützend zu nutzen?

Das folgende Netzdiagramm zeigt das IT-Profil des **RVR**. Innenliegende Werte bedeuten eine schwache Ausprägung bzw. hohe Kosten, außenliegende Werte eine starke Ausprägung bzw. niedrige Kosten. Die Indexlinie gibt Orientierungswerte wieder. Dabei handelt es sich, abhängig

vom gewerteten Aspekt, entweder um einen durch die gpaNRW gesetzten Mindestwert oder einen interkommunalen Durchschnittswert.

Im Idealfall sollte das IT-Profil möglichst starke Ausprägungen bei den Einzelaspekten aufzeigen. Folglich sollte die Fläche, die sich innerhalb der miteinander verbundenen Werte ergibt, möglichst groß sein. Unabhängig von der Ausprägung der einzelnen Werte muss eine Kausalität zwischen Ursache und Wirkung des IT-Einsatzes erkennbar sein. Erfahrungsgemäß bedingt eine höhere Qualität auch höhere Kosten.

IT-Profil des RVR



- ➔ Das IT-Profil des RVR ist schwach ausgeprägt. Trotz hoher Kosten, kann der RVR über die geprüften Aspekte hinweg keinen überdurchschnittlichen Mehrwert aufweisen. Die Ansatzpunkte, um das Kosten-Nutzen-Verhältnis perspektivisch zu verbessern und mithin das IT-Profil zu stärken, liegen in den bislang ebenfalls noch schwach ausgeprägten Steuerungsaspekten.

Nachfolgend erläutert die gpaNRW ihre detaillierten Erkenntnisse zu den oben aufgeführten Aspekten sowie etwaige Ansatzpunkte, um das IT-Profil zu optimieren.

5.3.1 IT-Betriebsmodell und -Steuerung

Als IT-Betriebsmodell bezeichnet die gpaNRW den organisatorischen und vertragsrechtlichen Rahmen, in dem die Kommune IT-Leistungen für ihre Verwaltung bereitstellt. Die Wahl des IT-Betriebsmodells ist die wichtigste strategische Festlegung einer Kommune im Hinblick auf die IT. Damit entscheidet die Kommune darüber, wie flexibel sie auf Anforderungen und Entwicklungen reagieren kann, welche Qualität IT-Leistungen haben, inwieweit diese den eigenen Ansprüchen gerecht werden können und mithin wie hoch die IT-Kosten letztendlich ausfallen.

Die IT-Steuerung hat die Aufgabe, die Möglichkeiten des IT-Betriebsmodells unter der Berücksichtigung strategischer Vorgaben und technischer Möglichkeiten bestmöglich auszuschöpfen.

➔ **Feststellung**

Die IT-Steuerung des RVR ist nicht geeignet, um die Potenziale des gewählten IT-Betriebsmodell bestmöglich auszuschöpfen.

Ein Gemeindeverband sollte ein IT-Betriebsmodell wählen, das geeignet ist, die eigenen strategischen Ziele bestmöglich zu erreichen. Darüber hinaus muss er eine wirksame IT-Steuerung implementieren. Daraus leiten wir folgende Anforderungen ab:

- *Ein Gemeindeverband besitzt eine verbindliche IT-Strategie, die allen Beteiligten bekannt ist.*
- *Die Verantwortung für die Steuerung der IT ist eindeutig geregelt und die Funktion eng an die Verwaltungsführung angebunden.*
- *Der IT-Steuerung stehen alle erforderlichen Informationen über Ausstattung, Kosten, IT-Sicherheitsrisiken und IT-Projektstände zur Verfügung.*
- *Die IT-Leistungen können an den eigenen Anforderungen ausgerichtet werden.*
- *Es existieren konkrete Vorgaben an die Ersteller und Nutzer von IT-Leistungen. Die IT-Steuerung überprüft systematisch, dass diese eingehalten werden.*

Das Betriebsmodell des RVR ist durch eine hohe Eigenständigkeit geprägt. Die zentrale IT-Abteilung erbringt dabei einen Großteil der Leistungen für den RVR. Hierzu zählt die Betreuung der Standardarbeitsplätze, der Betrieb des aufwandintensiven Finanzverfahrens, der GEO/GIS Anwendungen sowie weiterer kleiner Verfahren. Das Personalverfahren, das Sozialverfahren, das Datennetz/ Sicherheitsgateway sowie das File-Hosting werden von mehreren Dienstleistern betrieben.

Das gewählte Betriebsmodell ermöglicht dem RVR seine eigenen strategischen Ziele sowie IT-Leistungen ohne Abhängigkeiten von einem Zweckverband zu verfolgen bzw. umzusetzen. Die starke Eigenständigkeit stellt auf der anderen Seite erhöhte Anforderungen an die strategische Ausrichtung. Allerdings fehlt dem RVR eine umfassende IT-Strategie. Sie wäre notwendig, um den Beteiligten die notwendige Orientierung zu geben und alle Planungen und Handlungen an gemeinsamen Zielen auszurichten.

Aktuell erhalten die Beteiligten beim RVR Orientierung auf informellen Wegen oder aus einzelnen Beschlüssen. Dies muss nicht zwingend problematisch sein. Allerdings birgt die fehlende Formalisierung Risiken für das funktionierende Steuerungssystem, da es stark von den handelnden Personen abhängig ist. Nur durch formalisierte Konzepte und Dokumentationen kann ein von Personen unabhängiger und zielgerichteter Informationsfluss gewährleistet werden. Zudem geht ein geplanter Konzeptionsprozess erfahrungsgemäß inhaltlich tiefer, als teils reaktive Gedankenprozesse, zumal beim RVR ebenso wie bei anderen Verwaltungen dieser Größenordnung zahlreiche Personen in IT-Leistungsprozessen eingebunden sind. Je mehr Beteiligte mitwirken, desto höher ist der Anspruch an formelle Konzepte und Dokumentationen. Dies gilt im Zuge der voranschreitenden Verwaltungsdigitalisierung besonders, da die zugrundeliegenden

Prozesse meist quer durch die Aufbauorganisation einer Verwaltung ablaufen. Auf operativer Ebene hat der RVR Vorgaben zur IT in der Allgemeinen Dienstanweisung verankert.

Die Zuständigkeit für die IT im Verwaltungsvorstand liegt beim Beigeordneten des Bereichs Wirtschaftsführung und gleichzeitig allgemeinen Vertreter der Regionaldirektorin. Das Team 18-2 „IT-Prozesse und Datenmanagement“ ist dem Referat 18 „Zentrale Dienste“ zugeordnet.

Die zur IT-Steuerung relevanten Finanzdaten konnten zentral mit verhältnismäßigem Aufwand aufbereitet und zur Verfügung gestellt werden. Die Zusammenstellung und Aufbereitung der Mengendaten, Anzahl der Arbeitsplätze mit IT sowie die Anzahl der Endgeräte, ist hingegen nur näherungsweise möglich. Zwar verfügt der RVR über ein Lagerverwaltungsprogramm, dieses ist jedoch mit unzureichenden bzw. fehlerhaften Daten befüllt. Für eine effektive Steuerung ist eine zuverlässige Datengrundlage unerlässlich. Insofern sollte der RVR die Mängel in der Datengrundlage beheben. Der Verwaltungsvorstand erhält Steuerungsdaten anlassbezogen bzw. bei Bedarf. Ein systematisches Berichtswesen existiert dazu nicht. Es findet ein regelmäßiger Austausch zwischen dem Verwaltungsvorstand und der Referats- sowie Bereichsleistung statt.

Laut eigenen Angaben bindet der Organisationsbereich die IT-Verantwortlichen bei IT-relevanten Vorgängen ein. Dies wird auch durch die aufbauorganisatorische Nähe sichergestellt.

Ein verbindlicher Workflow, der definiert, wie Anforderungen an die IT-Stelle durch die internen Kunden heranzutragen sind besteht nur teilweise. Die Fachbereiche melden ihre benötigte IT-Ausstattung im Rahmen der Haushaltsanmeldung sowie unregelmäßig nach Bedarf.

Der RVR führt keine systematischen Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen bei neuen IT-Projekten durch. Insofern wird auch nicht geprüft, ob die Selbstwahrnehmung von IT-Projekten eine Alternative ist. Damit sichergestellt wird, dass die IT-Leistungen zukünftig wirtschaftlich bereitgestellt werden, sollte der RVR vor der Durchführung von IT-Projekten Aufwand und Nutzen Ertrag verschiedener Alternativen bewerten.

➔ **Empfehlung**

Um der operativen IT mehr Orientierung zu geben, sollte der RVR seine strategische Ausrichtung formalisieren. Zudem sollte der RVR die für eine effektive Steuerung notwendige Datengrundlage schaffen.

5.3.2 IT-Kosten

Die gpaNRW erhebt die Kosten für die IT-Leistungen, die die Kernverwaltung in Anspruch nimmt. Dabei geht es nicht nur um die Kosten in der zentralen IT-Organisationseinheit, sondern auch um solche, die gegebenenfalls dezentral in Fachämtern etc. anfallen. Auch IT-Leistungen, die durch Externe erbracht werden, werden hier berücksichtigt.

➔ **Feststellung**

Die IT-Kosten des RVR sind hoch.

Die IT-Kosten eines Gemeindeverbands sollten das Ergebnis eines gezielten Steuerungsprozesses sein. Sie hängen vom gewählten IT-Betriebsmodell und der Wirksamkeit der IT-Steuerung ab. Die Höhe der IT-Kosten sollte eine Korrelation zu den in Anspruch genommenen Leistungen bzw. den auszustattenden IT-Arbeitsplätzen erkennen lassen. Je höher die IT-Kosten ausfallen, desto höher ist der Anspruch, den dadurch erzielten Nutzen nachzuweisen.

Ausgangspunkt für die Analyse der IT-Kosten des **RVR** sind die Kosten im Verhältnis zu den Arbeitsplätzen der Kernverwaltung, die mit IT auszustatten sind. Sie sind die Basis für einen interkommunalen Vergleich und der Maßstab für den notwendigen Ressourceneinsatz.

IT-Kosten je Arbeitsplatz mit IT-Ausstattung der Kernverwaltung in Euro 2018

In den interkommunalen Vergleich sind neben dem RVR auch 21 Werte aus kreisfreien Städten eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



Die IT-Kosten des RVR liegen mit 6.778 Euro je Arbeitsplatz mit IT-Ausstattung auf einem sehr hohen Niveau. Lediglich eine geprüfte Kommune stellt einen Arbeitsplatz mit IT-Ausstattung zu höheren Kosten bereit.

Im Vergleich zu den geprüften kreisfreien Städten statet der RVR absolut deutlich weniger Arbeitsplätze mit IT aus. Die Zahl der IT-Arbeitsplätze ist bei den kreisfreien Städten durchschnittlich etwa sechsmal so hoch. IT-Kosten steigen oder fallen nicht proportional mit der Zahl der Arbeitsplätze mit IT-Ausstattung oder der IT-Endgeräte. Das liegt daran, dass die technische Grundinfrastruktur fixe Kosten verursacht, die sich nur bei größeren Kapazitätsanpassungen verändern. Insofern fallen Kennzahlenwerte bei niedrigen Ausstattungsmengen tendenziell negativer aus. Dieser Umstand wirkt sich auch bei allen weiteren Kennzahlenausprägungen negativ aus.

Die IT-Kosten des RVR setzen sich wie folgt zusammen:

IT-Kostenbestandteile des RVR in Prozent 2018

	Personalkosten	Sachkosten	Gemeinkosten
Regionalverband Ruhr	32	62	6
Interkommunaler Durchschnitt der kreisfreien Städte	28	67	5

Der erhöhte Anteil an Personalkosten bei zugleich geringerem Sachkostenanteil resultiert daraus, dass der RVR ein Großteil der operativen IT-Aufgaben noch selbst wahrnimmt. Während die eigene Aufgabenerledigung insbesondere Personalkosten verursacht, werden die Kosten eines Dienstleisters als Sachkosten gebucht. Etwa zwei Drittel der geprüften kreisfreien Städte weisen einen höheren Auslagerungsgrad auf. Diese müssen auch weniger Personal vorhalten, als es beim RVR erforderlich ist.

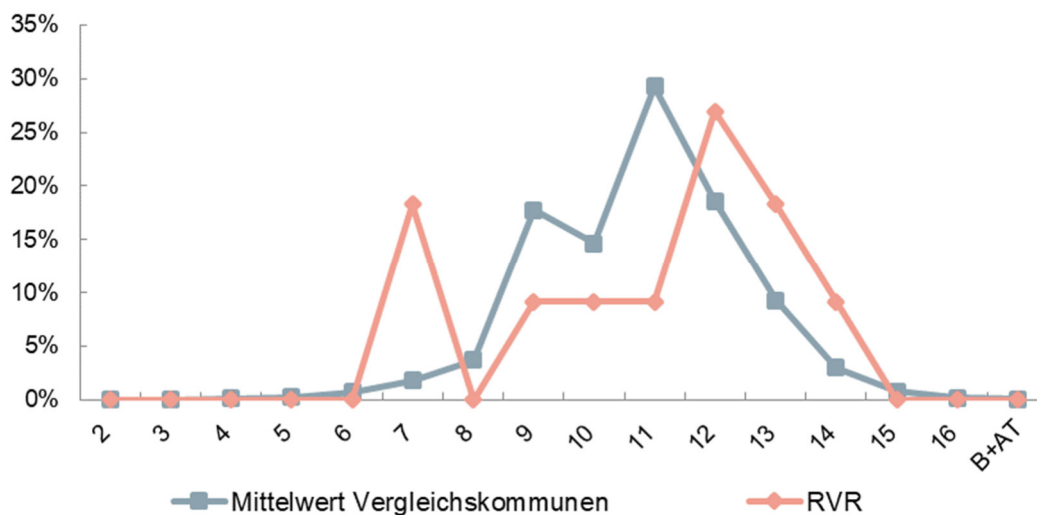
Entsprechend der höheren Personalausstattung fallen beim RVR auch die Personalkosten in Bezug auf einen Arbeitsplatz mit IT-Ausstattung mit 2.229 Euro höher aus als bei den meisten

geprüften kreisfreien Städten. Die durchschnittlichen Personalkosten je Arbeitsplatz mit IT-Ausstattung liegen bei 1.539 Euro.

Ob die Personalkosten angemessen sind hängt auch davon ab, ob und inwiefern sie durch eine höhere Anzahl an Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern oder durch deren Vergütung- bzw. Besoldung entstehen. Nachstehend vergleicht die gpaNRW daher zunächst die IT-Vergütungs- und Besoldungsstruktur des RVR mit dem durchschnittlichen Niveau aller geprüften kreisfreien Städte.

Vereinfachend haben wir dazu die in der Wertigkeit annähernd vergleichbaren Vergütungs- und Besoldungsgruppen zusammengefasst. Aufgrund der unterschiedlichen Betriebsmodelle und den damit verbundenen unterschiedlichen Aufgabenspektren, eignet sich dieser Vergleich aber lediglich als Indikator.

Aggregiertes Besoldungs- und Vergütungsniveau des RVR im interkommunalen Vergleich 2018



Die Verteilung der Besoldungs- und Vergütungsstufen des RVR ist im interkommunalen Vergleich auffällig. Beim RVR gibt es sowohl im unteren als auch im oberen Bereich der Skala Ausschläge. Insgesamt gleichen sich diese Ausschläge aus und führen zu einem durchschnittlichem Besoldungs- und Vergütungsniveau.

Insofern resultieren die höheren Personalkosten des RVR nicht aus der Vergütungs- und Besoldungsstruktur, sondern aus der quantitativen Personalausstattung. Auf eine IT-Vollzeitstelle entfallen rein rechnerisch knapp 35 Arbeitsplätze mit IT-Ausstattung. Damit liegt die Zahl entfernt von der statistischen Mitte aller kreisfreien Städte. Im eingeschränkten Vergleich mit den kreisfreien Städten, die operative IT-Tätigkeiten mindestens in einem ähnlichen Umfang wahrnehmen, liegt diese Kennzahl nahe des Median.

Die erhöhten Personalkosten des RVR sind aus Sicht der gpaNRW gerechtfertigt. Um den operativen IT-Betrieb zu sichern, ist es für Verwaltungen, die eigenständig IT-Aufgaben wahrnehmen wichtig, ausreichende, teils auch redundante Personalkapazitäten vorzuhalten. Darüber

hinaus steigt der Personalbedarf aufgrund der voranschreitenden Digitalisierung und dem damit einhergehenden Aufgabenspektrum ohnehin stetig an.

Auffällig ist die Höhe der Sachkosten, insbesondere unter der Berücksichtigung des zugrundeliegenden Betriebsmodells. Verglichen mit kreisfreien Städten, die operative IT-Tätigkeiten mindestens in einem ähnlichen Umfang wahrnehmen, bilden die Sachkosten je IT-Arbeitsplatz das interkommunale Maximum.

Weitergehende Analysen und entsprechende Empfehlungen nimmt die gpaNRW im Folgenden auf Ebene der zugrundeliegenden Leistungsfelder vor. Um diese monetär abbilden und interkommunal vergleichen zu können, hat die gpaNRW eine eigene IT-Kostenstellenstruktur entwickelt. Ziel ist es, alle zu einem bestimmten Leistungsfeld gehörenden Kosten, entweder direkt oder indirekt über eine Umlage, einer entsprechenden Kostenstelle zuzuordnen.

Bei den Leistungsfeldern der kommunalen IT unterscheidet die gpaNRW zunächst zwischen IT-Grunddiensten und Fachanwendungen.

5.3.2.1 IT-Grunddienste

Die „IT-Grunddienste“ bilden den typischen Büroarbeitsplatz in einer Verwaltung ab. Hier werden die direkt zuzuordnenden Kosten für nachstehende Bereiche erfasst:

- IT-Standardarbeitsplätze
- Telekommunikation
- Drucken am Arbeitsplatz

Zudem sind hier Netzkosten, ein Anteil der Kosten eigener zentraler Rechnersysteme sowie die Kosten allgemeiner Vorleistungen berücksichtigt. Dadurch werden die IT-Kosten sowohl auf den einzelnen Ebenen als auch in der Gesamtsicht vergleichbar.

Die Kosten für die IT-Grunddienste des RVR machen rund 57 Prozent ihrer gesamten IT-Kosten aus. Sie stellen sich im interkommunalen Vergleich wie folgt dar:

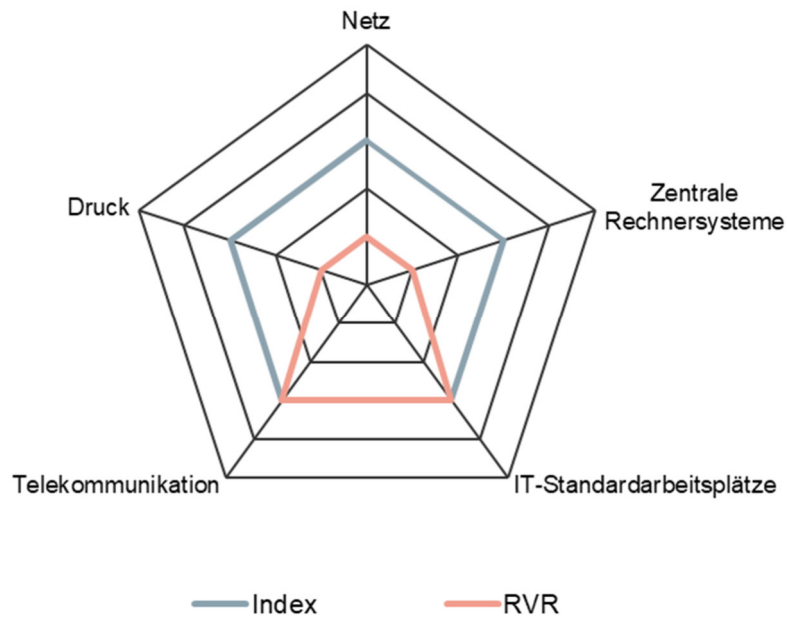
Kosten „IT-Grunddienste“ je Arbeitsplatz mit IT-Ausstattung 2018 in Euro



In den interkommunalen Vergleich sind neben dem RVR auch 21 Werte der kreisfreien Städte eingeflossen. Der RVR stellt mit ihren Kosten für die IT-Grunddienste von 3.842 Euro in Bezug auf einen Arbeitsplatz mit IT-Ausstattung das interkommunale Maximum.

Das nachstehende Netzdiagramm stellt grob die Kostensituation für den RVR in den einzelnen Leistungsfeldern innerhalb der IT-Grunddienste dar. Ein innerhalb der Indexlinie liegender Wert bedeutet überdurchschnittlich hohe Kosten. Ein außerhalb der Indexlinie liegender Wert hingegen Kosten, die unter dem interkommunalen Durchschnitt liegen.

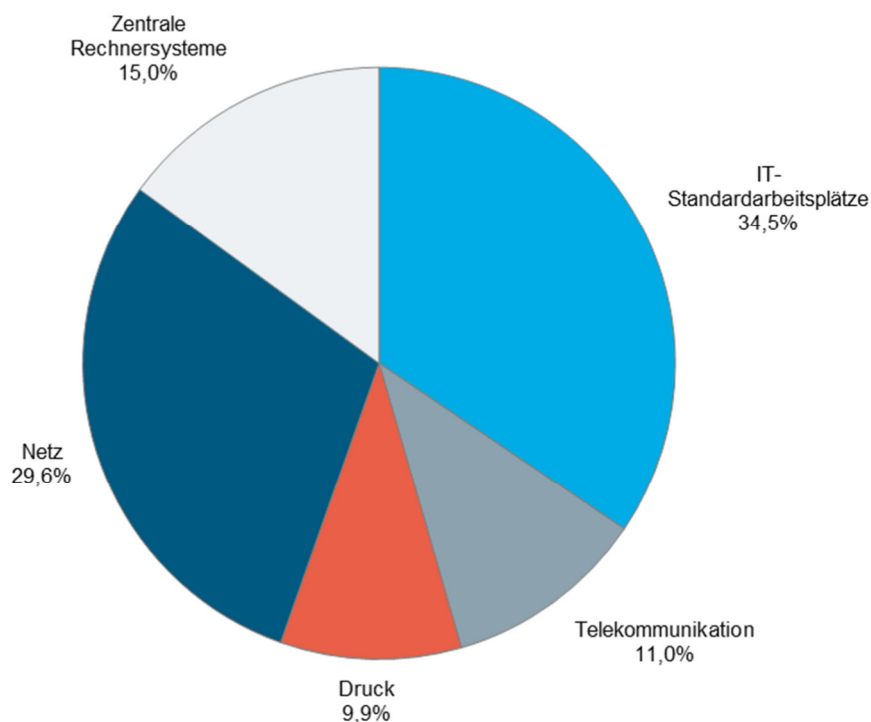
Kostensituation in den Leistungsfeldern der IT-Grunddienste 2018



Die äußerst hohen Kosten für die Leistungsfelder „Druck“, „Netz“ und „Zentrale Rechnersysteme“ führen zu dem o.g. Maximalwert. Die Kosten für die Leistungsfelder „Telekommunikation“ und IT-Standardarbeitsplätze“ sind unauffällig, können die hohen Kosten in den zuvor genannten Leistungsfeldern jedoch nicht kompensieren.

Die nachfolgende Grafik gibt Aufschluss darüber, wie stark der Einfluss der vorgenannten Leistungsfelder auf die Kostensituation innerhalb der IT-Grunddienste des RVR ist.

Kostenverteilung innerhalb der IT-Grunddienste des Regionalverbandes Ruhr im Jahr 2018



Die Leistungsfelder, die das Ergebnis belasten, machen einen Anteil von knapp 55 Prozent der IT-Grunddienste aus. Diese werden im Folgenden analysiert. Die Personalkosten haben wir bereits auf der Ebene der Gesamtkosten analysiert. Im Folgenden nimmt die gpaNRW daher nur noch die Sachkosten der vorgenannten Leistungsfelder in den Fokus.

Sachkosten im interkommunalen Vergleich in Euro 2018

Leistungsfeld	RVR	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum
Zentrale Rechnersysteme	315	0	17	265	342	816
Netz	851	105	287	387	496	851
Druck	342	19	109	201	231	342

Die Sachkosten im Bereich der zentralen Rechnersysteme liegen beim RVR im interkommunalen Vergleich leicht über dem Median. Unter Berücksichtigung des gewählten Betriebsmodells, den damit einhergehenden Anforderungen an eine hochwertige und leistungsstarke Infrastruktur, sind erhöhte Sachkosten grundsätzlich nicht kritisch. Allerdings erfüllt der RVR die technischen Anforderungen an die IT-Sicherheit nur bedingt. Insofern kann das IT-Sicherheitsniveau die hohen Sachkosten nur teilweise rechtfertigen. Weitere notwendige Investitionen in die technische Infrastruktur (z. B. Zugangsschutz, Klimatisierung) werden zu einer weiteren Kostensteigerung führen.

Im Leistungsfeld „Netz“ entfallen drei Viertel der Kosten auf Sachkosten. Die Sachkosten bilden im interkommunalen Vergleich das Maximum. Auffällig hierbei sind insbesondere die hohen Aufwendungen für das Leasing der Datenleitungen. Der RVR hat die strategischen Entscheidung getroffen, die Netzinfrastruktur zwischen den verschiedenen Standorten zu optimieren und auf Glasfaser-Standard umzustellen. Dies hat nach eigener Aussage zu einem Qualitätssprung und geringerem Betreuungsaufwand geführt. Die Höhe der Netzkosten hängt jedoch von vielen Faktoren ab, wie beispielsweise die Anzahl der anzubindenden Standorte, die Bandbreite, topografische Rahmenbedingungen etc. Insofern ist eine abschließende Wertung auf der Basis eines interkommunalen Vergleiches mit den kreisfreien Städten schwierig. Schließlich sind die Rahmenbedingungen in diesem Leistungsfeld nur schwer vergleichbar. Zudem bindet insbesondere die Netzinfrastruktur erhebliche Fixkosten, die nicht proportional mit den auszustattenden Arbeitsplätzen steigen oder fallen. Daher ist der RVR hier im Vergleich zu den kreisfreien Städten vorrangig aufgrund der deutlich geringeren Anzahl an auszustattenden IT-Arbeitsplätzen in der Darstellung der Kostenkennzahlen benachteiligt. Die gpaNRW sieht keine unmittelbaren Ansatzpunkte, die Kosten zu reduzieren, ohne Sicherheitsaspekte oder qualitative Aspekte zu vernachlässigen.

Ebenfalls das Maximum bilden die Sachkosten für den Arbeitsplatzdruck. Bei den Abschreibungen fallen die Kosten für Spezialdrucker auf, die vorwiegend im Bau- und Planungsbereich genutzt werden. Diese Kosten machen gut 24 Prozent der gesamten Sachkosten aus. Das Aufgabenportfolio des RVR ist u. a. durch Planungs- und Bautätigkeiten geprägt und unterscheidet sich daher von den verglichenen kreisfreien Städten. Darüber hinaus hat der RVR Gemeinschaftsdrucker mit Wartungsverträgen beschafft. Diese führen zu höheren Sachkosten, reduzieren aber gleichzeitig den Wartungsaufwand des eigenen Personals und führen somit zu geringeren Personalkosten. Insgesamt sind die hohen Sachkosten sind daher erklärbar und unkritisch zu sehen.

Positiv ist, dass der RVR bereits ein Druckerkonzept verfolgt, dass eine hohe Quote an Gemeinschaftsdruckern vorsieht und Einzelplatzdrucker nur in wenigen Fällen einsetzt. Rechnerechnisch kommen beim RVR auf einen Arbeitsplatz mit IT-Ausstattung 0,16 Druckendgeräte. Keine Vergleichsstadt kann eine geringere Quote aufweisen. Insofern sind die hohen Sachkosten auch nicht auf eine hohe Anzahl an Druckendgeräten zurückzuführen.

Ansatzpunkte, die Druckkosten zu reduzieren, liegen somit vorwiegend in der Hardware selbst. Inwiefern sich hier weitere Kosten eingespart werden können, ohne die Qualität der bereitgestellten Leistungen zu beeinträchtigen, kann die gpaNRW nicht bewerten.

5.3.2.2 Entwicklung, Pflege und Betreuung von Fachanwendungen

Die Kostenstelle „Fachanwendungen“ erfasst direkt zuzuordnende Kosten wie zum Beispiel Einführungs- und Installationskosten sowie Lizenz- und Wartungskosten für Fachanwendungen. Sie nimmt außerdem einen Anteil der Kosten eigener zentraler Rechnersysteme und die Kosten allgemeiner Vorleistungen auf.

Die Fachanwendungskosten des RVR machen einen Anteil von rund 43 Prozent der gesamten IT-Kosten aus. Sie stellen sich im Vergleich zu den übrigen kreisfreien Städten wie folgt dar:

Kosten „Entwicklung, Pflege und Betreuung von Fachanwendungen“ je Arbeitsplatz mit IT-Ausstattung 2018 in Euro



In den interkommunalen Vergleich sind neben dem RVR auch 21 Werte der kreisfreien Städte eingeflossen. Die Fachanwendungskosten des RVR fallen in Bezug auf einen Arbeitsplatz mit IT-Ausstattung mit 2.936 Euro hoch aus und liegen leicht unterhalb des dritten Viertelwerts von 3.073 Euro. Der Median liegt bei 2.691 Euro.

Die Flexibilität, die sich aus dem Betriebsmodell für die IT-Bereitstellung des RVR ergibt, spiegelt sich somit nicht in den Fachanwendungskosten wieder. Erfahrungsgemäß sind die Kosten pro Arbeitsplatz mit IT-Ausstattung bei Kommunen mit einem ähnlichen Betriebsmodell niedriger, da sie ihr Anwendungsportfolio ohne Kompromisse an der eigenen Bedarfslage ausrichten und die Kosten in vollem Umfang über die Leistungsabnahme steuern können. Im direkten Vergleich mit den Kommunen, die ein ähnliches Betriebsmodell gewählt haben, weisen nur noch zwei Kommunen höhere Fachanwendungskosten als der RVR auf.

Der Kennzahlenvergleich der Fachanwendungskosten ist jedoch nur mit Einschränkungen möglich und kann nur ein erster Anhaltspunkt sein. Die Höhe der Fachanwendungskosten ist wiederum abhängig vom Aufgabenportfolio des RVR, welches sich von den kreisfreien Städten in weiten Teilen unterscheidet. Im Rahmen der Prüfung kann die gpaNRW allerdings nicht bewerten, ob sich das Aufgabenportfolio begünstigend oder belastend auf die Kennzahlenausprägung auswirkt.

Inwiefern die eingesetzten Fachanwendungen die Verwaltungsprozesse des RVR unterstützen und die Kosten damit gerechtfertigt sind, kann die gpaNRW an dieser Stelle ebenfalls nicht bewerten. Damit der RVR diese Bewertung selbst vornehmen kann, sind systematische Prozessbetrachtungen erforderlich, die derzeit allerdings noch nicht durchgeführt werden. Darauf gehen wir unter dem Aspekt Prozessmanagement näher ein.

5.3.3 Digitalisierung

Die Digitalisierung bedeutet die Neugestaltung der Verwaltung vor dem Hintergrund der veränderten technischen Möglichkeiten. Sie bietet die Chance, öffentliche Ressourcen effizienter und zielgenauer einzusetzen.

Der Gesetzgeber hat wichtige Schritte hin zur digitalen Verwaltung entwickelt. Sie münden im E-Government Gesetz (EGovG) NRW und dem Gesetz zur Verbesserung des Onlinezugangs zu Verwaltungsleistungen (Online-Zugangsgesetz, OZG) sowie weitere flankierenden Vorschriften.

Ziel des EGovG ist es, rechtliche Hindernisse abzubauen, um so die elektronische Kommunikation mit der Verwaltung zu erleichtern. Es soll einen einheitlichen Rechtsrahmen für eine medienbruchfreie elektronische Kommunikation zwischen Verwaltung und Bürgerinnen und Bürgern schaffen. Das OZG verfolgt das Ziel, das Onlineangebot an Verwaltungsleistungen zu verbessern und zu erweitern. So müssen auf Bundes-, Länder- und kommunaler Ebene bis Ende 2022 insgesamt 575 definierte Verwaltungsleistungen auch elektronisch über Verwaltungsportale angeboten werden.

Damit fordert der Gesetzgeber zunächst vorrangig die Digitalisierung des Angebotes, also die Kommunikation nach außen, mit den Bürgerinnen und Bürgern. Aus Sicht der Verwaltungen ist es allerdings mindestens ebenso wichtig, die digitalen Services auch intern sicherzustellen. Nur so kann sie die Potenziale der Digitalisierung ausschöpfen und zum eigenen Vorteil nutzen. Medienbrüche, also die Wechsel vom digitalen Format in ein analoges und umgekehrt, stehen effizienten Arbeitsabläufen entgegen.

Zudem macht es Verwaltungen flexibler, wenn sie Leistungen ebenso unabhängig von Ort und Zeit erstellen können, wie die Bürgerinnen und Bürgern sie in Anspruch nehmen. Wie wichtig diese Flexibilität sein kann, macht die seit März 2020 herrschende Corona-Pandemie deutlich. Engpass sind dabei weniger die mobilen Arbeitsplätze, sondern die dahinterliegenden Strukturen, wie beispielsweise elektronische Akten und Dokumentenmanagementsysteme (DMS).

Auch in der Zeit nach der Corona-Pandemie werden Beschäftigte, Bürgerinnen und Bürgern und Unternehmen höhere Erwartungen an die Verwaltungen haben als noch vor der Krise. Schließlich haben sich notgedrungen alle mit den Möglichkeiten befasst, ihre Angelegenheiten mit der Verwaltung digital zu klären sowie Familie und Beruf mittels Homeoffice besser miteinander zu vereinbaren. Um für die Zukunft gerüstet zu sein, müssen Verwaltungen daher ihre digitalen Leistungen etablieren und erweitern.

Zukunftsfähig sein bedeutet auch, dem demografischen Wandel so zu begegnen, dass die Verwaltung handlungsfähig bleibt. Risiken für deren Handlungsfähigkeit ergeben sich vor allem aus einer Personalstruktur, in der ältere Beschäftigte überwiegen (alterszentrierte Personalstruktur). Hier droht ein Verlust von Personal durch starke Verrentungs- und Pensionierungswellen. Nicht nur der Verlust von Fachwissen und Fähigkeiten muss bewältigt werden, sondern auch mehr und komplexer werdende Aufgaben für das verbleibende Personal. Für die öffentliche Hand wird es zudem schwieriger, anforderungsgerechtes Personal zu gewinnen und dauerhaft zu halten.

Die Digitalisierung kann die Probleme zwar nicht allein lösen, bietet aber die notwendige Grundlage, diesen zu begegnen. So können beispielsweise

- Personalabgänge durch digitalisierte, optimierte Prozesse zumindest in Teilen kompensiert werden,
- Abläufe durch dokumentierte, strukturierte und digitale Prozessabläufe gesichert werden,
- Wissen durch Archivierungs- und Dokumentenmanagementsysteme erhalten und schneller verfügbar gemacht werden sowie
- die Attraktivität als Arbeitgeber über digitale Arbeitsangebote gesteigert werden.

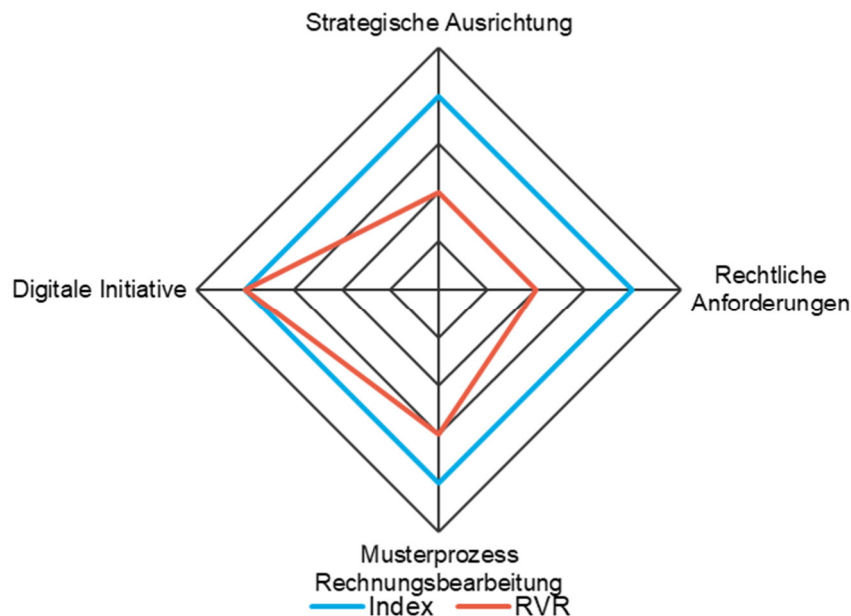
5.3.3.1 Stand der Digitalisierung

Die gpaNRW bemisst den Stand der Digitalisierung der Verwaltung anhand ausgewählter Aspekte in vier Themenfeldern:

- **Strategische Ausrichtung:** Inwiefern wird die digitale Transformation der Verwaltung gesteuert?
- **Rechtliche Anforderungen:** Inwieweit erfüllt die Verwaltung die rechtlichen Anforderungen des EGovG und OZG?
- **Musterprozess Rechnungsbearbeitung:** Inwieweit wird der Prozess der Rechnungsbearbeitung durch IT unterstützt?
- **Digitale Initiative:** Was leistet die Verwaltung über die rechtlichen Verpflichtungen hinaus?

Das folgende Netzdiagramm zeigt den Digitalisierungsstand des **RVR** in den vorgenannten Themenfeldern. Innenliegende Werte bedeuten eine geringe Ausprägung, außenliegende Werte eine hohe Ausprägung. Die Indexlinie gibt Orientierungswerte wieder. Dabei handelt es sich, abhängig vom gewerteten Aspekt, entweder um einen durch die gpaNRW gesetzten Mindestwert oder um einen interkommunalen Durchschnittswert.

Stand der Digitalisierung des RVR 2021



- ➔ Die digitale Transformation des RVR befindet sich noch im Anfangsstadium.

Nachfolgend erläutert die gpaNRW ihre Erkenntnisse zu den einzelnen Aspekten im Detail.

5.3.3.1.1 Strategische Ausrichtung

Die Digitalisierung ist eine interdisziplinäre Aufgabe. Sie kann nur erfolgreich sein, wenn Verantwortlichkeiten klar geregelt und in der organisatorischen Struktur der Verwaltung verankert sind. Die gpaNRW prüft, inwiefern die Verwaltung ihre digitale Transformation steuert.

➔ Feststellung

Die Verantwortung für die digitale Transformation ist beim RVR eindeutig verortet. Die Effizienz der digitalen Transformation ist durch eine fehlende Formalisierung gefährdet.

Um eine gute Grundlage für eine zielgerichtete Digitalisierung zu haben, sollte ein Gemeindeverband nachstehende Anforderungen erfüllen:

- *Ein Gemeindeverband sollte die Verantwortung für die digitale Transformation regeln und die dahinterstehende Funktion mit hinreichenden Weisungsrechten ausstatten.*
- *Ein Gemeindeverband sollte eine verbindliche und allen Beteiligten bekannte Strategie zur digitalen Transformation haben und diese kontinuierlich fortschreiben.*
- *Ein Gemeindeverband sollte eine verbindliche „Roadmap“ zur digitalen Transformation der Verwaltung besitzen. Darin ist festzulegen welche Projekte in welchem Zeitraum geplant und umgesetzt werden.*
- *Ein Gemeindeverband sollte seine Beschäftigten frühzeitig und systematisch in die digitale Transformation einbinden. Dazu sollte er den zu erwartenden Nutzen aus Sicht der Beschäftigten aufzeigen und ihre Erfahrungen und Ideen nutzen. Darüber hinaus sollte der Gemeindeverband seine Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter für neue Verfahren und Workflows adäquat anleiten und qualifizieren.*

Beim RVR ist die Funktion des „Chief Digital Officers (CDO)“ beim Leiter des Referats 18 „Zentrale Dienste“ verortet. Er trägt die inhaltliche Verantwortung für die digitale Transformation der Verwaltung. Auf operativer Ebene ist das Team „Organisation“, welches Teil des Referats „Zentrale Dienste“ ist, für die digitale Transformation der Verwaltung verantwortlich.

Aufgrund des besonderen Aufgabenspektrums des RVR umfasst die digitale Transformation im Wesentlichen die Optimierung von internen Prozessen. Im Rahmen der Einführung eines internen Kontrollsystems erfasst der RVR schrittweise sämtliche Prozesse und digitalisiert diese bei Gelegenheit. Insgesamt ist die digitale Transformation des RVR das Ergebnis einzelner Projekte. Eine formale, umfassende Strategie sowie eine verbindliche „Roadmap“ liegen ihr nicht zugrunde. Damit weicht der RVR von der Vorgehensweise der meisten kreisfreien Städte ab.

Eine digitale Strategie legt fest, welche Ziele in einem definierten Zeitrahmen mit welchen Mitteln realisiert werden sollen. Eine „Roadmap“ ist in der Regel ein Bestandteil dieser Strategie. Darin werden die Projektabläufe zeitlich so festgelegt, dass die strategischen Ziele erreicht werden können. Diese Vorgaben dienen dazu, die notwendigen Ressourcen identifizieren zu können und diese nach festgelegter Priorität auf mittel- und langfristige Ziele auszurichten. Zudem muss sich eine Verwaltung bei der Strategieentwicklung damit befassen, wie sie Risiken minimieren und Chancen bestmöglich nutzen kann. Ohne diese strategischen Festlegungen besteht für den RVR die Gefahr, dass die Ressourcen verwaltungsweit nicht effizient eingesetzt werden. Entscheidungen, die in einzelnen Projekten gefällt werden, können auch Auswirkungen auf

nachfolgende Projekte haben und somit den Weg der Digitalisierung mitbestimmen bzw. einschränken. Es ist daher von großer Bedeutung, dass alle Projekte in einem großen Zusammenhang gesehen werden. Darüber hinaus muss sich der Erfolg der digitalen Transformation an den gesetzten Strategiezielen messen lassen können.

➔ Empfehlung

Der RVR sollte seine digitale Transformation durch eine vollumfassende Strategie absichern. Diese kann er auf seine gelebten Strukturen und über Einzelprojekte gesetzten Rahmenbedingungen aufbauen. In diesem Zusammenhang sollte er in einer „Roadmap“ festlegen, welche Projekte in welchem Zeitrahmen durchzuführen sind, um die strategischen Ziele zu erreichen. Sie ist damit auch die Grundlage, um den Personalbedarf für die nächsten Jahre verlässlich bestimmen zu können.

5.3.3.1.2 Umsetzung rechtlicher Anforderungen

Das EGovG und das OZG stellen klare Anforderungen an die kommunale Digitalisierung.

➔ Feststellung

Der RVR hat die rechtlichen Anforderungen an den elektronischen Zugang zur Verwaltung nicht umgesetzt. Der Workflow zur elektronischen Rechnung wird der Intention des Gesetzgebers noch nicht gerecht.

Die gpaNRW hat wesentliche Aspekte aufgegriffen, die seitens eines Gemeindeverbands bereits erfüllt sein müssen oder zumindest angegangen werden sollten:

- **Elektronischer Zugang:** Ein Gemeindeverband hat einen elektronischen Zugang zur Verwaltung eröffnet und die Zugangswege veröffentlicht. Er muss eine Verschlüsselung anbieten und elektronische Dokumente hierüber empfangen können.
- **De-Mail:** Ein Gemeindeverband hat einen De-Mail Zugang eröffnet.
- **Online-Angebot:** Ein Gemeindeverband stellt auf seiner Homepage einen Großteil seiner Dienstleistungen als Online-Service oder Formular elektronisch bereit.
- **E-Payment:** Ein Gemeindeverband bietet elektronische Bezahlungsmöglichkeiten an.
- **Elektronische Rechnungen:** Ein Gemeindeverband kann Rechnungen im XRechnungs-Format empfangen und verarbeiten.
- **„Roadmap“ OZG:** Ein Gemeindeverband sollte einen Fahrplan für die fristgerechte Umsetzung des OZG besitzen.

Die nachfolgende Tabelle stellt dar, inwieweit der **RVR** die vorgenannten Anforderungen erfüllt und wie es im Vergleich dazu bei den kreisfreien Städten aussieht:

Überblick über die Umsetzung der rechtlichen Anforderungen im Jahr 2021

Anforderung	Status des RVR	Wie viele kreisfreie Städte erfüllen diese Anforderungen?
Elektronischer Zugang	nicht erfüllt	18 von 23

Anforderung	Status des RVR	Wie viele kreisfreie Städte erfüllen diese Anforderungen?
De-Mail	nicht erfüllt	22 von 23
Online-Angebot	nicht relevant	
E-Payment	nicht relevant	
Elektronische Rechnungen	teilweise erfüllt	15 von 23
Roadmap OZG	nicht relevant	

Bei der Beurteilung der Umsetzung der rechtlichen Anforderungen muss zunächst die besondere Rolle des RVR betrachtet werden. Da es sich beim RVR um einen Gemeindeverband handelt, sind die Vorgaben des EGovG einschlägig. Auch das OZG gilt grundsätzlich auch für Gemeindeverbände. Allerdings erbringt der RVR nach eigener Aussage keine nach außen gerichteten Verwaltungsleistungen, die von Bürgerinnen und Bürgern angefragt werden können. Insofern muss bei jeder Anforderung separat geprüft werden, ob diese für den RVR relevant ist.

Während die meisten kreisfreien Städte die gesetzlichen Anforderungen für den elektronischen Zugang zu Verwaltung erfüllen, kommt der RVR den Anforderungen nicht hinreichend nach. Der RVR hat auf der Homepage zwar eine Mailadresse genannt, aber eine formelle Eröffnung des Zugangs ist nicht erfolgt. Dementsprechend fehlen auch die Angaben zu den akzeptierten Formaten und den allgemeinen Zugangsmodalitäten. Daneben fehlt auch der zusätzlich vorgeschriebene Zugang zur Verwaltung per De-Mail.

Sowohl die Bereitstellung von Online-Services als auch die anschließende elektronische Bezahlung ist aus den bereits genannten Gründen nicht relevant. Auch ein Projektplan für die Umsetzung der Vorgaben aus dem OZG ist dementsprechend obsolet.

Die Voraussetzungen für eine medienbruchfreie Bearbeitung von XRechnungen liegen beim RVR teilweise vor. Der RVR erfüllt die rechtlichen Anforderungen insofern, dass er XRechnungen empfangen kann. Allerdings kann die Rechnung für die weitere Bearbeitung noch nicht medienbruchfrei ins Finanzverfahren weitergeleitet werden. Insofern wird die XRechnung nicht durchgängig elektronisch verarbeitet, sondern es liegt ein vermeidbarer Medienbruch vor. Die meisten kreisfreien Städte verarbeiten elektronische Rechnungen ohne Medienbruch.

➔ Empfehlung

Der RVR sollte einen elektronischen Zugang nach den Vorschriften des EGovG eröffnen. Darüber hinaus sollte er prüfen, wie er elektronische Rechnungen medienbruchfrei verarbeiten kann.

5.3.3.1.3 Musterprozess Rechnungsbearbeitung

Die gpaNRW hat beispielhaft den Workflow der verwaltungsinternen Rechnungsbearbeitung vom Rechnungseingang über die Buchung bis hin zur Auszahlung aufgegriffen. Es handelt sich dabei um einen Querschnittsprozess, der innerhalb einer Verwaltung typischerweise organisations- und funktionsübergreifend abläuft. Er besitzt mehrere interne und externe Schnittstellen. Zudem bindet er erfahrungsgemäß erhebliche Personalressourcen. Je mehr Schnittstellen ein Prozess aufweist, umso wichtiger ist es, sich mit den Abläufen kritisch auseinanderzusetzen. Nur so kann die Verwaltung gewährleisten, dass der Prozess effizient ist. Die Digitalisierung, also die IT-Unterstützung, kann hier einen entscheidenden Beitrag leisten.

Seit dem 18. April 2020 sind alle öffentlichen Auftraggeber in der Bundesrepublik Deutschland verpflichtet, elektronische Rechnungen in einem strukturierten elektronischen Format zu empfangen. Die Standardisierung der elektronischen Rechnungsdaten eröffnet den Verwaltungen die Chance, den Prozess der Rechnungsbearbeitung schneller, weniger fehleranfällig und kostengünstiger abzuwickeln. Die elektronischen Rechnungsdaten können vom Finanzverfahren übernommen und weiterverarbeitet werden.

Perspektivisch werden immer mehr Rechnungen in strukturierten Datensätzen (E-Rechnungen) bei der Verwaltung eingehen. Solange dies aber auf der kommunalen Ebene in NRW für die Rechnungssteller noch nicht verpflichtend ist, befinden sich die Verwaltungen in einem hybriden System. Das bedeutet, sie müssen weiterhin auch noch eingehende Papierrechnungen oder elektronisch versandte unstrukturierte Rechnungsdaten, wie beispielsweise PDF-Rechnungen, verarbeiten. Die gpaNRW prüft, inwieweit die Verwaltungen dazu bereits auf IT-Unterstützung zurückgreifen können.

➔ **Feststellung**

Der RVR hat einen Rechnungsbearbeitungsprozess etabliert, der teilweise technisch unterstützt wird. Die Effizienz dieses Prozesses kann allerdings noch gesteigert werden.

Ein Gemeindeverband sollte eingehende Papierrechnungen frühzeitig im Prozess digitalisieren und mit möglichst geringen Ressourcen medienbruchfrei weiterverarbeiten. Mit dieser Intention stellt die gpaNRW im Einzelnen folgende Anforderungen an einen modernen Workflow:

- **Scannen:** *Ein Gemeindeverband sollte eingehende Papierrechnungen frühzeitig im Prozess scannen. Sobald eine Rechnung in elektronischer Form vorliegt, sollte er diese medienbruchfrei in einem digitalen Workflow weiterverarbeiten.*
- **Optische Texterkennung:** *Ein Gemeindeverband sollte Technologien nutzen, um Rechnungen automatisiert auszulesen und relevante Informationen wie Rechnungsdatum, Rechnungsbetrag, Buchungstext, Rechnungsnummer, Zahlungsbedingungen und IBAN automatisch in den Workflow übertragen.*
- **Automatisierte Datenergänzung:** *Das Finanzverfahren eines Gemeindeverbandes sollte einen Datenabgleich anhand eindeutiger Kriterien wie z.B. der IBAN oder der USt-ID gewährleisten und, falls vorhanden, weitere Informationen wie z.B. eine Kreditorennummer automatisiert ergänzen.*
- **Automatisierte Dubletten-Prüfung:** *Im Rahmen des Datenabgleichs sollte das eingesetzte Finanzverfahren eines Gemeindeverbandes auch inhaltsgleiche Datensätze identifizieren, um Doppelbuchungen zu vermeiden.*
- **Schnittstelle zum Vergabeprozess:** *Ein Gemeindeverband sollte Schnittstellen zum Auftrags- und Vergabewesen nutzen, um die Rechnungsdaten mit den Auftragsdaten automatisiert abzugleichen.*
- **Elektronische Bearbeitungshinweise:** *Im Workflow eines Gemeindeverbandes sollten automatisiert Informationen für die Bearbeiter an zeitkritischen Schnittstellen generiert werden. Dazu zählen beispielsweise Informationen über nächste Bearbeitungsschritte, offene Anordnungen im Finanzverfahren etc.*

- **Digitaler Belegzugriff:** Nach Abschluss des Buchungsvorgangs sollte ein Gemeindeverband aus dem Buchungsvorgang unmittelbar auf den digitalisierten Beleg zugreifen können.

Die nachfolgende Tabelle stellt dar, ob der **RVR** die vorgenannten Anforderungen ganz oder teilweise erfüllt und wie es im Vergleich dazu bei den großen kreisangehörigen Kommunen aussieht:

Überblick über die Erfüllung der Anforderungen an einen modernen Rechnungsbearbeitungsworkflow im Jahr 2021

Anforderung	Status des RVR	Wie viele kreisfreie Städte erfüllen diese Anforderungen?
Scannen	teilweise erfüllt	11 von 23
Optische Texterkennung	nicht erfüllt	13 von 23
Automatisierte Datenergänzung	erfüllt	16 von 23
Automatisierte Dubletten-Prüfung	teilweise erfüllt	20 von 23
Schnittstelle zum Vergabeprozess	teilweise erfüllt	2 von 23
Elektronische Bearbeitungshinweise	erfüllt	18 von 23
Digitaler Belegzugriff	erfüllt	20 von 23

Der überwiegende Teil der kreisfreien Städte hat bereits einen Workflow zur Rechnungseingangsbearbeitung etabliert und damit den Grundstein für einen effizienten Prozessablauf gelegt. Beim Einsatz von technischer Unterstützung unterscheiden sich die geprüften kreisfreien Städte dennoch deutlich. Während einige wenige ihren Prozess fast vollständig automatisiert haben, ist in den meisten Kommunen weiterhin manuelles Eingreifen vorgesehen, so auch beim RVR. Nach Auskunft des RVR soll der Workflow in Kürze verändert und vom Rechnungseingang bis zur Archivierung digital abgewickelt werden.

Im Gegensatz zu fast allen geprüften kreisfreien Städten scannt der RVR eingehende Papierrechnungen nicht frühzeitig im Prozess. Die Rechnungen werden zunächst in die Fachabteilungen weitergeleitet, dort gescannt und in den digitalen Workflow gegeben. Auffällig ist, dass elektronisch eingehende Rechnungen im Pdf-Format nur von knapp der Hälfte der kreisfreien Städte medienbruchfrei weiterverarbeitet werden. Auch der RVR überträgt Pdf-Rechnungen noch nicht automatisch in den Workflow. Darüber hinaus werden in den dezentralen Organisationseinheiten teilweise weitere Medienbrüche produziert, in dem Pdf-Rechnungen ausgedruckt, gezeichnet und wieder eingescannt werden.

Eine optische Texterkennung setzen hingegen die meisten der geprüften Städte ein. In dieser technischen Unterstützung liegt ein besonderes Potenzial, die Sachbearbeitung zu entlasten und die Prozesseffizienz zu steigern. Im Gegensatz zu zwei Dritteln der geprüften kreisfreien Städte nutzt der RVR aktuell die Möglichkeiten der optischen Texterkennung aktuell noch nicht. Die eingesetzten Multifunktionsgeräte verfügen jedoch bereits über eine OCR-Erkennung, welche mit der avisierten Umstellung des Verfahrens genutzt werden kann.

In einer weiteren Ausbaustufe ermöglicht eine Schnittstelle zum Bestellwesen einen automatisierten Abgleich zwischen Bestellung und Eingangsrechnung. Einige kreisfreie Städte nutzen

hier bereits die Mittelreservierung, um Kontierungsinformationen in den Workflow zu übertragen. Einen automatisierten Datenabgleich haben bisher nur sehr wenige kreisfreie Städte eingeführt. Der RVR bildet hier keine Ausnahme. Allerdings soll der Workflow perspektivisch so gestaltet sein, dass bei Rechnungseingang die auf der Rechnung erfasste Bestellnummer automatisch erkannt und der Beleg somit mit Bestellbezug vorerfasst wird. Die in der Bestellung hinterlegten Bestellinformationen, Angaben zum Kreditor sowie weitere Angaben werden dann automatisiert vorerfasst.

Die automatisierte Datenvervollständigung, die elektronische Benachrichtigung und auch der nachträgliche Zugriff auf den Beleg werden beim RVR ebenso wie in nahezu allen kreisfreien Städten technisch unterstützt und bilden bereits zum jetzigen Zeitpunkt einen Mehrwert gegenüber der analogen Bearbeitung. Hingegen ist die automatisierte Prüfung auf inhaltsgleiche Datensätze noch fehleranfällig. Der RVR steht hierzu aber bereits mit dem Hersteller der Finanzsoftware für eine verbesserte Dublettenerkennung in Kontakt.

➔ **Empfehlung**

Die gpaNRW bestärkt den RVR darin, seinen Prozess zur Rechnungsbearbeitung zeitnah weiter zu digitalisieren. Besonderes Potenzial liegt dabei in der OCR-Erkennung sowie im frühzeitigen und zentralen Scannen der eingehenden Papierrechnungen.

5.3.3.1.4 Digitale Initiative

Wie eingangs beschrieben, geht es bei der Digitalisierung nicht nur darum, den gesetzlichen Anforderungen nachzukommen. Sie eröffnet den Kommunen auch Möglichkeiten, zunehmenden Ressourcenengpässen zu begegnen und die eigene Handlungsfähigkeit langfristig zu sichern. Vor diesem Hintergrund prüft die gpaNRW, inwiefern Kommunen hier frühzeitig initiativ tätig werden. Dazu haben wir Aspekte aufgegriffen, die bislang für die Kommunen noch nicht verpflichtend sind.

➔ **Feststellung**

Der RVR hat bereits über die rechtlichen Anforderungen hinaus die Initiative ergriffen, ist dabei aber noch nicht weit vorangeschritten.

Ein Gemeindeverband sollte darauf abzielen, in allen Bereichen der Verwaltung zeitnah elektronische Akten (E-Akten) als Grundlage für eine medienbruchfreie Verwaltungsarbeit zu haben. Um dies zu erreichen, sollten Kommunen gegenwärtig mindestens schon

- *die technischen Voraussetzungen für ein verwaltungsweites Dokumentenmanagement (Schnittstellen und Dokumentenmanagementsystem bzw. -module) geschaffen haben,*
- *die E-Akte in einzelnen Bereichen der Verwaltung pilotweise eingeführt haben und*
- *einen Projektplan für die Einführung der E-Akte in den übrigen Verwaltungsbereichen besitzen.*

Darüber hinaus sollte ein Gemeindeverband einzelne interne und externe Verwaltungsleistungen bereits medienbruchfrei erstellen.

Nahezu alle kreisfreien Städte haben bereits ein DMS bzw. E-Akten im Einsatz oder befinden sich zumindest in einer Einführungsphase. Auch der RVR hat die Vorteile der elektronischen

Aktenführung erkannt und nutzt diese im Rahmen der Rechnungsbearbeitung. Allerdings hat der **RVR** kein verwaltungsweites DMS im Einsatz und nutzt in den anderen Verwaltungsbereichen keine elektronischen Akten. Durch die elektronische Aktenführung kann der RVR nicht nur die Effizienz des Verwaltungshandelns steigern, sondern auch nachhaltiger agieren, natürliche Ressourcen schonen sowie die hohen Druckkosten senken. Der RVR hat einen Projektplan zur Einführung der elektronischen Akte abgestimmt. Der Projektplan wurde gemeinsam mit der Einführung des internen Kontrollsystems erstellt.

Der RVR bietet bereits digitalisierte interne Verwaltungsleistungen durchgehend medienbruchfrei an. Hierzu zählen das Zeitmanagement, die Urlaubsbeantragung, der Dienstreiseantrag sowie die Raumreservierung. Damit weist der RVR in dieser Hinsicht einen guten Digitalisierungsstand auf.

5.3.4 Prozessmanagement

Digital bedeutet nicht, dass Verwaltungsleistungen automatisch effizienter erstellt werden. Wie sehr die Kommune von der Digitalisierung profitiert, entscheidet sich bereits vor der Auswahl neuer Hard- und Software. Die Herausforderung liegt nicht in der Technik. Sie liegt darin, die funktions- und organisationsübergreifenden Arbeitsabläufe (Prozesse) effizient zu gestalten und die resultierenden Anforderungen an die IT zu beschreiben. Verwaltungen müssen daher vorab kritisch hinterfragen, wer im Prozess wann für was zuständig ist.

Schlechte digitale Lösungen bewirken mehr als nur einen Imageverlust, sie führen zu verschwendeten Ressourcen und erschweren oder gefährden die Daseinsvorsorge sowie notwendige Verwaltungsleistungen.

Im Idealfall sollte daher einem IT-Einsatz immer eine Verwaltungsprozessbetrachtung vorausgehen. Diese Intention ist auch in § 12 EGovG verankert. Nur so besteht die Möglichkeit, ineffektive und ineffiziente Verwaltungsprozesse zu identifizieren und auf Optimierungspotenziale, z.B. auch durch einen IT-Einsatz, systematisch zu untersuchen. Sie bilden damit die Grundlage, um konkrete IT-Leistungsanforderungen zu definieren und über die Wirtschaftlichkeit von IT-Leistungen zu urteilen.

Die gpaNRW hat anhand ausgewählter Kriterien geprüft, inwiefern die Verwaltungen bereits ein IT-bezogenes Prozessmanagement implementiert haben.

➔ **Feststellung**

Das Prozessmanagement des RVR befindet sich noch im Aufbau. Es wird den Anforderungen der digitalen Transformation derzeit noch nicht gerecht.

Das Prozessmanagement eines Gemeindeverbandes sollte folgende Anforderungen erfüllen:

- **Strategische Vorgaben:** *Ein Gemeindeverband sollte ein gemeinsames Prozessverständnis aller Beteiligten schaffen. Dazu sollte er verbindlich beschreiben, welche Ziele sie mit der Betrachtung von Verwaltungsprozessen verfolgt. Er sollte insbesondere festlegen, welchen Prozessen Priorität eingeräumt wird. Die Vorgaben sollten auch die Optimierung von Prozessen zum Ziel haben.*

- **Personalausstattung:** Ein Gemeindeverband sollte hinreichende Personalressourcen mit der erforderlichen Fach- und Methodenkompetenz besitzen. Die Aufgabe des Prozessmanagements sollte in den Stellenbeschreibungen verankert sein. Ein Gemeindeverband sollte die Personalressourcen von zentraler Stelle entsprechend der gesetzten Prioritäten einsetzen.
- **Operative Vorgaben:** Ein Gemeindeverband sollte verbindlich regeln, wie Prozesse erhoben, analysiert und dokumentiert werden. Wichtig ist dabei, dass sich der Detaillierungsgrad am Zweck orientiert und die Ergebnisse in einem verwaltungseinheitlichen Standard dargestellt bzw. dokumentiert werden. Der Standard sollte sich an der Vorgabe des Landes NRW (BPMN 2.0)⁴⁹ orientieren.
- **Fachverfahren:** Ein Gemeindeverband sollte verwaltungseinheitlich ein Fachverfahren einsetzen, das geeignet ist, Prozesse fach- und anforderungsgerecht zu dokumentieren und zu analysieren.
- **Interne Vernetzung:** Ein Gemeindeverband sollte gewährleisten, dass die Bereiche IT-Steuerung, operative IT und Organisation bzw. das Prozessmanagement eng miteinander vernetzt sind.
- **Prozessüberblick:** Ein Gemeindeverband sollte ihre Prozesse kennen. Das bedeutet, dass er mindestens eine vollständige Auflistung ihrer Verwaltungsprozesse besitzen sollte.
- **Stand der Umsetzung:** Ein Gemeindeverband sollte bereits Prozesse entsprechend seiner Vorgaben erhoben, dokumentiert, analysiert und optimiert haben. Aktuelle IT-Anforderungen sollten auf Prozessbetrachtungen basieren.

Die nachfolgende Tabelle stellt dar, ob der **RVR** die vorgenannten Anforderungen ganz oder teilweise erfüllt und wie es im Vergleich dazu bei den übrigen kreisfreien Städten aussieht:

Überblick über die Erfüllung der Anforderungen an das Prozessmanagement im Jahr 2021

Anforderung	Status des RVR	Wie viele kreisfreie Städte erfüllen diese Anforderungen?
Strategische Vorgaben	teilweise erfüllt	1 von 23
Personalausstattung	nicht erfüllt	3 von 23
Operative Vorgaben	nicht erfüllt	7 von 23
Fachverfahren	nicht erfüllt	18 von 23
Interne Vernetzung	teilweise erfüllt	5 von 23
Prozessüberblick	nicht erfüllt	5 von 23
Stand der Umsetzung	teilweise erfüllt	7 von 23

⁴⁹ BPMN 2.0 (Business Process Model and Notation 2.0) ist der aktuelle Standard zur Geschäftsprozessmodellierung. Er erlaubt, Prozesse grafisch abzubilden und für die gesamte Organisation transparent darzustellen.

Auf den ersten Blick erfüllen nur wenige Kommunen die zuvor beschriebenen Anforderungen an ein systematisches und zielgerichtetes Prozessmanagement. Viele Städte stehen noch am Anfang, sodass sie derzeit oftmals nur Teilanforderungen erfüllen. Für die gpaNRW ist eine Anforderung hingegen erst dann erfüllt, wenn alle Teilaspekte umgesetzt sind. Der RVR steht zum Zeitpunkt der Prüfung noch im Aufbau eines systematischen Prozessmanagements.

In vielen kreisfreien Städten fehlen noch grundlegende Festlegungen und Vorgaben. So haben beispielsweise mehr als die Hälfte der geprüften kreisfreien Städte ihre Aufgaben, Ziele und Prioritäten noch nicht verbindlich festgeschrieben. Dies ist allerdings unabdingbare Voraussetzung, um Ressourcen zielgerichtet einzusetzen. Auch der RVR hat nur vage strategische Vorgaben und keine eindeutige Betrachtungsreihenfolge beschrieben. Der Fokus der Prozessanalyse soll zunächst auf finanzkritischen Prozessen und Prozessen aus dem Vergabebereich liegen.

Ebenfalls fehlen dem RVR noch operative Vorgaben wie Prozesse erhoben, analysiert und dokumentiert werden. Dabei sollte der RVR sich insbesondere auf einen verwaltungsweiten Standard festlegen, der sich an der Vorgabe des Landes NRW (BPMN 2.0) orientiert. Ein Fachverfahren, mit welchem Prozesse fach- und anforderungsgerecht dokumentiert und analysiert werden können, soll beschafft werden.

Eine detaillierte Prozessaufnahme kann nach Auskunft des RVR allerdings nicht erfolgen, da die notwendigen personellen Ressourcen fehlen. Wie viele Personalressourcen perspektivisch zur Verfügung stehen werden, kann seitens des RVR aktuell nicht genau eingeschätzt werden. Die Prozessanalysen sollen im Zusammenhang mit der Einführung eines internen Kontrollsystems durchgeführt werden. Dabei sollen sie gemeinsam durch die IT-Abteilung und der Stabsstelle Organisation erfolgen. Auf diese Weise können die Prozessanalysen noch stärker auch für informationstechnische Optimierungen genutzt werden.

Weniger als ein Drittel der geprüften kreisfreien Städte haben einen hinreichenden Überblick über ihre Verwaltungsprozesse. Dies trifft auch auf den RVR zu. Insofern fehlt die Grundlage für ein systematisches Prozessmanagement. Eine Analyse der verwaltungsweit vorhandenen Verwaltungsprozesse kann der Ausgangspunkt für die Festlegung der Ziele des Prozessmanagements sowie die Bestimmung der benötigten personellen Ressourcen sein.

Nachdem ein Prozessmanagement etabliert ist, bedeutet dies nicht zwangsläufig, dass es eine gute Grundlage für die IT bzw. anstehende Digitalisierungsprojekte darstellt. Weit über die Hälfte der geprüften kreisfreien Städte haben Ihre IT-Organisationseinheit noch nicht systematisch in ihr Prozessmanagement eingebunden, obwohl sie IT als wesentlichen Bestandteil zur Prozessoptimierung sehen. Wie bereits dargestellt, hat der RVR die notwendige Vernetzung beim Aufbau des Prozessmanagements bedacht. Die gpaNRW bestärkt den RVR in dieser Vorgehensweise.

➔ **Empfehlung**

Der RVR sollte seine Bestrebungen zum Aufbau eines systematischen Prozessmanagements fortführen. Er sollte die Ziele ihrer Prozessaufnahmen verbindlich beschreiben. Auf Basis von strategischen Vorgaben sollte er die Verwaltungsprozesse strukturieren und für ihre Analyse priorisieren.

5.3.5 IT-Sicherheit

In einer modernen Verwaltung werden nahezu alle Prozesse und Fachaufgaben mit IT gesteuert bzw. unterstützt. Im Zuge der fortlaufenden Digitalisierung wird die Durchdringung der IT in den Verwaltungsprozessen weiter steigen. Schon bei dem aktuellen Stand der Digitalisierung würde bei einem Ausfall der IT die Arbeit in nahezu allen Verwaltungsbereichen vollständig zum Erliegen kommen. Die Verwaltung ist mehr denn je davon abhängig, dass die IT möglichst störungsfrei funktioniert und die zu verarbeitenden Daten angemessen geschützt sind.

Auch der Datenschutz gewinnt im Zuge der Digitalisierung weiter an Bedeutung. Er garantiert den Bürgerinnen und Bürgern das Recht auf informationelle Selbstbestimmung und schützt sie vor missbräuchlicher Verwendung ihrer personenbezogenen Daten. Defizite im Datenschutz können nicht nur zu Vertrauensverlusten in Bezug auf zunehmend digitale Verwaltungsangebote führen. Sie können vielmehr auch langwierige und teure Gerichtsverfahren nach sich ziehen.

Sicherheit und Datensouveränität müssen daher zu jedem Zeitpunkt gewährleistet sein.

5.3.5.1 IT-Sicherheit

Die gpaNRW prüft den Stand der IT-Sicherheit beim RVR rein systemisch. Das heißt, wir betrachten ausgewählte Sicherheitsaspekte, um Rückschlüsse auf die gesamte IT-Sicherheitsstruktur der Verwaltung zu ziehen. Die Erfahrungen aus zahlreichen Prüfungen bestätigen, dass damit die grundsätzlichen Problemstellungen in den Verwaltungen identifiziert werden können.

Aufgrund der besonderen Bedeutung für die digitale Verwaltung beschränkt sich die gpaNRW dabei auf folgende Aspekte:

- **Technische Aspekte:** Hierzu gehören die Ausgestaltung der Technikräume, die IT-Netzwerkverkabelung und die Datensicherung. Bei der Bewertung der Technikräume hat die gpaNRW nur die Räume berücksichtigt, die durch die Kommune selbst betreut werden.
- **Organisatorische Aspekte:** Sie umfassen das Sicherheitsmanagement, die Sicherheitsorganisation, das Personal betreffende Sicherheitsmaßnahmen, das Notfallvorsorgekonzept und das Notfallhandbuch.

In Anlehnung an die Vorgaben des BSI-Grundschutzkataloges hat die gpaNRW hierzu insgesamt 77 ausgewählte Einzelaspekte geprüft. Informationen zu IT-Sicherheitsrisiken sind sensible Informationen. Daher stellen wir die Ergebnisse im Folgenden lediglich zusammenfassend dar. Detaillierte Erkenntnisse und Empfehlungen hat die gpaNRW dokumentiert und mit dem RVR bereits im Prüfungsverlauf eingehend kommuniziert.

➔ Feststellung

Der RVR betreibt für seinen Bedarf an IT-Services eigene IT-Strukturen. Zur Sicherstellung der Betriebsbereitschaft der Informationstechnik hat der Verband grundlegende technische Sicherheitsvorkehrungen getroffen, die im Detail aber Handlungsbedarfe aufzeigen. Gerade aber auch in konzeptioneller Hinsicht besteht großes Optimierungspotenzial, insbesondere beim Sicherheits- und Notfallmanagement.

Die technische Infrastruktur und der konzeptionelle Rahmen müssen dem Schutzbedarf der zu verarbeitenden Daten und den strategischen Vorgaben gerecht werden. Dies bedingt, dass sich ein Gemeindeverband mit möglichen Notfallszenarien und dessen Folgen auseinandersetzt. Auch für potentielle Systemausfälle und Datenverluste muss er verbindliche Vorgaben für die operative IT und die verschiedenen Anwendergruppen machen.

Der nachstehend dargestellte Erfüllungsgrad bemisst sich daran, wie viele der geprüften Anforderungen seitens des **RVR** erfüllt sind.

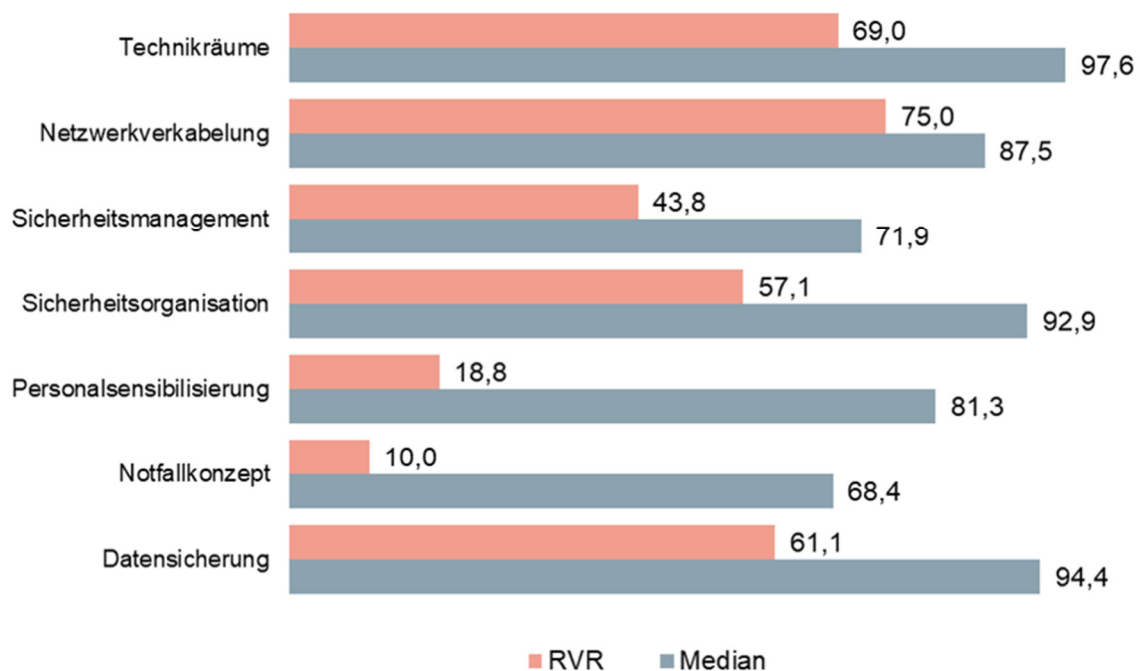
Anteil der erfüllten IT-Sicherheitsanforderungen in Prozent 2021



Mit einem Erfüllungsgrad von rund 49 Prozent liegt der RVR im unteren Bereich des Vergleichsfelds mit den aktuellen Ergebnissen aus der Prüfung bei den kreisfreien Städten. Auf der Grundlage seiner bisher umgesetzten operativen Grundschutzmaßnahmen für die Technikräume kann der RVR allerdings perspektivisch einen Erfüllungsgrad von über 80 Prozent erreichen. Dazu muss er vorwiegend konzeptionelle Defizite aufarbeiten. Da aber auch im operativen Bereich, wie z.B. Zugangsschutz, Klimatisierung, Vermeidung von Wassergefährdungen in Technikräumen und Redundanzen der Verkabelung Schwachstellen festzustellen sind, ist insgesamt für den IT-Verbund des RVR deutlicher Handlungsbedarf zu erkennen.

In den einzelnen Prüfaspekten stellen sich die Ergebnisse für den RVR wie folgt dar:

Erfüllungsgrade in den einzelnen IT-Sicherheitsaspekten in Prozent 2021



Der Vergleich der Erfüllungsgrade in den betrachteten Handlungsfeldern des IT-Grundschutzes zeigt eine eindeutige Ausrichtung der IT auf die Bereiche des operativen Grundschutzes in den Technikräumen. Hier erfüllt der RVR rund 70 Prozent unserer Anforderungen.

In Bezug auf die steigende Abhängigkeit der Verwaltung von einer funktionierenden und verfügbaren IT-Infrastruktur ist es erforderlich, durch Etablierung eines umfassenden Notfall- und Sicherheitsmanagements die konzeptionelle Basis für eine nachhaltig wirksame Informationssicherheit zu sorgen. Informationssicherheit muss in allen Bereichen der Institution gelebt werden. Dazu gehört neben der Erarbeitung eines Sicherheitskonzepts auch die Integration der Mitarbeiter in den Sicherheitsprozess.

→ Empfehlung

Der RVR sollte den bereits durch die Erstellung einer Sicherheitsleitlinie initiierten Sicherheitsprozess mit Priorität fortsetzen und ein IT-Notfallkonzept sowie ein aus der IT-Sicherheitsleitlinie abgeleitetes Sicherheitskonzept erarbeiten. Zudem sollte er die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter systematisch und regelmäßig in die Sicherheitsmaßnahmen mit einbeziehen.

5.3.5.2 Datenschutz

Mit dem Ziel der Harmonisierung und Modernisierung des EU-Datenschutzrechts haben das Europäische Parlament und der Rat der Europäischen Union im April 2016 die Datenschutz-Grundverordnung (DSGVO) verabschiedet. Sie gilt seit dem 25. Mai 2018 unmittelbar in den Mitgliedsstaaten. Die gpaNRW bewertet den Umsetzungsstand der DSGVO anhand wesentlicher Kriterien.

➔ Feststellung

Der RVR hat einen Großteil der geprüften Aspekte der DSGVO umgesetzt. Allerdings wurde die Dienstanweisung zum Datenschutz noch nicht an die neuen Regelungen angepasst. Ebenfalls fehlt ein formelles Verfahren zur Umsetzung der Datenschutz-Folgenabschätzung.

Ein Gemeindeverband sollte mindestens nachfolgende Anforderungen erfüllen:

- **Dienstanweisung:** Ein Gemeindeverband sollte Vorgaben zu Zuständigkeiten und Verantwortlichkeiten sowie dem Umgang mit personenbezogenen Daten in einer Dienstanweisung regeln. Diese sollte sich an den Regelungen der DSGVO orientieren und konkretisieren.
- **Datenschutzbeauftragte/r (DSB):** Ein Gemeindeverband muss eine/n DSB benennen, der die notwendige berufliche Qualifikation und das Fachwissen vorweisen kann, um die ihm obliegenden Aufgaben sachgerecht erfüllen zu können. Der/Die DSB soll die Beschäftigten bezüglich der Einhaltung der datenschutzrechtlichen Vorgaben sensibilisieren.
- **Informationspflichten:** Bei der Erhebung von personenbezogenen Daten muss ein Gemeindeverband die Informationspflichten gem. Art. 13 f. DSGVO beachten. Bei Papierformularen sollten zumindest die Grundinformationen sowie ein Hinweis gegeben werden, wo weitergehende Informationen erhältlich sind. Bei der Erhebung im Internet sollte auf der Erhebungsseite ein deutlich sichtbarer Link auf die Informationen verweisen. Bei einem Einsatz von Videoüberwachung müssen Hinweistafeln über die datenschutzrechtlichen Grundinformationen informieren.
- **Verarbeitungsverzeichnis:** Gemäß Art. 30 DSGVO muss ein Gemeindeverband ein Verzeichnis von Verarbeitungstätigkeiten führen.
- **Risikobewertung und Datenschutz-Folgenabschätzung:** Ein Gemeindeverband muss Risiken der Verarbeitungen beschreiben und bewerten. Falls notwendig muss er eine Datenschutz-Folgenabschätzung durchführen.

Die nachfolgende Tabelle stellt dar, inwiefern der **RVR** die vorgenannten Anforderungen erfüllt und wie es im Vergleich dazu bei den kreisfreien Städten aussieht.

Überblick über die Erfüllung der wesentlichen Anforderungen der DSGVO im Jahr 2021

Anforderung	Status des RVR	Wie viele kreisfreie Städte erfüllen diese Anforderungen?
Dienstanweisung	nicht erfüllt	18 von 23
Datenschutzbeauftragte/r	erfüllt	23 von 23
Informationspflichten	erfüllt	11 von 23
Verarbeitungsverzeichnis	erfüllt	20 von 23

Anforderung	Status des RVR	Wie viele kreisfreie Städte erfüllen diese Anforderungen?
Risikobewertung und Datenschutz-Folgenabschätzung	teilweise erfüllt	11 von 23

Der RVR hat die Dienstanweisung zum Datenschutz noch nicht an die neuen Regelungen der DSGVO angepasst. Nach Auskunft des RVR befindet sich die Anpassung der Dienstanweisung jedoch in Vorbereitung.

Beim RVR sind eine behördliche Datenschutzbeauftragte (DSB) und eine Stellvertreterin benannt und bei der LDI gemeldet worden. Die berufene DSB besitzt die in Art. 37 Absatz 5 DSGVO geforderte berufliche Qualifikation und das Fachwissen auf dem Gebiet des Datenschutzrechts und der Datenschutzpraxis. Die DSB hat neben ihrer Tätigkeit als behördliche DSB keine weiteren Aufgaben übertragen bekommen. Auf der Website des RVR sind die Kontaktdaten und eine umfangreiche Datenschutzerklärung veröffentlicht.

Die Sensibilisierung der Beschäftigten hinsichtlich der Einhaltung der datenschutzrechtlichen Vorgaben erfolgt auf verschiedene Weise. Zum einen sind im Intranet Informationen zum Datenschutz bereitgestellt. Zum anderen werden Auszubildende, Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter sowie das Führungspersonal durch die Fortbildungsakademie des Ministeriums für Inneres und Kommunales des Landes geschult. Die DSB berichtet gem. Art. 38 Absatz 3 Satz 3 DSGVO unmittelbar der höchsten Managementebene.

Nach Aussage der Gesprächspartner sind die Informationspflichten bei der Erhebung von personenbezogenen Daten umgesetzt worden. Dabei werden die Informationen zum Zeitpunkt der Erhebung mitgeteilt. Bei der Überwachung von kommunalen Einrichtungen bzw. öffentlich zugänglichen Bereichen werden die Informationen durch angebrachte Hinweistafeln mitgeteilt.

Der RVR verfügt über ein Verzeichnis der Verarbeitungstätigkeiten, welches durch die Datenschutzbeauftragte und ihre Stellvertreterin geführt wird. Mit dieser Vorgehensweise weicht der RVR von den Vorgaben der DSGVO ab, nach denen der Verantwortliche das Verarbeitungsverzeichnis führt. Eine Übertragung weiterer Aufgaben auf die DSB ist jedoch möglich, soweit die Aufgabenübertragung nicht zu einem Interessenskonflikt führt. Deshalb sollte sich die Übertragung nur auf die reine Verwaltung des Verarbeitungsverzeichnisses beziehen. Für die Erstellung der einzelnen Beschreibungen der Verarbeitungstätigkeiten sowie für die Richtigkeit, Vollständigkeit und Aktualität des Verarbeitungsverzeichnisses sollten die Behördenleitung, bzw. die Organisationseinheiten zuständig bleiben. Im Rahmen der Erstellung der Dienstanweisung sollte der RVR die Aufgaben der DSB konkretisieren.

Beim RVR besteht zum Zeitpunkt der Prüfung kein formelles Verfahren zur Durchführung von Datenschutz-Folgenabschätzungen. Dennoch hat der Verantwortliche durch Risikobewertungen einen guten Überblick über die möglichen Risiken in Bezug auf die Verarbeitung personenbezogener Daten. Risikobewertungen werden bei der Einführung von neuen oder wesentlichen Änderungen von bestehenden Verarbeitungen durchgeführt. Eine Datenschutz-Folgenabschätzung musste noch nicht durchgeführt werden.

→ Empfehlung

Der RVR sollte kurzfristig eine neue Dienstanweisung zum Datenschutz abstimmen und in Kraft treten lassen. Dabei ist es sinnvoll, die Aufgaben der DSB in Bezug auf das Verarbeitungsverzeichnis sowie die das Verfahren zur Umsetzung der DSFA zu berücksichtigen.

5.3.6 Örtliche Rechnungsprüfung

Die örtliche Rechnungsprüfung verfolgt vorrangig das Ziel, die Rechtmäßigkeit, Zweckmäßigkeit und Wirtschaftlichkeit der Verwaltung sicherzustellen. Die IT kann die Prüfhandlungen unterstützen oder selbst Gegenstand der örtlichen Prüfung sein.

Eine unmittelbare Verpflichtung zur Prüfung der IT ergibt sich aus den §§ 104 Absatz 1 Nummer 3 GO NRW, 28 Absatz 5 Nummer 1 KomHVO NRW. Demnach muss die örtliche Rechnungsprüfung Fachprogramme im Bereich der Finanzbuchhaltung vor ihrem Einsatz prüfen. Diese Prüfung setzt ab 2021 auf der Konformitätsprüfung der gpaNRW auf. Die örtliche Prüfung zielt auf den rechtskonformen Einsatz der Fachprogramme innerhalb der örtlichen Rahmenbedingungen der Kommune ab.

Auch darüber hinaus kann die örtliche Prüfung erheblich zu einer sicheren, sachgerechten und wirtschaftlichen IT-Bereitstellung beitragen. So obliegt es ihr beispielsweise zu prüfen, ob technische und organisatorische Sicherheitsmaßnahmen hinreichend umgesetzt werden.

Auf der anderen Seite kann die IT die Prüfhandlungen effizienter machen und somit die Wirksamkeit der örtlichen Rechnungsprüfung stärken bzw. sichern.

Je stärker die Digitalisierung der Verwaltung vorangeschritten ist, desto stärker muss sich die örtliche Rechnungsprüfung mit der Informationstechnik auseinandersetzen. Dies betrifft das „Prüfen mit IT“ ebenso wie das „Prüfen der IT“.

Es ist nicht die Intention der gpaNRW die Prüfhandlungen der örtlichen Rechnungsprüfung zu bewerten. Vielmehr bewerten wir, inwiefern die örtliche Rechnungsprüfung von der Digitalisierung profitieren kann und ob die Rahmenbedingungen eine sachgerechte Prüfung der IT überhaupt ermöglichen.

➔ Feststellung

Die Rahmenbedingungen für die örtliche Rechnungsprüfung des RVR lassen keine hinreichende Prüfung der IT zu. Auch die übrigen Prüfhandlungen könnten durch gezielte IT-Unterstützung effizienter erfolgen.

Damit die örtliche Rechnungsprüfung gute Rahmenbedingungen zum Prüfen der IT und dem Prüfen mit IT erhält, sollte ein Gemeindeverband nachstehende Aspekte berücksichtigen:

- *Ein Gemeindeverband sollte die interne IT-Prüfung in der örtlichen Rechnungsprüfung verankern. Dies bedingt hinreichende eigene und/oder externe personelle Ressourcen.*
- *Ein Gemeindeverband sollte im Rahmen der örtlichen Prüfung unterstützende Fachverfahren einsetzen. Der Grad der IT-Unterstützung bemisst sich am Stand der Digitalisierung in der Verwaltung. Je stärker Verwaltungsabläufe digitalisiert und Akten elektronisch geführt werden, desto höher sind die Anforderung an IT-gestützte Prüfungen.*
- *Ein Gemeindeverband sollte die erforderliche Fachkompetenz in der örtlichen Rechnungsprüfung sicherstellen. Dazu zählt der Umgang mit der IT ebenso wie die Bewertung von IT-Organisation und –Infrastrukturen.*

Überblick über aufgegriffene Prüfaspekte der örtlichen Rechnungsprüfung 2015 bis 2020

Prüfaspekte	Hat der RVR diesen Prüfaspekt aufgegriffen?	Wie viele kreisfreie Städte haben diesen Prüfaspekt mindestens teilweise aufgegriffen?
Einführungsbegleitende Anwendungsprüfungen	Ja	18 von 23
Rollen- und Berechtigungskonzepte	Ja	18 von 23
Programme zur IT-gestützten Buchführung vor ihrer Anwendung	Nein	17 von 23
Programme zur IT-gestützten Buchführung im laufenden Einsatz	Nein	17 von 23
Maßnahmen und Regelungen zum Datenschutz	Nein	14 von 23
Technische und organisatorische Regelungen und Maßnahmen zur Gewährleistung der IT-Sicherheit sowie der Notfallvorsorge	Nein	12 von 23
Anwendungslizenzen	Nein	11 von 23
Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen über die Analyse von Geschäftsprozessen	Nein	8 von 23
Zweckmäßigkeit des IT-Einsatzes gemessen an den gesetzten Zielen	Nein	8 von 23
Wirtschaftlichkeitsberechnungen von IT-Investitionsmaßnahmen	Nein	7 von 23

Die örtliche Rechnungsprüfung des RVR konnte in den letzten fünf Jahren nur zwei der aufgeführten Prüfaspekte in Zusammenhang mit der Informationstechnik annähernd adäquat aufgreifen. Damit liegt sie weit unter den Möglichkeiten der meisten kreisfreien Städte. Dies ist umso kritischer, da überhaupt nur die Hälfte der kreisfreien Städte annähernd systematische IT-Prüfungen in der örtlichen Rechnungsprüfung gewährleisten kann.

Unabhängig von einer gesetzlichen Verpflichtung haben alle oben aufgeführten Prüfaspekte eine praktische Relevanz. Sie können wesentlich dazu beitragen, die IT der Kommune bzw. des Kommunalverbandes sicherer und die zugrundeliegenden Prozesse effizienter zu machen. Dennoch gibt es keinen Prüfaspekt, der von allen kreisfreien Städten gleichermaßen zufriedenstellend erfüllt werden kann. Die etwas höheren Quoten bei einzelnen Aspekten sollen zudem nicht darüber hinwegtäuschen, dass dem teils nur Prüfungsansätze zugrunde liegen. Dies gilt auch für die beiden Themenkomplexe, die der RVR aufgegriffen hat.

Der größte Engpass für die örtliche IT-Prüfung des RVR liegt in mangelnden Personalressourcen in Kombination mit fehlender fachspezifischer Qualifikation. Um IT-Prüfungen durchzuführen, stehen dem RVR keine expliziten Stellenanteile zur Verfügung. Die kreisfreien Städte, die zumindest ansatzweise systematische IT-Prüfungen durchführen, besitzen mindestens eine Vollzeitstelle. Gut die Hälfte davon sogar zwei oder mehr Vollzeitstellen. Mehr als die Hälfte der kreisfreien Städte, die IT-Prüfungen durchführen, fühlen sich dennoch nicht annähernd adäquat aus- und fortgebildet. Meist fehlt noch die fachliche Qualifikation, um den wünschenswerten Prüfinhalten gerecht werden zu können.

Die Prüfhandlungen, bei denen die IT nicht selbst im Fokus steht, führt der RVR ebenfalls kaum IT-unterstützt durch. Anders als bei den meisten kreisfreien Städten werden auch keine integrierten Schnittstellen bzw. Verfahren zur Analyse der Finanzdaten verwendet. Demzufolge nutzt der RVR auch nicht die darüberhinausgehenden Möglichkeiten einer Datenanalyse, mit denen Prüfhandlungen noch effizienter durchgeführt werden können. Hierin liegt für den RVR ein weiterer Ansatzpunkt, die örtliche Rechnungsprüfung zu stärken.

Je stärker die digitale Transformation der Verwaltung vorangeschritten ist, also je größer das digitale Datenvolumen ist, desto größer ist die Notwendigkeit, aber auch das Potenzial von Massendatenanalysen. Grundsätzlich können Massendatenanalysen die Transparenz und den Informationsgehalt von Daten erhöhen und Erkenntnisse bringen, die sonst nicht oder zumindest nur schwer erkannt werden können. Dadurch ist die örtliche Rechnungsprüfung in der Lage ein breiteres Betrachtungsfeld, in kürzerer Zeit und mit weniger Personalaufwand nach Auffälligkeiten zu untersuchen und damit die Ressourcen effizienter dort einzusetzen, wo es erforderlich ist.

➔ **Empfehlung**

Der RVR sollte die Handlungsfähigkeit ihrer örtlichen IT-Prüfung durch zusätzliche Stellenanteile und fachspezifische Fortbildungen herstellen. Zudem sollte sie bei der digitalen Transformation ihrer Verwaltung berücksichtigen, dass prüfungsrelevante Datensätze für die örtliche Rechnungsprüfung digital verfügbar sind und perspektivisch über adäquate Fachverfahren ausgewertet werden können.

5.4 Anlage: Ergänzende Tabellen

Tabelle 1: Zusammenstellung der Feststellungen und Empfehlungen der gpaNRW zur überörtlichen Prüfung 2021 - Informationstechnik

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
Inhalte, Ziele und Methodik					
F1	Die IT-Steuerung des RVR ist nicht geeignet, um die Potenziale des gewählten IT-Betriebsmodell bestmöglich auszuschöpfen.	185	E1	Um der operativen IT mehr Orientierung zu geben, sollte der RVR seine strategische Ausrichtung formalisieren. Zudem sollte der RVR die für eine effektive Steuerung notwendige Datengrundlage schaffen.	186
F2	Die IT-Kosten des RVR sind hoch.	186			
F3	Die Verantwortung für die digitale Transformation ist beim RVR eindeutig verortet. Die Effizienz der digitalen Transformation ist durch eine fehlende Formalisierung gefährdet.	196	E3	Der RVR sollte seine digitale Transformation durch eine vollumfassende Strategie absichern. Diese kann er auf seine gelebten Strukturen und über Einzelprojekte gesetzten Rahmenbedingungen aufbauen. In diesem Zusammenhang sollte er in einer „Roadmap“ festlegen, welche Projekte in welchem Zeitrahmen durchzuführen sind, um die strategischen Ziele zu erreichen. Sie ist damit auch die Grundlage, um den Personalbedarf für die nächsten Jahre verlässlich bestimmen zu können.	197
F4	Der RVR hat die rechtlichen Anforderungen an den elektronischen Zugang zur Verwaltung nicht umgesetzt. Der Workflow zur elektronischen Rechnung wird der Intention des Gesetzgebers noch nicht gerecht.	197	E4	Der RVR sollte einen elektronischen Zugang nach den Vorschriften des EGovG eröffnen. Darüber hinaus sollte er prüfen, wie er elektronische Rechnungen medienbruchfrei verarbeiten kann.	198
F5	Der RVR hat einen Rechnungsbearbeitungsprozess etabliert, der teilweise technisch unterstützt wird. Die Effizienz dieses Prozesses kann allerdings noch gesteigert werden.	199	E5	Die gpaNRW bestärkt den RVR darin, seinen Prozess zur Rechnungsbearbeitung zeitnah weiter zu digitalisieren. Besonderes Potenzial liegt dabei in der OCR-Erkennung sowie im frühzeitigen und zentralen Scannen der eingehenden Papierrechnungen.	201
F6	Der RVR hat bereits über die rechtlichen Anforderungen hinaus die Initiative ergriffen, ist dabei aber noch nicht weit vorangeschritten.	201			
F7	Das Prozessmanagement des RVR befindet sich noch im Aufbau. Es wird den Anforderungen der digitalen Transformation derzeit noch nicht gerecht.	202	E7	Der RVR sollte seine Bestrebungen zum Aufbau eines systematischen Prozessmanagements fortführen. Er sollte die Ziele ihrer Prozessaufnahmen verbindlich beschreiben. Auf Basis von strategischen Vorgaben	204

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
				sollte er die Verwaltungsprozesse strukturieren und für ihre Analyse priorisieren.	
F8	Der RVR betreibt für seinen Bedarf an IT-Services eigene IT-Strukturen. Zur Sicherstellung der Betriebsbereitschaft der Informationstechnik hat der Verband grundlegende technische Sicherheitsvorkehrungen getroffen, die im Detail aber Handlungsbedarfe aufzeigen. Gerade aber auch in konzeptioneller Hinsicht besteht großes Optimierungspotenzial, insbesondere beim Sicherheits- und Notfallmanagement.	205	E8	Der RVR sollte den bereits durch die Erstellung einer Sicherheitsleitlinie initiierten Sicherheitsprozess mit Priorität fortsetzen und ein IT-Notfallkonzept sowie ein aus der IT-Sicherheitsleitlinie abgeleitetes Sicherheitskonzept erarbeiten. Zudem sollte er die Mitarbeiter systematisch und regelmäßig in die Sicherheitsmaßnahmen mit einbeziehen.	207
F9	Der RVR hat einen Großteil der geprüften Aspekte der DSGVO umgesetzt. Allerdings wurde die Dienstanweisung zum Datenschutz noch nicht an die neuen Regelungen angepasst. Ebenfalls fehlt ein formelles Verfahren zur Umsetzung der Datenschutz-Folgenabschätzung.	208	E9	Der RVR sollte kurzfristig eine neue Dienstanweisung zum Datenschutz abstimmen und in Kraft treten lassen. Dabei ist es sinnvoll, die Aufgaben der DSB in Bezug auf das Verarbeitungsverzeichnis sowie die das Verfahren zur Umsetzung der DSFA zu berücksichtigen.	209
F10	Die Rahmenbedingungen für die örtliche Rechnungsprüfung des RVR lassen keine hinreichende Prüfung der IT zu. Auch die übrigen Prüfhandlungen könnten durch gezielte IT-Unterstützung effizienter erfolgen.	210	E10	Der RVR sollte die Handlungsfähigkeit ihrer örtlichen IT-Prüfung durch zusätzliche Stellenanteile und fachspezifische Fortbildungen herstellen. Zudem sollte sie bei der digitalen Transformation ihrer Verwaltung berücksichtigen, dass prüfungsrelevante Datensätze für die örtliche Rechnungsprüfung digital verfügbar sind und perspektivisch über adäquate Fachverfahren ausgewertet werden können.	212

6. Bauen

6.1 Managementübersicht

Die wesentlichen Ergebnisse der überörtlichen Prüfung des Regionalverbandes Ruhr im Prüfgebiet Bauen stellt die gpaNRW nachfolgend zusammenfassend dar.

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

Wir gehen davon aus, dass die Corona-Pandemie Auswirkungen auf die kommunalen Vergabeverfahren haben wird. Art und Umfang dieser Auswirkungen sind derzeit noch unklar. Zum Zeitpunkt unserer Prüfung konnten wir diese daher noch nicht in die Bewertung des Vergabewesens einbeziehen.

Die Bauaktivitäten des Regionalverbandes Ruhr sind geprägt durch Bauinvestitionsplanungen der Verbandskommunen in Abstimmung mit dem RVR. Diese frühzeitige Projektentwicklungsphase auf kommunaler Ebene kann als Grundlage eines Bauinvestitionscontrollings gewertet werden. Damit die Entwicklungs- und Planungsziele geplanter Bauinvestitionen durch den RVR bestmöglich erreicht werden können, sollte der RVR ein referatsübergreifendes Verfahren zur Begleitung und Steuerung von kostenintensiven und umfangreichen Bauinvestitionen einführen.

Das Vergabewesen des RVR bietet an zentraler Stelle Optimierungspotenzial. So sollte der RVR alle zusammenhängenden Aufgaben bündeln und die bestehende Submissionsstelle zu einer „Zentrale Vergabestelle“ entwickeln. Die bestehenden Regelungen sollten um die konkrete Einbindung einer Zentralen Vergabestelle sowie der Rechnungsprüfung ergänzt werden.

Im Bereich der Korruptionsprävention ist der RVR bereits gut aufgestellt. Allerdings sollten auch hier alle bestehenden Regelungen, wie auch im Bereich Sponsoring, in einer Dienstanweisung zusammengefasst werden und die Korruptionsprävention mit einer aktualisierten Schwachstellenanalyse zusätzlich abgesichert werden.

Beim Nachtragswesen weichen Auftrags- und Abrechnungssummen nicht auffällig voneinander ab. In Einzelfällen kommt es jedoch zu hohen Differenzen. Dieser Sachlage sollte der RVR mit einem organisierten Nachtragsmanagement begegnen. Die Maßnahmenbetrachtung zeigt einen sehr guten Standard in der Aktenführung und Dokumentation der Maßnahmen. Empfehlungen im Zusammenhang mit der Akteneinsicht beziehen sich im Wesentlichen auf die Organisation des Vergabeverfahrens.

6.2 Inhalte, Ziele und Methodik

Das Prüfgebiet Bauen umfasst die Handlungsfelder

- Bauinvestitionscontrolling,
- Organisation des Vergabewesens,
- Allgemeine Korruptionsprävention,
- Sponsoring,
- Nachtragswesen sowie
- Maßnahmenbetrachtung von Bauleistungen.

Im Prüfgebiet Bauen stehen der Schutz des Regionalverbandes Ruhr vor finanziellen Schäden, die Rechtmäßigkeit der Verfahren, eine optimale Organisation und Steuerung der Abläufe sowie der Schutz der Beschäftigten im Vordergrund.

Ziel dieser Prüfung ist, Handlungsmöglichkeiten bei der Organisation und Durchführung von Vergabeverfahren bei dem Regionalverband Ruhr aufzuzeigen. Dabei geht es insbesondere um eine rechtssichere und wirtschaftliche Durchführung sowie die Vermeidung von Korruption. Aufgrund der engen inhaltlichen Verflechtungen bezieht dies auch das Sponsoring und das Bauinvestitionscontrolling mit ein.

In der Maßnahmenbetrachtung untersucht die gpaNRW die Durchführung einzelner Vergaben von Bauleistungen. Die ausgewählten Vergabeverfahren prüfen wir stichprobenweise. Dazu haben wir wesentliche Meilensteine festgelegt, welche die Verwaltung für eine rechtskonforme Vergabe einzuhalten haben. Wir beschränken uns dabei auf rechtliche und formelle Fragestellungen. Eine bautechnische Prüfung der Vergabemaßnahmen ist damit nicht verbunden. Insofern kann die Maßnahmenprüfung kein Testat der Vergabe von Bauleistungen für den RVR liefern.

In der Prüfung berücksichtigt die gpaNRW auch die Erkenntnisse der örtlichen Rechnungsprüfung. Gemäß § 104 Abs. 1 Nr. 5 Gemeindeordnung für das Land Nordrhein-Westfalen (GO NRW) gehört die Prüfung von Vergaben zu deren Aufgaben.

6.3 Bauinvestitionscontrolling

Investitionen im Baubereich machen einen beträchtlichen Teil öffentlicher Ausgaben aus. Dank guter konjunktureller Rahmenbedingungen und aufgrund zahlreicher Förderprogramme können öffentliche Verwaltungen vermehrt investive Baumaßnahmen durchführen. Oberste Prämisse

sollte dabei eine sparsame und wirtschaftliche Haushaltsführung sein. Die Vergabeordnung des Regionalverbandes geht in § 3 Grundsätze auf diese Forderung bereits ein.

Ein systematisches Bauinvestitionscontrolling (BIC) trägt dazu bei, dieses Gebot der Kommunalverfassung in die Praxis umzusetzen. Zudem steigert eine damit verbundene Einhaltung von Kosten- und Projektlaufzeitplanungen die Glaubwürdigkeit der Verwaltung. Der Regionalverband Ruhr ist in zahlreichen Bereichen für die Metropole Ruhr als Projektträger tätig, z. B. in der Planung und im Ausbau des regionalen Radwegenetzes. So beziehen sich die weiteren Ausführungen beispielhaft auf die Organisation und Vorbereitung von Projekten mit Mobilitätsbezug, die u. a. in einem städteübergreifenden Kontext zu sehen sind.

→ **Feststellung**

Der RVR hat kein zentrales Gremium, das für die referatsübergreifende Planung und Steuerung von Baumaßnahmen zuständig ist. Eine Dienstanweisung für ein Bauinvestitionscontrolling besteht nicht.

- Der RVR ist als Partner und Dienstleister für seine Mitgliedskörperschaften tätig. Bauprojekte mit z. B. Mobilitätsbezug werden in Abstimmung mit den regionalen Akteuren sowie unter Beteiligung der Öffentlichkeit und von Interessensvertretern geplant. Grundzüge eines BIC sind somit vorhanden.

Für eine sparsame und wirtschaftliche Haushaltsführung sollte ein Gemeindeverband ein Bauinvestitionscontrolling implementiert haben. Dabei sollte er das BIC zentral organisieren und Verantwortlichkeiten sowie Aufgaben in einer Dienstanweisung regeln.

Das Bauinvestitionscontrolling ist ein Steuerungsinstrument für eine einzelne Kommune oder einen Gemeindeverband, welches mit verschiedenen Aufgaben in unterschiedlichen Stellen innerhalb der Verwaltung verankert ist. Nach dem Verständnis der gpaNRW liegt ein wichtiges Steuerungspotenzial mit deutlichen finanziellen Auswirkungen und damit auch Einsparmöglichkeiten bei einer qualifizierten Bedarfsplanung weit im Vorfeld der Umsetzung einer (Bau-)Maßnahme. So muss jeder nennenswerten Bauinvestition am Anfang des Projektes eine Definition vorausgehen, was geplant und gebaut werden soll. Die wesentlichen Ziele und Bedingungen werden durch den Bauherrn oder den Gemeindeverband vorgegeben. Um diese Vorgabe zu erreichen ist in der Regel eine ressortübergreifende Entscheidungsfindung im Vorfeld notwendig.

Bereits im Rahmen der Bedarfsermittlung und -feststellung müssen entscheidende Fragestellungen hinsichtlich Notwendigkeit, Umfang, zeitlicher Dringlichkeit und strategischer Ausrichtung eines Bauvorhabens, auch im Hinblick auf demographische Überlegungen, gestellt und beantwortet werden.

Insbesondere im Bereich der frühen Planungsphase ergeben sich gute Möglichkeiten, steuernd auf ein Bauvorhaben und die damit letztlich verbundenen Kosten, einzugreifen. Mit weiterer Fortschreitung der Planungsphase und erst Recht bei beginnender Bauphase werden diese Möglichkeiten der Einflussnahme immer geringer, bis ein Bauvorhaben am Ende ein „Selbstläufer“ wird, bei dem kaum Einfluss auf die Kostenseite genommen werden kann.

Der **RVR** führt vor entsprechenden Investitionsentscheidung u. a. im Bereich der Mobilität eine umfangreiche und systematische Bedarfsfeststellung und –planung durch. Hierzu findet zunächst eine Abstimmung innerhalb der Verbandskommunen und deren jeweiligen Fachabteilungen, dem Regionalverband Ruhr sowie Vertretern öffentlicher Interessensverbänden statt. Über

den Beschluss der Verbandsversammlung wird der Regionalverband mit der Durchführung von Projekten beauftragt. Innerhalb des RVR werden die zuständigen Fachreferate zur Umsetzung der vorgegebenen Bedarfsermittlung eingesetzt. Die Fachreferate erarbeiten dann die Grundlage für die Budgetermittlung, Haushaltsmittelanmeldung und weitere Planungen.

In Abhängigkeit von Umfang und Art der baulichen Maßnahme bindet der RVR externe Ingenieurbüros ein. In Zusammenarbeit mit diesen werden eine Kostenschätzung sowie ein Leistungsverzeichnis erstellt. Bei Fördermaßnahmen ist eine enge Abstimmung zwischen Fördermittelgeber und Fördermittelnnehmer gewährleistet.

Entscheidend für die frühe Planungsphase sind u. a. auch im Regionalverband einheitlich festgelegte Planungsparameter z. B. einheitliche Ausbaustandards, die wiederum auch zu einheitlichen Pflegestandards führen sollten. Inwieweit einheitliche Ausbaustandards beschrieben und definiert werden, ist dem RVR und seinen Mitgliedern überlassen. Es kann jedoch davon ausgegangen werden, dass die Bau-Planung von überregionalen Bauvorhaben die größtmögliche Effizienz erfährt, je genauer und detaillierter die Ausbaustandards festgelegt werden.

➔ **Empfehlung**

Der RVR sollte darauf hinwirken, dass die am RVR beteiligten Verbandskommunen als Grundlage für ein Bauinvestitionscontrolling einheitliche Planungs- und Ausbaustandards bei Baumaßnahmen festlegen.

Beispielhaft für eine umfangreiche Bedarfsplanung ist die mit Politik, Verwaltung und Öffentlichkeit abgestimmte Radwegenetzplanung für den Alltags- und Freizeitbedarf im Ruhrgebiet.

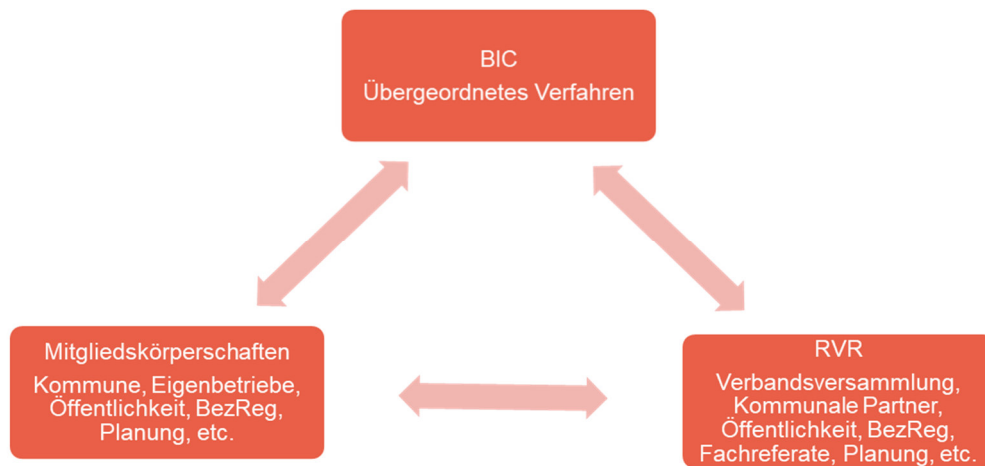
Insofern kann bei regionalen und überregionalen Projekten, wie die der Radmobilität, unter kommunaler Beteiligung von qualifizierten und fachübergreifenden Bedarfsentscheidungen ausgegangen werden. Durch diese Vorgehensweise sind Grundzüge eines Bauinvestitionscontrollings vorhanden.

Eine zentrale Stelle oder Organisationseinheit, die die Umsetzung der Bedarfsplanung steuert und bewertet, ist im Regionalverband allerdings nicht vorhanden.

Während der Durchführung von Baumaßnahmen wird in der Regel eine Kostenverfolgung erstellt. Diese bildet die Grundlage für ein Kostencontrolling. Ziel ist es, die Kostenentwicklung regelmäßig zu überprüfen und bei Bedarf möglichst frühzeitig steuernd eingreifen zu können.

Die entsprechenden Vorgaben für ein strukturiertes Bauinvestitionscontrolling sind im Regionalverband nicht schriftlich festgelegt.

Die nachfolgende Grafik stellt die mit einem BIC-Verfahren verbundene Beziehung zwischen übergeordnetem Verfahren und den beteiligten Akteuren einer z. B. umfangreichen Baumaßnahme dar. Ziel sollte es sein, nach einer abgeschlossenen Bedarfsplanung den Projektumfang möglichst genau festgelegt zu haben und die Hemmschwelle für nachträgliche Änderungen zu erhöhen. Änderungen und Anpassungen der Projektplanung können u. a. durch fortlaufende Gespräche zwischen den Mitgliedskörperschaften und dem RVR, den Fachreferaten untereinander oder bedingt durch nachträgliche Anforderungen aus dem politischen Raum verursacht werden. Die Änderungen können einen stetigen Nachsteuerungsbedarf und Kostensteigerungen zur Folge haben.



Der RVR betreut für die Metropole Ruhr zahlreiche Baumaßnahmen mit ganz unterschiedlichem Umfang. Nicht bei allen Maßnahmen ist aus Sicht der gpaNRW grundsätzlich ein durchgängiges BIC für alle investiven Maßnahmen erforderlich. Der RVR sollte aber zumindest bei finanziell größeren, komplexeren oder bedeutsamen Maßnahmen mit überregionaler Bedeutung ein koordiniertes BIC durchführen.

Dazu sollten zumindest Regelungen darüber getroffen werden,

- welche Stelle für das BIC verantwortlich ist,
- welche Berichtspflichten bestehen (Wer berichtet wann an wen?),
- wie das Entscheidungsgremium besetzt ist,
- welche Aufgaben, die für das BIC zuständige Stelle hat,
- welche Zuständigkeiten für die Planung und die Projektführung in den einzelnen Phasen bestehen,
- wann und wie ggf. Externe (Ingenieure, Kostenplaner/-innen, Projektsteuerer/Projektsteuerinnen etc.) hinzugezogen werden.

Die Aufgaben einer zentralen Stelle für das BIC sind insbesondere:

- die Begleitung der Planung, Finanzierung und Durchführung,
- die Koordination der unterschiedlichen Interessen der Projektbeteiligten sowie
- die Sicherstellung einheitlicher Projektziele hinsichtlich Qualitäten, Kosten und Terminen.

Zur Erfüllung der beschriebenen Anforderungen ist es entscheidend, dass alle Informationen an einer Stelle zusammengeführt werden. Wichtig ist, dass die mit dem BIC betraute Stelle nicht in

Konkurrenz zur jeweils federführenden Stelle steht. Des Weiteren sollten Personen keine Doppelfunktion erhalten. Sie sollten nicht einerseits führende Aufgaben im Bauprojekt haben und andererseits im BIC selbst steuernd tätig werden. Hierdurch soll eine Interessenskollision verhindert werden.

➔ **Empfehlung**

Der RVR sollte sich Regelungen für ein Bauinvestitionscontrolling geben und diese in einer Dienstanweisung festschreiben. Hier könnte berücksichtigt werden, dass diese formale Vorgehensweise erst bei Bauinvestitionen ab einer bestimmten Höhe vorgesehen wird. Ziel sollte es sein, die Projektvorbereitung und den Projektablauf in einer zentralen Stelle zu steuern und zu überwachen.

6.4 Organisation des Vergabewesens und allgemeine Korruptionsprävention

Das Vergabewesen ist einer der korruptionsanfälligsten Tätigkeitsbereiche öffentlichen Verwaltungshandelns. Korruption beeinträchtigt das Vertrauen der Bürgerinnen und Bürger in die Unabhängigkeit, Unbestechlichkeit und Handlungsfähigkeit einer Verwaltung. Es handelt sich dabei um ein Vergehen, das dem öffentlichen Dienst im Ansehen und finanziell den größten Schaden zufügt. Deshalb sind Korruptionsprävention und Korruptionsbekämpfung für jede öffentliche Einrichtung unverzichtbar.

Der Organisation des Vergabewesens kommt in diesem Zusammenhang eine große Bedeutung zu. Die Festlegung der Verantwortlichkeiten und der Verfahrensabläufe sollte eine rechtskonforme Durchführung der Vergaben gewährleisten. Dadurch wird auch die Korruptionsprävention wirkungsvoll unterstützt.

6.4.1 Organisation des Vergabewesens

➔ **Feststellung**

Der RVR verfügt über keine Zentrale Vergabestelle (ZVS) mit entsprechendem Aufgabenschnitt. Es besteht eine Submissionsstelle, die Teilaufgaben der Vergabe erledigt.

- ➔ Das Referat Rechnungsprüfung sowie das Referat Recht sind bei den Vergabeverfahren des RVR eingebunden und leisten damit einen Beitrag zur Rechts- und Verfahrenssicherheit.

Das Vergabewesen sollte so organisiert sein, dass es die Einhaltung der rechtlichen Rahmenbedingungen und die Korruptionsbekämpfung unterstützt. Dazu sollte ein Gemeindeverband eine Organisation schaffen, die die Rechtmäßigkeit von Vergaben sowie eine Bündelung von vergaberechtlichem Fachwissen sicherstellt.

Ein Gemeindeverband sollte Zuständigkeiten und Verfahrensabläufe in einer Dienstanweisung verbindlich festlegen. Wesentliche Bedeutung haben dabei Regelungen zu den folgenden Sachverhalten:

- Wertgrenzen für die Wahl der Verfahrensart,

- *Aufgaben und Zuständigkeiten der zentralen Vergabestelle und der Bedarfsstellen,*
- *Zuständigkeit für die Erstellung und den Inhalt der Vergabeunterlagen,*
- *Bekanntmachungen,*
- *Anforderung und Einreichung von Teilnahmeanträgen und Angeboten,*
- *Durchführung der Submission sowie*
- *Verfahren bei Auftragsänderungen und Nachträgen.*

Darüber hinaus sollte ein Gemeindeverband eine zentrale Vergabestelle einrichten. Dies führt dazu, dass eine einheitliche, standardisierte Anwendung des Vergaberechts in allen Bereichen des Verbandes sichergestellt wird. Dabei kommt es auf eine strikte Trennung von der Auftragsvergabe und der Auftragsabwicklung von Lieferungen und Leistungen an. Dies beugt Korruption vor, weil ein direkter Kontakt zwischen den Bedarfsstellen und den Interessenten bzw. Bietern während des Vergabeverfahrens unterbunden wird.

Gemäß § 104 Abs. 1 Nr. 5 Gemeindeordnung für das Land Nordrhein-Westfalen (GO NRW) obliegt der örtlichen Rechnungsprüfung die Prüfung von Vergaben. Eine Kommune bzw. ein Kommunalverband sollte daher die örtliche Rechnungsprüfung bereits frühzeitig in das Vergabeverfahren einbinden.

Der **RVR** hat mit Datum vom 21.04.2021 für sich und seine eigenbetriebsähnliche Einrichtung eine Vergabeordnung erlassen. Diese regelt das Verfahren und die Zuständigkeit für die Vergabe von Bau-, Dienst-, Liefer- und freiberuflichen und sonstigen Dienstleistungen.

Die Dienstanweisung beinhaltet u.a. Regelungen zu Grundsätzen, Form und Zuständigkeiten, dem internen Verfahrensablauf, den Wertgrenzen, den Verfahrensarten und zur Prüfung von Teilnahmeanträgen und Angeboten. Teilweise wird der Regelungsbezug durch Verweis auf die bestehende Rechtsgrundlage in der jeweils gültigen Fassung hergestellt.

Die Beteiligung der Rechnungsprüfung ist in der Vergabeordnung nicht geregelt. Das Referat Rechnungsprüfung führt Prüfungen von Vergaben gemäß § 104 Abs. 1 Nr. 5 GO NRW nach pflichtgemäßem Ermessen durch.

→ **Empfehlung**

Die Beteiligung des Referats Rechnungsprüfung am Vergabeverfahren sollte in der Vergabeordnung festgelegt werden.

Die Beteiligung der Rechnungsprüfung kann in Abhängigkeit von Wertgrenzen bereits frühzeitig vor der Vergabe von Aufträgen stattfinden, zum Beispiel in Form von Beratung bei der Erstellung von Leistungsbeschreibungen.

Der RVR hat im Referat Recht eine Submissionsstelle eingerichtet. Die Submissionsstelle fungiert gleichzeitig als Vergabestelle.

Das Vergabeverfahren wird von der jeweiligen Organisationseinheit (Fachreferat), in der ein Bedarf entstanden ist, vorbereitet. Dem Fachreferat obliegt weiterhin die fachliche Bearbeitung einer Vergabe. Hierzu zählt insbesondere:

- die Festlegung des Beschaffungsbedarfes,
- die Kostenschätzung,
- das Erstellen von Leistungsverzeichnissen,
- die Beantwortung fachlicher Fragen gegenüber der Vergabestelle,
- das Festlegen von Kriterien zur Bewertung der Eignung und der Angebote,
- die fachliche Eignungs- und Angebotswertung,
- die rechnerische, technische und wirtschaftliche Prüfung der Angebote / rechnerische Korrektur sowie
- die Erstellung des Vergabevorschlags.

Die Submissionsstelle übernimmt die Abwicklung des Verfahrens und die Kommunikation mit den Bewerbern/Bietern inkl. Zuschlagserteilung bei Liefer-, Dienst- und Bauleistungen sowie bei freiberuflichen Leistungen außer bei Direktaufträgen.

Das jeweilige Fachreferat führt Direktaufträge durch. Eine Leistung, die wertmäßig als Direktauftrag vergeben werden dürfte, kann entweder auf Anregung des betroffenen Fachreferates oder auf Empfehlung des Referat Rechnungsprüfung durch die Submissionsstelle bzw. Vergabestelle abgewickelt werden.

➔ **Empfehlung**

Der RVR sollte die Submissionsstelle zur Zentralen Vergabestelle (ZVS) ausbauen. Vergabeverfahren sollten vollumfänglich durch die Zentrale Vergabestelle organisiert und gesteuert werden.

Gerade die aktuellen Entwicklungen im Bausektor, wie z. B. die Kostenexplosion verschiedener Baumaterialien oder die Unterbrechung von Lieferketten führen derzeit zu hohen Unsicherheiten bei prognostizierten Kosten- und Bauzeitenplanungen. Insofern sollte die Einrichtung einer zentralen Vergabestelle dazu führen, dass eine einheitliche, standardisierte Anwendung des Vergaberechts in allen Bereichen des RVR sichergestellt wird sowie eine einheitliche und rechtssichere Vertragsgestaltung Anwendung findet.

Die Aussage in der allgemeinen Dienstanweisung des RVR unter Nummer 8.8 (b) „Die inhaltliche Gestaltung und der finale Abschluss von Verträgen liegen in der Verantwortung des jeweiligen Fachreferates“ sollte mit Einrichtung einer ZVS angepasst werden.

In einer ZVS wird die Bündelung von vergaberechtlichem Fachwissen sichergestellt. Bestimmte Aufgaben, die zurzeit von der örtlichen Rechnungsprüfung oder den Bedarfsstellen durchgeführt werden, sollten von der Vergabestelle übernommen werden. Hier sind insbesondere folgende Aufgaben zu nennen:

- Zusammenstellung der Ausschreibungsunterlagen,
- je nach Verfahren Auswahl der zur Angebotsabgabe aufgeforderten Bieter,
- formelle und rechnerische Prüfung der Angebote,

- Aufforderung an die Fachreferate zur technischen und wirtschaftlichen Prüfung der Angebote,
- Zusammenstellung des Vergabevorschlages,
- Treffen der Vergabeentscheidung,
- Fertigung des Auftragsschreibens,
- Information/ Unterrichtung der ausgeschlossenen und unterlegenen Bieter,
- Erstellung der Anfrage bei der Informationsstelle für Vergabeausschlüsse gem. § 8 KorruptionsbG,
- Auskunft aus dem Gewerbezentralregister,
- Abwicklung der gesamten Bieterkommunikation (so wäre die komplette Kommunikation auch in der Software „Cosinex“ abgebildet),
- Bekanntmachungen/Veröffentlichungen (z.B. Nachdokumentation).

Die Vergabeordnung des RVR enthält keine Regelungen zu Nachträgen und Änderungen während der Abwicklung der vergebenen Aufträge. Die Fachreferate dokumentieren zwar die sachliche Begründung sowie die preisliche und fachtechnische Prüfung von z.B. Nachträgen. Die Vergabestelle oder das Referat Rechnungsprüfung sind dabei nicht regelmäßig eingebunden.

➔ **Empfehlung**

Der RVR sollte bei Auftrags- bzw. Vertragsänderungen sowie Nachträgen eine Beteiligung der Zentralen Vergabestelle vorschreiben. Dies kann der RVR auf Änderungen ab einer bestimmten Höhe oder prozentualer Abweichung vom Auftragswert begrenzen.

Weitere Ausführungen zu Nachträgen macht die gpaNRW im Kapitel 5.6 Nachtragswesen.

6.4.2 Allgemeine Korruptionsprävention

➔ **Feststellung**

Die Vorgaben des KorruptionsbG werden durch den RVR im Wesentlichen erfüllt. Mit einer aktuellen Schwachstellenanalyse und regelmäßigen Schulungen kann der RVR die Korruptionsprävention noch verbessern.

Ziel eines Gemeindeverbandes muss es sein, nicht nur aufgetretene Korruptionsfälle konsequent zu verfolgen, sondern mit Hilfe vorbeugender Maßnahmen der Korruption nachhaltig entgegenzuwirken.

Korruption kommt in vielen unterschiedlichen Variationen und Ausprägungen vor. Ein Gemeindeverband sollte die unterschiedlichen Varianten und Ausprägungen von Korruption bereits präventiv vermeiden. Hierzu sollte er eine Dienstanweisung zur Korruptionsprävention erlassen.

Dabei sind insbesondere die Regelungen des KorruptionsbG⁵⁰ zur Herstellung von Transparenz und zur Vorbeugung zu berücksichtigen. Darüber hinaus sollten Festlegungen getroffen sein zu

- der Veröffentlichungspflicht von Mitgliedern in den Organen und Ausschüssen der Verwaltung,*
- der Anzeigepflicht von Nebentätigkeiten,*
- der Anzeigepflicht nach Beendigung des Beschäftigungsverhältnisses,*
- der Festlegung von korruptionsgefährdeten Bereichen und der Bestimmung von vorbeugenden Maßnahmen,*
- dem Vieraugenprinzip sowie*
- der Umsetzung des Rotationsgebotes von Beschäftigten in besonders korruptionsgefährdeten Bereichen.*

Zudem sollte ein Gemeindeverband gemäß § 19 Abs. 2 Satz 1 KorruptionsbG eine Schwachstellenanalyse unter Einbeziehung der Bediensteten durchführen. Diese sollte er regelmäßig fortschreiben und die Beschäftigten ggf. auch durch Weiterbildungen für dieses Themenfeld sensibilisieren.

Mit einer Schwachstellenanalyse sollten insbesondere folgende Fragestellungen beantwortet werden:

- In welchen Bereichen besteht Korruptionsgefahr?*
- Sind in der eigenen Verwaltung in der jüngeren Vergangenheit Verdachtsfälle auf Korruption bekannt geworden? Wenn ja, in welchen Bereichen?*
- Sind ggf. aus anderen Mitglieds Körperschaften Korruptionsfälle in der jüngeren Vergangenheit bekannt geworden?*
- Welche Sicherungsmaßnahmen sind bereits ergriffen worden (z.B. Vier- oder Mehr-Augen-Prinzip, Fortbildung, Berichtspflichten, Job Rotation)?*
- Haben sich die bereits vorhandenen Sicherungsmaßnahmen bewährt?*
- Existieren Einfallstore für Korruption, wie z.B. Wissensmonopole („Flaschenhals“-Stellen), nicht oder nur schwer nachprüfbar Vorgänge oder Bereiche, die über einen längeren Zeitraum nicht geprüft wurden?*

Der **RVR** stellt seinen Mitarbeitenden im Intranet Informationen zur Korruptionsprävention zur Verfügung. Unter anderem ein durch die Anti-Korruptionsbeauftragten des RVR erstelltes Merkblatt „Korruption“. Darin werden zahlreiche Hinweise zur Erläuterung des Themas Korruption gegeben und Möglichkeiten zum Umgang im Verdachtsfall aufgezeigt. Weitere Informationsschriften wie die Broschüre „Korruptionsprävention“, herausgegeben durch das Ministerium des

⁵⁰ Gesetz zur Verbesserung der Korruptionsbekämpfung und zur Errichtung und Führung eines Vergaberegisters in Nordrhein-Westfalen (Korruptionsbekämpfungsgesetz - KorruptionsbG)

Innern des Landes NRW mit Stand von Dezember 2018 sowie der Gesetzestext zum KorruptionsbG NRW, liegen dort zur Einsichtnahme bereit. Darüber hinaus werden Verhaltensregeln beim Angebot von Belohnungen und Geschenken für Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des RVR bereitgestellt.

- ➔ Der RVR hat eine direkte Dienstanweisung über die Verhütung und Bekämpfung von Korruption nicht beschlossen.

➔ **Empfehlung**

Der RVR sollte die bereitgestellten Informationen und Regelungen zur Korruptionsprävention einschließlich der Vorgaben des KorruptionsbG NRW in einer Dienstanweisung zusammenfassen.

Der **RVR** hat in der Vergangenheit in Teilbereichen eine Schwachstellenanalyse durchgeführt. Bei einer Befragung sollten alle Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter befragt werden. Hierdurch haben die Bediensteten die Möglichkeit, sich aktiv durch die Abgabe von Vorschlägen oder durch Stellungnahmen zur bisherigen Korruptionsprävention einzubringen. So werden nicht nur neue Erkenntnisse über mögliche Schwachstellen bekannt, sondern den Bediensteten wird das Gefühl vermittelt, sich aktiv einbringen zu können, so dass ein pauschaler Korruptionsverdacht vermieden wird.

➔ **Empfehlung**

Der RVR sollte mittels einer Schwachstellenanalyse die besonders korruptionsgefährdeten Arbeitsgebiete feststellen und diese Analyse in regelmäßigen Abständen wiederholen. Dabei sollten auch die Bediensteten eingebunden werden.

Zudem sollte der RVR die Bediensteten für das Thema Korruptionsprävention immer wieder sensibilisieren. Sehr gut geeignet sind hierfür regelmäßige Weiterbildungen und Schulungen zu diesem Thema.

➔ **Empfehlung**

Der RVR sollte seine Beschäftigten regelmäßig durch Schulungen und Fortbildung für das Thema Korruptionsprävention sensibilisieren.

6.5 Sponsoring

Sponsoringleistungen haben unmittelbare Auswirkungen auf das Ansehen jeder Verwaltung. Dies gilt insbesondere für die öffentliche Wahrnehmung der Unabhängigkeit und Neutralität der Verwaltung. Die Gewährung von Sponsoring Leistungen darf niemals Einfluss auf Verwaltungsentscheidungen, insbesondere Vergabeentscheidungen haben. Die Einrichtungen sind verpflichtet, Angebote von Sponsoring Leistungen neutral und unabhängig zu bewerten.

- ➔ In der Dienstanweisung für den Umgang mit steuerrechtsrelevanten Sachverhalten hat der RVR Prozessregelungen zu Sponsoring getroffen. Die Regelungen werden ergänzt durch einen Mustervertrag zum Sponsoring.

Ein Gemeindeverband sollte verbindliche Rahmenbedingungen für das Sponsoring festlegen. Diese sollten in einer Dienstanweisung geregelt werden. Nimmt eine Verwaltung Sponsoringleistungen an, sollten sie und der Sponsoringgeber Art und Umfang in einem Sponsoringvertrag schriftlich regeln. Zu regeln sind vor allem die zeitliche Befristung der Laufzeit des Sponsorings, eine Übertragung eventuell entstehender Nebenkosten auf den Sponsor und eine Begrenzung von Haftungsrisiken. Zudem sollte die Verwaltung den entsprechenden Gremien über die erhaltenen Sponsoringleistungen jährlich berichten.

Der **RVR** hat in seiner Dienstanweisung für den Umgang mit steuerrechtsrelevanten Sachverhalten Regelungen zum Sponsoring getroffen. Allerdings handelt es sich hierbei eher um eine Prozessdarstellung mit Benennung der Zuständigkeiten und der jeweiligen Arbeitsschritte. Für die inhaltliche Ausgestaltung der Sponsoring-Verträge als auch den Vertragsschluss sind die jeweiligen Fachreferate bzw. Ruhr Grün zuständig. Zur Prüfung des Vorgangs müssen das Referat 13 Recht und das Referat 6 Finanzmanagement eingebunden werden. Die Anlage 01.01 ist als Muster für einen Sponsoring-Vertrag vorformuliert und soll durch die Gesponserten und die/den Sponsorin/Sponsor unter Berücksichtigung des Einzelfalls angepasst werden. Ziel sollte es aber sein, dass das gesamte Themenfeld „Sponsoring“ verbindlich und detailliert geregelt ist. Hierzu gehören verbindliche Regelungen zu folgenden Punkten:

- Wer entscheidet grundsätzlich über die Annahme/ Ablehnung von Sponsor-Angeboten?
- Wer darf Sponsor werden?
- Was darf gesponsert werden?
- Wie hoch darf eine Sponsorenleistung sein?
- Welche Gegenleistungen darf und möchte der RVR erbringen?
- Wer trägt entstehende Kosten und (Haftungs-)Risiken, die (ggf. später) durch Sponsoring entstehen können?
- Steuerliche und haushaltsrechtliche Bewertung von Sponsoring.
- Grundsätzliche Fixierung in Form von zeitlich befristeten Verträgen.
- Veröffentlichung von Sponsoring-Fällen im Rahmen einer Berichtspflicht.

In dem bestehenden Vertragsmuster sind u. a. mögliche Regelungen zur Leistungsdefinition, Gewährleistung und Haftung oder aber auch Vertragsdauer, Kündigung und Ausfall benannt. Eine konkrete Vorgabe bzw. Definition der zuvor genannten Fragestellungen ist jedoch zusammenfassend nicht gegeben.

→ **Empfehlung**

Der RVR sollte die vorhandene Dienstanweisung zum Thema Sponsoring erweitern, sodass verbindlich alle Fragestellungen rund um das Sponsoring geregelt sind. Darüber hinaus sollte ein jährlicher Bericht über Sponsoringleistungen zur Verfügung gestellt werden.

6.6 Nachtragswesen

Die Abwicklung vergebener Aufträge ist häufig von Veränderungen des ursprünglich vereinbarten Vertragsumfangs begleitet. Dies ist insbesondere bei Baumaßnahmen der Fall. Handelt es sich dabei um eine wesentliche Änderung des öffentlichen Auftrags, muss der Auftraggeber ein neues Vergabeverfahren durchführen. Häufig können die Auftragsänderungen während der Vertragslaufzeit jedoch mit einem oder mehreren Nachträgen abgewickelt werden. Allerdings ist zu berücksichtigen, dass sich der Preis der jeweiligen Nachtragsposition dabei nicht unmittelbar unter dem Einfluss einer Marktabfrage bzw. des freien Wettbewerbs ergibt. Die Verwaltung sollte daher den Umfang der Nachträge begrenzen. Dazu sollten diese systematisch und gut strukturiert bearbeitet sowie zentral ausgewertet werden.

Die dynamische Entwicklung der Corona-Pandemie wird auch Auswirkungen auf die Vergabeverfahren haben. Inwieweit sich die Abweichungen von den Auftragswerten und die Zahl der Nachträge dadurch verändern, kann derzeit noch nicht abgeschätzt werden.

Die gpaNRW untersucht im Folgenden, inwieweit Nachträge bei Vergaben des RVR vorkommen und hierbei ein Nachtragswesen zur Anwendung gelangt.

6.6.1 Abweichungen vom Auftragswert

- ➔ Der RVR hat im Betrachtungszeitraum 2018 – 2020 hohe Abweichungen bei den Auftragswerten, hauptsächlich verursacht durch die Umbauarbeiten in den bestehenden Verwaltungsgebäuden (Kronprinzenstraße 35 und 6).

Ein Gemeindeverband sollte aus wirtschaftlichen Erwägungen, aber auch aus Transparenzgründen, eine geringe Abweichung der Auftrags- von den Abrechnungssummen anstreben. Abweichungen ergeben sich häufig aus Mengenänderungen. Sind diese gering, können sie formlos über Auftragsanpassungen abgewickelt werden. Zusatzleistungen oder Mengenänderungen in größerem Umfang erfordern stattdessen eine Nachtragsvereinbarung.

Für den Vergleich der Auftrags- mit den Abrechnungssummen beschränkt sich die gpaNRW auf abgeschlossene Vergabeverfahren mit einem Auftragsvolumen von mehr als 25.000 Euro.

Der **RVR** hat für den Zeitraum von 01/2018 bis 12/2020 insgesamt 44 Maßnahmen (davon 25 Baumaßnahmen im Zusammenhang mit den Gebäudearbeiten an den Verwaltungsstandorten Kronprinzenstraße Nr. 35 und Nr. 6) mit mehr als 25.000 Euro netto abgerechnet. Insgesamt wurden Maßnahmen der Referate 11, 12 und 19 in der Datenerfassung aufgenommen. Bei den gesamten Maßnahmen stellen sich die Abweichungen von den ursprünglichen Auftragswerten wie folgt dar:

Vergleich der Auftragswerte (netto) mit den Abrechnungssummen (netto) 2018 bis 2020

	in Euro	in Prozent der Auftragswerte
Auftragswerte	3.441.865	
Abrechnungssummen	4.481.195	
Summe der Unterschreitungen	-284.387	8,3
Summe der Überschreitungen	1.053.495	30,6

Nachträge und damit Abweichungen vom ursprünglichen Auftragswert können nicht grundsätzlich vermieden werden. Allerdings kann der RVR Einfluss auf Anzahl und Umfang der erforderlichen Nachtragsleistungen nehmen. Ein wesentlicher Ansatzpunkt dafür ist die Leistungsbeschreibung mit dem Leistungsverzeichnis. Diese bilden die Grundlage für die spätere Vertragsausführung in deren Verlauf es zu Nachträgen kommen kann. Leistungsbeschreibung und –verzeichnis sollten sorgfältig und detailliert erstellt werden. Voraussetzung dafür ist eine ausreichende Bereitstellung von fachlichen und zeitlichen Ressourcen. Damit steigt die Wahrscheinlichkeit, Nachtragsaufträge begrenzen zu können.

Einen weiteren Beitrag zur Reduzierung der Nachträge kann ein zentral organisiertes, systematisches Nachtragswesen leisten. Darauf geht die gpaNRW im folgenden Kapitel ein.

6.6.2 Organisation des Nachtragswesens

→ Feststellung

In der Vergabeordnung des RVR sind keine Regelungen zum Umgang mit Nachträgen enthalten. Eine systematische Auswertung und Analyse hinsichtlich der Häufigkeit und Höhe der Nachträge sowie der Abweichungen vom Auftragswert findet nicht statt.

Ein Gemeindeverband sollte sein Vergabewesen so organisieren, dass Nachträge in einem standardisierten Verfahren rechtssicher bearbeitet und dokumentiert werden. Er sollte dazu über ein zentrales Nachtragsmanagement verfügen. Dieses sollte mindestens folgende Verfahrensweisen sicherstellen:

- *Ein Gemeindeverband erfasst und wertet Nachträge zentral aus, um gleichartige Nachtragsleistungen zu minimieren.*
- *Er bearbeitet die Nachträge mittels standardisierter Vorlagen (für Beauftragung, sachliche und preisliche Prüfung, Verhandlungsprotokolle).*
- *Vor der Beauftragung führt die Zentrale Vergabestelle eine vergaberechtliche Prüfung durch.*
- *Ein Gemeindevorstand dokumentiert die Notwendigkeit von Nachträgen und*
- *er berücksichtigt Nachtragsaufträge beim Bauinvestitionscontrolling.*

Der **RVR** hat in seiner Vergabeordnung keine direkten Regelungen zur Bearbeitung von Nachträgen getroffen. Die Vergabeordnung verweist allerdings auf die Beachtung der geltenden rechtlichen Grundlagen (u.a. VOB, UVgO) in der jeweils gültigen Fassung. Die Einbindung der Rechnungsprüfung bzw. der Vergabestelle ist nicht generell geregelt. Der RVR nutzt für die Nachtragsvereinbarungen standardisierte Vorlagen des kommunalen Vergabehandbuchs oder vergleichbare Formulare.

Innerhalb des RVR werden die Leistungsverzeichnisse von den Fachreferaten oder externen Ingenieurbüros erarbeitet als auch die Nachtragsaufträge bzw. Auftragserweiterungen bearbeitet. In der Vergabeordnung fehlen Hinweise darauf, dass grundsätzlich bei wesentlichen Änderungen von Liefer-, Dienstleistungs- bzw. Bauleistungen ein neues Vergabeverfahren durchzuführen oder für die über zehn Prozent hinausgehende Abweichung des Mengenansatzes ein neuer Preis unter Berücksichtigung der Mehr- oder Minderkosten zu vereinbaren ist. Eine förmliche schriftliche Nachbeauftragung ist erforderlich, wenn die ursprünglich ausgeschriebene Leistung ohne diese nicht auszuführen ist.

➔ **Empfehlung**

Der RVR sollte das Nachtragswesen in einen vorgeschriebenen Ablaufplan zur Abwicklung von Baumaßnahmen integrieren. Eine Regelung zur Einbindung der Rechnungsprüfung und der Zentralen Vergabestelle sollte ebenfalls festgelegt sein. Die Vergabeordnung des RVR sollte diesbezüglich angepasst werden.

Ein verbindliches Kostendaten- und Informationsblatt mit Angaben zur abgeschlossenen Vergabemaßnahme ist derzeit kein Bestandteil der Maßnahmendokumentation. Die Vergabemaßnahmen werden zwar in einer Vergabesoftware durch den RVR erfasst, aber nach Ansicht der gpaNRW sollten zu jeder Baumaßnahme folgende Informationen gesammelt und ausgewertet werden:

- Auftragswert,
- Abrechnungssumme,
- Nachtragspositionen,
- Beteiligung externer Ingenieurbüros,
- Verantwortliches Fachreferat sowie
- Verantwortliche Sachbearbeitung.

Die genannten Daten sollten einer Zentralen Vergabestelle, der Rechnungsprüfung wie auch dem Referat Finanzen zur Verfügung stehen. Sie können u. a. auch für ein zentrales Nachtragsmanagement genutzt werden.

Ein zentrales Nachtragsmanagement hat der RVR bisher nicht eingerichtet. Es findet keine systematische Auswertung hinsichtlich der Höhe oder Häufigkeit von Nachträgen im Zusammenhang mit beteiligten Unternehmen bzw. externen Planungsbüros statt. Eine solche Auswertung könnte Hinweise auf Verbesserungsmöglichkeiten bei den Leistungsbeschreibungen oder der Massenermittlung liefern. Hierdurch könnten sich ggfs. auch Schulungs- und Fortbildungsbe-

darfe ergeben. Der RVR wertet die Nachträge auch nicht hinsichtlich der beteiligten Unternehmen aus. Daraus könnten sich Erkenntnisse zu Bieterstrategien ergeben. Ein Blick auf beteiligte Planungsbüros könnte auch dort mögliche Defizite aufzeigen.

➔ **Empfehlung**

Der RVR sollte ein Nachtragsmanagement einrichten. Dazu gehört nach Ansicht der gpaNRW eine systematische Auswertung der Nachträge hinsichtlich Höhe, Häufigkeit und beteiligter Dritter.

6.7 Maßnahmenbetrachtung

In der Maßnahmenbetrachtung untersucht die gpaNRW, ob und inwieweit der RVR die rechtlichen und formellen Vorgaben für die Durchführung von Vergabeverfahren einhält. Eine bautechnische Prüfung der Vergabemaßnahmen ist damit nicht verbunden. Insofern kann die Maßnahmenbetrachtung kein Testat der Vergabe von Bauleistungen liefern.

Aus datenschutzrechtlichen Gründen wird dieses Kapitel nicht veröffentlicht.

6.8 Anlage: Ergänzende Tabellen

Tabelle 1: Zusammenstellung der Feststellungen und Empfehlungen der gpaNRW zur überörtlichen Prüfung 2021 - Bauen

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
Bauinvestitionscontrolling					
F1	Der RVR hat kein zentrales Gremium, das für die referatsübergreifende Planung und Steuerung von Baumaßnahmen zuständig ist. Eine Dienstanweisung für ein Bauinvestitionscontrolling besteht nicht.	5	E1.1	Der RVR sollte darauf hinwirken, dass die am RVR beteiligten Verbandskommunen als Grundlage für ein Bauinvestitionscontrolling einheitliche Planungs- und Ausbaustandards bei Baumaßnahmen festlegen.	6
			E1.2	Der RVR sollte sich Regelungen für ein Bauinvestitionscontrolling geben und diese in einer Dienstanweisung festschreiben. Hier könnte berücksichtigt werden, dass diese formale Vorgehensweise erst bei Bauinvestitionen ab einer bestimmten Höhe vorgesehen wird. Ziel sollte es sein, die Projektvorbereitung und den Projektablauf in einer zentralen Stelle zu steuern und zu überwachen.	8
Organisation des Vergabewesen					
F2	Der RVR verfügt über keine Zentrale Vergabestelle (ZVS) mit entsprechendem Aufgabenzuschnitt. Es besteht eine Submissionsstelle, die Teilaufgaben der Vergabe wahrnimmt.	8	E2.1	Die Beteiligung des Referat Rechnungsprüfung am Vergabeverfahren sollte in der Vergabeordnung festgelegt werden.	9
			E2.2	Der RVR sollte die Submissionsstelle zur Zentralen Vergabestelle (ZVS) ausbauen. Vergabeverfahren sollten vollumfänglich durch die Zentrale Vergabestelle organisiert und gesteuert werden.	10
			E2.3	Der RVR sollte bei Auftrags- bzw. Vertragsänderungen sowie Nachträgen eine Beteiligung der Zentralen Vergabestelle vorschreiben. Dies kann der RVR auf Änderungen ab bestimmter Höhe oder prozentualer Abweichung vom Auftragswert begrenzen.	11

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
Allgemeine Korruptionsprävention					
F3	Die Vorgaben des KorruptionsbG werden durch den RVR im Wesentlichen erfüllt. Mit einer aktuellen Schwachstellenanalyse und regelmäßigen Schulungen kann der RVR die Korruptionsprävention noch verbessern.	11	E3.1	Der RVR sollte die bereitgestellten Informationen und Regelungen zur Korruptionsprävention incl. der Vorgaben des KorruptionsbG NRW in einer Dienstanweisung zusammenfassen.	13
			E3.2	Der RVR sollte mittels einer Schwachstellenanalyse die besonders korruptionsgefährdeten Arbeitsgebiete feststellen und diese Analyse in regelmäßigen Abständen wiederholen. Dabei sollten auch die Bediensteten eingebunden werden.	13
			E3.3	Der RVR sollte seine Beschäftigten regelmäßig durch Schulungen und Fortbildung für das Thema Korruptionsprävention sensibilisieren.	13
Sponsoring					
			E4.1	Der RVR sollte die vorhandene Dienstanweisung zum Thema Sponsoring erweitern, sodass verbindlich alle Fragestellungen rund um das Sponsoring geregelt sind. Darüber hinaus sollte ein jährlicher Bericht über Sponsoring-Leistungen zur Verfügung gestellt werden.	14
Organisation des Nachtragswesens					
F5	In der Vergabeordnung des RVR sind keine Regelungen zum Umgang mit Nachträgen enthalten. Eine systematische Auswertung und Analyse hinsichtlich der Häufigkeit und Höhe der Nachträge sowie der Abweichungen vom Auftragswert findet nicht statt.	16	E5.1	Der RVR sollte das Nachtragswesen in einen vorgeschriebenen Ablaufplan zur Abwicklung von Baumaßnahmen integrieren. Eine Regelung zur Einbindung der Rechnungsprüfung und der Zentralen Vergabestelle sollte ebenfalls festgelegt sein. Die Vergabeordnung des RVR sollte diesbezüglich angepasst werden.	17
			E5.2	Der RVR sollte ein Nachtragsmanagement einrichten. Dazu gehört nach Ansicht der gpaNRW eine systematische Auswertung der Nachträge hinsichtlich Höhe, Häufigkeit und beteiligter Dritter.	18
Maßnahmenbetrachtung					
F6	Der RVR hat die betrachteten Maßnahmen vergaberechtskonform und entsprechend der in seiner Vergabeordnung (Fassung vom 15.05.2016) festgelegten Vorgehensweise durchgeführt. Die Dokumentation des Vergabeverfahrens war in den gesichteten Papierakten nahezu vollständig.	18	E6.1	Vertragsangelegenheiten, wie beispielhaft die Kündigung eines Bauvertrages sollten aus Gründen der Rechtssicherheit durch eine Zentrale Vergabestelle durchgeführt werden.	20

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
			E6.2	Nachtragspositionen sollten umfänglich mit Bezug zur Notwendigkeit und Angemessenheit der Preise dokumentiert werden. Eine Auftragsenerweiterung sollte durch eine Zentrale Vergabestelle geschehen.	20
			E6.3	Wir empfehlen die Liste der in Frage kommenden Bieter final durch eine Zentrale Vergabestelle aufstellen zu lassen und die Angebotsabfrage von dort durchführen zu lassen.	21
			E6.4	Auch bei einer freihändigen Vergabe sollte eine Zentrale Vergabestelle involviert sein.	21
			E6.5	Leistungen aus Nachträge sind nicht dem Wettbewerb unterzogen und sollten daher in einer Ausschreibung abgefragt werden.	22
			E6.6	Der Inhalt eines Vergabevermerkes sollte neben den Aussagen zur formalen und rechnerischen Prüfung auch Aussagen zur technischen und wirtschaftlichen Prüfung enthalten.	23
			E6.7	Wir empfehlen insbesondere bei schwierigen Bauvorhaben im Vorfeld der Umsetzung die techn. Rechnungsprüfung zur Einschätzung der Leistungsbeschreibungen einzubinden.	23
			E6.8	Sollten externe Ingenieurbüros in einer Maßnahme involviert sein, so sollte die formelle und rechnerische Prüfung der eingegangenen Angebote immer durch die Submissionsstelle bzw. die Zentrale Vergabestelle durchgeführt werden.	24
			E6.9	Abgeschlossenen Maßnahmen sollte ein Kostendatenblatt mit Angaben zum Kostenverlauf beigefügt werden. Die Daten sollten zentral gesammelt und ausgewertet werden.	24
			E6.10	Die Maßnahme Springorum Radweg 4. Bauabschnitt Los 1 Wegebau u. Verweilplätze wurde durch RVR Ruhr Grün beauftragt. Beauftragungen sollten durch eine Zentrale Vergabestelle geschehen.	26

➔ Kontakt

Gemeindeprüfungsanstalt Nordrhein-Westfalen

Shamrockring 1, Haus 4, 44623 Herne

Postfach 10 18 79, 44608 Herne

t 0 23 23/14 80-0

f 0 23 23/14 80-333

e info@gpa.nrw.de

DE-e Poststelle@gpanrw.de-mail.de

i www.gpa.nrw.de