

ÜBERÖRTLICHE PRÜFUNG

*des Landschaftsverbandes
Westfalen-Lippe
im Jahr 2023*

Gesamtbericht

INHALTSVERZEICHNIS

Gesamtbericht	1
0. Vorbericht	6
0.1 Managementübersicht	6
0.2 Strukturelle Situation des Landschaftsverbandes Westfalen-Lippe	9
0.2.1 Strukturelle Situation	9
0.3 Interkommunale Zusammenarbeit (IKZ)	10
0.3.1 Zielsetzung	10
0.3.2 IKZ Projekte des LWL	10
0.4 Überörtliche Prüfung	12
0.4.1 Grundlagen	12
0.4.2 Prüfungsbericht	13
0.5 Prüfungsmethodik	14
0.5.1 Kennzahlenvergleich	14
0.5.2 Konsolidierungsmöglichkeiten	14
0.6 Prüfungsablauf	15
0.7 Anlage: Zusammenstellung der Feststellungen und Empfehlungen	17
1. Finanzen	27
1.1 Managementübersicht	27
1.2 Inhalte, Ziele und Methodik	29
1.3 Haushaltssituation	30
1.3.1 Haushaltssituation der Kommunen im Verbandsgebiet	31
1.3.2 Haushaltsstatus	34
1.3.3 Ist-Ergebnisse	35
1.3.4 Plan-Ergebnisse	39
1.3.5 Eigenkapital	43
1.3.6 Schulden und Vermögen	46
1.4 Haushaltssteuerung	51
1.4.1 Informationen zur Haushaltssituation	52
1.4.2 Ermächtigungsübertragungen	53
1.4.3 Fördermittelmanagement	56
1.4.4 Kredit- und Anlagemanagement	58
1.5 Anlage: Ergänzende Tabellen	67
2. Tax Compliance Management System	73
2.1 Managementübersicht	73
2.2 Inhalte, Ziele und Methodik	73
2.3 Ausgangslage	74

2.4	Prüfung ausgewählter Bestandteile des TCMS	75
2.4.1	Organisationsstrukturen und Zuständigkeiten	76
2.4.2	Fortschreibung der Bestandsanalyse	77
2.4.3	Informationsbeschaffung und -bereitstellung	79
2.4.4	Tax Compliance Risikomanagement	81
2.5	Anlage: Ergänzende Tabellen	84
3.	Zahlungsabwicklung und Vollstreckung	86
3.1	Managementübersicht	86
3.2	Inhalte, Ziele und Methodik	86
3.3	Ordnungsgemäße Aufgabenerfüllung und Steuerung	87
3.3.1	Ordnungsmäßigkeit	87
3.3.2	Organisation	93
3.3.3	Finanzwirtschaftliche Steuerung und Controlling	98
3.4	Wirtschaftlichkeit	99
3.4.1	Zahlungsabwicklung	99
3.4.2	Vollstreckung	109
3.5	Anlage: Ergänzende Tabellen	115
4.	Informationstechnik	118
4.1	Managementübersicht	118
4.2	Inhalte, Ziele und Methodik	119
4.3	IT-Profil	120
4.3.1	IT-Betriebsmodell und -Steuerung	121
4.3.2	IT-Kosten	124
4.3.3	Digitalisierung	128
4.3.4	Prozessmanagement	143
4.3.5	IT-Sicherheit	147
4.3.6	Örtliche Rechnungsprüfung	149
4.4	Anlage: Ergänzende Tabellen	154
5.	Gebäudewirtschaft - Klimaschutz	156
5.1	Managementübersicht	156
5.2	Inhalte, Ziele und Methodik	157
5.3	Strukturen	158
5.4	Klimaschutz in der Gebäudewirtschaft	159
5.4.1	Organisation	159
5.4.2	Ausgangslage und Strategie	160
5.4.3	Maßnahmenplanung	164
5.4.4	Treibhausgasbilanz	168
5.4.5	Energiemanagement	173
5.4.6	Monitoring	175
5.5	Anlage: Ergänzende Tabellen	176

6.	Fördermittel Kultur	177
6.1	Managementübersicht	177
6.2	Inhalte, Ziele und Methodik	178
6.3	Fördermittelmanagement	179
6.3.1	Strategie für die Förderung im Bereich Kultur	179
6.3.2	Organisation	180
6.3.3	Verfahrensstandards	181
6.3.4	Prozesskontrollen	183
6.3.5	Fördermittelcontrolling	184
6.3.6	Personaleinsatz	186
6.3.7	Auswirkungen auf den Haushalt des LWL	187
6.4	Grundlagen der Fördermittelvergabe	188
6.4.1	Richtlinien als Grundlage für die Fördermittelvergabe	188
6.4.2	Ausprägungsformen der Fördermittelgewährung	190
6.5	Prozess der Fördermittelvergabe	193
6.5.1	Antragsverfahren	194
6.5.2	Bewilligungsverfahren	196
6.5.3	Nachweis- und Prüfungsverfahren	197
6.6	Anlage: Ergänzende Tabellen	201
7.	Landesmedienzentrum	205
7.1	Managementübersicht	205
7.2	Inhalte, Ziele und Methodik	206
7.3	Landesmedienzentrum	206
7.3.1	Steuerung	207
7.4	Aufgabenfelder	208
7.4.1	Medienproduktion	210
7.4.2	Archiv	214
7.4.3	Medienbildung	217
7.4.4	Vertragliche Aufgaben	219
7.5	Anlage: Ergänzende Tabellen	223
8.	Soziales	225
8.1	Inhalte, Ziele und Methodik	225
8.2	Aufbau des Kennzahlensets Soziales	226
8.3	Kennzahlenset Soziales	227
9.	Mobilitätsmanagement	229
9.1	Managementübersicht	229
9.2	Inhalte, Ziele und Methodik	230
9.3	Mobilität	231
9.3.1	Arbeitsplatzorganisation	231
9.3.2	Dienstreisemanagement	236

9.3.3	Fuhrparkmanagement	240
9.3.4	ÖPNV-Nutzung	244
9.3.5	Fahrradnutzung	246
9.3.6	Parkraummanagement	247
9.3.7	Steuerung der Mobilität	248
9.4	Schülerbeförderung	252
9.4.1	Strukturelle Merkmale	252
9.4.2	Beförderungsbedarf	253
9.4.3	Beförderungsleistungen	255
9.4.4	Steuerung der Schülerbeförderung	258
9.5	Anlage: Ergänzende Tabellen	260
	Kontakt	262

0. Vorbericht

0.1 Managementübersicht

Als Ergebnis der überörtlichen Prüfung des Landschaftsverbandes Westfalen-Lippe (LWL) stellt die gpaNRW nachfolgend die Haushaltssituation sowie die wesentlichen Handlungsmöglichkeiten der einzelnen Handlungsfelder dar.

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

Die überörtliche Prüfung der gpaNRW bezieht sich auch auf Zeiträume, die von der Corona-Pandemie und dem Ukraine-Krieg beeinflusst sind. Die Ereignisse haben Auswirkungen auf zahlreiche Lebens- und Gesellschaftsbereiche und auch auf die Landschaftsverbände, Kreise, kreisfreien Städte und kreisangehörigen Kommunen. Sie belasten die kommunalen Haushalte und beeinflussen gegebenenfalls auch die in dieser überörtlichen Prüfung betrachteten Handlungsfelder. Soweit möglich, haben wir die Auswirkungen in den Teilberichten thematisiert.

Die **Haushaltssituation** des **Landschaftsverbandes Westfalen-Lippe** entwickelte sich in den vergangenen Jahren positiv. Kumuliert weisen die Ergebnisrechnungen 2017 bis 2022 einen Überschuss von 50,6 Mio. Euro aus. Die Ist-Ergebnisse fielen dabei insgesamt besser aus als die Plan-Ergebnisse. In den Planungen hatte der LWL zur Entlastung der Mitgliedskörperschaften größtenteils Unterdeckungen mit einer entsprechenden Reduzierung der Ausgleichsrücklage vorgesehen.

Die Eigenkapitalquoten des LWL sind unter Einbeziehung der Ausgliederungen höher als die des Landschaftsverbandes Rheinland (LVR). Spiegelbildlich fallen die Gesamtverbindlichkeiten geringer aus als beim LVR. Zukünftig besteht jedoch unter anderem durch steigende Investitionsauszahlungen ein hoher Finanzbedarf. Dieser wird zu einer Reduzierung der liquiden Mittel bzw. einem Anstieg der Kreditverbindlichkeiten führen.

Der LWL nimmt investive Auszahlungsermächtigungen einschließlich der aus Vorjahren übertragenden **Haushaltsermächtigungen** nur zu einem geringen Teil in Anspruch. Wir empfehlen, die einzelnen Planungsparameter sowie die Ermächtigungsübertragungen im Konzernverbund noch konkreter an der tatsächlichen Durchführung der Maßnahmen auszurichten.

Der LWL hat sowohl für das **Kreditmanagement** als auch für das **Anlagemanagement** Dienst-anweisungen erstellt. Diese legen die jeweiligen Ziele, Zuständigkeiten sowie den Handlungsrahmen fest. Der LWL ist für die Steuerung des Kredit- und Anlagenportfolios organisatorisch und fachlich gut aufgestellt.

Der LWL hat in den vergangenen Jahren grundlegende Strukturen für ein **Tax Compliance Management Systems (TCMS)** geschaffen. Er hat Verantwortlichkeiten und Zuständigkeiten festgelegt und verschiedene Regelungen zum TCMS getroffen. Dadurch ist der LWL unter anderem in der Lage, die für ihn seit 01. Januar 2023 geltenden Regelungen des § 2b Umsatzsteuergesetz anzuwenden. Der LWL schreibt die im Jahr 2022 abgeschlossene Bestandsaufnahme und -analyse der potenziell steuerrechtlichen Sachverhalte im laufenden Geschäft fort. Wir

empfehlen, dieses schon praktizierte Verfahren verbindlich zu regeln. Zukünftig sollte der LWL alle potenziell steuerlich relevanten Verträge in der geplanten Vertragsdatenbank erfassen.

In der **Zahlungsabwicklung** sind die organisatorischen Regelungen für einen ordnungsgemäßen Dienstbetrieb gut geeignet. Der LWL erfüllt zudem weitgehend die gesetzlichen Anforderungen bezüglich Sicherheitsstandards und der internen Aufsicht in der Finanzbuchhaltung. Zum Teil könnten ergänzende schriftliche Regelungen die Beschäftigten noch stärker unterstützen. Der LWL hat für die Zahlungsabwicklung bereits ein Berichtswesen aufgebaut. Dieses sollte um Zielwerte ergänzt werden. Bei der **Vollstreckung** schließt der LWL einen vergleichsweise großen Teil der Vollstreckungsforderungen erfolgreich ab. Wir empfehlen, die Steuerungsgrundlagen durch weitere Auswertemöglichkeiten zu ergänzen.

Bei der **Informationstechnik** hat der LWL bereits in der letzten überörtlichen Prüfung ein positives Ergebnis erzielt. Der LWL hat seitdem weitere Fortschritte erreicht, besonders bei der Digitalisierung und beim IT-Sicherheitsniveau. Die durchschnittlichen Kosten eines Arbeitsplatzes mit IT-Ausstattung sind zwar im Vergleich zur letzten Prüfung gestiegen. Vor allem aufgrund geringerer Personalkosten sind sie jedoch weiterhin niedriger als beim LVR.

Wir empfehlen dem LWL zur weiteren Optimierung und Digitalisierung interner Prozesse ein systematisches Prozessmanagement mit hoher Priorität aufzubauen. In diesem Zusammenhang könnten sich zudem Potenziale durch eine engere Zusammenarbeit mit dem LVR ergeben. Bei der Umsetzung des Onlinezugangsgesetzes ist der LWL etwas weiter vorangeschritten als der LVR. Beim elektronischen Rechnungsworkflow hingegen kommt der LVR dem aus unserer Sicht optimalen Prozess etwas näher. Gleichwohl ist auch der Rechnungsworkflow des LWL gut organisiert und technisch unterstützt.

Sehr gut sind bei beiden Landschaftsverbänden die Rahmenbedingungen der örtlichen Rechnungsprüfung für IT-Prüfungen und -Beratungen. So ist auch der LWL ein gutes Beispiel dafür, wie Prüfhandlungen durch innovative IT-Unterstützung effizienter und effektiver durchgeführt werden können.

Ein Metathema ist die Nachhaltigkeit des kommunalen Handelns und in diesem Rahmen der **Klimaschutz**. Der Landschaftsverband Westfalen-Lippe befasst sich seit vielen Jahren intensiv mit dem Klimaschutz. Ziel des LWL ist es, die Klimaneutralität schon bis 2030 zu erreichen und damit deutlich früher als gesetzlich vorgegeben (bis 2045). Hierzu hat der LWL im Jahr 2022 ein „Integriertes Klimaschutzkonzept“ vorgestellt. Das Konzept beinhaltet einen umfangreichen Maßnahmenplan zur Reduzierung schädlicher Treibhausgase. Insgesamt hat der LWL die im Bundesklimaschutzgesetz und Landesklimaschutzgesetz NRW geforderte Vorbildfunktion angenommen und erfüllt diese auch. Wir empfehlen dem LWL jedoch im Zuge der regelmäßigen Maßnahmenanalyse mit einer Wirkungsprüfung selbstkritisch die eigene ambitionierte Zielvorgabe zu überdenken. Das gilt auch angesichts der Kompensationsmaßnahmen, die nach den eigenen Planungen für eine Klimaneutralität ab 2030 notwendig sind.

Klimaschutz ist eine Querschnittsaufgabe, die sich über viele Bereiche des Landschaftsverbandes Westfalen-Lippe erstreckt. Die gpaNRW hat in dieser Prüfung den Klimaschutz in den Prüfgebieten Gebäudewirtschaft und Mobilitätsmanagement betrachtet.

In der **Gebäudewirtschaft** setzt der LWL seit 2011 ein Energiedatenmanagement ein. Mit diesem System erfasst der LWL systematisch, zeitnah und gebäudescharf die Verbrauchsdaten. Der LWL plant den Bereich auszubauen und dadurch die Energieverbräuche und Kosten weiter

zu senken. Durch das geplante Monitoring- und Kennzahlensystem für die Gebäudewirtschaft erhält der LWL zukünftig ein Steuerungsinstrument, mit dem er die einzelnen Maßnahmen effizient umsetzen und die Zielerreichung überprüfen kann.

Auch das - betriebliche - **Mobilitätsmanagement** richtet der Landschaftsverband Westfalen-Lippe auf das Ziel der Klimaneutralität bis 2030 aus. Der LWL hat mit zahlreichen Untersuchungen und Konzepten die Grundlagen und Strategien für eine klimafreundliche Mobilität geschaffen. Er hat einige daraus entwickelten Maßnahmen bereits umgesetzt. So fördert der LWL mobiles und flexibles Arbeiten, um den Mobilitätsaufwand zu reduzieren. Um weitere Potenziale zu erschließen, sollte der LWL eine Prognose für den Anteil an flexiblen Arbeitsplätzen und die erforderlichen Desksharing-Arbeitsplätze erstellen, seine Vorgaben zur Präsenzzeit prüfen und Kennzahlen hierzu bilden. Die Ergebnisse könnten als Grundlage für ein zukünftiges Büroflächenkonzept dienen. Die neue Reiserichtlinie des LWL zielt bereits auf eine Reduzierung von Dienstreisen und auf klimafreundliche Beförderungsmittel ab.

Um seine politischen Ziele zu erreichen und öffentliche Aufgaben im Bereich **Kultur** zu erfüllen, vergibt der LWL **Fördermittel** an Dritte. Das LWL-Kulturdezernat hat für einen wirtschaftlichen Umgang mit den vergebenen Fördermitteln bereits viele Elemente eines fördermittelbezogenen Controllings eingeführt. Dazu gehören unter anderem umfangreiche Auswertungen und ein regelmäßiges Berichtswesen an die politischen Gremien. Wir empfehlen ergänzend hierzu die im „Kulturpolitischen Konzept“ des LWL und in den einzelnen Förderprogrammen formulierten Ziele zu konkretisieren und messbare Zielkriterien zu entwickeln.

Alle Förderprogramme im Bereich Kultur verfügen über Förderrichtlinien sowie standardisierte Antrags- und Nachweisdokumente. Zum Teil sind die bereits gelebten Verfahrensstandards noch nicht schriftlich zusammengefasst. Wir empfehlen dem LWL, dieses in den betreffenden Bereichen nachzuholen und damit eine zielgerichtete Fördermittelbearbeitung noch stärker zu unterstützen. Der LWL hat hiermit bereits im Laufe der Prüfung begonnen. Zudem sollte die geplante Einführung der elektronischen Akte und die Digitalisierung des Fördermittelvergabeprozesses zeitnah umgesetzt werden.

Der Landschaftsverband Westfalen-Lippe hat die Aufgaben des **LWL-Medienzentrums** mit seinen drei großen Bereichen Medienproduktion, Bild-, Film- und Tonarchiv sowie Medienbildung definiert und mit Zielen hinterlegt. Für die Medienproduktion sind bereits Parameter zur Kundenrelevanz wie zum Beispiel Downloadzahlen in ein Zielsystem eingefügt. Im Zuge der regelmäßigen aufgabenkritischen Bewertung der Medienproduktion sollte der LWL verstärkt Nutzen-Kosten-Relationen der Eigenproduktionen berücksichtigen. Im Bereich Bild-, Film- und Tonarchiv hat der LWL mit der Digitalisierung die Möglichkeit eines Online-Archivs für die Öffentlichkeit geschaffen. Wir empfehlen, die Digitalisierung zudem für eine Zusammenfassung der eigenen Archivmedien mit weiteren bildgebenden Archiven zu Kulturgütern zu nutzen. Bei der Medienbildung kooperieren die beiden Landesmedienzentren des LWL und des LVR bereits miteinander. Sie führen unter anderem gemeinsame Veranstaltungen durch und stimmen sich regelmäßig ab. Diese bereits gelebte gute Zusammenarbeit sollte in einer gemeinsamen verbindlichen Strategie münden.

Die **Sozialleistungen** stellen den größten Anteil am Haushalt des LWL. Diesen Aufgabenteil haben wir in der letzten Prüfung ausführlich betrachtet. Schon die seinerzeitige Prüfung stand

unter dem Eindruck der Einführung des Bundesteilhabegesetzes. Diese ist noch nicht abgeschlossen. Auf eine erneute Prüfung des Sozialbereiches haben wir in dieser Umbruchsituation verzichtet, stellen jedoch im Teilbericht „Soziales“ einige Kennzahlen ohne weitere Analyse dar.

0.2 Strukturelle Situation des Landschaftsverbandes Westfalen-Lippe

0.2.1 Strukturelle Situation

Die folgende Tabelle zeigt die strukturellen Rahmenbedingungen der Landschaftsverbände Rheinland und Westfalen-Lippe. Die Strukturmerkmale ermitteln wir aus allgemein zugänglichen Datenquellen¹.

Strukturmerkmale der Landschaftsverbände im Vergleich 2022

	LVR	LWL
Einwohnerzahl im Verbandsgebiet	9.670.635	8.253.956
Bevölkerungsentwicklung der letzten fünf Jahre in Prozent (Bezug 2017 = 100)	100	99,93
Gebietsfläche in qkm	12.656	21.456
Bevölkerungsdichte in Einwohner je qkm	764	385
Bevölkerungsdichte Kreise in Einwohner je qkm	465	290
Bevölkerungsdichte kreisfreie Städte in Einwohner je qkm	2.219	1.534
Anzahl der Gemeinden im Verbandsgebiet mit über 500.000 Einwohner	3	1
Anzahl der Gemeinden im Verbandsgebiet mit 100.001 bis 500.000 Einwohner	14	12
Anzahl der Gemeinden im Verbandsgebiet mit 50.001 bis 100.000 Einwohner	24	22
Anzahl der Gemeinden im Verbandsgebiet mit bis zu 50.000 Einwohner	124	196
SGB II-Quote in Prozent	11,41	10,50
Kaufkraft je EW in Euro	26.483	24.966

Im Vergleich zur letzten Prüfung haben sich - naturgemäß - keinen wesentlichen Veränderungen ergeben. Die Einwohnerzahl ist in beiden Landschaftsverbänden in den vergangenen fünf Jahren nahezu gleich geblieben.

Die SGB II-Quote stieg im Durchschnitt der Verbandskommunen bei beiden Landschaftsverbänden jeweils um rund 1,7 Prozentpunkte an. Gleichzeitig erhöhte sich die Kaufkraft beim LVR um 3.577 Euro je Einwohner und beim LWL um 3.925 Euro je Einwohner.

¹ IT.NRW, Gesellschaft für Konsumforschung (GfK), eigene Berechnungen

0.3 Interkommunale Zusammenarbeit (IKZ)

0.3.1 Zielsetzung

Im strategisch bedeutsamen Handlungsfeld „Interkommunale Zusammenarbeit (IKZ)“ erhebt die gpaNRW landesweit bei der Prüfung der kreisangehörigen Kommunen und der Kreise die interkommunalen Aktivitäten. Unsere Zielsetzung ist es, das Bewusstsein und das Interesse für vorhandene und denkbare Möglichkeiten der IKZ zu stärken. Zudem wollen wir zusätzliche Impulse für einen erfolgreichen Ausbau der örtlichen IKZ-Aktivitäten geben. Um ein vollständiges Bild für ganz Nordrhein-Westfalen zu erhalten, haben wir das Handlungsfeld „Interkommunale Zusammenarbeit“ auch bei den Landschaftsverbänden betrachtet.

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. Interkommunale Zusammenarbeit hat sich in ihren Formen und Möglichkeiten über die Jahre hinweg stetig weiterentwickelt. Die geänderten Möglichkeiten zur Kommunikation und die fortschreitende Digitalisierung sind nur zwei von vielen Parametern, die neue Felder für die Zusammenarbeit eröffnen.

Die Landschaftsverbände spielen eine entscheidende Rolle bei der Wahrung und Förderung des kulturellen Erbes, der Sozialhilfe und der Landschaftspflege in NRW und übernehmen - wie in der Landschaftsverbandsordnung geregelt - viele kommunale Aufgaben zentral für das Rheinland und Westfalen-Lippe.

Die gpaNRW hat im Prüffeld IKZ strukturierte Interviews mit beiden Landschaftsverbänden zu den Erfahrungen und Einschätzungen im Umgang mit IKZ geführt.

0.3.2 IKZ Projekte des LWL

Die Kooperationsprojekte in den Landschaftsverbänden sind thematisch sehr heterogen, so auch im **LWL**. Hervorzuheben sind folgende Projekte:

- **Einkaufskooperation**

Der LWL hat zusammen mit der Stadt Leverkusen, der Stadt Köln, der Stadt Bonn, der Stadt Remscheid und dem LVR eine öffentlich-rechtliche Vereinbarung über die Zusammenarbeit auf dem Gebiet der Vergabe von Lieferungen und Leistungen geschlossen. Diese Vereinbarung besteht bereits seit dem Jahr 2016.

Es gibt insbesondere mit dem LVR eine gewachsene und vertrauensvolle Kooperation bei der Weiterentwicklung von Einkaufsthemen (z. B. Warengruppenmanagement) oder der Umsetzung gesetzlicher Regelungen (z. B. Lieferkettensorgfaltspflichtengesetz) sowie bei der gemeinsamen Veranstaltung von Fachtagungen (z. B. "Tag des Einkaufs").

- **Kommunale Versorgungskassen Westfalen-Lippe (kvw)**

Eine interkommunale Zusammenarbeit existiert in Westfalen-Lippe zwischen rund 1.200 Kommunen und kommunalen Organisationen und den kvw. Die kvw übernehmen für ihre

Mitglieder wichtige Aufgaben im Bereich der Personaldienstleistungen. Auch bei der Finanzierung von zukünftigen Pensionsverpflichtungen unterstützen die kvw und bieten dafür Versorgungsfonds an. Die kvw berät 616.000 Beschäftigte ihrer Mitglieder zu Altersversorgung und Beihilfe. Darüber hinaus setzen sie Leistungen fest und zahlen diese aus. Im Jahre 2022 waren dies rund 1,46 Mrd. Euro.

- **Westfalen-Statistik**

Der LWL hat gemeinsam mit den drei westfälischen Bezirksregierungen Arnsberg, Detmold und Münster ein Internetportal² mit einem Geoinformationssystem zur Analyse und Visualisierung von räumlichen Daten aufgebaut. Dort stellt sich die Region Westfalen anhand von Zahlen, Karten und Statistiken vor. Weitere Geoportale sind geplant.

- **Elektronische Langzeitarchivierung**

Der LWL betreibt zusammen mit der Stadt Köln eine elektronische Langzeitarchivlösung für Kommunalarchive in NRW (DiPS.kommunal). Durch die Teilnahme an DiPS.kommunal erhalten die westfälischen Archive ein hochsicheres elektronisches Langzeitarchiv, in dem über halbautomatisierte Schnittstellen elektronische Verwaltungsdaten, aber auch städtische Datensammlungen archiviert werden können. DiPS.kommunal wird unter dem Dach des DA NRW, der vom Land und dem KDN³ getragenen Arbeitsgemeinschaft für digitale Langzeitarchivierung in NRW, geführt und stetig weiterentwickelt. Die Entwicklergemeinschaft von DiPS.kommunal besteht aus dem LWL-Archivamt für Westfalen, der LWL.IT Service Abteilung, dem Amt für Informationsverarbeitung der Stadt Köln und dem Historischen Archiv der Stadt Köln.

- **Strategische Kulturplanung**

Der LWL berät und unterstützt Städte, Gemeinden und Kreise, die einen Kulturplanungsprozess in ihrer Kommune durchführen wollen, aber ggf. nicht selbst über die notwendigen fachlichen Ressourcen in der Verwaltung verfügen. Das Portfolio besteht aus der Beratung über die Art der Planung, das Vorgehen, die Ausschreibung und schließlich die Begleitung auf politischer und inhaltlicher Ebene. Dabei spielt auch die Frage nach gemeinsamer Planung mit benachbarten Kommunen, also interkommunale Kooperation, eine wichtige Rolle.

- **Fachliche Unterstützung bei lokalen kommunalen Ausstellungen durch zentrale Präparation**

Der LWL unterstützt andere Museen (z.B. Museum Quadrat, Bergbaumuseum, Dobergmuseum etc.) bei lokalen Ausstellungen bei der Präparation von Ausstellungsobjekten.

Darüber hinaus gibt es viele Projekte als informelle Kooperationen (Arbeitsgruppen, Arbeitskreise, Berichtsprojekte mit der KGSt) mit einem breiten Themenspektrum. Zusätzlich berät der LWL als Dienstleister regelmäßig die Verbandskommunen. Bereits jetzt finden Austausche von

² (<http://www.westfalen.org>)

³ Dachverband kommunaler IT-Dienstleister

Fachwissen in vielen Dienstleistungsbereichen, gemeinsame Schulungen und Expertengremien zwischen dem LWL und den Kommunen statt. Hier könnte ein weiterer Ausbau erfolgen.

Der LWL, der LVR und der Landeswohlfahrtsverband Hessen nutzen in der überörtlichen Sozialhilfe die Spezialsoftware ANLEI. Für eine engere Zusammenarbeit sollte eine gemeinsame Gesellschaft gegründet werden. Dieses ist bisher nicht gelungen. Der LWL lotet zurzeit zukünftige Kooperationsmöglichkeiten aus.

Der LWL vereinigt eine hohe Anzahl an Mitgliedern (18 Kreise und neun kreisfreie Städte) sowie mittelbar noch weitere kreisangehörige Kommunen. Die Struktur des LWL bietet dabei auch Möglichkeiten, große Kooperationen umzusetzen. Denkbar wären gemeinsame Projekte im Bereich Digitalisierung bzw. E-Government-Anwendungen sowie dauerhafte Serviceaufgaben (z.B. Personalabrechnung, Finanz- und Steuermanagement). Denn gleichartige Geschäftsprozesse, die einen hohen Standardisierungs- oder Spezialisierungsgrad aufweisen, können gut und oft kostengünstiger in Zusammenarbeit erledigt werden.

Der LWL hat diese Möglichkeiten bereits erkannt und ist bestrebt, in Zukunft verstärkt den Kommunen diverse Dienstleistungen anbieten zu können. Für den LWL hat das Themenfeld Interkommunale Zusammenarbeit einen entsprechend hohen Stellenwert.

0.4 Überörtliche Prüfung

0.4.1 Grundlagen

Zu den Aufgaben der gpaNRW gehört es zu prüfen, ob die Kommunen des Landes NRW rechtmäßig, sachgerecht und wirtschaftlich handeln. Die finanzwirtschaftliche Analyse steht dabei im Vordergrund. Grund dafür ist die äußerst schwierige Finanzlage vieler Kommunen und die gesetzliche Vorgabe, den kommunalen Haushalt stets auszugleichen⁴. Schwerpunkt unserer Prüfung sind Vergleiche auf Basis von Kennzahlen. Die Prüfung stützt sich auf § 23 Absatz 4 der Landschaftsverbandsordnung für das Land Nordrhein-Westfalen (LVerbO NRW) 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 Praktikerinnen und Praktikern ab.

Der Prüfungsbericht richtet sich an die Verantwortlichen des Landschaftsverbandes in der Landschaftsversammlung, im Landschaftsausschuss und in den Fachausschüssen sowie in der Verwaltung. Er zielt darauf ab, diesen Personenkreis - insbesondere in Haushaltskonsolidierungsprozessen - zu unterstützen und so einen Beitrag zur Sicherung der Zukunftsfähigkeit des Landschaftsverbandes zu leisten.

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

0.4.2 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 Landschaftsverbandes, zur interkommunalen Zusammenarbeit, zum Prüfungsablauf und 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 galt.

0.4.2.1 Struktur der Berichte

Der Aufbau unserer Teilberichte folgt einer festen Struktur:

Wertung: Einleitend treffen wir eine wertende Aussage zu unserem Prüfungsergebnis innerhalb eines Abschnitts. Wertungen, die eine Stellungnahme des Landschaftsverbandes nach § 23 Abs. 4 LVerbO NRW in Verbindung mit § 105 Abs. 6 und 7 GO NRW 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 beide Landschaftsverbände 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 des geprüften Landschaftsverbandes.

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

Feststellungen, die eine Stellungnahme des Landschaftsverbandes während des Prüfungsverfahrens erfordern (z. B. ein festgestellter Rechtsverstoß), kennzeichnen wir im Prüfungsbericht mit einem Zusatz.

0.4.2.2 Verfahren nach Prüfungsabschluss

Der Landschaftsverband nimmt zu allen Feststellungen und Empfehlungen des Prüfungsberichts nach § 23 Abs. 4 LVerbO NRW in Verbindung mit § 105 Abs. 6 und 7 GO NRW Stellung.

Die Berichte der überörtlichen Prüfungen sowie die Stellungnahme des Landschaftsverbandes nach § 23 Abs. 4 LVerbO NRW in Verbindung mit § 105 Abs. 6 und 7 GO NRW werden auf der Internetseite der gpaNRW veröffentlicht.

0.5 Prüfungsmethodik

0.5.1 Kennzahlenvergleich

Der Kennzahlenvergleich ist die prägende Prüfungsmethodik der gpaNRW. Dazu errechnen wir Kennzahlen und vergleichen die Kennzahlenwerte der beiden Landschaftsverbände miteinander. Zum Teil erledigen die Landschaftsverbände Aufgaben, die sich mit denen der Kommunen vergleichen lassen. Soweit möglich, haben wir einzelne Kennzahlen der Landschaftsverbände zu diesen Aufgaben in den Vergleich mit anderen Kommunen gestellt, zum Beispiel in den Bereichen Zahlungsabwicklung, Finanzen, Informationstechnik und Gebäudewirtschaft.

Für den Vergleich ist eine einheitliche Ausgangsbasis erforderlich. Es gibt jedoch keine landes-einheitliche Festlegung unterhalb der Produktbereichsebene, so dass die Produktgruppen häufig unterschiedliche Produkte und die Produkte unterschiedliche Leistungen enthalten. Daher ist der Vergleich nicht unmittelbar aus den Daten der Jahresrechnungen heraus möglich. Wir haben deshalb Aufgabenblöcke mit den dazu gehörenden Grunddaten einheitlich definiert und erheben diese vor Ort.

Sofern wir in Kennzahlenvergleiche andere Kommunen einbeziehen, stellen wir die Werte zur besseren Einordnung wie folgt 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, sowie das Segment, in dem sie erhoben wurden, zum Beispiel kreisfreie Städte.

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.

0.5.2 Konsolidierungsmöglichkeiten

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

Der in den Landschaftsverbänden festgestellte Ressourceneinsatz ist im Vergleich unterschiedlich. Die gpaNRW zeigt in einzelnen Handlungsfeldern auf, wie dieser reduziert werden kann.

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.

0.6 Prüfungsablauf

Die Prüfung beim Landschaftsverband Westfalen-Lippe haben wir von November 2022 bis November 2023 durchgeführt.

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

Für den interkommunalen Vergleich verwenden wir im Regelfall die Daten des Jahres 2022.

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

Geprüft haben:

Leitung der Prüfung	Lutz Kummer
Finanzen	Benjamin Traut
Tax Compliance Management System	Jan-Niklas Claus
Zahlungsabwicklung und Vollstreckung	Johannes Schwarz
Informationstechnik	Sven Alsdorf
Gebäudewirtschaft - Klimaschutz	Robert Pawelczyk
Fördermittel Kultur	Antonina Silberkuhl
Landesmedienzentrum	Stephanie Höpker
Soziales	Frauke Holm
Mobilitätsmanagement	Andreas Pickhard, Markus Daschner
Interkommunale Zusammenarbeit	Anja Mareczek

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

Zudem hat das Prüfteam die Prüfungsergebnisse am 27. November 2023 dem Verwaltungsvorstand vorgestellt.

Herne, den 28. März 2024

Im Auftrag

gez.

Simone Kaspar

Stellvertreterin des Präsidenten
der Gemeindeprüfungsanstalt
Nordrhein-Westfalen

Im Auftrag

gez.

Lutz Kummer

Projektleitung

0.7 Anlage: Zusammenstellung der Feststellungen und Empfehlungen

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

Feststellung		Empfehlung	
Haushaltssteuerung			
F1	Der Landschaftsverband Westfalen-Lippe (LWL) hat Regelungen für Ermächtigungsübertragungen getroffen und festgeschrieben. Die Übertragungen von Aufwendungen sind gering. Im investiven Bereich ist die Relevanz deutlich größer. Steigende Übertragungen und veränderte Rahmenbedingungen führen neben sehr hohen Ansatzserhöhungen dazu, dass der LWL die investiven Ermächtigungen konstant nur im geringen Umfang in Anspruch nimmt.	E1	Der LWL sollte einzelne Planungsparameter sowie die Ermächtigungsübertragungen im Konzernverbund konkreter hinterfragen. Ziel sollte es sein, nur Maßnahmen in den Haushaltsplan aufzunehmen, die die Anforderungen des § 13 KomHVO NRW erfüllen und deren Umsetzung im Planjahr realistisch möglich sind.
Tax Compliance Management System (TCMS)			
F1	Der LWL hat frühzeitig eine Bestandsaufnahme und -analyse der potenziell steuerrechtlichen Sachverhalte durchgeführt. Die Fortschreibung der Bestandsanalyse erfolgt derzeit im laufenden Geschäft. Handlungsmöglichkeiten bestehen im Hinblick auf die Einführung eines Vertragsmanagementsystems.	E1	Der LWL sollte die potenziell steuerlich relevanten Verträge zukünftig mithilfe der geplanten Vertragsdatenbank erfassen. Der LWL sollte sicherstellen, dass bis zur Nutzung der Vertragsdatenbank alle potenziell steuerlich relevanten Verträge geprüft werden. Dazu ist das schon praktizierte Verfahren verbindlich zu regeln.
F2	Der LWL hat Prozesse zur Informationsbeschaffung und -bereitstellung umfassend und gut aufgebaut. Optimierungsmöglichkeiten bestehen hinsichtlich eines verbindlichen Schulungs- und Fortbildungskonzepts.	E2	Der LWL sollte ein verbindliches, bedarfs- und praxisorientiertes Schulungs- und Fortbildungskonzept zum Tax Compliance Management System (TCMS) erarbeiten. Das Konzept sollte die Zeitpunkte, den Teilnehmerkreis und wesentliche Inhalte der geplanten Veranstaltungen beinhalten. Die Teilnahme an den Schulungen oder Fortbildungen sollte dokumentiert werden.
F3	Der LWL hat eine umfassende Risikoanalyse und -beurteilung durchgeführt und auf Grundlage der Ergebnisse individuelle Gegensteuerungsmaßnahmen getroffen. Optimierungsbedarf besteht hinsichtlich eines regelmäßigen schriftlichen Berichtswesens an die Verwaltungsführung sowie verbindlicher Regelungen zur Fortschreibung der Risikoanalyse.	E3.1	Der LWL sollte die Risikoanalyse regelmäßig fortschreiben und die getroffenen Gegensteuerungsmaßnahmen evaluieren. Dazu sollten verbindliche Regelungen getroffen und in die TCMS-Richtlinie aufgenommen werden.

Feststellung		Empfehlung	
		E3.2	Der LWL sollte einen Überwachungs- und Evaluationsplan zum TCMS entwickeln. Dieser sollte Regelungen zur Dokumentation der Überwachungsmaßnahmen sowie zu den Berichtswegen der Ergebnisse der Überwachungsmaßnahmen beinhalten.
		E3.3	Der LWL sollte ein regelmäßiges schriftliches Berichtswesen über die Weiterentwicklung des TCMS (u.a. Berichterstattung über Risiken und Gegensteuerungsmaßnahmen sowie deren Wirksamkeit) an die Verwaltungsführung einrichten. Diese Berichte können in ein bereits vorhandenes Berichtswesen integriert werden.
Zahlungsabwicklung und Vollstreckung			
F1	Der LWL erfüllt weitgehend die Anforderungen des § 32 KomHVO NRW zu den Sicherheitsstandards und der internen Aufsicht in der Finanzbuchhaltung.	E1.1	Der LWL sollte die ergänzenden Regelungen in der Dienstanweisung zu § 32 KomHVO NRW (DA Fibu) für verbindlich erklären, gleichzeitig jedoch die Kenntnissgabe an den Landschaftsausschuss auf die DA Fibu beschränken.
		E1.2	In den ergänzenden Regelungen sollte der LWL auf Regelungen verzichten, die bereits in der DA Fibu enthalten sind, sondern nur darauf verweisen und diese nicht wiederholen.
		E1.3	Der LWL sollte die aktuelle Vorschrift zur Überfallprävention in Kassen und Zahlstellen und die dazugehörigen Regeln in das Sicherheitskonzept integrieren.
		E1.4	Die Regelung zu durchlaufenden bzw. fremden Finanzmitteln sollte um eine mögliche Kostenregelung ergänzt werden, die im Einzelfall zu prüfen und vorzunehmen ist.
		E1.5	Der LWL sollte die Regelungen zu Verwahrung und Verwaltung von Wertgegenständen sowie von Unterlagen nach § 59 KomHVO NRW an einer Stelle zusammenfassen.
F2	Die von uns untersuchten organisatorischen Regelungen in der Zahlungsabwicklung des LWL sind für einen ordnungsgemäßen Dienstbetrieb gut geeignet. Es bestehen nur wenige Handlungsmöglichkeiten.	E2.1	Das Setzen von Mahn- und Vollstreckungssperren im Finanzprogramm sollte nur durch das Referat Zahlungsverkehr und Forderungsmanagement erfolgen. Eine entsprechende schriftliche Regelung sollte verbindliche Höchstdauern enthalten.
		E2.2	Der LWL sollte die Regelungen zum Forderungsmanagement beim LWL – Vollstreckung – zu Mahnungen und Mahngebühren präzisieren.
		E2.3	Außerdem sollte der LWL die Regelungen zur Abnahme der Vermögensauskunft und zur Eintragung ins Schuldnerverzeichnis ergänzen.
		E2.4	Der LWL sollte die ergänzenden Regelungen zu § 7 DA Fibu bei den Zuständigkeiten anpassen.

Feststellung		Empfehlung	
		E2.5	Weiterhin sollte der LWL die „Regelungen Forderungsmanagement beim LWL – Stundung, Niederschlagung und Erlass“ um Teilzahlungsvereinbarung und Verzinsung ergänzen.
		E2.6	Der LWL sollte Zuständigkeiten und Verfahren im Zusammenhang mit der Aussetzung der Vollziehung schriftlich regeln.
		E2.7	Wir empfehlen dem LWL, die Quoten der vergangenen abgeschlossenen Insolvenzverfahren auszuwerten und auf dieser Grundlage eine Wertgrenze für das Tätigwerden nach der Ermittlung offener Forderungen festzulegen. In begründeten Einzelfällen sollte die Wertgrenze unterschritten werden können.
F3	Der LWL hat für die Zahlungsabwicklung und Vollstreckung ein übergeordnetes Ziel definiert. Daraus abgeleitete Teilziele und Zielwerte hat der LWL bisher nicht gebildet. Die Zielerreichung ist daher nicht messbar.	E3	Der LWL sollte für die Zahlungsabwicklung und Vollstreckung das Berichtswesen um Zielwerte ergänzen.
F4	Der Anteil an Rücklastschriften ist beim LWL vergleichsweise hoch.	E4	Der LWL sollte - soweit steuerbar - den hohen Anteil an Rücklastschriften reduzieren.
F5	Bei den ungeklärten Einzahlungen liegen beim LWL vielfach Verstöße der Fachämter gegen den Grundsatz vor, Forderungen unverzüglich zu erfassen.	E5	Um sowohl das LWL-Inklusionsamt Arbeit für die Ausgleichsabgabe als auch das Referat Zahlungsverkehr und Forderungsmanagement zu unterstützen, sollte der LWL prüfen, ob mit den Informationen der eingesetzten Software automatisiert Sollstellungen erzeugt werden können.
F6	Durch die fehlenden Sollstellungen für die von Arbeitgebern eingezahlten Beträge für die Ausgleichsabgabe entgehen der Ausgleichsabgabe von Mai 2022 bis Ende Oktober 2023 rund 1.632.000 Euro.	E6.1	Im LWL-Inklusionsamt Arbeit für die Ausgleichsabgabe sollten kurzfristig die teilweise seit März 2022 fehlenden Sollstellungen erzeugt werden, um wieder eine sachgerechte Zuordnung der Mittel der Ausgleichsabgabe zu erreichen.
		E6.2	Zukünftig sollte nach der ersten (erfolglosen) Erinnerung bezüglich der fehlenden Sollstellung bei der zweiten Erinnerung die jeweilige Amts- bzw. Fachdienstleitung mit eingeschaltet werden.
F7	Die Vollstreckungsstelle des LWL konnte die erforderlichen Daten für eine sachgerechte Prüfung im Verlauf der überörtlichen Prüfung nur mit erheblichem Aufwand aus dem zugrundeliegenden Programm auswerten. Die Vollstreckungsstelle des LWL erzielte 2022 einen hohen Wert bei den erfolgreich abgewickelten Vollstreckungsforderungen.	E7	Die Vollstreckungsstelle des LWL sollte durch geeignete Auswertungsmöglichkeiten in die Lage versetzt werden, zukünftig relevante Auswertungen vorzunehmen, um rechtzeitig auf Veränderungen reagieren zu können.
F8	Eine Analyse der Belastung der Vollstreckungsstelle durch die neuen Vollstreckungsforderungen ist aufgrund fehlender Sollstellungen aus anderen Bereichen nicht möglich.	E8	Der LWL hat gem. § 28 Abs. 2 KomHVO NRW dafür Sorge zu tragen, dass die Forderungen aus allen Bereichen des LWL zeitnah zum Soll gestellt werden.

Feststellung		Empfehlung	
Informationstechnik (IT)			
F1	Das IT-Betriebsmodell des Landschaftsverbandes Westfalen-Lippe (LWL) bietet ihm größtmögliche strategische Gestaltungsspielräume. Auch die Rahmenbedingungen für eine effektive IT-Steuerung haben sich seit der letzten Prüfung deutlich verbessert und bieten mittlerweile eine gute Grundlage. Die IT-Strategie ist in Inhalt und Form noch ausbaufähig, ebenso wie die Verfügbarkeit steuerungsrelevanter Informationen.	E1.1	Der LWL sollte seine strategischen Vorgaben um ausstattungsrelevante Zielvorgaben ergänzen und in eine formale Strategie einfließen lassen. Diese sollte durch die Verwaltungsführung legitimiert und allen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern zugänglich gemacht werden.
		E1.2	Der LWL sollte prüfen, inwiefern alle steuerungsrelevanten Informationen für ein IT-Controlling an zentraler Stelle noch einfacher ausgewertet werden können. Darüber hinaus sollte er Kennzahlen definieren, die ihn beim IT-Controlling unterstützen.
F2	Die digitale Transformation des LWL fußt auf einem sehr guten Steuerungsprozess sowie ausführlichen Strategievorgaben, die in vorbildlicher Weise politisch legitimiert sind. Lediglich die Form dieser Vorgaben ist nicht gut geeignet, um sie der gesamten Belegschaft adäquat zugänglich zu machen.	E2	Der LWL sollte seine bereits initiierten Maßnahmen fortführen und ausbauen, um seine strategischen Vorgaben und Ziele zusammenzufassen und sie der gesamten Belegschaft zugänglich machen.
F3	Der LWL unterstützt seinen Prozess der Rechnungsbearbeitung technisch bereits gut. In der automatisierten Texterkennung liegen Schwächen. Optimierungsansätze liegen auch in der Verknüpfung zum Bestellprozess sowie in der Organisation einzelner Prozessschritte. Darüber hinaus gehen zu wenig Rechnungen über strukturierte Datensätze (XRechnungen) ein, um weitere Effizienzvorteile nutzen zu können.	E3.1	Der LWL sollte prüfen, inwiefern vorhandene Informationen aus dem Bestell- und Vergabeprozess verpflichtend in den Workflow übertragen werden können, um manuelle Tätigkeiten noch weiter zu reduzieren.
		E3.2	Der LWL sollte seine interne Regelung zum Umgang mit dezentral eingehenden Papierrechnungen auf praktikablere Verfahrensweisen prüfen.
		E3.3	Der LWL sollte in Erwägung ziehen, fehlerhafte Rechnungen automatisch zurückzusenden.
		E3.4	Der LWL sollte die Vorteile einer elektronischen Rechnung für seine Rechnungssteller noch stärker bewerben, um die Anzahl eingehender XRechnungen zu erhöhen.
F4	Die digitale Transformation des LWL ist auch über die rechtlichen Anforderungen hinaus gut fortgeschritten. In der zeitlichen Konkretisierung der Projektplanung liegt ein Ansatzpunkt, die eigene Zielerreichung besser abzusichern.	E4	Für die verwaltungsweite Einführung der E-Akte sollte der LWL einen verbindlichen Projektplan aufstellen.

Feststellung		Empfehlung	
F5	Das Prozessmanagement des LWL befindet sich erst im Aufbau. Derzeit kann es den Anforderungen der digitalen Transformation noch nicht hinreichend gerecht werden. Zudem schöpft der LWL das Potenzial, das mit einer engeren Zusammenarbeit mit dem LVR einhergehen könnte, nicht aus.	E5.1	Der LWL sollte dem Aufbau eines systematischen Prozessmanagements eine hohe Priorität einräumen und eine speziell darauf ausgerichtete verbindliche, verwaltungsweite Strategie beschließen. In diesem Zusammenhang sollte er seine Verwaltungsprozesse identifizieren und priorisieren.
		E5.2	Auf der Grundlage der noch zu formalisierenden Strategie sollte der LWL eine Personalbemessung durchführen. Zudem sollte er alle zur Aufgabenerfüllung erforderlichen Stellenanteile über die Stellenbeschreibungen formal absichern.
		E5.3	Der LWL sollte sein Konventionenhandbuch um Aufnahmeeregeln ergänzen und verwaltungsweit als verbindlich erklären. Darüber hinaus sollte er die Effekte von Prozessoptimierungen anhand von Durchlaufzeiten und ergänzenden Kennzahlen messbar machen.
		E5.4	Die gpaNRW bestärkt den LWL darin, die Zusammenarbeit mit dem LVR im Hinblick auf ein digitalisierungsbedingtes Prozessmanagement zu intensivieren.
F6	Das IT-Sicherheitsniveau des LWL ist, bezogen auf die geprüften Aspekte, sehr gut. Gleichwohl bestehen Ansätze, das IT-Sicherheitsniveau durch die Formalisierung konzeptioneller Überlegungen zu optimieren.	E6	Der LWL sollte den bereits initiierten Prozess zur Aufarbeitung eines vollumfänglichen IT-Sicherheits- und Notfallkonzeptes mit hoher Priorität abschließen. Im Zusammenhang mit dem IT-Sicherheitskonzept sollte er dabei auch die Grundschutzmaßnahmen der IT-Arbeitsplätze beschreiben.
Gebäudewirtschaft - Klimaschutz			
F1	Der Landschaftsverband Westfalen-Lippe hat im Zuge der Erstellung des Integrierten Klimaschutzkonzeptes eine Treibhausgasbilanz erstellt. Um das Ziel der bilanziellen Klimaneutralität 2030 zu erreichen, sind Kompensationsmaßnahmen notwendig. Die Zielsetzung ist sehr ambitioniert und ist regelmäßig auf ihre Umsetzbarkeit hin zu bewerten.	E1	Der LWL sollte im Zuge der regelmäßigen Maßnahmenanalyse und mit einer entsprechenden Wirkungsprüfung selbstkritisch die eigene ambitionierte Zielvorgabe überdenken. Dabei sollte der LWL realistisch bewerten, ob die Zielerreichung in der vorgegebenen Zeitschiene erreichbar ist.
Fördermittel Kultur			
F1	Der Landschaftsverband Westfalen-Lippe (LWL) verfügt über Verfahrensstandards für alle Förderprogramme. Zum Teil handelt es sich dabei um gelebte Verfahrensstandards, die noch nicht in zentralen Dokumenten schriftlich zusammengefasst sind. In den einzelnen Referaten und Fachämtern des LWL-Kulturredernates hat der LWL eine elektronische Aktenführung implementiert. Der LWL hat mit der schrittweisen Umstellung auf ein elektronisches Fördermittelvergabeverfahren begonnen.	E1.1	Der LWL sollte die bereits in der Praxis angewandten Verfahrensstandards für alle Förderprogramme im Kulturbereich schriftlich festlegen und in zentralen Dokumenten zusammenfassen.

Feststellung		Empfehlung	
		E1.2	Um die Arbeitsabläufe und die Datenqualität noch weiter zu verbessern, empfehlen wir dem LWL, die elektronische Akte im gesamten Kulturdezernat wie geplant zeitnah einzuführen.
		E1.3	Der LWL sollte die Digitalisierung der Fördermittelvergabe weiter vorantreiben.
F2	Der LWL hat bereits viele Elemente des Fördermittelcontrollings implementiert. Die politischen Gremien werden regelmäßig über die Förderungen im Kulturbereich informiert. Ein fördermittelbezogenes Controlling, das die Zielerreichung und die Wirkung der Förderprogramme analysiert und darstellt, ist noch nicht vorhanden.	E2	Die gpaNRW empfiehlt, die Förderziele des LWL mit Hilfe eines kennzahlengestützten Systems zu konkretisieren. So kann der LWL nachvollziehen, ob und wie die eingesetzten Fördermittel zur Zielerreichung der LWL-Strategie im Kulturbereich beitragen.
F3	Der LWL stellt sicher, dass die Beschäftigten über das für die Fördermittelvergabe erforderliche Fachwissen verfügen. Dem LWL ist die Anzahl der eingesetzten Vollzeit-Stellen in den meisten Förderprogrammen bekannt. Die Personal- und Verwaltungsaufwendungen, die bei der Fördermittelvergabe entstehen, analysiert der LWL bisher nicht.	E3	Der LWL sollte seine mit den einzelnen Förderprogrammen verbundenen Personalaufwendungen kennen und diese in das Controlling und das Berichtswesen über die gewährten Fördermittel einbeziehen, um hier Transparenz zu erzeugen.
F4	Für die meisten Förderprogramme des LWL sind Richtlinien vorhanden. Die Förderrichtlinien sind überwiegend nachvollziehbar gestaltet. Einige Richtlinien enthalten jedoch nicht alle relevanten Angaben.	E4	Der LWL sollte seine Förderrichtlinien kritisch überprüfen und, wo es sinnvoll ist, überarbeiten und um die in diesem Prüfungsbericht genannten inhaltlichen Angaben ergänzen. Zudem sollten die einzelnen Richtlinien in regelmäßigen Abständen, z.B. einmal innerhalb von fünf Jahren, auf ihre Aktualität überprüft und ggf. angepasst werden.
F5	Der LWL gewährt neben den institutionellen Förderungen und Projektförderungen auch sogenannte „quasi-institutionelle“ Förderungen. Einige Förderungen sind dauerhafter Natur. Das führt zur Verstetigung der Förderungen.	E5	Der LWL sollte seine dauerhaften Projektförderungen überprüfen. Er sollte nach Möglichkeit eine Maximaldauer für die Förderung des gleichen Projekts festlegen, soweit dies im Einzelfall sinnvoll ist.
F6	Das Antragsverfahren in den LWL-Förderprogrammen ist unterschiedlich geregelt. Die Antragsformulare und die Prüfungsdokumentation haben noch Optimierungspotenziale.	E6.1	Der LWL sollte die in seinen Antragsformularen sowie in den Vordrucken für Bewilligungsbescheide und Verwendungsnachweise verwendete Terminologie überprüfen und ggf. vereinheitlichen.
		E6.2	Die Zentrale Verwaltungseinheit sollte aufgrund ihres umfangreichen Fachwissens das LWL-Museumsamt für Westfalen bereits bei der Ermittlung der Berechnungsgrundlage für die Höhe einer Förderung unterstützen.
		E6.3	Der LWL sollte in allen Förderrichtlinien, spätestens jedoch in den Bewilligungsbescheiden, darauf hinweisen, dass mögliche Steuerbelastungen aus einer Umsatzsteuerpflicht nicht zu Lasten des LWL gehen und nicht zur Erhöhung von Zuwendungen führen.

Feststellung		Empfehlung	
		E6.4	Damit die Entscheidungen transparent und nachvollziehbar sind, sollten die Ergebnisse der Antragsprüfung in der Allgemeinen Kulturförderung dokumentiert werden. Die gpaNRW empfiehlt, die Checkliste aus Gründen der Entscheidungstransparenz verpflichtend in alle Förderakten der Museumsförderung aufzunehmen. Hierzu bietet die im Jahr 2023 eingeführte E-Akte eine gute Möglichkeit.
F7	Die meisten Bewilligungsformulare des LWL enthalten alle relevanten Mindestangaben. Die Bewilligungsbescheide der Allgemeinen Kulturförderung haben noch Optimierungsmöglichkeiten.	E7	Alle Bewilligungsbescheide und Ablehnungsbescheide des LWL sollten einer kritischen Prüfung unterzogen werden und dort, wo notwendig, überarbeitet bzw. ergänzt werden.
F8	Der LWL kontrolliert bei den meisten Förderungen konsequent die Umsetzung von Bewilligungsaufgaben. Er schließt einen Fördervorgang immer mit einem Schlussbescheid ab. Die Schlussbescheide der Allgemeinen Kulturförderung enthalten keine Rechtsbehelfsbelehrung. Eine fristgerechte Einreichung von Verwendungsnachweisen wird im Regelfall verfolgt.	E8.1	Der LWL sollte die Abgabefristen für Verwendungsnachweise überdenken und, soweit es möglich ist, verkürzen. Des Weiteren sollte der Verband die definierten Fristen für die Einreichung von Verwendungsnachweisen konsequenter verfolgen.
		E8.2	Die bereits vorhandenen Notizen zu den Ergebnissen der Nachweisprüfung inkl. des administrativen Verlaufs und möglicher Beanstandungen sollte der LWL zum festen Bestandteil einer elektronischen Förderakte in der Allgemeinen Kulturförderung machen. Der Schlussbescheid der Allgemeinen Kulturförderung sollte um eine Rechtsbehelfsbelehrung ergänzt werden.
Landesmedienzentrum			
F1	Das LWL-Medienzentrum hat für die Medienproduktion das Aufgabenportfolio mit der Politik abgestimmt. Der LWL erhebt für die Medienproduktionen regelmäßig nutzerrelevante Informationen und Zielgrößen wie Bedarfsabfragen und Abrufzahlen. Wesentliche Kostenblöcke wie Personalaufwendungen und eigene Sachaufwendungen werden nicht generell in der Kostenplanung berücksichtigt und nicht projektbezogen nachgehalten.	E1.1	Der LWL sollte die Medienproduktion regelmäßig überprüfen, ob und in welchem Umfang das Leistungsportfolio zukünftig erforderlich, politisch gewünscht, finanzierbar und gegebenenfalls entsprechend weiterzuentwickeln ist.
		E1.2	Das LWL-Medienzentrum sollte für eine Steuerung des Leistungsportfolios die Kosten der Produktionen nachhalten. Hierzu gehören insbesondere auch die bisher nicht projektbezogen erfassten Personalaufwendungen. Dabei sollte der Verwaltungsaufwand für die Kostenzuordnungen in einem angemessenen Verhältnis zum Transparenzgewinn stehen.

Feststellung		Empfehlung	
		E1.3	Zur nachhaltigen Bewertung der Kundenrelevanz und aufgabenkritischen Bewertung und Steuerung der Kosten in der Medienproduktion bietet es sich an, die entstandenen Herstellungs- und Vertriebsaufwendungen einer Medienproduktion u.a. den Nutzungszahlen gegenüberzustellen.
F2	Neben dem Bild-, Film und Tonarchiv bestehen im LWL weitere Einrichtungen, die Fotos zur regionalen Geschichte und Kultur bewahren. Das Archivgut wird in Außendepots sowie im eigenen Depot des LWL-Medienzentrums aufbewahrt.	E2.1	Der LWL sollte prüfen, in welchen Bereichen eine interne Zentralisierung der bildführenden Archivierung möglich und sinnvoll ist. Sofern sich eine zukünftige gemeinsame Aufgabenerfüllung mit dem Landschaftsverband Rheinland oder anderen Archiven ausschließt bzw. keinen ausreichenden Mehrwert bietet, sollte der LWL die Möglichkeit zum Anschluss an eine gemeinsame Archiv-Plattform weiterverfolgen.
		E2.2	Für die Aufbewahrung der analogen Medien aus dem Archiv sollte der LWL prüfen, ob die dezentralen Klimakammern zugunsten einer Unterbringung in einem zentralen Depot aufgegeben bzw. deutlich verkleinert werden.
F3	Das LWL-Medienzentrum kooperiert auf dem Feld der schulischen Medienbildung mit dem Landschaftsverband Rheinland. Eine gemeinsame schriftliche Strategie- und Zielsetzung in der Medienbildung beider Landschaftsverbände besteht nicht. Für die Planung und Organisation der Veranstaltungen besteht kein standardisiertes Prozessmanagement. Es ist keine Software im Einsatz, so dass noch Medienbrüche und manuelle Arbeiten anfallen.	E3.1	Der LWL sollte auf die Entwicklung einer gemeinsamen Strategie und Festlegung der Zusammenarbeit mit dem Landschaftsverband Rheinland im Bereich der schulischen und ggf. auch außerschulischen Medienbildung hinwirken. Ziel sollte die Nutzung von Synergien und Vermeidung von aufwendigen Abstimmungen bzw. sogar Doppelarbeiten sein. Daher sind Aufgaben- und Rollenverteilungen ein wichtiger Bestandteil einer erfolgreichen Kooperation.
		E3.2	Der LWL sollte beim Veranstaltungs- und Fortbildungsprozess die Möglichkeiten der Digitalisierung nutzen. Die Nutzung der geplanten Veranstaltungssoftware im LWL eröffnet dem LWL-Medienzentrum Prozessvorteile.
F4	Für die vertraglichen Aufgaben sind in der Produktgruppe 0414 des LWL-Medienzentrums für Westfalen keine wesentlichen finanziellen Risiken erkennbar. Der LWL bezieht die Kosten der Arbeitsplätze einschließlich der IT-Kosten bisher nicht in das Berichtswesen zu vertraglichen Aufgaben ein.	E4	Der LWL sollte über die vertraglichen Aufgaben und deren finanziellen Auswirkungen regelmäßig die Politik unterrichten. Die Aufwendungen für die vertraglich vereinbarte Bereitstellung der Büroarbeitsplätze (Raum-Ausstattung und IT-Kosten) sollten zumindest auf Basis von Erfahrungswerten oder Durchschnittskosten in das Berichtswesen integriert werden.
Mobilitätsmanagement			
F1	Der Landschaftsverband Westfalen-Lippe (LWL) hat umfangreiche Regelungen getroffen, die mobiles und flexibles Arbeiten fördern.	E1.1	Der Landschaftsverband Westfalen-Lippe sollte die Rahmendienstvereinbarung um die Belange von Homeoffice und mobilen Arbeitsplätzen ergänzen.

Feststellung		Empfehlung	
		E1.2	Der Landschaftsverband Westfalen-Lippe sollte die vorgesehene Evaluation der Dienstvereinbarung vornehmen, um bewährte Regelungen zu festigen und Regelungen mit nachteiligen Auswirkungen aufzuheben oder anzupassen. Er sollte den zeitlichen Anteil der Inanspruchnahme des flexiblen Arbeitens ermitteln.
		E1.3	Der LWL sollte eine Prognose für den Anteil an flexiblen Arbeitsplätzen und der erforderlichen Desksharing-Arbeitsplätzen erstellen und seine Vorgaben zur Präsenzzeit prüfen. Er sollte dazu Kennzahlen bilden. Die Ergebnisse sollten als Grundlage für ein zukünftiges Büroflächenkonzept genutzt werden.
		E1.4	Der LWL sollte die Vorteile von Webinaren für Fortbildungen weiter nutzen. Neben Zeit- und Kosteneinsparungen trägt der entfallende Fahraufwand zur Verringerung der Umweltbelastung bei.
F2	Der LWL stellt wichtige Informationen zu Dienstreisen im Intranet bereit. Die neue Reiserichtlinie enthält umfangreiche Regelungen, die klimafreundliche Dienstreisen fördern. Die zentrale Erfassung der gewählten Verkehrsmittel könnte als Grundlage für weitere Steuerungsmaßnahmen zur Förderung einer klimafreundlichen Mobilität dienen.	E2	Der LWL sollte die bereits eingeleiteten Schritte zur digitalen Abwicklung der Dienstreisen zeitnah umsetzen. Er sollte dabei die Belange einer klimafreundlichen Mobilität berücksichtigen. Zentral erhobene Daten sollten für Steuerungsmaßnahmen genutzt werden.
F3	Der LWL hat die Möglichkeiten für den Einsatz von alternativen und klimafreundlichen Beförderungsmitteln geprüft. Die gewonnenen Erkenntnisse liefern Grundlagen für notwendige Beschaffungen.	E3.1	Der LWL sollte seine Richtlinie zur Bereitstellung und Nutzung von Dienstfahrzeugen überarbeiten und besonders klimafreundliche Beförderungsmittel berücksichtigen. Die Vorgaben des Saubere-Fahrzeuge-Beschaffungs-Gesetz (SaubFahrzeugBeschG) sind zu berücksichtigen.
		E3.2	Der LWL sollte die Einsparpotenziale aus der Fuhrparkanalyse nutzen und auf andere Einrichtungen des LWL übertragen sowie die Daten von allen Fahrzeugen in der Fachsoftware pflegen. Die technische Entwicklung der Fahrzeuge mit alternativen Antrieben sollten dabei ausreichend berücksichtigt werden.
		E3.3	Der LWL sollte weiterhin die Fördermöglichkeiten für eine klimafreundliche Mobilität in Anspruch nehmen. Er sollte für Maßnahmen zur klimafreundlichen Mobilität jeweils die aktuelle Fördermöglichkeit prüfen.
F4	Mit dem strategischen Ziel, bis 2030 klimaneutral zu werden, definiert der LWL seine Zielvorgabe. Das Mobilitätskonzept ist mit konkreten Maßnahmenpaketen hinterlegt. Den Umsetzungsstand bewertet der LWL bislang über den Projektstatus der jeweiligen Maßnahmen sowie vereinzelt mit Kennzahlen.	E4.1	Der LWL sollte nach Möglichkeit für die unterschiedlichen Themen der betrieblichen Mobilität verbandsweit einheitliche Softwarelösungen einsetzen, um einen Gesamtüberblick herleiten und die Steuerung verbessern zu können.

Feststellung		Empfehlung	
		E4.2	Der LWL sollte durch die Erfassung von weiteren Grundzahlen und der Bildung von Verhältnis-Kennzahlen das Erreichen von gesetzten Zielen im Bereich des Mobilitäts-managements regelmäßig überprüfen und analysieren.

1. Finanzen

1.1 Managementübersicht

Die wesentlichen Ergebnisse der überörtlichen Prüfung des Landschaftsverbandes Westfalen-Lippe (LWL) im Prüfgebiet Finanzen stellt die gpaNRW nachfolgend zusammenfassend dar.

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

Haushaltssituation

Die **Jahresergebnisse** des LWL unterliegen im Betrachtungszeitraum 2017 bis 2022 großen Schwankungen. Sie waren 2017 bis 2019 positiv und 2020 bis 2022 negativ.⁵ Insgesamt weisen die Ergebnisrechnungen für den Zeitraum einen Überschuss von 50,6 Mio. Euro aus. Ausgenommen 2018 hatte der LWL in der Planung eine Reduzierung der Ausgleichsrücklage zur Entlastung der Kommunen im Verbandsgebiet vorgesehen. Die Ergebnisse sind jedoch in der Regel deutlich besser ausgefallen. Die Umlagebedarfe des LWL und des Landschaftsverbandes Rheinland (LVR) liegen nahe beieinander. Der LWL plant im **Haushaltsplan** 2023 und in der mittelfristigen Finanzplanung nur geringe Defizite. Der Haushalt unterliegt daher keinen aufsichtsrechtlichen Maßnahmen. Die Planung ist nachvollziehbar. Risiken, die sich aus der Planung heraus ergeben, sind nicht ersichtlich. Allerdings unterliegt der Haushalt in der Planung großen allgemeinen haushaltswirtschaftlichen Risiken aufgrund gesetzlicher Änderungen sowie aktuell unsicherer wirtschaftlicher Rahmenbedingungen. Die allgemeinen haushaltswirtschaftlichen Risiken können erhebliche Auswirkungen auf die Ergebnisse sowie die Landschaftsumlage haben.

Beim **Eigenkapital** sowie der Ausgleichsrücklage wurden Anfang 2017 noch die geringsten Werte seit der Eröffnungsbilanz ausgewiesen. Trotz der zuletzt vorgenommenen Entlastung der Kommunen im Verbandsgebiet ist im Betrachtungszeitraum insgesamt entsprechend der Jahresergebnisse wieder ein Anstieg zu verzeichnen. 2022 liegen die Eigenkapitalquoten 1 der beiden Landschaftsverbände auf einem ähnlichen Niveau. Unter Einbeziehung der Ausgliederungen sind die Eigenkapitalquoten im Gesamtabschluss des LWL deutlich höher als die des LVR.

Die **Gesamtverbindlichkeiten** des LWL sind zwar nur leicht rückläufig. Allerdings konnte der LWL die Kreditverbindlichkeiten, für die er die Belastungen zu tragen hat, deutlich reduzieren. Die Gesamtverbindlichkeiten sind beim LWL etwas geringer als beim LVR. Risiken in Form von Reinvestitionsbedarfen, die sich aus dem **Vermögen** des LWL ergeben, sind aus bilanzieller Sicht nicht zu erkennen. Gleichzeitig ist ein deutlicher Anstieg der liquiden Mittel aufgrund von

⁵ Vgl. Tabelle „Jahresergebnisse und Rücklagen LWL 2017 bis 2022“ im Kapitel 1.3.2

Finanzmittelüberschüssen zu verzeichnen. Zukünftig besteht jedoch durch Isolierungen und ansteigender Investitionsauszahlungen ein hoher Finanzbedarf. Dieser wird zur Reduzierung der liquiden Mittel bzw. einem Anstieg der Kreditverbindlichkeiten führen.

Bei den Kommunen im Verbandsgebiet des LWL führen aktuell wachsende Belastungen trotz eines Anstiegs der Finanzkraft insgesamt zu hohen Fehlbeträgen in den Haushaltsplanungen. Der LWL hat auf die wirtschaftliche Situation seiner Kommunen im Verbandsgebiet Rücksicht zu nehmen. Zudem unterliegen die Haushaltsplanungen des LWL zurzeit hohen allgemeinen Risiken. Insoweit besteht weiterhin ein allgemeiner Handlungsbedarf zur Haushaltskonsolidierung.

Haushaltssteuerung

Dem LWL liegen zeitnah die wesentlichen **Informationen zur Steuerung** sowie Haushaltsplanung und -bewirtschaftung vor. Neben den Jahresabschlüssen und Haushaltsplänen hat der LWL ein umfängliches Controlling und Finanzberichtswesen etabliert. Der LWL setzt die gewonnenen Informationen gezielt zur Steuerung ein.

Für **Ermächtigungsübertragungen** hat der LWL Regelungen getroffen und festgeschrieben. Diese sehen generell einen restriktiven Umgang mit Übertragungen vor. Die Ermächtigungsübertragungen für konsumtive Aufwendungen sind gering. Von größerer Bedeutung sind die Übertragungen für investive Auszahlungen. Die Übertragungen steigen im Betrachtungszeitraum 2017 bis 2022 an und sind im Durchschnitt höher als die ursprünglichen Haushaltsansätze. Die daraus resultierenden insgesamt zur Verfügung stehenden Ermächtigungen werden jedoch nur in geringem Maße ausgeschöpft. Die Planungsdaten geben insoweit nur eingeschränkt ein tatsächliches Bild der Investitionstätigkeit wieder. Wir empfehlen dem LWL, einzelne Planungsparameter sowie die Ermächtigungsübertragungen zu hinterfragen.

Die Akquise und Bewirtschaftung von **Fördermitteln** erfolgt beim LWL als Zuwendungsnehmer aufgrund der starken Dezentralisierung in den jeweiligen Organisationseinheiten. Die dezentralen Organisationseinheiten haben eigene Strukturen geschaffen. Doppelstrukturen in der Kernverwaltung vermeidet der LWL. Grundsätzlich verfolgt der LWL das Ziel, Aufwendungen durch Drittfinanzierungen zu reduzieren. Im Rahmen des ausgelaufenen Konsolidierungskonzeptes war dies ein festgeschriebener Bestandteil. Durch verstetigte strategische Vorgaben für den gesamten Konzern könnte der LWL einen einheitlichen Handlungsrahmen schaffen und den Fördermitteln noch mehr Bedeutung beimessen. Der LWL hat bereits im Laufe dieser Prüfung signalisiert, entsprechende Regelungen in den jährlichen Rundverfügungen aufzunehmen. In den Ausschussvorlagen ist die Beschäftigung mit der Drittfinanzierung bereits einheitlich und verpflichtend vorgegeben. Der LWL hat einen guten Überblick über anstehende Maßnahmen und Prioritäten gesetzt.

Der LWL hat sowohl für das **Kreditmanagement als auch das Anlagemanagement** Dienstleistungsanweisungen erstellt. Diese legen die jeweiligen Ziele, Zuständigkeiten sowie den Handlungsrahmen fest. Es gibt konkrete Vorgaben zu den Prozessen der Kredit- und Anlagevergaben. Die Steuerungsanforderungen sind aufgrund des Kredit- und Anlagenportfolios hoch. Für diese Aufgaben ist der LWL organisatorisch und fachlich gut aufgestellt. Zudem bedient er sich ergänzend externer Unterstützung. Es ist ein umfängliches und regelmäßiges Controlling sowie Berichtswesen etabliert. Die Informationen werden zur aktiven Steuerung genutzt. Risiken hat der LWL im Blick. Der LWL wird den Anforderungen gerecht.

1.2 Inhalte, Ziele und Methodik

Im Prüfgebiet Finanzen beantwortet die gpaNRW folgende Fragen:

- Haushaltssituation: Inwieweit besteht ein Handlungsbedarf, die Haushaltssituation zu verbessern?
- Haushaltswirtschaftliche Steuerung:
 - Liegen dem Landschaftsverband die wesentlichen Informationen zur Steuerung seiner Haushaltswirtschaft vor?
 - Hat der Landschaftsverband ein adressatenorientiertes Finanzcontrolling?
 - Hat der Landschaftsverband Regelungen zum Kredit- und Anlagemanagement getroffen?
 - Wie geht der Landschaftsverband mit Ermächtigungsübertragungen um?
 - Wie hat der Landschaftsverband als Zuwendungsnehmer sein Fördermittelmanagement organisiert?

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

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

Nach § 23 Abs. 4 der Landschaftsverbandsordnung für das Land Nordrhein-Westfalen (LVerbO) ist die überörtliche Prüfung Aufgabe der gpaNRW. Für den Haushalt, die mittelfristige Ergebnis- und Finanzplanung, die Verwaltung des Vermögens, die Finanzbuchhaltung, den Jahresabschluss, den Gesamtabchluss und deneteiligungsbericht sowie das Prüfungswesen gelten nach § 23 Abs. 2 LVerbO sinngemäß die Vorschriften der GO NRW und ihrer Verordnung über das Haushaltswesen der Kommunen im Land Nordrhein-Westfalen (Kommunalhaushaltsverordnung Nordrhein-Westfalen - KomHVO NRW) sowie § 55 der Kreisordnung für das Land Nordrhein-Westfalen (KrO NRW).

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

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

Die Landschaftsverbände verwalten treuhänderisch die Mittel der Ausgleichsabgabe, Altenpflegeausbildungsvergütung und der Kriegsopferversorge. Diese Mittel sind zweckgebunden. Sie

erhöhen sowohl die Aktivseite als auch die Passivseite der Bilanz und haben demnach Auswirkungen auf die Kennzahlen. Um die Übersichtlichkeit zu erhalten, sind in den Grafiken und Tabellen des Berichtes diese Mittel enthalten.

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

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

- Haushaltssituation der Kommunen im Verbandsgebiet,
- Haushaltsstatus,
- Ist- und Plan-Daten zur Ergebnisrechnung,
- Eigenkapitalausstattung sowie
- Schulden- und Vermögenssituation.

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

Die Auswirkungen der Corona-Pandemie sowie die Folgen des Krieges gegen die Ukraine führen zu Mindererträgen und Mehraufwendungen in verschiedenen Bereichen. Es gibt haushaltsrechtliche Regelungen des Landes zur Isolierung der coronabedingten Belastungen in der Ergebnisrechnung und in der Bilanz. Die gpaNRW geht in den betreffenden Kapiteln auf die Auswirkungen der Pandemie auf den Haushalt des LWL ein.

Die gpaNRW hat die Haushaltssituation auf folgenden Grundlagen analysiert:

Haushaltspläne, Jahresabschlüsse und Gesamtabchlüsse LWL 2017 bis 2023

Haushaltsjahr	Haushaltsplan (HPI) ⁶	Jahresabschluss (JA)	Gesamtabschluss (GA)	In dieser Prüfung berücksichtigt
2017	bekannt gemacht	festgestellt	bestätigt	HPI / JA / GA
2018	bekannt gemacht	festgestellt	bestätigt	HPI / JA / GA
2019	bekannt gemacht	festgestellt	bestätigt	HPI / JA / GA
2020	bekannt gemacht	festgestellt	bestätigt	HPI / JA / GA
2021	bekannt gemacht	festgestellt	bestätigt	HPI / JA / GA
2022	bekannt gemacht	aufgestellt	noch offen	HPI / JA
2023	bekannt gemacht			HPI

Das Vergleichsjahr in der letzten überörtlichen Prüfung war 2016. Deshalb beginnt die Zeitreihe dieser Prüfung mit dem Jahr 2017. Die im Haushaltsplan 2023 enthaltene mittelfristige Ergebnisplanung bis einschließlich 2026 hat die gpaNRW ebenfalls betrachtet. Die beschlossenen Jahres- und Gesamtabchlüsse liegen bis 2021 vor. Der Jahresabschluss 2022 wurde bereits aufgestellt und wird daher in der Entwurfsfassung in die Betrachtung mit einbezogen. Das Vergleichsjahr ist daher grundsätzlich 2022. Bei den Kennzahlen zum Gesamtabchluss wird auf das Jahr 2021 zurückgegriffen.

1.3.1 Haushaltssituation der Kommunen im Verbandsgebiet

- Die Finanzkraft im Verbandsgebiet des LWL steigt kontinuierlich an. Dennoch weisen die geplanten Jahresergebnisse der Kommunen im Verbandsgebiet in Summe hohe Fehlbeträge je Einwohner aus. Bereits 2023 ist jede elfte Kommune verpflichtet ein Haushaltssicherungskonzept zu erstellen. Der LWL hat daher weiterhin Rücksicht auf die wirtschaftliche Situation seiner Kommunen im Verbandsgebiet zu nehmen.

Ein Landschaftsverband hat auf die wirtschaftlichen Kräfte seiner Kommunen im Verbandsgebiet Rücksicht zu nehmen. Je schlechter die Haushaltssituation der Kommunen im Verbandsgebiet ist, desto höher ist der Handlungsbedarf beim Landschaftsverband.

Die größte Ertragsposition in den Haushalten der Landschaftsverbände ist die Landschaftsumlage. Diese erheben die Landschaftsverbände von ihren Mitgliedskörperschaften. Für diese ist die Landschaftsumlage meistens die größte Aufwandsposition. Zu den Mitgliedskörperschaften zählen die Kreise und die kreisfreien Städte. Die Kreise haben ebenfalls bei der Bemessung der Kreisumlage die Verpflichtung Rücksicht auf die Haushaltssituation der kreisangehörigen Kommunen zu nehmen. Die Höhe der zu zahlenden Landschaftsumlage bei den Kreisen wirkt sich unmittelbar auf die Zahllast der kreisangehörigen Kommunen aus. Die Haushaltssituation der Landschaftsverbände ist insoweit eng mit der Haushaltssituation aller Kommunen im Verbandsgebiet verbunden. Die gpaNRW bezieht daher die Haushaltssituation der Kommunen im Verbandsgebiet in die Betrachtung der Haushaltssituation des Landschaftsverbandes mit ein.

⁶ Der Haushaltsplanentwurf 2024 wurde erst nach Abschluss der Prüfung auf- und bereitgestellt.

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

- Anteil der kreisangehörigen Kommunen im Verbandsgebiet ohne Pflicht zur Aufstellung eines Haushaltssicherungskonzepts (HSK) in Prozent 2023
- geplante Jahresergebnisse der Kommunen im Verbandsgebiet je Einwohner (EW) in Euro 2023
- geplante Ergebnisse der laufenden Verwaltungstätigkeit der Kommunen im Verbandsgebiet je Einwohner in Euro 2023
- Umlagegrundlagen je Einwohner in Euro

Um die haushaltswirtschaftliche Gesamtsituation im Verbandsgebiet beurteilen zu können, vergleicht die gpaNRW die Jahresergebnisse der Kommunen im Verbandsgebiet. Die Kennzahlen hat die gpaNRW anhand der Haushaltsplanung der Kommunen im Verbandsgebiet für das Jahr 2023 ermittelt. Dazu haben wir die geplanten Jahresergebnisse der kreisangehörigen Kommunen und kreisfreien Städten für das Jahr 2023 summiert und durch die Einwohnerzahl des Landschaftsverbandes dividiert. Da der von IT.NRW übernommene Datenbestand zum Zeitpunkt der Prüfung noch nicht alle Kommunen umfasst, beschränkt sich die gpaNRW bei der nachfolgenden Betrachtung der Jahresergebnisse und Ergebnisse aus laufender Verwaltungstätigkeit auf die Darstellung des Medians.

Haushaltssituation der Kommunen im Verbandsgebiet im jeweiligen Verbandsgebiet 2023

Kennzahl*	LWL	LVR
Anteil der Kommunen im Verbandsgebiet ohne HSK in Prozent	92,6	87,8
Geplante Jahresergebnisse der Kommunen im Verbandsgebiet je EW in Euro* (Median)	-112	-87,7
Geplante Ergebnisse aus laufender Verwaltungstätigkeit der Kommunen im Verbandsgebiet je EW in Euro* (Median)	-241	-231

* Der Datenbestand beinhaltet 126 der 165 Kommunen (76,4 Prozent) aus dem Verbandsgebiet des LVR und 203 der 231 Kommunen (87,8 Prozent) aus dem Verbandsgebiet des LWL.

Die Haushaltssituation der Kommunen im Verbandsgebiet des LWL hat sich im Jahr 2023 im Vergleich zu den Vorjahren deutlich verschlechtert. Dies trifft gleichermaßen auf den LVR zu. Im Ist-Zeitraum bis 2021 haben die in Summe positiven Ergebnisse dazu geführt, dass die Kommunen mehrheitlich ihr Eigenkapital stärken und ihre Kreditverbindlichkeiten reduzieren konnten. Durch die aktuellen Vielfachkrisen ist hiermit für die Zukunft nicht mehr zu rechnen. 7,4 Prozent der Kommunen im Verbandsgebiet des LWL waren 2023 verpflichtet ein Haushaltssicherungskonzept (HSK) aufzustellen. Beim LVR trifft dies auf 12,2 Prozent der Kommunen zu. Nach den ersten Prognosen dürfte der Anteil der HSK-pflichtigen Kommunen mit dem Haushaltsjahr 2024 deutlich zunehmen. Auch die geplanten Jahresergebnisse weisen für 2023 deutliche Fehlbeträge aus. Die Fehlbeträge ohne die außerordentlichen Erträge nach dem NKF-CUIG sind in beiden Verbänden sogar mehr als doppelt so hoch. Ab 2024 ist eine Isolierung der

Schäden nach dem NKF-CUIG nicht mehr möglich. Die geplanten Fehlbeträge werden demnach voraussichtlich weiter steigen. Dem Rücksichtnahmegebot kommt daher weiterhin besondere Bedeutung zu. Der LWL muss weiterhin den Zuwachs der Landschaftsumlage möglichst geringhalten.

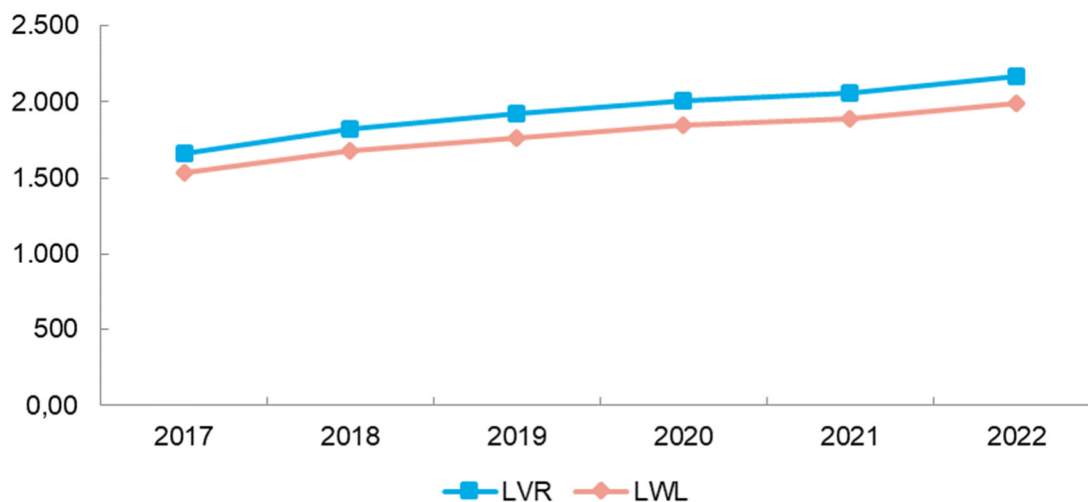
Abschließend zur Darstellung der Haushaltssituation der Kommunen im Verbandsgebiet zeigt die gpaNRW die Entwicklung der Umlagegrundlagen auf.

Entwicklung Umlagegrundlagen je Einwohner in Euro

LWL	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Umlagegrundlagen je Einwohner in Euro	1.538	1.680	1.762	1.848	1.886	1.988

Aus den Steuerkraftmesszahlen und den Schlüsselzuweisungen der Kommunen im Verbandsgebiet errechnen sich die Umlagegrundlagen. Damit sind diese ein Indikator für die allgemeine Finanzkraft im Verbandsgebiet. Diese steigt im Betrachtungszeitraum beim LWL konstant an.

Umlagegrundlagen je Einwohner in Euro 2017 bis 2022



Wie bereits bei der letzten überörtlichen Prüfung wird im Verlauf der Jahre deutlich, dass der LWL über geringere Umlagegrundlagen je Einwohner verfügt als der LVR. Im Durchschnitt beträgt der Abstand zum LVR seit 2017 rund 156 Euro je Einwohner. Deutliche Abweichungen bei der Entwicklung der Umlagegrundlagen zeichnen sich nicht ab. Ebenso profitieren beide Verbände im Betrachtungszeitraum von einem deutlichen Anstieg der Umlagegrundlagen. Für den LWL ergibt sich dabei eine Steigerung von rund 450 Euro je Einwohner bzw. 29,3 Prozent. Die Steigerung beim LVR liegt bei rund 500 Euro bzw. 30,0 Prozent.

1.3.2 Haushaltsstatus

- Die Haushalte des LWL sind im Betrachtungszeitraum ausgeglichen bzw. fiktiv ausgeglichen. Die Haushaltswirtschaft des Landschaftsverbandes unterliegt damit keinen aufsichtsrechtlichen Maßnahmen oder Genehmigungspflichten.

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

Haushaltsstatus LWL 2017 bis 2023

Haushaltsstatus ⁷	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Ausgeglichener Haushalt	X	X	X				
Fiktiv ausgeglichener Haushalt				X	X	X	X

Seit der Eröffnungsbilanz 2008 schließt der **LWL** die Haushaltsjahre mindestens mit einem fiktiv ausgeglichenen Haushalt ab. Als fiktiv ausgeglichen gilt der Haushalt, wenn der Fehlbetrag durch die Ausgleichsrücklage gedeckt werden kann. Zu einer Reduzierung der allgemeinen Rücklage durch das Jahresergebnis ist es nie gekommen. Im aktuellen Planjahr sowie der mittelfristigen Finanzplanung wird ein fiktiver Haushaltsausgleich vorgesehen. Die Haushaltswirtschaft unterliegt daher keinen aufsichtsrechtlichen Maßnahmen oder Genehmigungspflichten nach den §§ 75 oder 76 der GO NRW.

Jahresergebnisse und Rücklagen LWL 2017 bis 2022

Kennzahlen	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Jahresergebnis in Mio. Euro	119	83,66	47,86	-40,40	-126	-33,47
Ausgleichsrücklage in Mio. Euro*	159	242	290	250	124	90,04
Allgemeine Rücklage in Mio. Euro	486	486	493	561	592	535
Fehlbetragsquote in Prozent	positive Ergebnisse			-5,16	-15,58	-4,68

*Die gpaNRW nimmt den Verwendungsbeschluss über die Verwendung des Jahresergebnisses vorweg. Die Jahresergebnisse werden direkt mit der Ausgleichsrücklage verrechnet.

⁷ Der Haushaltsstatus der Ist-Jahre 2015 bis 2022 bemisst sich am Jahresergebnis, der Haushaltsstatus des Planjahres 2023 am Haushaltsplan.

Geplante Jahresergebnisse und Rücklagen LWL in Mio. Euro 2023 bis 2026

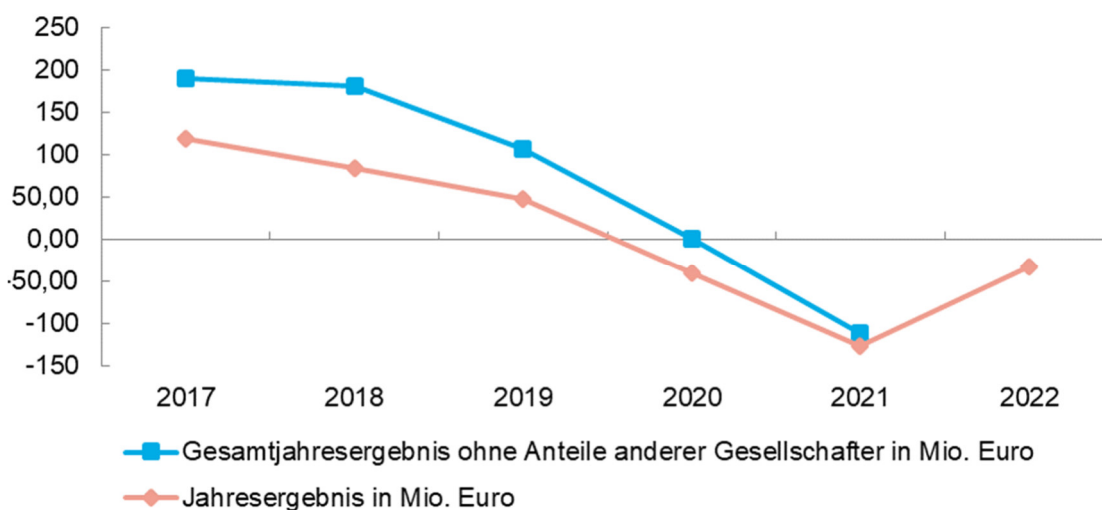
Kennzahlen	2023	2024	2025	2026
Jahresergebnis in Mio. Euro	-0,24	-0,05	-1,20	-2,23
Ausgleichsrücklage in Mio. Euro	89,80	89,74	88,55	86,31
Allgemeine Rücklage in Mio. Euro	535	535	535	535
Fehlbetragsquote in Prozent	-0,04	-0,01	-0,19	-0,36

1.3.3 Ist-Ergebnisse

- ➔ Im Betrachtungszeitraum 2017 bis 2022 erzielt der LWL trotz geplanter Entlastung der Kommunen im Verbandsgebiet summiert einen Überschuss. Im Vergleich mit dem LVR sind die Ergebnisse je Einwohner des Kernhaushaltes insgesamt ähnlich. Im Gesamtabschluss sind die Überschüsse des LWL deutlich höher. Die Umlagebedarfe der Landschaftsverbände liegen nahe beieinander.

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.

Jahres- und Gesamtjahresergebnisse LWL in Mio. Euro 2017 bis 2022



Im Betrachtungszeitraum 2017 bis 2022 erzielt der **LWL** zunächst hohe Jahresüberschüsse. Ab 2020 werden Fehlbeträge ausgewiesen. 2018 plante der Landschaftsverband einen ausgeglichenen Haushalt. In allen anderen Jahren wurden Jahresfehlbeträge eingeplant.

Ausgenommen 2021 sind die Ergebnisse jedoch deutlich besser ausgefallen als geplant. 2021 ist dies auf gesetzliche Änderungen zum Bundesteilhabegesetz (BTHG) sowie den geplanten Doppelhaushalt zurückzuführen. Summiert ergibt sich im Betrachtungszeitraum ein Jahresüberschuss von 50,6 Mio. Euro.

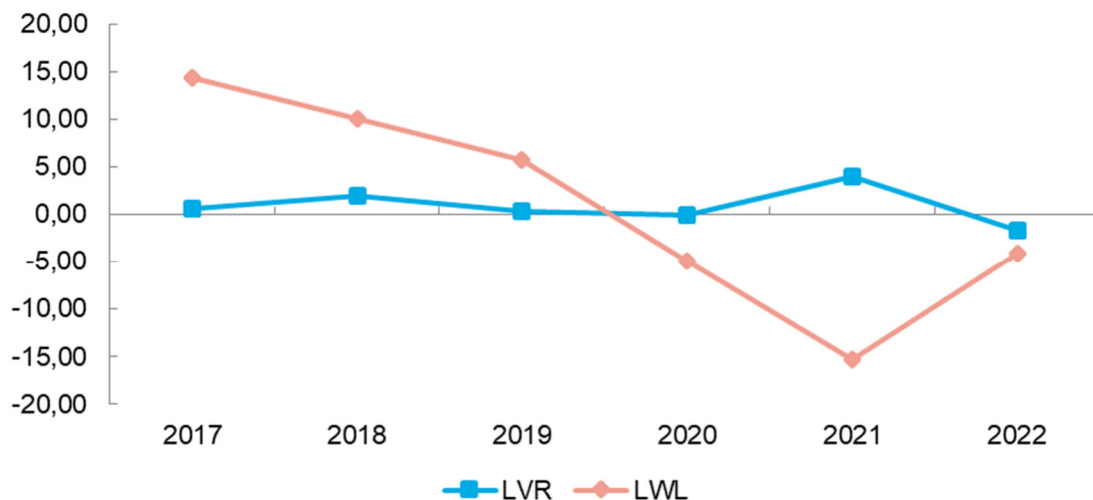
Grundsätzlich sind steigende Aufwendungen zu verzeichnen. Insbesondere die Personal- und Transferaufwendungen unterliegen großen Steigerungen. Mit einem Anteil von über 80 Prozent

an den ordentlichen Aufwendungen beeinflussen die Transferaufwendungen die Jahresergebnisse maßgeblich. Dem gegenüber stehen steigende Erträge. Mit einem Anteil von teils deutlich über 80 Prozent sind die Zuwendungen und allgemeinen Umlagen, insbesondere die Landschaftsumlage sowie die Schlüsselzuweisungen die wesentlichen Ertragspositionen. Aufgrund der Entlastungen der Kommunen im Verbandsgebiet in den Jahren 2020 bis 2022 stiegen die Erträge nicht im gleichen Umfang wie die Aufwendungen.

In den Jahresabschlüssen 2021 und 2022 weist der LWL außerordentliche Erträge nach dem NKF-CUIG aus. 2021 beliefen sich diese auf 14,4 Mio. Euro. 2022 sind diese auf 24,9 Mio. Euro angestiegen. Ohne die außerordentlichen Erträge wären die Jahresergebnisse noch schlechter ausgefallen. Allerdings sind die isolierten Schäden zu bilanzieren und in späteren Haushaltsjahren zu Lasten des Eigenkapitals bzw. der Umlage aufzulösen. Hierzu wird auf das Kapitel „1.3.5 Eigenkapital“ verwiesen.

Die Gesamtabschlüsse des Landschaftsverbandes fallen besser aus als die Abschlüsse des Kernhaushaltes. Die durchschnittliche jährliche Ergebnisverbesserung liegt im Betrachtungszeitraum 2017 bis 2021 bei 56,7 Mio. Euro.

Jahresergebnis je Einwohner in Euro 2017 bis 2022



Beide Landschaftsverbände weisen 2022 negative Ergebnisse aus. Das Jahresergebnis des LWL fällt jedoch schlechter aus als das Jahresergebnis des LVR. Beide Verbände sahen bereits in der Planung ähnlich hohe Defizite vor.

Beim Vergleich der Jahresergebnisse ist grundsätzlich zu beachten, dass der LWL außerordentliche Erträge nach dem NKF-CUIG berücksichtigt hat. Mit ermittelten Schäden vom 24,9 Mio. Euro in 2022 und insgesamt 42,0 Mio. Euro seit 2020 fallen diese beim LWL höher aus als beim LVR. Dieser hat lediglich in 2022 vergleichsweise geringe Schäden von 10,0 Mio. Euro isoliert. Auf das Ergebnis je Einwohner bezogen sind die Unterschiede jedoch marginal.

Zuvor ist bereits auf die Entwicklung der Jahresergebnisse des LWL eingegangen worden. Während sich die Ergebnisse negativ entwickelt haben, sind die des LVR vergleichsweise kon-

stant. Auf den gesamten Betrachtungszeitraum bezogen sind die Ergebnisse des LWL geringfügig besser ausgefallen. Im Durchschnitt liegen die Ergebnisse je Einwohner nur 0,13 Euro auseinander.

Gesamtjahresergebnis je Einwohner in Euro

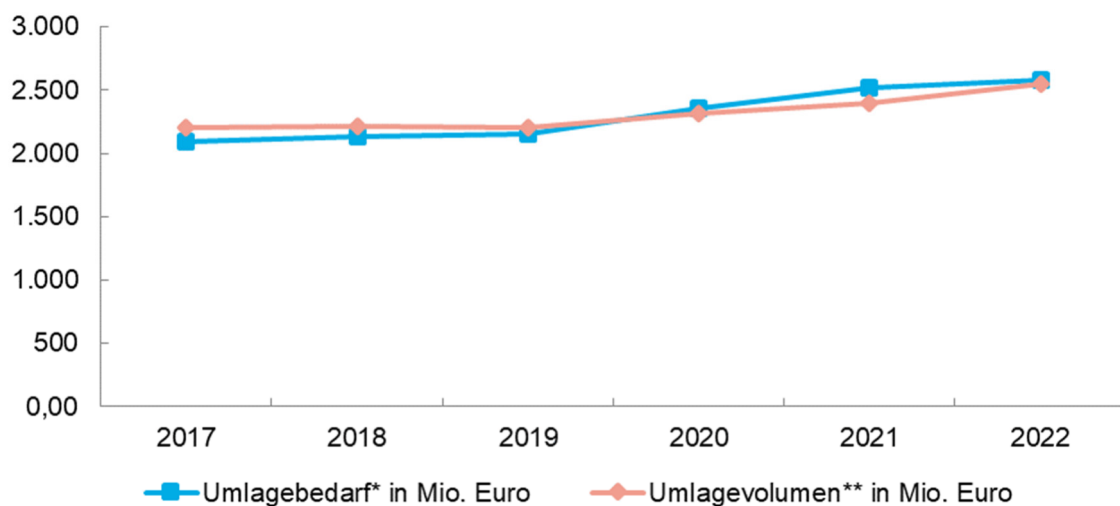
	2017	2018	2019	2020	2021
Landschaftsverband Westfalen-Lippe	23,02	21,98	12,92	0,11	-13,52
Landschaftsverband Rheinland	2,02	3,04	1,29	1,31	5,64

In beiden Landschaftsverbänden fallen die Gesamtabschlüsse besser aus als die Abschlüsse des Kernhaushaltes. Das durchschnittliche Gesamtjahresergebnis je Einwohner des LWL liegt bei 8,90 Euro. Der LVR erreicht ein durchschnittliches Gesamtjahresergebnis je Einwohner von 2,66 Euro.

Einem Landschaftsverband ist es durch die Umlageerhebung grundsätzlich möglich, einen ausgeglichenen Haushalt aufzustellen. Je höher die Landschaftsumlage ist, umso mehr belastet der Landschaftsverband seine Kommunen im Verbandsgebiet. Wir beziehen deshalb auch das Umlagevolumen und den Umlagebedarf in die Betrachtung der Haushaltssituation ein.

Das Umlagevolumen entspricht der tatsächlich erhobenen Landschaftsumlage. Der Umlagebedarf umfasst die Aufwendungen, die nicht durch sonstige Erträge gedeckt sind. Für einen Haushaltsausgleich müsste der Landschaftsverband grundsätzlich diesen Betrag von den Mitgliedskörperschaften erheben. Der Landschaftsverband hat dabei auf die wirtschaftlichen Kräfte der Kommunen im Verbandsgebiet Rücksicht zu nehmen.

Umlagebedarf und Umlagevolumen LWL in Mio. Euro 2017 bis 2022



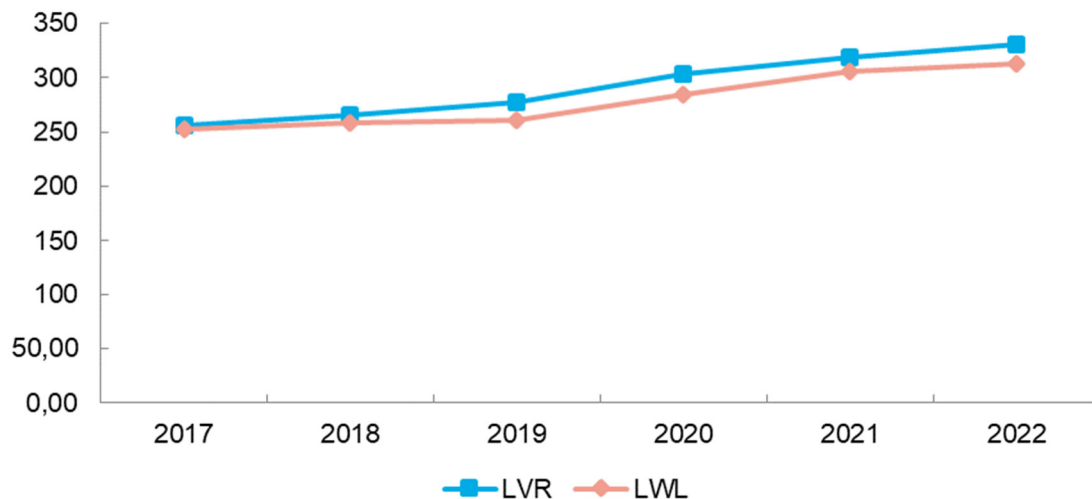
* Umlagebedarf = Umlage, die der Landschaftsverband erheben müsste, um einen Haushaltsausgleich zu erzielen

** Umlagevolumen = tatsächlich erhobene Landschaftsumlage

2017 bis 2019 liegt das Umlagevolumen des LWL über dem Umlagebedarf. In diesen Jahren wurden die Mitgliedskörperschaften in etwas höherem Umfang belastet, als es notwendig gewesen wäre. Ab 2020 übersteigt der Umlagebedarf das Umlagevolumen. Dies ist darauf zurückzuführen, dass der Landschaftsverband bereits in der Planung hohe Jahresfehlbeträge zur Entlastung der Kommunen im Verbandsgebiet vorgesehen hat. Insgesamt überschreitet das Umlagevolumen den Umlagebedarf entsprechend der Jahresergebnisse um 50,6 Mio. Euro in den sechs Betrachtungsjahren. Im Ergebnis haben die Überschüsse dazu geführt, dass das Eigenkapital und insbesondere die Ausgleichsrücklage des Landschaftsverbandes im Vergleich zu 2016 angestiegen sind. Nähere Ausführungen können dem Kapitel „1.3.5 Eigenkapital“ entnommen werden.

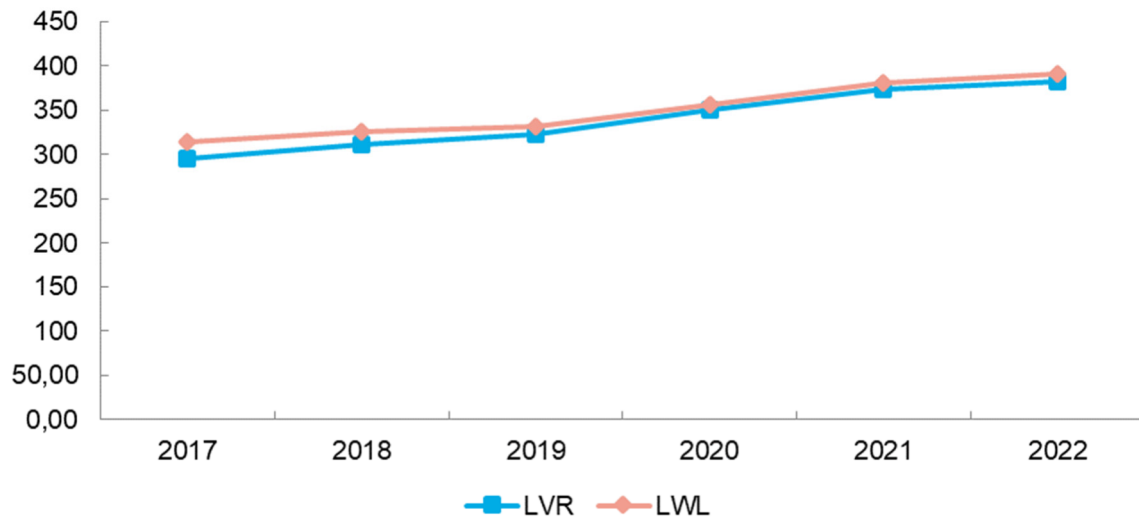
Der Vergleich des Umlagebedarfs zeigt, inwieweit der Landschaftsverband seine Kommunen im Verbandsgebiet im Vergleich zum anderen Landschaftsverband durch die Landschaftsumlage belastet.

Umlagebedarf je Einwohner in Euro 2022



Die Grafik verdeutlicht, dass die Belastung der Kommunen im Verbandsgebiet beider Landschaftsverbände seit 2017 zugenommen hat. Der Umlagebedarf je Einwohner ist beim LVR in allen Jahren höher als beim LWL. Durchschnittlich liegt der Umlagebedarf je Einwohner beim LVR 12,34 Euro höher als beim LWL.

Umlagebedarf ohne Finanzausgleich je Einwohner in Euro 2017 bis 2022



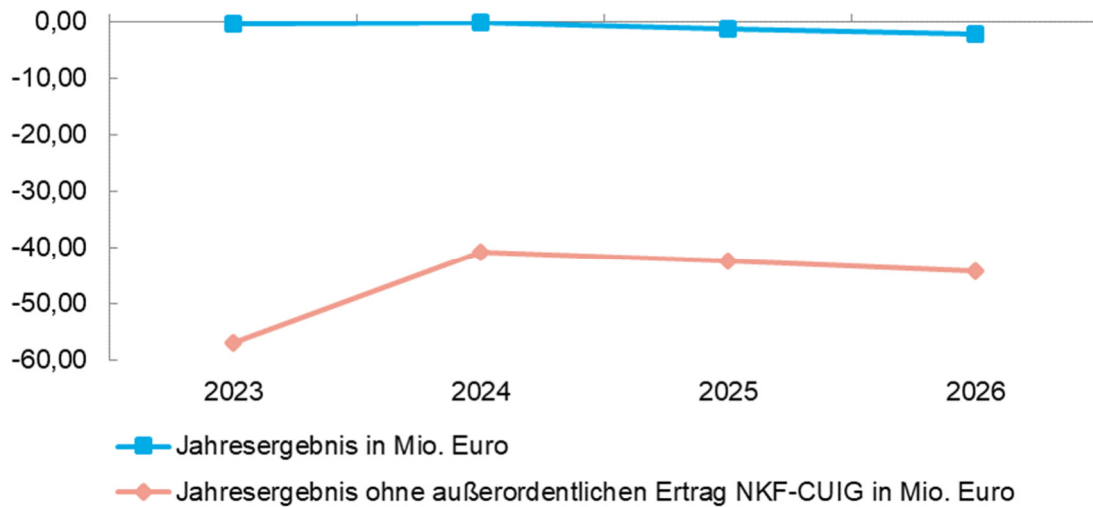
Der um die Schlüsselzuweisungen bereinigte Umlagebedarf fällt in allen Jahren beim LWL etwas höher aus als beim LVR. Im Jahr 2022 liegt der LWL bei 391 Euro je Einwohner und der LVR bei 382 Euro je Einwohner.

1.3.4 Plan-Ergebnisse

- Der LWL plant bis 2026 nur geringe Defizite. Jedoch werden die Planergebnisse durch die Erträge aus dem NKF-CUIG positiv beeinflusst. Die Planung ist nachvollziehbar. Abzuwarten bleibt, welche Auswirkungen die gesetzlichen Änderungen in der Eingliederungshilfe sowie die unsicheren wirtschaftlichen Rahmenbedingungen noch haben werden.

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

Geplante Jahresergebnisse LWL in Mio. Euro 2023 bis 2026



Nachdem der **LWL** von 2020 bis 2022 sehr hohe Defizite zur Entlastung der Kommunen im Verbandsgebiet vorgesehen hat und noch höhere Fehlbeträge ausweisen musste, sieht die aktuelle Planung wieder nahezu ausgeglichene Haushalte vor. Eine weitere Reduzierung der Ausgleichsrücklage zur Entlastung der Kommunen im Verbandsgebiet ist nicht vorgesehen. Der Landschaftsverband plant nach dem zum Zeitpunkt der Prüfung aktuellen Haushaltsplan 2023 für die Planjahre bis 2026 ein Defizit von summiert 3,7 Mio. Euro⁸. Das vergleichsweise geringe Defizit ergibt sich vorwiegend aus den beschlossenen Änderungen zum ursprünglichen Haushaltsplanentwurf. Der Haushaltsplanentwurf 2023 sah ein Defizit von rund 0,2 Mio. Euro vor und war in den Jahren 2024 bis 2026 ausgeglichen. Allerdings plant der Landschaftsverband hohe außerplanmäßige Erträge nach dem NKF-CUIG ein. In den vier Jahren des Planungszeitraums belaufen sich diese auf 180,5 Mio. Euro. Ohne diese Erträge würde das Defizit deutlich größer ausfallen oder der Landschaftsverband müsste eine Kompensation über die Landschaftsumlage herbeiführen. Nähere Ausführungen zum NKF-CUIG sowie dessen Auswirkungen können dem Kapitel „1.3.5 Eigenkapital“ entnommen werden.

Eine nachhaltig ausgerichtete Haushaltsplanung ist transparent. Ein Landschaftsverband muss seine Haushaltsansätze realistisch und hinsichtlich Risiken und Chancen ausgewogen planen. Um haushaltswirtschaftliche Risiken und Chancen erkennen zu können, hat die gpaNRW das letzte Ist-Ergebnis mit dem Ergebnis des letzten Planjahres der mittelfristigen Finanzplanung verglichen und anschließend die Entwicklungen analysiert.

⁸ Im Anschluss an die Abschlussgespräche hat der LWL den Haushaltsplanentwurf 2024 zur Verfügung gestellt. Dieser sieht von 2024 bis 2027 einen deutlichen Anstieg des summierten Defizites vor. Insbesondere aufgrund der entfallenen Möglichkeit der Isolierungen nach dem NKF-CUIG steigt das Defizit auf 48,3 Mio. Euro an.

Vergleich Ist-Ergebnis 2022 und Plan-Ergebnis 2026 - wesentliche Veränderungen

Kennzahlen	2022 (Durchschnitt 2018 bis 2022)* in Mio. Euro	2026 in Mio. Euro	Differenz in Mio. Euro	Jährliche Änderung in Prozent
Erträge				
Schlüsselzuweisungen	642 (598)	744	103 (146)	3,78 (5,63)
Landschaftsumlage	2.551 (2.337)	3.301	750 (964)	6,65 (9,02)
Kostenerstattungen und Umlagen	83,88	44,52	-39,36	-14,65
Aufwendungen				
Personal- und Versorgungsaufwendungen	318	361	42,74	3,20
Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen	168	127	-40,53	-6,67
Transferaufwendungen	3.200	3.835	635	4,63

* Für schwankungsanfällige Positionen hat die gpaNRW im Klammerzusatz den Durchschnitt der Jahre 2018 bis 2022 ergänzt.

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

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

Die **ordentlichen Erträge** steigen im Planungszeitraum 2023 bis 2026 um rund 689 Mio. Euro an. Dies entspricht einem Anstieg von 18,6 Prozent im Vergleich zu 2022. Dieser liegt deutlich über dem Anstieg der abgeschlossenen Jahre. Neben generell steigenden Zuwendungen sind es vor allem zwei Positionen, die zu einer deutlichen Ertragssteigerung beitragen. Dies sind die Schlüsselzuweisungen sowie die Landschaftsumlage. Ergänzend steigen die privatrechtlichen Entgelte im Vergleich zu den Vorjahren deutlich an. Rückläufig sind hingegen insbesondere die Kostenerstattungen und Kostenumlagen.

- Der LWL plant die **Schlüsselzuweisungen** für das aktuelle Planjahr auf Grundlage der Modellrechnung zum Gesetz zur Regelung der Zuweisungen des Landes Nordrhein-Westfalen an die Gemeinden und Gemeindeverbände (Gemeindefinanzierungsgesetz - GFG). In der mittelfristigen Finanzplanung musste der Landschaftsverband auf eine eigene Prognose zur Entwicklung der Erträge zurückgreifen. Die üblicherweise verwendeten Orientierungsdaten des Landes lagen zum Zeitpunkt der Planung noch nicht vor.

Diese wurden 2022 erst verspätet veröffentlicht. Die Prognose ist vorsichtig und liegt deutlich unter den nachträglich veröffentlichten Orientierungsdaten.

- Mit 750 Mio. Euro wird der größte Anstieg bei der **Landschaftsumlage** erwartet. Die Landschaftsumlage wird im Rahmen der Benehmensherstellung festgelegt. Sie dient der Refinanzierung der nicht durch Erträge gedeckten Aufwendungen des Landschaftsverbandes.
- Der Rückgang der Erträge aus **Kostenerstattungen und Kostenumlagen** beläuft sich auf 39,4 Mio. Euro bzw. 46,9 Prozent. Dieser ist auf eine Aufgabenverlagerung der Altenpflegeausbildung auf die Bezirksregierungen zurückzuführen.

Bei den **ordentlichen Aufwendungen** wird insgesamt ein Anstieg von 662 Mio. Euro bzw. 16,5 Prozent bis 2026 erwartet. Damit liegt der Anstieg aufgrund des Fehlbetrages 2022 leicht unter der geplanten Steigerung der Erträge. Die Aufwandssteigerung ist im Wesentlichen in den Transferaufwendungen begründet. Darüber hinaus gibt es ergänzende positive sowie negative Entwicklung bei einigen weiteren Aufwandspositionen.

- Die **Personal- und Versorgungsaufwendungen** gehören zu den Positionen im Haushalt des LWL, die konstant angestiegen sind. Diesen Anstieg führt der LWL in der Planung fort. Bekannte Veränderungen, Tarif- und Besoldungssteigerungen sowie ein Gutachten zu den Pensions- und sonstigen Personalverpflichtungen finden Berücksichtigung. Die Steigerungsraten der Personalaufwendungen liegen über den Prognosen der kommunalen Spitzenverbände. Die Versorgungsaufwendungen sind im aktuellen Planjahr zunächst rückläufig, steigen in der mittelfristigen Finanzplanung jedoch entsprechend der Prognosen an. Der Rückgang ist der Tatsache geschuldet, dass der LWL in der Planung die Erträge und Aufwendungen im Zusammenhang mit den Versorgungslasten nicht gesondert einplant. Dies führte über den gesamten Betrachtungszeitraum dazu, dass die tatsächlichen Aufwendungen die Planung deutlich übersteigen. Insgesamt erfolgt die Deckung durch die vorsichtige Planung sowie die Erträge, die den Aufwendungen gegenüberstehen. Risiken ergeben sich aus der Planung für den Haushalt nicht.
- Deutlich rückläufig sind hingegen die **Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen**. Grundsätzlich unterliegen diese Aufwendungen inflationsbedingten Preissteigerungen. Diese finden beim LWL auch Berücksichtigung. Der Rückgang insgesamt ist auf die Aufgabenverlagerung im Zusammenhang mit der Altenpflegeausbildung zurückzuführen. Auf den korrespondierenden Rückgang der Erträge wurde bereits bei den Kostenerstattungen eingegangen. Durch die Wechselwirkung zwischen Erträgen und Aufwendungen besteht kein zusätzliches haushaltswirtschaftliches Risiko.
- Die **Transferaufwendungen** sind der größte Posten im Haushalt des LWL. Im Bereich der öffentlichen Verwaltung fallen unter diesen Begriff Aufwendungen, denen keine konkreten Gegenleistungen gegenüberstehen. Beispielsweise sind dies Leistungen der Sozial- und Jugendhilfe. Die Transferaufwendungen im LWL haben im gesamten Planungszeitraum einen Anteil von über 85 Prozent an den ordentlichen Aufwendungen. Die 3,8 Mrd. Euro Transferaufwendungen 2026 sind nahezu vollständig dem Produktbereich soziale Leistungen zugeordnet und werden überwiegend für die Eingliederungshilfe veranschlagt. Der Landschaftsverband beschäftigt sich daher in den Controllingberichten, Jahresabschlüssen und Haushaltsplänen intensiv mit den Einflussfaktoren und Fallzahlen in

diesem Bereich. Die tatsächliche Entwicklung in den kommenden Jahren bleibt zu beobachten und abzuwarten. Die Auswirkungen der gesetzlichen Änderungen insbesondere der geplanten vierten Reformstufe des BTHG sind komplex und noch nicht abschließend zu beziffern. Diese werden verschiedene Haushaltspositionen maßgeblich beeinflussen. Das Jahr 2021 hat gezeigt, dass gesetzliche Änderungen im Sozialbereich erhebliche Auswirkungen auf den Haushalt des Landschaftsverbandes haben.

Bei den stichprobenartig geprüften geplanten Erträgen und Aufwendungen haben sich keine Hinweise auf zusätzliche haushaltswirtschaftliche Risiken ergeben. Die gpaNRW sieht jedoch entsprechend der Ausführungen des LWL ebenfalls große allgemeine Risiken in der Entwicklung der Aufwendungen für die Eingliederungshilfe.

Plan-Ist-Vergleich in Mio. Euro

	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Plan-Ergebnis	-25,40	0,00	-2,70	-47,31	-36,83	-44,29
Ist-Ergebnis	119	83,66	47,86	-40,40	-126	-33,47
Verbesserung	145	83,66	50,56	6,92	-89,50	10,83

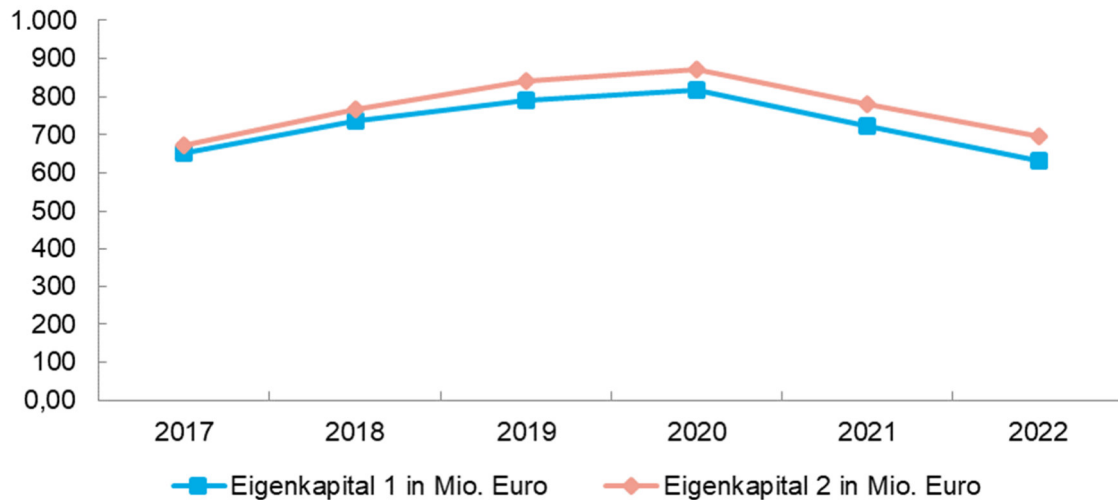
Die Analyse der Haushaltspositionen hat gezeigt, dass der Haushalt des LWL vorsichtig geplant wurde. Die Entwicklung der Ergebnisse der abgeschlossenen Jahre bestätigt eine vorwiegend zurückhaltende Planung. Der LWL erreicht ausgenommen 2021 deutlich bessere Ergebnisse als ursprünglich geplant. Durchschnittlich liegt die Verbesserung trotz des unerwartet hohen Fehlbetrages 2021 bei 34,5 Mio. Euro jährlich.

1.3.5 Eigenkapital

- Das Eigenkapital ist insbesondere 2017 wieder deutlich angestiegen. Der LWL hat das Eigenkapital bzw. die Ausgleichsrücklage zuletzt zur Entlastung seiner Kommunen im Verbandsgebiet eingesetzt. Im Kernhaushalt weisen beide Landschaftsverbände 2022 eine ähnliche Eigenkapitalquote 1 aus. Unter Einbeziehung der Ausgliederungen sind die Gesamteigenkapitalquoten des LWL jedoch deutlich höher als die des LVR.

Ein Landschaftsverband 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.

Eigenkapital LWL in Mio. Euro 2017 bis 2022



Das Eigenkapital des **LWL** ist entsprechend der beschriebenen Jahresergebnisse im Betrachtungszeitraum zunächst angestiegen. Ab 2021 haben die negativen Ergebnisse wieder zu einem Rückgang des Eigenkapitals geführt. Insgesamt ist das Eigenkapital nach den Bilanzen von 2017 bis 2022 um 20,0 Mio. Euro zurückgegangen. Zu berücksichtigen ist, dass das Eigenkapital 2017 einen Jahresüberschuss von 119 Mio. Euro enthält. Dies hat von 2016 nach 2017 zu einem deutlichen Anstieg des Eigenkapitals und der Ausgleichsrücklage geführt. Das Eigenkapital stieg daher insgesamt um 135,9 Mio. Euro bzw. 27,4 Prozent seit dem 01. Januar 2017 an. In der Bilanz 2022 wird im Ergebnis ein Eigenkapital von 631,6 Mio. Euro ausgewiesen.

Nachdem die Ausgleichsrücklage zum 01. Januar 2017 mit 39,4 Mio. Euro den niedrigsten Wert seit der Eröffnungsbilanz erreicht hatte, stieg sie 2019 mit 290,2 Mio. Euro auf den höchsten Wert seit 2009. Von 2020 bis 2022 wurde die Ausgleichsrücklage daher gezielt zur Entlastung der Kommunen im Verbandsgebiet eingesetzt und wieder auf 90,0 Mio. Euro reduziert. Damit ist der LWL parteipolitischen Vorgaben gefolgt. Danach soll sich die Ausgleichsrücklage in der Höhe von drei bis vier Prozent des Haushaltsvolumens bewegen. Dies ist bei der Umlageentscheidung zu berücksichtigen.

Ähnlich dem Verlauf des Eigenkapitals 1 entwickelte sich das Eigenkapital 2. Es ist insgesamt ein Anstieg im Betrachtungszeitraum festzustellen. Das Eigenkapital 2 enthält neben dem Eigenkapital 1 auch die Sonderposten. Bis 2022 stiegen die Sonderposten für Zuwendungen um 42,7 Mio. Euro an. Damit haben sich diese trotz der großen Auslagerungen in die Beteiligungen im Betrachtungszeitraum verdreifacht. Der Grund liegt in der GFG-Investitionspauschale für die Eingliederungshilfe. Die sonstigen Sonderposten sind um 91,2 Mio. Euro bzw. 70,4 Prozent angestiegen. Dies ist insbesondere auf die Ausgleichsabgabe zurückzuführen.

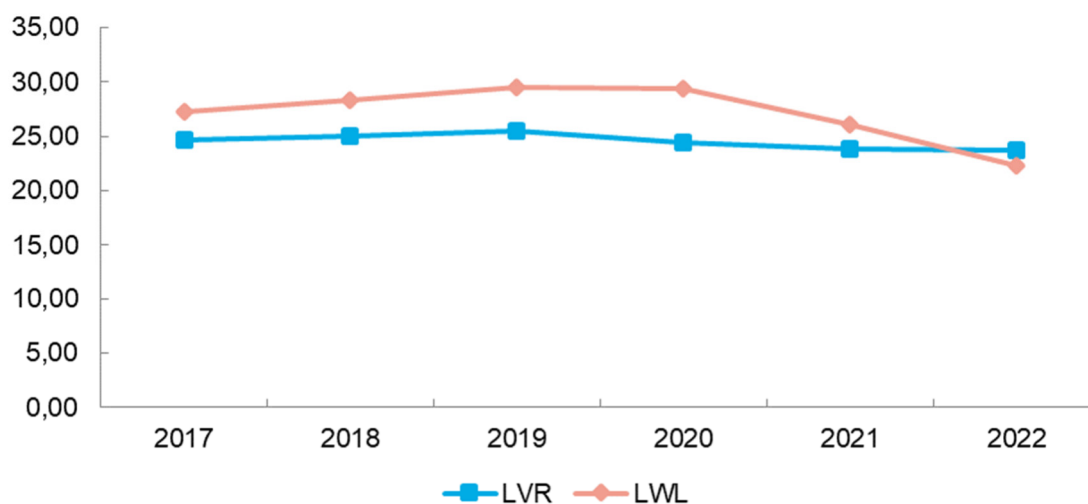
Der LWL hat einen Großteil seines Vermögens in Beteiligungen ausgelagert. Damit liegt ein wesentlicher Teil des Eigenkapitals in den Beteiligungen. Daher muss das Gesamteigenkapital mit in die Betrachtung einfließen. Auf Ebene des Gesamtabchlusses hat bis 2021 ebenfalls ein deutlicher Anstieg des Eigenkapitals stattgefunden. Das Gesamteigenkapital ist um 13,2 Prozent gestiegen.

Gesamteigenkapital LWL in Mio. Euro 2017 bis 2021

Kennzahl	2017	2018	2019	2020	2021
Gesamteigenkapital 1	1.271	1.451	1.594	1.547	1.438
Gesamteigenkapital 2	1.575	1.764	1.945	1.903	1.799

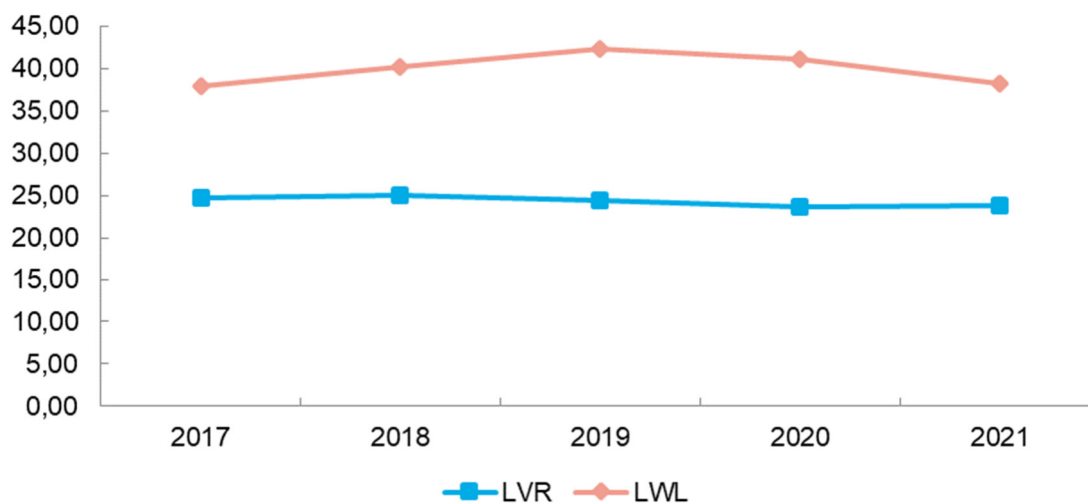
Die einzelnen Positionen des Eigenkapitals stehen in der Anlage 6 dieses Teilberichtes.

Eigenkapitalquote 1 in Prozent 2017 bis 2022



Im Vergleichsjahr 2022 liegen die Eigenkapitalquoten 1 nah beieinander. Unter Berücksichtigung der Sonderposten ist die Eigenkapitalquote des LVR deutlich höher. Dies ist jedoch auf die Ausgliederungen zurückzuführen. Die Eigenkapitalquoten auf Ebene des Gesamtabschlusses fallen beim LWL deutlich besser aus.

Gesamteigenkapitalquote 1 in Prozent 2017 bis 2022



Nach dem Haushaltsplan 2023 werden in den Planjahren nur geringe Defizite erwartet. Diese werden daher wenig Auswirkungen auf Eigenkapitalausstattung haben. Hinzu kommen jedoch die bereits in den vorangegangenen Kapiteln beschriebenen Isolierungen für die coronabedingten Schäden sowie die Auswirkungen des Krieges in der Ukraine auf dem Haushalt. Die Isolierungen führen grundsätzlich zu einer vorübergehenden Verbesserung der Eigenkapitalausstattung. Die damit gebildete Bilanzierungshilfe ist entweder nach § 6 Abs. 1 NKF-CUIG ab 2026 über längstens 50 Jahre erfolgswirksam abzuschreiben oder nach § 6 Abs. 2 NKF-CUIG ganz oder in Teilen erfolgsneutral gegen das Eigenkapital auszubuchen.

Der Landschaftsverband hat bis 2022 bereits 42,0 Mio. Euro isoliert. Der LVR isoliert hingegen nur rund zehn Mio. Euro. Nach der Planung kommen beim LWL 2023 weitere 56,7 Mio. Euro hinzu. Der LVR erwartet hingegen auch in den Planjahren geringere Schäden. Allerdings wird sich das Eigenkapital des LVR aufgrund der geplanten Entlastung der Kommunen im Verbandsgebiet um 42,5 Mio. Euro zusätzlich weiter reduzieren.

1.3.6 Schulden und Vermögen

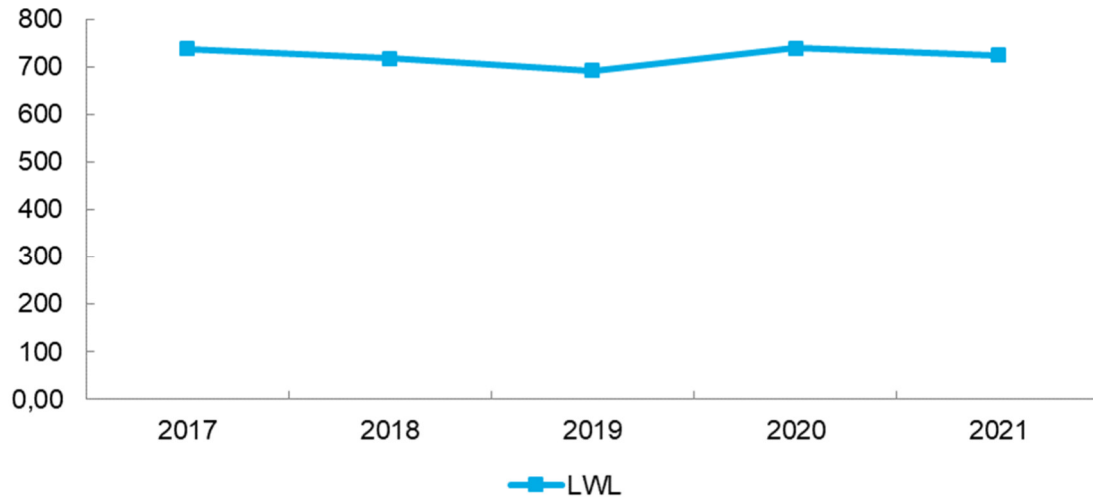
In die Bewertung der Haushaltssituation bezieht die gpaNRW die Schuldenlage der Landschaftsverbände ein. Einen besonderen Fokus richten wir dabei auf die Verbindlichkeiten. Hierbei berücksichtigen wir, um den unterschiedlichen Ausgliederungsgraden Rechnung zu tragen, die Verbindlichkeiten aus dem Gesamtabschluss. Des Weiteren stellen wir dar, inwieweit beim Vermögen des Landschaftsverbandes Reinvestitionsbedarfe bestehen und welche Auswirkungen die hieraus resultierenden Finanzierungsbedarfe auf die Entwicklung der Verbindlichkeiten haben könnten.

- ➔ Bei den Gesamtverbindlichkeiten des LWL ist insgesamt ein geringer Rückgang zu verzeichnen. Deutlich reduzieren konnte der LWL allerdings die Verbindlichkeiten aus Krediten, für die er die Belastungen zu tragen hat. Im Vergleich zum LVR fallen die Gesamtverbindlichkeiten etwas geringer aus.
- ➔ Der LWL hat einen Großteil seines Sachanlagevermögens ausgegliedert. Die Bilanzwerte des Gebäudevermögens sind angestiegen. Laufende und teils abgeschlossene Investitionen werden zu einem weiteren Anstieg führen. Ungeplante Reinvestitionsbedarfe sind aus bilanzieller Sicht nicht zu erwarten.
- ➔ In den abgeschlossenen Jahren verfügte der LWL über eine sehr gute Selbstfinanzierungskraft. Damit hat er einen hohen Bestand an liquiden Mitteln im Cash-Pool angesammelt. In der Planung entstehen aufgrund der Isolierungen nach dem NKF-CUIG und steigender Investitionen hohe Finanzmittelfehlbeträge. Diese haben einen Rückgang der liquiden Mittel und einen Anstieg der Kreditverbindlichkeiten zur Folge.

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

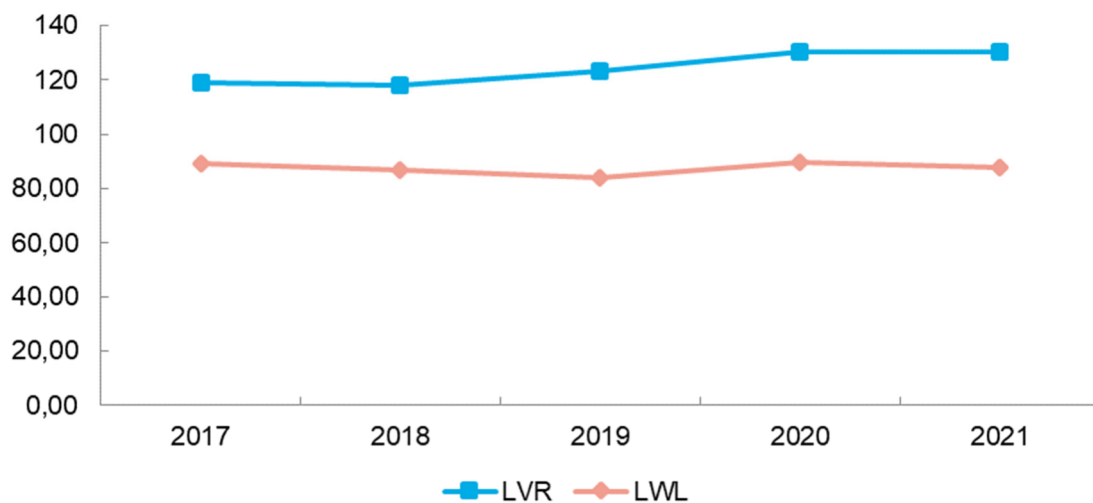
1.3.6.1 Verbindlichkeiten

Gesamtverbindlichkeiten Konzern LWL in Mio. Euro 2017 bis 2021



Die Gesamtverbindlichkeiten 2017 bis 2021 hat die gpaNRW aus den Gesamtabschlüssen des **LWL** entnommen. Der Gesamtabschluss 2022 lag zum Zeitpunkt der Prüfung noch nicht vor. Die Gesamtverbindlichkeiten schwanken leicht und insgesamt ist ein geringer Rückgang von 13,7 Mio. Euro zu verzeichnen. Allerdings ist es bei den einzelnen Positionen zu Verschiebungen gekommen. Die Liquiditäts- und Investitionskredite konnten um 58,7 Mio. Euro reduziert werden, wohingegen die sonstigen Verbindlichkeiten um 47,3 Mio. Euro angestiegen sind. In den Kreditverbindlichkeiten sind zudem rund 59,0 Mio. Euro aus dem Förderprogramm „Gute Schule 2020“ hinzugekommen, die der LWL von 2017 bis 2020 erhalten hat. Die sonstigen Verbindlichkeiten ergeben sich aus Verpflichtungen im Bereich der Transferleistungen.

Gesamtverbindlichkeiten Konzern je Einwohner in Euro



Im Vergleichsjahr 2021 entsprechen die Gesamtverbindlichkeiten mit 725 Mio. Euro nahezu dem Durchschnitt des Betrachtungszeitraumes und liegen bei 87,86 Euro je Einwohner. Im Vergleich zum LVR sind dies 42,30 Euro weniger. Es ist jedoch zu berücksichtigen, dass die Landschaftsverbände die fremden Finanzmittel (z. B. Ausgleichsabgabe, Altenpflegeausbildungsumlage) nicht einheitlich bilanzieren. Der LVR bilanziert diese Mittel teilweise bei den Verbindlichkeiten, während der LWL diese Finanzmittel ausschließlich unter den sonstigen Sonderposten passiviert.

Bei einer Betrachtung der Schulden, in die wir die Rückstellungen einbeziehen, ergibt sich folgendes Bild.

Gesamtschulden LWL 2017 bis 2021

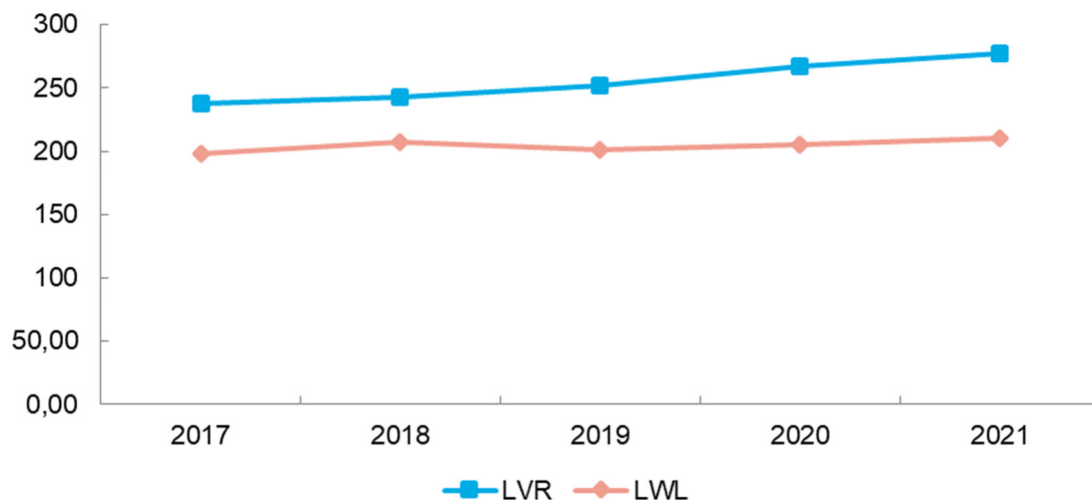
Kennzahlen	2017	2018	2019	2020	2021
Gesamtverbindlichkeiten	739	719	693	740	725
Gesamtrückstellungen	902	993	969	954	1014
Gesamtschulden	1.640	1.711	1.662	1.694	1.739

Die Gesamtschulden des LWL sind im Betrachtungszeitraum von 1,6 Mrd. Euro auf 1,7 Mrd. Euro angestiegen. Ursächlich hierfür ist der Anstieg der Gesamtrückstellungen von 112 Mio. Euro. Im Wesentlichen ist der Anstieg auf die sonstigen Gesamtrückstellungen zurückzuführen, die sich um 92,4 Mio. Euro auf 409,2 Mio. Euro erhöhen.

Dabei handelt es sich in erster Linie um Rückstellungen für Leistungsgewährungen nach dem Sozialgesetzbuch (SGB). Die Gesamtpensionsrückstellungen sind seit 2017 um 33,0 Mio. Euro gestiegen. Eine detaillierte Aufstellung der Gesamtschulden kann der Tabelle 6 im Anhang entnommen werden.

Im Vergleich zum LVR stellt sich die Schuldensituation wie folgt dar:

Gesamtschulden je Einwohner in Euro 2022



Die Gesamtschulden je Einwohner des LWL fallen im Betrachtungszeitraum jeweils niedriger aus als die Gesamtschulden des LVR. Es ergibt sich ein ähnliches Bild wie bei den Gesamtverbindlichkeiten je Einwohner.

Den Schulden stehen in der Regel Vermögenspositionen gegenüber, die zur Schuldentilgung eingesetzt werden können. Es handelt sich dabei um Umlaufvermögen, wie die liquiden Mittel und kurzfristigen Forderungen. Bei der Berechnung der Gesamteffektivverschuldung werden die liquiden Mittel und Forderungen von den Schulden abgezogen.

Die effektiven Gesamtschulden sind im Betrachtungszeitraum um 86,9 Mio. Euro auf 955,8 Mio. Euro gesunken. Hintergrund ist unter anderem ein Anstieg der liquiden Mittel. Diese haben sich seit 2017 um 89,2 Mio. Euro erhöht. Auf die liquiden Mittel wird im Kapitel „1.4.4 Kredit- und Anlagemanagement“ näher eingegangen. Eine Aufschlüsselung der einzelnen Bilanzpositionen findet sich in der Tabelle 7 im Anhang dieses Teilberichts.

1.3.6.2 Vermögen

Die Höhe der Verbindlichkeiten und des Vermögens stehen üblicherweise in Beziehung zueinander. Investitionsmaßnahmen werden in der Regel durch Kreditaufnahmen und Fördermittel finanziert. Der Landschaftsverband, der in der Vergangenheit viel investiert hat, hat dadurch tendenziell höhere Verbindlichkeiten gegenüber dem Landschaftsverband aufgebaut, der vergleichsweise wenig investiert hat. Umgekehrt können nicht durchgeführte Investitionen ein Grund für eher geringe Verbindlichkeiten sein. In diesem Fall könnten aber künftig Finanzierungsbedarfe entstehen, die nur über neue Kredite gedeckt werden können.

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

Sofern uns genauere Informationen über den Zustand des Vermögens zur Verfügung stehen, zieht die gpaNRW diese heran.

Der **LWL** hat sein Sachanlagevermögen weitgehend in die Beteiligungen ausgelagert. Das Sachanlagevermögen wird in der Gesamtbilanz 2021 mit 1,4 Mrd. Euro geführt. Nur rund zwölf Prozent davon sind im Kernhaushalt bilanziert. Von den 1,4 Mrd. Euro Sachanlagevermögen entfallen 75,45 Prozent auf die Bilanzposition „bebaute Grundstücke und grundstücksgleiche Rechte“. Diese Position ist vollständig auf das Gebäudevermögen des LWL zurückzuführen. Die Grundstücks- und Gebäudeverwaltung obliegt dem Bau- und Liegenschaftsbetrieb des Landschaftsverbandes Westfalen-Lippe (LWL-BLB), der als eigenbetriebsähnliche Einrichtung geführt wird. Der LWL ist in dieser Konstellation Mieter der Immobilien. Die Grundstücke und Gebäude sind über die eigenbetriebsähnlichen Einrichtungen als Sondervermögen im Kernhaushalt erfasst.

Bei Betrachtung der Vermögensgegenstände beschränkt sich die gpaNRW auf das Gebäudevermögen. Das Infrastrukturvermögen ist mit 3,6 Mio. Euro nur von untergeordneter Bedeutung. Zu den Gebäuden konnte der LWL teilweise selbstermittelte Anlagenabnutzungsgrade bereitstellen. Der Anlagenabnutzungsgrad der Schulen liegt bei 48 Prozent. Für die Gebäude im Bereich Kultur liegt dieser bei 38 Prozent. Einzig im Bereich der Gebäude der Hauptverwaltung ist mit 85 Prozent ein erhöhter Anlagenabnutzungsgrad gegeben. Daraus lässt sich auf kurz- bzw. mittelfristige Investitionsbedarfe schließen. Der LWL hat bereits entsprechende Maßnahmen geplant und berücksichtigt. Risiken für den Haushalt ergeben sich aus dieser Betrachtung heraus nicht.

Im Betrachtungszeitraum 2017 bis 2021 ist der Bilanzwert der Gebäude insgesamt mit 6,1 Mio. Euro geringfügig angestiegen. Bei den Wohnbauten und vor allem den Krankenhäusern ist ein Anstieg ablesbar. Ein Rückgang ist hingegen insbesondere bei den Bilanzpositionen „Schulen“ sowie „soziale Einrichtungen“ zu verzeichnen. Im Zusammenhang mit dem Förderprogramm „Gute Schule 2020“ läuft bereits seit einigen Jahren ein sehr umfangreiches Sanierungsprogramm der Schulen des LWL. Die Auswirkungen der Investitionen werden sich erst zu einem späteren Zeitpunkt in der Bilanzposition „Schulen“ widerspiegeln. Die Fördermittel und Investitionen übersteigen den Werteverzehr jedoch um ein Vielfaches und werden zu einem deutlichen Anstieg beim Gebäudevermögen führen. Die bereits begonnenen Investitionen werden aktuell bei den Bilanzpositionen „geleistete Anzahlungen“ und „Anlagen im Bau“ dargestellt, die im Betrachtungszeitraum um 48 Mio. Euro angestiegen sind.

Dem LWL-BLB gelingt es, neben dem Erhalt des Gebäudevermögens mit Fördermitteln zusätzlich zu investieren. Ein Werteverzehr, der zu hohen Reinvestitionsbedarfen führen könnte, sowie ein Risiko lassen sich in der Entwicklung der Bilanzwerte des Betrachtungszeitraumes nicht erkennen.

Im Kernhaushalt des LWL werden die Vermögenswerte entsprechend als Finanzanlagen bzw. Sondervermögen abgebildet. Diese machen 90,1 Prozent des Anlagevermögens aus. Die Entwicklung der Finanzanlagen stellt die gpaNRW in der Tabelle 8 in der Anlage dar. Der Bilanzwert der Finanzanlagen ist im Betrachtungszeitraum 2017 bis 2022 um 77,3 Mio. Euro angestiegen.

1.3.6.3 Salden der Finanzplanung (künftiger Finanzierungsbedarf)

Von 2017 bis 2019 verfügte der **LWL** über einen sehr positiven Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit. Ab 2020 ist dieser entsprechend der Jahresfehlbeträge negativ. Insgesamt beliefen sich Salden dennoch auf 162,7 Mio. Euro. Zusätzlich hat ein positiver Saldo aus der Investitionstätigkeit auf Grund hoher Zuwendungen für Investitionen dazu geführt, dass summiert ein Finanzmittelüberschuss von 283,6 Mio. Euro entstanden ist. Diesen Finanzmittelüberschuss hat der Landschaftsverband zur Reduzierung der Kreditverbindlichkeiten eingesetzt. Zudem sind die liquiden Mittel deutlich angestiegen. Insgesamt belaufen sich die liquiden Mittel 2022 auf 617,0 Mio. Euro.

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

Salden der Finanzplanung LWL in Mio. Euro 2023 bis 2026

Kennzahlen	2023	2024	2025	2026
Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit	-63,81	-37,45	-45,68	-48,32
+ Saldo aus Investitionstätigkeit	-15,55	-12,18	-4,94	-1,36
= Finanzmittelüberschuss/-fehlbetrag	-79,36	-49,63	-50,62	-49,67
+ Saldo aus Finanzierungstätigkeit	64,01	21,95	94,34	41,55
= Änderung des Bestandes an eigenen Finanzmitteln	-15,35	-27,68	43,73	-8,12

Nach der abschließenden Beratung des Haushaltsplans 2023 erwartet der LWL einen deutlichen Rückgang der Selbstfinanzierungskraft. Bereits der Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit ist durchweg negativ. Es wird ein Defizit von 195,3 Mio. Euro bis 2026 erwartet. Die Entwicklung des Saldos aus laufender Verwaltungstätigkeit ist der Tatsache geschuldet, dass der LWL im Haushaltsplan 2023⁹ hohe Isolierungen im Zusammenhang mit dem NKF-CUIG einplant. Nähere Ausführungen zum NKF-CUIG können den Kapiteln „1.3.3 Ist-Ergebnisse“ und „1.3.4 Plan-Ergebnisse“ entnommen werden. Die ermittelten Belastungen von 180,5 Mio. Euro führen überwiegend zu Auszahlungen. Diesen stehen keine Einzahlungen gegenüber. Hinzu kommen deutlich steigende Auszahlungen aus der Investitionstätigkeit. Die Ansätze der Auszahlungen für den Erwerb von beweglichen Anlagegütern sowie von Finanzanlagen steigen im Vergleich zu den Ist-Ergebnissen deutlich an. Summiert ergibt sich ein negativer Saldo aus Investitionstätigkeit von 34,0 Mio. Euro. Insgesamt hat der Finanzmittelfehlbetrag zur Folge, dass der LWL beim Eintreten der Planung auf seine liquiden Mittel und Kredite zurückgreifen muss. Den Höchstbetrag für Kredite, die zur Liquiditätssicherung in Anspruch genommen werden dürfen, hat der LWL dafür bereits in der Haushaltssatzung 2023 von 300 Mio. Euro auf 500 Mio. Euro angehoben.

Inwieweit diese Finanzmittelfehlbeträge tatsächlich eintreten werden, bleibt abzuwarten. Wie bereits erläutert, sind die Ergebnisse in den letzten Jahren meist deutlich besser ausgefallen als angenommen. Nähere Ausführungen dazu können ebenfalls den Kapiteln „1.3.3 Ist-Ergebnisse“ und „1.3.4 Plan-Ergebnisse“ entnommen werden. Zudem hat der LWL in den letzten Jahren nur einen geringen Anteil der geplanten investiven Mittel tatsächlich verausgabt. Hierzu wird auf das Kapitel „1.4.2 Ermächtigungsübertragungen“ verwiesen.

1.4 Haushaltssteuerung

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

- Informationen zur Haushaltssituation,
- Ermächtigungsübertragungen,
- Fördermittelmanagement sowie

⁹ Aufgrund der entfallenen Möglichkeit der Isolierungen nach dem NKF-CUIG fällt der Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit im Haushaltsplanentwurf 2024 deutlich besser aus.

- Kredit- und Anlagemanagement.

1.4.1 Informationen zur Haushaltssituation

- ➔ Dem LWL liegen die wesentlichen Informationen zur Haushaltssteuerung vor. Er hält die gesetzlichen Fristen zur Anzeige der Haushaltssatzung sowie der Feststellung der Jahresabschlüsse weitgehend ein. Zudem liefert ein regelmäßiges und umfängliches Controlling sowie ein etabliertes Finanzberichtswesen die wesentlichen Informationen. Diese werden zur Steuerung eingesetzt.

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

Unabhängig hiervon sollten die Führungskräfte eines Landschaftsverbandes für ihre jeweiligen Zuständigkeitsbereiche über den Stand der Haushaltsbewirtschaftung informiert sein. Darauf aufbauend sollten die 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.

Dem **LWL** gelang es im Betrachtungszeitraum nicht die gesetzlichen Fristen zur Anzeige der Haushaltssatzung einzuhalten. Die Haushaltspläne wurden in der jeweiligen Dezembersitzung der Landschaftsversammlung oder der ersten Sitzung des neuen Jahres beschlossen. Bei der Feststellung der Jahresabschlüsse sowie der Bestätigung der Gesamtabschlüsse konnten die Fristen nicht immer eingehalten werden. Dies ist jedoch teilweise auf ausgefallene Sitzungen während der Corona-Pandemie zurückzuführen.

Neben den Haushaltsplänen und Jahresabschlüssen kann ein Controlling und Berichtswesen die relevanten Informationen zur Haushaltsplanung, -bewirtschaftung und -steuerung liefern. Der LWL hat ein solches etabliert. Der Landschaftsverband setzt für sein Controlling und Berichtswesen Schwerpunkte. Daraus ergeben sich unterschiedliche Berichtsintervalle sowie eine unterschiedlich tiefe Betrachtung in den jeweiligen Berichten. Grundsätzlich erstellt der LWL zweimal jährlich einen schriftlichen Bericht über den gesamten Haushalt. Ergänzend erfolgt einmal jährlich eine mündliche Berichterstattung. Für den Bericht gibt der Bereich Haushaltsmanagement und Controlling die Inhalte vor und erstellt aus den Einzelberichten einen Gesamtbericht für die Verwaltungsleitung sowie die politischen Gremien. Der Bericht enthält die Entwicklung der Dezernatsbudgets inklusive einer Prognose für das Jahr. Wesentliche Verbesserungen bzw. Verschlechterungen werden dargestellt und erläutert. Die Entwicklung der Jahresergebnisse sowie des Eigenkapitals wird seit der Eröffnungsbilanz dargestellt. Chancen und Risiken werden aufgezeigt. Aktuell enthalten diese Berichte zusätzlich eine Prognose der zu isolierenden Schäden nach dem NKF-CUIG.

Bereits in den Kapiteln „1.3.3 Ist-Ergebnisse“ und „1.3.4 Plan-Ergebnisse“ wird auf die Bedeutung der Eingliederungshilfe für den Haushalt des Landschaftsverbandes hingewiesen. Dies spiegelt sich auch im Berichtswesen des LWL wider. Unter anderem aufgrund eines Beschlusses aus 2017 ist die Verwaltung angehalten in den Sitzungen des Sozialausschusses sowie des Finanz- und Wirtschaftsausschusses ein aussagekräftiges Finanz- und Fachcontrolling über die Entwicklung der Eingliederungshilfe im laufenden Jahr und die Ergebnisse der vergangenen Jahre vorzulegen. Diese Berichte beschäftigen sich ausführlich mit den Entwicklungen sowie deren Auswirkungen in den verschiedenen Leistungsarten. Die Verwaltung erstellt zudem monatliche Berichte, die der frühzeitigen Erkennung von Fehlentwicklungen dienen sollen und zur internen Steuerung herangezogen werden.

1.4.2 Ermächtigungsübertragungen

→ Feststellung

Der Landschaftsverband Westfalen-Lippe (LWL) hat Regelungen für Ermächtigungsübertragungen getroffen und festgeschrieben. Die Übertragungen von Aufwendungen sind gering. Im investiven Bereich ist die Relevanz deutlich größer. Steigende Übertragungen und veränderte Rahmenbedingungen führen neben sehr hohen Ansatzserhöhungen dazu, dass der LWL die investiven Ermächtigungen konstant nur im geringen Umfang in Anspruch nimmt.

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

Der **LWL** hat Regelungen für die Übertragung von Ermächtigungen getroffen und festgeschrieben. Danach können konsumtive sowie investive Aufwendungen und Auszahlungen übertragen werden. Grundsätzlich sehen die Regelungen einen restriktiven Umgang mit Ermächtigungsübertragungen vor. Die Übertragung erfolgt nach schriftlichem Antrag mit ausführlicher Begründung durch die Abteilungen, Einrichtungen oder Außenstellen. Die Entscheidung über die Bildung und Höhe der Übertragung hat der Landschaftsverband auf Mitarbeitende im Bereich Haushaltsmanagement und Controlling delegiert. Der Landschaftsausschuss wird über die Ermächtigungsübertragungen im Rahmen der Einbringung des Jahresabschlusses informiert. Im Jahresabschluss erfolgt die Darstellung der Ermächtigungsübertragungen im jeweiligen Produktbereich. Eine Zusammenfassung der Übertragungen auf Dezernatsebene erfolgt im Anhang.

Ordentliche Aufwendungen LWL in Mio. Euro 2017 bis 2022

Kennzahlen	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Haushaltsansatz in Mio. Euro	3.468	3.536	3.618	3.544	3.586	3682
Ermächtigungsübertragungen in Mio. Euro	4,03	3,84	4,78	5,07	10,56	7,78
Ansatzerhöhungsgrad in Prozent	0,12	0,11	0,13	0,14	0,29	0,21
Fortgeschriebener Ansatz in Mio. Euro	3.472	3.539	3.623	3.549	3.597	3689
Anteil der Ermächtigungsübertragungen am fortgeschriebenen Ansatz in Prozent	0,12	0,11	0,13	0,14	0,29	0,21
Ist-Ergebnis in Mio. Euro	3.412	3.565	3.620	3.590	3.775	3804
Grad der Inanspruchnahme fortgeschriebener Ansatz in Prozent	98,27	101	99,92	101	105	103

Der LWL hat von der geschaffenen Möglichkeit der Übertragung von Ermächtigungen im konsumtiven Bereich Gebrauch gemacht. Im Betrachtungszeitraum 2017 bis 2022 wurden insgesamt 36,1 Mio. Euro übertragen. Im Durchschnitt liegt die Übertragung bei 6,0 Mio. Euro. Im Bezug zu den Haushaltsansätzen sind die Übertragungen jedoch sehr gering. Die von 2021 nach 2022 übertragenen Ermächtigungen von 7,8 Mio. Euro entsprechen 0,94 Euro je Einwohner. Der LVR geht noch restriktiver mit den Übertragungen im konsumtiven Bereich um und hat lediglich 0,14 Euro je Einwohner nach 2022 übertragen.

Von größerer Relevanz sind die Ermächtigungsübertragungen für investive Auszahlungen. Die Ermächtigungsübertragungen für investive Auszahlungen entwickeln sich wie folgt:

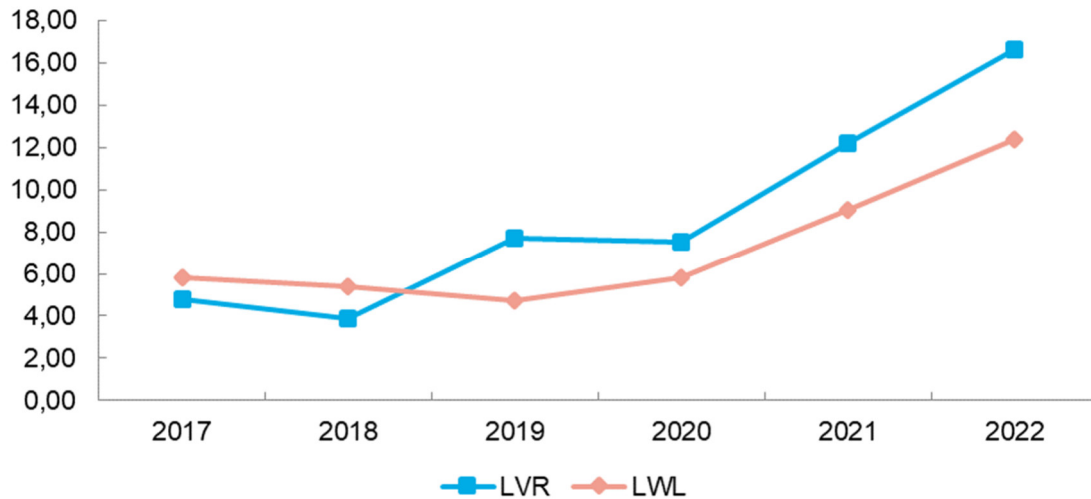
Investive Auszahlungen LWL in Mio. Euro 2017 bis 2022

Kennzahlen	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Haushaltsansatz in Mio. Euro	20,30	40,67	45,09	52,78	65,16	77,33
Ermächtigungsübertragungen in Mio. Euro	47,83	44,66	38,87	47,85	74,61	102
Ansatzerhöhungsgrad in Prozent	236	110	86,19	90,66	114	132
Fortgeschriebener Ansatz in Mio. Euro	68,12	85,33	83,96	101	140	180
Anteil der Ermächtigungsübertragungen am fortgeschriebenen Ansatz in Prozent	70,21	52,33	46,29	47,55	53,38	56,96
Ist-Ergebnis in Mio. Euro	24,10	45,60	36,76	24,98	36,27	52,05
Grad der Inanspruchnahme fortgeschriebener Ansatz in Prozent	35,38	53,44	43,79	24,82	25,95	28,97

Die Übertragungen der investiven Auszahlungen haben im Betrachtungszeitraum zuletzt deutlich zugenommen. In einigen Jahren haben die Übertragungen den ursprünglichen Haushaltsansatz sogar weit überschritten. Die durchschnittliche Ansatzerhöhung durch die Ermächtigungsübertragungen liegt bei 128 Prozent. Die Übertragungen sind im Wesentlichen dem Dezernat LWL-Bau- und Liegenschaftsbetrieb zuzuordnen. Die Übertragung von offenen Ermächtigungen ist für jede Maßnahme einzeln zu beantragen. Eine maßnahmengenaue Zuordnung ist auf Grundlage des Jahresabschlusses nicht möglich. Der LWL führt jedoch interne Übersichten zu den Maßnahmen und hält diese nach.

Die übertragenen Ermächtigungen von 2021 nach 2022 von 102 Mio. Euro entsprechen 12,40 Euro je Einwohner. Im Vergleich zum LVR ergibt sich folgendes Bild:

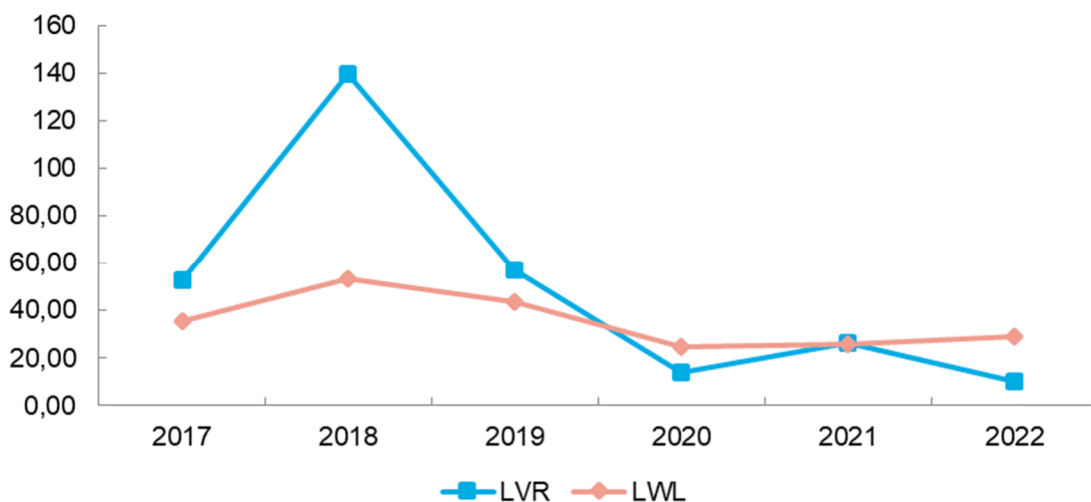
Ermächtigungsübertragungen investive Auszahlungen je Einwohner in Euro 2017 bis 2022



Die investiven Ermächtigungsübertragungen je Einwohner fallen beim LVR seit 2019 höher aus als beim LWL. 2022 überträgt der LVR 16,61 Euro je Einwohner. Geringere Ansätze beim LWL führen dennoch zu deutlich höheren Ansatzerhöhungen.

Wieviel von dem zur Verfügung stehenden Haushaltsansatz tatsächlich verausgabt werden konnte, wird durch den Grad der Inanspruchnahme aufgezeigt. Dieser Wert schwankt beim LWL von Jahr zu Jahr leicht, ist insgesamt jedoch durchgehend auf einem niedrigen Niveau. Im Vergleich zum LVR ergibt sich folgendes Bild:

Grad der Inanspruchnahme fortgeschriebener Ansatz investive Auszahlungen in Prozent 2017 bis 2022



Durchschnittlich werden beim LWL nur 35,4 Prozent der zur Verfügung stehenden Mittel tatsächlich verausgabt. Damit ist der Grad der Inanspruchnahme bei LWL im Durchschnitt geringer als beim LVR. Auch in anderen Kommunen verzeichnet die gpaNRW höhere Ausschöpfungsgrade. Die Gründe für die geringen Inanspruchnahmen sind vielfältig. Der LWL begründet dies u. a. mit Personalengpässen, fehlenden Kapazitäten der Auftragnehmer und Lieferengpässen. Zudem wird es teilweise erforderlich Neuausschreibungen von Aufträgen vorzunehmen, was zu Verzögerungen in der Umsetzung führt.

Die Haushaltsplanungen vermitteln daher nur ein eingeschränktes Bild vom tatsächlichen Umfang der Investitionstätigkeit. Dies hat zudem Auswirkung auf die Ermittlung des Kreditbedarfes, da Investitionen üblicherweise über Kredite finanziert werden. Weiter können Kreditermächtigungen nur maximal zwei Jahre übertragen werden. Regelmäßige bzw. dauerhafte Übertragungen können dazu führen, dass die Investitionsermächtigungen höher sind als die Kreditermächtigungen in der Haushaltssatzung. Das hätte zur Folge, dass ein Teil der Investitionen letztlich nicht finanziert werden kann.

Grundsätzlich dürfen nach § 13 Abs. 2 KomHVO NRW Ermächtigungen für Baumaßnahmen im Finanzplan erst veranschlagt werden, wenn Baupläne, Kostenberechnungen und Erläuterungen vorliegen. Aus denen müssen die Art der Ausführung, die Gesamtkosten der Maßnahme, getrennt nach Grunderwerb und Herstellungskosten, einschließlich der Einrichtungskosten sowie der Folgekosten ersichtlich sein. Es ist ein Bauzeitplan beizufügen. Die Unterlagen müssen auch die voraussichtlichen Jahresauszahlungen unter Angabe der Kostenbeteiligung Dritter und die für die Dauer der Nutzung entstehenden jährlichen Haushaltsbelastungen ausweisen.

→ **Empfehlung**

Der LWL sollte einzelne Planungsparameter sowie die Ermächtigungsübertragungen im Konzernverbund konkreter hinterfragen. Ziel sollte es sein, nur Maßnahmen in den Haushaltsplan aufzunehmen, die die Anforderungen des § 13 KomHVO NRW erfüllen und deren Umsetzung im Planjahr realistisch möglich ist.

1.4.3 Fördermittelmanagement

Fördermittel erweitern den Handlungs- und Entscheidungsspielraum eines Landschaftsverbandes. Ein gezielter Einsatz von Fördermitteln leistet einen positiven Beitrag zur Haushaltssituation. Ein Landschaftsverband 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.

1.4.3.1 Fördermittelakquise

- Ein Großteil der Fördermittel wird durch die eigenbetriebsähnlichen Einrichtungen akquiriert. Strategische Vorgaben und Ziele sowie festgeschriebene interne Richtlinien gibt es beim LWL für die Fördermittelakquise aktuell noch nicht. Der LWL erwägt jedoch bereits diese in die jährliche Rundverfügung aufzunehmen. Bei der Fördermittelakquise nutzt der Landschaftsverband verschiedene Informationsquellen und berücksichtigt die wesentlichen Rahmenbedingungen. Er hat einen guten Überblick über notwendige und anstehende Maßnahmen.

Ein Landschaftsverband 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.

Aufgrund der notwendigen Rücksichtnahme auf die wirtschaftliche Situation der Verbandsmitglieder sind Fördermittel bzw. die Drittfinanzierung von Maßnahmen von besonderer Bedeutung. Viele Maßnahmen, u. a. im Kulturbereich, sind sogar erst aufgrund von Fördermitteln umsetzbar. Aufgrund der sich ständig verändernden Förderlandschaft betreibt der **LWL** daher eine aktive Fördermittelrecherche. Neben Newslettern wird auf die Angebote der Bezirksregierungen bzw. die Förderlotsinnen und Förderlotsen zurückgegriffen. Die Informationen werden im Landschaftsverband gezielt verteilt.

Der LWL verfügt allerdings aktuell nicht über festgeschriebene strategische Vorgaben bei der Akquise von Fördermitteln. Dies ist im Wesentlichen auf die Beteiligungsstruktur und Dezentralisierung von Aufgaben zurückzuführen. Der wesentliche Teil der Förderungen entfällt auf investive Baumaßnahmen und damit vor allem in den Zuständigkeitsbereich der eigenbetriebsähnlichen Einrichtungen. Grundsätzlich gibt es beim Landschaftsverband die Bestrebung, den eigenen Finanzierungsanteil durch mögliche Drittfinanzierungen zu reduzieren. Insbesondere während der Haushaltskonsolidierung war dies bereits ein festgeschriebenes Ziel bzw. eine zentrale Vorgabe. Die Ausschussvorlagen des Landschaftsverbandes beinhalten ein pflichtig auszufüllendes Feld über die Beteiligung Dritter als Bestandteil der finanziellen Auswirkungen. Eine Festschreibung der Bestrebung bzw. Verfestigung des Ziels könnte der Fördermittelakquise eine noch größere Bedeutung in allen Organisationseinheiten beimessen und zusätzliche Verbindlichkeit schaffen. Dies hat der LWL bereits während dieser Prüfung aufgegriffen und erwägt die jährliche Rundverfügung anzupassen. Diese ist ebenfalls Grundlage der Vorgaben für die Beteiligungen.

Positiv ist anzumerken, dass es in vielen Bereichen des Landschaftsverbandes Entwicklungsplanungen gibt, die die Priorisierung von Maßnahmen unterstützen und einen guten Überblick über anstehende Maßnahmen bieten. Personalengpässe, Kostensteigerungen und Kapazitätsgrenzen finden bereits bei der Planung und Antragsstellung Berücksichtigung. Zudem verfolgt der Landschaftsverband das Ziel bis 2030 klimaneutral zu werden. Dementsprechend wird auch die LWL-Stabsstelle Klima, Umwelt und Nachhaltigkeit in die Prozesse eingebunden.

1.4.3.2 Fördermittelbewirtschaftung und förderbezogenes Controlling

- Ein ganzheitliches und zentrales Fördermittelcontrolling sowie Berichtswesen gibt es aufgrund des großen Ausgliederungsgrades von Aufgaben im LWL nicht. Die Abwicklung und Berichtserstattung erfolgt in den dezentralen Organisationseinheiten. Über wesentliche Entwicklungen wird darüber hinaus in den Ausschüssen des Landschaftsverbandes berichtet.

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

Die Fördermittelbewirtschaftung im **LWL** obliegt ebenfalls den dezentralen Organisationseinheiten. Die Einhaltung der Förderrichtlinien, Auflagen, Bedingungen und Fristen sowie der rechtzeitige Mittelabruf wird vom jeweils zuständigen Bereich überwacht. Ebenso obliegen die Dokumentationen und die Nachweise über die Verwendung der Mittel den dezentralen Organisationseinheiten. Probleme beim Mittelabruf oder den Verwendungsnachweisen sind dem Finanzbereich nicht bekannt. Größere Rückforderungen von erhaltenen Fördermitteln gab es nicht.

Ein ganzheitliches Fördermittelcontrolling und Berichtswesen gibt es im Landschaftsverband nicht. Die Eigenbetriebe haben eigene Strukturen und Berichtswesen etabliert. Jeder Bereich verfügt über eigene Standards im Berichtswesen und trifft selbstständig die Entscheidung über die Notwendigkeit der Berichtserstattung. Dies ergibt sich bereits aufgrund der sehr vielfältigen Aufgaben. Doppelstrukturen beim LWL sollen vermieden werden. Zudem erfolgt teilweise eine Einbindung des Landschaftsverbandes bei der Planung sowie Umsetzung von Maßnahmen. Bei relevanten Abweichungen oder größeren Projekten wird generell über die Entwicklung im jeweiligen Ausschuss berichtet.

1.4.4 Kredit- und Anlagemanagement

1.4.4.1 Kreditmanagement

Die Finanzspielräume der Gemeinden und Gemeindeverbände werden zunehmend kleiner. Um den Haushalt zu entlasten, steigt gleichermaßen der Handlungsbedarf einer aktiven Auseinandersetzung mit dem Kreditmanagement. Die Optimierung der Portfoliostruktur ist dabei zu einer besonderen Aufgabe der Finanzpolitik der Gemeinden und Gemeindeverbände geworden. Grundlage für ein ausgewogenes Kreditmanagement ist eine breitgefächerte Gläubigerstruktur, um optimale Kreditangebote aus dem gesamten Kapitalmarktbereich zu günstigen Konditionen zu erhalten. Ein aktives Kreditmanagement basiert dabei auf folgenden Grundsätzen:

- Entwicklung einer strategischen Ausrichtung im Spannungsfeld von Zinssicherheit und Zinsoptimierung
- Ständige Beobachtung des Kapitalmarktes
- Analyse der möglichen Einflussfaktoren auf die Zinssätze
- Zielorientierte Steuerung des Kreditportfolios

- Auswahl und Anwendung geeigneter Finanzierungsinstrumente
- Analyse des derzeitigen Schuldenbestandes und Risikomonitoring
- Analyse zukünftiger Kreditbedarfe
- Entwicklung einer Strategie für zukünftige Kreditaufnahmen
- Regelmäßige Schulung der Mitarbeitenden mit dem Umgang der Kapitalmarktinstrumente

1.4.4.1.1 Organisationsstrukturen und strategische Ausrichtung des Kreditmanagements

- ➔ Der LWL betreibt ein aktives Zins- und Schuldenmanagement. Neben eigenem Fachpersonal wird auf externe Unterstützung zurückgegriffen. Dies erfolgt auf Grundlage einer ausführlichen Dienstanweisung. Ziele, Rahmenbedingungen, Zuständigkeiten und Befugnisse sind festgeschrieben.

Ein Landschaftsverband sollte grundlegende Aspekte regeln, die die Steuerung seines Kreditportfolios betrifft. Nach dem Runderlass „Kredite und kreditähnliche Rechtsgeschäfte der Gemeinden und Gemeindeverbände“ sind die Landschaftsverbände verpflichtet, eine örtliche Dienstanweisung, die den Abschluss und die Abwicklung von Krediten und kreditähnlichen Rechtsgeschäften regelt, zu erlassen. Daneben ist eine abgestimmte strategische Grundausrichtung notwendig, um den Verantwortlichen Rechtssicherheit und einen verbindlichen Handlungsrahmen zu vermitteln. Dies sichert die strategische Ausrichtung des Kreditmanagements auch im Einzelfall. Den Handlungsrahmen sowie die Zuständigkeiten und Verantwortlichkeiten sollte der Landschaftsverband daher schriftlich festlegen, zum Beispiel in einer Dienstanweisung oder Richtlinie. Die Regelungen sollten von der Landschaftsversammlung beschlossen werden. Das erhöht die Rechtssicherheit für die Beteiligten und führt zu mehr Transparenz und Verbindlichkeit.

Der **LWL** beschäftigt sich seit 2010 verstärkt mit seinem Kreditmanagement. Es wurde ein aktives Zins- und Schuldenmanagement aufgebaut und etabliert. Hierfür hat der LWL seinerzeit eine Stelle geschaffen und mit entsprechendem Fachpersonal besetzt. Am 09. Februar 2015 ist eine überarbeitete Dienstanweisung in Kraft getreten, die die seit 2010 geltenden Regelungen abgelöst hat. Die Aktualisierung der Dienstanweisung wurde dem Landschaftsausschuss in seiner Sitzung am 30. Januar 2015 zur Kenntnis gegeben.

In der Dienstanweisung sind ausführlich die Ziele, Rahmenbedingungen, Zuständigkeiten und Entscheidungsbefugnisse geregelt. Neben der internen Aufgabenverteilung ist zudem die Bildung eines Management-Ausschusses vorgesehen. Teilnehmer sind ergänzend zu den Beteiligten des LWL die Geschäftsführung der Westfälisch-Lippischen Vermögensverwaltungsgesellschaft mbH sowie ein externer Dienstleister. Der externe Dienstleister hat eine beratende und unterstützende Funktion.

Der LWL verfolgt mit seinem Zins- und Schuldenmanagement folgende Ziele bei der Entscheidung, ob, wann und in welcher Höhe Kredite aufzunehmen sind:

- Zinssicherung

- Zinsoptimierung
- Flexibilität
- Transparenz

Diese Zielsetzungen sollen möglichst in Einklang gebracht werden. Da die Ziele regelmäßig in Konkurrenz zu einander stehen, wird der Zinssicherung eine höhere Priorität beigemessen.

Bestandteil des Zins- und Schuldenmanagements ist ein Liquiditätsverbund im Konzern LWL. Zur Verfügung stehende Mittel im Konzern werden gezielt zur Senkung von Kreditaufnahmen und zur Liquiditätssicherung eingesetzt.

Das Zins- und Schuldenmanagement ist zentralisiert und in der LWL-Kämmerei angesiedelt. Qualifikationen, Informationen und Handlungsmöglichkeiten werden aus Effizienzgründen gebündelt. Die Aufgaben sind nach Funktionsbereichen gegliedert. Die Fortschreibung der Rahmenbedingungen liegt in der Verantwortung der Abteilungsleitung. Der Bereich „Handel und Abwicklung“, dem die praktische Umsetzung obliegt, nimmt die operativen Aufgaben im gesteckten Rahmen wahr. Dieser Bereich entscheidet zudem im Rahmen der Vorgaben und unter Beachtung von Vergabevorschriften im Benehmen mit der Referatsleitung über die Vergabe. Handlungsoptionen außerhalb des Handlungsrahmens bedürfen der Einwilligung der ersten Landesrätin und Kämmerin bzw. des ersten Landesrates und Kämmerers.

1.4.4.1.2 Prozess der Kreditaufnahme und Zuständigkeiten

- ➔ Der LWL hat klare Regelungen und Zuständigkeiten für den Prozess der Kreditaufnahme festgeschrieben. Grundsätzlich geht der Vergabe eine Ausschreibung voraus. Die Beweggründe für Entscheidungen werden dokumentiert.

Ein Landschaftsverband sollte für das Verfahren der Kreditaufnahme verbindliche Vorgaben haben. Für die Angebotseinholung und -auswertung sollte geregelt werden, dass nach Möglichkeit mehrere Angebote einzuholen sind. Zudem sollte geregelt sein, welche Informationen die Angebote mindestens enthalten müssen. Die Dokumentation der Angebotseinholung und der Entscheidungsfindung sollte schriftlich erfolgen. Die wesentlichen entscheidungserheblichen Umstände sollten dokumentiert werden. Kontroll- und Berichtspflichten sollten angepasst an die örtlichen Verhältnisse festgelegt werden. Dies ist besonders von der Komplexität und dem Risikopotential des Portfolios abhängig. Geregelt werden sollte, wer an wen in welchem Turnus und mit welchen Inhalten berichtet.

Die Dienstanweisung des **LWL** regelt, dass der Vergabe von Kreditgeschäften und Derivaten grundsätzlich eine Ausschreibung vorausgeht. Damit sollen marktgerechte Konditionen sichergestellt werden. Das Verfahren sowie die Festlegung des Kontrahentenkreises sind genau festgeschrieben. Dem Vergabeverfahren geht eine Markterkundung voraus. Das Verfahren wird vom Bereich „Handel und Abwicklung“ durchgeführt. Es ist ein Preis- und Angebotsspiegel zu erstellen. Auf dieser Grundlage wird der Zuschlag grundsätzlich dem wirtschaftlichsten Anbieter erteilt.

Alle zum Geschäftsabschluss führenden Überlegungen sind in die Akte aufzunehmen. Die Unterlagen sind von den Beteiligten zu unterschreiben. Zudem ist das Vergabeverfahren Bestand-

teil der Akte bzw. Dokumentation. Die Dokumentationspflicht sowie die erforderlichen Unterlagen sind einzeln in der Dienstanweisung aufgelistet. Im Verfahren zum Geschäftsabschluss als auch für die Abwicklung von Kredit- und Derivatgeschäften gilt das Vier-Augen-Prinzip. Ergänzend ist die Angebotseinholung sowie Erstellung des Preis- und Angebotsspiegels personell getrennt vom Abschluss und der Vergabe zu bearbeiten. Sämtliche Unterlagen sind der Referatsleitung vorzulegen. Diese prüft die ordnungsgemäße Abwicklung des Gesamtvorganges.

1.4.4.1.3 Kreditportfolio

- Der LWL besitzt ein umfangreiches Kreditportfolio. Die Steuerungsanforderungen sind entsprechend hoch. Der LWL wird diesen Anforderungen mit einem kennzahlengestützten Controlling gerecht. Es gibt regelmäßige Steuerungsvorschläge und eine zielorientierte Steuerung. Der LWL hat mit externer Unterstützung geeignete Strukturen geschaffen, um u. a. Zinsänderungs- und Klumpenrisiken im Blick zu haben.

Ein Landschaftsverband sollte sein Kreditportfolio aktiv und zielorientiert steuern. Bei der Aufnahme von Krediten müssen neben der Höhe des Zinssatzes weitere Aspekte berücksichtigt werden. Hierzu gehören Laufzeiten von Festzinsvereinbarungen, Darlehensarten sowie Tilgungsmodalitäten. Zinsänderungsrisiken und die Verhinderung von Klumpen-Risiken sollten dabei beachtet werden.

Kreditportfolio LWL zum 31.12.2022

Kennzahlen	2022
Verbindlichkeiten aus Krediten für Investitionen in Mio. Euro	199
Verbindlichkeiten aus Krediten zur Liquiditätssicherung in Mio. Euro	70,00
Anteil der Kreditverbindlichkeiten in fremder Währung an Kreditverbindlichkeiten in Prozent	0,00
Anzahl Derivate	10
Anzahl der Kreditverträge	54
Anzahl der Kreditgeber	13

Das Kreditportfolio des **LWL** umfasst nach der Bilanz 2022 Investitions- und Liquiditätskredite in Höhe von 269,0 Mio. Euro. Davon entfallen rund drei Viertel auf Investitionskredite und ein Viertel auf Kredite zur Liquiditätssicherung. Über die Hälfte der Kreditverbindlichkeiten ist mit Derivaten abgesichert. Der LWL nutzt Derivate vorrangig zur Zinssicherung. Finanzderivate zu spekulativen Zwecken sind ausgeschlossen. Die Möglichkeit, Zinsderivate abzuschließen sowie der Rahmen hierzu sind in der Dienstanweisung aufgenommen worden. Fremdwährungskredite werden nicht eingesetzt. Eine gesonderte Regelung oder einen konkreten Ausschluss enthält die Dienstanweisung nicht. In Fremdwährungskrediten sieht der LWL ein zusätzliches Risiko und schließt diese daher kategorisch aus.

Aufgrund der Vielzahl von Krediten und des Kreditvolumens des LWL sind die Anforderungen an die Steuerung des Kreditportfolios hoch. Aufgrund der sich kontinuierlich verändernden Rahmenbedingungen am Finanzmarkt erachtet die gpaNRW ein ausführliches kennzahlengestütz-

tes Controlling als sinnvoll. Risiken aus dem Kreditportfolio sowie aus der Entwicklung des Finanzmarktes sollten frühzeitig erkannt werden, damit entsprechende Gegensteuerungsmaßnahmen ergriffen werden können.

Das Risikomanagement und die Steuerung sind beim LWL ebenfalls Bestandteil der Dienstleistung. Die Verantwortung liegt in Hand der ersten Landesrätin und Kämmerin bzw. des ersten Landesrates und Kämmerers. Vor diesem Hintergrund und im Rahmen des Zins- und Schuldenmanagements wurde ein ausführliches Controlling etabliert. Dieses wird von dem externen Dienstleister erstellt, der auch Mitglied im Management-Ausschuss ist. In der beratenden und unterstützenden Funktion wird u. a. für das Kreditportfolio eine regelmäßige und kontinuierliche Analyse vorgenommen. Die Ergebnisse werden in einem ausführlichen Berichtswesen festgehalten und besprochen. Auf das entsprechende Berichtswesen wird im nachstehenden Kapitel näher eingegangen. In der Analyse werden verschiedene Aspekte betrachtet. Der Dienstleister stellt dabei eine Reihe von Kennzahlen dar, die der Analyse, Risikofrüherkennung und Steuerung dienen.

Die Dienstleistung des LWL enthält eine Reihe von Limits und Zielvorgaben, die bereits einen gewissen Handlungsrahmen für das Kreditportfolio vorgeben. So sollen beispielsweise mindestens 70 Prozent des Investitionskreditportfolios über Kredite mit festen Zinsbindungsfristen finanziert werden und die kapitalgewichtete Restlaufzeit des Kreditportfolios (Duration) 3,5 Jahre nicht unterschreiten. Damit sollen Klumpenrisiken im Kreditportfolio vermieden werden. Sowohl die Zinsbindungsquote als auch die Duration werden im Rahmen des Controllings ausgewertet und im Bericht über vier Jahre verglichen. Zudem wird das Zinsänderungsrisiko dargestellt und das jährlich anstehende Zinsanpassungsvolumen aufgezeigt sowie verschiedene Szenarien über zehn Jahre erstellt. Die bestehenden Zinssicherungsgeschäfte fließen in die Betrachtung mit ein. Aus den Kennzahlen heraus werden Steuerungsvorschläge erarbeitet, mit denen sich der Management-Ausschuss in regelmäßigen Sitzung auseinandersetzt. Vor- und Nachteile werden aufgezeigt.

1.4.4.1.4 Berichtswesen Kreditmanagement

- Der LWL hat ein kennzahlengestütztes Controlling und Berichtswesen für das Kreditmanagement etabliert. Die Entscheidungsträger und Beteiligten erhalten regelmäßig ausführliche und steuerungsrelevante Informationen. Das Berichtswesen wird den Anforderungen, die sich aus dem Kreditportfolio ergeben, gerecht.

Das Berichtswesen hat die Aufgabe, die Entscheidungsträger der Gemeinden und Gemeindeverbände rechtzeitig und ausreichend über die Entwicklung des Portfolios zu informieren und bei der Entscheidungsfindung zu unterstützen. Voraussetzung hierfür ist ein zeitnaher und ausreichender Informationsfluss zwischen den Verantwortlichen des Kreditmanagements und dem Verwaltungsvorstand sowie der Informationsfluss von der Verwaltung zur Politik.

Das Controlling und Berichtswesen des **LWL** setzt sich aus verschiedenen Bausteinen zusammen. Der LWL erstellt mit externer Unterstützung regelmäßig ausführliche und zielgruppenorientierte Controllingberichte. Diese liegen zu jeder Sitzung des Management-Ausschusses vor und werden vom externen Dienstleister vorgestellt. Der Management-Ausschuss tagt nach der Dienstleistung mindestens dreimal jährlich. Darüber hinaus können Sitzungen nach Bedarf anberaumt werden. Ein Kurzreport sowie das Protokoll der Sitzungen wird bis zum Landesdi-

rektor kommuniziert. Darüber hinaus werden monatliche Auswertungen, u. a. zum Kreditportfolio sowie der Entwicklung steuerungsrelevanter Kennzahlen, zusammengestellt und besprochen. Diese Informationen sind an die Kämmerin sowie die darunterliegende Führungsebene und die beteiligten Mitarbeiter adressiert.

Ergänzend wird einmal jährlich der Finanz- und Wirtschaftsausschuss über den Einsatz der Finanzderivate informiert. Inhalt dieses Berichtes sind

- die wesentlichen Veränderungen,
- ein Überblick über die Zinsmärkte und deren Entwicklung
- sowie die Kennzahlen und Aussagen zur Erfolgsmessung bzw. zur Risikoposition.

Da die Politik die Aufgaben des Kreditmanagements nahezu vollständig übertragen und feste Rahmen vorgegeben hat, erfolgt die Berichterstattung in den politischen Gremien nur einmal jährlich.

1.4.4.2 Anlagemanagement

Die Gemeinden und Gemeindeverbände verfügen über zum Teil erhebliche liquide Mittel. Diese werden nicht zur taggleichen Zahlungsabwicklung benötigt. Bei der Anlage der verfügbaren Mittel ist auf den Dreiklang

- einer ausreichenden Sicherheit,
- eines angemessenen Ertrags sowie
- der Verpflichtung zur Sicherstellung der Liquidität

zu achten. Daneben spielt für viele Gemeinden und Gemeindeverbände die Nachhaltigkeit eine zunehmend stärkere Rolle bei der Entscheidung zum Abschluss von Finanzanlagen.

Weiterhin steigt der Anteil der Pensionsrückstellungen in allen Gemeinden und Gemeindeverbänden spürbar an. Hierfür ist nach Möglichkeit Vorsorge zur langfristigen Sicherung der Ansprüche zu treffen. Dies kann beispielsweise durch Einzahlungen in entsprechende Versorgungsfonds gelingen.

1.4.4.2.1 Organisationsstrukturen und strategische Ausrichtung des Anlagemanagements

- Der LWL hat eine Dienstanweisung zur Anlage von Geldmitteln erlassen und einen Handlungsrahmen für das Anlagemanagement festgelegt.

Ein Landschaftsverband sollte grundlegende Aspekte für sein Anlagemanagement regeln. Den Handlungsrahmen und etwaige Berichtspflichten sollte der Landschaftsverband schriftlich festlegen, zum Beispiel in einer Dienstanweisung oder Richtlinie. Die Regelungen sollten von der Landschaftsversammlung beschlossen werden. Das erhöht die Rechtssicherheit für die Beteiligten und führt zu mehr Transparenz und Verbindlichkeit.

Zum 01. Januar 2023 ist die Dienstanweisung zur Anlage von Geldmitteln beim **LWL** in Kraft getreten. Diese hat die bis dato geltenden Arbeitsanweisungen ersetzt. Der Geltungsbereich erstreckt sich über die Kernverwaltung auch auf die eigenbetriebsähnlichen Einrichtungen.

Für das Anlagemanagement hat der Landschaftsverband folgende Ziele festgeschrieben:

- Erwirtschaftung angemessener Erträge
- Sicherheit der Anlagen
- Gewährleistung der Liquidität

Im Spannungsverhältnis zwischen Erträgen und Sicherheit ist nach der Dienstanweisung der Sicherheit eine höhere Priorität beizumessen. Zu den gesteckten Zielen in der Dienstanweisung legt der LWL viel Wert darauf, dass eigene Kompetenzen erworben und erweitert werden, um Finanzanlagen besser beurteilen zu können.

Das Anlagemanagement ist, wie das Zins- und Schuldenmanagement, zentral in der LWL-Kämmerei angesiedelt. Die Entscheidungskompetenzen sind durch den Landesdirektor festgelegt. Nähere Ausführungen werden im nachstehenden Kapitel gemacht. Entscheidungen zur Anlage werden im Zusammenhang mit der Liquiditätsplanung getroffen. Mehrmonatige Anlagen werden bei den monatlich stattfinden Terminen zur Liquiditätsplanung und -entwicklung besprochen. Die Anlagen der eigenbetriebsähnlichen Einrichtungen erfolgen auf Grundlage der dezentralen Mittelplanung nach schriftlicher Beauftragung. Grundsätzlich entscheiden die eigenbetriebsähnlichen Einrichtungen demnach selbst über die Anlagenotwendigkeit bzw. inwieweit liquide Mittel derzeit nicht benötigt werden. Bis zur Verwendung werden diese Mittel beim LWL geführt. Dieser legt sie im Rahmen eines Cash-Poolings kurzfristig an.

1.4.4.2.2 Prozess des Abschlusses einer Finanzanlage

- Der Prozess zum Abschluss einer Finanzanlage ist in der Richtlinie zur Kapitalanlage festgeschrieben und klar geregelt.

Ein Landschaftsverband sollte neben klaren Regelungen von Zuständigkeiten und Verantwortlichkeiten auch die Abläufe und Mitwirkungspflichten in einer Dienstanweisung regeln. Er sollte unter anderem feste Ansprechpersonen sowie Vertretungsberechtigte benennen. Um die besonderen Sorgfaltspflichten innerhalb des Prozesses sicherzustellen, sollte der Landschaftsverband detaillierte Vorgaben zu folgenden Aspekten regeln:

- Vier-Augen-Prinzip
- Unterschriftenregelungen
- Terminplanungen
- Fristenkontrollen

Für die Angebotseinholung und -auswertung sollte geregelt werden, dass mehrere Angebote einzuholen sind. Zudem sollte geregelt sein, welche Informationen die Angebote mindestens enthalten müssen. Die Dokumentation der Angebotseinholung und der Entscheidungsfindung

sollte schriftlich erfolgen. Die wesentlichen entscheidungserheblichen Umstände sollten dokumentiert werden.

Die Kapitalanlagen erfolgen nach Auskunft des **LWL** unter Beachtung der festgelegten Zielsetzung und im gegebenen Handlungsrahmen. Grundlage für Anlagen ist grundsätzlich eine vorausgegangene beschränkte Ausschreibung mit einem festgelegten Bieterkreis. Der Bieterkreis wird alle zwei Jahre angepasst. Diese Aufgabe obliegt der Leitung der Kämmerei im Benehmen mit der Leitung des Referates 12 – Zahlungsverkehr, Forderungsmanagement und Altenpflegeausbildungsumlage. Die Entscheidung wird in einem Vermerk dokumentiert. Ausnahmen sowie die entsprechenden Verfahrensweisen sind ebenfalls festgelegt.

Die Angebotseinholung erfolgt durch die Organisationseinheit Zentrale Dienste nach Beauftragung durch die Leitung des Referates 12. Anschließend wird ein Preis- und Angebotsspiegel erstellt. Auf dessen Grundlage entscheidet die Leitung des Referates 12 im Benehmen mit der Bankbuchhaltung über die Vergaben. Der Abschluss bedarf zweier autorisierter Unterschriften. Nach Abschluss der Geldanlage wird die Dezernatsleitung sowie die Leitung der Kämmerei per Mail informiert.

1.4.4.2.3 Anlageportfolio

- Das Anlagenportfolio des **LWL** ist risikominimierend und eher kurzfristig ausgerichtet. Es gibt einen hohen Bestand an liquiden Mitteln, der erhebliche Anforderungen an die Steuerung stellt. Der **LWL** wird den Anforderungen gerecht und steuert aktiv. Die Versorgungslasten finden im Anlagemanagement bisher nur wenig Berücksichtigung.

Ein Landschaftsverband sollte sein Anlageportfolio aktiv steuern und unterstützend mit Kennzahlen arbeiten. Er sollte dabei die Entwicklung seiner Pensionsverpflichtungen im Blick behalten.

Das Anlagenportfolio des **LWL** unterliegt aufgrund der Zielsetzung und geringen Risikobereitschaft einem engen Handlungsrahmen. Es ist in der Regel ein kurz- oder mittelfristiger Anlagehorizont zu wählen. Nach der Dienstanweisung dürfen lediglich Geldanlagen in Form von Tages- und Termingeldern sowie Spareinlagen bei Banken erfolgen, die über ein Institutssicherungssystem verfügen oder im genossenschaftlichen Bereich agieren. Damit werden Risiken vermieden. Langfristige Anlagen dürfen lediglich in kvw-Fonds getätigt werden. Andere bedürfen der Beteiligung des Finanz- und Wirtschaftsausschusses. Bei den Anlagen ist zudem auf eine angemessene Mischung und Streuung der Anlageformen zu achten. Ergänzend macht die Dienstanweisung Vorschriften zu den maximalen Höhen der Anlagen.

Der **LWL** verfügt nach der Bilanz über einen Bestand an liquiden Mitteln von 617 Mio. Euro. Aufgrund der Höhe und kontinuierlich angestiegenen Liquidität sowie der Zinsänderungsrisiken aus dem Anlagenportfolio sind die Anforderungen an die Steuerung hoch. Wegen des festgelegten Handlungsrahmens sind die Anforderungen an ein Berichtswesen jedoch geringer anzusetzen als beim Kreditmanagement. Nach der letzten Controllingauswertung im Dezember 2022 waren mehr als drei Viertel der Liquidität in Form von Termingeldern angelegt. Da sich aufgrund der kurz- bis mittelfristigen Anlagen häufig Zinsänderungen ergeben können, muss der **LWL** dies im Blick behalten.

Der LWL hat aufgrund des Controllings einen kontinuierlichen Überblick über die zur Verfügung stehenden Mittel, die Anlagen sowie die Zinsentwicklungen. Diese Informationen setzt der LWL gezielt zur Steuerung ein. So werden u. a. Zinsaufwendungen durch die regelmäßige Umschichtung von Mitteln sowie einen Liquiditätsverbund im Konzern reduziert. Aufgrund der Entwicklungen auf dem Zinsmarkt musste auch der LWL Verwarentgelte auf sein Guthaben zahlen. Durch Ausnutzung von Freigrenzen bei unterschiedlichen Instituten konnten diese deutlich reduziert werden. Im Kapitel „1.4.5.1.1 Organisationsstrukturen und strategische Ausrichtung des Kreditmanagements“ ist bereits auf den eingerichteten Liquiditätsverbund eingegangen worden. Mit freien liquiden Mitteln der eigenbetriebsähnlichen Einrichtungen sowie aus den Beständen der Ausgleichsabgabe gelingt es dem LWL Kredite zu reduzieren. Durch diese aktive Steuerung treten positive Effekte für den Gesamtkonzern LWL ein.

Für die Versorgungsverpflichtungen hat der LWL in künftigen Haushaltsjahren Auszahlungen zu leisten. Hierzu wird die entsprechende Liquidität benötigt. Sofern den gebildeten Rückstellungen keine adäquaten Deckungspositionen gegenüberstehen, sind die Auszahlungen aus den laufenden Einzahlungen zu finanzieren. Ohne Liquiditätsvorsorge kann dies künftig zur Folge haben, dass die laufenden Einzahlungen dafür nicht mehr ausreichen. Die Versorgungsauszahlungen müssten dann zumindest zum Teil kreditfinanziert werden.

Die künftigen Versorgungslasten für aktive Beamte und Versorgungsempfänger des Landschaftsverbandes werden in den Pensionsrückstellungen abgebildet. Diese stellen durchweg einen relevanten Teil der Bilanzsumme dar. Beim LWL belaufen sich diese zum 31. Dezember 2022 auf 539,6 Mio. Euro und machen etwa 19,05 Prozent der Bilanzsumme aus. Im Betrachtungszeitraum 2017 bis 2022 sind die Rückstellungen um 45,1 Mio. Euro angestiegen. Zur Absicherung der Versorgungslasten zahlt der LWL aufgrund eines politischen Beschlusses aktuell jährlich einen Betrag von einer Mio. Euro in den Versorgungsfond ein. 2022 belief sich die Bilanzposition zu den Versorgungsfonds auf 13,8 Mio. Euro. Der LWL sollte die zukünftige Finanzierung der Pensionsauszahlungen im Zusammenhang mit dem Anlagemanagement im Blick behalten.

1.4.4.2.4 Berichtswesen Anlagenmanagement

→ Der LWL hat ein regelmäßiges Berichtswesen etabliert.

Das Berichtswesen hat die Aufgabe, die Entscheidungsträger rechtzeitig und ausreichend über die Entwicklung des Portfolios zu informieren. Voraussetzung hierfür ist ein zeitnahe und ausreichender Informationsfluss zwischen den Verantwortlichen des Anlagemanagements und dem Verwaltungsvorstand sowie der Informationsfluss von der Verwaltung zur Politik. Kontroll- und Berichtspflichten sollten angepasst an die örtlichen Verhältnisse festgelegt werden. Dies ist insbesondere von der Komplexität und dem Risikopotential des Portfolios abhängig. Geregelt werden sollte, wer an wen in welchem Turnus und mit welchen Inhalten berichtet.

Im Zusammenhang mit dem Controlling beim Kreditmanagement erfolgt beim **LWL** auch ein Controlling für das Anlagemanagement. Es werden monatliche Auswertungen vorgenommen, die die Entwicklung des Anlagenportfolios sowie der liquiden Mittel darstellen. Auf Grundlage der Liquiditätsplanung und des Controllings lassen sich die wesentlichen Informationen ableiten, welche Mittel zur Verfügung stehen und angelegt werden können. Nähere Ausführungen zum Berichtswesen und dem Verteilerkreis können dem Kapitel „1.4.4.1.4 Berichtswesen Kreditmanagement“ entnommen werden.

1.5 Anlage: Ergänzende Tabellen

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

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
Haushaltssteuerung					
F1	Der Landschaftsverband Westfalen-Lippe (LWL) hat Regelungen für Ermächtigungsübertragungen getroffen und festgeschrieben. Die Übertragungen von Aufwendungen sind gering. Im investiven Bereich ist die Relevanz deutlich größer. Steigende Übertragungen und veränderte Rahmenbedingungen führen neben sehr hohen Ansatzerhöhungen dazu, dass der LWL die investiven Ermächtigungen konstant nur im geringen Umfang in Anspruch nimmt.	53	E1	Der LWL sollte einzelne Planungsparameter sowie die Ermächtigungsübertragungen im Konzernverbund konkreter hinterfragen. Ziel sollte es sein, nur Maßnahmen in den Haushaltsplan aufzunehmen, die die Anforderungen des § 13 KomHVO NRW erfüllen und deren Umsetzung im Planjahr realistisch möglich sind.	56

Tabelle 2: NKF-Kennzahlenset 2022 in Prozent

Kennzahlen	LWL	LVR
Aufwandsdeckungsgrad	97,66	99,38
Eigenkapitalquote 1	22,30	23,76
Eigenkapitalquote 2	24,57	35,63
Fehlbetragsquote*	4,68	2,40
Infrastrukturquote	0,00	0,00
Abschreibungsintensität	1,88	0,44
Drittfinanzierungsquote	103	260
Investitionsquote	66,23	90,39
Anlagendeckungsgrad 2	73,94	95,09
Liquidität 2. Grades	107	108
Dynamischer Verschuldungsgrad (Angabe in Jahren)	k. A.	30,97
Kurzfristige Verbindlichkeitsquote	26,92	21,92
Zinslastquote	0,19	0,13
Allgemeine Umlagequote	68,67	70,61
Zuwendungsquote	20,83	13,53
Personalintensität	7,14	6,26
Sach- und Dienstleistungsintensität	4,41	8,34
Transferaufwandsquote	84,11	82,11

*Die Fehlbetragsquote berechnet die gpaNRW nur, wenn ein Kreis tatsächlich einen Fehlbetrag ausweist. Weist er einen Überschuss aus, lässt sich die Kennzahl nicht sinnvoll berechnen.

Tabelle 3: Eigenkapital LWL in Mio. Euro 2017 bis 2022

Kennzahlen	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Eigenkapital	652	735	790	818	723	632
Nicht durch Eigenkapital gedeckter Fehlbetrag	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Eigenkapital 1	652	735	790	818	723	632
Sonderposten für Zuwendungen	21,58	33,05	51,59	55,00	57,81	64,26
Sonderposten für Beiträge	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Eigenkapital 2	673	768	842	873	780	696
Bilanzsumme	2.391	2.595	2.682	2.784	2.773	2.833

Tabelle 4: Gesamteigenkapital LWL in Mio. Euro 2017 bis 2022

Grund- und Kennzahlen	2017	2018	2019	2020	2021
Gesamteigenkapital in Mio. Euro	1.271	1.451	1.594	1.547	1.438
Nicht durch Eigenkapital gedeckter Fehlbetrag Gesamtbilanz in Mio. Euro	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Gesamteigenkapital 1 in Mio. Euro	1.271	1.451	1.594	1.547	1.438
Sonderposten für Zuwendungen Gesamtbilanz in Mio. Euro	305	312	351	357	361
Sonderposten für Beiträge Gesamtbilanz in Mio. Euro	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Gesamteigenkapital 2 in Mio. Euro	1.575	1.764	1.945	1.903	1.799
Passiva Gesamtbilanz in Mio. Euro	3.351	3.610	3.759	3.755	3.763

Tabelle 5: Schulden LWL in Mio. Euro 2017 bis 2022

Kennzahlen	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Anleihen	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Verbindlichkeiten aus Krediten für Investitionen	249	236	224	222	212	199
Verbindlichkeiten aus Krediten zur Liquiditätssicherung	150	100	100	100	100	70,00
Verbindlichkeiten aus Vorgängen, die Kreditaufnahmen wirtschaftlich gleichkommen	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Verbindlichkeiten aus Lieferungen und Leistungen	11,30	9,47	9,17	19,66	12,05	19,29
Verbindlichkeiten aus Transferleistungen	148	172	176	170	157	195
Sonstige Verbindlichkeiten	263	322	360	474	460	516
Erhaltene Anzahlungen	11,20	9,29	0,00	0,04	0,00	0,01
Verbindlichkeiten	833	849	869	985	942	999
Rückstellungen	751	845	821	770	830	955
Sonderposten für den Gebührenaussgleich	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Schulden	1.584	1.695	1.690	1.755	1.771	1.954

Tabelle 6: Gesamtschulden LWL in Mio. Euro 2017 bis 2021

Kennzahlen	2017	2018	2019	2020	2021
Anleihen	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Verbindlichkeiten aus Krediten für Investitionen	268	263	241	255	243
Verbindlichkeiten aus Krediten zur Liquiditätssicherung	158	113	118	125	124
Verbindlichkeiten aus Vorgängen, die Kreditaufnahmen wirtschaftlich gleichkommen	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Verbindlichkeiten aus Lieferungen und Leistungen	40,81	42,46	43,09	45,43	38,53
Sonstige Verbindlichkeiten	272	301	291	315	319
Erhaltene Anzahlungen	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Gesamtverbindlichkeiten	739	719	693	740	725
Gesamtrückstellungen	902	993	969	954	1.014
Gesamtsonderposten für den Gebührenaussgleich	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Gesamtschulden	1.640	1.711	1.662	1.694	1.739

Tabelle 7: Effektive Gesamtschulden LWL in Mio. Euro 2017 bis 2021

Kennzahlen	2017	2018	2019	2020	2021
Gesamtschulden	1.640	1.711	1.662	1.694	1.739
Forderungen Gesamtbilanz	324	382	418	364	420
Liquide Mittel Gesamtbilanz	274	323	405	382	363
Effektive Gesamtschulden	1.043	1.007	840	947	956

Tabelle 8: Finanzanlagen LWL in Mio. Euro 2017 bis 2021

Grund- und Kennzahlen	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Anteile an verbundenen Unternehmen in Mio. Euro	413	413	420	490	519	462
Beteiligungen in Mio. Euro	7,34	7,34	7,34	7,34	7,37	7,37
Sondervermögen in Mio. Euro	198	198	197	197	198	197
Ausleihungen in Mio. Euro	981	991	990	977	985	1.010
Ausleihungen an verbundene Unternehmen in Mio. Euro	493	492	492	492	492	492
Ausleihungen an Beteiligungen in Mio. Euro	0,00	0,00	0,00	0,00	1,98	1,98
Ausleihungen an Sondervermögen in Mio. Euro	306	323	330	322	335	366
Sonstige Ausleihungen in Mio. Euro	182	176	169	163	156	150
Finanzanlagen in Mio. Euro	1.599	1.610	1.615	1.672	1.709	1.677

2. Tax Compliance Management System

2.1 Managementübersicht

Die wesentlichen Ergebnisse der überörtlichen Prüfung des Landschaftsverbandes Westfalen-Lippe (LWL) im Prüfgebiet Tax Compliance Management System stellt die gpaNRW nachfolgend zusammenfassend dar.

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

Tax Compliance Management System (TCMS)

Mit dem Vorgehenskonzept zur systematischen Umstellung auf die neuen rechtlichen Rahmenbedingungen nach § 2b Umsatzsteuergesetz (UStG) hat der LWL im Januar 2018 grundlegende Strukturen für die Einführung eines TCMS geschaffen. Verantwortlich für die Einführung und Weiterentwicklung des TCMS ist die LWL-Kämmerei.

Der LWL hat Verantwortlichkeiten und Zuständigkeiten festgelegt und verschiedene Regelungen zum TCMS getroffen. Er erstellt derzeit (Stand November 2023) eine zentrale TCMS-Richtlinie, in der die bestehenden Regelungen zusammengeführt werden sollen. Sowohl die Bestandsanalyse als auch die Risikoanalyse werden aktuell im laufenden Geschäft fortgeschrieben. Verbindliche Vorgaben hierzu hat der LWL noch nicht formuliert. Darüber hinaus hat der LWL eine gut funktionierende Kommunikations- und Informationsinfrastruktur aufgebaut. In einem nächsten Schritt plant der LWL ein regelmäßiges Schulungs- und Fortbildungsangebot für die mit steuerlichen Sachverhalten betrauten Mitarbeitenden zu erstellen.

Der LWL hat die in 2016 abgegebene Optionserklärung im Dezember 2022 widerrufen. Er ist daher seit 01. Januar 2023 zur Anwendung des § 2b UStG verpflichtet. Der LWL sollte deshalb die fortlaufende Weiterentwicklung des TCMS durch verbindliche Regelungen sicherstellen und diese künftig in die TCMS-Richtlinie integrieren. Insbesondere betrifft dies

- die systematische Fortschreibung der Bestands- und der Risikoanalyse,
- die Überwachung und Verbesserung des TCMS sowie
- die Implementierung eines regelmäßigen Berichtswesens an die Verwaltungsführung über die Weiterentwicklung des TCMS.

2.2 Inhalte, Ziele und Methodik

Die Landschaftsverbände müssen durch geeignete Maßnahmen die Befolgung der Steuergesetze sicherstellen. Die Gesamtheit aller Maßnahmen, welche zur Organisation der steuerlichen

Angelegenheiten der Landschaftsverbände notwendig sind, wird als Tax Compliance Management System (TCMS) bezeichnet. Das TCMS dient der Überwachung und Steuerung von Steuererrisiken und dokumentiert diese.

Im Prüfgebiet TCMS prüft die gpaNRW ausgewählte Bestandteile, die wesentlich zur Wirksamkeit des TCMS beitragen. Es handelt sich dabei um folgende Bestandteile:

- Einrichtung von Organisationsstrukturen und Zuständigkeiten,
- Fortschreibung der Bestandsanalyse,
- Informationsbeschaffung und -bereitstellung sowie
- TC-Risikomanagement.

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

Mithilfe eines standardisierten Interviews nehmen wir die Prozesse und vorhandenen Regelungen für die Fortentwicklung des TCMS in den Blick. In unsere Prüfung beziehen wir vorhandene Dokumente des Landschaftsverbandes (z. B. Dienstanweisungen, Richtlinien zum TCMS), ggf. auch in einer Entwurfssassung, ein. Die Einrichtung und Fortentwicklung eines wirksamen TCMS ist als dynamischer Prozess zu verstehen. Änderungen und Verbesserungen des TCMS erfolgen laufend. Der vorliegende Bericht bildet den Sachstand beim LWL im November 2023 ab.

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

2.3 Ausgangslage

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

Der **LWL** hat die Optionserklärung des § 27 Abs. 22 Satz 3 UStG i. V. m. § 27 Abs. 22a UStG mit Wirkung zum 01. Januar 2023 widerrufen. Infolgedessen hat der LWL seit dem 01. Januar 2023 die neue Rechtslage gemäß § 2b UStG anzuwenden und die damit einhergehende Ausweitung der Umsatzsteuerpflicht zu beachten.

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

Ein dokumentiertes TCMS kann zum Nachweis gegenüber dem Finanzamt dienen, dass bei Missachtung von Steuergesetzen kein Vorsatz oder Leichtfertigkeit vorliegen. Ein wirksames, dokumentiertes TCMS schützt somit den Landschaftsverband und seine Mitarbeitenden.

2.4 Prüfung ausgewählter Bestandteile des TCMS

In einem wirksamen TCMS sind Organisationsstrukturen geschaffen und Zuständigkeiten festgelegt. Mit der Einführung des § 2b UStG müssen bzw. mussten ggf. Prozesse angepasst und Zuständigkeiten neu geregelt und in die Organisationsstruktur integriert werden. In einem TCMS ist eine fortgeschriebene Bestandserfassung nachzuweisen, damit sichergestellt ist, dass alle Steuerpflichten berücksichtigt sind. Die Informationsbeschaffung des Landschaftsverbandes sowie die Informationsbereitstellung innerhalb der Verwaltung sind weitere wichtige Bestandteile innerhalb des TCMS. Durch ein TC-Risikomanagement wird das TCMS überwacht und weiterentwickelt.

Ausgewählte Bestandteile des TCMS



2.4.1 Organisationsstrukturen und Zuständigkeiten

- Der LWL hat mit dem Vorgehenskonzept zur systematischen Umstellung auf die neuen rechtlichen Rahmenbedingungen nach § 2b UStG die Grundlage für den Aufbau eines ganzheitlichen TCMS geschaffen. Die Zuständigkeiten und Verantwortlichkeiten hat der LWL festgelegt und verschiedene Regelungen zum TCMS erlassen. Der LWL plant, die bestehenden Regelungen in einer zentralen TCMS-Richtlinie zusammenzuführen.

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

- *Für die Einführung und Fortführung eines systematischen und verschriftlichten TCMS sowie die Einhaltung der steuerlichen Pflichten sollten ausreichende Personalkapazitäten zur Verfügung gestellt werden.*
- *Im Rahmen der Zuständigkeitsregelungen sollte eine Person benannt werden, die die Weiterentwicklung des TCMS federführend übernimmt.*
- *Es sollte eine Ansprechperson für fachliche Fragen geben.*
- *Für den Informationsfluss von steuerlichen Sachverhalten von den Fachabteilungen zur Steuerabteilung sollten zuständige Personen in den Fachabteilungen benannt werden.*
- *Die Ansprechperson sowie die zuständigen Personen in den Fachabteilungen sollten entsprechend ihrer Aufgaben ausreichend qualifiziert sein.*
- *Für sämtliche Zuständigkeiten und Verantwortlichkeiten sollten Vertretungsregelungen implementiert sein.*

Der **LWL** hat ein Vorgehenskonzept zur systematischen Umstellung auf die neuen rechtlichen Rahmenbedingungen nach § 2b UStG erstellt. Das Konzept wurde durch die LWL-Kämmerei (Abteilung 20) initiiert und der Verwaltungsführung am 11. Januar 2018 vorgestellt. Das Vorgehenskonzept benennt die erforderlichen Vorarbeiten und beschreibt das festgelegte Vorgehen in Bezug auf die Bestandsaufnahme und -analyse sowie die daraus resultierenden Folgearbeiten. Somit dient es für den LWL als Grundlage für den Aufbau eines TCMS. Der LWL hat in der Folge verschiedene Arbeitshilfen (z. B. allgemeine Informationen zu § 2b UStG, Checklisten und Prüfschemata) erstellt, Zuständigkeiten festgelegt und Aufgaben verteilt.

Die zentrale Verantwortung für die Einführung und Weiterentwicklung des TCMS sowie die Bearbeitung steuerlicher Angelegenheiten liegt im Referat Haushaltsmanagement und Controlling innerhalb der LWL-Kämmerei. Zuständig sind zwei Mitarbeiterinnen als TCMS-Beauftragte, die aufgrund ihrer vorherigen Tätigkeit im Finanzamt sowie eines Masterstudiums im Steuerrecht über ein umfangreiches steuerliches Fachwissen verfügen.

Die TCMS-Beauftragten stehen planmäßig mit jeweils einer halben Vollzeit-Stelle für steuerrechtliche Themen zur Verfügung. Sie sind zuständig für die Erstellung der Steuervoranmeldungen und -erklärungen und als einzige Stelle des LWL dazu befugt, in direkten Kontakt mit dem Finanzamt zu treten. Darüber hinaus sind sie zuständig für die Ausarbeitung von Dienstanweisungen und Grundverfügungen und stehen als zentrale Ansprechpersonen in steuerrechtlichen

Fragen für die dezentralen Facheinheiten zur Verfügung. Nicht zuletzt aufgrund der regen Inanspruchnahme der TCMS-Beauftragten in steuerlichen Fragen sieht der LWL einen Bedarf an weiteren Personalkapazitäten. Daher werden zum 01. Dezember 2023 zwei weitere Vollzeit-Stellen für den Steuerbereich besetzt. Dabei soll eine Stelle insbesondere bei den operativen Aufgaben unterstützen und die andere Stelle sich vorrangig der strategischen Weiterentwicklung des TCMS widmen.

Neben den zentralen Ansprechpersonen wurden auch in den dezentralen Organisationseinheiten, d.h. in den übrigen Facheinheiten der Kernverwaltung sowie in den LWL-Einrichtungen, zuständige Personen für steuerliche Angelegenheiten benannt. Dabei sind stets mehrere Verantwortliche benannt, die sich gegenseitig vertreten. Die verantwortlichen Personen sind dazu verpflichtet, der LWL-Kämmerei sämtliche steuerrelevanten Informationen und Daten zur Verfügung zu stellen. Darüber hinaus sind sie Empfänger der von den TCMS-Beauftragten herausgegebenen Informationen und Arbeitshilfen und gehören zum Teilnehmerkreis der angebotenen Schulungen zu steuerlichen Themen.

Derzeit sind die Zuständigkeiten und Verantwortlichkeiten noch in verschiedenen Dienstanweisungen, Grundverfügungen und Richtlinien festgeschrieben. Zukünftig sollen die bestehenden Regelungen und Arbeitshilfen in einer zentralen TCMS-Richtlinie zusammengeführt werden, welche der LWL derzeit erstellt. Darüber hinaus sollen in der TCMS-Richtlinie weitere Aspekte wie die TC-Kultur, die TC-Ziele und die TC-Organisation ausgeführt und geregelt werden.

2.4.2 Fortschreibung der Bestandsanalyse

→ Feststellung

Der LWL hat frühzeitig eine Bestandsaufnahme und -analyse der potenziell steuerrechtlichen Sachverhalte durchgeführt. Die Fortschreibung der Bestandsanalyse erfolgt derzeit im laufenden Geschäft. Handlungsmöglichkeiten bestehen im Hinblick auf die Einführung eines Vertragsmanagementsystems.

Ein Landschaftsverband sollte einen Prozess eingerichtet haben, der eine laufende Bestandsanalyse gewährleistet. Der Prozess sollte sicherstellen, dass

- *eine vollständige Bestandsanalyse durchgeführt wird, in der alle Sachverhalte auf eine mögliche Steuerpflicht überprüft werden,*
- *alle Haushaltspositionen und alle Verträge in den Blick genommen werden,*
- *die Fachabteilung beteiligt wird, damit notwendige Informationen für die Beurteilung der Steuerbarkeit bzw. der Steuerpflicht einbezogen werden,*
- *eine laufende Fortschreibung gewährleistet ist, die veränderte und neue Sachverhalte berücksichtigt und*
- *die Arbeitsschritte und die Ergebnisse der Bestandsanalyse dokumentiert werden.*

Um alle Verträge überprüfen zu können, sollte auf ein Vertragsmanagement zurückgegriffen werden.

Bestandsanalyse

Der **LWL** hat in dem Vorgehenskonzept zur Umstellung auf den § 2b UStG den Prozess zur Bestandsaufnahme und -analyse festgelegt. Darauf aufbauend wurde von 2018 bis 2022 eine Ertragskontenanalyse für die LWL-Kernverwaltung sowie die LWL-Einrichtungen durchgeführt. Hierzu ist der LWL wie folgt vorgegangen:

- Die LWL-Kämmerei hat zunächst die entgeltlichen Sachverhalte in den Organisationseinheiten geprüft. Dazu wurde eine Tätigkeitsanalyse durchgeführt und dabei die Frage beantwortet, welche Aufgaben in den jeweiligen Organisationseinheiten erbracht werden. Es wurden sowohl die Ausgangsumsätze als auch die Eingangsleistungen genauer betrachtet. Zudem wurden die Sachkonten in Bezug auf die Kontenbezeichnungen, den Buchungstext und die Stammdaten ausgewertet. Anschließend wurden die betroffenen Sachkonten je Produktgruppe in einer Excel-Datei zusammengestellt und per E-Mail an die Ansprechpersonen in den Organisationseinheiten geschickt.
- Die Ansprechpersonen in den Organisationseinheiten haben die Excel-Dateien daraufhin mit entsprechenden Informationen zu den einzelnen Leistungen hinter den Sachkonten ergänzt.
- Die LWL-Kämmerei hat die ausgefüllten Excel-Dateien anschließend ausgewertet und steuerrechtlich analysiert. Vielfach wurden daraufhin Rückfragen zu einzelnen Fallgestaltungen an die Organisationseinheiten gestellt. Teilweise wurden diese auch in gemeinsamen Terminen mit den TCMS-Beauftragten vor Ort geklärt.
- Die Ergebnisse der Bestandsanalyse hat die LWL-Kämmerei schriftlich dokumentiert. Dabei erfolgte die Dokumentation direkt in den jeweiligen Excel-Dateien sowie ergänzend über die Ablage der E-Mail-Korrespondenz.
- Die Bestandsanalyse wurde in 2022 abgeschlossen.

Der LWL hat bislang keine Vorgaben für eine systematische Fortschreibung der Bestandsanalyse festgelegt. Bei der Bestandsanalyse wurden auskunftsgemäß allerdings nur wenige Fälle nach § 2b UStG aufgedeckt. Insbesondere im Bereich der LWL-Kliniken im LWL-Psychiatrieverbund haben sich keine direkten Auswirkungen durch § 2b UStG ergeben. Diese werden in Form von gemeinnützigen Betrieben gewerblicher Art (BgA) geführt, sodass die Leistungen der LWL-Kliniken auch schon vor der Änderung des Umsatzsteuergesetzes umsatzsteuerbar waren. Für die BgA ist eine jährliche Fortschreibung der Ertragskontenanalyse sichergestellt. Für die Kernverwaltung plant der LWL im Rahmen der Umstellung der Buchhaltungssoftware auf SAP S/4HANA die Sachkonten noch einmal hinsichtlich der Steuermerkmale etc. zu untersuchen. Künftig soll die regelmäßige Fortschreibung der Bestandskontenanalyse über die Auswertung der Steuerkennzeichen in SAP S/4HANA geprüft werden. Entsprechende Regelungen zur Fortschreibung der Ertragskontenanalyse sollen in die TCMS-Richtlinie aufgenommen werden.

Vertragsmanagement

In Ergänzung zur Ertragsanalyse hat der LWL auch die bestehenden Verträge und Satzungen hinsichtlich ihrer steuerlichen Relevanz überprüft. Darüber hinaus wurde bereits mit dem Vorgehenskonzept zur Umstellung auf § 2b UStG der Aufbau einer Vertragsdatenbank beschlossen. Diese sollte als Baustein des Dokumentenmanagementsystems (DMS) genutzt werden und bis 2020 eingeführt sein. Entsprechend der Anwenderdokumentation werden die Verträge in der Vertragsdatenbank dezentral pro Abteilung und Einrichtung abgelegt und steuerlich gewürdigt.

Anschließend erfolgt die Überprüfung durch die LWL-Kämmerei. Dazu wird die LWL-Kämmerei über den dezentral eingestellten Vorgang automatisch benachrichtigt und kann diesen anschließend bearbeiten. Im Zuge der Bearbeitung kann die LWL-Kämmerei die Vertragsakte u.a. um Dokumente ergänzen, die ihre Entscheidung dokumentieren. Sofern die steuerliche Relevanz von der Abteilung bzw. Einrichtung falsch beurteilt wurde, kann die LWL-Kämmerei eingreifen und diese Beurteilung ändern. Im Anschluss an die Bearbeitung durch die LWL-Kämmerei werden die ggf. geänderten USt-Metadaten des Vorgangs an die Vertragsakte übertragen und eine automatische E-Mail an die Vorgangsersteller geschickt.

Die Einführung des Dokumentenmanagementsystems (DMS) konnte u.a. aufgrund der Auswirkungen der Corona-Pandemie sowie mangelnder Kapazitäten nicht wie geplant abgeschlossen werden. Derzeit erfolgt die sukzessive Einführung des DMS in den einzelnen Fachabteilungen. Das Vertragsmanagement als Baustein des DMS wird derzeit noch nicht genutzt, da bezüglich der Anwendung bislang keine verbindlichen Regelungen bestehen.

Infolgedessen werden die Verträge von den TCMS-Beauftragten übergangsweise zentral und digital auf dem Laufwerk abgelegt. Derzeit besteht jedoch kein geregeltes Verfahren welches sicherstellt, dass die TCMS-Beauftragten über sämtliche Neuverträge bzw. Anpassungen bei Altverträgen Kenntnis erlangen. Stattdessen wird auf die TC-Kultur der Mitarbeitenden gesetzt und darauf, dass diese die TCMS-Beauftragten schon bei Erstellung eines Vertragsentwurfs informieren. Dazu wurden die mit steuerlichen Sachverhalten betrauten Mitarbeitenden u.a. in den durchgeführten Schulungen noch einmal gezielt auf die Vertragsabstimmung mit den TCMS-Beauftragten hingewiesen.

Nach Abschluss der Einführung des DMS sollte der LWL die Anwendung der Vertragsdatenbank forcieren und entsprechende Regelungen hierzu erlassen. Diese sollten in die TCMS-Richtlinie aufgenommen werden.

→ **Empfehlung**

Der LWL sollte die potenziell steuerlich relevanten Verträge zukünftig mithilfe der geplanten Vertragsdatenbank erfassen. Der LWL sollte sicherstellen, dass bis zur Nutzung der Vertragsdatenbank alle potenziell steuerlich relevanten Verträge geprüft werden. Dazu ist das schon praktizierte Verfahren verbindlich zu regeln.

2.4.3 Informationsbeschaffung und -bereitstellung

→ **Feststellung**

Der LWL hat Prozesse zur Informationsbeschaffung und -bereitstellung umfassend und gut aufgebaut. Optimierungsmöglichkeiten bestehen hinsichtlich eines verbindlichen Schulungs- und Fortbildungskonzepts.

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

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

- *Insbesondere für die näher mit dem TCMS oder mit steuerrechtlichen Beurteilungen betrauten Personen sollte der Landschaftsverband Informationsprozesse einrichten. Hierfür ist zunächst sicherzustellen, dass der Landschaftsverband alle wichtigen Regelungen und Informationen (z. B. Gesetze, Schreiben des Bundesministeriums der Finanzen, Urteile) vorhält und über Änderungen laufend informiert ist. Die Regelungen und Informationen sollten an zentraler Stelle bereitgestellt werden.*
- *Zusätzlich sollten die mit steuerrechtlichen Aufgaben betrauten Mitarbeitenden nach ihren Bedürfnissen laufend geschult werden. Dies sollte sowohl konkrete Steuerthemen umfassen als auch grundsätzliche Schulungen zum TCMS (z. B. für neue Mitarbeitende, bei neuen Vertretungsregelungen oder zur Auffrischung). Schulungen können sowohl intern als auch extern erfolgen.*

Der **LWL** hat die wesentlichen Informationen zum Thema Tax Compliance frühzeitig kommuniziert. Mit dem Vorgehenskonzept wurden die wesentlichen Änderungen gegenüber der alten Rechtslage und die geplante Vorgehensweise für die Umstellung zunächst auf Ebene der Verwaltungsführung und anschließend im Rahmen verschiedener Verwaltungsleitertreffen des LWL kommuniziert. Darüber hinaus wurden in der LWL-Kernverwaltung frühzeitig themenspezifische Informationen den verantwortlichen Personen für die Haushaltswirtschaft zur Verfügung gestellt.

Informationsbeschaffung

Für die Beschaffung von Informationen zu steuerrechtlichen Themen, wie Gesetzesänderungen, Rechtsprechungen und geänderte Auffassungen der Finanzverwaltung, bedient sich der LWL einer Vielzahl von Informationskanälen. Zuständig für die Informationsbeschaffung sind die TCMS-Beauftragten. So greifen sie auf die Rundschreiben des Landkreistages NRW, den Newsletter des Städtetages sowie die Schreiben des Bundesministeriums für Finanzen zurück. Darüber hinaus verfügen sie über einen Zugriff auf verschiedene Online-Datenbanken mit aktueller Steuerfachliteratur und nutzen aktuelle Informationen von Wirtschaftsprüfungsgesellschaften (z. B. Newsletter oder Webinare). Zudem besuchen die TCMS-Beauftragten regelmäßig Schulungen und Kongresse und stehen u.a. mit dem Landschaftsverband Rheinland sowie den Städten Münster und Lippe im direkten Austausch.

Informationsbereitstellung

Aktuelle und relevante Informationen zu steuerlichen Themen werden durch die TCMS-Beauftragten vorwiegend per E-Mail an die zuständigen Stellen weitergeleitet. So erhalten die dezentralen Ansprechpartner in der LWL-Kernverwaltung und den Einrichtungen bzw. einzelne Buchungskräfte adressatengerecht und zeitnah alle für sie relevanten Informationen.

Darüber hinaus werden allgemein bedeutsame Unterlagen zu steuerlichen Themen auf der Intranetseite der LWL-Kämmerei zur Verfügung gestellt und sind für alle Mitarbeitenden des LWL abrufbar. Zu diesen allgemeinen Informationen gehören die LWL-Regelungen zum Steuerrecht mit Arbeitshilfen, Prüfschemata zu verschiedenen Steuerarten, diverse Formulare und Vordrucke (z. B. Umsatzsteuermeldung innergemeinschaftlicher Erwerb) sowie weiterführende Links. Zukünftig sollte hier auch die TCMS-Richtlinie für alle Mitarbeitenden des LWL hinterlegt werden. Perspektivisch überlegt der LWL eine Wissensdatenbank einzurichten.

Aus- und Weiterbildungskonzept

Der LWL hat in 2023 erstmalig eine Schulung für die mit steuerlichen Sachverhalten betrauten Mitarbeitenden angeboten. Die Schulung wurde durch externe Referenten aufbereitet und durchgeführt. Die Schulungsinhalte wurden zuvor mit dem LWL abgestimmt. Insbesondere wurden die in der Schulung behandelten Fallbeispiele auf den LWL zugeschnitten. Aufgrund der hohen Nachfrage wurde die Schulung an insgesamt drei Terminen durchgeführt.

Der LWL sieht Schulungen zum TCMS als wesentlich und bedeutsam an und plant zukünftig regelmäßige Schulungen für die Mitarbeitenden anzubieten. Die Evaluation der durchgeführten Schulung hat gezeigt, dass die Inhalte aufgrund des teilweise sehr unterschiedlichen Vorwissens sowie der unterschiedlichen Berührungspunkte individueller ausgestaltet werden müssen. Die Schulungen müssen bedarfsgerecht und somit spezifischer auf die Teilnehmenden ausgerichtet sein. Erste Überlegungen sehen vor, ein System aus Grundlagen- und Fortgeschrittenenschulungen zu implementieren. Weiterhin soll überprüft werden, inwieweit die Schulungen möglicherweise mit SAP-Anwenderschulungen kombiniert werden können. Ebenso bestehen Überlegungen, durch die Erstellung von Lehrfilmen oder Videolösungen individuelle und zeitlich unabhängige Schulungsmöglichkeiten zu schaffen.

→ **Empfehlung**

Der LWL sollte ein verbindliches, bedarfs- und praxisorientiertes Schulungs- und Fortbildungskonzept zum Tax Compliance Management System (TCMS) erarbeiten. Das Konzept sollte die Zeitpunkte, den Teilnehmerkreis und wesentliche Inhalte der geplanten Veranstaltungen beinhalten. Die Teilnahme an den Schulungen oder Fortbildungen sollte dokumentiert werden.

2.4.4 Tax Compliance Risikomanagement

→ **Feststellung**

Der LWL hat eine umfassende Risikoanalyse und -beurteilung durchgeführt und auf Grundlage der Ergebnisse individuelle Gegensteuerungsmaßnahmen getroffen. Optimierungsbedarf besteht hinsichtlich eines regelmäßigen schriftlichen Berichtswesens an die Verwaltungsführung sowie verbindlicher Regelungen zur Fortschreibung der Risikoanalyse.

Ein Landschaftsverband sollte für ein TCMS ein TC-Risikomanagement in sein Risikomanagementsystem integrieren. Hierzu gehören

- *die Risikoanalyse, -beurteilung und Dokumentation der steuerlichen Risiken und der ergriffenen bzw. geplanten Gegensteuerungsmaßnahmen,*
- *die laufende Überwachung und Verbesserung des TCMS durch Kontrollen, Identifizierung noch nicht erkannter Risiken und Implementierung von Gegensteuerungsmaßnahmen sowie*
- *eine laufende Berichterstattung an den Verwaltungsvorstand über den Stand des TCMS und die Weiterentwicklung des TCMS (u.a. Berichterstattung über Risiken und Gegensteuerungsmaßnahmen sowie deren Wirksamkeit).*

Fortschreibung der Risikoanalyse

Der **LWL** hat die erstmalige TC-Risikoanalyse und -beurteilung systematisch durchgeführt. Dabei wurden die steuerlichen Risiken bezogen auf die jeweilige Steuerart (Umsatzsteuer, Körperschaftsteuer, Gewerbesteuer und Ausländersteuer) und die damit verbundenen Prozesse festgestellt. Diese wurden schriftlich dokumentiert und ihre jeweilige Eintrittswahrscheinlichkeit sowie Auswirkung bei Eintritt des Risikos bewertet. Das Ergebnis ist der sogenannte Risikowert, der in die Kategorien „gering“, „mittel“ und „hoch“ unterschieden wird. Zudem werden die Ergebnisse in einer Risiko-Kontroll-Matrix dargestellt, die als Übersicht für die Analyse und Beurteilung der Risiken dient.

Auf Basis der aus der Risikoanalyse gewonnenen Erkenntnisse wurden konkrete Gegensteuerungsmaßnahmen abgeleitet. Diese umfassen Maßnahmen des internen Steuerungssystems, organisatorische Sicherungsmaßnahmen, Kontrollen und prozessunabhängige Überwachungsmaßnahmen. Insbesondere sind die Erkenntnisse in die erarbeiteten Richtlinien, Arbeitsanweisungen, Rundschreiben und Schulungen eingeflossen.

Derzeit wird die TC-Risikoanalyse vorrangig im laufenden Geschäft fortgeschrieben. Dabei setzt der LWL auf das Bewusstsein der Mitarbeitenden zur Identifikation steuerlich relevanter Sachverhalte. Diese haben Risiken, die sie bei ihrer Arbeit erkennen, kurzfristig an die LWL-Kämmerei zu melden. Darüber hinaus beobachten die TCMS-Beauftragten die Entwicklungen im Steuerrecht und Veränderungen im LWL stets vor dem Hintergrund bestehender sowie neuer Risiken.

Der LWL sieht die durchgeführte TC-Risikoanalyse nicht als einmaligen Vorgang, sondern als zu implementierenden Regelprozess. Damit soll er als wesentlicher Baustein der kontinuierlichen Weiterentwicklung und Verbesserung des TCMS dienen. Verbindliche Regelungen oder Vorgaben für eine systematische Fortschreibung der TC-Risikoanalyse (z. B. Nachverfolgung bereits bekannter Risiken oder Meldung neu identifizierter Risiken) wurden bislang jedoch noch nicht entwickelt. Diese sollten in die derzeit in Erstellung befindliche TCMS-Richtlinie aufgenommen werden.

→ **Empfehlung**

Der LWL sollte die Risikoanalyse regelmäßig fortschreiben und die getroffenen Gegensteuerungsmaßnahmen evaluieren. Dazu sollten verbindliche Regelungen getroffen und in die TCMS-Richtlinie aufgenommen werden.

Überwachung und Verbesserung des TCMS

Der LWL hat auf Basis der Ergebnisse der Risikoanalyse konkrete Maßnahmen des internen Steuerungssystems (z. B. Erarbeitung von Arbeitshilfen) getroffen. Darüber hinaus wurden prozessintegrierte Überwachungsmaßnahmen in Form von organisatorischen Sicherungsmaßnahmen (z. B. Schulung der Mitarbeitenden) und Kontrollen (z. B. Stichprobenartige Kontrollen durch die LWL-Kämmerei) implementiert. Zudem erfolgt eine prozessunabhängige Überwachung durch das Rechnungsprüfungsamt des LWL.

Neben den einzelnen Überwachungsmaßnahmen umfasst die TC-Überwachung auch die Überwachung des TCMS in seiner Gesamtheit. Die Überwachung und Verbesserung des TCMS schließen sich als Daueraufgaben an die Einrichtung eines TCMS an. Mithilfe der Überwachung soll sichergestellt werden, dass die vorhandenen Regelungen des TCMS eingehalten werden. Dabei sollte regelmäßig hinterfragt werden, ob die vorhandenen Regelungen des TCMS in ihrer

Gesamtheit angemessen und wirksam sind. Ziel ist es, Verbesserungs- und Weiterentwicklungsbedarfe frühzeitig zu erkennen. Daher sollte der LWL einen Überwachungs- und Evaluationsplan aufstellen, der die Dokumentation der Überwachungsmaßnahmen regelt und Vorgaben zu den Berichtswegen der Ergebnisse der Überwachungsmaßnahmen beinhaltet.

→ **Empfehlung**

Der LWL sollte einen Überwachungs- und Evaluationsplan zum TCMS entwickeln. Dieser sollte Regelungen zur Dokumentation der Überwachungsmaßnahmen sowie zu den Berichtswegen der Ergebnisse der Überwachungsmaßnahmen beinhalten.

Berichtswesen

Die Verwaltungsführung wurde von Beginn an in den Einführungsprozess des TCMS und die Änderungen aufgrund der neuen rechtlichen Rahmenbedingungen nach § 2b UStG eingebunden. Im Rahmen des monatlichen Steuer-Jour fixes berichten die TCMS-Beauftragten gegenüber der Referatsleitung und der Abteilungsleitung der LWL-Kämmerei über aktuelle steuerliche Entwicklungen und die Prozessstände (z. B. zum Sachstand der Ertragskontenanalyse). Bislang erfolgte die Berichterstattung lediglich mündlich und ohne eine schriftliche Dokumentation. Ein standardisiertes und schriftliches Berichtswesen zum TC-Risikomanagement existiert dementsprechend nicht. Künftig dokumentiert der LWL die Agenda sowie die Ergebnisse stichpunktartig in Form von Checklisten über eine Task Management Software. Darüber hinaus findet ein regelmäßiger Austausch zwischen dem Abteilungsleiter der LWL-Kämmerei und dem Landesdirektor bzw. dem Verwaltungsvorstand statt. Die schriftliche Dokumentation beschränkt sich dabei auf die Protokolle der Sitzungen des Verwaltungsvorstandes.

Die Verwaltungsführung trägt die Verantwortung für die korrekte steuerliche Abwicklung in der Verwaltung und damit die Verantwortung für das TCMS. Haftungsrechtliche Konsequenzen trägt ggf. neben den zuständigen Mitarbeitenden insbesondere die Verwaltungsführung. Daher sollte die Verwaltungsführung in die Überwachung und Weiterentwicklung des TCMS eingebunden sein und regelmäßig unterrichtet werden. Dies ist entsprechend zu dokumentieren. Dementsprechend sollte die Verwaltungsführung durch regelmäßige schriftliche Berichte über die Weiterentwicklung des TCMS, aufgedeckte Risiken, getroffene Gegensteuerungsmaßnahmen und deren Wirksamkeit sowie gravierende Änderungen im Steuerrecht unterrichtet werden.

→ **Empfehlung**

Der LWL sollte ein regelmäßiges schriftliches Berichtswesen über die Weiterentwicklung des TCMS (u.a. Berichterstattung über Risiken und Gegensteuerungsmaßnahmen sowie deren Wirksamkeit) an die Verwaltungsführung einrichten. Diese Berichte können in ein bereits vorhandenes Berichtswesen integriert werden.

2.5 Anlage: Ergänzende Tabellen

Tabelle 1: Zusammenstellung der Feststellungen und Empfehlungen der gpaNRW zur überörtlichen Prüfung 2023 – Tax Compliance Management System (TCMS)

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
Prüfung ausgewählter Bestandteile des TCMS					
F1	Der LWL hat frühzeitig eine Bestandsaufnahme und -analyse der potenziell steuerrechtlichen Sachverhalte durchgeführt. Die Fortschreibung der Bestandsanalyse erfolgt derzeit im laufenden Geschäft. Handlungsmöglichkeiten bestehen im Hinblick auf die Einführung eines Vertragsmanagementsystems.	77	E1	Der LWL sollte die potenziell steuerlich relevanten Verträge zukünftig mithilfe der geplanten Vertragsdatenbank erfassen. Der LWL sollte sicherstellen, dass bis zur Nutzung der Vertragsdatenbank alle potenziell steuerlich relevanten Verträge geprüft werden. Dazu ist das schon praktizierte Verfahren verbindlich zu regeln.	79
F2	Der LWL hat Prozesse zur Informationsbeschaffung und -bereitstellung umfassend und gut aufgebaut. Optimierungsmöglichkeiten bestehen hinsichtlich eines verbindlichen Schulungs- und Fortbildungskonzepts.	79	E2	Der LWL sollte ein verbindliches, bedarfs- und praxisorientiertes Schulungs- und Fortbildungskonzept zum Tax Compliance Management System (TCMS) erarbeiten. Das Konzept sollte die Zeitpunkte, den Teilnehmerkreis und wesentliche Inhalte der geplanten Veranstaltungen beinhalten. Die Teilnahme an den Schulungen oder Fortbildungen sollte dokumentiert werden.	81
F3	Der LWL hat eine umfassende Risikoanalyse und -beurteilung durchgeführt und auf Grundlage der Ergebnisse individuelle Gegensteuerungsmaßnahmen getroffen. Optimierungsbedarf besteht hinsichtlich eines regelmäßigen schriftlichen Berichtswesens an die Verwaltungsführung sowie verbindlicher Regelungen zur Fortschreibung der Risikoanalyse.	81	E3.1	Der LWL sollte die Risikoanalyse regelmäßig fortschreiben und die getroffenen Gegensteuerungsmaßnahmen evaluieren. Dazu sollten verbindliche Regelungen getroffen und in die TCMS-Richtlinie aufgenommen werden.	82
			E3.2	Der LWL sollte einen Überwachungs- und Evaluationsplan zum TCMS entwickeln. Dieser sollte Regelungen zur Dokumentation der Überwachungsmaßnahmen sowie zu den Berichtswegen der Ergebnisse der Überwachungsmaßnahmen beinhalten.	83

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
			E3.3	Der LWL sollte ein regelmäßiges schriftliches Berichtswesen über die Weiterentwicklung des TCMS (u.a. Berichterstattung über Risiken und Gegensteuerungsmaßnahmen sowie deren Wirksamkeit) an die Verwaltungsführung einrichten. Diese Berichte können in ein bereits vorhandenes Berichtswesen integriert werden.	83

3. Zahlungsabwicklung und Vollstreckung

3.1 Managementübersicht

Die wesentlichen Ergebnisse der überörtlichen Prüfung des Landschaftsverbandes Westfalen-Lippe (LWL) im Prüfgebiet Zahlungsabwicklung und Vollstreckung stellt die gpaNRW nachfolgend zusammenfassend dar.

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

Zahlungsabwicklung und Vollstreckung

Der LWL hat viele notwendige Regelungen für die Finanzbuchhaltung bereits auf aktuellem Stand. Lediglich einzelne Regelungen könnten noch verschriftlicht werden. Auch in der Ablauforganisation könnten ergänzende schriftliche Regelungen für mehr Unterstützung der Beschäftigten sorgen.

Wir empfehlen, bereits bestehende Berichtswesen um korrespondierende Zielwerte zu ergänzen, um dadurch die Zielerreichung messen zu können.

Der LWL erzielt mit niedrigen Personal- und Sachaufwendungen hohe Leistungswerte in der Zahlungsabwicklung. Im Geschäftsablauf stellen sich vor allem die teilweise fehlenden Sollstellungen durch die Fachämter als Belastung heraus. Aufgrund der fehlenden Sollstellungen können Einzahlungen nicht automatisiert ausgeglichen werden. Hier könnten stringente Regelungen und der Einsatz von Software zur automatisierten Sollstellung unterstützen.

Die Erfolgsquote bei den Mahnläufen ist vergleichsweise hoch.

Der LWL schließt einen vergleichsweise großen Teil der Vollstreckungsforderungen erfolgreich ab. Wir empfehlen, Steuerungsgrundlagen und Transparenz in der Vollstreckung durch zusätzliche Auswertemöglichkeiten zu verbessern.

Das Arbeitsaufkommen an neuen Vollstreckungsforderungen ist aufgrund fehlender Sachbearbeitung in anderen Bereichen des LWL zurzeit niedrig und für einen Stellenvergleich nicht aussagekräftig. Durch den temporären Rückgang an neuen Vollstreckungsforderungen konnten die bestehenden Vollstreckungsforderungen reduziert werden.

3.2 Inhalte, Ziele und Methodik

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

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

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

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

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

Eine überörtliche Prüfung im Prüfgebiet Zahlungsabwicklung und Vollstreckung fand in beiden Landschaftsverbänden statt.

Zudem konnte die gpaNRW zu einzelnen Kennzahlen ergänzend auf die Ergebnisse aus der überörtlichen Prüfung der kreisfreien Städte für das Haushaltsjahr 2018 zurückgreifen. Diese Ergebnisse geben den Landschaftsverbänden eine zusätzliche Orientierung, da wir trotz der unterschiedlichen Erfassungsjahre von vergleichbaren Grundlagen ausgehen. Sie werden über ein Streudiagramm dargestellt.

3.3 Ordnungsgemäße Aufgabenerfüllung und Steuerung

3.3.1 Ordnungsmäßigkeit

→ Feststellung

Der LWL erfüllt weitgehend die Anforderungen des § 32 KomHVO NRW zu den Sicherheitsstandards und der internen Aufsicht in der Finanzbuchhaltung.

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

Der **LWL** überarbeitete im Prüfungsverlauf sowohl die Dienstanweisung zu § 32 KomHVO NRW (im weiteren DA Fibu) als auch mehrere ergänzende Regelungen zur DA Fibu. Im diesem Prüfungsbericht beziehen wir uns auf die jeweils aktuellste Version.

Folgende Regelungen sind Grundlage für die nachfolgenden Ausführungen:

- Dienstanweisung zu § 32 KomHVO NRW (DA Fibu) vom 30. April 2023 – Stand 16. Mai 2023,
- Dienstanweisung für das Zins- und Schuldenmanagement bei dem Landschaftsverband Westfalen-Lippe vom 12. Januar 2015,

- Ergänzende Regelung zu § 6 der DA Fibu – Organisation und Aufgaben der Finanzbuchhaltung – Entwurf mit Stand 24. August 2023
- Ergänzende Regelung zu § 7 der DA Fibu – Stundung, Niederschlagung und Erlass, Behandlung von Kleinbeträgen vom 03. Mai 2023 – Stand 18. Juli 2023,
- Ergänzende Regelungen zu § 15 der DA Fibu (GemHVO NRW) jetzt § 10 DA Fibu (KomHVO NRW) – Regelungen für den Betrieb der Finanzbuchhaltung im SAP R/3 NKF-System des LWL – Rollen und Berechtigungen vom 01. Dezember 2008,
- Ergänzende Regelungen zu § 17 der DA Fibu – Zahlungsmittel – Entwurf mit Stand 01. Dezember 2022
- Ergänzende Regelungen zu § 20 DA Fibu – Sicherheit und Überwachung – Internes Kontrollsystem Haushaltswirtschaft – Entwurf mit Stand 28. November 2022,
- Ergänzende Regelung zu § 21 der DA Fibu – Wertgegenstände – Entwurf mit Stand 18. April 2023,
- Verfügung Nr. 9/2005 – Forderungsfeststellung, Einnahmeüberwachung und Vollstreckung unter ANLEI mit Stand 01. Oktober 2015,
- Handlungsanweisung zur Bewertung von Forderungen vom 01. Juni 2019,
- Handlungsanweisungen – Forderungsmanagement beim Landschaftsverband Westfalen-Lippe – Stundung, Niederschlagung und Erlass von Ansprüchen – und – Vollstreckung – jeweils vom 21. Dezember 2021.

Gemäß dem Vorwort zur DA Fibu wird diese Dienstanweisung durch ergänzende Regelungen erweitert, um dem Anspruch an eine moderne und flexible Verwaltung gerecht zu werden. Diese ergänzenden Regelungen können kurzfristig, z. B. bei technischen Updates, an die neuen Anforderungen angepasst werden.

Nach § 1 Abs. 4 DA Fibu sind diese ergänzenden Regelungen allerdings Bestandteil der DA Fibu. Nach § 24 Abs. 2 DA Fibu sind diese Dienstanweisung und deren ergänzende Regelungen dem Landschaftsausschuss zur Kenntnis zu geben. Damit ist die flexible Anpassung stark eingeschränkt, da die geänderten Dienstanweisungen sowie die ergänzenden Regelungen nach Auskunft der Verwaltung im Regelfall einmal jährlich zur Kenntnis gegeben werden.

→ **Empfehlung**

Der LWL sollte die ergänzenden Regelungen in der Dienstanweisung zu § 32 KomHVO NRW (DA Fibu) für verbindlich erklären, gleichzeitig jedoch die Kenntnisgabe an den Landschaftsausschuss auf die DA Fibu beschränken.

Zudem werden in den ergänzenden Regelungen mehrfach wortgleich Regelungen wiederholt, die bereits in der DA Fibu enthalten sind. Sofern Änderungen erforderlich werden, sind diese dann in mehreren Dokumenten umzusetzen.

→ **Empfehlung**

In den ergänzenden Regelungen sollte der LWL auf Regelungen verzichten, die bereits in der DA Fibu enthalten sind, sondern nur darauf verweisen und diese nicht wiederholen.

Stichprobenartig wurden verschiedene Aspekte der Anforderungen nach § 32 KomHVO NRW näher betrachtet.

Nach § 32 Abs. 2 Nr. 1 KomHVO NRW müssen die örtlichen Vorschriften Bestimmungen über die Aufbau- und Ablauforganisation der Finanzbuchhaltung (Geschäftsablauf) enthalten. Das betrifft auszugsweise nach

- Nr. 1.5 - die tägliche Abstimmung der Konten mit Ermittlung der Liquidität,
- Nr. 1.7 - die Behandlung von Kleinbeträgen,
- Nr. 1.8 - Stundung, Niederschlagung und Erlass von Ansprüchen der Kommune sowie
- Nr. 1.9 - Mahn- und Vollstreckungsverfahren mit Festlegung einer zentralen Stelle.

Nach § 31 Abs. 4 KomHVO NRW sind die Finanzmittelkonten am Schluss des Buchungstages oder vor Beginn des folgenden Buchungstages mit den Bankkonten abzugleichen. Dies ist die Grundlage für eine angemessene Liquiditätsplanung nach § 31 Abs. 6 KomHVO NRW. Nach § 2 Abs. 3 der DA Fibu umfasst die Zahlungsabwicklung

- die Annahme von Einzahlungen,
- die Leistung von Auszahlungen,
- die Verwaltung der Finanzmittel,
- das Mahnwesen und die Zwangsvollstreckung,
- die **tägliche Abstimmung** und Pflege der Finanzmittelkonten mit den Bankkonten sowie
- die **tägliche Ermittlung** und Sicherstellung der Liquidität.

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

In § 27 KomHVO NRW sind die Grundlagen für Stundung, Niederschlagung und Erlass von Ansprüchen der Kommune geregelt. Der LWL hat die Verfahren zu **Stundung, Niederschlagung und Erlass** sowie zu **Kleinbeträgen** in § 7 der DA Fibu und in ergänzenden Regelungen aufgeführt. In den aktuellen ergänzenden Regelungen wird unter Nr. 4 auf die Ausbuchung erloschener Forderungen nach § 27 Abs. 4 KomHVO NRW eingegangen. Zudem wird unter Nr. 6 bei der Behandlung von Kleinbeträgen sowohl auf die Anforderung als auch auf die Auszahlung von Kleinbeträgen eingegangen.

Nach § 2 Abs. 1 Satz 1 des Verwaltungsvollstreckungsgesetzes Nordrhein-Westfalen (VwVG NRW) ist die Beitreibung von Geldforderungen der in § 1 genannten Art Aufgabe der Vollstreckungsbehörden. Vollstreckungsbehörde ist gemäß Satz 2 Nr. 2 bei den Gemeinden, Kreisen und Landschaftsverbänden die jeweils für das Mahn- und Vollstreckungsverfahren bestimmte zentrale Stelle. Der LWL hat nach § 8 Abs. 1 der DA Fibu die LWL-Kämmerei grundsätzlich als **zentrale Stelle für das Mahn- und Vollstreckungsverfahren** bestimmt. Nach § 8 Abs. 2 der DA Fibu ist sie außerdem für die Einleitung der Zwangsvollstreckung bei privatrechtlichen Forderungen zuständig, für die eine Beitreibung im Rahmen der Verwaltungsvollstreckung rechtlich

nicht zulässig ist. Zudem ist sie nach Absatz 3 die zentrale Anlaufstelle des LWL für sämtliche Insolvenzverfahren.

Nach § 32 Abs. 2 Nr. 2.2 KomHVO NRW müssen die örtlichen Vorschriften Bestimmungen über den Einsatz von automatisierter Datenverarbeitung in der Finanzbuchhaltung mit Festlegungen über Berechtigungen im Verfahren enthalten. Nach § 11 der DA Fibu sind für das NKF-Buchführungssystem und für die vor- und nachgelagerten Fachverfahren Regelungen über die ordnungsgemäße Anwendung des Verfahrens sowie Rollen mit individuellen bzw. differenzierten **Zugriffsrechten** für die einzelnen Programmfunktionen/-aufgabenbereiche und die Vergabe dieser Rollen durch die verantwortliche Person für das Verfahren festzulegen. Hierfür hat der LWL ergänzende Regelungen für den Betrieb der Finanzbuchhaltung im SAP R/3 NKF-System des LWL – Rollen und Berechtigungen getroffen.

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

- Nr. 3.1 die Einrichtung von Bankkonten,
- Nr. 3.2 Unterschriften von zwei Beschäftigten im Bankverkehr,-
- Nr. 3.3 Aufbewahrung, Beförderung und Entgegennahme von Zahlungsmitteln durch Beschäftigte und Automaten,
- Nr. 3.4 den Einsatz von Geldkarte, Debitkarte und Kreditkarte sowie Schecks,
- Nr. 3.6 die Aufnahme und Rückzahlung von Krediten zur Liquiditätssicherung,
- Nr. 3.7 die durchlaufende Zahlungsabwicklung und fremde Finanzmittel.

Nach § 16 Abs. 2 der DA Fibu sind der Landesdirektor/die Landesdirektorin und die LWL-Kämmerin/der Kämmerer ermächtigt, die **Befugnis zur Eröffnung und Schließung von Konten** (Giro-, Tagesgeld-, Termingeld- oder Sparkonten), wie auch zur Erteilung von Kontovollmachten an Mitarbeitende in der LWL-Kämmerei, Referat Zahlungsverkehr und Forderungsmanagement, zu erteilen. Dabei sind sämtliche Aufträge wie Kontoeröffnungen, Vollmachtserteilungen, Überweisungsaufträge, Scheckausstellungen o. ä. stets von zwei Bevollmächtigten zu autorisieren (Vier-Augen-Prinzip).

In § 17 der DA Fibu sind grundsätzliche Ausführungen zu Zahlungsmitteln getroffen. Weitergehend sind Einzelheiten in einer ergänzenden Regelung - Zahlungsmittel – getroffen. Es handelt sich um einen Entwurf. Die Regelungen zu den **Handkassen** werden zurzeit überarbeitet.

Allerdings fehlt der Hinweis auf die Vorschrift 25 – Überfallprävention bzw. die dazugehörige Regel 115-005 – Überfallprävention in Kassen und Zahlstellen der öffentlichen Hand. Beide wurden von der Deutschen Gesetzlichen Unfallversicherung (DGUV) herausgegeben. Die DGUV-Vorschrift 25 ist am 01. Oktober 2021 in Kraft getreten. Mit Zahlstellen sind vor allem die Handkassen gemeint. Gemäß § 25 dieser Vorschrift gilt für den Geltungsbereich der Kassen und Zahlstellen der öffentlichen Hand eine Übergangsfrist von zwei Jahren nach Inkrafttreten der Unfallverhütungsvorschrift „Überfallprävention“.

→ **Empfehlung**

Der LWL sollte die aktuelle Vorschrift zur Überfallprävention in Kassen und Zahlstellen und die dazugehörigen Regeln in das Sicherheitskonzept integrieren.

In den ergänzenden Regelungen zu Zahlungsmitteln sind auch Regelungen für den Einsatz von Geldkarten, Debitkarten und Kreditkarten getroffen. Unter Nr. 2.4.2 ist geregelt, dass keine Auszahlungen mit Geld-, Debit- oder Kreditkarten geleistet werden sollen. Ausnahmen bleiben vorbehalten. In § 16 Abs. 8 der DA Fibu ist geregelt, dass **Geldkarten, Debitkarten oder Kreditkarten** nur in Abstimmung mit der LWL-Kämmerei eingesetzt werden dürfen.

Nach § 18 Abs. 2 der DA Fibu kann die verantwortliche Person für die Sicherstellung der Zahlungsfähigkeit im Rahmen der erteilten Vollmachten in erforderlichem Umfang **Kredite zur Liquiditätssicherung** im Rahmen der Ermächtigung durch die Haushaltssatzung aufnehmen. Das Verfahren ist in der Dienstanweisung für das Zins- und Schuldenmanagement bei dem LWL geregelt. Unter Nr. 2.2 sind die Maßgaben für die Aufnahme von Krediten zur Liquiditätssicherung aufgeführt.

Nach § 19 der DA Fibu darf das Referat Zahlungsverkehr und Forderungsmanagement **durchlaufende bzw. fremde Finanzmittel** verwalten oder einen Liquiditätsverbund begründen, wenn dies durch Gesetz zugelassen oder aufgrund eines Gesetzes bestimmt ist oder wenn der Landesdirektor/die Landesdirektorin dies übertragen hat. In diesem Zusammenhang fehlt ein Hinweis auf eine mögliche Kostenregelung. Nach § 23 Abs. 4 des Gesetzes über kommunale Gemeinschaftsarbeit (GkG NRW) soll in der Vereinbarung eine angemessene Entschädigung vorgesehen werden, die in der Regel so zu bemessen ist, dass die durch die Übernahme oder Durchführung entstehenden Kosten gedeckt werden.

→ **Empfehlung**

Die Regelung zu durchlaufenden bzw. fremden Finanzmitteln sollte um eine mögliche Kostenregelung ergänzt werden, die im Einzelfall zu prüfen und vorzunehmen ist.

Nach § 31 Abs. 3 Satz 2 KomHVO NRW darf Beschäftigten, denen die Abwicklung der Buchführung oder der Zahlungen obliegt, die **Befugnis zur sachlichen und rechnerischen Feststellung** nur übertragen werden, wenn und soweit der Sachverhalt nur von ihnen beurteilt werden kann.

Laut einem Vermerk der LWL-Finanzabteilung – Zahlungsverkehr, Forderungsmanagement und Altenpflegeausbildungsumlage – vom 15. Januar 2020 wurden die im Rahmen der Rollenbeantragung für den Prozess der elektronischen Rechnungseingangsbearbeitung die Ermächtigungen einzelner Bediensteten der LWL-Finanzabteilung – Referat Zahlungsverkehr und Forderungsmanagement – erneuert. Die Ermächtigung ist auf die Bereiche begrenzt, in denen der Sachverhalt nur von Bediensteten dieses Referates beurteilt werden kann. Das sind Ansprüche

- im Rahmen des Verwaltungszwangsverfahrens sowie
- aus Zinsabrechnungen für Bankkonten, interne Abrechnungskonten, Geldanlagen oder Geldaufnahmen.

Nach § 32 Abs. 2 Nr. 4 KomHVO NRW müssen die örtlichen Vorschriften Bestimmungen über die Sicherheit und Überwachung der Finanzbuchhaltung enthalten. Das betrifft unter anderem Festlegungen über regelmäßige und unvermutete Prüfungen nach Nr. 4.4. Gemäß § 104 Abs. 1

Nr. 2 Gemeindeordnung für das Land Nordrhein-Westfalen (GO NRW) in Verbindung mit § 5 Abs. 1 Buchstabe c) Rechnungsprüfungsordnung für den LWL zählt die dauernde Überwachung der Zahlungsabwicklung des LWL zu den Pflichtaufgaben des LWL-Rechnungsprüfungsamtes. Darüber hinaus gehört gemäß § 104 Abs. 1 Nr. 6 GO NRW die Prüfung der Wirksamkeit interner Kontrollen im Rahmen des internen Kontrollsystems (IKS) zu den gesetzlichen Aufgaben des LWL-Rechnungsprüfungsamtes.

- ➔ Die Prüfungsniederschriften mit Relevanz zur Zahlungsabwicklung der letzten fünf Jahre weisen auf eine große Bandbreite von geprüften Sachverhalten hin.

Nach § 32 Abs. 2 Nr. 5 KomHVO NRW müssen die örtlichen Vorschriften Bestimmungen über die sichere Verwahrung und die Verwaltung von Wertgegenständen sowie von Unterlagen nach § 59 KomHVO NRW enthalten.

Nach § 21 der DA Fibu erfolgt die Verwahrung und Verwaltung von Wertgegenständen sowie von Unterlagen nach § 59 KomHVO NRW dezentral und ist in einer ergänzenden Regelung der LWL-Kämmerei festgelegt. Die ergänzende Regelung – Wertgegenstände – liegt im Entwurf vor. Sie befasst sich intensiv mit der dezentralen Verwaltung und Verwahrung von Wertgegenständen. In Nr. 4.4 der ergänzenden Regelungen wird bei den Aufbewahrungsfristen auf die gesetzlichen Vorschriften hingewiesen. Nach Nr. 5.2 der ergänzenden Regelungen wird lediglich auf die **Überwachung der Aufbewahrungsfristen** eingegangen.

Die ergänzende Regelung – Organisation und Aufgaben der Finanzbuchhaltung – liegt ebenfalls im Entwurf vor. Unter Nr. 2.5 sind dort Regelungen zur Ablage und Aufbewahrung von buchungsbegründenden Unterlagen getroffen. Es sind geregelt

- Zuständigkeit,
- Ablage von buchungsbegründenden Unterlagen,
- Aufbewahrung, Einsichtnahme und Herausgabe,
- Dauer der Aufbewahrung,
- Form der Aufbewahrung sowie
- Löschung, Aussonderung und Vernichtung.

➔ **Empfehlung**

Der LWL sollte die Regelungen zu Verwahrung und Verwaltung von Wertgegenständen sowie von Unterlagen nach § 59 KomHVO NRW an einer Stelle zusammenfassen.

Seit 2014 können die Vollstreckungsbehörden gemäß § 5a VwVG NRW i. V. m. § 284 Abs. 9 Abgabenordnung (AO) die Eintragung von Vollstreckungsschuldnern in das Schuldnerverzeichnis anordnen. Nach Klarstellung und Neufassung des § 5a VwVG NRW erfolgt seit dem laufenden Jahr 2023 die Anordnung zur **Eintragung** eines Vollstreckungsschuldners in das **Schuldnerverzeichnis** durch den LWL.

Aufrechnungen werden im LWL im Rahmen der rechtlichen Möglichkeiten vorgenommen. Schriftliche Regelungen waren bereits in Nr. 3.6.1 der ergänzenden Regelung zu § 7 Abs. 3 der

Dienstanweisung zu § 31 GemHVO NRW vom 30. September 2011 getroffen worden. Im Entwurf der ergänzenden Regelung zu § 6 der DA Fibu - Organisation und Aufgaben der Finanzbuchhaltung – wurde die Regelung unter Nr. 4.1.4.1 übernommen.

3.3.2 Organisation

→ Feststellung

Die von uns untersuchten organisatorischen Regelungen in der Zahlungsabwicklung des LWL sind für einen ordnungsgemäßen Dienstbetrieb gut geeignet. Es bestehen nur wenige Handlungsmöglichkeiten.

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

Die Zahlungsabwicklung des **LWL** hat den **Zahlungseingangsprozess** fast vollständig **automatisiert**. Der Anteil der automatisiert eingelesenen Daten an den Zahlungseingängen liegt bei fast 93 Prozent. Verbesserungsmöglichkeiten können noch durch

- eine Erhöhung des Anteils der SEPA-Lastschriftmandate und
- eine Reduzierung der ungeklärten Zahlungseingänge

erreicht werden. Unter den Nrn. 3.4.1.3 und 3.4.1.5 dieses Teilberichts wird näher darauf eingegangen.

Im Regelfall erfolgt durch den LWL zweiwöchentlich eine automatisierte Zahlungserinnerung. Nach Auskunft des LWL erreicht der LWL damit eine Erfolgsquote von etwa 50 Prozent. Erfolgt keine Zahlung, wird die überfällige Forderung automatisch nach weiteren 14 Tagen in das Vollstreckungsprogramm überspielt. Durch die Vollstreckungsstelle wird dann nach Sichtung ein **Mahnlauf** generiert. Eine Woche später erfolgt für die nicht gezahlten Mahnungen die Übergabe an die **Vollstreckung**. Weitere Ausführungen folgen unter Nr. 3.4.1.6 dieses Teilberichts.

Eine Forderung kann ausnahmsweise bei Vorliegen bestimmter Gründe vom Mahnverfahren ausgeschlossen werden, indem eine entsprechende **Mahnsperre** gesetzt wird. Die Mahnsperre bewirkt, dass ein überfälliger Posten nicht gemahnt wird, bis die Sperre zeitlich abläuft oder diese im Finanzprogramm entfernt wurde. Sobald der Grund für das Setzen der Mahnsperre entfallen ist, muss die Mahnsperre wieder gelöscht werden, damit das Mahnverfahren fortgeführt werden kann. Die Mahnsperre ist immer als kurzfristige Maßnahme ausgelegt. Der LWL hat Regelungen zum Umgang mit Mahnsperren in der Verfügung 9/2005 der LWL-Behindertenhilfe Westfalen zu Forderungsfeststellung, Einnahmeüberwachung und Vollstreckung unter AN-LEI mit Stand 01. Oktober 2015 getroffen. Die in Nr. 2.1.3 und 2.2 geschilderten Besonderheiten, die das Setzen einer Mahnsperre erfordern, weisen darauf hin, dass

- die Mahnsperre im Finanzprogramm sowohl durch die entsprechende Fachabteilung gesetzt wird als auch
- die Notwendigkeit gesetzter Mahnsperren durch die Sachbearbeitung der Einzelfallhilfe (der entsprechenden Fachabteilung) regelmäßig zu prüfen ist sowie

- LWL-Finanzabteilung – Referat 12 – (jetzt: LWL-Kämmerei - Referat Zahlungsverkehr und Forderungsmanagement) unverzüglich über das Setzen bzw. das Entfernen der Mahnsperre per Mail in Kenntnis zu setzen ist, sofern sich diese Forderung in der Vollstreckung befindet.

Durch das Setzen der Mahnsperren kann grundsätzlich eine nochmalige zeitintensive Kontrolle der erstellten Mahnungen unterbleiben. Befindet sich eine Forderung bereits in der Vollstreckung, kann nur noch eine **Vollstreckungssperre** gesetzt werden, um diese auszusetzen. Allerdings sollten Eingriffe in das Finanzprogramm im Regelfall nur den dazu befugten Beschäftigten der Finanzabteilung vorbehalten sein.

Das Verfahren für das Setzen einer Mahn- oder Vollstreckungssperre sollte deutlich beschreiben,

- *dass nur das Referat Zahlungsverkehr und Forderungsmanagement eine Mahn- oder Vollstreckungssperre setzen darf,*
- *der Antrag auf das Setzen einer Mahn- oder Vollstreckungssperre durch die Fachbereiche schriftlich zu erfolgen hat,*
- *nachvollziehbare Gründe für das Setzen einer Mahn- oder Vollstreckungssperre aufgeführt werden,*
- *eine voraussichtliche Dauer der Mahn- oder Vollstreckungssperre vom Fachbereich zu nennen ist,*
- *diese Dauer einen Zeitraum von x^{10} Monaten nicht überschreiten darf,*
- *ansonsten nach Ablauf der Dauer das Mahn- oder Vollstreckungsverfahren unverzüglich aufgenommen wird oder*
- *unverzüglich ein erneuter Antrag durch den Fachbereich erforderlich ist.*

Nach Angaben der LWL-Kämmerei ist eine zentrale Kontrolle der gesetzten Mahnsperren durch das Referat Zahlungsverkehr und Forderungsmanagement gewährleistet.

→ **Empfehlung**

Das Setzen von Mahn- und Vollstreckungssperren im Finanzprogramm sollte nur durch das Referat Zahlungsverkehr und Forderungsmanagement erfolgen. Eine entsprechende schriftliche Regelung sollte verbindliche Höchstdauern enthalten.

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

- Bearbeitungsreihenfolge,
- Informationsbeschaffung,

¹⁰ Die Dauer sollte durch den LWL aufgrund der Erfahrungswerte festgelegt werden.

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

vorliegen.

Die Vollstreckungsstelle des LWL hat unter dem Titel **Forderungsmanagement** beim LWL – **Vollstreckung - schriftliche Regelungen** getroffen. Demnach wird weitestgehend auf der Grundlage der rechtlichen Regelungen gearbeitet. Ausnahme ist die Abnahme der Vermögensauskunft. Eine Selbstabnahme ist aufgrund der Größe des Verbandsgebietes nicht sinnvoll. Daher erfolgt im Einzelfall eine Abgabe an die jeweils zuständigen Gerichtsvollzieher und Gerichtsvollzieherinnen.

Unter Nr. 3 a) wird zu Mahnungen ausgeführt, dass jetzt erstmals zusätzliche Kosten für die Schuldnerinnen und Schuldner in Form von Mahngebühren und Zinsen entstehen. Nach der Aufzählung erfolgen auch Mahnungen für privatrechtliche Forderungen. Hierfür darf jedoch keine Mahnung, sondern lediglich eine Zahlungserinnerung erfolgen. Als Kosten dürfen dort lediglich die Portokosten aufgeführt werden.

In den schriftlichen Regelungen unter Nr. 4 zum Vollstreckungsverfahren fehlen Ausführungen zur Abnahme der Vermögensauskunft, die entweder bei der Gerichtsvollzieherin oder dem Gerichtsvollzieher oder über ein Amtshilfeersuchen bei der jeweils örtlich zuständigen Kommune beauftragt werden.

Weiterhin sollten Regelungen zum Umgang mit der Eintragung ins Schuldnerverzeichnis getroffen werden, um die Ermessensausübung nachvollziehbar zu machen.

➔ **Empfehlung**

Der LWL sollte die Regelungen zum Forderungsmanagement beim LWL – Vollstreckung – zu Mahnungen und Mahngebühren präzisieren.

➔ **Empfehlung**

Außerdem sollte der LWL die Regelungen zur Abnahme der Vermögensauskunft und zur Eintragung ins Schuldnerverzeichnis ergänzen.

Der LWL hat Stundung (mit Ausnahmen), Niederschlagung und Erlass seit vielen Jahren zentralisiert. Dazu wurde ein eigenes Sachgebiet Stundung, Niederschlagung und Erlass (SNE) in der Finanzabteilung gebildet. Damit ist gewährleistet, dass das Vier-Augen-Prinzip eingehalten wird. Die ergänzende Regelung zu § 7 DA Fibu – Stundung, Niederschlagung und Erlass, Behandlung von Kleinbeträgen - enthält detaillierte Regelungen für das jeweilige Verfahren sowie zu den jeweiligen Zuständigkeiten.

Die Zuständigkeiten der Stundung liegen bei Beträgen

- unter 10.000 Euro mit einer Laufzeit bis einschließlich sechs Monaten bei den Dezernentinnen und Dezernenten im Rahmen ihrer Geschäftsbereiche,

- unter 10.000 Euro mit einer Laufzeit über sechs Monaten bei der LWL-Kämmerei und
- in allen übrigen Fällen bei der Kämmerin/dem Kämmerer.

Nach Nr. 1.5 der ergänzenden Regelung sind die gestundeten Ansprüche in der Regel mit drei Prozentpunkten über dem jeweils aktuellen Baszinssatz zu verzinsen.

Das Sachgebiet SNE arbeitet nach den schriftlichen Regelungen „**Forderungsmanagement** beim LWL – **Stundung, Niederschlagung und Erlass**“.

Wie bei den ergänzenden Regelungen zu § 7 der DA Fibu gibt es keine Differenzierung zwischen Stundung und Teilzahlungsvereinbarung nach § 5 Abs. 2 VwVG NRW. Diese Differenzierung hat jedoch erheblichen Einfluss auf die Zuständigkeit. Sofern eine Forderung durch das Referat Zahlungsverkehr und Forderungsmanagement im Rahmen der Vollstreckung bearbeitet wird, kann keine Stundung durch den jeweiligen Geschäftsbereich mehr erfolgen. Die Zuständigkeit für eine **Teilzahlungsvereinbarung** liegt demnach im Referat Zahlungsverkehr und Forderungsmanagement. Weiterhin sind keine Ausführungen zum Umgang mit Stundungszinsen bzw. mit der Verzinsung bei Teilzahlungsvereinbarungen erfolgt.

→ **Empfehlung**

Der LWL sollte die ergänzenden Regelungen zu § 7 DA Fibu bei den Zuständigkeiten anpassen.

→ **Empfehlung**

Weiterhin sollte der LWL die „Regelungen Forderungsmanagement beim LWL – Stundung, Niederschlagung und Erlass“ um Teilzahlungsvereinbarung und Verzinsung ergänzen.

Für die Ausbuchung uneinbringlicher Forderungen nach § 27 Abs. 4 KomHVO NRW ist die LWL-Kämmerei Referat Zahlungsverkehr Forderungsmanagement zuständig.

Die Vollziehung von Verwaltungsakten kann in Streitfällen (z.B. Widerspruch, Klage) ganz oder teilweise ausgesetzt werden, wenn ernsthafte Zweifel an ihrer Rechtmäßigkeit bestehen oder wenn die Vollziehung für die Abgabe- oder Kostenpflichtigen eine unbillige, nicht durch überwiegende öffentliche Interessen gebotene Härte zur Folge hätte.

Bei der **Aussetzung der Vollziehung** (AdV) eines Leistungsbescheides, Grundlagenbescheides oder anderer vollziehbarer Verwaltungsakte wird im Ergebnis die Fälligkeit eines Anspruches wie bei der Stundung hinausgeschoben. Die Forderung ist aber dem Grunde oder der Höhe nach streitig. Eine schriftliche Regelung zum Umgang mit der AdV liegt im LWL bisher nicht vor.

→ **Empfehlung**

Der LWL sollte Zuständigkeiten und Verfahren im Zusammenhang mit der Aussetzung der Vollziehung schriftlich regeln.

Nach § 8 Abs. 3 der DA Fibu ist die LWL-Kämmerei die zentrale Anlaufstelle des LWL für sämtliche **Insolvenzverfahren**. Bereits mit Verfügung vom 29. November 1999 wurden erstmals Regelungen über den organisatorischen Ablauf der Bearbeitung insolvenzrechtlicher Fälle beim LWL getroffen. Mit Verfügung der Kämmererei vom 30. Juni 2003 wurde der organisatorische Ablauf neu festgelegt. Mit einem Vermerk vom 25. Mai 2023 wurde das Verfahren bei einer Restschuldbefreiung geändert. Da diese Forderungen nach § 27 Abs. 4 KomHVO NRW erloschen

sind, werden sie durch die LWL-Kämmerei - Referat Zahlungsverkehr und Forderungsmanagement ausgebucht.

Bislang hat der LWL in Insolvenzverfahren **keine Wertgrenze** für das Tätigwerden nach der Ermittlung offener Forderungen gegenüber den Schuldnern gesetzt. Unterhalb einer solchen Wertgrenze stehen die Kosten der Einziehung in Anlehnung an § 27 Abs. 2 Alt. 2 KomHVO NRW außer Verhältnis, wenn die Höhe des Gesamtbetrages der fälligen Geldforderungen bei Anmeldung zu einem Insolvenzverfahren weniger als x Euro¹¹ betragen hat. Um diese Wertgrenze für den LWL zu ermitteln, sind die Erfahrungen aus den vergangenen abgeschlossenen Insolvenzverfahren hilfreich. Bei Insolvenzverfahren in Deutschland, die im Jahr 2011 eröffnet und bis Ende 2018 beendet wurden, mussten die Gläubiger auf 96,2 Prozent ihrer Forderungen verzichten. Sie erhielten durchschnittlich nur 3,8 Prozent ihrer Forderungen zurück.¹²

→ Empfehlung

Wir empfehlen dem LWL, die Quoten der vergangenen abgeschlossenen Insolvenzverfahren auszuwerten und auf dieser Grundlage eine Wertgrenze für das Tätigwerden nach der Ermittlung offener Forderungen festzulegen. In begründeten Einzelfällen sollte die Wertgrenze unterschritten werden können.

Damit einheitliches Verwaltungshandeln nach dem Prinzip der Stetigkeit gewährleistet ist, sollte eine Kommune schriftliche Regelungen für die **Forderungsbewertung** haben. Diese sollten sowohl die Einzelwertberichtigung als auch die Pauschalwertberichtigung berücksichtigen.

Der LWL hat in seiner Handlungsanweisung zur Bewertung von Forderungen sowohl

- das Verfahren zur Bewertung von Forderungen für
 - Einzelwertberichtigung sowie
 - Pauschalwertberichtigung als auch
- die Vorgehensweise bei der Bewertung als
 - einwandfreie Forderungen
 - zweifelhafte Forderungen sowie
 - uneinbringliche Forderungen

detailliert beschrieben.

→ Im LWL ist die elektronische Vollstreckungsakte bereits eingeführt.

Eine elektronische Übermittlung von Amtshilfeersuchen des LWL an die jeweils zuständige Kommune ist bislang nicht möglich. Weitere Ausführungen hierzu erfolgen unter Nr. 3.4.2.4 dieses Teilberichts.

¹¹ vom LWL zu ermitteln

¹² Quelle: Statistisches Bundesamt (Destatis) 2023

3.3.3 Finanzwirtschaftliche Steuerung und Controlling

- ➔ Die LWL-Kämmerei hat für die Zahlungsabwicklung und Vollstreckung bereits ein Berichtswesen aufgebaut.

- ➔ **Feststellung**

Der LWL hat für die Zahlungsabwicklung und Vollstreckung ein übergeordnetes Ziel definiert. Daraus abgeleitete Teilziele und Zielwerte hat der LWL bisher nicht gebildet. Die Zielerreichung ist daher nicht messbar.

Ein Landschaftsverband sollte entsprechend § 4 KomHVO NRW produktorientierte Ziele unter Berücksichtigung des einsetzbaren Ressourcenaufkommens und des voraussichtlichen Ressourcenverbrauchs festlegen. Zudem sollte er Kennzahlen zur Zielerreichung bestimmen.

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

Der **LWL** hat im Haushaltsplan 2022 für das Produkt Zahlungsverkehr und Forderungsmanagement als **Ziel** festgelegt „Sicherstellung der Liquidität und des Zahlungsverkehrs, Realisierung von Forderungen“.

Weitere Ziele könnten sein:

- Verbuchen aller Zahlungseingänge am Tag des Eingangs,
- Begrenzen des Anteils der nicht unmittelbar buchungsfähigen Zahlungseingänge,
- frühzeitige Klärung der ungeklärten Zahlungseingänge,
- Steigerung der SEPA-Mandate,
- zeitnahe Mahnung und Beitreibung durch automatisierte Verfahren.

Weiterhin erstellt die LWL-Kämmerei - Referat Zahlungsverkehr und Forderungsmanagement seit 2017 quartalsweise einen Bericht zur Entwicklung von

- Mahnungen,
- Vollstreckungen,
- Stundungen sowie
- Niederschlagungen.

Um die Zielerreichung überprüfen zu können, sind korrespondierende **Zielwerte** sinnvoll. Darauf hat die LWL-Kämmerei bislang verzichtet.

- ➔ **Empfehlung**

Der LWL sollte für die Zahlungsabwicklung und Vollstreckung das Berichtswesen um Zielwerte ergänzen.

3.4 Wirtschaftlichkeit

3.4.1 Zahlungsabwicklung

- ➔ Der LWL erledigt eine hohe Anzahl an Einzahlungen auf seinen Geschäftskonten mit niedrigen Personal- und Sachaufwendungen.

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

3.4.1.1 Aufwendungen

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

- Durchführung von Zahlläufen einschließlich der Freigabe von Zahlläufen und Abbuchungsläufen,
- Pflege der SEPA-Lastschriftmandate,
- Verarbeitung der Kontoauszüge sowie der Buchung von Ein- und Auszahlungen,
- Abstimmung der Bank- und Kassenkonten mit Finanzrechnungskonten,
- Führung der Barkasse (falls vorhanden) und der Ausführung von zentralen Tätigkeiten in Zusammenhang mit Zahlstellen und Handkassen,
- Erstellung und ggf. Mithilfe bei der Erstellung von Tages-, Zwischen- und Jahresabschlüssen,
- Offene-Posten-Verwaltung,
- Bearbeitung von Überzahlungen und von ungeklärten Einzahlungen/Auszahlungen,
- Belegablage und Archivierung für die Zahlungsabwicklung,
- Liquiditätssicherung, kurzfristige Liquiditätsplanung,
- Initiierung von Mahnläufen offener Forderungen,
- Ggf. anfallenden Tätigkeit in Zusammenhang mit Stundungen, Niederschlagungen und Erlass von Forderungen,
- Verwahrung von Wertgegenständen, Hinterlegungen.

Die Zahlungsabwicklung des **LWL** setzte 2022 7,08 Vollzeit-Stellen in der Sachbearbeitung und 0,75 Vollzeit-Stellen für den Overhead ein, nachdem es im Jahr 2020 noch 12,32 und im Jahr 2021 noch 7,66 Vollzeit-Stellen in der Sachbearbeitung gab.

Hierfür entstanden Personal- und Sachaufwendungen in Höhe von 619.353 Euro in 2022. Zum Vergleich waren es in 2020 noch fast 925.000 Euro.

Daraus resultieren Aufwendungen je Einzahlung in Höhe von 2,25 Euro in 2022. Die Aufwendungen des LVR liegen in diesem Bereich bei 2,96 Euro in 2022.

Im Vergleich mit den kreisfreien Städten sind die Aufwendungen des LWL eher niedrig, wie das nachfolgende Streudiagramm ausweist.

Aufwendungen Zahlungsabwicklung je Einzahlung in Euro



3.4.1.2 Einzahlungen

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

Hiermit sind alle Einzahlungen auf den Geschäftskonten gemeint, die ein Landschaftsverband zu verwalten hat. Dies umfasst auch die Einzahlungen auf den Geschäftskonten für Dritte im Rahmen öffentlich-rechtlicher Vereinbarungen sowie für die Abwicklung fremder Finanzmittel: Eine Einzahlung kann mehrere Forderungen betreffen, daher ist die Zahl der Forderungen nicht relevant. Auch bei den Lastschriften wird nur der Zahlungseingang des Gesamtpakets als eine Einzahlung berücksichtigt.

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

Einzahlungen auf den Geschäftskonten des LWL

Grundzahlen	2020	2021	2022
Zahl der Einzahlungen	305.309	277.506	275.537
Zahl der Lastschriften* in den Lastschriftläufen	14.630	15.948	17.786

* auf Grundlage vorliegender SEPA-Mandate

Die tägliche Bearbeitung der Einzahlungen stellt die prägende Sachbearbeitung in der Zahlungsabwicklung im engeren Sinne dar. Daher berücksichtigen wir sämtliche Vollzeit-Stellen in der Sachbearbeitung - unabhängig von der einzelnen Aufgabe - und stellen sie der Zahl der Einzahlungen gegenüber. Der **LWL** erreicht einen Wert von 38.918 Einzahlungen je Vollzeit-

Stelle. Wie aus dem nachfolgenden Streudiagramm ersichtlich wird, hatten lediglich sieben kreisfreie Städte einen höheren Wert erzielt.

Einzahlungen je Vollzeit-Stelle



Beim LVR waren es in 2022 31.091 Einzahlungen je Vollzeit-Stelle.

Positiven Einfluss auf diesen Wert hat die Höhe des Automatisierungsgrades. Automatisierte Zahlungseingänge gehen über einen elektronischen Kontoauszug ein und werden in einem speziellen Programm mit einer bestehenden Sollstellung mit gleichem Inhalt verglichen. Im LWL konnten in 2022 auf diese Weise 92,90 Prozent der Zahlungseingänge bearbeitet werden (LVR 89,00 Prozent). Im Vergleich mit den kreisfreien Städten liegt der Wert des LWL im oberen Bereich.

Anteil der automatisiert eingelesenen Daten an den Zahlungseingängen in Prozent



Möglichkeiten, diesen Anteil weiter zu verbessern, ergeben sich

- aus einer Steigerung des Anteils der SEPA-Lastschriftmandate (Nr. 3.4.1.3 dieses Teilberichts),
- einer Reduzierung der ungeklärten Ein- und Auszahlungen (Nr. 3.4.1.5 dieses Teilberichts) sowie
- einem verstärkten Einsatz von E-Payment (Nr. 3.4.1.3 dieses Teilberichts).

3.4.1.3 SEPA-Lastschriftmandate und E-Payment

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

Das Gesetz zur Verbesserung des Onlinezugangs zu Verwaltungsleistungen (Onlinezugangsgesetz – OZG) verpflichtet Bund, Länder und Kommunen, bis Ende 2022 ihre Verwaltungsleistungen über Verwaltungsportale auch digital anzubieten. In Verbindung mit § 7 des Gesetzes zur Förderung der elektronischen Verwaltung in Nordrhein-Westfalen (E-Government-Gesetz Nordrhein-Westfalen - EGovG NRW) hat die Behörde die Einzahlung von Gebühren oder sonstigen Forderungen durch Teilnahme an mindestens einem im elektronischen Geschäftsverkehr gängigen und hinreichend sicheren Zahlungsverfahren zu ermöglichen, das der Art des Zahlungsverfahrens entspricht, sofern im Rahmen eines elektronisch durchgeführten Zahlungsverfahrens Gebühren oder sonstige Forderungen anfallen.

- ➔ Der LWL konnte den Anteil an SEPA-Lastschriftmandaten im Betrachtungszeitraum steigern. Die Bezahlungsmöglichkeiten über das E-Payment werden im LWL bereits seit Jahren angeboten.

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

Der LVR und der LWL konnten die Anzahl der entstandenen Forderungen für das Jahr 2022 ermitteln. Eine Aufschlüsselung nach verschiedenen Forderungsarten wäre mit dem aktuellen Finanzprogramm mit großem Aufwand verbunden gewesen, so dass die gpaNRW in der aktuellen Prüfung darauf verzichtet hat. In der nachfolgenden Tabelle haben wir die

- Anzahl der entstandenen Forderungen,
- vorliegenden SEPA-Lastschriftmandate,
- die daraus generierten Lastschriften sowie
- die resultierende Lastschriftquote¹³

der beiden Landschaftsverbände gegenübergestellt.

Lastschriftquote Landschaftsverbände 2022 in Prozent

Landschaftsverband	Anzahl Forderungen	Anzahl SEPA-Mandate	Anzahl Lastschriften	Lastschriftquote
LVR	273.474	2.929	13.861	5,89
LWL	297.012	4.732	17.786	6,06

Gegenüber 2020 konnten die SEPA-Mandate um knapp zehn Prozent gesteigert werden. Ein Vergleich mit den kreisfreien Städten ist aufgrund der unterschiedlichen Forderungsarten nicht sinnvoll. Zum Einsatz eines im elektronischen Geschäftsverkehr gängigen und hinreichend sicheren Zahlungsverfahrens verweisen wir auf den Bericht des LW-Prüfungsamtes „Prüfung der

¹³ Anteil an den Einzahlungen auf den Geschäftskonten des LWL

Wirtschaftlichkeit des Einsatzes des Onlinebezahlsystems „PayPal“ im LWL“ vom 06. Dezember 2019. Dieser befasst sich mit dem Einsatz dieses Systems in den LWL-Online-Shops.

3.4.1.4 Rücklastschriften

→ Feststellung

Der Anteil an Rücklastschriften ist beim LWL vergleichsweise hoch.

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

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

Beim **LWL** waren im Jahr 2022 insgesamt 193 Rücklastschriften zu verzeichnen. Dies entspricht einem Anteil von 1,09 Prozent.

Anteil Rücklastschriften an Lastschriften gesamt in Prozent



Der Anteil der Rücklastschriften ist beim LWL im Vergleich hoch. Dies führt zu einer zusätzlichen Belastung der Beschäftigten in der Zahlungsabwicklung. Ursächlich dafür können erloschene Konten, Widersprüche oder insbesondere auch mangelnde Deckung sein.

Nach Auskunft des LWL ist die Hauptursache in der Klientel begründet. Es handelt sich vielfach um Forderungen für das Mittagessen in den vom LWL betriebenen Schulen.

→ Empfehlung

Der LWL sollte - soweit steuerbar - den hohen Anteil an Rücklastschriften reduzieren.

3.4.1.5 Ungeklärte Einzahlungen

→ Feststellung

Bei den ungeklärten Einzahlungen liegen beim LWL vielfach Verstöße der Fachämter gegen den Grundsatz vor, Forderungen unverzüglich zu erfassen.

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

Sobald eine Forderung entsteht, sollte unverzüglich die Sollstellung durch die Fachämter erfolgen, damit nach § 28 Abs. 2 KomHVO NRW die Buchungen zeitnah erfolgen können. So ist sichergestellt, dass Forderungen erfasst sind, bevor ein Zahlungseingang erfolgt. Ungeklärte Zahlungseingänge werden so vermieden.

Zum Stichtag lagen im **LWL** insgesamt 15.188 ungeklärte Einzahlungen (UZE) mit einem Gesamtvolumen von etwa 91.830.000 Euro vor. Beim LVR waren es 4.511 UZE mit einem Volumen von etwa 20,48 Mio. Euro. Wie die nachfolgende Tabelle ausweist, ist ein großer Teil (74,34 Prozent) der UZE dem LWL-Inklusionsamt Arbeit für die Ausgleichsabgabe zuzurechnen.

Aufteilung ungeklärte Einzahlungen auf Jahre und Zuordnung zu Allgemein und Ausgleichsabgabe

Jahr	Anzahl Posten gesamt	Betrag gesamt (Euro)	Anzahl Posten Ausgleichsabgabe	Betrag Ausgleichsabgabe (Euro)
2017	1	1.377,00	0	0,00
2018	8	3.094,58	0	0,00
2019	107	17.590,83	1	10,48
2020	302	43.160,68	2	6.780,00
2021	495	262.615,57	38	107.945,01
2022	4.204	25.163.964,44	3.378	24.484.536,55
2023 bis 20.06.	10.071	66.338.104,98	7.873	61.377.506,89
Gesamt	15.188	91.829.908,08	11.292	86.976.778,93

Gründe für ungeklärte Einzahlungen sind

- fehlende oder fehlerhafte Angaben der Einzahler oder
- fehlende Sollstellungen durch die Fachämter.

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

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

Nach § 28 Abs. 2 KomHVO NRW haben die zuständigen Fachämter des LWL für alle zu buchenden Geschäftsvorfälle rechtzeitig die notwendigen Buchungsanweisungen zu fertigen. Andererseits obliegt den Beschäftigten der LWL-Kämmerei nach § 8 Abs. 2 der DA Fibu unter anderem die Pflicht zur beschleunigten Abwicklung der Verwahrgelder und Vorschüsse (ungeklärte Ein- und Auszahlungen). Dazu werden die zuständigen Fachämter angeschrieben, sofern dies aus der Einzahlung bzw. dem Verwendungszweck zu entnehmen ist.

Da vor allem das LWL-Inklusionsamt Arbeit für die Ausgleichsabgabe mit den Sollstellungen rückständig ist, haben wir die Ursachen, soweit erkennbar, untersucht. Damit war keine Prüfung im betroffenen Amt verbunden.

Das LWL-Rechnungsprüfungsamt begleitet im Zeitraum der überörtlichen Prüfung den Prozess eines Programmwechsels innerhalb des LWL-Inklusionsamtes für Arbeit.

Systemisch bedingt entstehen ungeklärte Einzahlungen für die Ausgleichsabgabe. Entsprechend § 160 Abs. 4 des Neunten Buches Sozialgesetzbuches (SGB IX) zahlt der Arbeitgeber jährlich zugleich mit der Erstattung der Anzeige nach § 163 Abs. 2 SGB IX an das für seinen Sitz zuständige Integrationsamt¹⁴. Ein Feststellungsbescheid durch das Inklusionsamt wird nur dann erlassen, wenn ein Arbeitgeber mehr als drei Monate im Rückstand ist. Die Arbeitgeber haben der für ihren Sitz zuständigen Agentur für Arbeit einmal jährlich bis spätestens zum 31. März für das vorangegangene Kalenderjahr die notwendigen Daten anzuzeigen. Eine Kopie zur Weiterleitung an das Inklusionsamt ist beizufügen.

Mittlerweile erfolgt die Anzeige an die Agentur für Arbeit im Regelfall über eine Software, die durch die Agentur für Arbeit im Erinnerungsschreiben im Dezember des vorangegangenen Jahres ausdrücklich empfohlen wird. Die Weiterleitung der Daten an das Inklusionsamt erfolgt dann durch die Agentur für Arbeit.

Somit hätten bei Kenntnis des zuständigen Amtes über die Einzahlungen unverzüglich Sollstellungen erstellt werden müssen.

➔ **Empfehlung**

Um sowohl das LWL-Inklusionsamt Arbeit für die Ausgleichsabgabe als auch das Referat Zahlungsverkehr und Forderungsmanagement zu unterstützen, sollte der LWL prüfen, ob mit den Informationen der eingesetzten Software automatisiert Sollstellungen erzeugt werden können.

Eine Analyse der ungeklärten Einzahlungen, die der Ausgleichsabgabe zuzurechnen sind, macht deutlich, dass die überwiegende Zahl der Arbeitgeber dieser gesetzlichen Regelung fristgerecht nachkommt.

Von den UZE, die noch aus dem Jahr 2022 bestehen, sind 2.504 im März und 570 im April 2022 mit einem Volumen von zusammen 22.475.560,35 Euro durch die Arbeitgeber eingezahlt worden.

¹⁴ Mittlerweile erfolgte die Umbenennung des Integrationsamtes bei den Landschaftsverbänden in Inklusionsamt.

Von den UZE, die aus dem laufenden Jahr 2023 bestehen, sind 5.777 im März und 710 im April 2023 mit einem Volumen von zusammen 55.447.608,96 Euro durch die Arbeitgeber eingezahlt worden.

Zinsen für die Anlage der Bestände der Ausgleichsabgabe sind nach § 160 Abs. 5 SGB IX der Ausgleichsabgabe zuzurechnen. Solange die ordnungsgemäße Zuordnung der Einzahlungen durch die Sollstellungen des LWL-Inklusionsamtes Arbeit für die Ausgleichsabgabe nicht erfolgt ist, kann auch keine ertragbringende Anlage zugunsten der Ausgleichsabgabe erfolgen. Demzufolge entgehen dem Instrument Ausgleichsabgabe regelmäßig Zinsen.

Entsprechend § 18 Abs. 3 DA Fibu i. V. m. der Dienstanweisung zur Anlage von Geldmitteln legt das Referat Zahlungsverkehr und Forderungsmanagement nicht benötigte Zahlungsmittel auf der Grundlage des Sechs-Monats-Euribors¹⁵ für den Zeitraum von sechs Monaten fest. Dieser hatte folgende Entwicklung:

- 02. Mai 2022 = - 0,204 Prozent
- 01. November 2022 = + 2,168 Prozent und
- 02. Mai 2023 = + 3,622 Prozent.

Daraus ergibt sich folgende Berechnung:

Ermittlung der Zinsen für die Anlage der ungeklärten Einzahlungen für die Ausgleichsabgabe

Zeitraum	Betrag in Euro	Zinssatz in Prozent	Zinsen in Euro
01.05.2022 – 31.10.2022	22.475.560	- 0,204	- 22.925
01.11.2022 – 30.04.2023	22.475.560	+ 2,168	243.635
01.05.2023 – 31.10.2023	77.923.169	+ 3,622	1.411.189
Gesamt			1.631.899

→ Feststellung

Durch die fehlenden Sollstellungen für die von Arbeitgebern eingezahlten Beträge für die Ausgleichsabgabe entgehen der Ausgleichsabgabe von Mai 2022 bis Ende Oktober 2023 rund 1.632.000 Euro.

Die Zinserträge fließen damit in den allgemeinen Haushalt. Insoweit handelt es sich um eine Verschiebung.

→ Empfehlung

Im LWL-Inklusionsamt Arbeit für die Ausgleichsabgabe sollten kurzfristig die teilweise seit März 2022 fehlenden Sollstellungen erzeugt werden, um wieder eine sachgerechte Zuordnung der Mittel der Ausgleichsabgabe zu erreichen.

¹⁵ **Euribor** steht für Euro Interbank Offered Rate. Euribor bezeichnet den durchschnittlichen Zinssatz, zu dem viele europäische Banken (die sogenannten Panel-Banken) einander Anleihen in Euro gewähren. Bei der Festsetzung der Euribor-Werte werden die höchsten und niedrigsten 15 Prozent der gemeldeten Werte nicht berücksichtigt

Neben dem LWL-Inklusionsamt für Arbeit sind dem

- Amt 50 – LWL- Jugend und Schule,
- Amt 60 – Inklusionsamt Soziale Teilhabe
- Amt 63 - Amt für soziales Entschädigungsrecht sowie
- Amt 70 – Kultur und Museen

weitere 3.896 UZE mit einem Volumen von 4.853.129,15 Euro zuzuordnen.

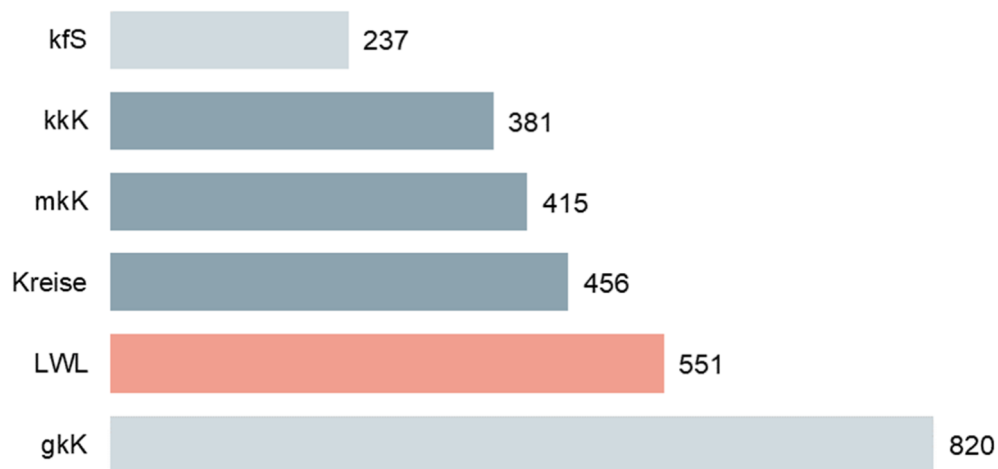
Eine Möglichkeit hat die LWL-Kämmerei – Referat Zahlungsverkehr und Forderungsmanagement nach Nr. 6.3 der ergänzenden Regelung – Stundung, Niederschlagung und Erlass, Behandlung von Kleinbeträgen. Dieser Regelung zufolge können Überzahlungen mit weniger als zehn Euro ausgeglichen werden. Dies kann sowohl manuell als auch maschinell unter Nutzung entsprechender Programmroutinen erfolgen.

Dies betrifft 116 Überzahlungen zwischen 0,08 Euro und 9,99 Euro.

Um die Belastung für die Zahlungsabwicklung deutlich zu machen, nutzen wir die Kennzahl „Ungeklärte Einzahlungen je 10.000 Einzahlungen“. Dabei stellen wir die 15.188 ungeklärten Einzahlungen den gesamten Einzahlungen des Vorjahres gegenüber. Daraus ergibt sich aktuell ein Wert von 551 (LVR 204). Nachfolgende Grafik verdeutlicht die Belastung für die Zahlungsabwicklung des LWL im Vergleich mit

- den kreisfreien Städten (kfS),
- den kleinen kreisangehörigen Kommunen (kkK),
- den mittleren kreisangehörigen Kommunen (mkK),
- den großen kreisangehörigen Kommunen (gkK) sowie
- den Kreisen und der StädteRegion Aachen (Kreise).

Maximalwerte ungeklärte Zahlungseingänge je 10.000 Einzahlungen



Der LWL bildet in diesem Vergleich einen sehr hohen Wert. Ohne die ungeklärten Einzahlungen im Zusammenhang mit der Ausgleichsabgabe reduziert sich der Kennzahlenwert auf 141.

→ Empfehlung

Zukünftig sollte nach der ersten (erfolglosen) Erinnerung bezüglich der fehlenden Sollstellung bei der zweiten Erinnerung die jeweilige Amts- bzw. Fachdienstleitung mit eingeschaltet werden.

3.4.1.6 Mahnläufe

- Der LWL hat einen sehr niedrigen Anteil an Mahnungen. Die Erfolgsquote bei den Mahnungen ist vergleichsweise hoch.

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

2020 versendete der **LWL** 3.125 Mahnungen, 2021 waren es 1.843 und 2022 waren es noch 1.785. Der deutliche Rückgang der Mahnungen von 2020 auf 2021 ist die Konsequenz aus der Umsetzung des Angehörigenentlastungsgesetzes vom 12. Dezember 2019.

Bezogen auf 1.000.000 Einwohner ergibt sich ein Wert von 216 Mahnungen. Damit liegt der LWL deutlich unter dem Wert des LVR mit 329.

Bezogen auf die Anzahl der Forderungen liegt der Anteil der Mahnungen beim LWL mit 0,65 Prozent sehr niedrig (LVR 1,44 Prozent). Bei den kreisfreien Städten lag der Median 2018 bei 11,11 Prozent.

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

Je mehr Mahnungen erfolgreich erledigt werden, indem die vollständige Zahlung erfolgt, umso weniger belastet wird nachfolgend die Vollstreckung. Die Erfolgsquote Mahnung zeigt auf, wie viele Schuldnerinnen und Schuldner auf die Mahnung reagieren, bevor die überfälligen Forderungen an die Vollstreckung übergeben werden. Im LWL waren das im Jahr 2022 insgesamt 1.351. Unter Berücksichtigung der ohne Mahnung in die Vollstreckung übergegangenen 42 Vollstreckungsforderungen resultiert daraus eine Erfolgsquote Mahnung von 76,25 Prozent. Der LVR erzielte 76,92 Prozent. Im Vergleich mit den kreisfreien Städten liegt der Wert in der Nähe des Maximums.

Erfolgsquote Mahnung in Prozent



Ein wesentlicher Grund für die hohe Erfolgsquote ist die Möglichkeit, zur Abwehr der Vollstreckung Ratenzahlungsvereinbarungen mit der zentralen Stelle für Stundung, Niederschlagung und Erlass zu treffen.

14 Tage nach dem jeweiligen Mahnlauf erfolgt die Übergabe der restlichen überfälligen Forderungen an die Vollstreckung.

3.4.2 Vollstreckung

→ Feststellung

Die Vollstreckungsstelle des LWL konnte die erforderlichen Daten für eine sachgerechte Prüfung im Verlauf der überörtlichen Prüfung nur mit erheblichem Aufwand aus dem zugrundeliegenden Programm auswerten. Die Vollstreckungsstelle des LWL erzielte 2022 einen hohen Wert bei den erfolgreich abgewickelten Vollstreckungsforderungen.

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

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

Der **LWL** hat Handlungsanweisungen für das Forderungsmanagement beim LWL sowohl bezogen auf Stundung, Niederschlagung und Erlass von Ansprüchen als auch für die Vollstreckung. Weitere Ausführungen erfolgten unter Nr. 3.3.2 dieses Teilberichts.

3.4.2.1 Aufwendungen

Die Vollstreckung des LWL setzte 2022 für die Bearbeitung der Vollstreckungsforderungen 1,49 Vollzeit-Stellen in der Sachbearbeitung und 0,25 Vollzeit-Stellen für den Overhead ein. In 2021 waren in der Sachbearbeitung 1,11 Vollzeit-Stellen eingesetzt, in 2020 waren es wieder 1,49.

Hierfür entstanden Personal- und Sachaufwendungen in Höhe von 157.826 Euro in 2022.

Daraus resultieren Aufwendungen je abgewickelter Vollstreckungsforderung in Höhe von 245 Euro (LVR 124 Euro). Ein interkommunaler Vergleich mit den kreisfreien Städten ist aufgrund der erheblich abweichenden Forderungsstruktur nicht zielführend.

3.4.2.2 Vollstreckungsforderungen

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

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

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

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

Programmbedingt konnte der LWL die für diese Prüfung benötigten Grundzahlen nur mit großem Aufwand erheben. Die bestehenden Vollstreckungsforderungen konnten rückwirkend nicht mehr valide ermittelt werden. Daher haben wir die zum 31. Juli 2023 bestehenden Vollstreckungsforderungen als Grundlage für die Analyse genutzt. Nach Auskunft des LWL sind die Vorbereitungen getroffen, zukünftig die Grunddaten für die interne Steuerung zu erheben.

Auf eine Betrachtung im Zeitreihenvergleich haben wir aufgrund des damit verbundenen zusätzlichen Aufwandes verzichtet. Weitere Beeinflussungen der erhobenen Daten und daraus resultierenden Kennzahlen werden nachfolgend erläutert.

→ Empfehlung

Die Vollstreckungsstelle des LWL sollte durch geeignete Auswertungsmöglichkeiten in die Lage versetzt werden, zukünftig relevante Auswertungen vorzunehmen, um rechtzeitig auf Veränderungen reagieren zu können.

Übersicht über die Vollstreckungsforderungen des LWL

Grundzahlen	2022
Am 31. Juli 2023 bestehende Vollstreckungsforderungen	1.974

Grundzahlen	2022
Im Jahresverlauf entstandene Vollstreckungsforderungen	434
Im Jahresverlauf abgewickelte Vollstreckungsforderungen	644
Im Rahmen der Amtshilfe abgegebene Vollstreckungsforderungen	6

3.4.2.3 Aufwandsdeckungsgrad Vollstreckung

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

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

durch

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

gedeckt wird.

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

Einzahlungen für die Aufgabenwahrnehmung für Dritte liegen ebenfalls nicht vor.

Berechnung des Aufwandsdeckungsgrades der Vollstreckungsstelle des LWL

	2022
Summe Einzahlungen in Euro	226.466
Summe Aufwendungen in Euro	157.826
Aufwandsdeckungsgrad in Prozent	143

Der LVR erzielte im Jahr 2022 einen Aufwandsdeckungsgrad von 341 Prozent.

Erheblichen Einfluss auf den Aufwandsdeckungsgrad haben die Säumniszuschläge als Teil der Nebenforderungen in Verwaltungszwangsverfahren.

Aufteilung der Einzahlungen auf Nebenforderungen der Vollstreckung in Euro

Nebenforderungsart	2022
Mahngebühren, Pfändungsgebühren, Verzugs- und Stundungszinsen, sonstige Nebenforderungen	34.233

Nebenforderungsart	2022
Säumniszuschläge	192.233
Summe der Einzahlungen auf Nebenforderungen	226.466

Sowohl die Mahngebühren als auch die Pfändungsgebühren sind stark beeinflusst von der Umsetzung des Angehörigenentlastungsgesetzes vom 12. Dezember 2019. Dahingegen sind die Säumniszuschläge vollständig der Ausgleichsabgabe zuzurechnen. Analog den Ausführungen zu den ungeklärten Einzahlungen unter Nr. 3.4.1.5 dieses Berichts sind die Säumniszuschläge nach § 160 Abs. 5 SGB IX der Ausgleichsabgabe zuzurechnen. Da sie jedoch erst durch das Tätigwerden der Vollstreckungsstelle des LWL realisiert werden, sind sie für die Berechnung des Aufwandsdeckungsgrades zu berücksichtigen.

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

3.4.2.4 Eigene Forderungen/Amtshilfeersuchen

- Der Rückgang der Amtshilfeersuchen zur Vollstreckung an andere Kommunen ist positiv zu bewerten. Damit werden die Kommunen entlastet und der LWL hat die Bearbeitung der Vollstreckungsforderungen vollständig in eigener Hand.

Der **LWL** hat im Jahr 2020 46 seiner eigenen Forderungen im Rahmen der Amtshilfe an andere Kommunen zur Vollstreckung abgegeben. Im Jahr 2021 waren es noch 18 und 2022 nur noch sechs Forderungen. Auch hier macht sich die Umsetzung des Angehörigenentlastungsgesetzes bemerkbar. Da die Vollstreckungsstelle des LWL keinen eigenen Vollstreckungs-Außendienst einsetzt, ist die Amtshilfe nach § 4 ff. Verwaltungsverfahrensgesetz Nordrhein-Westfalen (VwVfG NRW) die letzte Möglichkeit, die Forderungen zu realisieren.

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

3.4.2.5 Vollstreckungsforderungen je Vollzeit-Stelle

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

Kennzahlen Vollstreckung LWL

Kennzahlen	2022
Abgewickelte Vollstreckungsforderungen je Vollzeit-Stelle	432
Zum 31. Juli 2023 bestehende Vollstreckungsforderungen je Vollzeit-Stelle	1.324
Neue Vollstreckungsforderungen je Vollzeit-Stelle	291

Ein Vergleich der Kennzahlen mit den Kreisen und kreisfreien Städten ist aufgrund der völlig unterschiedlichen Forderungsstruktur nicht sinnvoll. Ein Vergleich der Kennzahlenwerte mit dem LVR wäre aufgrund der zurzeit niedrigen Anzahl an neuen Vollstreckungsforderungen beim

LWL mit erheblichen Einschränkungen verbunden und nicht aussagekräftig (vgl. Ausführungen unter Nr. 3.4.2.5.3). Wir haben deshalb auf einen Vergleich verzichtet.

3.4.2.5.1 Abgewickelte Vollstreckungsforderungen

Die Vollstreckungsforderungen können entweder durch vollständige Zahlung oder auf andere Weise (z. B. Niederschlagung) erledigt werden.

Den Anteil der erfolgreich erledigten eigenen Vollstreckungsforderungen an den gesamt erledigten eigenen Vollstreckungsforderungen stellen wir nachfolgend als Erfolgsquote in der Vollstreckung dar.

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

Aufteilung der abgewickelten Vollstreckungsforderungen auf verschiedene Erledigungsarten

Erledigungsart	2022	Prozent
erfolgreich abgewickelt	482	74,84
durch Fachamt zurückgenommen	64	9,94
niedergeschlagen/ausgebucht	98	15,22
abgewickelte Vollstreckungsforderungen gesamt	644	100,00

Die Vollstreckungsstelle des LWL erzielte im Jahr 2022 im interkommunalen Vergleich mit den kreisfreien Städten bei den erfolgreich abgewickelten Vollstreckungsforderungen einen hohen Wert.

Erfolgsquote Vollstreckung in Prozent



3.4.2.5.2 Bestehende Vollstreckungsforderungen

Im Vergleich mit den kreisfreien Städten liegen die bestehenden Vollstreckungsforderungen je Vollzeit-Stelle niedrig. Sie stellen aktuell keine wesentliche Belastung für die Beschäftigten der Vollstreckungsstelle des LWL dar. Auch die Gefahr einer Verjährung von Vollstreckungsforderungen ist zurzeit gering.



3.4.2.5.3 Neue Vollstreckungsforderungen

→ Feststellung

Eine Analyse der Belastung der Vollstreckungsstelle durch die neuen Vollstreckungsforderungen ist aufgrund fehlender Sollstellungen aus anderen Bereichen nicht möglich.

Der **LWL** kann die neuen Vollstreckungsforderungen zwar mit hohem Aufwand erheben. Jedoch können diese spätestens seit März 2022 nicht repräsentativ sein, da ab diesem Zeitpunkt durch das LWL-Inklusionsamt Arbeit für die Ausgleichsabgabe keine oder nur wenige Sollstellungen erfolgen. Auch aus dem Bereich Amt 50 - Eingliederungshilfe für Kinder, Jugendliche und junge Erwachsene fehlen seit einiger Zeit Sollstellungen. Erst durch eine überfällige Sollstellung ist jedoch für die Vollstreckungsstelle des LWL die Möglichkeit gegeben, zunächst zu mahnen und im Anschluss Vollstreckungsmaßnahmen zu ergreifen.

→ Empfehlung

Der LWL hat gem. § 28 Abs. 2 KomHVO NRW dafür Sorge zu tragen, dass die Forderungen aus allen Bereichen des LWL zeitnah zum Soll gestellt werden.

3.5 Anlage: Ergänzende Tabellen

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

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
Ordnungsgemäße Aufgabenerfüllung und Steuerung					
F1	Der LWL erfüllt weitgehend die Anforderungen des § 32 KomHVO NRW zu den Sicherheitsstandards und der internen Aufsicht in der Finanzbuchhaltung.	87	E1.1	Der LWL sollte die ergänzenden Regelungen in der Dienstanweisung zu § 32 KomHVO NRW (DA Fibu) für verbindlich erklären, gleichzeitig jedoch die Kenntnissgabe an den Landschaftsausschuss auf die DA Fibu beschränken.	88
			E1.2	In den ergänzenden Regelungen sollte der LWL auf Regelungen verzichten, die bereits in der DA Fibu enthalten sind, sondern nur darauf verweisen und diese nicht wiederholen.	88
			E1.3	Der LWL sollte die aktuelle Vorschrift zur Überfallprävention in Kassen und Zahlstellen und die dazugehörigen Regeln in das Sicherheitskonzept integrieren.	91
			E1.4	Die Regelung zu durchlaufenden bzw. fremden Finanzmitteln sollte um eine mögliche Kostenregelung ergänzt werden, die im Einzelfall zu prüfen und vorzunehmen ist.	91
			E1.5	Der LWL sollte die Regelungen zu Verwahrung und Verwaltung von Wertgegenständen sowie von Unterlagen nach § 59 KomHVO NRW an einer Stelle zusammenfassen.	92
F2	Die von uns untersuchten organisatorischen Regelungen in der Zahlungsabwicklung des LWL sind für einen ordnungsgemäßen Dienstbetrieb gut geeignet. Es bestehen nur wenige Handlungsmöglichkeiten.	93	E2.1	Das Setzen von Mahn- und Vollstreckungssperren im Finanzprogramm sollte nur durch das Referat Zahlungsverkehr und Forderungsmanagement erfolgen. Eine entsprechende schriftliche Regelung sollte verbindliche Höchstdauern enthalten.	94
			E2.2	Der LWL sollte die Regelungen zum Forderungsmanagement beim LWL – Vollstreckung – zu Mahnungen und Mahngebühren präzisieren.	95

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
			E2.3	Außerdem sollte der LWL die Regelungen zur Abnahme der Vermögensauskunft und zur Eintragung ins Schuldnerverzeichnis ergänzen.	95
			E2.4	Der LWL sollte die ergänzenden Regelungen zu § 7 DA Fibu bei den Zuständigkeiten anpassen.	96
			E2.5	Weiterhin sollte der LWL die „Regelungen Forderungsmanagement beim LWL – Stundung, Niederschlagung und Erlass“ um Teilzahlungsvereinbarung und Verzinsung ergänzen.	96
			E2.6	Der LWL sollte Zuständigkeiten und Verfahren im Zusammenhang mit der Aussetzung der Vollziehung schriftlich regeln.	96
			E2.7	Wir empfehlen dem LWL, die Quoten der vergangenen abgeschlossenen Insolvenzverfahren auszuwerten und auf dieser Grundlage eine Wertgrenze für das Tätigwerden nach der Ermittlung offener Forderungen festzulegen. In begründeten Einzelfällen sollte die Wertgrenze unterschritten werden können.	97
F3	Der LWL hat für die Zahlungsabwicklung und Vollstreckung ein übergeordnetes Ziel definiert. Daraus abgeleitete Teilziele und Zielwerte hat der LWL bisher nicht gebildet. Die Zielerreichung ist daher nicht messbar.	98	E3	Der LWL sollte für die Zahlungsabwicklung und Vollstreckung das Berichtswesen um Zielwerte ergänzen.	98
Wirtschaftlichkeit					
F4	Der Anteil an Rücklastschriften ist beim LWL vergleichsweise hoch.	103	E4	Der LWL sollte - soweit steuerbar - den hohen Anteil an Rücklastschriften reduzieren.	103
F5	Bei den ungeklärten Einzahlungen liegen beim LWL vielfach Verstöße der Fachämter gegen den Grundsatz vor, Forderungen unverzüglich zu erfassen.	103	E5	Um sowohl das LWL-Inklusionsamt Arbeit für die Ausgleichsabgabe als auch das Referat Zahlungsverkehr und Forderungsmanagement zu unterstützen, sollte der LWL prüfen, ob mit den Informationen der eingesetzten Software automatisiert Sollstellungen erzeugt werden können.	105
F6	Durch die fehlenden Sollstellungen für die von Arbeitgebern eingezahlten Beträge für die Ausgleichsabgabe entgehen der Ausgleichsabgabe von Mai 2022 bis Ende Oktober 2023 rund 1.632.000 Euro.	106	E6.1	Im LWL-Inklusionsamt Arbeit für die Ausgleichsabgabe sollten kurzfristig die teilweise seit März 2022 fehlenden Sollstellungen erzeugt werden, um wieder eine sachgerechte Zuordnung der Mittel der Ausgleichsabgabe zu erreichen.	106
			E6.2	Zukünftig sollte nach der ersten (erfolglosen) Erinnerung bezüglich der fehlenden Sollstellung bei der zweiten Erinnerung die jeweilige Amts- bzw. Fachdienstleitung mit eingeschaltet werden.	108

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
F7	Die Vollstreckungsstelle des LWL konnte die erforderlichen Daten für eine sachgerechte Prüfung im Verlauf der überörtlichen Prüfung nur mit erheblichem Aufwand aus dem zugrundeliegenden Programm auswerten. Die Vollstreckungsstelle des LWL erzielte 2022 einen hohen Wert bei den erfolgreich abgewickelten Vollstreckungsforderungen.	109	E7	Die Vollstreckungsstelle des LWL sollte durch geeignete Auswertungsmöglichkeiten in die Lage versetzt werden, zukünftig relevante Auswertungen vorzunehmen, um rechtzeitig auf Veränderungen reagieren zu können.	110
F8	Eine Analyse der Belastung der Vollstreckungsstelle durch die neuen Vollstreckungsforderungen ist aufgrund fehlender Sollstellungen aus anderen Bereichen nicht möglich.	114	E8	Der LWL hat gem. § 28 Abs. 2 KomHVO NRW dafür Sorge zu tragen, dass die Forderungen aus allen Bereichen des LWL zeitnah zum Soll gestellt werden.	114

4. Informationstechnik

4.1 Managementübersicht

Die wesentlichen Ergebnisse der überörtlichen Prüfung des Landschaftsverbandes Westfalen-Lippe (LWL) 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.

Informationstechnik

Bereits in der letzten überörtlichen Prüfung im Bereich der Informationstechnik konnte die gpaNRW dem Landschaftsverband Westfalen-Lippe (LWL) ein positives Ergebnis bescheinigen. Gleichzeitig identifizierten wir aber auch Risiken für die funktionierenden Strukturen und Abläufe. Diese begründeten sich vorwiegend in einer auffallend geringen Personalausstattung sowie in fehlenden konzeptionellen und organisatorischen Steuerungsgrundlagen.

Der LWL hat diese Aspekte zwischenzeitlich aufgegriffen und damit sein gutes Ergebnis weiter ausgebaut. So erreicht er in der aktuellen Prüfung ein starkes IT-Profil, in dem die IT-Kosten mit guten Sachständen in der Digitalisierung sowie einem hohen IT-Sicherheitsniveau korrelieren. Trotz geringerer Kosten gegenüber dem Landschaftsverband Rheinland (LVR) erreicht der LWL in nahezu allen Bereichen einen mindestens gleichwertigen Sachstand. Dennoch gibt es auch aktuell Ansätze, das gute Ergebnis perspektivisch noch weiter auszubauen.

Die Steuerungsstrukturen, die der LWL für die digitale Transformation seiner Verwaltung sowie für die operative IT geschaffen hat, bieten eine sehr gute Grundlage. Sie ermöglichen es ihm, fachbezogene Anforderungen systematisch zu koordinieren. Die vorhandenen strategischen Vorgaben bieten dazu eine hinreichende Orientierung. Im Hinblick auf die operative IT könnte der LWL die Strategie inhaltlich noch ergänzen. Sowohl die IT- als auch die Digitalisierungsstrategie könnten vor allem aber verwaltungsintern noch besser bekannt gemacht werden. Nur wenn diese allen präsent sind, können sie Einzug in das alltägliche Verwaltungshandeln finden.

Der LWL stattet einen Arbeitsplatz innerhalb seiner Kernverwaltung durchschnittlich für 6.947 Euro mit IT aus. Dies sind 2.342 Euro weniger als beim LVR. Auch wenn der LWL seit der letzten Prüfung neue Personalressourcen aufgebaut hat, sind es noch immer deutlich weniger als beim LVR. Die geringeren Personalressourcen begründen im Wesentlichen auch die geringeren Gesamtkosten.

Umso positiver ist für den LWL der erreichte Digitalisierungsstand zu bewerten. Hier erfüllt er nicht nur alle geprüften rechtlichen Anforderungen, sondern ist auch darüber hinaus auf einem sehr guten Weg. Hervorzuheben ist, dass der LWL bei der Realisierung von digitalen Leistungsangeboten für seine Bürgerinnen und Bürger immer auch die Digitalisierung der nachgelagerten, also internen Prozesse im Blick hat. Dies ist auch deshalb von großer Bedeutung, da der

demografische Wandel die Handlungsfähigkeit seiner Verwaltung gefährdet. So verliert auch der LWL in den nächsten zwölf Jahren mehr als ein Viertel seiner Belegschaft, ohne es durch nachrückende Jahrgänge kompensieren zu können. Die digitale Transformation kann ein Mittel sein, fehlendes Personal zumindest in Teilen zu kompensieren und den LWL als Arbeitgeber noch attraktiver zu machen.

Ein Nachteil ist allerdings, dass der LWL bei der Optimierung und Digitalisierung interner Prozesse nicht auf ein systematisches Prozessmanagement zurückgreifen kann. Daher sollte er dem Aufbau eines solchen eine hohe Priorität einräumen. Dazu zählen zunächst einige strategische Vorgaben und hinreichende Personalressourcen mit entsprechender Methodenkompetenz. Zudem schöpft der LWL das Potenzial, das mit einer engeren Zusammenarbeit mit dem LVR einhergehen könnte, noch nicht aus.

Im Hinblick auf den Stand der Digitalisierung gibt es nur geringe Unterschiede zum LVR. Während der LWL mit der Umsetzung des Onlinezugangsgesetzes dem LVR etwas voraus ist, kommt der elektronische Rechnungsworkflow des LVR dem Sollprozess der gpaNRW etwas näher. Gleichwohl ist auch der Prozess des LWL gut organisiert und technisch unterstützt. Der LWL könnte hier weiter optimieren, indem er die sachliche und rechnerische Kontrolle möglichst weit an den Anfang des Prozesses legt. Dies geht im Idealfall mit einer Einbindung des Bestellprozesses in den Workflow einher.

Sehr positiv sind auch die Rahmenbedingungen der örtlichen Rechnungsprüfung, um über IT-Prüfungen und -Beratungen zu einer sicheren, sachgerechten und wirtschaftlichen IT beizutragen. Hier deckt das Rechnungsprüfungsamt (LWL-RPA) inhaltlich ein breites Spektrum ab. Darüber hinaus bietet es ein gutes Beispiel dafür, wie Prüfhandlungen durch gezielte IT-Unterstützung in Form von Massendatenanalysen effizienter durchgeführt werden können.

4.2 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. Nicht in den Fokus fallen die verbandseigenen Kliniken, Jugendheime sowie weitere externe Kunden. Die IT-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 insbesondere auch den Stand der Digitalisierung. Gegenstand ist die digitale Transformation in der Verwaltung und nicht die Digitalisierung der Lebensbereiche außerhalb der Verwaltung.

Die IT-Prüfung der gpaNRW verfolgt die Ziele,

- durch vergleichende Darstellungen zur Standardisierung von IT-Leistungen beizutragen,
- eine zielgerichtete digitale Transformation zu unterstützen, um die Handlungsfähigkeit der Verwaltung aufrecht zu erhalten und deren Effizienz zu steigern,

- 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. Im Verlauf der Prüfung haben wir bereits Sachstände und Zwischenerkenntnisse mit der Verwaltung kommuniziert. Der vorliegende Prüfungsbericht greift nun wesentliche Inhaltspunkte abschließend auf und wertet diese im Vergleich bei der Landschaftsverbände.

4.3 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 Landschaftsverbände 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 **IT-Profil** ab. Es soll ein repräsentatives Bild der Verwaltungs-IT widerspiegeln und auf dieser Basis eine interkommunale Standortbestimmung ermöglichen.

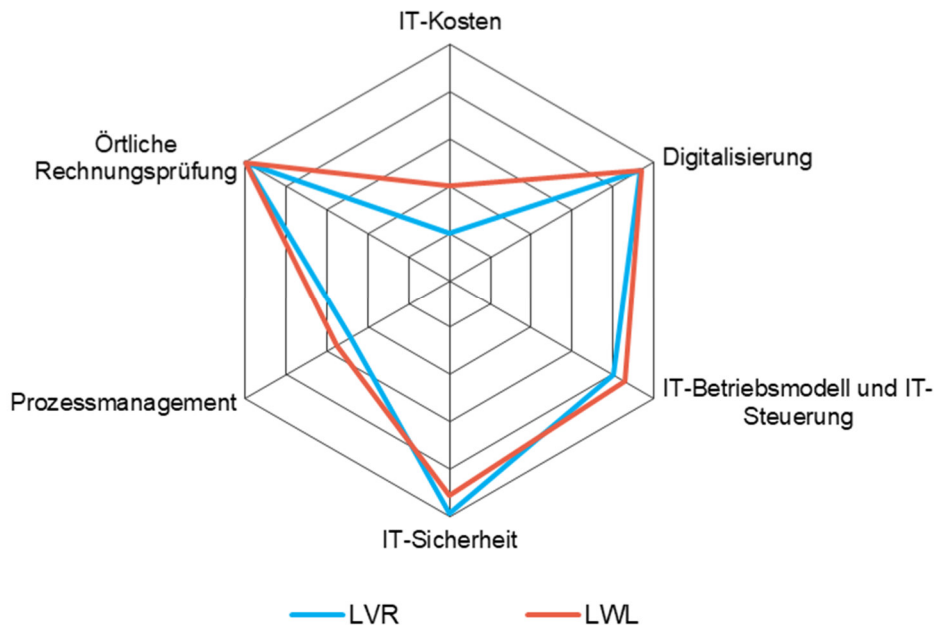
Im IT-Profil bewertet die gpaNRW folgende Aspekte:

- **IT-Betriebsmodell und -Steuerung:** Inwieweit sind die IT-Leistungen und -Kosten das Ergebnis eines zielgerichteten Steuerungsprozesses?
- **IT-Kosten:** Wie hoch ist der Ressourceneinsatz für die IT-Leistungen in der Kernverwaltung?
- **Digitalisierung:** Wie weit ist die digitale Transformation in der Verwaltung vorangeschritten?
- **Prozessmanagement:** Was leistet die Verwaltung im Hinblick auf Prozessanalysen?
- **IT-Sicherheit:** Wie hoch ist der IT-Sicherheitsstandard?
- **Örtliche Rechnungsprüfung:** Inwieweit ist die örtliche Rechnungsprüfung in der Lage, die IT der Verwaltung zu unterstützen und selbst unterstützend zu nutzen?

Um die Ergebnisse grafisch abbilden zu können, bewerten wir die einzelnen Aspekte mittels eines eigenen Punktesystems. Das folgende Netzdiagramm zeigt das resultierende IT-Profil des **LWL** im Vergleich zum LVR. Innenliegende Werte bedeuten eine schwache Ausprägung bzw. hohe Kosten, außenliegende Werte eine starke Ausprägung bzw. niedrige Kosten.

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



- Das IT-Profil des LWL ist insgesamt gut ausgeprägt. In der IT-Steuerung und besonders in der Ausgestaltung eines systematischen Prozessmanagements liegen Ansätze, den guten Stand noch zu optimieren. Dazu ergibt sich ein hohes, aber korrespondierendes Kostenniveau. Trotz geringerer Kosten gegenüber dem LVR, erreicht der LWL in nahezu allen Bereichen einen vergleichbaren Sachstand.

Nachfolgend erläutert die gpaNRW ihre detaillierten Erkenntnisse zu den oben aufgeführten Aspekten sowie etwaige Ansatzpunkte, um das IT-Profil zu optimieren.

4.3.1 IT-Betriebsmodell und -Steuerung

Als IT-Betriebsmodell bezeichnet die gpaNRW den organisatorischen und vertragsrechtlichen Rahmen, in dem die Landschaftsverbände IT-Leistungen für ihre Verwaltung bereitstellen. Die

Wahl des IT-Betriebsmodells ist die wichtigste strategische Festlegung einer Verwaltung im Hinblick auf die IT. Damit entscheidet der Landschaftsverband darüber, wie flexibel er auf Anforderungen und Entwicklungen reagieren kann, welche Qualität IT-Leistungen haben, inwieweit diese den eigenen Ansprüchen gerecht werden können und mithin wie hoch die IT-Kosten letztendlich ausfallen.

Die IT-Steuerung hat die Aufgabe, die Möglichkeiten des IT-Betriebsmodells unter der Berücksichtigung strategischer Vorgaben und technischer Möglichkeiten bestmöglich auszuschöpfen.

→ **Feststellung**

Das IT-Betriebsmodell des Landschaftsverbandes Westfalen-Lippe (LWL) bietet ihm größtmögliche strategische Gestaltungsspielräume. Auch die Rahmenbedingungen für eine effektive IT-Steuerung haben sich seit der letzten Prüfung deutlich verbessert und bieten mittlerweile eine gute Grundlage. Die IT-Strategie ist in Inhalt und Form noch ausbaufähig, ebenso wie die Verfügbarkeit steuerungsrelevanter Informationen.

Ein Landschaftsverband 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 Landschaftsverband sollte eine verbindliche IT-Strategie besitzen, die allen Beteiligten bekannt ist.*
- *Die Verantwortung für die Steuerung der IT sollte eindeutig geregelt und die Funktion eng an die Verwaltungsführung angebunden sein.*
- *Der IT-Steuerung sollten alle erforderlichen Informationen über Ausstattung, Kosten, IT-Sicherheitsrisiken und IT-Projektstände zur Verfügung stehen.*
- *Die IT-Leistungen sollten an den eigenen Anforderungen ausgerichtet werden können.*
- *Es sollten konkrete Vorgaben an die Ersteller und Erstellerinnen sowie Nutzerinnen und Nutzer von IT-Leistungen existieren. Die IT-Steuerung sollte systematisch überprüfen, dass diese eingehalten werden.*

Das IT-Betriebsmodell des **LWL** hat sich seit der letzten überörtlichen Prüfung nicht wesentlich verändert. Er betreibt seine IT weiterhin in eigener Verantwortung und ohne Anbindung an ein kommunales Rechenzentrum. In begrenztem Umfang greift er für Beratungen und den technischen Support auf externe Dienstleister zurück. Seit 2022 kooperiert er mit dem IT-Dienstleister der Stadt Münster, um dessen Infrastruktur im Rechenzentrum mitnutzen zu können.

Innerhalb dieses Betriebsmodells kann der LWL jederzeit frei entscheiden, welche Leistungen er wo abnimmt oder selbst erbringt. Dadurch besitzt er eine äußerst große Flexibilität, um IT-Leistungen bedarfsgerecht bereitzustellen bzw. zu beziehen. Gleichzeitig ist der LWL in der Lage, seine IT-Kosten durch Veränderungen im Produkt- bzw. Leistungsportfolio unmittelbar zu beeinflussen.

Bereits seit 2006 ist die LWL.IT Service Abteilung (LWL.IT) der zentrale IT-Dienstleister für alle Fachbereiche, Abteilungen und Einrichtungen des LWL. Sie ist aufbauorganisatorisch in das Dezernat der Ersten Landesrätin und Kämmerin eingegliedert.

Zur Steuerungsunterstützung hat der LWL nach der letzten Prüfung die Empfehlung der gpaNRW aufgegriffen und außerhalb der LWL.IT eine zentrale Instanz geschaffen. So ist die Stabstelle Digitalisierung im selben Dezernat unter anderem zuständig für eine übergreifende IT-Steuerung (IT-Governance). Sie soll gewährleisten, dass IT- und Digitalisierungsvorhaben zielgerichtet umgesetzt werden. Insofern ist die Verantwortung für die Steuerung der IT eindeutig geregelt und die Funktion eng an die Verwaltungsführung angebunden.

Die IT-Steuerung orientiert sich an strategischen Vorgaben, die schriftlich fixiert und politisch legitimiert sind. Sie resultieren in erster Linie aus politischen Beschlüssen, die zuletzt 2021 durch die „Digitalisierung 2.0 beim LWL“ aktualisiert bzw. ergänzt worden sind. Dabei handelt es sich im Kern um eine Umsetzungsstrategie zur Gestaltung des digitalen Wandels beim LWL, also eine Digitalisierungsstrategie. Sie bildet aber zugleich den Rahmen um den gesamten IT-Betrieb. So enthält sie auch wichtige Orientierungspunkte, die bei anderen Verwaltungen häufig in eine separate IT-Strategie eingebunden sind. Dazu zählen unter anderem der Aufbau und Ablauf von Steuerungsprozessen sowie zugehörige Rollen und Verantwortlichkeiten.

Darüber hinaus hat der LWL 2022 einen IT-Strategieprozess „LWL.IT Strategie 2023 – 2027“ unter externer Begleitung durchgeführt. Daraus resultieren umfangreiche Vorschläge, wie sich die LWL.IT organisatorisch, personell und prozessual aufstellen sollte, um den weiterhin steigenden Anforderungen perspektivisch gerecht werden zu können. Zielvorgaben, beispielsweise für die IT-Ausstattung in der Verwaltung, sind allerdings nicht enthalten.

Insofern hat der LWL IT-strategische Aspekte zumindest zu großen Teilen in unterschiedlichen Papieren aufgegriffen. Es fehlt allerdings an einer verbindlichen Form. Zudem ist nicht gewährleistet, dass alle strategischen Vorgaben in der gesamten Belegschaft bekannt sind, um letztendlich auch gelebt werden zu können.

→ **Empfehlung**

Der LWL sollte seine strategischen Vorgaben um ausstattungsrelevante Zielvorgaben ergänzen und in eine formale Strategie einfließen lassen. Diese sollte durch die Verwaltungsführung legitimiert und allen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern zugänglich gemacht werden.

Infolge der organisatorischen und strategischen Weiterentwicklung hat die LWL.IT auch ein neues Rollenverständnis erfahren. So ist sie Auftragnehmerin und zugleich Fachberaterin für den gesamten LWL. Die Schnittstelle zu den einzelnen Fachdezernaten bilden sogenannte Digitalmanager und Digitalmanagerinnen, die in enger Abstimmung mit der LWL-Stabstelle Digitalisierung „vor Ort“ agieren. Das bedeutet, dass sie dabei in der Rolle des Auftraggebers agieren und alle erforderlichen Abstimmungen und Entscheidungen im jeweiligen Fachdezernat herbeiführen. Somit hat der LWL ein Auftraggeber-Auftragnehmer-Verhältnis mit klaren Zuständigkeiten installiert.

Alle zur IT-Steuerung relevanten Informationen können durch die LWL.IT und die Stabstelle Digitalisierung mit verhältnismäßigem Aufwand bereitgestellt und ausgewertet werden. Allerdings sind dazu Abfragen aus mehreren Systemen erforderlich, auf die unterschiedliche Akteure Zugriff haben. Für ein systematisches IT-Controlling ist dies nicht optimal. Ein zentrales Informationssystem könnte sowohl auf Seiten der LWL.IT als auch in der Stabstelle Digitalisierung zu einer höheren Transparenz beitragen. Zudem hat der LWL wenig steuerungsrelevante Kennzahlen definiert, die für ein laufendes IT-Controlling herangezogen werden können.

→ **Empfehlung**

Der LWL sollte prüfen, inwiefern alle steuerungsrelevanten Informationen für ein IT-Controlling an zentraler Stelle noch einfacher ausgewertet werden können. Darüber hinaus sollte er Kennzahlen definieren, die ihn beim IT-Controlling unterstützen.

Über Dienstanweisungen und gezielte Anwenderschulungen gewährleistet der LWL, dass auch die Nutzerinnen und Nutzer von IT-Leistungen eine klare Orientierung zum Umgang mit IT erhalten.

Der LWL setzt zudem auf Homogenität in der Hardwareausstattung sowie einheitliche Standards, um einer wirtschaftlichen IT-Bereitstellung Rechnung zu tragen. So gleicht die IT-Steuerung neue Anforderungen der Fachebene zunächst mit vorhandenen Lösungen aus dem Servicekatalog der LWL.IT ab. Die Erweiterung des Servicekataloges erfolgt im Rahmen der Einführung und Inbetriebnahme neuer IT-Lösungen.

4.3.2 IT-Kosten

Die gpaNRW erhebt die Kosten für die IT-Leistungen, die die Kernverwaltung in Anspruch nimmt. Dabei geht es nicht nur um die Kosten in der zentralen IT-Organisationseinheit, sondern auch um solche, die gegebenenfalls dezentral in Fachämtern etc. anfallen. Auch IT-Leistungen, die durch Externe erbracht werden, werden hier berücksichtigt.

- Die IT-Kosten des LWL liegen auf einem deutlich niedrigeren Niveau als die des LVR. In diesem Zusammenhang setzt der LWL insbesondere weniger Personalressourcen ein. Inwiefern die Personalausstattung angemessen ist, kann die gpaNRW nicht abschließend bewerten.
- Beide Landschaftsverbände verfolgen unterschiedliche Ausstattungsstrategien, die zumindest bei den Sachkosten zu keinen erkennbaren Unterschieden führen. Auch darüber hinaus sind für den LWL in den geprüften Kostenaspekten keine Einsparpotenziale ersichtlich, ohne die Qualität der bereitgestellten Leistungen zu beeinträchtigen.

Die IT-Kosten eines Landschaftsverbandes 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 **LWL** sind die Kosten im Verhältnis zu den Arbeitsplätzen der Kernverwaltung, die mit IT auszustatten sind. Sie sind die Basis für einen interkommunalen Vergleich und der Maßstab für den notwendigen Ressourceneinsatz.

IT-Kosten je Arbeitsplatz mit IT-Ausstattung in Euro 2022



Die IT-Kosten des LWL sind deutlich geringer als beim LVR. Dabei sind die IT-Kosten je Arbeitsplatz mit IT-Ausstattung des LWL im Vergleich zum Jahr 2016 um rund 89 Prozent gestiegen. Auch der LVR hat mit gut 41 Prozent eine erhebliche Kostensteigerung zu verzeichnen. Die Gründe für die gestiegenen Kosten liegen vorrangig im Ausbau des mobilen Arbeitens infolge der Corona-Pandemie, in der voranschreitenden digitalen Transformation, in der Verfahrensumstellung im Kontext des neuen Bundesteilhabegesetzes (BTHG) sowie dem Datenbankwechsel des Finanzsystems. Wenngleich der LWL anteilig mehr in seine IT investiert hat, ergibt sich eine ähnliche Ergebnistendenz wie in der letzten Prüfung.

Die IT-Kosten des LWL setzen sich im Vergleich zum LVR wie folgt zusammen:

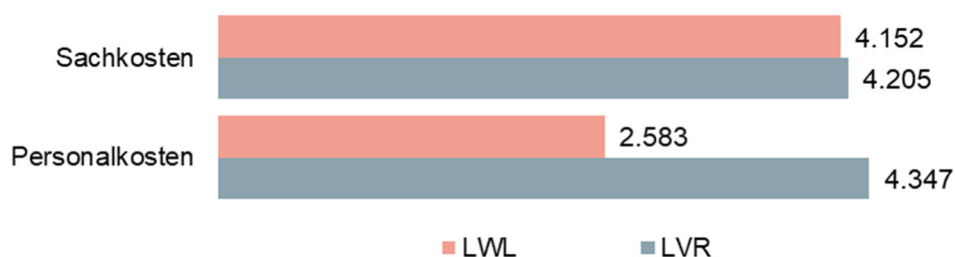
IT-Kostenbestandteile in Prozent 2022

	Personalkosten	Sachkosten	Gemeinkosten
LWL	35,99	57,85	6,16
LVR	46,80	45,26	7,94

Die IT-Kosten des LWL resultieren überwiegend aus Sachkosten. Damit unterscheidet sich seine Kostenstruktur wesentlich von der des LVR, da hier die Personalkosten ein stärkeres Gewicht haben. Im Vergleich zum Jahr 2016 ist dieser Unterschied noch größer geworden. Dies ist ein Indiz dafür, dass entweder die zugrundeliegenden Sachkosten höher oder die Personalkosten niedriger sind als beim LVR.

Da die Gemeinkosten für das Gesamtergebnis angesichts ihres geringen Anteils eine untergeordnete Rolle spielen, legen wir den Fokus auf die Sach- und Personalkosten. Die entsprechenden Kosten des LWL stellen sich in Bezug auf einen Arbeitsplatz mit IT-Ausstattung im Vergleich zum LVR wie folgt dar:

IT-Sach- und Personalkosten je Arbeitsplatz mit IT-Ausstattung in Euro 2022

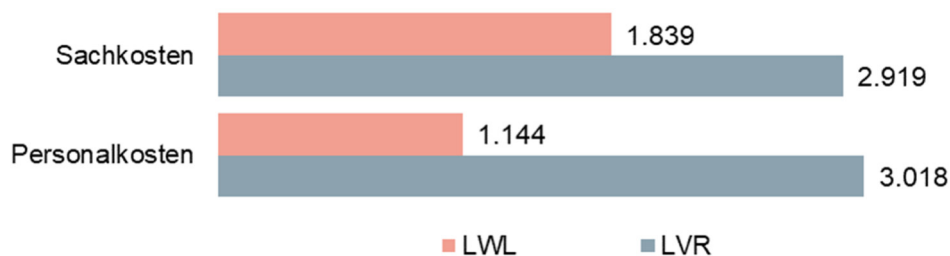


Während die Höhe der Sachkosten in Bezug auf einen Arbeitsplatz mit IT-Ausstattung beider Landschaftsverbände annähernd identisch ist, fallen die Personalkosten des LWL deutlich geringer aus. Insofern sind die Ursachen für die wesentlich geringeren Gesamtkosten des LWL vorwiegend in den Personalkosten zu suchen.

Um besser einschätzen zu können, inwiefern die dargestellten Kennzahlenausprägungen die tatsächlichen Gegebenheiten widerspiegeln, ist es erforderlich, die Anzahl der eingesetzten IT-Endgeräte einzubeziehen. Denn die Anzahl der IT-Endgeräte geht über die Anzahl der mit IT auszustattenden Arbeitsplätze hinaus. Dies schließt beispielsweise auch zusätzliche Geräte für mobiles Arbeiten sowie Präsentations- und Schulungsgeräte mit ein. Eine hohe Anzahl von IT-Endgeräten kann ein Merkmal für eine hohe Ausstattungsqualität sein. Zudem kann sie notwendig sein, um zusätzliche Bedarfe zu decken. Sie kann aber auch ein Hinweis auf einen unverhältnismäßig hohen Ressourceneinsatz sein.

Die Sach- und Personalkosten des LWL stellen sich in Bezug auf ein IT-Endgerät im Vergleich zum LVR wie folgt dar:

IT-Sach- und Personalkosten je IT-Endgerät in Euro 2022



Auch dieser Vergleich bestätigt die wesentlich geringeren Personalkosten des LWL. Dass hier im Unterschied zum Arbeitsplatzbezug auch die Sachkosten des LWL geringer ausfallen, ist in einer höheren Verteilmenge bei der Kennzahlenberechnung begründet. Denn der LWL stattet einen Arbeitsplatz rechnerisch mit 2,26 IT-Endgeräten aus. Beim LVR entfallen auf einen Arbeitsplatz mit IT-Ausstattung hingegen nur 1,44 IT-Endgeräte.

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 höheren Ausstattungsmengen, wie bei den IT-Endgeräten des LWL, tendenziell niedriger aus (Fixkostendegression).

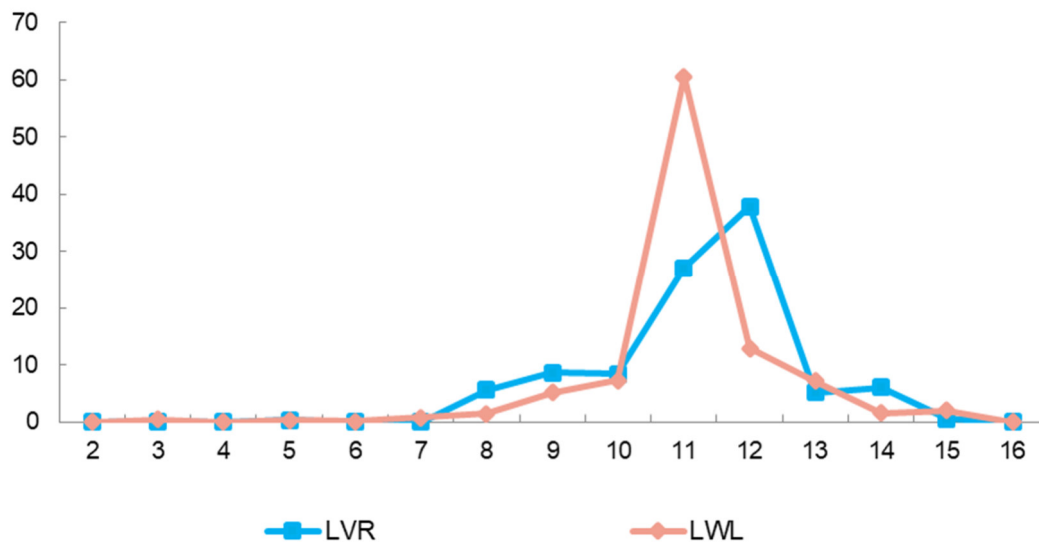
Nur knapp 14 Prozent der zusätzlich eingesetzten IT-Endgeräte des LWL sind auf Schulungs- und Präsentationsgeräte, Testgeräte, öffentliche Terminals oder Geräte für politische Vertreter zurückzuführen. Der mit 86 Prozent gewichtigere Anteil entfällt beim LWL auf Doppelausstattungen für mobiles Arbeiten (Homeoffice etc.) sowie Tablets für Besprechungen. Im Homeoffice setzt der LWL hauptsächlich auf sogenannte Thin- oder Zero-Clients, bei dem alle erforderlichen Dienste bzw. Anwendungen von einem zentralen Server (Virtualisierung) abgerufen werden. Diese Geräte sind erfahrungsgemäß günstiger als ein vollwertiger PC oder Laptop. Zudem können infolge der Virtualisierung und mithin Zentralisierung Supportkosten reduziert werden.

Der LVR setzt in diesem Zusammenhang hingegen verstärkt auf Laptops, die gleichzeitig sowohl in der Verwaltung als auch im Homeoffice einsetzbar sind. Aus dieser Strategie resultieren insgesamt weniger Endgeräte.

Ob die unterschiedlich ausfallenden Personalkosten angemessen sind, hängt von der Anzahl an Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern sowie deren Vergütung bzw. Besoldung ab.

Nachstehend vergleicht die gpaNRW die IT-Entgelt- und Besoldungsstruktur des LWL mit der des LVR. Zur vereinfachten Darstellung haben wir die in der Wertigkeit vergleichbaren Entgelt- und Besoldungsgruppen jeweils zusammengefasst. Damit dient der Vergleich lediglich als Indikator.

Aggregiertes Besoldungs- und Entgeltniveau in Prozent 2022



Auf der horizontalen Achse stehen die aggregierten Entgelt- und Besoldungsgruppen, auf der vertikalen Achse die Prozentangaben.

Der LWL setzt anteilig etwas weniger Personal in den niedrigeren Besoldungs- und Entgeltgruppen 8 und 9 ein. Dies ist insbesondere auf die Auslagerung des First-Level-Supports an einen externen Dienstleister zurückzuführen. Darüber hinaus liegt der Schwerpunkt in der Besoldungs- und Vergütungsstruktur des LWL im Bereich E/A 11. Beim LVR liegt dieser mit E/A 12 etwas höher. Insgesamt hat der LWL damit ein etwas niedrigeres Besoldungs- und Vergütungsniveau als der LVR. Daraus leitet die gpaNRW aber keine Kritik ab. Denn letztendlich ist die Bewertung der Stellen von deren Aufgabenzuschnitt abhängig, den wir nicht in die Prüfung einbezogen haben. Wenngleich ein niedrigeres Besoldungs- und Vergütungsniveau auch geringere Personalkosten begründet, spielt es in der dargestellten Ausprägung für den Vergleich beider Landschaftsverbände nur eine untergeordnete Rolle.

Auffälliger ist die quantitative Personalausstattung. So entfallen beim LWL auf eine IT-Vollzeit-Stelle rechnerisch gut 32 Arbeitsplätze mit IT-Ausstattung. Beim LVR fällt die Quote mit knapp 20 Arbeitsplätzen mit IT-Ausstattung je IT-Vollzeit-Stelle deutlich geringer aus. Somit steht dem

LWL, bezogen auf die auszustattenden Arbeitsplätze, wesentlich weniger Personal zur Verfügung als dem LVR.

Im Verhältnis zu den eingesetzten IT-Endgeräten fällt der Unterschied noch deutlicher aus. Während beim LWL auf eine IT-Vollzeit-Stelle rund 73 IT-Endgeräte entfallen, sind es beim LVR lediglich knapp 29. Diese Quoten bestätigen den ersten Eindruck, sollen aber die Bewertung nicht verschärfen. Denn auch hierbei wirkt sich die deutlich höhere Anzahl an IT-Endgeräten des LWL rechnerisch begünstigend aus. Analog zu den Kosten, steigt auch der Personalbedarf nicht proportional mit jedem zusätzlichen IT-Endgerät. Vielmehr bindet schon die Bereitstellung der erforderlichen Grundinfrastruktur sowie die IT-Steuerung erhebliche Personalressourcen.

Bei der Bewertung dieser Quoten ist zudem zu beachten, dass der LWL im Unterschied zum LVR seinen First-Level-Support an einen externen Dienstleister ausgelagert hat. Dies hat zur Folge, dass hierfür keine Stellenanteile eingeflossen sind, da die hierfür entstehenden Kosten als Sachkosten gebucht werden. Dabei handelt es sich um rund neun Vollzeit-Stellen. Auch unter fiktiver Hinzurechnung dieser Stellenanteile ergibt sich allerdings keine andere Ergebnistendenz.

Ein Vergleich der eingesetzten Personalressourcen innerhalb der Organisationseinheiten LWL.IT und der LVR-InfoKomm als Leistungserstellerin ist aufgrund der unterschiedlichen Organisationsform und Strukturen nicht aussagekräftig. Außerhalb dieser Einheiten sind beim LWL in der Stabstelle Digitalisierung sowie in den Fachdezernaten insgesamt 19,80 Vollzeitstellen vorrangig mit Koordinierungs- und Steuerungsaufgaben betraut. Beim LVR binden diese Aufgaben mit 44,46 Vollzeit-Stellen mehr als doppelt so viele Personalressourcen. Damit fällt auch der Steuerungsaufwand des LWL deutlich geringer aus.

Die zugrundeliegenden Steuerungsstrukturen bewertet die gpaNRW unter dem Aspekt der IT-Steuerung sowie nachstehend im Kontext der Digitalisierung.

4.3.3 Digitalisierung

Die Digitalisierung bedeutet die Neugestaltung der Verwaltung vor dem Hintergrund der veränderten technischen Möglichkeiten und der knapper werdenden personellen Ressourcen. Sie bietet die Chance, öffentliche Ressourcen effizienter und zielgenauer einzusetzen.

Der Gesetzgeber hat wichtige Schritte hin zur digitalen Verwaltung entwickelt. Sie münden im **E-Government-Gesetz Nordrhein-Westfalen** (EGovG NRW) und dem **Gesetz zur Verbesserung des Onlinezugangs zu Verwaltungsleistungen** (Onlinezugangsgesetz - OZG) sowie weiteren flankierenden Vorschriften.

Ziel des EGovG NRW ist es, rechtliche Hindernisse abzubauen, um so die elektronische Kommunikation mit der Verwaltung zu erleichtern. Es soll einen einheitlichen Rechtsrahmen für eine **medienbruchfreie elektronische Kommunikation** zwischen Verwaltung und Bürgern schaffen. Das OZG verfolgt das Ziel, das Onlineangebot an Verwaltungsleistungen zu verbessern und zu erweitern. So müssen auf Bundes-, Länder- und kommunaler Ebene insgesamt 575 definierte Verwaltungsleistungen auch elektronisch über Verwaltungsportale angeboten werden.

Damit fordert der Gesetzgeber zunächst vorrangig die Digitalisierung des Angebotes, also die Kommunikation nach außen, mit den Bürgern. Aus Sicht der Verwaltungen ist es allerdings mindestens ebenso wichtig, die digitalen Services auch **intern sicherzustellen**. Nur so kann sie die Potenziale der Digitalisierung ausschöpfen und zum eigenen Vorteil nutzen. Medienbrüche, also die Wechsel vom digitalen Format in ein analoges und umgekehrt, stehen effizienten Arbeitsabläufen entgegen.

Zudem macht es Verwaltungen flexibler, wenn sie Leistungen ebenso unabhängig von Ort und Zeit erstellen können, wie die Bürger sie in Anspruch nehmen. Wie wichtig diese Flexibilität sein kann, machte zuletzt die Corona-Pandemie deutlich. Engpass waren dabei weniger die mobilen Arbeitsplätze, sondern die dahinterliegenden Strukturen, wie beispielsweise **elektronische Akten und Dokumentenmanagementsysteme (DMS)**.

Auch weiterhin haben Beschäftigte, Bürger und Unternehmen höhere Erwartungen an die Verwaltungen 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 zu 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 und spezielle Fachkenntnisse durch Archivierungs- und Dokumentenmanagementsysteme erhalten und schneller verfügbar gemacht werden sowie
- digitale Arbeitsangebote die Behörde als Arbeitgeber noch attraktiver machen.

4.3.3.1 Demografische Ausgangslage

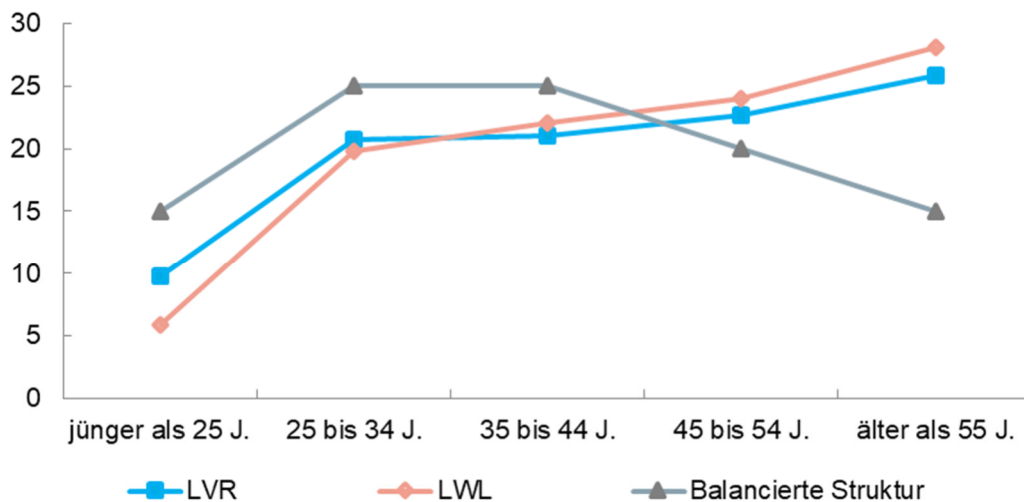
Das Fraunhofer-Institut für Arbeitswirtschaft und Organisation (Fraunhofer IAO)¹⁶ empfiehlt eine balancierte Altersstruktur innerhalb einer Verwaltung, um eine langfristige Handlungsfähigkeit gewährleisten zu können. Eine ausgewogene Struktur liegt dann vor, wenn alle Altersgruppen

¹⁶ Hartmut Buck, Bernd Dworschak und Alexander Schletz: Analyse der betrieblichen Altersstruktur. Fraunhofer IAO (Hrsg.), 2005 (abgerufen am 23. Mai 2018) http://www.ruhr-uni-bochum.de/imperia/md/content/zda/infopool/alterstrukturanalyse_iao_1_.pdf

ungefähr gleich stark vertreten sind. Jede Altersgruppe kann so theoretisch durch die jeweils nachfolgende Gruppe ersetzt werden, sofern kontinuierlich Nachwuchskräfte eingestellt werden. Die gpaNRW knüpft daran an und stellt die Altersstruktur des Landschaftsverbandes Westfalen-Lippe der balancierten Altersstruktur sowie der durchschnittlichen Altersstruktur des Landschaftsverbandes Rheinland gegenüber.

Je alterszentrierter eine Personalstruktur ist und je eher klassische Personalmaßnahmen ihre Wirkung verfehlen, desto stärker sollten die Möglichkeiten der Digitalisierung in den Fokus der Entscheidungsträger rücken.

Altersgruppenverteilung in der Kernverwaltung in Prozent 2022



- Im Hinblick auf die Aufrechterhaltung der Handlungsfähigkeit der Verwaltung ist die Altersstruktur des LWL kritisch. Denn sie ist stark alterszentriert und liegt damit deutlich über der balancierten Altersstruktur. So wird der LWL innerhalb der nächsten zehn bis zwölf Jahre mehr als ein Viertel seiner Belegschaft verlieren, ohne dies durch nachrückende Jahrgänge kompensieren zu können. Dies gibt dem LWL einen zusätzlichen Anlass, die Digitalisierung innerhalb der Verwaltung mit Priorität voranzutreiben.

4.3.3.2 Stand der Digitalisierung

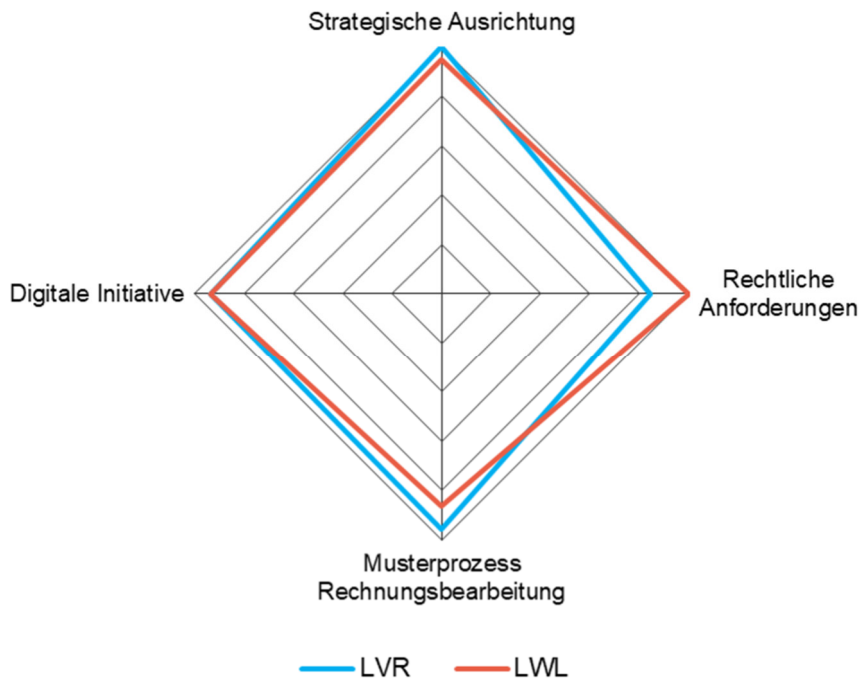
Die gpaNRW bemisst den Stand der Digitalisierung der Verwaltung anhand ausgewählter Aspekte in vier Themenfeldern:

- Strategische Ausrichtung: Inwiefern wird die digitale Transformation der Verwaltung gesteuert?
- Rechtliche Anforderungen: Inwieweit erfüllt die Verwaltung die rechtlichen Anforderungen des EGovG NRW und OZG?
- Musterprozess Rechnungsbearbeitung: Inwieweit wird der Prozess der Rechnungsbearbeitung durch IT unterstützt?

- Digitale Initiative: Was leistet die Verwaltung über die rechtlichen Verpflichtungen hinaus?

Das nachstehende Netzdiagramm zeigt den Digitalisierungsstand des **LWL** in den vorgenannten Themenfeldern. Die Lesart ist ebenso wie beim IT-Profil dargestellt.

Stand der Digitalisierung 2023



- Die digitale Transformation der Verwaltung des LWL ist auf einem sehr guten Stand. Vorrangig die Optimierungsansätze im Workflow zur Rechnungsbearbeitung verhindern ein noch besseres Ergebnis. Hier ist der LVR bereits etwas weiter, wobei der LWL dafür etwas größere Fortschritte bei den rechtlichen Anforderungen vorweisen kann. Über alle geprüften Aspekte hinweg besteht aber kein gravierender Unterschied zwischen beiden Verbänden.

Nachfolgend erläutert die gpaNRW ihre Erkenntnisse zu den einzelnen Aspekten im Detail.

4.3.3.2.1 Strategische Ausrichtung

Die Digitalisierung ist eine interdisziplinäre Aufgabe. Sie kann nur erfolgreich sein, wenn Verantwortlichkeiten klar geregelt und in der organisatorischen Struktur der Verwaltung verankert sind. Die gpaNRW prüft, inwiefern die Verwaltung ihre digitale Transformation steuert.

→ Feststellung

Die digitale Transformation des LWL fußt auf einem sehr guten Steuerungsprozess sowie ausführlichen Strategievorgaben, die in vorbildlicher Weise politisch legitimiert sind. Lediglich die Form dieser Vorgaben ist nicht gut geeignet, um sie der gesamten Belegschaft adäquat zugänglich zu machen.

Um eine gute Grundlage für eine zielgerichtete Digitalisierung zu haben, sollte ein Landschaftsverband nachstehende Anforderungen erfüllen:

- *Ein Landschaftsverband sollte die Verantwortung für die digitale Transformation regeln und die dahinterstehende Funktion mit hinreichenden Weisungsrechten ausstatten.*
- *Ein Landschaftsverband sollte eine verbindliche und allen Beteiligten bekannte Strategie zur digitalen Transformation haben und diese kontinuierlich fortschreiben.*
- *Ein Landschaftsverband sollte eine verbindliche „Roadmap“ zur digitalen Transformation der Verwaltung besitzen. Darin ist festzulegen, welche Projekte in welchem Zeitraum geplant und umgesetzt werden.*
- *Ein Landschaftsverband sollte seine Beschäftigten frühzeitig und systematisch in die digitale Transformation einbinden. Dazu sollte er den zu erwartenden Nutzen aus Sicht der Beschäftigten aufzeigen und ihre Erfahrungen und Ideen nutzen. Darüber hinaus sollte ein Landschaftsverband seine Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter für neue Verfahren und Workflows adäquat anleiten und qualifizieren.*

Wie bereits unter dem Aspekt der IT-Steuerung beschrieben, hat der **LWL** die Aufgaben zur Steuerung der IT und die Koordinierung der digitalen Transformation in der Stabstelle Digitalisierung zusammengefasst.¹⁷ In diesem Zusammenhang hat der LWL die Rollen und Verantwortlichkeiten eindeutig geregelt.

Die Stabstelle koordiniert und begleitet in Zusammenarbeit mit der LWL.IT und dem Bereich Personal- und Organisationsentwicklung alle Digitalisierungsmaßnahmen des LWL. Die Verantwortung für diese Bereiche und mithin auch für die Gesamtsteuerung auf der Ebene der Verwaltungsführung liegt bei der Ersten Landesrätin. Dem Leiter der Stabsstelle Digitalisierung kommt eine steuerungsunterstützende Rolle zu.

Wichtiges Verbindungsglied zu den übrigen Fachdezernaten sind seit 2020 die dezentralen Digitalmanagerinnen und Digitalmanager. Sie sollen für einen reibungslosen und transparenten Informationsfluss sorgen und so zentrale und dezentrale Bestrebungen immer wieder zusammenführen.

Die Steuerungsstrukturen und strategischen Vorgaben resultieren aus nachstehenden, politisch legitimierten Dokumenten:

- Fokus Digitalisierung – Digitalisierungsstrategie des LWL (Finale Version, 08. Januar 2019)
- Konzeptionelle Überlegungen zur Digitalisierung beim LWL (Drucksache 14/2046 vom 30. Juli 2019)
- Eckpunkte der IT im LWL (Drucksache 15/0108 vom 03. März 2021)

¹⁷ s. Kapitel 3.3.1 IT-Steuerung

- Digitale Transformation im LWL auf Basis von Digitalisierungsleitbild, neuer IT-Steuerungsstrukturen und digitaler Strategien (Drucksache 15/0109 vom 03. März 2021)
- Digitalisierung 2.0 beim LWL (Drucksache 15/0211 vom 06. Mai 2021)

Die Unterlagen sind umfänglich und werden seitens des LWL immer wieder aktualisiert. Allerdings fehlt ein zentraler und komprimierter Überblick, der besser geeignet wäre, um die gesamte Belegschaft des LWL über wesentliche Inhalte zu informieren. Dies könnte beispielsweise über das Internet und/oder Intranet des LWL erfolgen. Dies kann dazu beitragen, dass strategische Aspekte verinnerlicht werden und so stärkeren Einfluss in das gesamte Verwaltungshandeln finden. Die gpaNRW begrüßt daher, dass der LWL diesen Ansatz bereits auf seine Agenda genommen hat. Dazu hat er Vorgaben und Dokumente zielgruppengerecht in einem Confluence-System¹⁸ aufbereitet. Das System richtet sich an Praktiker und Praktikerinnen im Digitalmanagement, in der Projektleitung und -mitarbeit sowie interessierte Beschäftigte. Zudem dient dieser Bereich als Wissensmanagement und wird kontinuierlich weiterentwickelt. Darüber hinaus laufen derzeit Bestrebungen, einen "Projektkompass" abzustimmen und aufzubauen. Der "Projektkompass" soll die Projektarbeit im LWL weiter standardisieren und alle Projektleitungen sowie Beteiligte in der täglichen Arbeit unterstützen.

→ Empfehlung

Der LWL sollte seine bereits initiierten Maßnahmen fortführen und ausbauen, um seine strategischen Vorgaben und Ziele zusammenzufassen und sie der gesamten Belegschaft zugänglich machen.

Die gpaNRW hat in dieser Prüfung den Eindruck gewonnen, dass die Steuerung der digitalen Transformation innerhalb des LWL dennoch gut funktioniert. Der LWL priorisiert alle Digitalisierungsvorhaben systematisch und gleicht neue Anträge u.a. mit den strategischen Vorgaben ab. Dazu hat er einen gut strukturierten Steuerungsprozess implementiert, der mindestens quartalsweise durchlaufen wird. Dazu gehören im Wesentlichen folgende Prozessschritte und -beteiligte:

- Meetings zur Bedarfssteuerung: Das dezentrale Digitalmanagement konkretisiert und meldet neue Projektideen und Vorschläge zu Beginn eines jeden Steuerungszyklus. Die zentrale Stabstelle Digitalisierung und die LWL.IT stehen bei Bedarf beratend zur Verfügung.
- Account-Meeting: Die LWL.IT und die Stabsstelle Digitalisierung besprechen Projektanträge mit dem zuständigen dezentralen Digitalmanagement sowie weiteren Fachbereichsvertretern. Dabei geht es in erster Linie um eine mögliche Einordnung der Projektanträge in die Gesamtstrategie. Bei Bedarf nimmt die LWL.IT mit dem dezentralen Digitalmanagement und ggf. weiteren Vertretern ergänzende, dezernatsübergreifende Detailabstimmungen zu bestimmten IT-Services vor (Servicegespräche).
- Steuerungs-Board: Das Steuerungs-Board entscheidet über die einzelnen Projekte. Unter dem Vorsitz der Ersten Landesrätin kommen dazu die Stabsstelle Digitalisierung, die dezentralen Digitalmanager und Digitalmanagerinnen, Vertreterinnen und Vertreter aus der LWL.IT, der LWL-Haupt- und Personalabteilung sowie der LWL-Kämmerei zusammen.

¹⁸ Webbasierte Zusammenarbeits- und Wissensmanagement-Software

Entscheidungen, die im Steuerungs-Board nicht (eilvernehmlich) getroffen werden können, werden dem Verwaltungsvorstand vorgelegt.

Ein Projektmanagement-Office (PMO) innerhalb der Stabstelle Digitalisierung sorgt dafür, dass die Informationen aus den verschiedenen Gremien jederzeit konsolidiert zur Verfügung stehen. Zudem bereitet es Entscheidungen für das Steuerungs-Board vor und übernimmt das Controlling des gesamten Prozesses.

Der Steuerungsprozess mündet in einem LWL-weiten Projektportfolio "IT und Digitales". Es umfasst alle größeren IT- und Digitalisierungsvorhaben im LWL, die auf Seiten der LWL.IT einen Umsetzungsaufwand von mehr als 20 Projekttagen aufweisen. In diesem Portfolio sind die Projekte u.a. nach Projektphasen strukturiert. So ist immer klar, in welcher Phase sich ein Projekt gerade befindet. Das Projektportfoliomanagement erfolgt dabei toolgestützt auf Basis der elektronischen Projekttakte. Das Controlling der Projekte erfolgt über ein einseitiges elektronisches Projektstammbaumblatt.

Vor einer Projektentscheidung wird algorithmisch ein sogenannter „Prio-Score“ ermittelt, der vor allem zur Feinsteuerung von Projekten während der Umsetzungsphase dient. Dazu klassifiziert der LWL die Projekte zuvor nach Muss-, Soll- und Kann-Projekten sowie nach Vorhaben, die dem Service- und Tagesgeschäft zuzuordnen sind.

Der LWL legt seinem politischen Ausschuss „IT und Digitales“ seit 2022 jährlich eine Roadmap zur digitalen Transformation vor. Sie gibt einen Überblick über die erforderlichen Digitalisierungsmaßnahmen (MUSS-Projekte) über einen Zeithorizont von zwei bis drei Jahren. Einmal jährlich bindet der LWL zudem im sogenannten „IT-Gremium“ Vertreterinnen und Vertreter des Gesamtpersonalrates und des Personalrates Hauptverwaltung sowie das LWL-Referat für Chancengleichheit und das LWL-Rechnungsprüfungsamt in den Informationsprozess ein.

Der Strategieprozess des LWL ist sehr dynamisch. So hat der LWL inzwischen damit begonnen, seine übergeordnete Strategie mittels Bedarfs- und Potentialanalysen in fachbezogene Digitalstrategien zu konkretisieren. Dazu hat er fünf strategische Handlungsfelder definiert, die sich an der bestehenden Aufbauorganisation, also an den Fachdezernaten und Zentralbereichen orientieren:

- Zentralbereich & Landesdirektor
- Jugend & Schule
- Soziales
- Psychiatrie Verbund (PV) & Maßregelvollzug (MRV)
- Kultur

Die Handlungsfelder werden nun mit einzelnen Lösungsfeldern, wie beispielsweise e-Akte oder digitale Beratungsangebote, weiter untergliedert. Diese Lösungsfelder sollen dann zielgerichtet durch ausgewählte Projekte aufgearbeitet werden. Insofern wird der LWL strategisch noch konkreter und baut damit seine gute Grundlage weiter aus.

Die Umsetzung von IT-Projekten wird durch die LWL-Haupt- und Personalabteilung bedarfsweise im Sinne eines Veränderungsmanagements begleitet. Die Bedarfe können die Fachdezernate und das Digitalisierungsmanagement anmelden. Darüber hinaus identifiziert die LWL.IT in Account- und Servicegesprächen regelmäßig erforderliche Schulungsmaßnahmen und stellt diese entsprechend bereit.

4.3.3.2.2 Umsetzung rechtlicher Anforderungen

Das EGovG NRW und das OZG stellen klare Anforderungen an die kommunale Digitalisierung.

→ Der LWL erfüllt alle geprüften rechtlichen Anforderungen an die Digitalisierung.

Die gpaNRW hat wesentliche Aspekte aufgegriffen, die seitens eines Landschaftsverbandes bereits erfüllt sein müssen oder zumindest angegangen werden sollten:

- Elektronischer Zugang: Ein Landschaftsverband sollte einen elektronischen Zugang zur Verwaltung eröffnet und die Zugangswege veröffentlicht haben. Er muss eine Verschlüsselung anbieten und elektronische Dokumente hierüber empfangen können.
- De-Mail: Ein Landschaftsverband sollte einen De-Mail Zugang eröffnet haben.
- Online-Informationen: Ein Landschaftsverband sollte Informationen über seine Aufgaben, seine Anschrift, seine Geschäftszeiten sowie postalische, telefonische und elektronische Erreichbarkeiten online zur Verfügung stellen. Auf gleichem Weg sollte er über alle online angebotenen Dienstleistungen, seine sonstige nach außen wirkende öffentlich-rechtliche Tätigkeit, damit verbundene Gebühren, beizubringende Unterlagen und die zuständige Ansprechstelle und ihre Erreichbarkeit informieren.
- E-Payment: Ein Landschaftsverband sollte elektronische Bezahlungsmöglichkeiten anbieten.
- Elektronische Rechnungen: Ein Landschaftsverband sollte Rechnungen im XRechnungs-Format empfangen und verarbeiten können.
- OZG-Umsetzung: Ein Landschaftsverband sollte mindestens einen detaillierten Projektplan für die zielgerichtete Umsetzung des OZG besitzen. Im Idealfall sollte er die in diesem Zusammenhang identifizierten Verwaltungsleistungen bereits über eine Portallösung digital anbieten.

Die nachfolgende Tabelle stellt dar, inwieweit der **LWL** die vorgenannten Anforderungen erfüllt und wie es im Vergleich dazu beim LVR aussieht:

Umsetzung der rechtlichen Anforderungen 2023

Anforderung	LWL	LVR
Elektronischer Zugang	erfüllt	erfüllt
De-Mail	erfüllt	erfüllt
Online-Informationen	erfüllt	erfüllt
E-Payment	erfüllt	erfüllt

Anforderung	LWL	LVR
Elektronische Rechnungen	erfüllt	erfüllt
OZG-Umsetzung	erfüllt	teilweise erfüllt

Der LWL erfüllt alle geprüften rechtlichen Anforderungen, sodass daraus kein unmittelbarer Handlungsbedarf resultiert. Im Hinblick auf das EGovG NRW repräsentiert er ebenso wie der LVR den Umsetzungsstand der meisten Kommunen in NRW. Mit der vollständigen Umsetzung der OZG-Anforderungen hebt er sich vom LVR sowie den meisten Kommunen in NRW allerdings positiv ab.

Der LWL hat für sich 29 Leistungen identifiziert, die entsprechend des OZG in eigener Verantwortung digital über ein Portal bereitgestellt werden müssen:

- Blindengeld (Soziale Teilhabe)
- Hilfe für hochgradig Sehbehinderte (Soziale Teilhabe)
- Hilfe für Gehörlose (Soziale Teilhabe)
- Eingliederungshilfe für volljährige Menschen (Soziale Teilhabe)
- Arbeitsassistenz (Arbeit)
- Jobcoaching (Arbeit)
- Kündigungsschutz für Menschen mit Behinderungen (Arbeit)
- Leistungen bei außergewöhnlichen Belastungen an Arbeitgeber - § 27 SchwbAV (Arbeit)
- Zuschuss zur Arbeitsplatzgestaltung - §§ 15 bzw. 26 SchwbAV (Arbeit)
- Eingliederungshilfe für Kinder und Jugendliche (Jugend und Schule)
- Förderung von Kindern mit (drohender) Behinderung in inklusiven Kitas (Jugend und Schule)
- Kurzzeitbetreuung für Kinder und Jugendliche (Jugend und Schule)
- Mittelabruf bei Arbeitsassistenz (Arbeit)
- Verwendungsnachweis bei Arbeitsassistenz (Arbeit)
- Leistungen für ein Kfz (Soziale Teilhabe)
- Inklusionskostenförderung Land NRW (Arbeit)
- LWL Budget für Arbeit § 61 SGB IX – Werkstattwechsler/innen (Arbeit)
- LWL Budget für Arbeit – Antrag des Arbeitgebers auf Leistungen: Werkstattalternativfälle (Arbeit)
- LWL Budget für Ausbildung (Arbeit)

- Anfrage an die Archive im LWL-Archivamt für Westfalen (Kultur)
- Antrag auf Anerkennung als FÖJ-Träger/-Einsatzstelle (Jugend- und Schule)
- Antrag auf Anerkennung als Träger der freien Jugendhilfe - § 75 SGB VIII (Jugend- und Schule)
- Inklusionsbetriebe – Anerkennung zum Personenkreis nach § 215 SGB IX und laufende Leistungen (Arbeit)
- Anfrage an die Archive im LWL-Archivamt für Westfalen
- Internationales Adoptionsverfahren
- Kostenerstattung bei Gewährung von Jugendhilfe nach der Einreise (§ 89d SGB VIII)
- Meldebogen zur Unterrichtung der zentralen Adoptionsstelle des Landesjugendamtes
- Eingliederungshilfe für volljährige Menschen - Persönliche Sicht

Auch wenn der LWL wie nahezu alle Kommunen in NRW das OZG noch nicht fristgerecht zum 31. Dezember 2022 erfüllen konnte, bietet er seit Mitte 2023 alle aufgeführten Leistungen über das LWL-Serviceportal digital an. Der LVR befindet sich noch in der Umsetzungsphase.

Derzeit prüft der LWL die Nutzung der BundID als zentrales Konto zur Identifizierung für alle Online-Anträge und die möglichen Auswirkungen auf die technische Gesamtarchitektur. Denn bislang erfolgt die Authentifizierung im LWL-Serviceportal noch über das Servicekonto NRW, von dem die Landesregierung zwischenzeitlich wieder abgerückt ist. Insofern ist der LWL auch hier dabei, sich anzupassen und die neuen Anforderungen umzusetzen.

Positiv ist auch, dass der LWL bereits Maßnahmen initiiert hat, um die Bekanntheit und mithin die Nutzungsquote des LWL-Serviceportals zu erhöhen.

4.3.3.2.3 Musterprozess Rechnungsbearbeitung

Die gpaNRW hat beispielhaft den Workflow der verwaltungsinternen Rechnungsbearbeitung vom Rechnungseingang über die Buchung bis hin zur Auszahlung aufgegriffen. Es handelt sich dabei um einen Querschnittsprozess, der innerhalb einer Verwaltung typischerweise organisations- und funktionsübergreifend abläuft. Er besitzt mehrere interne und externe Schnittstellen. Zudem bindet er erfahrungsgemäß erhebliche Personalressourcen. Je mehr Schnittstellen ein Prozess aufweist, umso wichtiger ist es, sich mit den Abläufen kritisch auseinanderzusetzen. Nur so kann die Verwaltung gewährleisten, dass der Prozess effizient ist. Die Digitalisierung, also die IT-Unterstützung, kann hier einen entscheidenden Beitrag leisten.

Seit dem 18. April 2020 sind alle öffentlichen Auftraggeber in der Bundesrepublik Deutschland verpflichtet, elektronische Rechnungen in einem strukturierten elektronischen Format zu empfangen. Die Standardisierung der elektronischen Rechnungsdaten eröffnet den Landschaftsverbänden 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 Landschaftsverbände dazu bereits auf IT-Unterstützung zurückgreifen können und wie der Prozess dazu organisiert ist.

→ **Feststellung**

Der LWL unterstützt seinen Prozess der Rechnungsbearbeitung technisch bereits gut. In der automatisierten Texterkennung liegen Schwächen. Optimierungsansätze liegen auch in der Verknüpfung zum Bestellprozess sowie in der Organisation einzelner Prozessschritte. Darüber hinaus gehen zu wenig Rechnungen über strukturierte Datensätze (XRechnungen) ein, um weitere Effizienzvorteile nutzen zu können.

Ein Landschaftsverband 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 Landschaftsverband 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 Landschaftsverband 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 Landschaftsverbandes 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 Landschaftsverbandes auch inhaltsgleiche Datensätze identifizieren, um Doppelbuchungen zu vermeiden.*
- Schnittstelle zum Bestellprozess: *Ein Landschaftsverband sollte Schnittstellen zum Auftrags- und Vergabewesen nutzen, um die Rechnungsdaten mit den Auftragsdaten automatisiert abzugleichen.*
- Elektronische Bearbeitungshinweise: *Im Workflow eines Landschaftsverbandes 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 Landschaftsverband aus dem Buchungsvorgang unmittelbar auf den digitalisierten Beleg zugreifen können.*

Die nachfolgende Tabelle stellt dar, ob der **LWL** die vorgenannten Anforderungen ganz oder teilweise erfüllt und wie es im Vergleich dazu beim LVR aussieht:

Erfüllung der Anforderungen an einen modernen Rechnungsbearbeitungsworkflow 2023

Anforderung	LWL	LVR
Scannen	erfüllt	erfüllt
Optische Texterkennung	erfüllt	erfüllt
Automatisierte Datenergänzung	erfüllt	erfüllt
Automatisierte Dubletten-Prüfung	erfüllt	erfüllt
Schnittstelle zum Bestellprozess	nicht erfüllt	teilweise erfüllt
Elektronische Bearbeitungshinweise	erfüllt	erfüllt
Digitaler Belegzugriff	erfüllt	erfüllt

Beide Landschaftsverbände haben bereits einen IT-gestützten Workflow zur Bearbeitung von Eingangsrechnungen implementiert und damit den Grundstein für einen effizienten Prozessablauf gelegt. Damit erreichen sie einen ähnlichen Sachstand wie auch viele andere geprüfte Kommunen. Nur sehr wenige Kommunen haben ihren Prozess fast vollständig automatisiert. Bei den meisten sind trotz umfangreicher technischer Unterstützung mehrere manuelle Eingriffe vorgesehen. Dies gilt auch für den LWL, wenngleich er nur einen der geprüften Aspekte nicht erfüllen kann.

In der Schnittstelle zum Bestellprozess entscheidet sich allerdings bereits, inwiefern ein schlanker und weitgehend medienbruchfreier Prozessablauf realisierbar ist. Die Voraussetzung dafür ist, dass Informationen, die im Bestellprozess vorliegen, direkt im Finanzverfahren hinterlegt werden. Dies kann auch ohne eine technische Schnittstelle, beispielsweise über eine Mittelreservierung, umgesetzt werden. Auf dieser Grundlage kann der Prozess dann so organisiert werden, dass die eingehenden Rechnungen mit den Mittelreservierungen abgeglichen werden. Aus den Mittelbindungen können erforderliche Kontierungsinformationen wie Kostenstelle, Kostenträger oder Sachkonto entnommen werden. Im Idealfall lässt sich ein automatisierter Abgleich zwischen Bestellung und Eingangsrechnung realisieren, um auch die Prüfung der sachlichen und rechnerischen Richtigkeit technisch zu unterstützen.

Der LWL besitzt bereits Möglichkeiten, Mittelreservierungen zu verwenden oder den Bestellbezug über eine Schnittstelle abzubilden. Bislang hat er die Nutzung allerdings nicht für alle Bestellungen verpflichtend gemacht. Nach eigenen Angaben erfolgen daher rund 90 Prozent der Buchungen im Finanzverfahren noch ohne Bestellbezug.

→ Empfehlung

Der LWL sollte prüfen, inwiefern vorhandene Informationen aus dem Bestell- und Vergabeprozess verpflichtend in den Workflow übertragen werden können, um manuelle Tätigkeiten noch weiter zu reduzieren.

Der LWL scannt eingehende Papierrechnungen zentral in der Kämmererei. Voraussetzung dafür ist, dass die Rechnungen auch an den zentralen Rechnungseingang adressiert sind. Dies ist allerdings nicht immer der Fall. Rechnungen, die dezentral eingehen, werden durch interne Vor-

gabe vom digitalen Workflow ausgeschlossen. In diesen Fällen ist vorgesehen, dass Rechnungen entweder neu durch den Rechnungssteller an die zentrale Rechnungsstelle des LWL versendet oder manuell im Finanzverfahren erfasst und gebucht werden. Auch wenn der LWL die Sollvorstellung der gpaNRW grundsätzlich erfüllt, entstehen durch diese LWL-interne Regelung vereinzelt Verzögerungen und vermeidbare manuelle Tätigkeiten sowie Medienbrüche. Die Vorgehensweise ist interkommunal nicht üblich und eine gesetzliche Vorgabe nicht erkennbar.

→ **Empfehlung**

Der LWL sollte seine interne Regelung zum Umgang mit dezentral eingehenden Papierrechnungen auf praktikablere Verfahrensweisen prüfen.

Im Scanverfahren werden die erforderlichen Rechnungsdaten elektronisch ausgelesen. Dazu nutzt der LWL die Möglichkeiten der optischen Texterkennung (OCR) sowie die automatisierte Datenergänzung. In diesem Prozessschritt kommen auch die Rechnungen hinzu, die im PDF-Format per Mail eingehen. Dazu werden diese im Mailserver automatisch auf die Einhaltung vordefinierter Regeln geprüft und an das System zur Texterkennung und Verarbeitung weitergeleitet.

Sofern diese Regeln nicht erfüllt sind, wird die Rechnungseingangsmail an eine Fehlermailadresse umgeleitet. Das zugehörige Postfach wird manuell durch die zentrale Geschäftsbuchführung abgearbeitet. Dazu ermittelt sie die Fehlerursache und schreibt den Rechnungssteller mittels vordefinierter Textbausteine an. Im Unterschied dazu lesen einige Kommunen ein solches Postfach auch automatisiert aus. Hierin liegt für den LWL ein Ansatzpunkt, manuelle Tätigkeiten im Prozessablauf weiter zu reduzieren.

→ **Empfehlung**

Der LWL sollte in Erwägung ziehen, fehlerhafte Rechnungen automatisch zurückzusenden.

Nach dem Scanvorgang prüft die Scanstelle der Kämmerei in jedem Einzelfall, ob die elektronisch ausgelesenen Rechnungsdaten mit der Originalrechnung übereinstimmen. Ebenso überprüft sie nach der automatischen Texterkennung die Lesbarkeit und Vollständigkeit der elektronischen Daten. Dieser Kontrollschritt könnte durch die bereits empfohlene Verknüpfung zum Bestellprozess automatisiert erfolgen. Unabhängig davon hängt der Nutzen der automatischen Prüfung und die Notwendigkeit eines manuellen Kontrollschrittes von der Qualität der automatischen Texterkennung ab. Hier bestehen beim LWL nach eigenen Angaben derzeit noch Schwächen, sodass darauf nicht verzichtet werden kann. Der LWL plant, das Verfahren zur Texterkennung zu wechseln. Sofern die Fehlerhäufigkeit dadurch sinkt, besteht für den LWL eine Möglichkeit, manuelle Eingriffe nur in Ausnahmefällen bzw. bei Unstimmigkeiten vorzunehmen.

Rechnungen im XRechnungsformat gehen für den LWL über das E-Rechnungsportal NRW ein. Das E-Rechnungsportal NRW nimmt diese an und prüft sie auf Einhaltung des Standards XRechnung sowie auf Virenfreiheit. Im Erfolgsfall wird die E-Rechnung in das Abholungspostfach zugestellt und von dort durch den LWL automatisiert abgeholt und in den elektronischen Workflow überführt.

Rechnungen im XRechnungsformat bieten die bessere Grundlage für eine medienbruchfreie Weiterverarbeitung. Denn sofern seitens des Rechnungsstellers alle durch den LWL definierten Pflichtfelder bedient werden, entfallen mindestens der Scanvorgang sowie die manuelle Datenvervollständigung. Nach eigenen Angaben gehen beim LWL allerdings kaum Rechnungen im XRechnungsformat ein.

→ **Empfehlung**

Der LWL sollte die Vorteile einer elektronischen Rechnung für seine Rechnungssteller noch stärker bewerben, um die Anzahl eingehender XRechnungen zu erhöhen.

Der weitere Workflow gestaltet sich unabhängig vom Eingangsformat gleich. Der LWL macht seinen Rechnungsstellern vorab die Vorgabe, eine sogenannte Planstellen-ID in der zweiten Zeile der Rechnungsadresse anzugeben. Sie dient dazu, die Rechnungen nach der manuellen Validierung der digitalen Daten sowie der formalen Kontrolle an die zuständigen Personen in den Fachbereichen weiterzuleiten. Die so ermittelte Person erhält den Vorgang dann elektronisch in ihrem Workflow-Postkorb. Sie greift die Rechnung im Finanzsystem ab, prüft die sachliche und rechnerische Richtigkeit und nimmt die Kontierung vor.

Im Rahmen der Kontierung stellt der LWL im Finanzverfahren sicher, dass inhaltsgleiche Datensätze identifiziert werden, um Doppelbuchungen zu vermeiden.

Nach der Feststellung der sachlichen und rechnerischen Richtigkeit sowie der Kontierung wird der Vorgang an den Workflow-Postkorb des zweiten Prüfers im selben Fachbereich zur Buchungsfreigabe übergeben. Anschließend werden die Rechnungen direkt im Hintergrund ohne weitere manuelle Eingriffe gebucht.

Wie die meisten Kommunen nutzt auch der LWL bereits elektronische Bearbeitungshinweise, um Verzögerungen im Prozessablauf zu vermeiden und gewährleistet den digitalen und revisionssicheren Belegzugriff über das angebundene DMS.

4.3.3.2.4 Digitale Initiative

Die Digitalisierung eröffnet den Landschaftsverbänden auch Möglichkeiten, zunehmenden Ressourcenengpässen zu begegnen und die eigene Handlungsfähigkeit langfristig zu sichern. Vor diesem Hintergrund prüft die gpaNRW, inwiefern die Landschaftsverbände hier frühzeitig initiativ tätig werden. Dazu haben wir Aspekte aufgegriffen, die bislang für die Landschaftsverbände noch nicht verpflichtend sind.

→ **Feststellung**

Die digitale Transformation des LWL ist auch über die rechtlichen Anforderungen hinaus gut fortgeschritten. In der zeitlichen Konkretisierung der Projektplanung liegt ein Ansatzpunkt, die eigene Zielerreichung besser abzusichern.

Ein Landschaftsverband sollte anstreben, in allen Bereichen der Verwaltung zeitnah elektronische Akten (E-Akten) als Grundlage für eine medienbruchfreie Verwaltungsarbeit vorzuhalten. Um dies zu erreichen, sollten die Landschaftsverbände gegenwärtig mindestens schon

- *die technischen Voraussetzungen für ein verwaltungsweites Dokumentenmanagement (Schnittstellen und Dokumentenmanagementsystem bzw. Dokumentenmanagementmodule) geschaffen haben,*
- *die E-Akte in einzelnen Bereichen der Verwaltung pilotweise eingeführt haben und*
- *einen Projektplan für die Einführung der E-Akte in den übrigen Verwaltungsbereichen besitzen.*

Darüber hinaus sollte ein Landschaftsverband einzelne interne und externe Verwaltungsleistungen bereits medienbruchfrei erstellen.

Der **LWL** hat bereits seit 2009 ein Dokumentenmanagementsystem (DMS) mit elektronischer Akte und Workflowfunktionalitäten im Einsatz. Auf dieser Grundlage beabsichtigt er, alle Verwaltungsprozesse zu digitalisieren. Gegenwärtig machen LWL-weit bereits rund 7.900 Anwenderinnen und Anwender vom DMS Gebrauch. Mit ca. 45 E-Aktenlösungen hat der LWL einen hohen Abdeckungsgrad erreicht.

Zu den wichtigsten Einsatzbereichen zählen im Bereich der Sozialhilfe die Einzelfall-Akten und Einrichtungsakten, Patientenakten in den Kliniken sowie die Personalakten. Darüber hinaus gibt es viele weitere Anwendungen, wie zum Beispiel Projektakten, Vertragsakten, Beschaffungsakten, Prüfungsakten, Fortbildungsakten, Wissensmanagement-Akten sowie allgemeine Verwaltungsakten.

Um die Einführung der E-Akte in den übrigen Bereichen zu vereinfachen und damit zu beschleunigen, hat der LWL einen Standard für eine E-Akte (Verwaltungsakte) definiert, der grundsätzlich für alle Bereiche anwendbar ist. Maßgeschneiderte Fachakten soll es nur in den Bereichen geben, in denen die Verwaltungsakte nicht bedarfsgerecht ist. Derzeit wird die Verwaltungsakte für rund 1.000 weitere Anwenderinnen und Anwender in der Haupt- und Personalabteilung, der Kämmerei sowie dem Bereich des Landesdirektors implementiert.

Der LWL beabsichtigt die flächendeckende Einführung innerhalb der nächsten zwei bis drei Jahre abzuschließen. Dabei setzt er bislang darauf, dass die Bedarfe seitens der Fachbereiche gemeldet werden. Wenngleich die Umsetzung gut voranschreitet und mithin der Nutzungsgrad steigt, fehlt ein Projektplan, der verbindliche Umsetzungszeitpunkte und Priorisierungen vorschreibt. Dadurch besteht das Risiko, dass die Einführung nicht effizient und hinreichend zielgerichtet erfolgt. Zudem erschwert dies die Personalbemessung für die erforderlichen Projekte. Unter anderem vor dem Hintergrund des drohenden Personalabgangs infolge des demografischen Wandels¹⁹ ist dies nicht unkritisch. Schließlich ist die E-Akte ein wesentlicher Bestandteil der digitalen Verwaltungsarbeit.

➔ **Empfehlung**

Für die verwaltungsweite Einführung der E-Akte sollte der LWL einen verbindlichen Projektplan aufstellen.

Im Hinblick auf die Anzahl der Verwaltungsleistungen, die der LWL bereits medienbruchfrei erstellt, erreicht er einen ähnlichen Stand wie der LVR.

Wie bereits bei den rechtlichen Anforderungen der Digitalisierung dargestellt, bietet der LWL bereits zahlreiche Verwaltungsleistungen digital über das LWL-Serviceportal an. Inzwischen geht die Umsetzung bzw. die Projektplanung über die erfüllten OZG-Anforderungen hinaus. Entsprechend der Intention des OZGs hat der LWL in allen Fällen den Anspruch, Verwaltungsleistungen mit einem hohen Digitalisierungsgrad und mit hoher Nutzerfreundlichkeit auszustatten. Strategisch erklärtes Ziel des LWL ist es, neben der Bereitstellung von nutzerfreundlichen und barrierefreien Online-Diensten, auch die nachgelagerten Verwaltungsprozesse digital und

¹⁹ s. Kapitel 4.3.3.1 Demografische Ausgangslage

medienbruchfrei zu gestalten. Dies bedingt auch den elektronischen Rückkanal, also die Rückantwort über ein elektronisches Nutzerkonto an die Antragssteller und Antragstellerinnen.

Der LWL realisiert seine Digitalisierungsvorhaben über agile Projektmethoden. Dabei liegt der Fokus darauf, ein Projekt sukzessive umzusetzen und die Zwischenergebnisse systematisch zu evaluieren, um bei Bedarf noch im Projektverlauf nachsteuern zu können. Dazu stehen ihm mehrere Projektteams zur Verfügung. Regelmäßig nimmt der LWL in diesem Zusammenhang im Bereich der Softwareentwicklung auch externe Unterstützung in Anspruch. So will er vermeiden, Stellen zu schaffen, für die es langfristig keinen Bedarf gibt. In jedem Projekt sind Produktverantwortliche der Fachdezernate eingebunden, um den fachlichen Anforderungen gerecht zu werden.

Die nachgelagerten internen Prozesse im Rahmen des Online-Antragsverfahrens sind überwiegend mittels Workflow-Management innerhalb des DMS abgebildet. Auch dabei erreicht der LWL einen guten Stand. So hat er beispielsweise für rund die Hälfte der im Serviceportal angebotenen Leistungen zumindest schon einen sehr medienbrucharmen Workflow implementiert. Dass sie nicht vollständig medienbruchfrei sind, liegt an Faktoren, die der LWL nicht unmittelbar beeinflussen kann. Beispielsweise befindet sich eine erforderliche Schnittstelle zur Übernahme von Antragsdaten nach bundeseinheitlichen Standards in das zentrale Sozialhilfeverfahren noch in der Abstimmung mit dem Hersteller. Auch der elektronische Rückkanal lässt sich noch nicht realisieren, da die verwendeten Komponenten dem Schutzbedarf der Antragsdaten nicht gerecht werden. Hohe Priorität hat für den LWL daher die Umstellung auf die BundID als zentrales Nutzerkonto im Serviceportal mit einer anforderungsgerechten Postkorbfunktion.

4.3.4 Prozessmanagement

Digital bedeutet nicht, dass Verwaltungsleistungen automatisch effizienter erstellt werden. Wie sehr der Landschaftsverband von der Digitalisierung profitiert, entscheidet sich bereits vor der Auswahl neuer Hard- und Software. Die Herausforderung liegt nicht in der Technik. Sie liegt darin, die funktions- und organisationsübergreifenden Arbeitsabläufe (Prozesse) effizient zu gestalten und die resultierenden Anforderungen an die IT zu beschreiben. Verwaltungen müssen daher vorab kritisch hinterfragen, wer im Prozess wann für was zuständig ist.

Schlechte digitale Lösungen bewirken mehr als nur einen Imageverlust. Sie führen zu verschwendeten Ressourcen und erschweren oder gefährden die Daseinsvorsorge sowie notwendige Verwaltungsleistungen.

Im Idealfall sollte daher einem IT-Einsatz immer eine Verwaltungsprozessbetrachtung vorausgehen. Diese Intention ist auch in § 12 EGovG NRW verankert. Nur so besteht die Möglichkeit, ineffektive und ineffiziente Verwaltungsprozesse zu identifizieren und auf Optimierungspotenziale, z.B. auch durch einen IT-Einsatz, systematisch zu untersuchen. Sie bilden damit die Grundlage, um konkrete IT-Leistungsanforderungen zu definieren und über die Wirtschaftlichkeit von IT-Leistungen zu urteilen.

Die gpaNRW hat anhand ausgewählter Kriterien geprüft, inwiefern die Verwaltungen der Landschaftsverbände bereits ein IT-bezogenes Prozessmanagement implementiert haben.

→ Feststellung

Das Prozessmanagement des LWL befindet sich erst im Aufbau. Derzeit kann es den Anforderungen der digitalen Transformation noch nicht hinreichend gerecht werden. Zudem schöpft der LWL das Potenzial, das mit einer engeren Zusammenarbeit mit dem LVR einhergehen könnte, nicht aus.

Das Prozessmanagement eines Landschaftsverbandes sollte folgende Anforderungen erfüllen:

- Strategische Vorgaben: Ein Landschaftsverband sollte ein gemeinsames Prozessverständnis aller Beteiligten schaffen. Dazu sollte er verbindlich beschreiben, welche Ziele er mit der Betrachtung von Verwaltungsprozessen verfolgt. Er sollte insbesondere festlegen, welchen Prozessen Priorität eingeräumt wird. Die Vorgaben sollten auch die Optimierung von Prozessen zum Ziel haben.
- Personalausstattung: Ein Landschaftsverband sollte hinreichende Personalressourcen mit der erforderlichen Fach- und Methodenkompetenz besitzen. Die Aufgabe des Prozessmanagements sollte in den Stellenbeschreibungen verankert sein. Ein Landschaftsverband sollte die Personalressourcen von zentraler Stelle entsprechend der gesetzten Prioritäten einsetzen.
- Operative Vorgaben: Ein Landschaftsverband 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)²⁰ orientieren.
- Fachverfahren: Ein Landschaftsverband sollte verwaltungseinheitlich ein Fachverfahren einsetzen, das geeignet ist, Prozesse fach- und anforderungsgerecht zu dokumentieren und zu analysieren.
- Interne Vernetzung: Ein Landschaftsverband sollte gewährleisten, dass die Bereiche IT-Steuerung, operative IT und Organisation bzw. das Prozessmanagement eng miteinander vernetzt sind.
- Prozessüberblick: Ein Landschaftsverband sollte seine Prozesse kennen. Das bedeutet, dass er mindestens eine vollständige Auflistung der Verwaltungsprozesse besitzen sollte.
- Stand der Umsetzung: Ein Landschaftsverband sollte bereits Prozesse entsprechend seiner Vorgaben erhoben, dokumentiert, analysiert und optimiert haben. Aktuelle IT-Anforderungen sollten auf Prozessbetrachtungen basieren.

Die nachfolgende Tabelle stellt dar, inwiefern der **LWL** die vorgenannten Anforderungen im Vergleich zum LVR erfüllt:

²⁰ 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.

Erfüllung der Anforderungen an das Prozessmanagement 2023

Anforderung	LWL	LVR
Strategische Vorgaben	teilweise erfüllt	teilweise erfüllt
Personalausstattung	nicht erfüllt	teilweise erfüllt
Operative Vorgaben	teilweise erfüllt	teilweise erfüllt
Fachverfahren	erfüllt	teilweise erfüllt
Interne Vernetzung	erfüllt	erfüllt
Prozessüberblick	nicht erfüllt	nicht erfüllt
Stand der Umsetzung	teilweise erfüllt	teilweise erfüllt

Der LWL kann ebenso wie der LVR nicht alle Anforderungen erfüllen. Für die gpaNRW ist eine Anforderung erst erfüllt, wenn alle zugehörigen Teilaspekte umgesetzt sind. Beide Landschaftsverbände weisen hier noch konkreten Handlungsbedarf auf, um ein anforderungsgerechtes Prozessmanagement gewährleisten zu können.

Der LWL ist zwar in der Lage, Prozesse einheitlich zu erheben, zu dokumentieren und zu analysieren, um damit die digitale Transformation seiner Verwaltung zu unterstützen. Allerdings ist die Unterstützungsmöglichkeit dadurch eingeschränkt, dass dafür im gesamten LWL insgesamt weniger als eine Vollzeit-Stelle zur Verfügung steht. Ein wesentlicher Grund dafür ist die fehlende strategische Grundlage, die ein weiter gefasstes Prozessmanagement und mithin den Einsatz der erforderlichen Personalressourcen legitimiert.

Zwar misst der LWL dem Prozessgedanken in Zusammenhang mit der Digitalisierung in seiner Digitalisierungsstrategie eine hohe Bedeutung bei. Gleichwohl fehlt ein konkreter gefasstes Konzept. So ist nicht beschrieben, mit welcher Intention ein Prozessmanagement betrieben und wie es organisatorisch ausgestaltet werden soll.

Das bislang praktizierte Prozessmanagement des LWL folgt einem pragmatischen Ansatz, um seine Projektplanung durch anlassbezogene Prozessanalysen zu unterstützen. Dieser Ansatz berücksichtigt nicht, dass sich die Notwendigkeit von Digitalisierungsprojekten umgekehrt auch aus Prozesskenntnissen ergeben könnte. Dazu sollte zunächst mit der Verwaltungsführung abgestimmt sein, welche Prozesse in welcher Reihenfolge aufzunehmen sind.

Im Ergebnis sollten fach- bzw. dezernatsbereichsübergreifende Prioritäten stehen. Diese Festlegung kann aus unterschiedlichen Perspektiven erfolgen, wie beispielsweise den rechtlichen Anforderungen, der Bedeutung für Bürgerinnen und Bürger, der Personalfuktuation oder der finanziellen Relevanz einzelner Prozesse. Die essentielle Grundlage dafür ist aber eine vollständige Transparenz über alle Prozesse der Verwaltung. Über ein solches Prozessregister, in dem alle verwaltungsweiten Prozesse aufgeführt sind, verfügt der LWL bisher nicht. Allerdings plant der LWL im Rahmen der Erstellung seiner dezentralen Digitalstrategien eine systematische Dokumentation der Geschäftsmodelle sowie der Kernprozesse in Form von Prozesslandkarten.

→ Empfehlung

Der LWL sollte dem Aufbau eines systematischen Prozessmanagements eine hohe Priorität einräumen und eine speziell darauf ausgerichtete verbindliche, verwaltungsweite Strategie

beschließen. In diesem Zusammenhang sollte er seine Verwaltungsprozesse identifizieren und priorisieren.

Mit der strategischen Vorgabe und dem Prozessüberblick fehlt dem LWL bislang auch eine adäquate Grundlage, um den erforderlichen Personalbedarf für ein systematisches Prozessmanagement bemessen zu können. Gleichzeitig sind die Stellenanteile, die aktuell potenziell für Prozessaufnahmen und -analysen zur Verfügung stehen, nicht in den Stellenbeschreibungen verankert. Dadurch besteht erfahrungsgemäß das Risiko, dass für die Aufgabe nicht ausreichend Zeit zur Verfügung steht.

→ **Empfehlung**

Auf der Grundlage der noch zu formalisierenden Strategie sollte der LWL eine Personalbemessung durchführen. Zudem sollte er alle zur Aufgabenerfüllung erforderlichen Stellenanteile über die Stellenbeschreibungen formal absichern.

Die gpaNRW unterstützt den LWL in seinem Vorhaben, sein Prozessmanagement weiterhin zentral und dezentral zu organisieren. Damit kann er der enormen Verwaltungsgröße sowie der Heterogenität seiner Fachdezernate besser Rechnung tragen. So sind die Fachbereiche bzw. -dezernate beispielsweise stärker sensibilisiert und erkennen erfahrungsgemäß frühzeitig Abweichungen oder melden erforderliche Anpassungen. Letzteres kann auch aufgrund rechtlicher Änderungen im Fachgebiet erfolgen. Gleichzeitig stellt dies aber höhere Anforderungen an einheitliche formale Vorgaben zur Qualitätssicherung.

Sehr positiv ist in diesem Zusammenhang, dass der LWL mit seinem Konventionenhandbuch zur Nutzung der Geschäftsprozessmanagementsoftware auf der operativen Ebene eine gute Orientierung geschaffen hat. Darin beschreibt er verbindlich die Methodik der Prozessdokumentation, um zu gewährleisten, dass alle Prozesse einheitlich und mit gleicher Qualität dokumentiert werden. Nicht geregelt ist die Prozessaufnahme, also welche Prozesse mit welcher Methodik, mit wie vielen Beteiligten und in welcher Tiefe aufzunehmen sind. Unterstützend dazu wären Vorgaben zu Prozesskennzahlen hilfreich, mit denen die Effizienz von Prozessabläufen messbar ist. In beiden Punkten liegt für den LWL ein Ansatz, seine Qualitätssicherungsmaßnahmen zu optimieren.

→ **Empfehlung**

Der LWL sollte sein Konventionenhandbuch um Aufnahmeregeln ergänzen und verwaltungsweit als verbindlich erklären. Darüber hinaus sollte er die Effekte von Prozessoptimierungen anhand von Durchlaufzeiten und ergänzenden Kennzahlen messbar machen.

Eine Möglichkeit, seine Ressourcen für das Prozessmanagement noch effizienter einzusetzen, besteht grundsätzlich darin, interkommunal zusammenzuarbeiten. Dies bietet sich immer da an, wo verschiedene Kommunen gleiche Aufgaben wahrnehmen. So können Kommunen oftmals von bereits erhobenen und optimierten Prozessabläufen profitieren, ohne „das Rad neu erfinden“ zu müssen. Trotz vieler positiver Beispiele in diesem Zusammenhang bestehen erfahrungsgemäß, infolge zahlreicher Beteiligter und heterogener Interessen, auch Schwierigkeiten. Für die Landschaftsverbände ist das Potenzial allerdings ungleich größer, da sie bei annähernd identischem Aufgabenprofil und ähnlicher Größe sich jeweils nur mit einem Verband absprechen müssten. Nach eigenen Angaben haben beide Verbände den gemeinsamen Aufbau eines digitalisierungsbedingten Prozessmanagements initiiert. Nennenswerte Ergebnisse sind dazu allerdings bislang noch nicht zu verzeichnen.

→ **Empfehlung**

Die gpaNRW bestärkt den LWL darin, die Zusammenarbeit mit dem LVR im Hinblick auf ein digitalisierungsbedingtes Prozessmanagement zu intensivieren.

4.3.5 IT-Sicherheit

In einer modernen Verwaltung werden nahezu alle Prozesse und Fachaufgaben mit IT gesteuert bzw. unterstützt. Im Zuge der fortlaufenden Digitalisierung wird die Durchdringung mit IT in den Verwaltungsprozessen weiter steigen. Schon bei dem aktuellen Stand der Digitalisierung würde bei einem Ausfall der IT die Arbeit in nahezu allen Verwaltungsbereichen vollständig zum Erliegen kommen. Die Verwaltung ist mehr denn je davon abhängig, dass die IT möglichst störungsfrei funktioniert und die zu verarbeitenden Daten angemessen geschützt sind.

Die gpaNRW prüft den Stand der IT-Sicherheit bei den Landschaftsverbänden 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. In Anlehnung an die Vorgaben des BSI²¹-Grundschutzkataloges hat die gpaNRW hierzu ausgewählte Einzelaspekte geprüft.

Informationen zu IT-Sicherheitsrisiken sind sensible Informationen. Daher stellen wir die Ergebnisse im Folgenden lediglich zusammenfassend dar. Detaillierte Erkenntnisse und Empfehlungen hat die gpaNRW dokumentiert und mit der Verwaltung bereits im Prüfungsverlauf eingehend kommuniziert.

→ **Feststellung**

Das IT-Sicherheitsniveau des LWL ist, bezogen auf die geprüften Aspekte, sehr gut. Gleichwohl bestehen Ansätze, das IT-Sicherheitsniveau durch die Formalisierung konzeptioneller Überlegungen zu optimieren.

Die technische Infrastruktur und der konzeptionelle Rahmen müssen dem Schutzbedarf der zu verarbeitenden Daten und den strategischen Vorgaben gerecht werden. Dies bedingt, dass sich ein Kreis mit möglichen Notfallszenarien und dessen Folgen auseinandersetzt. Auch für potentielle Systemausfälle und Datenverluste muss er verbindliche Vorgaben für die operative IT und die verschiedenen Anwendergruppen machen.

Der nachstehend dargestellte Erfüllungsgrad bemisst sich daran, wie viele der geprüften Anforderungen seitens des **LWL** im Vergleich zum LVR erfüllt sind:

²¹ Bundesamt für Sicherheit in der Informationstechnik

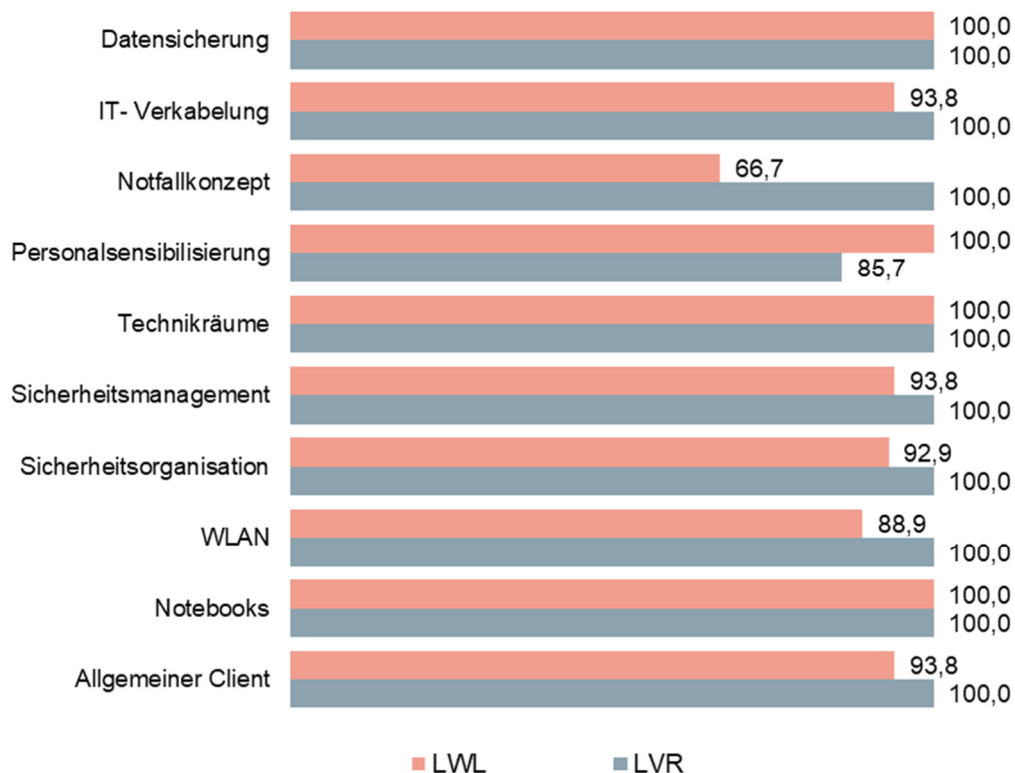
Anteil der erfüllten IT-Sicherheitsanforderungen in Prozent 2023



Der LWL erfüllt ebenso wie der LVR nahezu alle geprüften Sicherheitsaspekte und erreicht damit ein sehr gutes Ergebnis. Beide Landschaftsverbände haben einen deutlichen höheren Erfüllungsgrad als die meisten Kommunen im interkommunalen Vergleich. So erfüllte 2022 beispielsweise die Hälfte der Kreise maximal 81 Prozent der geprüften Sicherheitsanforderungen. Dass der LWL im Vergleich zum LVR etwas schwächer abschneidet, ist auf kleinere, überwiegend konzeptionelle Optimierungspotenziale in diversen Prüfaspekten zurückzuführen.

In den einzelnen Prüfaspekten stellen sich die Ergebnisse für den LWL im Vergleich zum LVR wie folgt dar:

Erfüllungsgrade in den einzelnen IT-Sicherheitsaspekten in Prozent 2023



Wie schon in der überörtlichen Prüfung 2018 festgestellt, besitzt der LWL noch keine vollumfängliche und hinreichend formalisierte Sicherheits- und Notfallkonzeption. Allerdings hat er diese Aspekte zwischenzeitlich aufgegriffen. Dadurch wird sich das hohe Sicherheitsniveau perspektivisch noch weiter verbessern.

Sehr positiv sind auch die umfangreichen Maßnahmen zur sicheren Anbindung der IT-Endgeräte sowie zur Mitarbeitersensibilisierung.

→ **Empfehlung**

Der LWL sollte den bereits initiierten Prozess zur Aufarbeitung eines vollumfänglichen IT-Sicherheits- und Notfallkonzeptes mit hoher Priorität abschließen. Im Zusammenhang mit dem IT-Sicherheitskonzept sollte er dabei auch die Grundschutzmaßnahmen der IT-Arbeitsplätze beschreiben.

4.3.6 Örtliche Rechnungsprüfung

Die örtliche Rechnungsprüfung verfolgt vorrangig das Ziel, die Rechtmäßigkeit, Zweckmäßigkeit und Wirtschaftlichkeit der Verwaltung sicherzustellen. Die IT kann die Prüfungshandlungen unterstützen oder selbst Gegenstand der örtlichen Prüfung sein.

Eine unmittelbare Verpflichtung zur Prüfung der IT ergibt sich aus § 104 Absatz 1 Nummer 3 Gemeindeordnung für das Land Nordrhein-Westfalen (GO NRW) und § 28 Absatz 5 Nummer 1 der Verordnung über das Haushaltswesen der Kommunen im Land Nordrhein-Westfalen (Kommunalhaushaltsverordnung Nordrhein-Westfalen - KomHVO NRW). Demnach muss die örtliche Rechnungsprüfung Fachprogramme im Bereich der Finanzbuchhaltung vor ihrem Einsatz prüfen. Diese Prüfung setzt ab 2021 auf der Konformitätsprüfung der gpaNRW auf. Die örtliche Prüfung zielt auf den rechtskonformen Einsatz der Fachprogramme innerhalb der örtlichen Rahmenbedingungen des Landschaftsverbandes ab.

Auch darüber hinaus kann die örtliche Prüfung erheblich zu einer sicheren, sachgerechten und wirtschaftlichen IT-Bereitstellung beitragen. In diesem Zusammenhang kann sie beispielsweise prüfen, ob technische und organisatorische Sicherheitsmaßnahmen hinreichend umgesetzt werden.

Auf der anderen Seite kann die IT die Prüfhandlungen effizienter machen und somit die Wirksamkeit der örtlichen Rechnungsprüfung stärken bzw. sichern.

Je 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.

- Das Rechnungsprüfungsamt des LWL besitzt sehr gute Rahmenbedingungen, um Prüfhandlungen im Kontext der Informationstechnologie durchzuführen. Darauf aufbauend deckt es ein sehr breites Prüfungsspektrum ab. Darüber hinaus nutzt das Rechnungsprüfungsamt des LWL innovative IT-Unterstützung in nachahmenswerter Weise, um die Effizienz seiner Prüfhandlungen in allen Bereichen zu steigern.

Damit die örtliche Rechnungsprüfung gute Rahmenbedingungen zum Prüfen der IT und dem Prüfen mit IT erhält, sollte ein Landschaftsverband nachstehende Aspekte berücksichtigen:

- *Ein Landschaftsverband sollte die interne IT-Prüfung in der örtlichen Rechnungsprüfung verankern. Dies bedingt hinreichende eigene und/oder externe personelle Ressourcen.*
- *Ein Landschaftsverband sollte im Rahmen der örtlichen Prüfung unterstützende Fachverfahren einsetzen. Der Grad der IT-Unterstützung bemisst sich am Stand der Digitalisierung in der Verwaltung. Je stärker Verwaltungsabläufe digitalisiert und Akten elektronisch geführt werden, desto höher sind die Anforderungen an IT-gestützte Prüfungen.*
- *Ein Landschaftsverband sollte die erforderliche Fachkompetenz in der örtlichen Rechnungsprüfung sicherstellen. Dazu zählt der Umgang mit der IT ebenso wie die Bewertung von IT-Organisation und -Infrastrukturen.*

Das Rechnungsprüfungsamt des **LWL** (LWL-RPA) führt bereits seit vielen Jahren systematisch IT-Prüfungen durch. Dabei hat es zahlreiche Prüfungsaspekte im Kontext der Informationstechnologie aufgegriffen. Die nachfolgende Tabelle stellt dar, ob der LWL die Prüfungsaspekte, die erfahrungsgemäß von großer Bedeutung sind, aufgegriffen hat und wie es im Vergleich dazu beim LVR aussieht.

Aufgegriffene Prüfungsaspekte der örtlichen Rechnungsprüfung 2019 bis 2023

Prüfungsaspekte	LWL	LVR
Programme zur IT-gestützten Buchführung vor ihrer Anwendung	Ja	Ja
Programme zur IT-gestützten Buchführung im laufenden Einsatz (Updates etc.)	Ja	Ja
Sonstige einführungsbegleitende Anwendungsprüfungen	Ja	Ja
Zweckmäßigkeit des IT-Einsatzes gemessen an den gesetzten (Strategie-)Zielen	Ja	Ja
Wirtschaftlichkeitsberechnungen von Investitionsmaßnahmen im IT-Bereich	Ja	Ja
Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen über die Analyse von Geschäftsprozessen	Ja	Ja
Maßnahmen und Regelungen zum Datenschutz	Ja	Ja
Rollen- und Berechtigungskonzepte	Ja	Ja
Anwendungslizenzen	Ja	Ja
Weitergehende Aspekte der Informationssicherheit (technisch organisatorische Regelungen und Maßnahmen, Schutzbedarf der eingesetzten IT-Systeme und Infrastrukturräume, Notfallvorsorge)	Ja	Ja

Der LWL hat ebenso wie der LVR alle aufgeführten Prüfungsaspekte behandelt. Beide Landschaftsverbände heben sich damit im interkommunalen Vergleich deutlich ab. So erreichen beispielsweise nur zwei von 31 Kreisen im Zeitraum 2018 bis 2022 eine vergleichbare Quote. Bei 17 Kreisen konnte die örtliche Rechnungsprüfung maximal die Hälfte der aufgeführten Prüfungsaspekte aufgreifen. Viele Kreise führen nur die gesetzlich verpflichtenden IT-Prüfungen durch. Allerdings gibt es auch Kreise, die selbst dies nicht gewährleisten können. Ein ähnliches Bild ergab auch die Prüfung der kreisfreien Städte für den Zeitraum 2016 bis 2020.

Eine unmittelbare gesetzliche Verpflichtung besteht vorrangig für die Prüfung der Programme zur IT-gestützten Buchführung vor ihrer Anwendung. Mit der Einführung der Zulassungspflicht von Fachverfahren zur Ausführung der Geschäfte der kommunalen Haushaltswirtschaft gem. § 94 Abs. 2 GO NRW hat der Gesetzgeber zum 01. Januar 2021 ein zweistufiges Verfahren eingeführt, das die Eignung der in der kommunalen Haushaltswirtschaft eingesetzten Fachprogramme landesweit einheitlich sicherstellen soll und die individuellen Prüfungshandlungen in den Kommunen vor Ort reduziert. Hierdurch wurde aber auch vom Gesetzgeber bekräftigt, dass es gemäß § 104 Absatz 1 Nummer 3 GO NRW, § 28 Absatz 5 Nummer 1 KomHVO NRW eine Aufgabe der örtlichen Rechnungsprüfung bleibt, die Fachprogramme vor ihrem Einsatz zu prüfen. Somit wurde letztlich auch der Stellenwert der Anwendungsprüfung durch die Rechnungsprüfungsämter ausdrücklich bekräftigt und als unverzichtbare Pflichtaufgabe bestätigt.

Da die von der gpaNRW zugelassenen Fachprogramme die geforderte Gesetzeskonformität grundsätzlich in der vom Hersteller für den Markt bereitgestellten Form erfüllen, sind die individuellen Anpassungen des Fachprogramms durch Konfiguration und Parametrisierung (sog. „Customizing“) bei der Implementierungsprüfung der Rechnungsprüfungsämter zu berücksichtigen. Darüber hinaus liegt auch die Prüfung von Fachverfahren, die derzeit nicht unter die Zulassungspflicht durch die gpaNRW nach § 94 Abs. 2 GO NRW fallen, in der Verantwortung der örtlichen Rechnungsprüfung.

Unabhängig von einer gesetzlichen Verpflichtung haben alle oben aufgeführten Prüfungsaspekte auch eine praktische Relevanz. Sie können wesentlich dazu beitragen, die IT einer Verwaltung sicher und die zugrundeliegenden Prozesse effizienter zu machen.

Neben dem quantitativen Prüfungsumfang, hebt sich der LWL ebenso wie der LVR auch in der Qualität, also in der Prüfungstiefe von nahezu allen bislang geprüften Kommunen ab. Auch wenn die gpaNRW nicht darauf abzielt, die Prüfungsleistung der örtlichen Rechnungsprüfungen zu bewerten, sind Unterschiede offensichtlich. In allen bislang geprüften Segmenten gilt, dass auch Kommunen mit vergleichsweise großem Prüfungsumfang entsprechende Inhalte meist nur ansatzweise behandeln können. Beim LWL und dem LVR sind diese Themen hingegen explizit in der Prüfungsplanung verankert und meist sehr tief geprüft.

So hat das LWL-RPA in den letzten drei Jahren unter anderem folgende Prüfungen durchgeführt:

- Begleitende Prüfung zur Einführung eines Business Continuity Managements (BCM): Wie gut ist der LWL aufgestellt, dass kritische Geschäftsprozesse selbst bei massiven Schadensereignissen nicht unterbrochen werden oder nach einem Ausfall in angemessener Zeit fortgeführt werden können?
- Einführungsbegleitenden Prüfungen in diversen Bereichen: Bedenken und Anregungen des Rechnungsprüfungsamtes im Hinblick auf die Ordnungsmäßigkeit der neuen Systeme sollen bereits bei deren Einführung berücksichtigt werden können.
- Mobiles Arbeiten: Erfolgt das mobile Arbeiten inklusive der Bereitstellung der angebotenen Videokonferenzsysteme ordnungsmäßig und werden die Anforderungen an die Informationssicherheit und den Datenschutz gewährleistet?

- Prüfung des sicheren Einsatzes von IoT-Geräten (Internet of Things) im LWL: Sind die im LWL eingesetzten IoT-Geräte so abgesichert, dass über diese die Informationssicherheit des LWL nicht beeinträchtigt wird?
- Nachhaltigkeit in der LWL.IT (Green IT): Umsetzungsstand des Klimakonzeptes durch die LWL.IT – Prüfung auf Zweckmäßigkeit und Wirtschaftlichkeit
- Begleitung konzeptioneller Arbeiten: Begleitende Prüfung zur Erstellung eines Datenlöschkonzeptes im Bereich der Gehaltsabrechnung.

Von Vorteil ist dabei, dass beiden Landschaftsverbänden, im Gegensatz zu den meisten Kommunen, explizite Personalressourcen für IT-Prüfungen zur Verfügung stehen. Gleichwohl gibt es dabei Unterschiede zwischen dem LWL und dem LVR. So stehen dem LWL insgesamt drei Vollzeit-Stellen zur Verfügung. Der LVR hat mit 5,9 Vollzeit-Stellen rein quantitativ eine noch bessere Ausgangsposition. Demgegenüber fällt der LWL allerdings mit einer höheren Grundlagengqualifikation seiner IT-Prüfer und IT-Prüferinnen auf. Denn während der LVR bisher in erster Linie auf nicht spezialisiertes Verwaltungspersonal zurückgegriffen hat, dass u.a. durch Fortbildungskonzepte geschult worden ist, weisen die IT-Prüfer und IT-Prüferinnen des LWL einen speziellen IT-Hintergrund auf. Dazu zählen Abschlüsse in den Studiengängen Informatik und Organisation sowie eine SAP-Zertifizierung und IHK-Zertifizierung (IT-Projektleitung).

Das LWL-RPA nutzt diese Qualifikationen und seine Erfahrungen aus IT-Prüfungen auch in anderen Verwaltungs- und Fachprüfungen. Dazu bildet es Prüfteams, in denen unterschiedliche Fach- und Methodenkompetenzen zusammenkommen.

Besonders positiv ist, dass der LWL ebenso wie der LVR im Bereich der örtlichen Rechnungsprüfung auf Ressourcen und Kompetenzen zur Massendatenanalyse zurückgreifen kann. Hier steht ihm bislang eine Vollzeit-Stelle zur Verfügung. Eine weitere Aufstockung ist in Planung.

Je stärker die digitale Transformation der Verwaltung vorangeschritten ist, also je größer das digitale Datenvolumen ist, desto größer sind sowohl die Notwendigkeit als auch das Potenzial von Massendatenanalysen in Fachprüfungen. Grundsätzlich können Massendatenanalysen die Transparenz und den Informationsgehalt von Daten erhöhen und Erkenntnisse bringen, die sonst nicht oder zumindest nur schwer gewonnen werden können. Dadurch ist die örtliche Rechnungsprüfung einer Verwaltung eher in der Lage, ein breiteres Betrachtungsfeld in kürzerer Zeit und mit geringem Personalaufwand nach Auffälligkeiten zu untersuchen.

- ➔ Das LWL-RPA ist in der Lage, Massendatenanalysen individuell zu programmieren. Dadurch ist es in der Anwendung sehr flexibel. Im Vorfeld einer Prüfung erörtert die Massendatenanalystin gemeinsam mit den Prüferinnen und Prüfern die Möglichkeiten einer technischen Unterstützung und setzt diese um. Die Anwendungsfälle gehen dabei von stichtags- und vergangenheitsbezogenen Prüfungen bis hin zu kontinuierlichen Prüfungen in Echtzeit (Continuous Auditing).

Derzeit ist das LWL-RPA im Zusammenhang mit Massendatenanalysen dabei, die Möglichkeiten des sogenannten Process Minings auszuloten. Dabei geht es darum, Verwaltungsprozesse über Logdaten im System nachzubilden, zu analysieren und zu optimieren. So können beispielsweise Ist-Prozesse anhand von Protokollinformationen in einem elektronisch unterstützten Bearbeitungsprozess identifiziert und mit Soll-Prozessen abgeglichen werden. Hierzu haben die

Rechnungsprüfungsämter des LWL und des LVR gemeinsam mit dem Fraunhofer Institut für Angewandte Informationstechnik (FIT) 2022 eine Fallstudie betrieben.

Vorteilhaft ist, dass das LWL-RPA für Prüfungen auch auf eigene Ressourcen und Methodenkompetenzen für Prozessanalysen zurückgreifen kann. Sofern der LWL den Empfehlungen²² der gpaNRW folgt und ein systematisches, verwaltungsweites Prozessmanagement implementiert, werden sich auch die Rahmenbedingungen für örtliche Prozessprüfungen verbessern.

Im Rahmen einer 2022 durchgeführten Organisationsuntersuchung mit externer Begleitung hat das LWL-RPA zudem seine Digitalisierungsstrategie strukturiert weiterentwickelt.

²² s. Kapitel 3.3.4 Prozessmanagement

4.4 Anlage: Ergänzende Tabellen

Tabelle 1: Zusammenstellung der Feststellungen und Empfehlungen der gpaNRW zur überörtlichen Prüfung 2023 – Informationstechnik

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
IT-Profil					
F1	Das IT-Betriebsmodell des Landschaftsverbandes Westfalen-Lippe (LWL) bietet ihm größtmögliche strategische Gestaltungsspielräume. Auch die Rahmenbedingungen für eine effektive IT-Steuerung haben sich seit der letzten Prüfung deutlich verbessert und bieten mittlerweile eine gute Grundlage. Die IT-Strategie ist in Inhalt und Form noch ausbaufähig, ebenso wie die Verfügbarkeit steuerungsrelevanter Informationen.	122	E1.1	Der LWL sollte seine strategischen Vorgaben um ausstattungsrelevante Zielvorgaben ergänzen und in eine formale Strategie einfließen lassen. Diese sollte durch die Verwaltungsführung legitimiert und allen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern zugänglich gemacht werden.	123
			E1.2	Der LWL sollte prüfen, inwiefern alle steuerungsrelevanten Informationen für ein IT-Controlling an zentraler Stelle noch einfacher ausgewertet werden können. Darüber hinaus sollte er Kennzahlen definieren, die ihn beim IT-Controlling unterstützen.	124
F2	Die digitale Transformation des LWL fußt auf einem sehr guten Steuerungsprozess sowie ausführlichen Strategievorgaben, die in vorbildlicher Weise politisch legitimiert sind. Lediglich die Form dieser Vorgaben ist nicht gut geeignet, um sie der gesamten Belegschaft adäquat zugänglich zu machen.	131	E2	Der LWL sollte seine bereits initiierten Maßnahmen fortführen und ausbauen, um seine strategischen Vorgaben und Ziele zusammenzufassen und sie der gesamten Belegschaft zugänglich machen.	133
F3	Der LWL unterstützt seinen Prozess der Rechnungsbearbeitung technisch bereits gut. In der automatisierten Texterkennung liegen Schwächen. Optimierungsansätze liegen auch in der Verknüpfung zum Bestellprozess sowie in der Organisation einzelner Prozessschritte. Darüber hinaus gehen zu wenig Rechnungen über strukturierte Datensätze (XRechnungen) ein, um weitere Effizienzvorteile nutzen zu können.	138	E3.1	Der LWL sollte prüfen, inwiefern vorhandene Informationen aus dem Bestell- und Vergabeprozess verpflichtend in den Workflow übertragen werden können, um manuelle Tätigkeiten noch weiter zu reduzieren.	139
			E3.2	Der LWL sollte seine interne Regelung zum Umgang mit dezentral eingehenden Papierrechnungen auf praktikablere Verfahrensweisen prüfen.	140

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
			E3.3	Der LWL sollte in Erwägung ziehen, fehlerhafte Rechnungen automatisch zurückzusenden.	140
			E3.4	Der LWL sollte die Vorteile einer elektronischen Rechnung für seine Rechnungssteller noch stärker bewerben, um die Anzahl eingehender XRechnungen zu erhöhen.	141
F4	Die digitale Transformation des LWL ist auch über die rechtlichen Anforderungen hinaus gut fortgeschritten. In der zeitlichen Konkretisierung der Projektplanung liegt ein Ansatzpunkt, die eigene Zielerreichung besser abzusichern.	141	E4	Für die verwaltungsweite Einführung der E-Akte sollte der LWL einen verbindlichen Projektplan aufstellen.	142
F5	Das Prozessmanagement des LWL befindet sich erst im Aufbau. Derzeit kann es den Anforderungen der digitalen Transformation noch nicht hinreichend gerecht werden. Zudem schöpft der LWL das Potenzial, das mit einer engeren Zusammenarbeit mit dem LVR einhergehen könnte, nicht aus.	144	E5.1	Der LWL sollte dem Aufbau eines systematischen Prozessmanagements eine hohe Priorität einräumen und eine speziell darauf ausgerichtete verbindliche, verwaltungsweite Strategie beschließen. In diesem Zusammenhang sollte er seine Verwaltungsprozesse identifizieren und priorisieren.	145
			E5.2	Auf der Grundlage der noch zu formalisierenden Strategie sollte der LWL eine Personalbemessung durchführen. Zudem sollte er alle zur Aufgabenerfüllung erforderlichen Stellenanteile über die Stellenbeschreibungen formal absichern.	146
			E5.3	Der LWL sollte sein Konventionenhandbuch um Aufnahmeregeln ergänzen und verwaltungsweit als verbindlich erklären. Darüber hinaus sollte er die Effekte von Prozessoptimierungen anhand von Durchlaufzeiten und ergänzenden Kennzahlen messbar machen.	146
			E5.4	Die gpaNRW bestärkt den LWL darin, die Zusammenarbeit mit dem LVR im Hinblick auf ein digitalisierungsbedingtes Prozessmanagement zu intensivieren.	147
F6	Das IT-Sicherheitsniveau des LWL ist, bezogen auf die geprüften Aspekte, sehr gut. Gleichwohl bestehen Ansätze, das IT-Sicherheitsniveau durch die Formalisierung konzeptioneller Überlegungen zu optimieren.	147	E6	Der LWL sollte den bereits initiierten Prozess zur Aufarbeitung eines vollumfänglichen IT-Sicherheits- und Notfallkonzeptes mit hoher Priorität abschließen. Im Zusammenhang mit dem IT-Sicherheitskonzept sollte er dabei auch die Grundschutzmaßnahmen der IT-Arbeitsplätze beschreiben.	149

5. Gebäudewirtschaft - Klimaschutz

5.1 Managementübersicht

Die wesentlichen Ergebnisse der überörtlichen Prüfung des Landschaftsverbandes Westfalen-Lippe (LWL) im Prüfgebiet Gebäudewirtschaft - Klimaschutz 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.

Gebäudewirtschaft - Klimaschutz

Klimaschutz ist eine Querschnittsaufgabe, die sich über alle Bereiche des **Landschaftsverbandes Westfalen-Lippe** erstreckt. Daher wird das Thema auch für den gesamten LWL von einer Stabsstelle, die bei der Ersten Landesrätin angesiedelt ist, koordiniert und gesteuert.

Der vorliegende Bericht befasst sich insbesondere mit dem Klimaschutz innerhalb der Gebäudewirtschaft. Die Anpassung des Gebäudeportfolios an die Notwendigkeiten des Klimaschutzes ist eine langfristige Aufgabe, die über viele Jahre eine erhebliche personelle wie finanzielle Ressourcenbereitstellung erfordert.

Der LWL beschäftigt sich bereits seit den 1970er Jahren mit dem Thema Klimaschutz. Seitdem gab es zahlreiche Vorgaben und politische Beschlüsse. Auch hat der LWL in der Vergangenheit umfangreiche Aktivitäten umgesetzt, um Treibhausgasemissionen, Energieverbräuche und auch Energiekosten zu reduzieren. Handlungsleitend für den LWL bei seinen Klimaschutzbemühungen ist das Ziel der Klimaneutralität bis zum Jahr 2030. Damit hat der LWL sich einen deutlich kürzeren zeitlichen Rahmen gesetzt, als es die gesetzlichen Vorgaben vorsehen (bis zum Jahr 2045).

Um dieses Ziel zu erreichen, hat der LWL im Jahr 2022 ein „Integriertes Klimaschutzkonzept“ vorgestellt. Das Konzept beinhaltet einen umfangreichen Maßnahmenplan zur Reduzierung schädlicher Treibhausgase. Durch die in diesem Zuge aufgestellte Treibhausgasbilanz sowie die Berechnung der Maßnahmen in unterschiedlichen Szenarien wird allerdings deutlich, dass der LWL bis 2030 seine Emissionen nicht vollständig verringern kann. Zur Erreichung einer bilanziellen Klimaneutralität sind daher ab 2030 Kompensationsmaßnahmen notwendig.

Ein Energiedatenmanagement ist beim LWL seit dem Jahr 2011 im Einsatz. Mit diesem System wird eine systematische, zeitnahe und gebäudescharfe Verbrauchsdatenerfassung vorgenommen. Der LWL plant, den Bereich weiter auszubauen und dadurch die Energieverbräuche und Kosten konsequent zu senken.

Durch den geplanten Aufbau eines Monitoring- und Kennzahlensystems erhält der LWL zukünftig ein Steuerungsinstrument, welches für eine effiziente Maßnahmenumsetzung sowie die Überprüfung der Zielerreichung notwendig ist.

Insgesamt kann festgestellt werden, dass der Landschaftsverband Westfalen-Lippe die im Bundes- und auch Landesklimaschutzgesetz (NRW) geforderte Vorbildfunktion angenommen hat und diese auch erfüllt.

5.2 Inhalte, Ziele und Methodik

In den letzten Jahrzehnten hat sich das Klima global verändert. Die Erde wird wärmer und das Klima wandelt sich - und das schneller als zuvor und weltweit. Auch in Deutschland sind die Auswirkungen des Klimawandels deutlich spürbar. So haben extreme Hitze und Trockenheit, Starkregen und Überschwemmungen deutlich zugenommen.

Auf Grundlage unterschiedlicher Studien ist bestätigt, dass der Mensch die Hauptursache für den globalen Temperaturanstieg ist. Menschengemachte Treibhausgase (THG) sind die Ursache für den Klimawandel. Ein ungebremster Klimawandel würde neben der allmählichen Erwärmung auch starke Klimaänderungen mit sich bringen. Er verursacht immense wirtschaftliche und gesellschaftliche Schäden.

Im Rahmen des Pariser Klimaabkommens wurde im Jahr 2015 durch die Staatengemeinschaft das globale Ziel erklärt, die Erderwärmung deutlich unter zwei Grad zu halten, wenn möglich unter 1,5 Grad. So soll in der zweiten Hälfte des 21. Jahrhunderts Treibhausgasneutralität²³ erreicht werden.

Das Gesetz zur Neufassung des Klimaschutzgesetzes Nordrhein-Westfalen vom 08. Juli 2021 löste das bis dahin geltende Klimaschutzgesetz NRW vom 29. Januar 2013 ab. Das jetzige Klimaschutzgesetz verfolgt den Zweck, Klimaschutzziele für das Land Nordrhein-Westfalen festzulegen und die Erfüllung dieser Ziele zu gewährleisten und damit einen Beitrag zur Einhaltung der nationalen Klimaschutzziele sowie der europäischen Zielvorgaben zu erbringen. Es legt fest, wie die Treibhausgasemissionen im Vergleich zum Jahr 1990 schrittweise gemindert werden sollen:

- bis zum Jahr 2030 um mindestens 65 Prozent,
- bis zum Jahr 2040 um mindestens 88 Prozent,
- bis zum Jahr 2045 Treibhausgasneutralität.

Um dieses Ziel zu erreichen, sind umfangreiche Maßnahmen notwendig, die auf EU-, Bundes-, Länder-, aber auch auf kommunaler Ebene umgesetzt werden müssen. Hinzu kommt die zunehmende gesellschaftliche und politische Dringlichkeit, auf allen Ebenen und in allen Zuständigkeitsbereichen das Engagement zur Eingrenzung des Klimawandels zu verstärken.

Die kommunalen Träger - und dazu zählen wir auch die Landschaftsverbände - sind ebenfalls Schlüsselakteure für das Gelingen des Klimaschutzes vor Ort. Ihnen kommt in diesem umfassenden Transformationsprozess eine besondere Bedeutung zu: Einerseits entsteht bei den

²³ Aus wissenschaftlicher Sicht sowie in der Fachliteratur bestehen Unterschiede zwischen der Treibhausgasneutralität und der Klimaneutralität. In diesem Bericht werden beide Begriffe allerdings synonym verwendet.

Kommunen ein großer Teil der klimarelevanten Emissionen, etwa durch Gebäude, Mobilität sowie Gewerbe und Industrie. Andererseits haben die kommunalen Träger mit ihren vielfältigen Funktionen als Vorbilder, Planer, Eigentümer, Versorger und größter öffentlicher Auftraggeber weitreichende Handlungsmöglichkeiten, um den Klimaschutz vor Ort voranzubringen. Aufgrund der bundes- und landesrechtlichen Vorgaben ergibt sich für die Träger öffentlicher Aufgaben (öffentliche Stellen) in besonderem Maße eine Vorbildfunktion beim Klimaschutz, insbesondere zur Minderung der Treibhausgase²⁴.

Die gpaNRW untersucht in diesem Prüfgebiet, wie die Landschaftsverbände mit den Vorgaben zur Einsparung von Treibhausgasen umgehen. Da dies allerdings ein sehr breites Spektrum darstellt, befasst sich dieser Bericht schwerpunktmäßig mit klimaschutzrelevanten Maßnahmen im Gebäudesektor, die die Reduzierung von direkten und indirekten Emissionen im Rahmen der Gebäudenutzung vorsehen.

Ziel der gpaNRW ist es, auf Steuerungs- und Optimierungspotenziale sowie Risiken hinzuweisen. Die Beschreibung der Vorgehensweise, der bisherigen und geplanten Maßnahmen und Ziele schafft Transparenz und sensibilisiert die Landschaftsverbände für einen bewussten und zielgerichteten Umgang mit dieser Thematik.

Dazu untersucht die gpaNRW zunächst die Organisation sowie die Strategie des Klimaschutzes bei den Landschaftsverbänden. Wir betrachten, ob und auf welcher Grundlage eine CO₂-Bilanzierung bereits erstellt und wie weit das Energiemanagement ausgebaut ist. Anhand der durchgeführten Maßnahmen wollen wir eruieren, ob ein Monitoring vorhanden ist.

5.3 Strukturen

Der **Landschaftsverband Westfalen-Lippe** arbeitet als Kommunalverband mit über 20.000 Beschäftigten für 8,3 Millionen Menschen in der Region. Dazu gehören 18 Kreise und neun kreisfreie Städte in Westfalen-Lippe.

Das Aufgabenspektrum des LWL betrifft die Bereiche Soziales, Psychiatrie, Maßregelvollzug, Jugend, Schule und Kultur. Neben der Hauptverwaltung, die in Münster ihren Sitz hat, verfügt der LWL über rund 200 Einrichtungen. Hierzu zählen über 130 Einrichtungen für Menschen mit psychischen Erkrankungen (darunter Kliniken und Wohnverbünde), sechs Maßregelvollzugskliniken, 35 Förderschulen, fünf Einrichtungen der Kinder- und Jugendhilfe, 18 Museen, zwei Besucherzentren sowie weitere Kultureinrichtungen.

Diese Einrichtungen sind in über 1.000 Gebäuden²⁵ (zzgl. Nebengebäude) untergebracht, die zum Bestand des LWL gehören. Darüber hinaus werden noch in den Bereichen Hauptverwaltung, Schulen und Museen Gebäude- oder Gebäudeteile angemietet. Insgesamt bewirtschaftet der LWL ca. 1,7 Mio. qm Bruttogrundfläche. Nach den Kliniken, die den weitaus größten Anteil der Fläche einnehmen, ist den Schulen der zweithöchste Flächenanteil zuzuordnen.

²⁴ Vergleiche auch Gesetz zur Neufassung des Klimaschutzgesetzes Nordrhein-Westfalen vom 08. Juli 2021 (KSG NRW)

²⁵ Anzahl aller LWL-Gebäude ca. 1.400

Liegenschaften des LWL 2019

Gebäudenutzung	Anzahl der beheizten Gebäude	Bruttogrundfläche in qm
Kliniken	543	1.057.075
Schulen	177	288.505
Museen	213	200.910
Verwaltung	32	92.083
Jugendheime	20	12.268
Sonstige Liegenschaften	24	10.455
LWL Gesamt	1.009	1.661.297

Daten aus dem Energiebericht 2019-2020, Tabelle 21

Die Verwaltung des LWL ist in acht Dezernate aufgeteilt. Die Grundstücks- und Gebäudeverwaltung wird vom LWL-Bau- und Liegenschaftsbetrieb (LWL-BLB) wahrgenommen. Dabei handelt es sich um eine eigenbetriebsähnliche Einrichtung, die im Jahr 2004 gegründet wurde. Der LWL-BLB ist als interner Dienstleister zuständig für die Verwaltung und Instandhaltung der im eigenen Sondervermögen befindlichen Grundstücke und Gebäude. Er ist verantwortlich für die Planung und Umsetzung von Neu-, Um- und Erweiterungsbauten sowie für die Erfüllung der Bauherrenaufgaben. Für die Objekte, die sich im Sondervermögen des LWL-PsychiatrieVerbundes, der LWL-Jugendhilfe und den LWL-Maßregelvollzugskliniken befinden, ist er erst ab bestimmten Wertgrenzen Dienstleister. So sind für die Umsetzung von Maßnahmen primär die Kliniken selbst für die Liegenschaften ihres Sondervermögens verantwortlich.

5.4 Klimaschutz in der Gebäudewirtschaft

5.4.1 Organisation

- Das Thema Klimaschutz wird beim Landschaftsverband Westfalen-Lippe zentral von einer Stabsstelle aus koordiniert. Ein Austausch mit den weiteren Dezernaten und Einrichtungen findet statt.

Ein Landschaftsverband sollte die Aufgaben rund um das Thema Klimaschutz (in der Gebäudewirtschaft) von zentraler Stelle aus koordinieren und steuern. Dabei umfasst die zentrale Steuerung die Konzeption, Überprüfung und Weiterentwicklung der getroffenen Strategien und Maßnahmen zur Reduzierung der Emissionen. Die Prozesse sollten klar definiert und abgestimmt sein.

Das Thema Klimaschutz ist beim **Landschaftsverband Westfalen-Lippe** im Geschäftsbereich des Ersten Landesrats/der Ersten Landesrätin angesiedelt. Hier ist die Stabsstelle „Klima, Umwelt und Nachhaltigkeit“ zuständig. Von hier aus wird das Thema für den gesamten LWL koordiniert. Folgende Aufgaben sind bei der Stabsstelle angesiedelt:

- Strategische Weiterentwicklung und Koordination des Klimaschutzmanagements beim LWL,

- Bilanzierung und Controlling der LWL-weiten Treibhausgas-Emissionen,
- Entwicklung, Koordination und Qualitätssicherung der Klimawirkungsprüfung beim LWL (Bewertung von politischen Beschlüssen hinsichtlich des Ziels der Klimaneutralität),
- Strategische Weiterentwicklung und Koordination des Betrieblichen Mobilitätsmanagements beim LWL,
- Kommunikation der Klimaschutzaktivitäten des LWL, Sensibilisierung und Bewusstseinsbildung für Klimaschutz und Nachhaltigkeit,
- Fachliche Beratung und Unterstützung der Dezernate und Einrichtungen bei Fragestellungen zu den Themen Klima- und Umweltschutz und Nachhaltigkeit,
- Regelmäßige Information der Verwaltungsspitze / Politik über Umsetzungsstand der Klimaschutz- und Mobilitätsstrategie,
- Vernetzung: Kooperationen, interkommunale Zusammenarbeit sowie
- Gremienbetreuung des Klima- und Umweltausschusses.

Neben der koordinierenden Funktion der Stabsstelle werden (auch aufgrund der Größe des Verbandes) entsprechende Projekte und Maßnahmen federführend in den fachlich bzw. organisatorisch zuständigen Dezernaten und Einrichtungen bearbeitet. Hervorzuheben ist hier besonders der Bau- und Liegenschaftsbetrieb. Zum einen werden klimaschutzrelevante Maßnahmen bei Neu-, Um- und Erweiterungsbauten sowie Sanierungen umgesetzt. Zum anderen liegt ein großes Potenzial im Bereich der Energieverbräuche. Hier ist der Bau- und Liegenschaftsbetrieb mit seinen Referaten 13 und 14 (Baumaßnahmen) sowie 15 und 16 (Technische Gebäudeausrüstung) sehr aktiv.

Die beteiligten Parteien tauschen sich regelmäßig über die entsprechenden Maßnahmen aus. So ist gewährleistet, dass alle den gleichen Kenntnisstand haben.

5.4.2 Ausgangslage und Strategie

- ➔ Der Landschaftsverband Westfalen-Lippe hat sich bereits frühzeitig mit dem Thema Klimaschutz beschäftigt und in seinen politischen Vorgaben verankert. Durch umfangreiche Maßnahmen konnten in der Vergangenheit große Erfolge im Bereich der CO₂-Einsparung erzielt werden. Handlungsleitend sind die Maßnahmen aus dem Integrierten Klimaschutzkonzept sowie das Ziel der Klimaneutralität bereits bis zum Jahr 2030.

Ein Landschaftsverband sollte Vorgaben zum Klimaschutz haben, mit denen sowohl der Betrieb, als auch der Bau und Umbau von Gebäuden gestaltet wird. Nur so wird ein Landschaftsverband der eigenen Klimaverantwortung gerecht. Wesentlicher Bestandteil der Vorgaben sollten präzise Zielsetzungen sein, mit denen definiert wird, wie viele Emissionen in Zukunft emittiert werden dürfen. Zur Zielerreichung braucht ein Landschaftsverband daher eine nachhaltige Strategie, damit Klimaschutz systematisch, personell und finanziell in der Gebäudewirtschaft und weiteren Strukturen verankert wird. Wichtige Voraussetzung für die Umsetzung der Strategie ist die politische Beschlusslage, mit der der Landschaftsverband die strategischen Zielvorgaben verbindlich festlegt.

Das Thema Klima- und Umweltschutz wird beim **Landschaftsverband Westfalen-Lippe** bereits seit den 1970er Jahren aktiv gestaltet. So wurde bereits 1978 vom Landschaftsausschuss die systematische Erfassung von Energieverbrauchsdaten mit dem Ziel der Verbrauchsreduzierung beschlossen. 1987 hat der LWL als erstes konkretes Klimaschutzziel beschlossen, bis zum Jahr 2005 die CO₂-Emissionen im Gebäudebereich um 25 Prozent zu senken. Dieses Ziel wurde frühzeitig übererfüllt.

Mit dem „Energiepolitischen Konzept“ (2008) und dessen Fortschreibung (2015) hat der LWL das ursprüngliche Ziel auf 45 Prozent bzw. 50 Prozent erweitert. Diese Konzepte und Vorgaben haben maßgebend zur aktuellen Einsparung von Treibhausgasemissionen beim LWL beigetragen. Im Vergleich zum Jahr 1990 konnte der LWL im Gebäudebereich bisher über 63 Prozent der Treibhausgasemissionen einsparen.

Insgesamt haben der LWL bzw. die politischen Gremien zahlreiche Beschlüsse und Maßnahmen zum Klimaschutz (insbesondere in der Gebäudewirtschaft) gefasst und umgesetzt. Folgend eine Auflistung der maßgeblichen Aktivitäten:

- Energiepolitisches Konzept des LWL inkl. LWL-Leitlinien zum energieeffizienten Planen und Bauen (Beschluss 12/1231 v. 20. Juni 2008),
- Leitlinien für Umweltschutz und Nachhaltigkeit beim LWL (13/1348 v. 11. Oktober 2013),
- Fortschreibung des Energiepolitischen Konzeptes des LWL (Beschluss 13/1585 v. 13. März 2015),
- Klimawirkung von Beschlüssen, Einstellung Klimamanager/Klimamanagerin, Integriertes Klimaschutzkonzept (Beschluss 14/2029 v. 12. Juli 2019),
- Verankerung der Querschnittsaufgabe Klimaschutz durch Gründung der Stabsstelle Klima, Umwelt und Nachhaltigkeit (Beschluss 15/0145 v. 19. März 2021),
- Klimaneutralität 2030 wird übergeordnetes Ziel (Beschluss 15/0203 v. 25. Juni 2021),
- Beschaffung von zertifiziertem Ökostrom beim LWL (13/0179 v. 19.05.2010 und 15/0486 v. 09. Dezember 2021),
- Implementierung der EMAS (Eco-Management and Audit Scheme) - Zertifizierung für alle LWL-Einrichtungen (Beschluss 15/0541 v. 10. Dezember 2021),
- Einführung einer LWL-Gebäudeleitlinie 2030 über Standards zum nachhaltigen und wirtschaftlichen Bauen (15/0351/1 v. 25. März 2022),
- Einführung einer Klimawirkungsprüfung: Bewertungssystem zur Auswirkung von politischen Beschlüssen auf das Ziel der Klimaneutralität des LWL (15/0690 v. 10. Juni 2022),
- Beschluss des Integrierten Klimaschutzkonzeptes (IKSK) des LWL: Abschlussbericht des IKSK – Teile I und II – und Vorschlag zum weiteren Vorgehen (15/0691 v. 10. Juni 2022).

Die hier dargestellten Beschlüsse und daraus abzuleitenden Maßnahmen machen deutlich, dass das Thema Klimaschutz beim LWL einen hohen Stellenwert hat. Der gesetzlich beschriebenen Vorbildfunktion der öffentlichen Hand kommt der Landschaftsverband somit nach und leistet damit einen nennenswerten Beitrag zur Erreichung der Landes-, Bundes- und EU-Ziele.

Die unterschiedlichen Beschlüsse und entsprechenden Maßnahmen haben jeweils wichtige Schnittstellen zu anderen Maßnahmen (siehe auch Kapitel 5.4.3 Maßnahmenplanung) und wären für sich alleine genommen nicht so wirksam wie im Verbund. Insofern ist eine gesteuerte Vernetzung der Maßnahmen notwendig. Hier kommt der ab dem 01. Juli 2021 eingerichteten LWL-Stabsstelle Klima, Umwelt und Nachhaltigkeit eine besondere Bedeutung zu. Wie bereits im vorherigen Kapitel erläutert, nimmt die Stabsstelle eine Schlüsselposition ein.

Zwei wesentliche Meilensteine für die Ausrichtung des Landschaftsverbandes Westfalen-Lippe sind die Erstellung eines Integrierten Klimaschutzkonzeptes sowie die Klimaneutralität des LWL bis zum Jahr 2030.

Der Landschaftsausschuss hat im Juli 2019 beschlossen, ein Integriertes Klimaschutzkonzept für den LWL zu erarbeiten. Hierfür hat der LWL zwei Stellen für Klimamanager/Klimamanagerin eingerichtet, die das entsprechende Konzept erstellt haben. Diese Stellen wurden über die Nationale Klimaschutzinitiative (NKI) gefördert und zum 01. Dezember 2020 bzw. 01. Januar 2021 besetzt. Zusätzlich hat der LWL ein Beratungsbüro mit Unterstützungsleistungen beauftragt.

Ein weiterer wesentlicher Meilenstein war der Beschluss des Landschaftsausschusses vom 25. Juni 2021: Die Klimaneutralität bis zum Jahr 2030 wird als übergeordnetes Ziel des Landschaftsverbandes Westfalen-Lippe festgeschrieben. Damit verpflichtet sich der LWL, noch weit vor der gesetzlichen Vorgabe (bis zum Jahr 2045), klimaneutral zu agieren. Insbesondere sollte dies bei der Erstellung des Integrierten Klimaschutzkonzeptes berücksichtigt werden.

Das Integrierte Klimaschutzkonzept betrachtet erstmalig alle relevanten Emissionskategorien des LWL. Zur Aufgabenstellung und Zielsetzung heißt es: „Die Analysen, Ziele und Maßnahmen aus dem zu erstellenden Gesamtkonzept sind darauf ausgelegt, die Erreichung dieses Ziels (Klimaneutralität 2030) zu unterstützen.“

Das Gesamtkonzept wurde in der ersten Jahreshälfte 2022 als Endbericht fertiggestellt. Das Konzept gliedert sich in zwei Berichtsteile. Berichtsteil I beschäftigt sich insbesondere mit den Rahmenbedingungen des LWL, der Energie- und Treibhausgas- (THG) Bilanz, Einsparpotenzialen und Kompensationen sowie Akteursbeteiligung und Controlling. Der Berichtsteil II beinhaltet ein Maßnahmenpaket mit 62 Maßnahmen in neun Handlungsfeldern. Für die 46 priorisierten Maßnahmen wurden spezifische Steckbriefe erarbeitet. Weitere Ausführungen zu diesem Maßnahmenpaket ergeben sich aus dem Kapitel 5.4.3 Maßnahmenplanung.

Das Integrierte Klimaschutzkonzept benennt zur Umsetzung der Maßnahmen Verantwortlichkeiten und erzeugt somit eine notwendige Verbindlichkeit. Im Rahmen der Erarbeitung einer verwaltungsinternen Umsetzungsstrategie wurde darüber hinaus der IKSK-Maßnahmenkatalog in den dezentralen Verwaltungsstrukturen des LWL weiter operationalisiert.

Mit den zuvor genannten Beschlüssen, Maßnahmen und Meilensteinen hat der LWL eine gute Grundlage für einen aktiven Klimaschutz im eigenen Konzern geschaffen.

Der Klimaschutz ist eine gesetzlich verankerte Anforderung mit höchster Priorität. In der Veröffentlichung „Erstes Klimaschutzpaket Nordrhein-Westfalen“²⁶ äußert sich die Landesregierung NRW wie folgt:

„Klima-Rangfolge: Folgende Klima-Rangfolge in absteigender Vorrangigkeit wird festgelegt:

- Vermeidung von Emissionen durch klimaneutrale Alternativen,
- Reduktion von Emissionen durch emissionsärmere Alternativen und
- Kompensation von Emissionen durch Zukauf von Kompensationsgutschriften.“

Der LWL hat ausdrücklich dargestellt, dass er nicht darauf abzielt, die nicht vermiedenen Emissionen ab 2030 durch den Kauf von Emissionszertifikaten zu kompensieren. Zwar enthält das mit externer Unterstützung eines Beratungsbüros erarbeitete IKS-K eine Empfehlung, sich auch mit dem Thema Zertifikate zu beschäftigen, jedoch ist eine Konkretisierung und Erarbeitung einer für einen Umlageverband geeigneten Kompensationsstrategie im IKS-K unter den Maßnahmenpaketen 9.1 bis 9.3 vorgesehen und wird daher noch erarbeitet. Hier rückt insbesondere das Thema Erzeugung von Erneuerbaren Energien (Investitionen in lokale Anlagen) und Aufbau natürlicher Senken (z.B. Aufforstung, Wiedervernässung von Mooren) in den Fokus. Weitere Ausführungen zu möglichen Kompensationsmaßnahmen ergeben sich aus den folgenden Kapiteln.

Die Landesverwaltung selbst hat das Ziel, ebenso wie der LWL, bis 2030 klimaneutral zu sein.

Die Landesregierung gibt mit der o.g. Klima-Rangfolge eine klare Priorisierung der Vorgehensweise vor. Eine politische Entscheidung auf kommunaler Ebene, die eigene Klimaneutralität schneller als gesetzlich vorgegeben zu erreichen und ggfs. hierbei die Kompensation von Emissionen durch Zukauf von Kompensationsgutschriften zu nutzen, ist aus unserer Sicht im Rahmen der kommunalen Selbstverwaltung zunächst nicht zu beanstanden.

Auch wenn der LWL nicht auf den Kauf von Emissionszertifikaten abzielt, sollte er zukünftig folgende, grundsätzliche Punkte bei seinem Beschluss zur Klimaneutralität bedenken:

Ein Umlageverband finanziert sich durch die Umlage der Mitgliedskörperschaften. Insofern hat er auf die Haushaltssituation seiner Mitgliedskörperschaften Rücksicht zu nehmen. Die den LWL tragenden Kommunen sind teilweise in kritischen Haushaltssituationen. Im Fallbeispiel, dass eine Kommune einer hochverschuldeten Haushaltssituation unterliegt und durch die freiwillige Entscheidung der eigenen Klimaschutzziele eventuell weitere Schulden aufnehmen oder auf eigene Klimaschutzmaßnahmen verzichten müsste, um Kompensationsgutschriften zu finanzieren, ist sicherlich kritisch zu sehen.

Darüber hinaus ist zu bedenken, dass Finanzmittel, die für Kompensationsgutschriften genutzt werden, dann nicht zur Umsetzung weiterer Klimaschutzmaßnahmen innerhalb der eigenen Inf-

²⁶ Erstes Klimaschutzpaket NRW, S. 9 / Herausgeber: Ministerium für Wirtschaft, Industrie, Klimaschutz und Energie des Landes NRW, Juni 2023

rastruktur zur Verfügung stehen. Wir begrüßen es daher, dass die Möglichkeit über Kompensationsgutschriften die Klimaschutzziele zu erreichen, in der Priorisierung der Landesregierung an letzter Stelle steht und somit nur in Ausnahmefällen genutzt werden sollte.

Hinzu kommt, dass es von hohem Interesse sein wird, welche Qualität die Kompensationsgutschriften enthalten und wo diese zum Tragen kommen.

5.4.3 Maßnahmenplanung

- ➔ Der Landschaftsverband Westfalen-Lippe verfügt über einen umfangreichen Maßnahmenkatalog mit ausführlicher Beschreibung der einzelnen Maßnahmen über einen Maßnahmensteckbrief. Der Immobilien- und Energiebereich ist darin vielfältig berücksichtigt. Die Wirksamkeit der Maßnahmen wird zukünftig über eine Umsetzungsüberprüfung sichergestellt.

Sobald die strategischen Vorgaben zur Erreichung der Klimaneutralität vorliegen, bedarf es zur Umsetzung einer konkreten Maßnahmenplanung. Ein Landschaftsverband sollte seine Maßnahmenplanung zentral, d.h. strukturübergreifend über alle Dezernate, anlegen. Die Maßnahmen müssen zielorientiert sein. Er sollte sie mit einer Ressourcenplanung verbinden, zeitlich kalkulieren und mit Meilensteinen hinterlegen. Dabei sollte er die Aufgaben untereinander priorisieren. Abschließend sollte ein Landschaftsverband regeln, wie er den Maßnahmenplan überwacht und im Bedarfsfall anpasst.

Der **Landschaftsverband Westfalen-Lippe** hat in einem breit aufgestellten Beteiligungsprozess einen umfangreichen Maßnahmenkatalog entwickelt. So wurden in Workshops (Klimateams), Akteursgesprächen und Pilotenuntersuchungen (Beteiligung ausgewählter Piloteinrichtungen wie Klinikverbund oder Museen) über 100 Maßnahmenideen entwickelt und diskutiert.

Im weiteren Prozess wurden aus den unterschiedlichen Maßnahmenideen insgesamt 62 konkrete Maßnahmenvorschläge entwickelt und den folgenden Handlungsfeldern zugeordnet:

- Handlungsfeld 1: Strategie/Organisation/Controlling
- Handlungsfeld 2: Nachhaltiges Bauen und Sanieren
- Handlungsfeld 3: Erneuerbare Energien
- Handlungsfeld 4: Mobilität
- Handlungsfeld 5: Beschaffung und Ressourcenschutz
- Handlungsfeld 6: Sensibilisierung, Bildung, Kommunikation
- Handlungsfeld 7: Kooperation
- Handlungsfeld 8: Klimaanpassung
- Handlungsfeld 9: Kompensation/Finanzierung

Die in den unterschiedlichen Handlungsfeldern vorgeschlagenen Maßnahmen wurden durch den LWL qualitativ bewertet und nach bestimmten Kriterien priorisiert. Beispielhaft bilden wir

zwei Handlungsfelder mit den entsprechenden Maßnahmen, der Priorität, der qualitativen Bewertung des direkten THG-Einsparpotentials und der Investitionen ab.

Nr.	Maßnahmentitel	Priorität	THG-Reduktion (t)	Invest (€)
1. Strategie / Organisation / Controlling				
1.1	Leitbilder um die Themen Klimaschutz und Klimaresilienz erweitern	A	keine	keine
1.2	Entwicklung einer Umsetzungsstrategie für den Maßnahmenkatalog	A	keine	keine
1.3	Stellungnahmen und Interventionen für nachhaltige Standards in Verordnungen und Gesetzen auf Landes- und Bundesebene	A	keine	keine
1.4	Weiterentwicklung der Energie- und Treibhausgas-Bilanzierung als Monitoring- und Steuerungsinstrument	A	keine	gering
1.5	Einführung von EMAS Umweltmanagement in den LWL-Einrichtungen	A	gering	mittel
1.6	Ausbau des LWL-Energiedatenmanagements	A	gering	gering
2. Nachhaltiges Bauen und Sanieren				
2.1	Festlegung von Energie- und Nachhaltigkeitsstandards für Neubauten und Sanierungen - Erarbeitung und Fortführung einer Gebäudeleitlinie.	A	keine	keine
2.2	Aufbau eines Tool zur Lebenszykluskostenberechnung	A	keine	gering
2.3	Verwendung von schadstofffreien/ nachhaltigeren Baustoffen	A	gering	mittel
2.4	Bereitstellung der benötigten Personalressourcen beim BLB	A	keine	hoch
2.5	Aufbau einer energetischen Modernisierungsstrategie der LWL-Gebäude.	A	keine	hoch
2.6	Planung und Errichtung von Neubauvorhaben mit CO ₂ -neutraler Energieversorgung.	B	hoch	hoch
2.7	Untersuchung eines Modellprojektes: Planung und Bau eines ausgewählten Neubaus im Cradle to Cradle®-Standard	A	gering	mittel
2.8	Modernisierung der Technischen Gebäudeausstattung/ Einsatz neuer Technologien im Bereich Stromanwendungen	A	gering	hoch
2.9	Energetische Sanierung der Gebäudehülle und Modernisierung der Technischen Gebäudeausstattung/ Einsatz neuer Technologien im Bereich Wärme- und Kälteanwendungen	A	mittel	hoch
2.10	Entwicklung eines Best-Practice-Projekts einer energetischen Sanierung für ein denkmalgeschütztes Gebäude	B	gering	mittel
2.11	Energetische Sanierung einer ausgewählten Liegenschaft im Rahmen der Sonderförderung des Klimaschutzmanagements	A	gering	mittel

Quelle: Integriertes Klimaschutzkonzept LWL, Berichtsteil I; Seite 51

Dabei wurden 46 Maßnahmenvorschläge mit der Priorität A bewertet. Für diese wurden Maßnahmensteckbriefe erarbeitet. Die übrigen 16 Maßnahmen mit der Priorität B werden als Ideenpool für eine spätere Umsetzung gesammelt.

Die 46 per Steckbrief beschriebenen Maßnahmen sind als Maßnahmenkatalog ein wesentlicher Bestandteil (Berichtsteil II) des Integrierten Klimaschutzkonzeptes. Für die Umsetzung der Maßnahmen hat der LWL Kosten in Höhe von ca. 570 Mio. Euro (Stand 2021) geschätzt. Der größte Anteil der Kosten entfällt auf das Sondervermögen des LWL-PsychiatrieVerbundes und wird somit nicht durch die kommunale Umlage getragen. Die Handlungsfelder „Nachhaltiges Bauen und Sanieren“ sowie „Erneuerbare Energien“ verursachen dabei den überwiegenden Teil der Kosten. Aktuell erarbeitet der LWL für die Maßnahmen Sanierungsstrategien. Die einzelnen Maßnahmen werden dabei konkreter quantifiziert. Anschließend werden die notwendigen Mittel in die mittelfristige Finanzplanung des LWL bzw. in die Wirtschaftspläne der Sondervermögen eingestellt.

Der Bau- und Liegenschaftsbetrieb hat für die Umsetzung der Maßnahmen 28,5 neue Stellen eingerichtet. Die Besetzung der Stellen hat bereits begonnen und wird im Zuge der Umsetzung der Maßnahmen fortgeführt.

Zu berücksichtigen ist hier allerdings, dass die finanziellen Mittel auch für Maßnahmen eingesetzt werden, die mittel- bis langfristig zu einer Einsparung von Emissionen sowie auch von Kosten für den LWL führen. Energieeffizienzmaßnahmen senken perspektivisch die Betriebskosten und entlasten somit zukünftig auch den LWL-Haushalt. Zudem werden zukünftige (finanzielle) Risiken für den LWL (z. B. steigende Energiepreise, steigender CO₂-Preis, Klimawandelfolgen etc.) gesenkt. Zu einer Dämpfung der Gesamtkosten tragen die zu akquirierenden Fördermittel bei, die jeweils bei der Umsetzung der Einzelmaßnahmen insbesondere im Baubereich beantragt werden können.

Mit den Maßnahmensteckbriefen beschreibt der LWL die einzelnen Maßnahmenvorschläge. In diesen werden alle notwendigen Informationen zur Ersteinschätzung der jeweiligen Maßnahme vorgestellt. Sind alle Aspekte des Steckbriefes beantwortet, ist damit eine wesentliche Grundlage zur Umsetzung der Maßnahmenplanung gegeben. Die Maßnahmen können somit von ihrer Wirksamkeit eingeordnet und entsprechend der Bedeutung für die Klimaschutzziele priorisiert werden.

Zur Einschätzung des Maßnahmensteckbriefes stellen wir die wesentlichen Inhalte in der nachfolgenden Tabelle dar.

Maßnahmensteckbrief mit Erläuterungen LWL

Maßnahmentitel	Benennung der Maßnahme
Handlungsfeld	Zuordnung der Maßnahme zu den neun Handlungsfeldern
Maßnahmen-Typ	Kategorisiert den Typ der Maßnahme (z.B. organisatorisch, strategisch, politisch, technisch, planerisch)
Einführung der Maßnahme	Zeitfenster, in dem die Maßnahme beginnen soll (kurz-, mittel-, langfristig)
Dauer der Maßnahme	Schätzung, wie lange die Umsetzung der Maßnahme in Anspruch nimmt
Ziel und Strategie	Kurze Beschreibung der Ziele und strategischen Ansätze

Maßnahmentitel	Benennung der Maßnahme
Ausgangslage	Kurze Beschreibung des Status Quo bezogen auf die Maßnahme
Beschreibung der Maßnahme	Konkrete Beschreibung der Projektinhalte
Initiator	LWL-Akteure/Abteilungen/ LWL-Einrichtungen, die die Maßnahmenumsetzung veranlassen
Akteure	Neben dem Initiator an der Umsetzung der Maßnahme Beteiligte
Zielgruppe	Adressat der Maßnahme/ der Nutzer der erfolgreichen Ergebnisse
Erfolgsindikatoren / Meilensteine	Wesentliche Zwischenschritte/ Kenngrößen
Handlungsschritte und Zeitplan	Darstellung der wichtigsten Handlungsschritte/ geplanter Fertigstellungstermin
Gesamtaufwand / (Anschub-)kosten	Einschätzung des Gesamtaufwands (interne und externe Kosten)
Finanzierungsansatz	Beschreibt, ob LWL-Haushaltsmittel, Mittel der Einrichtungen oder Sondervermögen und/oder Fördermittel für die Finanzierung vorgesehen sind
Art der Energie- und Treibhausgas-einsparung	Grafische Darstellung der Emissionen und Verbräuche, die durch die Umsetzung der Maßnahme (direkt und indirekt) reduziert werden.
Endenergieeinsparung	Möglichst quantitative Einschätzung der Energie-Einsparpotentiale
THG-Einsparung	Möglichst quantitative Einschätzung der Treibhausgas-Einsparpotentiale
Wertschöpfung	Beschreibung des ergänzenden Nutzens der Maßnahme für den LWL oder andere z.B. regionale Akteure
Flankierende Maßnahmen	Verknüpfung zu anderen Maßnahmen aus dem Maßnahmenkatalog
Hinweise und Beispiele	Unverbindliche Hinweise, Informationen und Beispiele

Quelle: Integriertes Klimaschutzkonzept – Berichtsteil II, LWL, Seite 103, Glossar

Der Steckbrief enthält alle wichtigen Aspekte zur Einordnung der Maßnahmen hinsichtlich Aufwand und Wirkung sowie Priorität. In der weiteren Umsetzung bzw. Entwicklung der Maßnahmen sollten die Ergebnisse der Maßnahmen einem regelmäßigen Controlling unterzogen werden. Hierzu wurde ein verwaltungsinterner IKSK-Umsetzungsleitfaden erarbeitet, in dem der Aufbau eines Monitorings inkl. der notwendigen Controllinginstrumente festgelegt wurde.

Für die verschiedenen Liegenschaften wird die Reduzierung der Endenergie wichtig sein. Besonderer Fokus sollte hierbei auf die Umstellung auf erneuerbare Energien gelegt werden bzw. auf das Ersetzen von fossilen Energieträgern. Laut IKSK ist Erdgas der mit Abstand größte Energieträger in den Immobilien des LWL und somit auch für die höchsten Emissionen im Immobilienbestand verantwortlich. Innerhalb der Liegenschaftskategorien haben die Kliniken den höchsten Wärmeenergieverbrauch, gefolgt von den Schulen.

Die Steigerung der Energieeffizienz in Verbindung mit der Substitution fossiler Energieträger hat somit eine besonders hohe Priorität. Daher kommt dem Handlungsfeld 2 „Nachhaltiges Bauen und Sanieren“ sowie dem Handlungsfeld 3 „Erneuerbare Energien“ auch eine besondere Bedeutung zu.

Eine weitere Option zur Minderung von Treibhausgasen ist die Reduzierung bzw. Vermeidung von Gebäudeflächen. An dieser Stelle verweisen wir auf die Prüfgebiete Mobilitätsmanagement und Informationstechnik, die sich mit dieser Thematik unter der Überschrift „Arbeitsplatzorganisation“ beschäftigt haben.

5.4.4 Treibhausgasbilanz

→ Feststellung

Der Landschaftsverband Westfalen-Lippe hat im Zuge der Erstellung des Integrierten Klimaschutzkonzeptes eine Treibhausgasbilanz erstellt. Um das Ziel der bilanziellen Klimaneutralität 2030 zu erreichen, sind Kompensationsmaßnahmen notwendig. Die Zielsetzung ist sehr ambitioniert und ist regelmäßig auf ihre Umsetzbarkeit hin zu bewerten.

Ein Landschaftsverband sollte über eine Treibhausgasbilanz (THG-Bilanz) verfügen. Hiermit hat er die Möglichkeit, mit Hilfe geeigneter Messgrößen die Wirksamkeit und die Erfolgskontrolle eigener Klimaschutzbemühungen zu protokollieren. Mittels Monitoring und Controlling sollte er in Verbindung mit der Treibhausgasbilanz die Zielerreichung überwachen bzw. sicherstellen.

Die Europäische Union, die Bundesrepublik Deutschland und das Land Nordrhein-Westfalen haben konkrete Klimaschutzziele vereinbart. Auch die Landschaftsverbände haben analog dieser Vorgaben eigene Ziele zum Klimaschutz vereinbart. Elementarer Bestandteil der eigenen Bemühungen ist mithin eine Treibhausgasbilanz, die den Ist-Zustand der Emissionen festhält.

Eine Treibhausgasbilanz (oder auch Corporate Carbon Footprint genannt) beschreibt alle klimawirksamen Emissionen innerhalb definierter Systemgrenzen inklusive oder exklusive vor- und nachgelagerter Prozesse. Eine Treibhausgasbilanz schafft somit die notwendige Transparenz, inwieweit die getroffenen Maßnahmen zum Klimaschutz Wirkung zeigen und ob die gesetzten Ziele in der vorgegebenen Zeit erreicht werden können.

Folgende Aspekte sollten bei Aufstellung einer Treibhausgasbilanz insbesondere beachtet werden:

- Berücksichtigung aller relevanten Quellen und Aktivitäten für THG-Emissionen innerhalb der festgelegten Systemgrenzen,
- vollständige und realistische Wiedergabe bzw. Annahme von THG-Emissionen,
- Transparenz in der Dokumentation aller erhobenen und ggfs. geänderten Daten,
- Konstanz in der Anwendung von Berechnungsmethoden zum langfristigen Vergleich der Daten,
- Trennung von verursachten und kompensierten THG-Emissionen.

Die Qualität einer THG-Bilanz setzt voraus, dass weder eine systematische Über- noch Unterschätzung von errechneten Emissionswerten stattfindet. Die Berechnung erfolgt dabei durch die Multiplikation von Aktivitätsdaten²⁷ mit definierten Emissionsfaktoren²⁸. Zur Berechnung der THG-Bilanz kann auf standardisierte Verfahren zurückgegriffen werden. Im deutschen Raum werden vor allem die DIN ISO 14064-1 und der Corporate Standard des Greenhouse Gas-Protocols (GHG-Protocol) für die Bilanzierung der Emissionen eines Unternehmens genutzt.

²⁷ Aktivitätsdaten können der Verbrauch an Heizöl sein oder die Zählerstände von Strom- und Gasverbrauch oder die Kraftstoffkosten der Dienstfahrzeuge etc.

²⁸ Der Emissionsfaktor gibt an, wie viel Kilogramm (kg) oder Tonnen Treibhausgase beim Einsatz einer definierten Menge eines Energieträgers oder Materials, abhängig von dessen Kohlenstoffgehalt, freigesetzt werden.

Die THG-Bilanz liefert Informationen über alle relevanten Treibhausgasemissionen eines Unternehmens und unterscheidet dabei zwischen direkten und indirekten (den sogenannten Scope 1- und Scope 2-Emissionen) und sonstigen Emissionen (gemäß Scope 3).

- Scope 1: direkte Emissionen aus Quellen, die direkt den Landschaftsverbänden zugeordnet werden können. (z. B. Betrieb des eigenen Heizkessels oder Fuhrpark mit Benzin, Diesel, etc.).
- Scope 2: indirekte Emissionen aus der Nutzung von Energie, die die Landschaftsverbände extern beziehen. (z. B. der eigene Stromverbrauch, Wärme, Kühlung, etc.).
- Scope 3: Emissionen der vorgelagerten und nachgelagerten Aktivitäten, die den Landschaftsverbänden zuzuordnen sind (z.B. Einkauf von Waren und Dienstleistungen, Pendeln der Mitarbeitenden, Transport von Schülern und Schülerinnen, Abfall und Wasser, etc.).

Bei Aufstellung der Treibhausgasbilanz (z.B. mit dem GHG-Protocol) müssen die Scope 1- und 2-Emissionen bilanziert werden. Die Bilanzierung der Scope 3-Emissionen ist optional.

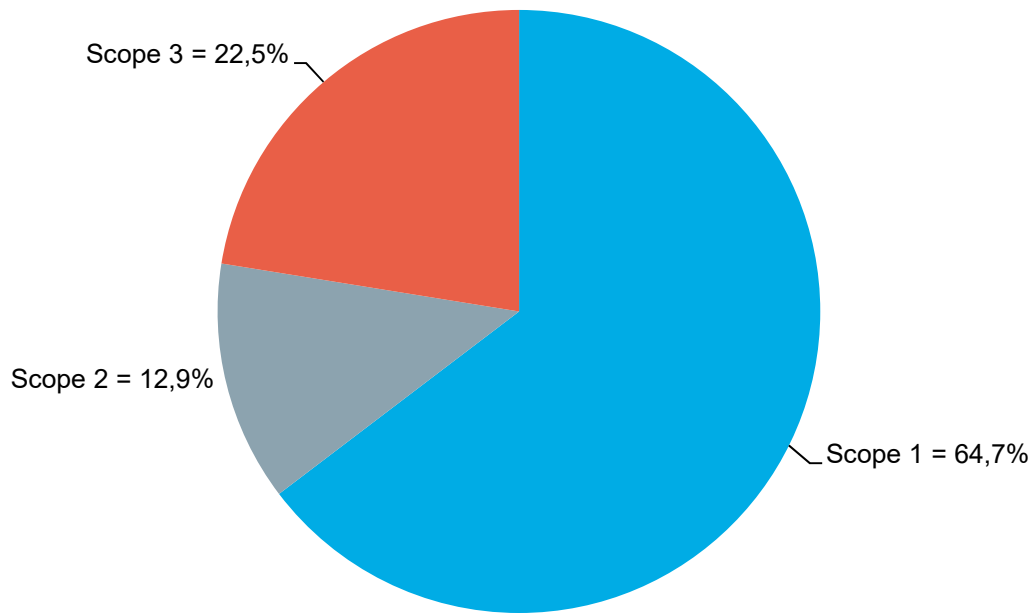
Der **Landschaftsverband Westfalen-Lippe** hat im Zuge der Erstellung des Integrierten Klimaschutzkonzeptes eine Treibhausgasbilanz erstellt. Die Bilanzierung wurde nach dem Greenhouse Gas-Protocol (GHG-Protocol) durchgeführt. Das Basisjahr ist das Jahr 2019.

Nach der entsprechenden Berechnung und Berücksichtigung der drei Scope-Emissionsgruppen hat der LWL im Jahr 2019 mit allen seinen Aktivitäten insgesamt 56.222 t CO_{2e}²⁹ THG-Emissionen verursacht.

Die Verteilung der Emissionen auf die drei Scope-Gruppen stellt sich folgendermaßen dar:

²⁹ Für die Berechnung der THG-Emissionen wurden die vom Umweltbundesamt empfohlenen BSKO-Faktoren verwendet. Diese berücksichtigen nicht nur die reinen CO₂-Emissionen, sondern auch CO₂-Äquivalente (wie z. B. Methan) und Vorketten (Emissionen aus der Gewinnung und Verarbeitung von Rohstoffen und Primärenergieträgern). Durch die Verwendung der BSKO-Faktoren ergeben sich im GHG Ungenauigkeiten in der Zuordnung der Emissionen in die Scopes. Mit der Aktualisierung der THG-Bilanz 2024 werden die Emissionen GHG-konform zugeordnet.

Verteilung der Emissionen 2019



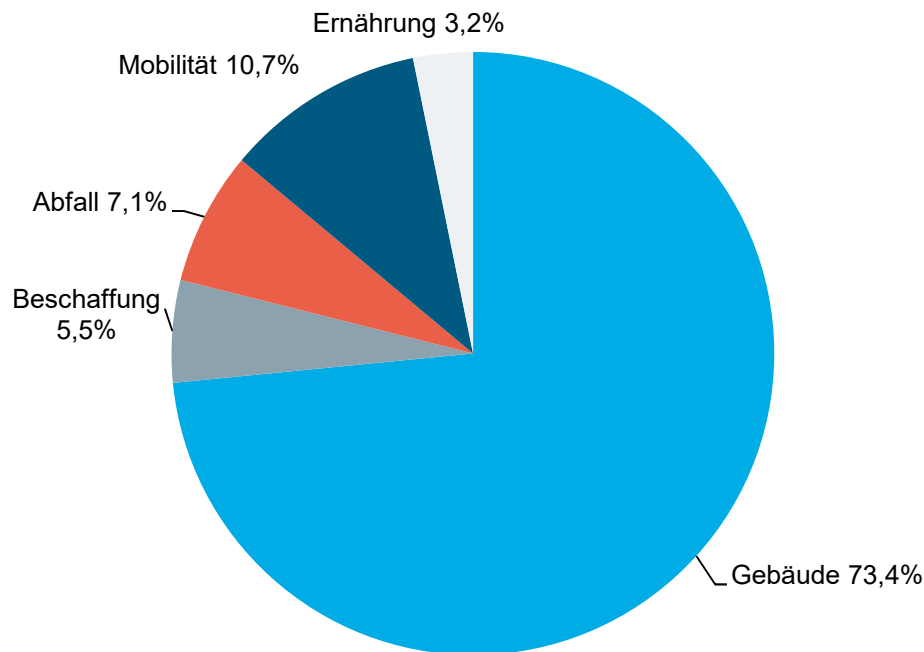
Die Emissionen aus dem Scope 1 bilden mit gut 65 Prozent den größten Anteil ab. Hier sind insbesondere die Emissionen aus der Verbrennung von Energieträgern (Erdgas, Heizöl, Holz) sowie dem Kraftstoffverbrauch der eigenen Fahrzeuge enthalten. Der Scope 2 umfasst die Emissionen aus dem Strom- und Fernwärmebezug. In Scope 3 sind alle anderen indirekten Emissionen des LWL dargestellt (u.a. Emissionen aus dem Einkauf, der Schülerbeförderung, dem Abfallbereich).

Die Emissionen wurden nach verschiedenen Kategorien aufgeschlüsselt:

- Gebäude,
- Beschaffung,
- Abfall,
- Mobilität und
- Ernährung.

In den verschiedenen Kategorien ergibt sich folgende Verursachung von THG-Emissionen:

Verursachung der THG-Emissionen 2019



Es ist deutlich zu erkennen, dass in dem Gebäudesektor der überwiegende Teil der THG-Emissionen verursacht wird.

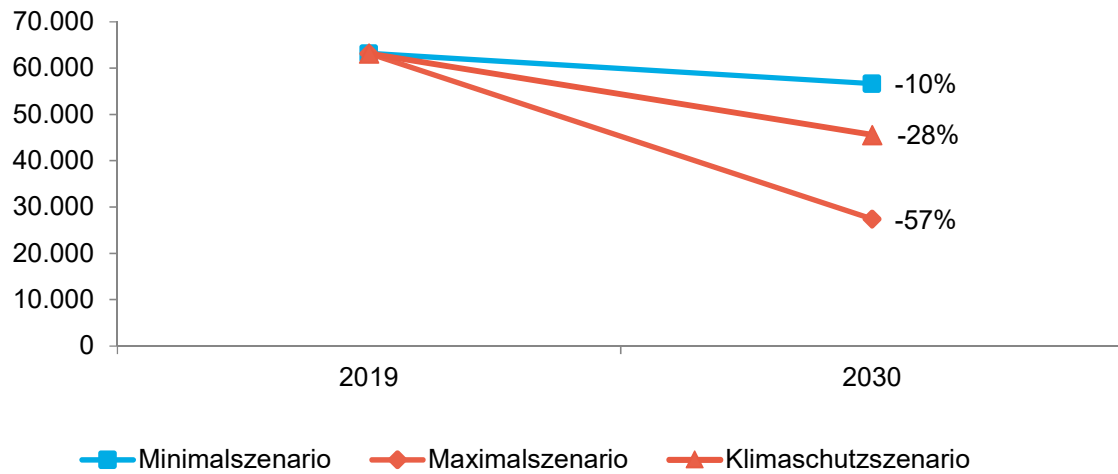
Die Berechnung der THG-Emissionen hat für den gesamten LWL 56.222 t CO_{2e} ergeben. Um diesen Wert für die Folgezeit (bis 2030 und weiter) vergleichbar zu machen, müssen die absoluten gebäudebezogenen Emissionen für den Wärmebereich witterungsbereinigt werden, da sich der Heizenergieverbrauch von Jahr zu Jahr (abhängig von den klimatischen Bedingungen) unterscheidet. Nach Berücksichtigung dieser Witterungsbereinigung steigen die Gesamtemissionen für das Jahr 2019 auf 63.152 t CO_{2e}. Dieser Wert gilt nunmehr als Grundlage für die weitere Berechnung und Analyse.

Um zu beurteilen, wie hoch das Einsparpotential der vermeidbaren Emissionen bis zum Jahr 2030 ist, wurde auf Basis der Ergebnisse der Treibhausgasbilanzierung eine Potenzialanalyse für die o.g. Emissionskategorien durchgeführt. Dabei wurden folgende Szenarien bewertet:

- Minimalszenario -> Entwicklung ohne zusätzliche Maßnahmen
- Maximalszenario -> theoretisch maximal mögliche Einsparungen
- Klimaschutzszenario -> ambitionierte, aber erreichbare Anstrengungen

Die Ergebnisse bzw. Gesamteinsparungen stellen sich wie folgt dar:

Emissionen in t CO_{2e} 2019 und 2030



Emissionen 2019	Minimalszenario 2030	Maximalszenario 2030	Klimaschutzszenario 2030
63.152	56.645	27.410	45.583

Werte gemäß IKSK, Berichtsteil I, S. 44-45, Ziff. 4.7 Gesamteinsparungen

Die drei im IKSK formulierten Szenarien machen deutlich, dass der LWL bis 2030 seine Emissionen nicht vollständig verringern kann. Um das gestellte Ziel der Klimaneutralität zu erreichen, zielt das IKSK verschiedene Kompensationsmöglichkeiten für die verbleibenden, nicht reduzierbaren bzw. vermeidbaren Emissionen in Erwägung:

- Kompensation durch Erneuerbare Energien,
- Kompensation durch CO₂-Senken,
- Kompensation durch sonstige finanzielle Projektbeteiligungen und
- Kompensation durch den Kauf von Zertifikaten.

Insbesondere der Kauf von Zertifikaten als Kompensationsmöglichkeit ist kritisch zu hinterfragen. Auf die entsprechenden Ausführungen im Kapitel 5.4.2 Ausgangslage und Strategie wird verwiesen.

Über das Maßnahmenpaket aus dem Klimaschutzkonzept – Teil II (Handlungsfeld 9: Kompensation/Finanzierung) hat der LWL geplant, ein Konzept zum bilanziellen Emissionsausgleich zu erarbeiten. Das soll in den kommenden Jahren erfolgen.

Wie bereits dargestellt kann der LWL in keinem der drei genannten Szenarien seine Emissionen bis zum Jahr 2030 vollständig reduzieren. Somit bleiben nur umfangreiche Kompensationsmaßnahmen, um dem Ziel der Klimaneutralität bis zum Jahr 2030 gerecht zu werden. Vor diesem Hintergrund ist fraglich, ob das gesetzte Ziel realistisch ist.

→ **Empfehlung**

Der LWL sollte im Zuge der regelmäßigen Maßnahmenanalyse und mit einer entsprechenden Wirkungsprüfung selbstkritisch die eigene ambitionierte Zielvorgabe überdenken. Dabei sollte der LWL realistisch bewerten, ob die Zielerreichung in der vorgegebenen Zeitschiene erreichbar ist.

Der LWL hat dargestellt, dass er zukünftig (ab dem Jahr 2024) in einem Rhythmus von zwei Jahren eine Treibhausgasbilanz aufstellen möchte. Parallel dazu soll ein Klimaschutzbericht erstellt werden.

5.4.5 Energiemanagement

- Der LWL hat ein Energiemanagement für sein Immobilienportfolio eingeführt. Zentraler Baustein ist das eingerichtete Energiedatenmanagement. Dadurch verfügt er über umfangreiche Daten und Einflussmöglichkeiten zu seinen Einrichtungen. Durch den geplanten weiteren Ausbau wird der Bereich weiter optimiert und die Energieverbräuche und entsprechenden Kosten reduziert.

Mit einem Energiemanagement sollte ein Landschaftsverband seine organisatorischen und technischen Abläufe sowie Verhaltensweisen so beeinflussen, dass er den gesamten Energieverbrauch unter wirtschaftlichen und klimaschutztechnischen Gesichtspunkten senken kann. Somit sollte er die Energieeffizienz kontinuierlich verbessern. In einem Energiemanagementsystem sollte ein Landschaftsverband seine Energiepolitik, Planung, Einführung und Umsetzung sowie Kontrolle erfassen, um eine kontinuierliche Verbesserung des Energieverbrauchs zu erreichen.

Der **Landschaftsverband Westfalen-Lippe** hat sich bereits frühzeitig mit Umweltaspekten und umweltbezogenen Risiken einer Organisation beschäftigt. So wurde bereits im Jahr 1999 die LWL-Klinik Münster als erstes psychiatrisches Fachkrankenhaus in der Bundesrepublik Deutschland nach EMAS validiert. EMAS - Eco Management and Audit Scheme - wurde von der Europäischen Union entwickelt und ist ein Gemeinschaftssystem aus Umweltmanagement und Umweltbetriebsprüfung für Organisationen, die ihre Umweltleistung verbessern wollen. Zentrales Ziel ist die Verbesserung der Umweltschutzleistung über die gesetzlichen Anforderungen hinaus. Hierzu zählt auch, die Energie- und Materialeffizienz systematisch zu optimieren sowie schädliche Umweltwirkungen und umweltbezogene Risiken zu reduzieren. Seit 2011 ist auch die LWL-Klinik Lengerich EMAS-validiert. Alle anderen Klinikstandorte planen bereits die EMAS-Einführung bzw. haben mit den Vorbereitungen begonnen.

Als wesentlichen Meilenstein hat der Landschaftsausschuss 2021 die Implementierung der EMAS-Zertifizierung für alle LWL-Einrichtungen beschlossen. Die verbandsweite Einführung von EMAS ist auch als strategische Maßnahme im Integrierten Klimaschutzkonzept enthalten.

Ein weiterer Bestandteil des Energiemanagements ist das beim LWL im Jahr 2011 in Betrieb genommene Energiedatenmanagementsystem (LWL-EDM). Mit diesem System wird eine systematische, zeitnahe und gebäudescharfe Verbrauchsdatenerfassung vorgenommen. Dadurch kann der LWL die Strom-, Wärme- und Wasserverbräuche und die entsprechenden Kosten transparent und verbrauchsorientiert erfassen und analysieren.

Das LWL-EDM wird zentral beim Bau- und Liegenschaftsbetrieb für alle Liegenschaften des LWL geführt. Hier liegt die Zuständigkeit beim Referat 15 – Technische Gebäudeausrüstung, Energie- und Datenmanagement.

Aktuell werden in einem Rhythmus von 15 Minuten die Energieverbrauchsdaten bzw. Zählerstände übermittelt. Folgende Infrastruktur hat der LWL bisher dafür aufgebaut:

- ca. 10.000 Messfühler,
- rd. 5.000 Zähler,
- in über 800 Gebäuden und
- mehr als 120 Technikzentralen.

Die entsprechenden Daten werden über eine spezielle Software angezeigt und ausgewertet.

Der LWL hat ausgeführt, dass durch die transparente Darstellung und Analyse der Energieverbräuche und der daraus resultierenden Kosten erhebliche Einsparungen erzielt werden. Diese Einsparungen ergeben sich insbesondere in folgenden Bereichen:

- Energieverbrauchsdaten durch Senkung des Energieverbrauchs,
- Energieverbrauchsdaten im Bereich der Fernwärme durch Optimierung der Fernwärmelieferverträge,
- Bauunterhaltung/ Investitionen durch optimierte (verbrauchsorientierte) Erneuerung der Kesselanlagen,
- Undichtigkeiten im Trinkwassernetz werden schneller erkannt, Folgeschäden werden hierdurch geringer gehalten.

Nach eigenen Berechnungen des LWL stehen den Aufwendungen für das Energiedatenmanagement erhebliche Einsparungen gegenüber. Der LWL hat sich daher das Ziel gesetzt, das LWL-Energiedatenmanagement weiter auszubauen. Dieses Ziel hat er auch in dem unter Ziff. 5.4.3 beschriebenen Maßnahmenplan dokumentiert (Maßnahmen-Nr. 1.6). Danach plant der LWL durch die Installation weiterer Energiezähler und Messfühler sowie die Verbesserung des Controllings insbesondere den Energieverbrauch weiter zu senken.

In dem regelmäßig erstellten Energiebericht stellt der LWL die Energieverbräuche, auch unterteilt nach den entsprechenden Gebäudenutzungen (Kliniken, Schulen, Museen, Verwaltung, Jugendheime), dar. Da der LWL bereits seit 1978 seine Energieverbrauchsdaten für seine Liegenschaften erfasst und analysiert, können die entsprechenden Energie- und Treibhausgaseinsparungen im Gebäudebereich für einen langfristigen Zeitraum aufgezeigt werden.

Unter der Überschrift „Energiemanagement“ hat der LWL noch weitere Aktivitäten vorgenommen. Beispielhaft sind hier folgende zu nennen:

- Ausbau der Eigenstromerzeugung mittels Photovoltaik,
- Energieversorgungskonzepte für Kliniken und Schulen,

- Beschaffung von zertifiziertem Ökostrom.

5.4.6 Monitoring

- Der Landschaftsverband Westfalen-Lippe plant den Aufbau eines Monitoringsystems. In diesem Zuge ist auch die Bildung von Kennzahlen vorgesehen.

Die klimaschutzrelevanten Entscheidungen, Projekte und Maßnahmen wirken vielfach erst langfristig. Daher sind die von Politik und Verwaltungsführung eines Landschaftsverbandes beschlossenen Ziele in der Regel auch eher langfristig gesetzt. Diese Zielvorgaben bilden die Basis für die Planungen und die dafür notwendigen Entscheidungen. Dabei sollte ein Landschaftsverband Kennzahlen und Indikatoren zur Messung der Zielerreichung einsetzen. Über ein Berichtswesen sollte ein Landschaftsverband beurteilen, inwieweit er die gesetzten Ziele realisiert.

Dem **Landschaftsverband Westfalen-Lippe** ist bewusst, dass für eine effiziente Maßnahmenumsetzung sowie die Überprüfung der Zielerreichung der Aufbau eines aussagekräftigen Controllings notwendig ist. Dies hat der LWL auch im Integrierten Klimaschutzkonzept so ausgeführt. Um die absoluten Verbrauchs- und Emissionsdaten vergleichen zu können, plant der LWL den Aufbau eines Kennzahlensystems. Im Gebäudesektor handelt es sich insbesondere um die Verbrauchswerte der Gebäude. Hier sind folgende mögliche Kennzahlen vorgesehen:

- Gesamtenergieverbrauch / Fläche
- Gesamtenergieverbrauch / Vollzeitstellenäquivalent
- Anteil erneuerbare Energien am Gesamtwärmeverbrauch
- Emissionen / Vollzeitstellenäquivalent
- Kliniken: Energieverbrauch oder Emissionen pro Berechnungstag

Daneben hat der LWL im Maßnahmenkatalog des IKSK – Berichtsteil II folgende konkrete Maßnahme (Nr. 1.4) für das Monitoring definiert:

- Weiterentwicklung der Energie- und Treibhausgas-Bilanzierung als Monitoring- und Steuerungsinstrument

In der Beschreibung der Maßnahme heißt es: „Ziel ist es, durch regelmäßige Bilanzen weitere Steuerungspotenziale, Veränderungen und Handlungsbedarfe sichtbar zu machen.“

Weiterhin hat der LWL für jede Maßnahme aus dem Maßnahmenkatalog des IKSK – Teil II Meilensteine, allgemeine sowie spezifische Indikatoren vorgeschlagen. Anhand dieser Kriterien ist es dem LWL möglich, das Controlling bzw. die Projekt- und Prozessevaluierung durchzuführen.

Durch die Festlegungen im IKSK hat der Landschaftsverband Westfalen-Lippe deutlich gemacht, dass er ein Monitoringsystem als sinnvoll und notwendig erachtet. Nun gilt es, ein entsprechendes System aufzubauen und zu etablieren. Mit dem Aufbau hat der LWL bereits begonnen.

5.5 Anlage: Ergänzende Tabellen

Tabelle 1: Zusammenstellung der Feststellungen und Empfehlungen der gpaNRW zur überörtlichen Prüfung 2023 – Gebäudewirtschaft - Klimaschutz

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
Klimaschutz in der Gebäudewirtschaft					
F1	Der Landschaftsverband Westfalen-Lippe hat im Zuge der Erstellung des Integrierten Klimaschutzkonzeptes eine Treibhausgasbilanz erstellt. Um das Ziel der bilanziellen Klimaneutralität 2030 zu erreichen, sind Kompensationsmaßnahmen notwendig. Die Zielsetzung ist sehr ambitioniert und ist regelmäßig auf ihre Umsetzbarkeit hin zu bewerten.	168	E1	Der LWL sollte im Zuge der regelmäßigen Maßnahmenanalyse und mit einer entsprechenden Wirkungsprüfung selbstkritisch die eigene ambitionierte Zielvorgabe überdenken. Dabei sollte der LWL realistisch bewerten, ob die Zielerreichung in der vorgegebenen Zeitschiene erreichbar ist.	173

6. Fördermittel Kultur

6.1 Managementübersicht

Die wesentlichen Ergebnisse der überörtlichen Prüfung des Landschaftsverbandes Westfalen-Lippe (LWL) im Prüfgebiet Fördermittel 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.

Fördermittel Kultur

Um seine politischen Ziele zu erreichen und öffentliche Aufgaben im Bereich Kultur zu erfüllen, vergibt der LWL finanzielle Mittel an Dritte in Form von Förderungen. Im geprüften Zeitraum 2019 bis 2022 hat der LWL verschiedene Institutionen, Projekte und Publikationen mit insgesamt 28,4 Mio. Euro gefördert.

Der LWL hat im Jahr 2019 ein „Kulturpolitisches Konzept“ mit strategischen Zielen für die Kulturentwicklung in der Region Westfalen-Lippe erstellt. In diesem Konzept hat der LWL auch Ziele für Förderungen im Kulturbereich festgelegt.

Um einen wirtschaftlichen Umgang mit den vergebenen Fördermitteln zu gewährleisten, ist ein wirkungsorientiertes Controlling erforderlich. Im LWL-Kulturdezernat sind bereits viele Elemente eines fördermittelbezogenen Controllings vorhanden, z.B. umfangreiche Auswertungen und ein regelmäßiges Berichtswesen an die politischen Gremien. Wir empfehlen, ergänzend hierzu die im Kulturpolitischen Konzept und in den einzelnen Förderprogrammen formulierten Ziele zu konkretisieren und Messkriterien der Zielerreichung zu entwickeln.

Die Förderung ist beim LWL dezentral organisiert. Es gibt zum Zeitpunkt der Prüfung zehn³⁰ Förderprogramme im Bereich Kultur, die von unterschiedlichen Referaten und Fachämtern des Kulturdezernats gesteuert und bearbeitet werden. Alle Förderprogramme im Bereich Kultur verfügen über Verfahrensstandards. So sind für jedes Förderprogramm Förderrichtlinien erlassen. Jedes Förderprogramm verfügt über standardisierte Unterlagen für Antrags- und Nachweisverfahren. Um eine zielgerichtete Fördermittelbearbeitung sicherzustellen, sind aus der Sicht der gpaNRW schriftlich festgelegte Verfahrensstandards erforderlich. Zum Teil sind die gelebten Verfahrensstandards beim LWL noch nicht in zentralen Dokumenten schriftlich zusammengefasst. Wir empfehlen dem LWL, dieses in den betreffenden Bereichen nachzuholen. Der LWL hat diese Empfehlung bereits im Prüfungsverlauf aufgegriffen. Aktuell arbeitet das Referat 40 an der Verschriftlichung und Zusammenführung der vorhandenen Verfahrensstandards.

³⁰ inkl. des 2023 neu dazu gekommene Förderprogramms Biologische Stationen (LWL-Naturfonds)

Zur weiteren Verbesserung von Arbeitsabläufen implementiert das Kulturdezernat sukzessive eine elektronische Aktenführung in seinen Referaten und Fachämtern. Des Weiteren hat der LWL mit der schrittweisen Umstellung auf ein elektronisches Fördermittelvergabeverfahren begonnen. Die gpaNRW empfiehlt, die geplante Einführung der elektronischen Akte und die Digitalisierung des Fördermittelvergabeprozesses zeitnah umzusetzen.

Die Fördermittelvergabe ist im Kulturdezernat gut organisiert. Wir empfehlen, die Prüfungsergebnisse von Anträgen und Verwendungsnachweisen ausführlicher und nachvollziehbarer zu dokumentieren. Zudem sollten die für die Fördermittelvergabe eingesetzten Vordrucke, vor allem in der Allgemeinen Kulturförderung, überarbeitet werden.

6.2 Inhalte, Ziele und Methodik

Das Handlungsfeld Fördermittel Kultur umfasst nach Definition der gpaNRW das Aufgabenfeld der Förderung von Kultur. Dabei können öffentliche Institutionen, Kulturbetriebe oder auch private Kulturschaffende unterstützt werden. Die Förderung erfolgt in der Regel in Form einer institutionellen Förderung oder einer Projektförderung. Insbesondere folgende Kultursparten beziehen wir in die Betrachtung ein:

- Archive,
- Bibliotheken,
- Bildende Kunst,
- Denkmalschutz,
- Film,
- Kulturlandschaftspflege,
- Kunst am Bau,
- Heimatpflege,
- Literatur, Medienkunst,
- Museen und Gedenkstätten,
- Musik sowie
- Theater und Tanz.

Ziel der Prüfung ist es, die aktuelle Situation im Handlungsfeld Fördermittel Kultur darzustellen, auf Steuerungs- und Optimierungspotenziale hinzuweisen und Handlungsmöglichkeiten aufzuzeigen. Dazu betrachtet die gpaNRW den Umfang, die Kriterien sowie die Abwicklung des Fördermittelprozesses und prüft, ob der Landschaftsverband seine Fördermittel zielgerichtet gewährt und die den Bestimmungen entsprechende Verwendung sicherstellt.

Die Prüfung der Zuwendungen hat zum einen in Form einer Einzelprüfung von Förderprogrammen stattgefunden. Zum anderen analysiert die gpaNRW Aufwendungen sowie die Personalausstattung. Für die Analyse haben wir örtliche Unterlagen und Ergebnisse aus den mit den betroffenen Organisationseinheiten geführten Interviews ausgewertet.

Unsere Prüfung hat ausdrücklich nicht das Ziel, die Art, den Inhalt und den Umfang des Kulturrengagements des LWL zu bewerten. Vielmehr soll sie den Entscheidungsträgern und Entscheidungsträgerinnen einen Überblick über die Fördermittelvergabe geben und Optimierungspotenziale aufzeigen.

Die Empfehlungen der gpaNRW zielen auf eine höhere Effizienz, Verbindlichkeit und Rechtssicherheit sowie auf den Schutz der Mitarbeitenden in einem korruptionsgefährdeten Bereich ab. In einigen Bereichen können die Empfehlungen mit einem einmaligen oder dauerhaften Aufwand verbunden sein. In welchem Umfang und in welcher Form die Empfehlungen umgesetzt werden, ist in diesem Zusammenhang auch immer ein Abwägungsprozess zwischen den notwendigen Personalressourcen und den genannten Zielen.

Das kommunale Haushaltsrecht in Nordrhein-Westfalen enthält keine konkreten Vorschriften über Zuwendungen an Stellen außerhalb der Landschaftsverbände. Bei der Definition der Zuwendungen orientiert sich die gpaNRW an den §§ 23 und 44 der Landeshaushaltsordnung Nordrhein-Westfalen (LHO NRW) sowie den dazu erfassten Verwaltungsvorschriften (VV).

6.3 Fördermittelmanagement

6.3.1 Strategie für die Förderung im Bereich Kultur

- ➔ Der LWL hat strategische Ziele für seine Kulturarbeit im Kulturpolitischen Konzept definiert und daraus Ziele für seine Förderung im Kulturbereich abgeleitet.

Ein Landschaftsverband sollte strategische Grundsätze für die Förderung im Bereich Kultur haben. Diese sollten von der Politik und Verwaltungsführung getragen werden.

Im Rahmen der Aufgaben der landschaftlichen Kulturpflege nach § 5 Landschaftsverbandsverordnung Nordrhein-Westfalen (LVerbO NRW) verfolgt der **LWL** das Ziel, das kulturelle Erbe Westfalen-Lippe zu bewahren, zu erforschen und der Öffentlichkeit zugänglich zu machen.

Im Jahr 2019 hat der LWL ein Kulturpolitisches Konzept entwickelt, nach dem die Kulturarbeit des LWL gesteuert werden soll. Das Konzept stellt die aktuelle Situation dar, schätzt die künftigen Chancen und Risiken ein und bietet Ideen an, wie der Verband die Herausforderungen der kommenden Jahre bewältigen kann. Zudem sind im Kulturpolitischen Konzept die Ziele des LWL im Bereich Kultur definiert. Dieses strategische Papier wurde im breiten Beteiligungsprozess zwischen Verwaltung, Politik und Kulturakteuren ausgearbeitet.

Die Stärkung der kulturellen Vielfalt und ihrer Qualität in Westfalen-Lippe ist ein wichtiger Bestandteil der Gesamtstrategie des LWL im Bereich Kultur. Nach Angaben des LWL sollen die vergebenen Förderungen die Funktion und Stellung des LWL als regional wirksamer Kulturträger in Westfalen-Lippe unterstreichen. Dabei sollen Kulturprojekte ermöglicht werden, die ohne die LWL-Unterstützung nicht realisiert werden könnten.

Im Kulturpolitischen Konzept sind folgende Ziele für die Förderung im Kulturbereich festgelegt:

- Spartenübergreifende Förderung von Kultur, die in Westfalen-Lippe entsteht oder sich auf die Region bezieht,
- Förderung neuer und experimenteller Ausdrucks- und Vermittlungsformen in der Kultur,
- Unterstützung einer innovativen Kulturszene in Westfalen-Lippe,
- Künstlerische Qualität in den geförderten Projekten.

Die künftigen Förderkriterien der einzelnen Förderprogramme sollen nach Angaben des LWL aus den formulierten kulturpolitischen Zielen abgeleitet werden.

Der LWL versteht das Kulturpolitische Konzept nicht als statischen Handlungsleitfaden, sondern als flexibles Arbeitsinstrument, das regelmäßig auf den Prüfstand gestellt werden soll. So beabsichtigt der LWL, das Konzept in der neuen Legislaturperiode zu evaluieren und bei Bedarf zu überarbeiten.

6.3.2 Organisation

Das Fördermittelmanagement ist im **LWL** dezentral organisiert. Die Verantwortung für die Fördermittelvergabe ist auf unterschiedliche Organisationseinheiten verteilt.

Die Förderung im Kulturbereich ist im Kulturdezernat verortet. Innerhalb des LWL-Kulturdezernats beschäftigen sich mehrere Organisationseinheiten mit der Fördermittelvergabe:

- Referat 40 „Kulturförderung und Kulturpartnerschaften“,
- Referat 40 „LWL-Mobilitätsfonds“,
- LWL-Archivamt für Westfalen,
- LWL-Museumsamt für Westfalen und
- LWL-Denkmalpflege, Landschafts- und Baukultur in Westfalen.

Nach Angaben des LWL erfolgt ein enger regelmäßiger Austausch zwischen den fördermittelvergebenden Organisationseinheiten innerhalb des Kulturdezernats.

Der überwiegende Teil der Vergaben von Zuwendungen findet im Referat 40 „Kulturförderungen und Kulturpartnerschaften“ statt. Die Allgemeine Kulturförderung beinhaltet folgende Förderprogramme:

- Institutionelle Förderung,
- Projekt- und Publikationsförderung (LWL-Kulturfonds) und
- Freilichtbühnen.

Des Weiteren werden im Rahmen der Allgemeinen Kulturförderung Projekte und Publikationen gefördert, die nicht unter die Förderrichtlinien des LWL-Kulturfonds fallen. Die Grundlage für diese Förderungen sind politische Beschlüsse.

Seit 2023 ist auch das neu ins Leben gerufene Förderprogramm „Biologische Stationen“ (LWL-Naturfonds) im Referat 40 angesiedelt.

Das Referat 40 übernimmt die Planung seiner Förderprogramme, die Vergabe, die Fördermittelbewirtschaftung und das Fördermittelcontrolling.

Im Referat 40 ist auch der LWL-Mobilitätsfonds verortet.

Das LWL-Archivamt für Westfalen, die LWL-Denkmalpflege, Landschafts- und Baukultur in Westfalen und das LWL-Museumsamt für Westfalen als jeweiliges Fachamt haben eigene Förderprogramme entwickelt. Das LWL-Archivamt für Westfalen fördert in der nichtstaatlichen Archivpflege private, kirchliche und kommunale Archive sowie Vereine (Archivförderung). Im Rahmen seines Förderprogramms vergibt die LWL-Denkmalpflege, Landschafts- und Baukultur in Westfalen Förderungen auf dem Gebiet der Denkmalpflege (Förderung Denkmalpflege). Das LWL-Museumsamt für Westfalen unterstützt Museen und Gedenkstätten mit musealem Bestand und kleine ortsgeschichtliche Museen / kleine Sammlungen im Rahmen seiner Museumsförderung sowie Gedenkstätten im Rahmen des Förderprogramms „NS-Gedenkstätten und –Erinnerungsorte“.

Die im Zusammenhang mit der Fördermittelvergabe stehenden Aufgaben sind in den Fachämtern vergleichbar mit den Aufgaben des Referates 40. Die Beratung potenzieller Fördermittelnahmer und Fördermittelnehmerinnen nimmt, vor allem im LWL-Museumsamt für Westfalen, jedoch einen deutlich höheren Stellenwert ein. Die LWL-Fachämter werden bei ihrer Fördermittelvergabe von der Zentralen Verwaltungseinheit (ZVE), einem Sachbereich der LWL-Kulturabteilung, bei der Zahlung von Zuwendungen, Vorbereitung von Vorlagen für den Kulturausschuss sowie der Prüfung von Verwendungsnachweisen unterstützt.

Bei Fachfragen werden andere Fachämter, Kommissionen oder Dienststellen des LWL in den Förderprozess miteinbezogen.

Die Förderung im Bereich Kultur wird von den politischen Gremien des LWL, vor allem durch den Kulturausschuss, eng begleitet und gestaltet. Mindestens einmal im Jahr berichtet das Referat 40 und die Fachämter über alle aufgelegten Förderprogramme an den Kulturausschuss³¹.

6.3.3 Verfahrensstandards

➔ Feststellung

Der Landschaftsverband Westfalen-Lippe (LWL) verfügt über Verfahrensstandards für alle Förderprogramme. Zum Teil handelt es sich dabei um gelebte Verfahrensstandards, die noch nicht in zentralen Dokumenten schriftlich zusammengefasst sind. In den einzelnen Referaten und Fachämtern des LWL-Kulturdezernates hat der LWL eine elektronische Aktenführung implementiert. Der LWL hat mit der schrittweisen Umstellung auf ein elektronisches Fördermittelvergabeverfahren begonnen.

³¹ vgl. hierzu Kapitel „6.3.5 Fördermittelcontrolling“

Verbindliche Verfahrensstandards helfen, die Prozessqualität zu sichern. Sie sind eine wichtige Voraussetzung für eine strukturierte, zielgerichtete und nachvollziehbare Fördermittelbearbeitung. Daher ist es erforderlich, Verfahrensabläufe zu formulieren und schriftlich zu dokumentieren. Hierzu gehören Prozesse, Zuständigkeiten, Verantwortlichkeiten sowie Fristen.

Die Prozesse der Fördermittelvergabe sollten weitestgehend digitalisiert zu bearbeiten sein.

Die Fördermittelverfahren werden im **LWL** unterschiedlich gestaltet. Es gibt keine einheitliche verwaltungsinterne Rahmenrichtlinie oder Dienstanweisung für die Vergabe von Fördermitteln. Jede Organisationseinheit hat eigene Verfahrensstandards. Auch das LWL-Kulturdezernat hat in ihren Referaten und Fachämtern unterschiedliche Verfahrensstandards. Während die Verfahrensstandards und Prozessabläufe für die Förderprogramme des LWL-Museumsamtes für Westfalen und des LWL-Mobilitätsfonds schriftlich geregelt sind, handelt es sich bei den Verfahrensstandards des Referates 40 überwiegend um gelebte Praxis.

In der Regel hat der LWL für jedes Förderprogramm eine eigene Förderrichtlinie erlassen. Bei gemeinsamen Förderungen mit dem Land NRW achtet der LWL darauf, dass vergleichbare Regelungen hinsichtlich Förderinhalte und Höhe der Zuwendungen aufgestellt werden.

Für die institutionellen Förderungen im Rahmen der Allgemeinen Kulturförderung existieren keine Richtlinien und keine verschriftlichen Verfahrensstandards. Auch für die Projekt- und Publikationsförderungen, die nicht unter die Richtlinien des LWL-Kulturfonds fallen, hat der LWL keine schriftlich definierten Verfahrensstandards. Hier unterwirft sich der Förderprozess gewissen Regularien, die mit den Verfahrensstandards des LWL-Kulturfonds vergleichbar sind. Die Entscheidung über die Förderungswürdigkeit solcher Fördervorhaben wird nach Angaben des LWL ausnahmslos als politischer Beschluss gefasst. Daher sind hier aus der Sicht des LWL keine eigenen Richtlinien erforderlich.

Für jedes Förderprogramm hat das Kulturdezernat standardisierte Formulare für die Antragstellung und das Nachweisverfahren entwickelt. Das bewertet die gpaNRW positiv. Die standardisierten einheitlichen Formulare erleichtern den anschließenden Prüfungsprozess. Diese Vorgehensweise kann in der Regel den dabei entstehenden Verwaltungsaufwand verringern.

Bis zum Jahr 2022 hat das Referat 40 neben Papierakten mit einer Förderdatenbank gearbeitet. Das begünstigte das Entstehen von parallelen Strukturen. Einige Informationen zu einem Fördervorgang waren in der Förderdatenbank, jedoch nicht in der Papierakte zu finden und umgekehrt. Seit Januar 2023 wird im Referat 40 eine elektronische Aktenführung eingesetzt. Alle Vorhaben, die im Jahr 2023 gefördert werden, werden in elektronischer Form geführt. Für die Förderungen, die vor dem Jahr 2023 vergeben wurden, ist nach wie vor die Papierakte maßgeblich. Für dauerhafte Zuwendungen werden aktuell finanzielle Daten aus den Vorjahren erfasst. Die ersten Monate der Arbeit mit der elektronischen Aktenführung bewertet das Referat 40 als sehr positiv. Die E-Akte hat z.B. Unterschriftenmappen entbehrlich gemacht und den Genehmigungsprozess beschleunigt. Die Genehmigung kann über alle Hierarchiestufen hinweg mit Hilfe digitaler Signaturen erfolgen. Mit der Einführung der E-Akte werden die in den Vorjahren vorhandenen parallelen Strukturen aufgehoben und die Dokumentation von Fördervorgängen verbessert.

Im LWL-Archivamt für Westfalen und in der LWL-Denkmalpflege, Landschafts- und Baukultur in Westfalen wird die elektronische Akte seit September 2023 eingesetzt. In den anderen Organisationseinheiten des Kulturdezernats gibt es aktuell noch keine elektronische Aktenführung für

den Fördermittelvergabeprozess. So können die Vorteile einer digitalen Sachbearbeitung noch nicht genutzt werden. Nach Angaben des LWL ist es geplant, in den nächsten Monaten eine digitale Aktenführung einzuführen.

Auch bei der Digitalisierung der einzelnen Arbeitsschritte im Fördermittelvergabeprozess unterscheiden sich die Referate und Fachämter des Kulturdezernats voneinander.

Seit 2022 stellt der LWL im Referat 40 schrittweise auf ein elektronisches Fördermittelvergabeverfahren um. So können die für einen Antrag erforderlichen Daten online in ein pdf-Formular eingegeben werden. Die Antragstellung selbst muss jedoch per E-Mail oder auf postalischem Wege erfolgen. Auch der Versand von Unterlagen sowie Mittelabrufe erfolgen per E-Mail. Aktuell gibt es Überlegungen, die gesamte Antragstellung über ein Online-Portal abzuwickeln. Die zum Zeitpunkt dieser Prüfung noch bestehenden Medienbrüche können zu einer höheren Fehlerquote in den Bearbeitungsprozessen führen. Das Verfahren ist immer noch mit relativ hohen Arbeitsaufwänden verbunden.

Die Fördermittelvergabeprozesse in den LWL-Fachämtern sind noch nicht digitalisiert. Das LWL-Museumsamt für Westfalen beabsichtigt jedoch, ein digitales Antragsverfahren in der nahen Zukunft einzuführen.

→ **Empfehlung**

Der LWL sollte die bereits in der Praxis angewandten Verfahrensstandards für alle Förderprogramme im Kulturbereich schriftlich festlegen und in zentralen Dokumenten zusammenfassen.

Der LWL hat sich bereits während des Prüfungsverlaufs mit den Empfehlungen der gpaNRW auseinandergesetzt. So arbeitet das Referat 40 aktuell an der Verschriftlichung bzw. Zusammenführung der vorhandenen Verfahrensstandards.

→ **Empfehlung**

Um die Arbeitsabläufe und die Datenqualität noch weiter zu verbessern, empfehlen wir dem LWL, die elektronische Akte im gesamten Kulturdezernat wie geplant zeitnah einzuführen.

→ **Empfehlung**

Der LWL sollte die Digitalisierung der Fördermittelvergabe weiter vorantreiben.

6.3.4 Prozesskontrollen

- Die Amtsleitungen bzw. die Referatsleitungen führen prozessintegrierte Kontrollen durch, indem sie Anträge bzw. Bescheide zur Kenntnis bekommen und teilweise unterschreiben. Der LWL hat die fördermittelvergebenden Bereiche wie gesetzlich vorgesehen als korruptionsgefährdet eingestuft.

Für die Aufgabenerledigung in der Fördermittelvergabe sollte ein Landschaftsverband über Prozesskontrollen verfügen. Er sollte fördermittelvergebende Arbeitsstellen regelmäßig auf ihre Korruptionsgefährdung beurteilen.

Prozesskontrollen zielen darauf ab, dass die festgelegten Vorgaben für den Workflow und die Verfahrensstandards eingehalten werden und die rechtmäßige Aufgabenerledigung nachvollzogen dokumentiert ist.

Die kontinuierlichen prozessintegrierten Kontrollen finden nach Angaben des **LWL** in erster Linie über das Mehr-Augen-Prinzip und über Beschlussvorlagen für die politischen Gremien statt.

Es sind innerhalb des LWL mehrere Prüfinstanzen und unterschiedliche Genehmigungsebenen installiert. Für die meisten Förderungen in der Allgemeinen Kulturförderung wird ein politischer Beschluss gefasst. Interne Checklisten und Vermerke zur Prüfung von Anträgen und Verwendungsnachweisen bieten eine zusätzliche Kontrollmöglichkeit. Des Weiteren werden alle Bewilligungsbescheide mindestens von den Referatsleitungen oder Amtsleitungen unterschrieben. Für die Förderungen der Fachämter sind die formelle und rechnerische Prüfung sowie die Budgetkontrolle durch die ZVE als weitere Prüfinstanz installiert.

Nach § 10 Absatz 2 des Gesetzes zur Verbesserung der Korruptionsbekämpfung sind die korruptionsgefährdeten Bereiche und Arbeitsplätze in den öffentlichen Stellen intern festzulegen. Dazu gehören auch Bereiche, in denen Einfluss auf Fördermittel genommen werden kann.

Eine Korruptionsrichtlinie schützt nicht nur den LWL selbst vor finanziellen Schäden, Image-schäden und Zielerreichungsschäden, sondern auch die Mitarbeitenden in den korruptionsgefährdeten Bereichen. Der LWL hat verschiedene Regelungen zur Korruptionsprävention beschlossen. Zum Beispiel hat der LWL im Jahr 2016 eine Verfügung „Annahme von Belohnungen und Geschenken“ erlassen. Sie gilt für alle Beschäftigten und ist gegen Empfangsbestätigung bei der Dienstaufnahme auszuhändigen. Zudem hat der LWL im Jahr 2006 die korruptionsgefährdeten Stellen innerhalb des Verbandes festgestellt. Dabei hat der LWL das Dezernat Kultur und insbesondere das Referat Kulturförderungen und Kulturpartnerschaften aufgrund der Bewilligung von Fördermitteln explizit erfasst. Die intensive Betrachtung der Stellen mit Fördermittelbezug werde nach Auskunft des LWL mit der aktuell vorbereiteten Aufteilung in korruptionsgefährdete und besonders korruptionsgefährdete Bereiche fortgesetzt. 2023 hat der LWL eine Antikorruptionsrichtlinie erarbeitet, die Anfang 2024 finalisiert wird.

6.3.5 Fördermittelcontrolling

Das Fördermittelmanagement zielt darauf ab, Leistungsfähigkeit, Wirtschaftlichkeit und Qualitätsstandards im Förderwesen zu optimieren. Dies kann durch ein Fördermittelcontrolling unterstützt werden.

→ Feststellung

Der LWL hat bereits viele Elemente des Fördermittelcontrollings implementiert. Die politischen Gremien werden regelmäßig über die Förderungen im Kulturbereich informiert. Ein fördermittelbezogenes Controlling, das die Zielerreichung und die Wirkung der Förderprogramme analysiert und darstellt, ist noch nicht vorhanden.

Ein Landschaftsverband sollte das Fördermittelcontrolling über den gesamten Prozess einsetzen, um seine Strategie, Ergebnisse und Prozesse zur Entscheidungsunterstützung transparent zu machen. Er sollte den Erfolg seiner Förderprogramme kennen, auch als Informationsgrundlage für die politischen Gremien. Dafür sollte der Landschaftsverband 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. Voraussetzung hierfür sind messbare Ziele mit Kennzahlen. Fehlen diese, sind spätere Kontrollen zumindest erschwert oder nicht möglich.

Der Landschaftsverband sollte seine Fördermittelvergabe regelmäßig evaluieren und Erkenntnisse zur Optimierung zukünftiger Vergaben von Fördermitteln nutzen.

Der Landschaftsverband sollte seine Fördermittel statistisch aufbereiten und dadurch die Steuerung des Förderverfahrens unterstützen. Verantwortliche Stellen wie politische Gremien und Landschaftsverbandsleitung sollten regelmäßig mit einem fördermittelbezogenen Berichtswesen informiert werden.

Wie im Kapitel „6.3.1 Strategie für die Förderung im Bereich Kultur“ beschrieben, hat der **LWL** in seinem Kulturpolitischen Konzept Ziele für die Förderung im Kulturbereich formuliert. Die Ziele sind überwiegend als allgemein gehaltene politische Oberziele definiert. Sie ermöglichen einen großen Interpretationsspielraum. Zudem sind keine Maßnahmen und Kennzahlen aus den festgelegten Zielen abgeleitet. Die Zielerreichung kann somit kaum nachgehalten werden.

Der Haushaltsplan des LWL für das Jahr 2023 enthält einige Ziele zur Fördermittelvergabe, die den unterschiedlichen Produkten innerhalb des Kulturdezernates zugeordnet sind. Neben den Zielen sind ausgewählte Kennzahlen und Leistungsmengen Bestandteil des Haushaltsplanes. Die hier aufgelisteten Kennzahlen sind nur bedingt geeignet, die Zielerreichung und die Wirkung eines Förderprogramms zu messen und somit inhaltliche Ziele zu überprüfen. So wird z.B. die Anzahl der Förderungen oder die Höhe des Mittelabflusses angegeben. Demnach wären die Ziele eines Förderprogramms oder einer Förderung dann erreicht, wenn die dafür bereitgestellten Fördermittel in Anspruch genommen werden, und nicht, wenn die in den Förderprogrammen formulierten inhaltlichen Ziele erfüllt werden.

Die Wirkung der Förderungen wird seitens des LWL einzelfallbezogen durch die Prüfung von Anträgen und Verwendungsnachweisen festgestellt. Aktuell gibt es noch keine Auswertungen zur Wirksamkeit und Zielerreichung eines Förderprogramms. Nach Angaben des LWL ist das Förderziel tatsächlich dann erreicht, wenn möglichst alle Fördermittel vergeben werden konnten. Somit steht der Mittelabfluss und nicht die Wirkung der Förderung im Mittelpunkt der Betrachtung.

Das wirkungsorientierte Controlling kann mehr Transparenz schaffen und gleichzeitig belegen, dass politische Ziele der Förderung im Kulturbereich trotz der angespannten Haushaltslage und der Notwendigkeit zum Sparen erreicht werden. Gerade bei einem umlagefinanzierten Haushalt ist ein wirkungsorientiertes Controlling des Verwaltungshandelns unerlässlich.

→ **Empfehlung**

Die gpaNRW empfiehlt, die Förderziele des LWL mit Hilfe eines kennzahlengestützten Systems zu konkretisieren. So kann der LWL nachvollziehen, ob und wie die eingesetzten Fördermittel zur Zielerreichung der LWL-Strategie im Kulturbereich beitragen.

Der Aufbau eines förderfallübergreifenden Controllings im Kulturbereich, der auch den Blick auf die Wirkung von Förderungen ermöglicht, wird zunächst Ressourcen binden. Daher sollte der Aufbau eines Fördermittelcontrollings wirtschaftlich vertretbar sein und kann schrittweise erfolgen.

Mindestens einmal im Jahr berichtet das LWL-Kulturdezernat über alle aufgelegten Förderprogramme im Kulturausschuss. Auch unterjährig werden die politischen Gremien über die Förderungssituation informiert. Hier steht unter anderem die regionale Verteilung der vergebenen Fördermittel in Westfalen-Lippe im Mittelpunkt der Berichterstattung.

Neben den genannten Berichten an die politischen Gremien erstellt der LWL regelmäßige Auswertungen für interne Zwecke, wie z.B. Fehlbedarfslisten und Förderübersichten. So kann das Kulturdezernat jederzeit eine Auskunft über die beantragten und bewilligten Fördermittel in den jeweiligen Förderprogrammen geben. Des Weiteren erstellt z.B. das LWL-Museumsamt für Westfalen einen jährlichen Bericht für die Dezernatsleitung, dessen fester Bestandteil die Fördersituation des vergangenen Jahres ist.

Die im Rahmen der Allgemeinen Kulturförderung gewährten institutionellen Förderungen werden seitens des LWL bei Bedarf auf politischen Wunsch evaluiert, zuletzt 2019. Dabei wird überprüft, ob die Tätigkeit der geförderten Institutionen mit dem Kulturpolitischen Konzept vereinbar ist. Die Förderung wird bei Bedarf angepasst.

In den letzten zehn Jahren hat das LWL-Museumsamt für Westfalen seine Förderprogramme fünfmal evaluiert und entsprechend angepasst.

6.3.6 Personaleinsatz

→ Feststellung

Der LWL stellt sicher, dass die Beschäftigten über das für die Fördermittelvergabe erforderliche Fachwissen verfügen. Dem LWL ist die Anzahl der eingesetzten Vollzeit-Stellen in den meisten Förderprogrammen bekannt. Die Personal- und Verwaltungsaufwendungen, die bei der Fördermittelvergabe entstehen, analysiert der LWL bisher nicht.

Ein Landschaftsverband sollte die Verwaltungskosten seiner Fördermittelverfahren kennen. Dazu gehört auch Kenntnis über die förderbezogenen Stellenanteile und Personalaufwendungen. Er sollte diese in das Berichtswesen über die gewährten Fördermittel einbeziehen. Die in der Fördermittelvergabe eingesetzten Fachkräfte sollten über ein aktuelles Förderwissen inklusive geltender Gesetze und örtlicher Regelungen verfügen.

Die Verwaltungsaufwendungen sind ein wesentlicher Kostenfaktor, um die Wirtschaftlichkeit der Bearbeitung von Fördermittelvergaben zu bewerten. Die Personalaufwendungen machen den größten Teil der Verwaltungsaufwendungen aus. Aktuell werden Verwaltungsaufwendungen bzw. Personalaufwendungen für die einzelnen Förderprogramme des **LWL** nicht ermittelt. Nach Angaben des LWL steht die Antragsbearbeitung in den Fachämtern nicht im Vordergrund, sondern die fachliche Unterstützung bzw. Beratung der Antragstellenden. So mündet eine intensive Beratung nicht immer in einem Förderantrag. Nach Einschätzung des LWL erschwert das die messbare Darstellung des Personalaufwandes. Da das Personal den Förderprogrammen Allgemeine Kulturförderung und LWL-Mobilitätsfonds eindeutig zugeordnet werden können, könnten die Personalaufwendungen für diese Förderprogramme jedoch bereits jetzt ohne zusätzlichen Aufwand berechnet werden.

Der LWL hat im Rahmen der Prüfung durch die gpaNRW die für die Förderungen im Bereich Kultur eingesetzten Beschäftigten den einzelnen Förderprogrammen zugeordnet. Der LWL setzt im Jahr 2022 insgesamt 6,81 Vollzeit-Stellen ein. Die meisten Beschäftigten werden in der Museumsförderung eingesetzt. Das liegt in erster Linie an der einem Förderantrag vorangeschalteten intensiven Beratung.

Detaillierte Informationen zu der Anzahl der Vollzeit-Stellen in der Förderung im Kulturbereich des LWL stellt die gpaNRW in der Tabelle 2 im Anhang dieses Teilberichtes dar.

Bei einer Stellenneubesetzung wird das Personal detailliert in die Fördermittelthematik eingearbeitet. Durch den intensiven Fachaustausch, sowohl dezernatsintern als auch durch die Teilnahme an unterschiedlichen Fachtagungen, verfügen die Beschäftigten über das erforderliche Fachwissen.

→ **Empfehlung**

Der LWL sollte seine mit den einzelnen Förderprogrammen verbundenen Personalaufwendungen kennen und diese in das Controlling und das Berichtswesen über die gewährten Fördermittel einbeziehen, um hier Transparenz zu erzeugen.

6.3.7 Auswirkungen auf den Haushalt des LWL

In den Jahren 2019 bis 2022 hat der **LWL** Institutionen, Projekte und Publikationen im Bereich Kultur mit insgesamt 28,4 Mio. Euro gefördert.

Entwicklung Fördermittel 2019 bis 2022

Kennzahlen	2019	2020	2021	2022
Volumen Fördermittel in Tausend Euro	6.890	7.220	7.592	6.727
Fördermittel je Einwohner (EW) des Verbandsgebietes in Euro	0,83	0,87	0,92	0,81
Aufwendungen je Förderfall in Euro	10.799	14.917	17.374	10.131

Drei Viertel des gesamten Fördervolumens des Jahres 2022 entfallen auf das Förderprogramm „Institutionelle Förderung“ der Allgemeinen Kulturförderung. Im betrachteten Zeitraum 2019 bis 2022 sind die im Rahmen dieses Förderprogramms in Anspruch genommenen Fördermittel um 32,4 Prozent gestiegen. Wie bereits im Kapitel „6.3.5 Fördermittelcontrolling“ beschrieben, wurden die institutionellen Förderungen im Jahr 2019 evaluiert. Infolgedessen haben sich Förderungsbeträge an einige Institutionen wesentlich erhöht. Des Weiteren hat der LWL in diesem Zeitraum seinen Fördermittelempfängerkreis um acht neue Institutionen erweitert.

Das Fördervolumen in der Museumsförderung ist im geprüften Zeitraum hingegen erheblich zurückgegangen. Aus der Sicht des LWL-Museumsamtes für Westfalen ist das auf die Corona-Pandemie, die Energiekrise, die Inflationssituation aber auch auf die Gestaltung der LWL-Museumsförderung selbst zurückzuführen. In den Jahren 2020 bis 2022 sind nur sehr wenige Förderanträge für Bau- und Einrichtungsmaßnahmen über 20.000 Euro bei dem LWL-Museumsamt für Westfalen eingegangen. Die aktuelle Nachfrage von Fördermitteln hat das LWL-Museumsamt für Westfalen dazu veranlasst, seine Museumsförderung erneut zu evaluieren.

Differenzierte Informationen zu den Fördermitteln in den einzelnen Förderprogrammen des LWL stellt die gpaNRW in der Tabelle 3 im Anhang dieses Teilberichtes dar.

Ab dem Jahr 2023 etabliert der LWL ein neues Förderprogramm für Biologische Stationen und vergleichbare Einrichtungen. Dieses Förderprogramm wird Fördermittel in voraussichtlicher Höhe von 900.000 Euro jährlich vergeben.

Neben den Fördermitteln unterstützt der LWL einige kulturelle Einrichtungen durch die Gestellung von Personal, Räumen oder durch Betriebskostenzuschüsse.

Nicht in die aktuelle Prüfung durch die gpaNRW eingeflossen, aber der Vollständigkeit halber an dieser Stelle zu nennen, sind:

- Fördermittel der LWL-Kulturstiftung und
- Auszeichnungenpreise des LWL.

Eine zweite Säule der LWL-Förderung im Bereich Kultur bildet neben dem LWL-Kulturfonds die LWL-Kulturstiftung. Sie fördert überregionale Projekte mit Netzwerkcharakter und mit einer Fördersumme ab 10.000 Euro. In den Jahren 2019 bis 2022 hat die LWL-Kulturstiftung 8,3 Mio. Euro an Fördermitteln vergeben. Davon wurden LWL-eigene Projekte mit 4,2 Mio. Euro unterstützt.

Zudem vergibt der LWL in regelmäßigen Zeitabständen Auszeichnungenpreise in den Sparten Literatur, Bildende Kunst, Musik und Wissenschaften. Insgesamt lobte der LWL in den Jahren 2019 bis 2022 Auszeichnungenpreise in Höhe von ca. 100.000 Euro aus. Ab dem Jahr 2023 verleiht der LWL seine Auszeichnungenpreise nach neu konzipierten Grundsätzen.

6.4 Grundlagen der 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 Fördervorhaben sowie eine spätere Erfolgskontrolle. Die weiteren Schritte sind die Antragstellung durch die Fördermittelnnehmer und Fördermittelnnehmerinnen, der Auswahlprozess und der Bewilligungsbescheid. Im Anschluss folgen das Nachweis- und Prüfungsverfahren inklusive Mittelauszahlung.

6.4.1 Richtlinien als Grundlage für die Fördermittelvergabe

➔ Feststellung

Für die meisten Förderprogramme des LWL sind Richtlinien vorhanden. Die Förderrichtlinien sind überwiegend nachvollziehbar gestaltet. Einige Richtlinien enthalten jedoch nicht alle relevanten Angaben.

Die Basis für jede Fördermittelvergabe durch einen Landschaftsverband sollte eine Förderrichtlinie sein. In dieser Richtlinie sollten konkrete Ziele, Bestimmungen und zu erwartende Ergebnisse definiert sein.

Für die meisten seiner Kulturförderprogramme hat der **LWL** eigene Förderrichtlinien entwickelt. Den anderen Förderfällen liegen nach Angaben des LWL politische Beschlussvorlagen zugrunde.

Förderrichtlinien in der Förderung Kultur 2022

Förderprogramm	Status	Erläuterung
Allgemeine Kulturförderung – Institutionelle Förderung	keine	Förderungen werden nach einem politischen Beschluss gewährt.
Allgemeine Kulturförderung – Projektförderung	vorhanden	gemeinsame Förderrichtlinien
Allgemeine Kulturförderung – Publikationsförderung	vorhanden	
Allgemeine Kulturförderung – Freilichtbühnen	vorhanden	
Museen und Gedenkstätten mit musealem Bestand	vorhanden	
Kleine ortsgeschichtliche Museen / Kleine Sammlungen	vorhanden	
NS-Gedenkstätten und -Erinnerungsorte	vorhanden	
LWL-Denkmalpflege, Landschafts- und Baukultur in Westfalen	vorhanden	
Nichtstaatliche Archivpflege	vorhanden	
LWL-Mobilitätsfonds	vorhanden	als „Regelung im Rahmen des LWL-Mobilitätsfonds“ formuliert
Einzelförderungen	keine	Förderungen werden nach einem politischen Beschluss gewährt.

Für die institutionelle Förderung sowie für Einzelförderungen gibt es bei dem LWL keine Richtlinien. Die Auswahl solcher Vorhaben erfolgt als politische Einzelentscheidung.

Der formale Aufbau der beim LWL vorhandenen Förderrichtlinien unterscheidet sich erheblich. Während die Förderrichtlinien der LWL-Fachämter detaillierte Informationen enthalten, sind die Regelungen der Allgemeinen Kulturförderung komprimiert zusammengefasst.

Das Ziel und der Zuwendungszweck einer Förderung sowie die Wirkung, die mit dieser Förderung erreicht werden soll, müssen in einer Förderrichtlinie eindeutig formuliert sein. Die meisten Förderrichtlinien des LWL enthalten Aussagen zu Förderzielen. Die Ausnahmen bilden die Richtlinien der Archivförderung und der Förderung Denkmalpflege.

Alle Förderrichtlinien des LWL benennen Förderkriterien, nach denen die Auswahl von Fördervorhaben erfolgt, und machen somit den Entscheidungsprozess für potenzielle Fördermittelnnehmer und Fördermittelnnehmerinnen transparent.

Aus einer Förderrichtlinie sollte es ersichtlich sein, um welche Art der Förderung (institutionelle Förderung oder Projektförderung) und um welche Finanzierungsart es sich handelt. In den Förderrichtlinien für Biologische Stationen und NS-Gedenkstätten ist eindeutig formuliert, dass es sich um eine Projektförderung handelt. Die übrigen LWL-Richtlinien enthalten diese Informationen nicht oder sie sind nur indirekt aus dem Text ableitbar.

Eine mögliche Förderhöhe im Rahmen des jeweiligen Förderprogramms wird in allen Förderrichtlinien mit Ausnahme des LWL-Kulturfonds genannt. Bei der Definition der Förderhöhe werden in den Richtlinien zum Teil unterschiedliche Begrifflichkeiten verwendet, wie z.B. „zuwendungsfähige Aufwendungen“, „förderfähige Kosten“ oder „erforderliche Aufwendungen“. Förderfähige Ausgaben sind in den LWL-Förderrichtlinien nicht definiert.

Damit kein förderschädlicher vorzeitiger Maßnahmenbeginn in den Vorhaben vorliegt, sollten die Richtlinien des LWL-Kulturfonds darauf hinweisen, dass kein Beginn des Fördervorhabens vor der Fördermittelbewilligung erlaubt ist. Auch die Richtlinien für die Archivförderung, die Förderung Denkmalpflege und für die Förderung der NS-Gedenkstätten und -Erinnerungsorte enthalten diesen Hinweis nicht.

Die Angaben zum Verfahrensablauf sollte ein weiterer Bestandteil aller LWL-Förderrichtlinien sein. Nur die Förderrichtlinien für Museen und Gedenkstätten mit musealem Bestand sowie für NS-Gedenkstätten und Erinnerungsorte enthalten diese Informationen.

Einige der LWL-Förderrichtlinien, wie die Richtlinien für die Archivförderung und die Förderung Denkmalpflege, sind bereits älter als fünf Jahre.

→ Empfehlung

Der LWL sollte seine Förderrichtlinien kritisch überprüfen und, wo es sinnvoll ist, überarbeiten und um die in diesem Prüfungsbericht genannten inhaltlichen Angaben ergänzen. Zudem sollten die einzelnen Richtlinien in regelmäßigen Abständen, z.B. einmal innerhalb von fünf Jahren, auf ihre Aktualität überprüft und ggf. angepasst werden.

Bei der Gestaltung seiner Förderrichtlinien könnte sich der LWL an den Grundsätzen für Förderrichtlinien, die in den VV zu § 44 LHO NRW enthalten sind, orientieren.

6.4.2 Ausprägungsformen der Fördermittelgewährung

→ Feststellung

Der LWL gewährt neben den institutionellen Förderungen und Projektförderungen auch sogenannte „quasi-institutionelle“ Förderungen. Einige Förderungen sind dauerhafter Natur. Das führt zur Verstetigung der Förderungen.

Ein Landschaftsverband sollte die für das jeweilige Förderprogramm wirtschaftlich am besten geeignete Finanzierungsart einsetzen. Er sollte nur Teilfinanzierungen vornehmen. Ein Antragsteller oder eine Antragstellerin sollte 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 **LWL** einzelne Projekte und Publikationen, aber auch Einrichtungen mit dem entsprechenden Profil.

Fördermittel nach Förderart in Tausend Euro 2019 bis 2022

Förderart	2019	2020	2021	2022
Allgemeine Kulturförderung – Institutionelle Förderungen	3.788	4.282	4.781	5.015
LWL-Archivamt für Westfalen – Institutionelle Förderungen	54	54	54	54
LWL-Denkmalpflege, Landschafts- und Baukultur in Westfalen – Institutionelle Förderungen	125	125	125	125
Projekt- und Publikationsförderung Gesamt	2.923	2.759	2.632	1.533

Förderart	2019	2020	2021	2022
Fördermittel Gesamt	6.890	7.220	7.592	6.727

Projekt- und Publikationsförderungen inkl. Zuwendungen aus dem LWL-Mobilitätsfonds

Das größte Fördervolumen wird vom LWL im Rahmen der institutionellen Förderung gewährt. Es handelt sich hierbei um dauerhafte Förderungen. Bei institutionellen Förderungen besteht wie bei allen anderen Dauerförderungen das Risiko, dass sich die Förderung verfestigt und die Angebote der Geförderten hinsichtlich der Wirtschaftlichkeit und der Wirksamkeit nicht mehr hinterfragt werden. Die begünstigten Institutionen haben dann keinen Anreiz mehr, ihre Strukturen zu optimieren. Zudem bekommen einige Einrichtungen, die vom LWL bereits eine institutionelle Förderung erhalten, zusätzlich vom LWL Fördermittel für Projekte und Publikationen. Nach Angaben des LWL ist der Verband in den Gremien aller geförderten Institutionen vertreten und kann somit einen Einfluss auf die Entwicklung der Institutionen nehmen.

Da institutionelle Förderungen eine hohe Belastung für den Haushalt des LWL darstellen, sollte die Anzahl der institutionellen Förderungen kritisch überprüft werden. Nach eigenen Angaben unterzieht der LWL seine institutionellen Förderungen auf politische Initiative wiederkehrend einer Überprüfung. Die letzte umfangreiche Evaluation der institutionellen Förderungen im Rahmen der Allgemeinen Kulturförderung hat im Jahr 2019 stattgefunden. Positiv ist auch, dass der LWL seine institutionellen Förderungen nur für ein Haushaltsjahr und nur als Teilfinanzierung gewährt. Auch der vorsorgliche Hinweis in den LWL-Bewilligungsbescheiden, dass die Entwicklung der Haushaltslage des Verbandes zur Kürzung oder zum Wegfall der Förderungen in den Folgejahren führen könnte, ist aus der Sicht der gpaNRW positiv zu bewerten.

Bewilligte Fördervorhaben nach Förderarten 2019 bis 2022

Förderart	2019	2020	2021	2022
Institutionelle Förderung	30	35	35	38
Projekt- und Publikationsförderung ³²	608	449	402	626
Fördervorhaben gesamt	638	484	437	664

Die überwiegende Anzahl der bewilligten Vorhaben wird vom LWL als Projekt- und Publikationsförderung gefördert. So wurden 626³³ Anträge mit dieser Förderart im Jahr 2022 bewilligt. Ein großer Teil der Projekt- und Publikationsförderungen geht dauerhaft an dieselben Begünstigten. So haben z.B. 49 Prozent der im Jahr 2022 Begünstigten bereits im Jahr 2021 eine Förderung aus dem LWL-Kulturfonds erhalten. An ein Viertel der Fördermittelnehmerinnen und Fördermittelnehmer hat der LWL sogar in allen vier geprüften Jahren Fördermittel vergeben. Diese Zuwendungen können auch als Dauerförderungen bezeichnet werden.

³² Projekt- und Publikationsförderungen beinhalten auch Zuwendungen aus dem LWL-Mobilitätsfonds.

³³ inkl. Zuwendungen aus dem LWL-Mobilitätsfonds

Um zu verhindern, dass die Förderung durch den LWL zu einem festen Bestandteil der Projektkalkulation bei Fördermittelnehmern und Fördermittelnehmerinnen wird, sollte in die Bewilligungsbescheide ein Passus aufgenommen werden, dass die Gewährung der Förderung keinen Anspruch auf die zukünftigen Förderungen begründet. Zur Vermeidung von Konzentrationstendenzen kann der LWL auch einen Förderanteil vorsehen, der an erstmalige Antragstellerinnen und Antragsteller vergeben wird.

Bei einigen der vom LWL vergebenen Projektförderungen handelt es sich um „quasi-institutionelle Förderungen“. So haben sich einzelne Förderungen im Laufe der Zeit aus einer Projektförderung in eine faktische institutionelle Förderung verwandelt. Aus den oben beschriebenen Gründen sollten solche quasi-institutionellen Förderungen vermieden werden. Die haushaltsrechtlichen Bestimmungen nach Nr. 2 der VV zu § 23 Bundeshaushaltsordnung (BHO) und Nr. 2 der VV zu § 23 LHO NRW könnten hier analog angewandt werden.

→ Empfehlung

Der LWL sollte seine dauerhaften Projektförderungen überprüfen. Er sollte nach Möglichkeit eine Maximaldauer für die Förderung des gleichen Projekts festlegen, soweit dies im Einzelfall sinnvoll ist.

Förderungen können in Form von Fehlbedarfs-, Festbetrags-, Anteils- oder Vollfinanzierung gewährt werden. Der LWL gewährt seine Zuwendungen in folgenden Finanzierungsarten:

Fördermittel nach Finanzierungsarten 2022

Förderart	Festbetragsfinanzierung	Anteilsfinanzierung	Vollfinanzierung
Allgemeine Kulturförderung – institutionelle Förderung	X		
Allgemeine Kulturförderung – Projektförderung	X		
Allgemeine Kulturförderung – Publikationsförderung	X		
Allgemeine Kulturförderung – Förderung Freilichtbühnen	X		
Museen und Gedenkstätten mit musealem Bestand	X	X	
Kleine ortsgeschichtliche Museen / Kleine Sammlungen	X	X	
NS-Gedenkstätten und -Erinnerungsorte	X	X	
LWL-Denkmalpflege, Landschafts- und Baukultur in Westfalen	X	X	
Nichtstaatliche Archivpflege	X	X	
LWL-Mobilitätsfonds			X
Biologische Stationen	X		
Einzelförderungen	X		

Die Förderungen des LWL werden zum großen Teil als Festbetragsfinanzierungen vergeben. In den LWL-Fachämtern wird überwiegend Anteilsfinanzierung als Finanzierungsart eingesetzt.

Der Beratungs- und Verwaltungsaufwand für den LWL nimmt bei einer Anteilsfinanzierung zu. Daher ist diese Finanzierungsart für Kleinstförderungen nicht empfehlenswert. Die Bewilligung mit einer Anteilsfinanzierung ist auf einen Höchstbetrag zu begrenzen. Die Einzelprüfung der

Museumsförderungen hat gezeigt, dass die LWL-Förderungen mit der Anteilsfinanzierung auf einen Maximalbetrag begrenzt sind.

Der Vorteil der Festbetragsfinanzierung liegt in der Vereinfachung des Verfahrens. Gleichzeitig schränkt diese Finanzierungsart für den LWL die Möglichkeit ein, die Förderung ganz oder teilweise zurückzufordern. Sowohl nach LHO NRW als auch nach BHO, die hier ebenfalls analog zur Anwendung kommen könnten, ist diese Finanzierungsart nur zulässig, wenn voraussichtlich keine Minderausgaben oder Mehreinnahmen im Fördervorhaben zu erwarten sind. Diese Finanzierungsart sollte in erster Linie bei kleineren Förderungen eingesetzt werden.

Als einziges Förderprogramm setzt der LWL-Mobilitätsfonds die Vollfinanzierung ein. Die Vollfinanzierung sollte eine Ausnahme bleiben und die Entscheidung für diese Finanzierungsart muss entsprechend begründet werden. Nach Angaben des LWL würde eine andere Finanzierungsart einen erheblichen zusätzlichen Verwaltungsaufwand bedeuten.

Die Bearbeitung von Förderanträgen mit kleinen Zuwendungsbeträgen führt in der Regel zu einem überproportional hohen Verwaltungsaufwand. Bei der Mehrheit der Förderprogramme ist eine Untergrenze von 500 Euro festgelegt, die jedoch nicht immer eingehalten wird. In den meisten geprüften Fällen wurden solche Ausnahmen entsprechend dokumentiert. Für die dauerhaften Förderungen der Allgemeinen Kulturförderung sind die entsprechenden Vermerke nicht immer in den Akten enthalten, liegen nach Angaben des LWL aber grundsätzlich vor. Dieses Problem ist seitens des LWL bereits erkannt und wird mit der Einführung der elektronischen Akte behoben.

Der LWL sollte wissen, in welchem Verhältnis die in jedem Förderprogramm entstehenden Verwaltungskosten zu den gewährten Fördermitteln stehen³⁴. Darauf basierend, kann der Landschaftsverband feststellen, welche Finanzierungsart für ein Förderprogramm am wirtschaftlichsten ist und wie hoch der Fördermindestbetrag für ein Förderprogramm sein soll.

6.5 Prozess der Fördermittelvergabe

Um den Prozess der Fördermittelvergabe zu prüfen, hat die gpaNRW sowohl das Antrags- als auch das Bewilligungs- sowie das Nachweis- und Prüfungsverfahren analysiert. Zusätzlich wurden einzelne Förderakten daraufhin untersucht, ob und inwieweit der Landschaftsverband die rechtlichen und formellen Vorgaben für die Durchführung von Fördermittelvergaben einhält.

Hierzu wurden insgesamt 15 Fördermaßnahmen aus den unterschiedlichen Sparten der Allgemeinen Kulturförderung geprüft. Es handelt sich dabei im Wesentlichen um Förderungen der Jahre 2020 und 2021. Zudem wurden neun Fördermaßnahmen des LWL-Museumamtes geprüft. Die Förderungen stammen aus den Jahren 2021 und 2022. Bei der Auswahl der Fördermaßnahmen hat die gpaNRW darauf geachtet, dass sich diese hinsichtlich der Bewilligungsstellen, des Leistungsgrundes und der Finanzierungsart unterscheiden.

³⁴ vgl. hierzu auch Kapitel „6.3.6 Personaleinsatz“

6.5.1 Antragsverfahren

→ Feststellung

Das Antragsverfahren in den LWL-Förderprogrammen ist unterschiedlich geregelt. Die Antragsformulare und die Prüfungsdokumentation haben noch Optimierungspotenziale.

Ein Landschaftsverband sollte seine Fördermittel auf Basis eines schriftlichen oder elektronischen Antrages gewähren. Der Antrag sollte alle Informationen enthalten, die zur Beurteilung erforderlich sind, ob die Förderung notwendig und angemessen ist. Der Landschaftsverband sollte nur solche Vorhaben fördern, deren Gesamtfinanzierung gesichert ist. Die Ergebnisse der Antragsprüfung sollten schriftlich oder elektronisch dokumentiert werden.

Das Antragsverfahren ist beim **LWL** unterschiedlich geregelt. Alle Förderanträge können nur mit Hilfe von für das jeweilige Förderprogramm entwickelten Antragsformularen gestellt werden.

In allen Förderanträgen des LWL, mit Ausnahme des LWL-Mobilitätsfonds, ist neben einer Projektbeschreibung ein Finanzierungsplan ein fester Bestandteil eines Antrags, auch wenn der Detaillierungsgrad in den Förderprogrammen unterschiedlich ist. Aufgrund der Besonderheiten des LWL-Mobilitätsfonds enthält der Antrag dieses Förderprogramms keinen Finanzierungsplan, sondern voraussichtliche Fahrtkosten mit drei Angeboten. In den einzelnen Antragsformularen und Vordrucken für Bewilligungsbescheide und Verwendungsnachweise werden oftmals unterschiedliche Terminologien für förderfähige Ausgaben verwendet.

→ Empfehlung

Der LWL sollte die in seinen Antragsformularen sowie in den Vordrucken für Bewilligungsbescheide und Verwendungsnachweise verwendete Terminologie überprüfen und ggf. vereinheitlichen.

Im Regelfall werden Anträge für die Allgemeine Kulturförderung innerhalb von zwei Wochen nach Eingang durch die zuständige Sachbearbeitung geprüft. Vor allem die wichtigsten Förderkriterien, wie Qualität, der Westfalenbezug sowie die möglichst überörtliche Relevanz von Projekten bzw. Publikationen für Westfalen-Lippe, sind Hauptaugenmerk der Prüfung. Es werden keine Checklisten zu Prüfungszwecken eingesetzt.

Anträge für die Museumsförderung werden in den meisten Fällen in der zeitlichen Reihenfolge des Eingangs bearbeitet. Eine Referentin oder ein Referent, die für das jeweilige LWL-Gebiet zuständig sind, führen die sachliche und rechnerische Antragsprüfung anhand einer standardisierten Checkliste durch. Bei den größeren Bauanträgen (ab 200.000 Euro) wird die bautechnische Prüfung von Fördermaßnahmen der LWL-Kämmerei eingebunden. Die ZVE ist nach Angaben des LWL-Museumsamtes für Westfalen nicht in die Ermittlung der Berechnungsgrundlage einbezogen.

→ Empfehlung

Die Zentrale Verwaltungseinheit sollte aufgrund ihres umfangreichen Fachwissens das LWL-Museumsamt für Westfalen bereits bei der Ermittlung der Berechnungsgrundlage für die Höhe einer Förderung unterstützen.

Eine zwingende Bedingung für die Museumsförderung ist die vorangehende Beratung durch das LWL-Museumsamt für Westfalen. Die vertiefte Prüfung der LWL-Museumsförderung durch

die gpaNRW hat gezeigt, dass die Qualität der gestellten Anträge infolgedessen gut ist. Sie benötigen nur selten eine tiefergehende Überarbeitung.

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. In den Antragsvordrucken der meisten LWL-Förderprogramme ist diese Erklärung bereits aufgenommen. Die Ausnahmen bilden institutionelle Förderungen, Förderung Denkmalpflege und Archivförderung.

→ **Empfehlung**

Der LWL sollte in allen Förderrichtlinien, spätestens jedoch in den Bewilligungsbescheiden, darauf hinweisen, dass mögliche Steuerbelastungen aus einer Umsatzsteuerpflicht nicht zu Lasten des LWL gehen und nicht zur Erhöhung von Zuwendungen führen.

Die Fördermittelnehmenden müssen bei den Publikationskosten die Angemessenheit der Preise durch drei Angebote nachweisen. Nicht alle der geprüften Förderakten enthielten die geforderten Angebote. Gründe hierfür waren entweder eine langjährige Zusammenarbeit der Fördermittelnehmenden mit einem Verlag bzw. Dienstleister oder Schwierigkeiten bei der Einholung von drei Angeboten. Nach Angaben des LWL erfolgte auch hier die Dokumentation nur in der Förderdatenbank und nicht in der Papierakte.

Die Ergebnisse der Antragsprüfung sollen in einem separaten Prüfvermerk dokumentiert werden. In der Allgemeinen Kulturförderung ist so ein Prüfvermerk nicht vorgesehen. Die Bewilligungsentscheidungen erfolgen auf Basis eines Antrages und der zugrundeliegenden Richtlinien. Abweichungen von den Richtlinien werden nach Angaben des LWL durch einen begleitenden Vermerk dokumentiert. In einem der geprüften Fälle lag einer Förderakte nur eine E-Mail mit der Bitte um die finanzielle Unterstützung vor. Es ist anhand der Unterlagen dieser Akte nicht ersichtlich, wie die Entscheidung zustande gekommen ist. Nach Angaben des LWL handelt es sich hier um eine regelmäßig wiederkehrende Förderung. Der LWL hat dazu erläutert, dass eine zeitlich weiter zurückliegende Akte zu diesem Förderfall einen entsprechenden Vermerk enthält. Im Rahmen der Einführung der E-Akte wird nach Auskunft des LWL eine umfassende Dokumentation besser gewährleistet.

In der Museumsförderung werden die Ergebnisse in einer standardisierten „Checkliste interne Prüfung Förderanträge“ zusammengefasst. Auch die Antragsformulare enthalten bereits eine Seite, auf der die Ergebnisse der Antragsprüfung kurz skizziert werden müssen. Die stichprobenartige Einzelprüfung hat gezeigt, dass die Checkliste jedoch nicht in allen geprüften Förderakten enthalten ist. Dies sollte das LWL-Museumsamt für Westfalen konsequenter verfolgen.

→ **Empfehlung**

Damit die Entscheidungen transparent und nachvollziehbar sind, sollten die Ergebnisse der Antragsprüfung in der Allgemeinen Kulturförderung dokumentiert werden. Die gpaNRW empfiehlt, die Checkliste aus Gründen der Entscheidungstransparenz verpflichtend in alle Förderakten der Museumsförderung aufzunehmen. Hierzu bietet die im Jahr 2023 eingeführte E-Akte eine gute Möglichkeit.

6.5.2 Bewilligungsverfahren

→ Feststellung

Die meisten Bewilligungsformulare des LWL enthalten alle relevanten Mindestangaben. Die Bewilligungsbescheide der Allgemeinen Kulturförderung haben noch Optimierungsmöglichkeiten.

Die Fördermittelbewilligungen sollten Mindestinhalte wie Förder- und Finanzierungsart, förderfähige Ausgaben, Angaben zur Zweckbindung, Modalitäten zur Auszahlung und Verwendungsnachweiseinreichung sowie Rechtsbehelfsbelehrung und Vorbehalt einer abschließenden Festsetzung nach Eingang und Prüfung von Verwendungsnachweisen enthalten.

Nach der erfolgten Antragsprüfung werden Bewilligungsbescheide erstellt.

Auch hier gestaltet der **LWL** das Verfahren in seinen Förderprogrammen unterschiedlich.

In allen LWL-Förderprogrammen werden standardisierte Vordrucke für Bewilligungsbescheide verwendet, die überwiegend per Post versendet werden. Die Bewilligungsbescheide der Allgemeinen Kulturförderung erhalten die Begünstigten per E-Mail. Solange der Haushalt des LWL nicht freigegeben ist, versendet die Allgemeine Kulturförderung eine „Erklärung des LWL über die beabsichtigte Förderung eines Projektes für das Haushaltsjahr XXX“. Diese Erklärung hat die gleichen Inhalte wie ein Bescheid, enthält jedoch zusätzlich noch den Hinweis, dass sie unter dem Vorbehalt der Haushaltsfreigabe steht. Nach der Haushaltsfreigabe wird der endgültige Bewilligungsbescheid versandt. Der Bescheid ist komprimierter formuliert und verweist auf die bereits übersandte Erklärung, deren Regelungen für den Bescheid verbindlich sind.

Bei der Prüfung stellten wir fest, dass in allen Bewilligungsbescheiden der Allgemeinen Kulturförderung eine Rechtsbehelfsbelehrung fehlt.

Auch sollte der LWL die Fördermittelempfängerinnen und -empfänger in allen seinen Bewilligungsbescheiden darauf hinweisen, dass die abschließende Festsetzung erst nach Eingang und Prüfung des Verwendungsnachweises ergeht und die nicht benötigten Mittel nach Abschluss des Vorhabens an den LWL erstattet werden müssen. Des Weiteren sollten alle Bewilligungsbescheide standardmäßig einen Verweis auf die aktuell geltenden Richtlinien enthalten.

Die erforderlichen Mindestangaben sind in den Bewilligungsvordrucken der übrigen LWL-Förderprogramme enthalten.

Aus den vorliegenden Förderakten ist nicht ersichtlich, welcher politische Beschluss der jeweiligen Förderung zugrunde liegt. Die gpaNRW empfiehlt, den entsprechenden Hinweis in die Bewilligungsbescheide standardmäßig aufzunehmen oder mindestens in Form eines Vermerks der Förderakte beizufügen. Der LWL teilte dazu mit, dass dieses im Zuge der Einführung der E-Akte umgesetzt wird.

Positiv bewertet die gpaNRW, dass in Bewilligungsbescheiden Möglichkeiten der Rückforderung sowie der Reduzierung von Fördermitteln vorgesehen sind. Die Fördersumme in den Bescheiden mit Anteilsfinanzierung ist auf einen Höchstbetrag begrenzt.

Nur drei Prozent der beantragten Fördermittel sind im Jahr 2022 nicht bewilligt worden. Der größte Anteil von Ablehnungen erfolgt im Förderprogramm des LWL-Kulturfonds. Die gestellten

Anträge werden überwiegend aufgrund der fehlenden Haushaltsmittel abgelehnt oder weil die Vorhaben nicht den Förderrichtlinien des LWL-Kulturfonds entsprechen.

Anteil bewilligte Fördermittel an den beantragten Fördermitteln 2019 bis 2022

	2019	2020	2021	2022
Beantragte Fördermittel in Tausend Euro	7.157	7.628	7.315	7.215
Bewilligte Fördermittel in Tausend Euro	6.783	7.418	7.196	6.979
Anteil bewilligte Fördermittel an den beantragten Fördermitteln in Prozent	94,76	97,25	98,37	96,73

Die Rechtsbehelfsbelehrung sollte Bestandteil eines jeden Ablehnungsbescheides sein. Nicht alle Ablehnungsbescheide des LWL enthalten eine Rechtsbehelfsbelehrung.

→ Empfehlung

Alle Bewilligungsbescheide und Ablehnungsbescheide des LWL sollten einer kritischen Prüfung unterzogen werden und dort, wo notwendig, überarbeitet bzw. ergänzt werden.

6.5.3 Nachweis- und Prüfungsverfahren

→ Feststellung

Der LWL kontrolliert bei den meisten Förderungen konsequent die Umsetzung von Bewilligungsaufgaben. Er schließt einen Fördervorgang immer mit einem Schlussbescheid ab. Die Schlussbescheide der Allgemeinen Kulturförderung enthalten keine Rechtsbehelfsbelehrung. Eine fristgerechte Einreichung von Verwendungsnachweisen wird im Regelfall verfolgt.

Ein Landschaftsverband sollte regelmäßig die Umsetzung von Bewilligungsaufgaben kontrollieren. Er sollte Verwendungsnachweise einfordern. Für die Fördermaßnahmen, die länger als ein Jahr dauern, sollten Zwischenverwendungsnachweise ein zwingender Bestandteil des Fördermittelverfahrens sein. Die Ergebnisse der Verwendungsnachweisprüfung sollten in einem Prüfvermerk zusammengefasst werden. Bei Verstößen gegen Bewilligungsaufgaben sollte der Landschaftsverband geeignete Maßnahmen einleiten und Fördermittel bei Bedarf zurückfordern.

Das Nachweis- und Prüfverfahren ist in den unterschiedlichen Förderprogrammen des LWL vergleichbar gestaltet, zeigt aber auch einige Unterschiede.

In allen Förderprogrammen des LWL werden standardisierte Vordrucke für Verwendungsnachweise verwendet. Das ermöglicht eine einheitliche Vorgehensweise und erleichtert die anschließende Prüfung von Verwendungsnachweisen. Die Vordrucke werden bereits mit Bewilligungsbescheiden ausgehändigt bzw. die Bewilligungsbescheide enthalten einen entsprechenden Link. Alle Vordrucke sind auch online verfügbar und können webbasiert ausgefüllt werden. Der Versand an den LWL erfolgt per E-Mail oder per Post. Mit den Verwendungsnachweisen müssen alle Empfänger und Empfängerinnen von LWL-Fördermitteln bestätigen, dass die Fördermittel sparsam und wirtschaftlich eingesetzt worden sind.

Verwendungsnachweise

Förderprogramm	Standardisierter Vordruck	Sachbericht	Zahlenmäßiger Nachweis
Allgemeine Kulturförderung – institutionelle Förderung	X	X	X
Allgemeine Kulturförderung – Projektförderung	X	X	X
Allgemeine Kulturförderung – Publikationsförderung	X	X	X
Allgemeine Kulturförderung – Förderung Freilichtbühnen	X	X	X
Museen und Gedenkstätten mit musealem Bestand	X	X	X
Kleine ortsgeschichtliche Museen / Kleine Sammlungen	X	X	X
NS-Gedenkstätten und –Erinnerungsorte Förderlinie C	X	X	X
LWL-Denkmalpflege, Landschafts- und Baukultur in Westfalen	X	X	X
Nichtstaatliche Archivpflege	X	X	X
LWL-Mobilitätsfonds	X	X	X
Biologische Stationen	X	X	X
Einzelförderungen	X	X	X

Für die Förderlinien A und B des Förderprogramms NS-Gedenkstätten und Erinnerungsorte sind keine Verwendungsnachweise vorgesehen. Die Begünstigten sind jedoch verpflichtet, die Ergebnisse der geförderten Maßnahmen in einem Jahresbericht darzustellen.

Die Bestätigung des besuchten Museums bzw. der besuchten Gedenkstätte bestätigt die Zielerreichung im Rahmen des LWL-Mobilitätsfonds und ersetzt somit den Sachbericht.

Der LWL vergibt eine hohe Anzahl an kleineren Förderungen. Um deren Verwaltung zu vereinfachen und somit Verwaltungsaufwand zu reduzieren, könnte der LWL in diesen Fällen einen einfachen Verwendungsnachweis anfordern. Das wird bereits bei allen Förderungen unter 2.000 Euro in der Archivförderung, in der Förderung Denkmalpflege sowie im Förderprogramm Kleine ortsgeschichtliche Museen / kleine Sammlungen gemacht. Auch bei den Förderungen von Museen und Gedenkstätten mit musealem Bestand werden nach Angaben des LWL vereinfachte Verwendungsnachweise eingesetzt.

Bei Vorhaben der Allgemeinen Kulturförderung, die gleichzeitig seitens des Landes Nordrhein-Westfalen mitgefördert werden, verzichtet der LWL auf die Belege, wenn eine entsprechende Prüfungsdurchschrift der jeweiligen Bezirksregierung vorliegt.

In der Regel sollte der Erfolg von Fördervorhaben, die über ein Jahr laufen, nicht nur nach der Beendigung, sondern auch begleitend in Form von Zwischenverwendungsnachweisen kontrolliert werden. Nur das LWL-Museumsamt für Westfalen leistet mehrjährige Förderungen. Nach Angaben des LWL erfolgt die Abwicklung dieser Fördermaßnahmen in enger Abstimmung mit dem LWL-Museumsamt für Westfalen. Die zuständigen Gebietsreferentinnen und Gebietsreferenten begleiten die Durchführung mehrjähriger Fördervorhaben u.a. vor Ort. Die Fördermittelempfängerinnen und Fördermittelempfänger müssen Abweichungen in Teilpositionen des zugrunde gelegten Finanzierungsplanes beim LWL schriftlich anzeigen und genehmigen lassen. Aus diesen Gründen ist die turnusmäßige Einreichung von Zwischenverwendungsnachweisen

entbehrlich. Für die Auszahlung von Fördermitteln fordert der LWL hingegen Verwendungsnachweise bzw. Zwischenverwendungsnachweise konsequent an.

Die Fristen für die Einreichung von Verwendungsnachweisen unterscheiden sich nicht nur in den einzelnen Organisationseinheiten des Kulturdezernats, sondern auch innerhalb eines Förderprogramms. Während die Verwendungsnachweise im Rahmen des LWL-Kulturfonds innerhalb von neun Monaten nach Beendigung des Projektes einzureichen sind, sind die Abgabefristen bei der institutionellen Förderung kürzer festgelegt. Hier ist der Verwendungsnachweis sechs Monate nach der Beendigung des Haushaltsjahres vorzulegen. Die Abgabefristen in der Museumsförderung liegen auch bei sechs Monaten.

Die Einzelprüfung hat gezeigt, dass auf einen fristgerechten Eingang von Verwendungsnachweisen nicht durchgängig geachtet wird. In einigen geprüften Fällen sind die Verwendungsnachweise deutlich später eingegangen, als in den dazugehörigen Bewilligungsbescheiden gefordert.

→ **Empfehlung**

Der LWL sollte die Abgabefristen für Verwendungsnachweise überdenken und, soweit es möglich ist, verkürzen. Des Weiteren sollte der Verband die definierten Fristen für die Einreichung von Verwendungsnachweisen konsequenter verfolgen.

Jeder Verwendungsnachweis wird geprüft. Zur strukturierten Prüfung stützen sich die LWL-Fachkräfte in der Allgemeinen Kulturförderung und in der Museumsförderung auf die standardisierten Checklisten. Genau wie bei der Antragsprüfung werden bei den Förderungen für Bauvorhaben, die 200.000 Euro übersteigen, fachliche Stellungnahmen von der LWL-Kämmerei erstellt. Bei den Förderungen der LWL-Fachämter erfolgt eine zusätzliche Prüfung durch die ZVE.

Die Prüfung von Verwendungsnachweisen sollte für jede Förderung unmittelbar nach dem Eingang der Unterlagen beim LWL erfolgen. In den meisten geprüften Förderfällen werden die Verwendungsnachweise beim LWL zeitnah geprüft. In einigen Fällen hat die Prüfung von Verwendungsnachweisen deutlich länger als drei Monate gedauert. Vor allem die Prüfung von Museumsförderungen von Baumaßnahmen nimmt eine erhebliche Zeit in Anspruch, teilweise länger als ein Jahr. Nach Angaben des LWL-Museumsamtes für Westfalen hängt die Prüfung u.a. von der Qualität der eingereichten Unterlagen ab. Teilweise müssen umfangreiche Unterlagen von der Fördernehmerseite nachgefordert werden. Das kann zu erheblichen Verzögerungen führen.

Generell sehen die Förderrichtlinien des LWL vor, bei bestimmten Sachverhalten die gewährten Förderungen teilweise oder vollständig zurückzufordern oder zu kürzen.

In einigen geprüften Förderfällen aus dem LWL-Kulturfonds wurde der Förderbetrag trotz der gesunkenen Gesamtausgaben des Projektes nicht reduziert. Infolgedessen partizipiert der LWL nicht an den gesunkenen Ausgaben. Nach Angaben des Referats 40 hat der LWL in diesen Fällen Gebrauch von seinem Ermessensspielraum gemacht. Die Entscheidungsgründe wurden in der Förderdatenbank, jedoch nicht in den Papierakten dokumentiert.

In der Museumsförderung werden die Fördermittel entsprechend den Regelungen gekürzt. Da die Fördermittel erst nach dem Einreichen von Verwendungsnachweisen ausgezahlt werden, gibt es in der Museumsförderung keine Rückforderungen.

So wie die Prüfung von Anträgen muss auch die Prüfung von Verwendungsnachweisen stets dokumentiert werden. Auch hier sollte die Dokumentation in Form eines Prüfvermerks erfolgen.

Die Allgemeine Kulturförderung des LWL verzichtet auf die Erstellung eines Prüfvermerks. Die Verwendungsnachweise sind mit einem Stempel „Sachlich und rechnerisch richtig“, Datum und Unterschrift versehen. In einigen Fällen erfolgte eine telefonische oder elektronische Abstimmung zwischen dem LWL und den Fördermittelnehmenden. Diese sind kein Bestandteil einer Papierförderakte, die Dokumentation erfolgte in der Vergangenheit über die Förderdatenbank. Der Schlussbescheid enthält allgemeine Informationen, ob alle Anforderungen erfüllt wurden.

Die Verwendungsnachweisprüfung in der Museumsförderung wird durchgängig dokumentiert, und zwar in einer „Checkliste interne Prüfung Verwendungsnachweise“ und in einer „Niederschrift über die Prüfung des Verwendungsnachweises“.

Die Fördermittelvergabe wird in der Allgemeinen Kulturförderung und in der Museumsförderung immer mit einem Bescheid abgeschlossen. Im Schlussbescheid erfolgt die endgültige Feststellung der Zuwendung. Die Schlussbescheide der Allgemeinen Kulturförderung enthalten keine Rechtsbehelfsbelehrung.

➔ **Empfehlung**

Die bereits vorhandenen Notizen zu den Ergebnissen der Nachweisprüfung inkl. des administrativen Verlaufs und möglicher Beanstandungen sollte der LWL zum festen Bestandteil einer elektronischen Förderakte in der Allgemeinen Kulturförderung machen. Der Schlussbescheid der Allgemeinen Kulturförderung sollte um eine Rechtsbehelfsbelehrung ergänzt werden.

6.6 Anlage: Ergänzende Tabellen

Tabelle 1: Zusammenstellung der Feststellungen und Empfehlungen der gpaNRW zur überörtlichen Prüfung 2023 – Fördermittel Kultur

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
Fördermittelmanagement					
F1	Der Landschaftsverband Westfalen-Lippe (LWL) verfügt über Verfahrensstandards für alle Förderprogramme. Zum Teil handelt es sich dabei um gelebte Verfahrensstandards, die noch nicht in zentralen Dokumenten schriftlich zusammengefasst sind. In den einzelnen Referaten und Fachämtern des LWL-Kulturdezernates hat der LWL eine elektronische Aktenführung implementiert. Der LWL hat mit der schrittweisen Umstellung auf ein elektronisches Fördermittelvergabeverfahren begonnen.	181	E1.1	Der LWL sollte die bereits in der Praxis angewandten Verfahrensstandards für alle Förderprogramme im Kulturbereich schriftlich festlegen und in zentralen Dokumenten zusammenfassen.	183
			E1.2	Um die Arbeitsabläufe und die Datenqualität noch weiter zu verbessern, empfehlen wir dem LWL, die elektronische Akte im gesamten Kulturdezernat wie geplant zeitnah einzuführen.	183
			E1.3	Der LWL sollte die Digitalisierung der Fördermittelvergabe weiter vorantreiben.	183
F2	Der LWL hat bereits viele Elemente des Fördermittelcontrollings implementiert. Die politischen Gremien werden regelmäßig über die Förderungen im Kulturbereich informiert. Ein fördermittelbezogenes Controlling, das die Zielerreichung und die Wirkung der Förderprogramme analysiert und darstellt, ist noch nicht vorhanden.	184	E2	Die gpaNRW empfiehlt, die Förderziele des LWL mit Hilfe eines kennzahlengestützten Systems zu konkretisieren. So kann der LWL nachvollziehen, ob und wie die eingesetzten Fördermittel zur Zielerreichung der LWL-Strategie im Kulturbereich beitragen.	185
F3	Der LWL stellt sicher, dass die Beschäftigten über das für die Fördermittelvergabe erforderliche Fachwissen verfügen. Dem LWL ist die Anzahl der eingesetzten Vollzeit-Stellen in den meisten Förderprogrammen bekannt. Die Personal- und Verwaltungsaufwendungen, die bei der Fördermittelvergabe entstehen, analysiert der LWL bisher nicht.	186	E3	Der LWL sollte seine mit den einzelnen Förderprogrammen verbundenen Personalaufwendungen kennen und diese in das Controlling und das Berichtswesen über die gewährten Fördermittel einbeziehen, um hier Transparenz zu erzeugen.	187

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
Grundlagen der Fördermittelvergabe					
F4	Für die meisten Förderprogramme des LWL sind Richtlinien vorhanden. Die Förderrichtlinien sind überwiegend nachvollziehbar gestaltet. Einige Richtlinien enthalten jedoch nicht alle relevanten Angaben.	188	E4	Der LWL sollte seine Förderrichtlinien kritisch überprüfen und, wo es sinnvoll ist, überarbeiten und um die in diesem Prüfungsbericht genannten inhaltlichen Angaben ergänzen. Zudem sollten die einzelnen Richtlinien in regelmäßigen Abständen, z.B. einmal innerhalb von fünf Jahren, auf ihre Aktualität überprüft und ggf. angepasst werden.	190
F5	Der LWL gewährt neben den institutionellen Förderungen und Projektförderungen auch sogenannte „quasi-institutionelle“ Förderungen. Einige Förderungen sind dauerhafter Natur. Das führt zur Verstetigung der Förderungen.	190	E5	Der LWL sollte seine dauerhaften Projektförderungen überprüfen. Er sollte nach Möglichkeit eine Maximaldauer für die Förderung des gleichen Projekts festlegen, soweit dies im Einzelfall sinnvoll ist.	192
Prozess der Fördermittelvergabe					
F6	Das Antragsverfahren in den LWL-Förderprogrammen ist unterschiedlich geregelt. Die Antragsformulare und die Prüfungsdokumentation haben noch Optimierungspotenziale.	194	E6.1	Der LWL sollte die in seinen Antragsformularen sowie in den Vordrucken für Bewilligungsbescheide und Verwendungsnachweise verwendete Terminologie überprüfen und ggf. vereinheitlichen.	194
			E6.2	Die Zentrale Verwaltungseinheit sollte aufgrund ihres umfangreichen Fachwissens das LWL-Museumsamt für Westfalen bereits bei der Ermittlung der Berechnungsgrundlage für die Höhe einer Förderung unterstützen.	194
			E6.3	Der LWL sollte in allen Förderrichtlinien, spätestens jedoch in den Bewilligungsbescheiden, darauf hinweisen, dass mögliche Steuerbelastungen aus einer Umsatzsteuerpflicht nicht zu Lasten des LWL gehen und nicht zur Erhöhung von Zuwendungen führen.	195
			E6.4	Damit die Entscheidungen transparent und nachvollziehbar sind, sollten die Ergebnisse der Antragsprüfung in der Allgemeinen Kulturförderung dokumentiert werden. Die gpaNRW empfiehlt, die Checkliste aus Gründen der Entscheidungstransparenz verpflichtend in alle Förderakten der Museumsförderung aufzunehmen. Hierzu bietet die im Jahr 2023 eingeführte E-Akte eine gute Möglichkeit.	195
F7	Die meisten Bewilligungsformulare des LWL enthalten alle relevanten Mindestangaben. Die Bewilligungsbescheide der Allgemeinen Kulturförderung haben noch Optimierungsmöglichkeiten.	196	E7	Alle Bewilligungsbescheide und Ablehnungsbescheide des LWL sollten einer kritischen Prüfung unterzogen werden und dort, wo notwendig, überarbeitet bzw. ergänzt werden.	197

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
F8	Der LWL kontrolliert bei den meisten Förderungen konsequent die Umsetzung von Bewilligungsaufgaben. Er schließt einen Fördervorgang immer mit einem Schlussbescheid ab. Die Schlussbescheide der Allgemeinen Kulturförderung enthalten keine Rechtsbehelfsbelehrung. Eine fristgerechte Einreichung von Verwendungsnachweisen wird im Regelfall verfolgt.	197	E8.1	Der LWL sollte die Abgabefristen für Verwendungsnachweise überdenken und, soweit es möglich ist, verkürzen. Des Weiteren sollte der Verband die definierten Fristen für die Einreichung von Verwendungsnachweisen konsequenter verfolgen.	199
			E8.2	Die bereits vorhandenen Notizen zu den Ergebnissen der Nachweisprüfung inkl. des administrativen Verlaufs und möglicher Beanstandungen sollte der LWL zum festen Bestandteil einer elektronischen Förderakte in der Allgemeinen Kulturförderung machen. Der Schlussbescheid der Allgemeinen Kulturförderung sollte um eine Rechtsbehelfsbelehrung ergänzt werden.	200

Tabelle 2: Beschäftigte in der Förderung Kultur in Vollzeit-Stellen 2019 bis 2022

Förderprogramme	2019	2020	2021	2022
Allgemeine Kulturförderung – institutionelle Förderung	0,50	0,50	0,50	0,50
Allgemeine Kulturförderung – Projektförderung	0,40	0,40	0,40	0,40
Allgemeine Kulturförderung – Publikationsförderung	0,40	0,40	0,40	0,40
Allgemeine Kulturförderung – Förderung Freilichtbühnen	0,15	0,15	0,15	0,15
Museen und Gedenkstätten mit musealem Bestand	3,36	2,09	2,09	2,73
Kleine ortsgeschichtliche Museen / Kleine Sammlungen				
NS-Gedenkstätten und -Erinnerungsorte	0,00	0,09	0,09	0,18
LWL-Denkmalpflege, Landschafts- und Baukultur in Westfalen	1,05	1,05	1,05	1,05
Nichtstaatliche Archivpflege	0,25	0,25	0,25	0,25
LWL-Mobilitätsfonds	1,00	1,00	1,00	1,00

Förderprogramme	2019	2020	2021	2022
Einzelförderungen	0,15	0,15	0,15	0,15

Tabelle 3: Entwicklung Förderprogramme in Euro 2019 bis 2022

Förderprogramme	2019	2020	2021	2022
Allgemeine Kulturförderung – institutionelle Förderung	3.788.141	4.282.141	4.781.133	5.014.888
Allgemeine Kulturförderung – Projektförderung	174.537	182.968	248.578	255.599
Allgemeine Kulturförderung – Publikationsförderung	87.850	84.800	81.350	66.350
Allgemeine Kulturförderung – Förderung Freilichtbühnen	100.000	168.000	168.000	175.000
Museen und Gedenkstätten mit musealem Bestand	1.872.418	1.760.131	1.570.090	402.013
Kleine ortsgeschichtliche Museen / Kleine Sammlungen				
NS-Gedenkstätten und -Erinnerungsorte	0	90.000	70.000	69.578
LWL-Denkmalpflege, Landschafts- und Baukultur in Westfalen	278.748	283.735	259.911	272.279
Nichtstaatliche Archivpflege	169.078	173.423	221.758	185.979
LWL-Mobilitätsfonds	106.852	45.461	36.770	160.092
Einzelförderungen	312.382	149.365	154.900	124.900

7. Landesmedienzentrum

7.1 Managementübersicht

Die wesentlichen Ergebnisse der überörtlichen Prüfung des **Landschaftsverbandes Westfalen-Lippe (LWL)** im Prüfgebiet Landesmedienzentrum 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.

Landesmedienzentrum

Das **LWL-Medienzentrum für Westfalen** ist institutionell durch die Landschaftsverbandsordnung verankert. Der LWL hat die Aufgaben des Medienzentrums definiert und mit Zielen hinterlegt. Die drei großen Aufgabenbereiche sind die Medienproduktion, das Bild-, Film- und Tonarchiv sowie die Medienbildung.

Die **Medienproduktion** produziert und vertreibt innerhalb des bereitgestellten Finanzbudgets Medien zur Geschichte und Gegenwart Westfalen-Lippes. Der LWL hat bereits Parameter zur Kundenrelevanz wie zum Beispiel Downloadzahlen von Medien in ein Zielsystem eingefügt. Eine Zuordnung aller wesentlichen Aufwendungen einschließlich der Personalaufwendungen zu den einzelnen Produktionen würde die Transparenz weiter verbessern. Der LWL plant im Jahr 2024 eine turnusmäßige strategische Anpassung der Medienproduktion. Wir empfehlen im Rahmen der regelmäßigen aufgabenkritischen Bewertung der Medienproduktion hinsichtlich Umfang und Finanzierbarkeit verstärkt Nutzen-Kosten-Relationen der Eigenproduktionen zu berücksichtigen.

Im **Bild-, Film- und Tonarchiv** erschließt und sichert der LWL das audiovisuelle Kulturerbe Westfalen-Lippes auf Basis der bestehenden Sammlungsstrategie. Mit der Digitalisierung der Medien öffnet sich das Archiv über das Online-Archiv einem breiteren Publikum. Die Digitalisierung bietet zudem die Chance, die eigenen Archivmedien mit weiteren bildgebenden Archiven zu Kulturgütern zusammenzufassen und damit eine stärkere Kundenerreichbarkeit zu erzielen. Für die sichere und nachhaltige Aufbewahrung der Archivmedien ist ein zentrales Depot mit Aufgabe oder zumindest starker Reduzierung der dezentralen Depotflächen zielführend.

Die **Medienbildung** des LWL-Medienzentrums für Westfalen unterstützt die kommunalen Medienzentren mit Konzepten, Leitfäden, Workshops und Fortbildungen und individuellen Beratungen. Außerdem betreut der LWL zusammen mit dem Landschaftsverband Rheinland (LVR) die Plattform Bildungsmediathek NRW. Beide Landesmedienzentren kooperieren bei verschiedenen Maßnahmen, führen gemeinsame Veranstaltungen durch und stimmen sich regelmäßig ab. Diese gelebte gute Zusammenarbeit sollte mit Blick auf eine gemeinsame Bildungslandschaft in NRW in einer verbindlichen gemeinsamen Strategie münden.

Das LWL-Medienzentrum hat mit dem LVR bzw. dem Land NRW öffentlich-rechtliche **Verträge** geschlossen. So hat der LWL Aufgaben aus Bildungspartner NRW, Medienberatung NRW und Film und Schule NRW im Rahmen der vertraglichen Vereinbarungen zu leisten. Für die Aufgabenerfüllung erhält der LWL entsprechende Refinanzierungen. Die Kostentransparenz für die Politik zu den vom LWL zu übernehmenden Kosten würde sich verbessern, indem die Kosten der Arbeitsplätze und IT-Ausstattungen in das Berichtswesen aufgenommen werden.

7.2 Inhalte, Ziele und Methodik

Ziel dieser Prüfung ist es folgende Fragen zu beantworten:

- Ist das Landesmedienzentrum durch eine Strategie/ein Geschäftsmodell oder interne Zielvorgaben zukunftsfähig aufgestellt? Wie weit ist die digitale Transformation in den Angeboten des Landesmedienzentrums vorangeschritten?
- Wird die Aufgabenerfüllung durch Richtlinien oder zentrale Vorgaben gestaltet? Ist die wirtschaftliche Ausrichtung der Aufgabenerfüllung des Landesmedienzentrums einer der Aspekte bei der Wahl der Entscheidungskriterien neben der Zielvorgabe der kulturellen Ausrichtung?
- Wie entwickelt sich das Leistungsangebot der Medienproduktion, des Archivs und der Medienbildung des Landesmedienzentrums im Zeitverlauf?
- Wie sind Prozesse im Landesmedienzentrum organisiert? Werden die Möglichkeiten der Digitalisierung und Prozessoptimierung genutzt?

Aufgrund der unterschiedlichen Produktstruktur der beiden Landschaftsverbände Westfalen-Lippe (LWL) und Rheinland (LVR) war eine direkte Übernahme der Rechnungsergebnisse aus den Produkten für eine vergleichende Prüfung der einzelnen Aufgabenfelder der Medienzentren nicht möglich. Daher teilten beide Landschaftsverbände die Finanzdaten nach einer im Rahmen der Prüfung abgestimmten Definition den definierten Aufgabenbereichen zu.

Durch standardisierte Checklisten analysieren wir die Fragestellungen. Außerdem erheben wir leistungsbezogene Daten für die Bereiche Medienproduktion, Archiv, Medienbildung und vertragliche Aufgaben.

In der Analyse und Bewertung berücksichtigt die gpaNRW die individuelle Situation des jeweiligen Landesmedienzentrums.

7.3 Landesmedienzentrum

Durch § 5 Abs. 1 Buchstabe b) Nr. 4 der Landschaftsverbandsordnung Nordrhein-Westfalen (LVerbO NRW) ist das Landesmedienzentrum institutionell verankert. Danach obliegen den Landschaftsverbänden in NRW die Unterhaltung von Landesmedienzentren (früher Landesbildstellen).

Nicht festgelegt sind die vom Landesmedienzentrum zu erfüllenden Aufgaben. Insoweit besteht ein Entscheidungs- und Gestaltungsspielraum. Beide Landesmedienzentren haben hierbei im Laufe der Zeit individuelle Schwerpunkte gesetzt. Jeder Landschaftsverband muss regelmäßig die Ziele, Standards und das Angebot festlegen und sein Geschäftsmodell anpassen. Zudem unterliegen die Aufgaben und die zugrundeliegenden Ziele einem Wechsel und entwickeln sich weiter. Insbesondere in den letzten Jahren haben sich mit der Digitalisierung neue Möglichkeiten der Aufgabenerfüllung und Prozessgestaltung entwickelt.

Aufgrund der Organisation mit zwei Landesmedienzentren in Nordrhein-Westfalen ergibt sich zumindest im Aufgabenfeld der schulischen Medienbildung faktisch ein Erfordernis zu einer engen Zusammenarbeit und Abstimmung der beiden eigenständigen Einrichtungen wie z.B. bei der gemeinsam geführten Bildungsmediathek NRW. Dies wird verstärkt durch die vertraglich geregelten Aufgaben beider Landschaftsverbände und dem Land NRW wie z.B. Bildungspartner NRW.

Im dem folgenden Kapitel befasst sich die gpaNRW damit, ob dem LWL die wesentlichen Informationen zur Steuerung seines Landesmedienzentrums vorliegen.

7.3.1 Steuerung

- ➔ Der LWL hat die Aufgaben des LWL-Medienzentrums für Westfalen definiert und mit Zielen hinterlegt. Die Politik erhält hierzu Informationen durch den Haushaltsplan, die dort abgebildeten Zielgrößen sowie durch regelmäßige Berichte.

Ein Landschaftsverband sollte für das Landesmedienzentrum Ziele und das Aufgabenportfolio definieren und mit der Politik abstimmen.

Die konkrete Aufgabengestaltung des LWL-Medienzentrums für Westfalen leitet der **Landschaftsverband Westfalen-Lippe** aus der Agenda des eigenen Kulturdezernates und aus Beschlüssen und Vorlagen für die Landschaftsversammlung bzw. Ausschüsse ab. Die zu erfüllenden Aufgaben sind über entsprechende Beschlussfassungen in den politischen Gremien definiert.

Folgende drei Zielsetzungen bestimmen das heutige Aufgabenfeld im LWL-Medienzentrum für Westfalen³⁵:

- die Förderung des Lernens mit und über Medien in Schule und außerschulischer Bildung,
- die mediengestützte Dokumentation und Vermittlung von Geschichte und Gegenwart Westfalen-Lippes und
- die Sicherung und Erschließung des audiovisuellen Kulturerbes Westfalen-Lippe.

Zudem hat der LWL Verträge geschlossen, aus denen sich weitere Aufgaben in Kooperation mit dem Land NRW und dem LVR ergeben. Diese Aufgaben fügen sich fachlich in das Aufgabenfeld „Förderung des Lernens mit und über Medien“ ein.

³⁵ siehe LWL-Haushaltspläne 2019, 2020/2021 und 2022, Kurzbeschreibung der Produktgruppe 0414 Landesmedienzentrum für Westfalen

Die Kulturdezernentin und das LWL-Medienzentrum schließen jährlich eine Zielvereinbarung mit Aufgabenschwerpunkten wie z.B. Projekte für das folgende Jahr ab. Die Schwerpunkte des Kulturdezernats werden jährlich im Kulturausschuss vorgestellt und enthalten auch Ausführungen zum LWL-Medienzentrum.

Im Haushalt sind in der Produktgruppe „0414 - LWL-Medienzentrum für Westfalen“ Zielgrößen abgebildet. Diese umfassen zum einen vom LWL-Medienzentrum direkt steuerbare Leistungsmengen wie zum Beispiel die Anzahl der im Jahr produzierten Medien und erschlossenen Fotos. Außerdem definiert der LWL hier teilweise bereits Zielgrößen zur Kundenrelevanz wie zum Beispiel die Anzahl der Aufrufe auf YouTube und online-Zugriffe in der Bilddatenbank. Diese Mengen sind wichtige Steuerungsgrößen für die Bewertung der Kundenerreichung und damit auch der Relevanz der Aufgaben des LWL-Medienzentrums.

Die Politik kann im Rahmen ihres Gestaltungsrahmens auf dieser Basis das Aufgabenportfolio des Landesmedienzentrums und das Leistungsvolumen festlegen und über das erforderliche Finanzierungsvolumen entscheiden.

Unterhalb der Produktgruppe hat der LWL Produkte für das LWL-Landesmedienzentrum gebildet:

- Sammlung, Erforschung und Dokumentation,
- Beratung und finanzielle Förderung,
- Vermittlung und Information sowie
- Bereitstellung von Gütern und sonstigen Dienstleistungen.

Durch Zuordnung von Aufwendungen und Erträgen sowie die aufwandsprägenden Leistungsdaten kann die Produktebene im Rahmen eines Controllings regelmäßige steuerungsrelevante Informationen liefern. Allerdings werden beim LWL insbesondere die Personalaufwendungen und weitere allgemeine Kosten nicht auf die Produkte verteilt. Da die Personalaufwendungen den höchsten Aufwandsposten darstellen, ist eine laufende Kostentransparenz und die Bildung von Wirtschaftlichkeitskennzahlen zu einzelnen Produkten nur eingeschränkt möglich.

7.4 Aufgabenfelder

Beide Landesmedienzentren haben die gleichen Aufgabenfelder, selbst wenn diese unterschiedlich ausgeprägt sind:

- Medienproduktion,
- Archiv,
- Medienbildung sowie

- vertragliche Aufgaben³⁶.

Der Haushaltsplan des Landschaftsverbandes Westfalen-Lippe bildet unter der Produktgruppe 0414 das LWL-Medienzentrum ab. In den drei betrachteten Jahren verändert sich das ordentliche Ergebnis von -1,8 Mio. Euro in 2019 auf -2,1 Mio. Euro in 2021. Die Haushaltsplanung geht von einem ordentlichen Ergebnis in 2026 von -2,3 Mio. Euro aus.

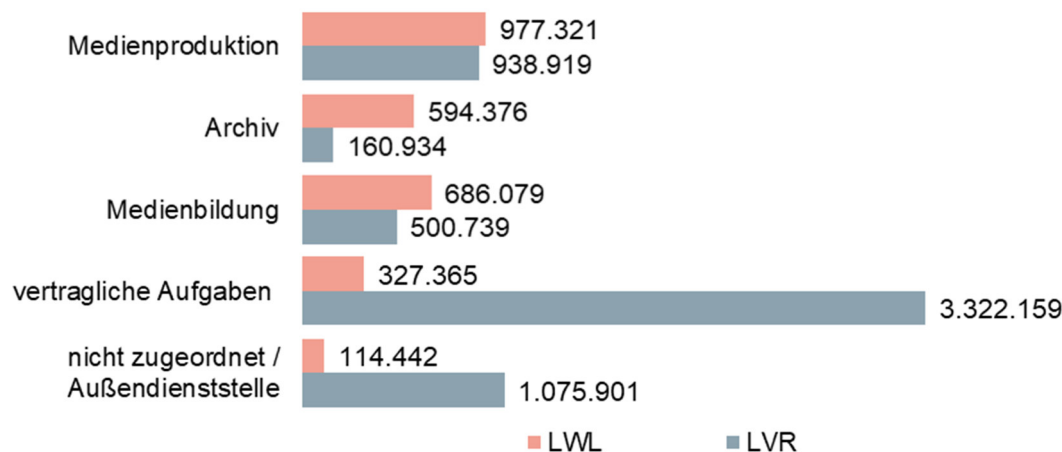
Ordentliches Ergebnis Landesmedienzentren in Euro 2021

	LWL	LVR
Ordentliches Ergebnis in Euro	-2.116.462	-2.189.801

Im Rahmen dieser Prüfung haben wir die drei originären Aufgabenblöcke des Landesmedienzentrums - die Medienbildung, das Bild-/Film-Ton-Archiv (Archiv) und die Medienproduktion - sowie die vertraglich vereinbarten Aufgaben näher betrachtet.

Unser Prüfungsansatz war darauf ausgerichtet, 100 Prozent der Aufwendungen und Erträge den Sparten bzw. den vertraglichen Aufgaben zuzuordnen. Dies gelang dem LWL zum größten Teil - lediglich eine geringe Teilsumme der Aufwendungen blieb unverteilt. Dies sind allgemeine Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen wie Büromaterial und bilanzielle Abschreibungen. Im Hinblick auf die geringe Höhe verändert sich die Aussagekraft des Vergleichs nicht. Daher haben wir im Rahmen der Prüfung auf eine weitere Aufteilung verzichtet.

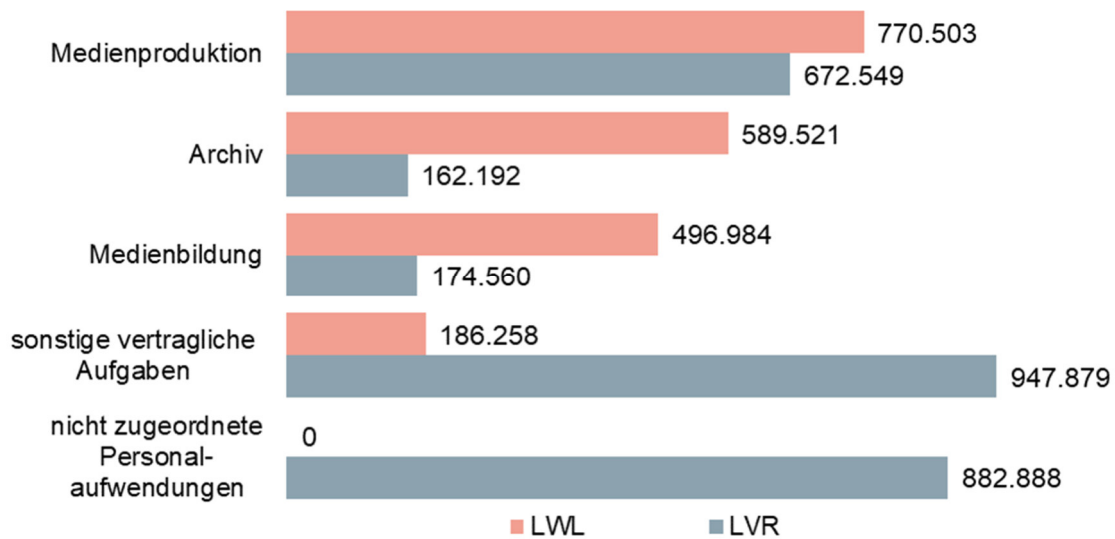
Ordentliche Aufwendungen Landesmedienzentren in Euro 2021



Die Aufwendungen der verschiedenen Sparten bestehen zu einem großen Teil aus den Personalaufwendungen. Diese wurden vom LWL vollständig auf die Sparten verteilt.

³⁶ Medienberatung NRW, Bildungspartner NRW und Film und Schule NRW

Personalaufwendungen Landesmedienzentren in Euro 2021



Die Aufwendungen in der Produktgruppe 0414 betragen 2021 rd. 2,7 Mio. Euro. Die Erträge liegen bei rd. 775.000 Euro. Damit wird das LWL-Medienzentrum zum überwiegenden Teil über die allgemeinen Deckungsmittel finanziert.

7.4.1 Medienproduktion

- Die Schwerpunktsetzung bei der Medienproduktion hat sich in beiden Landschaftsverbänden unterschiedlich entwickelt.
- Das LWL-Medienzentrum hat Leitkriterien, Verantwortlichkeiten und Entscheidungs- und Produktionsabläufe festgelegt. Für den Vertrieb der Medienproduktionen nutzt der Landschaftsverband Westfalen-Lippe (LWL) vorhandene digitale Kanäle wie die Bildungsmediathek NRW und auch Social-Media-Kanäle wie YouTube.
- **Feststellung**
 Das LWL-Medienzentrum hat für die Medienproduktion das Aufgabenportfolio mit der Politik abgestimmt.
 Der LWL erhebt für die Medienproduktionen regelmäßig nutzerrelevante Informationen und Zielgrößen wie Bedarfsabfragen und Abrufzahlen. Wesentliche Kostenblöcke wie Personalaufwendungen und eigene Sachaufwendungen werden nicht generell in der Kostenplanung berücksichtigt und nicht projektbezogen nachgehalten.

Ein Landschaftsverband sollte für das Aufgabenfeld der Medienproduktion über ein Geschäftsmodell verfügen und dieses mit der Politik abstimmen. Das Geschäftsmodell bildet die Basis für die Planung und Steuerung der Medienproduktion und bestimmt den Ressourceneinsatz. Es sollte Zielvorgaben, Kunden, Nutzen und Dienstleistungen, Prozesse, Schlüsselpartner definieren und den Ressourceneinsatz darstellen.

Ein Geschäftsmodell beschreibt den Mehrwert und Nutzen, den eine Organisation für seine Kunden schafft und vermittelt. Es baut auf einer Strategie auf und stellt die hierfür erforderlichen regelmäßigen Aktivitäten dar. Ein solches Modell berücksichtigt dabei die Verknüpfungen von

Nutzen, Kunden, Tätigkeiten, Partnern und Ressourcen einer Organisation. Ein Geschäftsmodell bedingt keine kommerziellen Erfolge (Gewinn). Anstatt gewinnorientierter Erträge können z.B. Budgetfinanzierungen durch öffentliche Träger oder Partner und die damit verbundenen Aufträge, Vereinbarungen und Begünstigten sowie der gesellschaftliche Nutzen berücksichtigt werden.

Die Medienproduktionen der beiden Landschaftsverbände haben unterschiedliche Zielsetzungen und Geschäftsmodelle. Die Medienproduktion des LWL agiert als interne Serviceleistungseinrichtung für die eigenen kulturellen Einrichtungen. Der **LWL** definiert die Medienproduktion als eigene Kulturinstitution und plant, entscheidet und vermarktet die eigenen Medienproduktionen.

Unterschiede Aufgabeninhalte Medienproduktion der Landesmedienzentren

Bezeichnung	LWL	LVR
Regelmäßige Erstellung Medien für eigene Kultureinrichtungen (z.B. für Ausstellungen in Museen) - Auftragsaufgaben	nein	ja
Erstellung aktuelle Medienproduktionen für Archiv - Foto	ja	ja
Erstellung Medienproduktionen mit eigenem Vertrieb	ja	ja (vereinzelt)
Beratung eigene Kultureinrichtungen zu Medienproduktionen (z.B. Trends und Möglichkeiten Ausstellungsproduktionen)	ja	ja
Beratung kommunale Kultureinrichtungen zu zeitgemäßen Medienproduktionen	ja	ja

Die Medienproduktion des LWL-Medienzentrums für Westfalen erfüllt den politisch festgelegten Arbeitsauftrag „mediengestützte Dokumentation und Vermittlung von Geschichte und Gegenwart Westfalen-Lippe“.

Die unterschiedliche Zielrichtung der beiden Landschaftsverbände zeigt, dass die Landschaftsverbände in der Medienproduktion einen großen Gestaltungsspielraum haben. Der LWL nutzt diesen politischen Gestaltungsspielraum und hat im Vergleich zum LVR ein Produktportfolio mit selbst vertriebenen kulturellen Bildungsmedien. Gestaltbare und freiwillige Leistungsangebote bieten vor dem Hintergrund eines finanziellen Handlungsdrucks ggf. aber auch Konsolidierungspotenziale.

→ Empfehlung

Der LWL sollte die Medienproduktion regelmäßig überprüfen, ob und in welchem Umfang das Leistungsportfolio zukünftig erforderlich, politisch gewünscht, finanzierbar und gegebenenfalls entsprechend weiterzuentwickeln ist.

Das LWL-Medienzentrum plant die nächste turnusmäßige aufgabenkritische Anpassung des Bereiches Medienproduktion im Jahr 2024.

Der LWL beurteilt und steuert die Medienproduktion des Landesmedienzentrums vorrangig unter kulturpolitischen Gesichtspunkten mit dem Ziel der Kulturbildung und -vermittlung. Hierfür hat er Leitkriterien wie z.B. einen klaren Westfalenbezug und regionale Bedeutung, Bildungsrelevanz, Reichweite bei Zielgruppen, Finanzierungsperspektiven usw. definiert.

Medienproduktion LWL-Medienzentrum 2019 bis 2022

	2019	2020	2021	2022
Produzierte und qualitätsgesicherte Bilder	851	570	1.160	1.319
Produzierte Filmmedien	26	10	44	34
Produzierte sonstige (Bildungs-)Medien	1	2	1	42
Medienproduktionsaufträge	0	0	0	1

Das Medienzentrum für Westfalen hat nicht das vorrangige Ziel, regelmäßig als Dienstleister für Medienproduktionen für eigene LWL-Einrichtungen zu agieren. Dies zeigt sich u.a. an den im Rahmen der Prüfung abgefragten Medienproduktionsaufträgen, die beim LWL sehr selten vorkommen. Gleichwohl erfolgen Absprachen innerhalb des Kulturdezernates und der LWL produziert auch Medien für die Nutzung im Schulbereich. Beispiele hierfür sind:

- Es erfolgen regelmäßig kurze Beratungen der eigenen Kultureinrichtungen zum möglichen und sinnvollen Medieneinsatz für ihre Ausstellungen. Hier nutzen andere LWL-Kultureinrichtungen die Fach- und Netzwerkkennnisse des LWL-Medienzentrums zu Trends und Möglichkeiten für Medienproduktionen und Ausstellungsmedien. Die Übernahme der Produktion dieser Ausstellungsmedien hingegen übernimmt das LWL-Medienzentrum nicht. Vielmehr beauftragt und finanziert die jeweilige LWL-Kultureinrichtung diese dann selbst.
- Projekte wie „Kultur bewegt“ oder „Digitalteam westfälische Museen“ haben zum Ziel, kulturelle (kommunale) Einrichtungen bei der digitalen Transformation zu unterstützen. Neben technischen Entwicklungen werden Standards für offline und online bereitgestellte Informationen entwickelt. Für dieses Projekt ist eine 1,0 Vollzeit-Stelle im LWL-Medienzentrum eingerichtet.
- Die produzierten Bildungsmedien müssen beim LWL-Medienzentrum nicht grundsätzlich das Kriterium erfüllen, dass sie für den Schulalltag einsetzbar sind bzw. sich am Lehrplan orientieren. Wenn es sich thematisch anbietet, nutzt das LWL-Medienzentrum die Möglichkeit, Filme mit regionalem Bezug zu produzieren, die auch in den Schulen als Lehrmittel dienen können (z.B. Film zum Bergbau). Da es sich grundsätzlich um Bildungsmedien handelt, sind nach Aussage des LWL über 90 Prozent der produzierten Medien auch in der Bildungsmediathek NRW eingestellt. Sie stehen damit allen Schulen zur Verfügung und können für den Unterricht genutzt werden.

Der LWL hat beim in 2022 angelaufenen Projekt „#westfalen“ die Erstellung von jährlich zehn Lernpaketen für den Schulunterricht geplant. Damit werden gezielt digitale Medien für den schulischen Unterricht vom Landesmedienzentrum produziert.

Die geschaffenen Medienproduktionen werden vom LWL-Landesmedienzentrum zum einen über die eigenen bestehenden Kanäle wie das Bild-, Film- und Tonarchiv, die Bildungsmediathek NRW und die Internetseite der Öffentlichkeit zugänglich gemacht. Zum anderen nutzt das Medienzentrum weitere etablierte Online-Kanäle wie z.B. YouTube und Instagram. Hiermit möchte der LWL weitere Interessengruppen und insbesondere ein junges Publikum erreichen.

Die Wertschöpfungskette in der Medienproduktion geht von der Themen- und Produktionsidee, dem Konzept und Produktionsplan bis zur Umsetzung und dem Vertrieb der Produktionen. Hierzu bestehen im LWL-Medienzentrum Leitkriterien sowie Entscheidungs- und Produktionsabläufe und Vorlagen für die Projektplanung mit Terminen und Meilensteinen. Für die einzelnen Medienproduktionen ist ein Konzept (Exposé) für die Entscheidungsfindung, eine Kosten- und Finanzierungsplanung mit projektbezogenen Sachaufwendungen und ein Projektplan mit Meilensteinen vorgesehen. Intern erfolgen regelmäßige Planungs- und Produktionssitzungen mit Berichten zum Verlauf.

Quantitative Zielgrößen der Kundenrelevanz wie z.B. geplante Downloads rücken im LWL-Medienzentrum für Westfalen verstärkt in den Fokus bei der Entscheidung zu Produktionen. Diese Vertriebsdaten werden vom LWL-Medienzentrum nachgehalten.

Die wirtschaftliche Lage in der Medienproduktion des LWL-Medienzentrums ist nicht abhängig von Beauftragungen. Das Medienzentrum entscheidet selbständig über die Produktionen, produziert und vertreibt diese. Erträge generiert die Medienproduktion vorrangig durch Fördermittel als Teilfinanzierungen von Produktionen. Der Medienproduktion steht innerhalb der Produktgruppe ein Budget zur Verfügung. In diesem haushaltsrechtlich politisch gesetzten Budgetrahmen plant das LWL-Medienzentrum seine Produktionsprojekte und organisiert den Vertrieb. Insofern führen Verschiebungen oder das Wegfallen von geplanten Produktionen mit Ausnahme von Förderprojekten nicht zu Ertragsausfällen.

Das Gebot der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit erfordert die Steuerung des wirtschaftlichen Handelns. Aufgrund der nicht relevanten Ertragspositionen ist eine Auslastungsplanung sowie auch die wirtschaftliche Produktion auf anderem Weg zu steuern und nachzuhalten. Damit ist Kostentransparenz ein wichtiges Steuerungsinstrument, welche auch die Personalaufwendungen und größere Technik- und Raumkosten berücksichtigen sollte.

Bisher erfolgt nur eine Kostenplanung für projektbezogene Sachaufwendungen (z.B. Aufträge an Dritte). Lediglich im Rahmen von Förderprojekten werden auch die eigenen Personalaufwendungen geplant und aufgeführt, soweit sie förderfähig sind.

→ **Empfehlung**

Das LWL-Medienzentrum sollte für eine Steuerung des Leistungsportfolios die Kosten der Produktionen nachhalten. Hierzu gehören insbesondere auch die bisher nicht projektbezogen erfassten Personalaufwendungen. Dabei sollte der Verwaltungsaufwand für die Kostenzuordnungen in einem angemessenen Verhältnis zum Transparenzgewinn stehen.

Dafür reichen ggf. überschlägig ermittelte Zuordnungen. Für eine Steuerung des Leistungsportfolios sind transparente und möglichst vollständige Zuordnungen der Aufwendungen zu den einzelnen Leistungen sinnvoll.

→ **Empfehlung**

Zur nachhaltigen Bewertung der Kundenrelevanz und aufgabenkritischen Bewertung und Steuerung der Kosten in der Medienproduktion bietet es sich an, die entstandenen Herstellungs- und Vertriebsaufwendungen einer Medienproduktion u.a. den Nutzungszahlen gegenüberzustellen.

Zusammen mit der Politik sollte das LWL-Medienzentrum ein Ziel- und Auswertungssystem abstimmen, welches z.B. Folgendes umfassen kann:

- produktions- bzw. medienbezogene Aufwendungen mit direkt zuordenbaren Aufwendungen und Gemeinaufwendungen,
- produktions- bzw. medienbezogene Nutzerdaten (Downloads, Kundenbewertungen), ggf. weitere Parameter für die Bewertung des Nutzens und
- leistungsbezogene Kennzahlen wie z.B. „Aufwendungen Produktion pro Download (Nutzung)“. Hierbei ist zu beachten, dass die Kennzahlen häufig erst unter Berücksichtigung von Nutzungszahlen eines längeren Zeitraums aussagekräftig sind, da die Medien ggf. auch erst zu einem späteren Zeitpunkt bzw. über mehrere Jahre abgerufen werden.

Diese Daten liefern wichtige Informationen zur Bewertung der bestehenden Medienproduktionen und es können Erkenntnisse für Folgeprojekte gewonnen werden.

Das LWL-Medienzentrum verfügt über eine entsprechende Spezialausrüstung und ein eigenes Tonstudio. Während die Produktionsleitung in der Regel durch das eigene Personal erfolgt, werden andere Aufgaben wie Kameraführung, Schnitt und Ton häufig vergeben. Hierbei können die Externen u.a. auch die LWL-eigene Ausrüstung nutzen. Auch werden sehr spezielle Aufgaben wie Comicproduktionen vergeben, da hier kein Fachpersonal vorgehalten wird. Sofern eigenes Personal die Aufgaben übernehmen kann, wägt das Landesmedienzentrum je nach Auslastung seiner Mitarbeitenden ab, ob die Produktion mit eigenen Kräften oder unter Hinzuziehung externer Dritter durchgeführt wird.

Die Haushaltsmittel für vergebene Medienproduktionen steigen im Zeitverlauf an, wobei die für 2022 vorgesehene Erhöhung durch Fördermittel (#westfalen) gedeckt ist. Die Kosten sind in den jeweiligen Kostenplanungen berücksichtigt und werden über die Projektdaten nachgehalten.

Aufwendungen für vergebene Medienproduktionen in Euro 2019 bis 2022

2019	2020	2021	2022
18.113	36.413	83.443	239.021

7.4.2 Archiv

Beide Landesmedienzentren archivieren Fotos, Filme und Tonmedien. Während der LWL das Archiv „Bild-, Film- und Tonarchiv“ nennt, bezeichnet es der LVR als „Fotoarchiv“.

- Das Bild-, Film- und Tonarchiv verfügt über eine Sammlungsstrategie, Prozessabläufe für die Erschließung und Digitalisierung sind festgelegt. Die bereits archivierten Medien stellt das LWL-Medienzentrum in einem online-Bilderarchiv zur Verfügung.
- **Feststellung**
Neben dem Bild-, Film und Tonarchiv bestehen im LWL weitere Einrichtungen, die Fotos zur regionalen Geschichte und Kultur bewahren.
Das Archivgut wird in Außendepots sowie im eigenen Depot des LWL-Medienzentrums aufbewahrt.

Das Archiv eines Landesmedienzentrums sollte über eine Sammlungsstrategie verfügen. Um den Auftrag des regionalen Gedächtnisses zu erfüllen, sollten die Archivmedien öffentlich, leicht auffindbar und schnell zugänglich sein. Die dauerhafte und sichere Aufbewahrung des Archivguts ist sicherzustellen.

Im Archiv des Medienzentrums Westfalen sammelt, bewahrt, erschließt und digitalisiert der **LWL** Medien aus der regionalen Geschichte. Das Archiv hat den Auftrag, die Geschichte der Region Westfalen-Lippe in Ton, Bild und Film zu sichern und zu vermitteln. Die Zielgruppe für das Bild-, Film- und Tonarchiv (Archiv) ist die kulturinteressierte Öffentlichkeit und Fachwelt. Eine fachliche Abgrenzung zum LWL-Archivamt besteht.

Zudem bestehen weitere Fotobestände im Kulturbereich des LWL wie das Bildarchiv Denkmalpflege und Fotos in den Kultursammlungen der LWL-Museen. Es besteht noch keine Zielbestimmung oder Konzeption für eine mögliche zentrale Archivierung des LWL-Fotobestandes, die den Gesamtbestand aller LWL-Kultureinrichtungen umfasst.

Eine gemeinsame Aufgabenerledigung beider Landschaftsverbände zur Führung der Archive erfolgt bisher nicht und ist bisher nicht vorgesehen. Beide Einrichtungen nutzen eine unterschiedliche Software für das digitale Archiv. Beide können ihre Daten grundsätzlich auch mit anderen Portalen/Plattformen (z.B. Digitales Archiv NRW, Deutsche Digitale Bibliothek) verlinken. Somit kann das LWL-Bildarchiv auf digitaler Ebene mit vielen weiteren Archiven zusammengeführt und die Kulturgüter einer breiten Öffentlichkeit zugänglich gemacht werden.

Der LWL verfügt über eine digitale Fotodatenbank. Die Digitalisierung ist eine Daueraufgabe und führt zu einem wachsenden digitalen Medienbestand. Auch die dauerhafte Sicherung und Nutzbarkeit der digitalen Medien wird eine dauerhafte Aufgabe bleiben. Mit der Digitalisierung zur Langzeitarchivierung entstand die Möglichkeit eines Online-Archivs für die Öffentlichkeit. Hierdurch schafft der LWL ein jederzeit und für jeden zugängliches Angebot.

Portale wie das Digitale Archiv NRW wären der weitere Schritt, um zumindest in der digitalen Ebene die landesweit verstreuten Archive und digitalisierten Kulturgüter zusammenzufassen. Dies rückt die Nutzerorientierung wie Erreichbarkeit und Auffindbarkeit und damit auch eine Vernetzung der dezentralen Archivstrukturen stärker in den Fokus.

→ **Empfehlung**

Der LWL sollte prüfen, in welchen Bereichen eine interne Zentralisierung der bildführenden Archivierung möglich und sinnvoll ist.

Sofern sich eine zukünftige gemeinsame Aufgabenerfüllung mit dem Landschaftsverband Rheinland oder anderen Archiven ausschließt bzw. keinen ausreichenden Mehrwert bietet, sollte der LWL die Möglichkeit zum Anschluss an eine gemeinsame Archiv-Plattform weiterverfolgen.

Ein Sammlungs- und Archivkonzept für das LWL-Medienzentrum wurde zuletzt 2018 überarbeitet. Das Bildarchiv übernimmt nur ausgewählte Fotografien und hat im Sammlungskonzept entsprechende Kriterien erfasst (z.B. Westfalenbezug, Erhaltungszustand, Erschließbarkeit durch Mindestmaß an Informationen). Das Bildarchiv übernimmt auch regional relevante Medien/Sammlungen von Kommunen und Privaten. Das Film- und Tonarchiv hat hingegen den Anspruch, die gesamte relevante Film- und Tonüberlieferungen des Landesteils Westfalen-Lippe für die Nachwelt zu sichern.

Auch in den kommunalen Archiven, den Archiven von Heimatvereinen und weiteren privaten Sammlungen befinden sich historische Bilder und Filme aus der Region. Daher wird das Bild-, Film- und Tonarchiv des LWL zu keiner Zeit vollständig sein. Dies ist jedoch auch nicht das Ziel des LWL.

Im Rahmen der Erschließung und auch zur Langzeitsicherung baut das Landesmedienzentrum ein digitales Archiv auf. Zum einen digitalisiert das Archiv hierzu alte Foto-, Film und Tonbestände und sichert somit langfristig diese Medieninhalte. Zum anderen werden aktuell z.B. Fotografien und auch Filmproduktionen nur noch digital erstellt und erschlossen.

Filme werden ebenfalls digitalisiert. Sie werden jedoch aus inhaltlichen und rechtlichen Gründen nicht direkt online gestellt. Online steht der Öffentlichkeit eine Recherche-Datenbank zur Verfügung. Der Landschaftsverband stellt den Interessierten die Medien digital zur Verfügung.

Das Archiv benötigt keine eigene Ausstellungs- und Präsentationsfläche und die Leistungen des Archivs erfordern in aller Regel keine Vor-Ort-Besuchskontakte. Vielmehr können die Interessierten online recherchieren und auch telefonische Beratungen/Auskünfte erhalten.

Für das Archiv bestehen im Gebäude des Landesmedienzentrums Klimakammern (120 qm) und ein Zwischenarchiv von 30 qm. Nach Aussage des LWL-Medienzentrums befindet sich der größere Teil des Archivgutes in Außendepots. Es ist vorgesehen, das Depot vor Ort beizubehalten und zu renovieren. Ein Verzicht auf die örtlichen Archivräume und Umlegung des gesamten Archivs in ein Zentraldepot ist bisher nicht geplant. Diese Thematik wird ggf. im Hinblick auf den Ressourcenverbrauch und die Klimaziele des LWL zukünftig verstärkt in den Fokus rücken. Das bestehende Zentraldepot wird vom Landesmedienzentrum bereits heute für die Lagerung von Filmmaterial genutzt.

→ Empfehlung

Für die Aufbewahrung der analogen Medien aus dem Archiv sollte der LWL prüfen, ob die dezentralen Klimakammern zugunsten einer Unterbringung in einem zentralen Depot aufgegeben bzw. deutlich verkleinert werden.

Eine solche zentrale Depotlösung ist in der Regel sicherer und nachhaltiger im Sinne von Klimaschutz. Wie sich eine zentrale bzw. dezentrale Aufbewahrung auf die Kosten auswirken, wäre in einer individuellen Wirtschaftlichkeitsuntersuchung festzustellen. Insbesondere bei anstehenden Renovierungen kann eine zentrale Lösung wirtschaftlicher sein.

Schwankungen bei den im jeweiligen Jahr erschlossenen Medien ergeben sich u.a. auch durch personelle Fluktuationen. Nichtbesetzungen führen zeitweise zu deutlichen Verringerungen der Digitalisierungen und Erschließungen.

Mengendaten Archiv LWL-Medienzentrum 2019 bis 2022

	2019	2020	2021	2022
online-Zugriffe Bilder (Bildarchiv)	103.000	155.000	200.000	90.000
online-Zugriffe Filmarchiv Datenbank	4.700	10.400	5.800	7.000
erschlossene Bilder im Bildarchiv	4.900	7.200	200	3.500
erschlossene Film- und Tonmedien	350	400	200	200

	2019	2020	2021	2022
digitalisierte Bilder (intern/extern)	23.000	3.500	8.800	2.000
digitalisierte Film- und Tonmedien	500	646	483	315
Bestand des Online-Archivs				
digital archivierte Bilder gesamt (online gestellt)	69.600	76.800	77.000	80.500
digital archivierte Film- und Tonmedien	3.800	4.200	4.400	4.600

Die Anzahl der in einem Jahr digitalisierten Bilder, Film- und Tonmedien ist jeweils höher als die erschlossenen Medien. Das LWL-Medienzentrum für Westfalen scannt Medien auf Vorrat bzw. in großer Stückzahl, wenn z.B. Sammlungen eingescannt werden. Teilweise erfolgt eine Bewertung hinsichtlich Archivwürdigkeit der einzelnen Medien und der Erschließung danach. Insbesondere bei größeren Sammlungen beauftragt der LWL aus wirtschaftlichen Gründen auch externe Unternehmen mit der Digitalisierung, was die teilweise sehr hohe Anzahl an Digitalisierungen in einzelnen Jahren erklärt.

7.4.3 Medienbildung

→ Feststellung

Das LWL-Medienzentrum kooperiert auf dem Feld der schulischen Medienbildung mit dem Landschaftsverband Rheinland. Eine gemeinsame schriftliche Strategie- und Zielsetzung in der Medienbildung beider Landschaftsverbände besteht nicht.

Für die Planung und Organisation der Veranstaltungen besteht kein standardisiertes Prozessmanagement. Es ist keine Software im Einsatz, so dass noch Medienbrüche und manuelle Arbeiten anfallen.

Das Aufgabenfeld Medienbildung und -bereitstellung in der Schule sollte durch die beiden Landesmedienzentren mit gleichen oder zumindest abgestimmten Zielrichtungen und Leistungsangeboten erfolgen. Hierfür ist eine gemeinsame Strategie und laufende Abstimmung beider Landesmedienzentren erforderlich. Für eine effektive und effiziente Aufgabenerledigung sollten die Rollen klar definiert sein, um Aufgabenüberschneidungen und Schnittstellenverluste wie Doppelarbeiten zu vermeiden.

Die Medienbildung hat sich aus der ursprünglichen Landesbildstelle entwickelt. Die Aufgabe unterlag immer einem Wandel. Mit der Digitalisierung befindet sich die Medienbildung des **LWL-Medienzentrums** wie viele andere Verwaltungsbereiche in einem weiteren relevanten Umstrukturierungsprozess.

Zielgruppe der Medienbildung sind zum einen die kommunalen Medienzentren und zudem hinsichtlich der Nutzung der bereitgestellten Medien die Schulen/Lehrkräfte sowie Schülerinnen und Schüler. Zudem übernimmt das LWL-Medienzentrum Dienstleistungen für die LWL-Förderschulen (z.B. Anschaffung Lizenzen).

Der früher für das Medienzentrum charakteristische Verleih von analogen Bildungsmedien ist zum Jahresende 2017 eingestellt worden. Dieses Angebot erfolgt nun digital. Nach § 79 Schulgesetz Nordrhein-Westfalen sind die Schulträger verpflichtet, die für einen ordnungsgemäßen Unterricht erforderlichen Lehrmittel bereitzustellen. Im heutigen Schulalltag sind hierbei digitale

Medien nicht mehr wegzudenken. Das LWL-Medienzentrum stellt zusammen mit dem LVR und dem Land NRW hierfür die Plattform „Bildungsmediathek NRW“ zur Verfügung. Die kommunalen Medienzentren der Kreise und kreisfreien Städte können auf dieser Plattform ihre digitalen Lehrmittel für ihre Schulen bereitstellen. Die Bildungsmediathek NRW beinhaltet zudem die vorher gesondert geführte Datenbank Learn:line des Landes NRW, die weitere Medienhinweise für alle Schulen bereitstellt. Dies hat den Vorteil, dass die Nutzenden alles auf einer Plattform vorfinden.

Das LWL-Medienzentrum bestückt die Bildungsmediathek NRW zu einem bisher geringen Anteil selber mit Medien, die dann landesweit für alle verfügbar sind. Dies sind die Eigenproduktionen. Zudem verfügen der LWL und LVR über ein geringes Budget zur Lizenzbeschaffung von Lehrmedien, die dann landesweit allen Schulen zugänglich sind (rd. 130 Medien). Eine (landesweite) Zentralisierung von Auswahl, Beschaffung und Lizenzierung von Lehrmitteln ist daher bisher gering ausgeprägt. Derzeit werden die meisten Medien von den kommunalen Medienzentren beschafft und stehen auch jeweils nur den jeweiligen örtlichen Schulen zur Verfügung.

Mit der Bildungsmediathek NRW stellen LVR, LWL und das Land NRW vorrangig die technische Plattform bereit, die landesweit alle Kreise und kreisfreien Städte nutzen. Dies ist eine gute Ausgangslage für eine Weiterentwicklung wie z.B. eine landesweit zentrale Medienbeschaffung. Allerdings sind derzeit nach dem Schulgesetz die Schulträger für die Beschaffung von Lehrmitteln zuständig.

Die weitere Unterstützung der kommunalen Medienzentren erfolgt durch Veranstaltungen/Fortbildungen, Beratungen, Projekte mit Modellcharakter und Erarbeitung von Konzepten und Leitlinien. Das LWL-Medienzentrum bietet Fortbildungen/Fachtagungen für kommunale Medienzentren an. Es unterstützt und berät bei der organisatorischen Weiterentwicklung der kommunalen Medienzentren und zu Themen wie z.B. Digitalisierung und Medienkompetenz.

Die Wahrnehmung dieser Aufgabe erfolgt zusammen mit dem LVR-Landesmedienzentrum. Die anderen Bundesländer verfügen jeweils über nur ein Landesmedienzentrum. Die Zuordnung zu den kommunalen Landschaftsverbänden in NRW ist daher besonders. In den anderen Bundesländern sind die Landesmedienzentren häufig der Landesverwaltung zugeordnet.

Eine gemeinsame schriftliche Strategie und Zielsetzung für die Medienbildung bzw. zumindest schulische Medienbildung mit abgeleiteten Maßnahmen und Projekten besteht nicht. Eine gemeinsame Strategie sollte das grundsätzliche Ziel der wirtschaftlichen Aufgabenerfüllung und Nutzung von Synergien durch Zusammenarbeit berücksichtigen. Auch weitere fachliche Grundsätze wie landesweite Standards, gleiche Bildungschancen können berücksichtigt werden.

→ **Empfehlung**

Der LWL sollte auf die Entwicklung einer gemeinsamen Strategie und Festlegung der Zusammenarbeit mit dem Landschaftsverband Rheinland im Bereich der schulischen und ggf. auch außerschulischen Medienbildung hinwirken. Ziel sollte die Nutzung von Synergien und Vermeidung von aufwendigen Abstimmungen bzw. sogar Doppelarbeiten sein. Daher sind Aufgaben- und Rollenverteilungen ein wichtiger Bestandteil einer erfolgreichen Kooperation.

Eine solche verbindliche Strategie zur Zusammenarbeit schließt eigenständige themenspezifische Projekte nicht aus. Jeder Landschaftsverband führt im Rahmen seiner Eigenständigkeit und des jeweiligen finanziellen Rahmens ggf. weitere Projekte durch.

Das LWL-Medienzentrum führt verschiedene Workshops, Fortbildungen und Veranstaltungen durch.

Veranstaltungen Medienbildung LWL-Medienzentrum 2019-2022

Grunddaten	2019	2020	2021	2022
durchgeführte Fortbildungen und Veranstaltungen*	99	42	71	101
Teilnehmende an Fortbildungen und Veranstaltungen*	6.546	2.650	3.335	3.146

* inklusive Qualifizierungen für Multiplikatoren

Die Zahlen ab 2020 sind pandemiebedingt zurückgegangen. Während die Anzahl der Veranstaltungen bereits wieder das Niveau vor der Pandemie erreicht, trifft dies bei den Teilnehmenden nicht zu. Hier bleibt die Entwicklung abzuwarten, da auch 2022 noch eine starke Zurückhaltung zur Teilnahme von Veranstaltungen bestand. Der LWL strukturiert die Veranstaltungen um, indem nun mehr digitale bzw. Hybrid-Veranstaltungen eingesetzt werden. Die Teilnahmezahlen werden vom LWL ausgewertet und hieraus ggf. erforderliche Maßnahmen abgeleitet.

Der Workflow für Fortbildungen, Workshops und Veranstaltungen umfasst mehrere Phasen von der Planung, über die Anmeldung bis zur ggf. erforderlichen Abrechnung und der Nachbereitung. Im Idealfall ist dieser Prozess standardisiert und digitalisiert, so dass Schnittstellen, Medienbrüche und manuelle Arbeiten so gering wie möglich gehalten werden.

Das LWL-Medienzentrum nutzt derzeit keine Veranstaltungssoftware, so dass teils Anmeldungen per Mail eingehen und bearbeitet werden. Da der LWL in verschiedenen Bereichen Veranstaltungen, Workshops und Fortbildungen durchführt, bietet sich eine Prozessstandardisierung und Nutzung eines einheitlichen Tools an. Die Anschaffung einer Veranstaltungssoftware ist nach Aussage des LWL-Medienzentrums beim LWL konkret geplant, so dass die Medienbildung hiervon profitieren kann.

→ Empfehlung

Der LWL sollte beim Veranstaltungs- und Fortbildungsprozess die Möglichkeiten der Digitalisierung nutzen. Die Nutzung der geplanten Veranstaltungssoftware im LWL eröffnet dem LWL-Medienzentrum Prozessvorteile.

7.4.4 Vertragliche Aufgaben

→ Feststellung

Für die vertraglichen Aufgaben sind in der Produktgruppe 0414 des LWL-Medienzentrums für Westfalen keine wesentlichen finanziellen Risiken erkennbar. Der LWL bezieht die Kosten der Arbeitsplätze einschließlich der IT-Kosten bisher nicht in das Berichtswesen zu vertraglichen Aufgaben ein.

Vertraglich vereinbarte Aufgaben sollten kostendeckend erfolgen bzw. mit dem vertraglich und politisch vereinbarten Eigenanteil erledigt werden. Hierzu sollte ein Landschaftsverband alle mit

der Aufgabenerfüllung verbundenen Aufwendungen und Erträge jeweils vertragsgebunden nachhalten. Die Politik als Entscheidungsträger sollte regelmäßig über die tatsächlich entstandenen Aufwendungen und die erhaltenen Erträge informiert werden.

Der **LWL** hat im Betrachtungszeitraum folgende vertragliche Aufgaben erfüllt:

- Medienberatung NRW,
- Bildungspartner NRW sowie
- Film und Schule NRW.

Diese Aufgaben haben Bezug zu den originären Aufgaben des Landesmedienzentrums „Lernen mit und über Medien“. Grundlage sind jeweils öffentlich-rechtliche Vereinbarungen, die die Aufgaben, Organisation und Finanzierung regeln. Diese vertragliche Aufgabenerfüllung mit Beauftragung durch das Land NRW dient dem Zweck, die Kompetenz des LWL-Medienzentrums zu nutzen.

Es erfolgt im Rahmen der gpa-Prüfung keine inhaltliche Prüfung bzw. Leistungsbewertung. Prüfungsrelevant ist die Frage, ob durch die vertraglichen Aufgaben z.B. finanzielle Risiken bestehen und ob ein Controlling im Sinne einer ausreichenden Transparenz und Mitwirkung der politischen Gremien erfolgt.

Als umlagefinanzierter Verband ist die Transparenz zu nicht gedeckten Kosten aus zusätzlichen vertraglichen Aufgaben wichtig. Dies gilt sowohl bei der Entscheidung über den Abschluss entsprechender Vereinbarungen als auch im Nachhalten dieser Finanzziele. Die Politik sollte hier aktiv einbezogen und informiert werden.

Die Medienberatung NRW und Bildungspartner NRW sind jeweils eine vertragliche Zusammenarbeit des Ministeriums für Schule und Bildung des Landes NRW und der beiden Landschaftsverbände. In beiden Vereinbarungen ist festgehalten, dass den Landschaftsverbänden über die vereinbarten Leistungen hinaus keine zusätzlichen Sach- und Personalkosten entstehen dürfen. Als Leistungen des LWL sind vereinbart:

- Der LWL stellt die stellvertretende Leitung (Leitung Landesmedienzentrum mit Sekretariat), wobei für die Leitung eine zusätzliche Vergütung des Ministeriums über die Zuweisung erfolgt.
- In der Medienberatung trägt der LWL zudem hälftig die Kosten für das im LVR vorgehaltene Verwaltungspersonal (1,5 Vollzeit-Stellen).
- Der LWL stellt die erforderlichen Büroarbeitsplätze für das vom Land bereitgestellte pädagogische Personal und bei Bedarf auch Veranstaltungsräume zur Verfügung. Dies sind derzeit zehn Büroarbeitsplätze.

Medienberatung NRW und Bildungspartner in 2021

zugeordnete Mittel	in Euro
Eigenanteil Medienberatung NRW (Verwendungsnachweis)*	45.154
Eigenanteil Bildungspartner NRW (Verwendungsnachweis)*	6.254

*ohne Raum- und IT-Kosten für die Arbeitsplätze, ohne anteilige Personalaufwendungen

Über eine gemeinsame Initiative des Ministeriums für Schule und Bildung des Landes NRW und des Landschaftsverbandes Westfalen-Lippe wird die Aufgabe „Film und Schule NRW“ umgesetzt. Für die Aufgabe erhielt der LWL im Jahr 2021 insgesamt 315.746 Euro (inklusive Schulkinowochen). Hier obliegt dem LWL-Medienzentrum für Westfalen die Leitung und die Führung der Geschäftsstelle für beide Landesteile. Der LWL hat für die abgeordneten Lehrkräfte Arbeitsplätze vorzuhalten. Dies sind derzeit fünf Personen. Der LWL trägt die Kosten für die Räume und Arbeitsplatzkosten. Er trägt laut Vereinbarung die notwendigen Verwaltungsressourcen gem. dem jährlichen Finanzierungsplan.

Im Rahmen der Prüfung ordnete das LWL-Medienzentrum für Westfalen die Erträge und Aufwendungen der Produktgruppe 0414 den Aufgabensparten bzw. auch den vertraglichen Aufgaben zu.

Vertragliche Aufgaben LWL-Medienzentrum für Westfalen 2021

zugeordnete Mittel	Betrag
ordentliche Erträge in Euro*	316.336
ordentliche Aufwendungen in Euro**	327.365
davon Personalaufwendungen in Euro	186.258
Eigenanteil Produktgruppe 0414 in Euro	11.028

*inklusive Erträge Schulkinowochen

**ohne Raum- und IT-Kosten für Arbeitsplätze, diese werden in anderen Produktgruppen des LWL-Haushaltes abgebildet

Es bestehen demnach geringe finanzielle Risiken durch langfristige eigene Kostenbindungen wie z.B. Personalaufwendungen. Mit Ausnahme einer Stelle für das Projekt Film und Schule werden jeweils vergleichsweise geringe personelle und sonstige Aufwendungen den vertraglichen Aufgaben zugeordnet. Der zu tragende Eigenanteil aus der Produktgruppe 0414 ist übersichtlich und entspricht den vertraglichen Vereinbarungen. Nach Aussagen des Landesmedienzentrums werden keine weiteren Aufwendungen für die Vertragserfüllung aus dem Budget genutzt. Allerdings wird der finanzielle Umfang für die bereitgestellten Arbeitsplätze nicht dargestellt. Bei derzeit 15 Arbeitsplätzen mit IT-Ausstattung sind die vom Landschaftsverband zu tragenden Aufwendungen nicht unerheblich.

Der LWL berichtet nicht standardmäßig über den finanziellen Eigenanteil für die vertraglichen Aufgaben. Diese sollten auch anteilige Personalaufwendungen des LWL-Medienzentrums sowie die Ressourcen für die Bereitstellung der Arbeitsplätze beinhalten.

→ Empfehlung

Der LWL sollte über die vertraglichen Aufgaben und deren finanziellen Auswirkungen regelmäßig die Politik unterrichten. Die Aufwendungen für die vertraglich vereinbarte Bereitstellung der Büroarbeitsplätze (Raum-Ausstattung und IT-Kosten) sollten zumindest auf Basis von Erfahrungswerten oder Durchschnittskosten in das Berichtswesen integriert werden.

Die Information an die Politik kann ggf. über die Aufnahme in das Zielsystem des Haushaltes aufgenommen werden und erfordert kein gesondertes aufwendiges Berichtswesen.

7.5 Anlage: Ergänzende Tabellen

Tabelle 1: Zusammenstellung der Feststellungen und Empfehlungen der gpaNRW zur überörtlichen Prüfung 2023 – Landesmedienzentrum

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
Aufgabenfelder					
F1	Das LWL-Medienzentrum hat für die Medienproduktion das Aufgabenportfolio mit der Politik abgestimmt. Der LWL erhebt für die Medienproduktionen regelmäßig nutzerrelevante Informationen und Zielgrößen wie Bedarfsabfragen und Abrufzahlen. Wesentliche Kostenblöcke wie Personalaufwendungen und eigene Sachaufwendungen werden nicht generell in der Kostenplanung berücksichtigt und nicht projektbezogen nachgehalten.	210	E1.1	Der LWL sollte die Medienproduktion regelmäßig überprüfen, ob und in welchem Umfang das Leistungsportfolio zukünftig erforderlich, politisch gewünscht, finanzierbar und gegebenenfalls entsprechend weiterzuentwickeln ist.	211
			E1.2	Das LWL-Medienzentrum sollte für eine Steuerung des Leistungsportfolios die Kosten der Produktionen nachhalten. Hierzu gehören insbesondere auch die bisher nicht projektbezogen erfassten Personalaufwendungen. Dabei sollte der Verwaltungsaufwand für die Kostenzuordnungen in einem angemessenen Verhältnis zum Transparenzgewinn stehen.	213
			E1.3	Zur nachhaltigen Bewertung der Kundenrelevanz und aufgabenkritischen Bewertung und Steuerung der Kosten in der Medienproduktion bietet es sich an, die entstandenen Herstellungs- und Vertriebsaufwendungen einer Medienproduktion u.a. den Nutzungszahlen gegenüberzustellen.	213
F2	Neben dem Bild-, Film und Tonarchiv bestehen im LWL weitere Einrichtungen, die Fotos zur regionalen Geschichte und Kultur bewahren. Das Archivgut wird in Außendepots sowie im eigenen Depot des LWL-Medienzentrums aufbewahrt.	214	E2.1	Der LWL sollte prüfen, in welchen Bereichen eine interne Zentralisierung der bildführenden Archivierung möglich und sinnvoll ist. Sofern sich eine zukünftige gemeinsame Aufgabenerfüllung mit dem Landschaftsverband Rheinland oder anderen Archiven ausschließt bzw. keinen ausreichenden Mehrwert bietet, sollte der LWL die Möglichkeit zum Anschluss an eine gemeinsame Archiv-Plattform weiterverfolgen.	215
			E2.2	Für die Aufbewahrung der analogen Medien aus dem Archiv sollte der LWL prüfen, ob die dezentralen Klimakammern zugunsten einer Unterbringung in einem zentralen Depot aufgegeben bzw. deutlich verkleinert werden.	216

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
F3	Das LWL-Medienzentrum kooperiert auf dem Feld der schulischen Medienbildung mit dem Landschaftsverband Rheinland. Eine gemeinsame schriftliche Strategie- und Zielsetzung in der Medienbildung beider Landschaftsverbände besteht nicht. Für die Planung und Organisation der Veranstaltungen besteht kein standardisiertes Prozessmanagement. Es ist keine Software im Einsatz, so dass noch Medienbrüche und manuelle Arbeiten anfallen.	217	E3.1	Der LWL sollte auf die Entwicklung einer gemeinsamen Strategie und Festlegung der Zusammenarbeit mit dem Landschaftsverband Rheinland im Bereich der schulischen und ggf. auch außerschulischen Medienbildung hinwirken. Ziel sollte die Nutzung von Synergien und Vermeidung von aufwendigen Abstimmungen bzw. sogar Doppelarbeiten sein. Daher sind Aufgaben- und Rollenverteilungen ein wichtiger Bestandteil einer erfolgreichen Kooperation.	218
			E3.2	Der LWL sollte beim Veranstaltungs- und Fortbildungsprozess die Möglichkeiten der Digitalisierung nutzen. Die Nutzung der geplanten Veranstaltungssoftware im LWL eröffnet dem LWL-Medienzentrum Prozessvorteile.	219
F4	Für die vertraglichen Aufgaben sind in der Produktgruppe 0414 des LWL-Medienzentrums für Westfalen keine wesentlichen finanziellen Risiken erkennbar. Der LWL bezieht die Kosten der Arbeitsplätze einschließlich der IT-Kosten bisher nicht in das Berichtswesen zu vertraglichen Aufgaben ein.	219	E4	Der LWL sollte über die vertraglichen Aufgaben und deren finanziellen Auswirkungen regelmäßig die Politik unterrichten. Die Aufwendungen für die vertraglich vereinbarte Bereitstellung der Büroarbeitsplätze (Raumausstattung und IT-Kosten) sollten zumindest auf Basis von Erfahrungswerten oder Durchschnittskosten in das Berichtswesen integriert werden.	221

8. Soziales

8.1 Inhalte, Ziele und Methodik

Das Bundesteilhabegesetz (BTHG) ist eine umfassende Reform des deutschen Behindertenrechts und zielt darauf ab, die Teilhabe von Menschen mit Behinderungen zu stärken. Die Landschaftsverbände in Nordrhein-Westfalen (NRW) sind weiterhin unmittelbar von der Umstellung des BTHGs betroffen. Die Umstellung ist eine komplexe Aufgabe, die verschiedene Aspekte betrifft, wie beispielsweise die Neuausrichtung der Eingliederungshilfe, die Reform des Teilhabeverfahrens und die Stärkung der Selbstbestimmung von Menschen mit Behinderungen.

Die Umstellung beinhaltet vier Reformstufen:

Reformstufe 1 ab Januar bzw. April 2017 - Stärkung der Rehabilitation und Verbesserung der Eingliederungshilfe:

- Änderungen im Schwerbehindertenrecht.
- Erste Stufe bei Verbesserungen in der Einkommens- und Vermögensheranziehung, insbesondere durch die Erhöhung des Einkommensfreibetrags um bis zu 260 Euro monatlich und des Vermögensfreibetrags um 25.000 Euro.
- Verdoppelung des Arbeitsförderungsgeldes von 26 Euro auf 52 Euro monatlich.
- Erhöhung des Schonvermögens für Bezieher von SGB XII-Leistungen von 2.600 Euro auf 5.000 Euro.

Reformstufe 2 ab Januar 2018 - Neuausrichtung der Eingliederungshilfe:

- Einführung SGB IX, Teil 1 (Verfahrensrecht) und Teil 3 (Schwerbehindertenrecht).
- Vorgezogene Verbesserungen im Bereich der Leistungen zur Teilhabe am Arbeitsleben und im Gesamtplanverfahren in der Eingliederungshilfe (im SGB XII).

Reformstufe 3 ab Januar 2020 - Weiterentwicklung der Teilhabeleistungen:

- Einführung SGB IX, Teil 2 (Eingliederungshilferecht).
- Trennung der Fachleistungen der Eingliederungshilfe von den existenzsichernden Leistungen.
- Zweite Stufe bei Verbesserungen in der Einkommens- und Vermögensheranziehung: Der Vermögensfreibetrag steigt auf rund 50.000 Euro. Partnereinkommen und -vermögen wird nicht mehr herangezogen.

Reformstufe Stufe 4 ab 01. Januar 2023 - Umsetzung des neuen Reha- und Teilhaberechts:

- Neubestimmung des leistungsberechtigten Personenkreises in der Eingliederungshilfe (Art. 25 a BTHG, § 99 SGB IX).
Eine Neufassung der Verordnung ist weiterhin in Planung, einen konkreten Termin für ihr Inkrafttreten gibt es bisher nicht.

Vor dem Hintergrund der diversen Gesetzesreformen in der Eingliederungshilfe hat die gpaNRW im Rahmen der aktuellen überörtlichen Prüfung auf eine Vollprüfung verzichtet und das Handlungsfeld Soziales auf die Erfassung der Kennzahlen beschränkt. Da sich die Landschaftsverbände derzeit noch in der Umsetzungsphase der letzten Reformstufe befinden, stellt der Kennzahlenvergleich den Status-Quo im Prüfungszeitraum dar. In der nächsten Prüfungsrunde wird die gpaNRW gemeinsam mit den Landschaftsverbänden diese Kennzahlen evaluieren und ggf. fortschreiben.

Ferner wurden die Kennzahlen lediglich für ein Vergleichsjahr (2021) ermittelt. Durch unterschiedliche Buchungssystematiken kommt es zu Verschiebungen in den Haushaltsjahren. Zudem gibt es unterschiedliche Umsetzungsstände in den beiden Landschaftsverbänden. Die Vergleichbarkeit zwischen den beiden Landschaftsverbänden ist dadurch eingeschränkt.

Die Auswirkungen des BTHG und der Umstellungsphase werden sich erst langfristig zeigen. Ein Kennzahlenvergleich in der Phase der Umstellung kann nur einen begrenzten Einblick bieten und noch keine belastbaren Aussagen über die langfristigen Auswirkungen und Erfolge der Reform ermöglichen.

Bei der Grunddatenerhebung und den Kennzahlenberechnungen hat die gpaNRW Plausibilitätsprüfungen durchgeführt. Damit ist die Validität der Daten der Kennzahlenwerte sichergestellt. Hierzu dienen auch die mit den Verantwortlichen geführten Gespräche.

8.2 Aufbau des Kennzahlensets Soziales

Das Kennzahlenset Soziales enthält aus den aktuellen Prüfungen der Eingliederungshilfe der Landschaftsverbände

- die Werte des jeweiligen Landschaftsverbandes,
- die Werte des anderen Landschaftsverbandes sowie
- das Vergleichsjahr für den interkommunalen Vergleich.

Sofern die gpaNRW die Kennzahlen bereits in der vorangegangenen Prüfung erhoben hat, enthält die Übersicht auch diese Werte. Wir stellen diese Werte nachrichtlich und zur Orientierung dar. Aufgrund der umfassenden Neuausrichtung der Eingliederungshilfe ist ein direkter Vergleich nicht mehr möglich.

8.3 Kennzahlenset Soziales

Kennzahlenset des LWL

Handlungsfelder / Kennzahlen	LWL **2016/ ***2015	LWL aktuell	LVR aktuell	Vergleichsjahr
Eingliederungshilfe				
Ordentliche Erträge je EW* in Euro		17,08	12,69	2021
Refinanzierungsquote in Prozent	***14,21	7,69	6,59	2021
Ordentliche Aufwendungen je EW in Euro		222	193	2021
Ordentliche Aufwendungen je Leistungsbezieher in Euro	**28.928	28.896		2021
Aufwendungen Fachleistung für Assistenz außerhalb der besonderen Wohnform je EW in Euro		51,03	56,68	2021
Aufwendungen Fachleistung für Assistenz außerhalb der besonderen Wohnform je Leistungsbezieher in Euro	**11.359	10.735	12.364	2021
Leistungsbezieher Fachleistung Assistenz außerhalb der besonderen Wohnform je 1.000 EW	**3,42	4,75	4,58	2021
Ambulante Quote in Prozent	**54,4	65,05		2021
Aufwendungen Betreuung in einer Pflegefamilie Erwachsene sowie Kinder und Jugendliche je EW in Euro		4,83	3,11	2021
Aufwendungen Betreuung in einer Pflegefamilie Erwachsene sowie Kinder und Jugendliche je Leistungsbezieher in Euro		32.428	36.137	2021
Aufwendungen Erwerb und Erhalt praktischer Kenntnisse und Fähigkeiten je EW in Euro		8,10	6,11	2021
Aufwendungen Erwerb und Erhalt praktischer Kenntnisse und Fähigkeiten je Leistungsbezieher in Euro		7.865	6.102	2021

Handlungsfelder / Kennzahlen	LWL **2016/ ***2015	LWL aktuell	LVR aktuell	Vergleichsjahr
Teilhabe am Arbeitsleben				
Ordentliche Aufwendungen je EW in Euro		85,50	71,87	2021
Aufwendungen Leistungen im Arbeitsbereich der Werkstätten für behinderte Menschen (WfbM) je EW in Euro		84,72	71,61	2021
Aufwendungen Leistungen im Arbeitsbereich der WfbM je Leistungsbezieher in Euro		18.494	19.810	2021
Leistungsbezieher Leistungen im Arbeitsbereich der WfbM je 1.000 EW		4,58	3,62	2021
Aufwendungen Budget für Arbeit je EW in Euro		0,78	0,24	2021
Aufwendungen Budget für Arbeit je Leistungsbezieher in Euro		10.322	13.284	2021
Leistungsbezieher Budget für Arbeit je 1.000 EW		0,08	0,02	2021

*EW = Einwohner

** Vergleichsjahr 2016

***Vergleichsjahr 2015

9. Mobilitätsmanagement

9.1 Managementübersicht

Die wesentlichen Ergebnisse der überörtlichen Prüfung des Landschaftsverbands Westfalen-Lippe (LWL) im Prüfgebiet Mobilitätsmanagement 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.

Mobilitätsmanagement

Der Landschaftsverband Westfalen-Lippe (LWL) hat mit zahlreichen Untersuchungen und Konzepten die Grundlagen und Strategien für eine klimafreundliche Mobilität geschaffen. Er hat einige daraus entwickelten Maßnahmen bereits umgesetzt. Weitere Maßnahmen befinden sich in der Umsetzungsphase. Diese leisten einen Beitrag dazu, bis 2030 klimaneutral zu werden. Dieses Ziel hat sich der LWL mit Beschluss vom 25. Juni 2021 gesetzt.

So fördert der LWL mit zahlreichen Maßnahmen mobiles und flexibles Arbeiten. Damit trägt er im besonderen Maße zur Reduzierung des Mobilitätsaufwandes bei. Durch umfassende Informationen erhalten die Mitarbeitenden auf einfachem Weg Zugang zu den Voraussetzungen für die Telearbeit wie auch Homeoffice.

Der LWL hat zahlreiche sachbezogene interne Regelungen, die sich mit dem Thema Mobilität befassen. Die große Anzahl beeinträchtigt teilweise die Übersichtlichkeit. Im Zuge von Änderungen steigt die Gefahr widersprüchliche Regelungen zu treffen.

Prognosen über die Nutzung des beim LWL hohen Potenzials an flexiblen Arbeitsplätzen könnten Aufschluss über die zukünftige Anzahl an notwendigen Büroarbeitsplätzen verschaffen.

Videokonferenzen nutzt der LWL häufig. Es stehen dafür mehrere Softwarelösungen zur Verfügung. Sie führen zur Verringerung des Mobilitätsaufwandes sowie zu Kosten- und Zeitersparnissen. Sind trotz aller Alternativen Dienstreisen erforderlich, hat der LWL neben einer eingerichteten zentralen Stelle auch im Intranet Möglichkeiten für die Mitarbeitenden geschaffen, sich über Mitfahrgelegenheiten zu informieren.

Der LWL verfolgt das Ziel, eine zentrale Erfassung der Dienstreisen sowie die vollständige digitale Abwicklung einzurichten. Dazu hat er das Strategieprojekt „Dienstreisemanagement“ durchgeführt. Die daraus resultierenden Erkenntnisse nutzt er für die Neuausrichtung des LWL-Reisemanagements. Die zukünftig verbesserte Datengrundlage trägt dazu bei, Einsparpotenziale zugunsten einer klimafreundlichen Mobilität zu erschließen.

Die Vorbildfunktion, die der LWL auf Grund der Vorgaben aus dem Klimaschutzgesetz NRW wahrzunehmen hat, berücksichtigt er unter anderem in der neuen Reiserichtlinie. Neben

der Reduzierung von Dienstreisen wird die Nutzung von klimafreundlichen Beförderungsmitteln forciert.

Erkenntnisse aus einer Untersuchung der Dienstreisen nutzt der LWL, um vermehrt Fahrzeuge mit alternativen Antrieben zu beschaffen und einzusetzen. Zudem ist es Ziel, die Anzahl der Dienstfahrzeuge möglichst zu reduzieren. Während des Betrachtungszeitraumes steigerte der LWL den Anteil elektrobetriebener Dienstfahrzeuge erheblich. Dabei berücksichtigt der LWL auch die Vorgaben aus dem Saubere-Fahrzeuge-Beschaffungsgesetz.

Der LWL bietet seinen Mitarbeitenden an, ein Job-Ticket beziehungsweise seit dem Mai 2023 das Deutschland-Ticket zu erwerben. Neben weiteren Ticketsystemen ist auch die Nutzung des Fahrrades in der Fahrradstadt Münster ein Grund für die niedrigere Nachfrage als beim Landschaftsverband Rheinland (LVR). Dazu trägt auch das seit Februar 2022 gültige Angebot des LWL bei, im Rahmen der Gehaltsumwandlung ein Dienstrad zu erwerben. Das gesetzte Ziel, rund zehn Prozent der Antragsberechtigten innerhalb von drei Jahren mit einem solchen Fahrrad auszustatten, hat der LWL schon nach gut einem Jahr erreicht beziehungsweise überschritten.

Einen großen Beitrag zur Klimaneutralität leistet das vom LWL erstellte betriebliche Mobilitätsmanagement mit seinen Maßnahmenpaketen. Die Zielerreichung der einzelnen Maßnahmen sollte mit der Erhebung von Kennzahlen einer Überprüfung unterzogen werden. Fehlentwicklungen lassen sich so frühzeitig erkennen und der LWL kann entsprechend gegensteuern. Den Einsatz einheitlicher Softwarelösungen prüft der LWL aktuell. So schafft er Grundlagen für ein geeignetes Kennzahlensystem.

Trotz schlechterer struktureller Gegebenheiten im Hinblick auf die Raumstruktur von Westfalen-Lippe (größere Fläche, geringere Bevölkerungsdichte etc.) sind die Fahrstrecken bei der Schülerbeförderung ähnlich lang wie beim LVR. Der Anteil des öffentlichen Personennahverkehrs an der Schülerbeförderung ist beim LWL wesentlich geringer als beim LVR. Der LWL erhebt zahlreiche Grunddaten für die Schülerbeförderung und wertet diese fortlaufend aus.

9.2 Inhalte, Ziele und Methodik

Das Klima zu schützen, ist eine der drängendsten Aufgaben unserer Zeit. Daher hat die Landesregierung Klimaschutzziele festgelegt, um damit einen Beitrag zur Einhaltung der nationalen Klimaschutzziele sowie der europäischen Klimaschutzziele zu erbringen. Die Landschaftsverbände sind öffentliche Stellen im Sinne des Gesetzes zur Neufassung des Klimaschutzgesetzes des Landes Nordrhein-Westfalen und haben eine Vorbildfunktion beim Klimaschutz. Hierzu zählt insbesondere die Minderung der Treibhausgase.

Das Prüfgebiet Mobilitätsmanagement umfasst die Handlungsfelder

- Mobilität (bezogen auf das Personal der Hauptverwaltung) sowie
- Schülerbeförderung.

Die gpaNRW untersucht in diesem Prüfgebiet, wie die Landschaftsverbände ihrer Vorbildfunktion nachkommen und Beiträge zum Klimaschutz leisten. Dabei stehen die durch die Landschaftsverbände beeinflussbaren Faktoren und gesetzten Rahmenbedingungen im Vordergrund.

Ziel der gpaNRW ist es, Handlungsmöglichkeiten bei der Organisation und Durchführung der Mobilität aufzuzeigen. Die Analyse unterstützen wir dabei durch standardisierte Fragenkataloge und ausgewählte Kennzahlen. Die Darstellung dieser Kennzahlen schafft Transparenz.

9.3 Mobilität

Die beiden Landschaftsverbände in NRW sind große Arbeitgeber und haben zahlreiche Einrichtungen auf einer umfangreichen Gebietsfläche. Diese Struktur löst viel Mobilität bei den Beschäftigten aus. Bei einer angenommen einfachen Fahrstrecke von zehn Kilometern zur Arbeitsstätte umrunden alle Bediensteten zusammen je Landschaftsverband ca. zehnmal täglich die Erde auf dem Weg zur Arbeit. Dies zeigt die Bedeutung der Mobilität und das Potenzial zur Vermeidung des Treibhausgasausstoßes.

Wir konzentrieren uns in dieser Prüfrunde im Wesentlichen auf die Mobilität des Personals der Hauptverwaltung, da die Landschaftsverbände hier

- die größten Gestaltungsmöglichkeiten haben,
- die Datengrundlage ausreichend sichergestellt ist und
- der Anteil der Beschäftigten mit der Option zu mobilem Arbeiten und Homeoffice hoch ist.

9.3.1 Arbeitsplatzorganisation

→ Feststellung

Der Landschaftsverband Westfalen-Lippe (LWL) hat umfangreiche Regelungen getroffen, die mobiles und flexibles Arbeiten fördern.

Ein Landschaftsverband sollte verbindliche Regelungen zur flexiblen Arbeitsgestaltung treffen und schriftlich fixieren. Dabei sollte er zum Beispiel auch Arbeitsformen wie Telearbeit, Videokonferenzen oder Webinare berücksichtigen. Er sollte hierfür Ziele für die Umsetzung festlegen. Die tatsächliche Nutzung sollte er nach Möglichkeit erheben, um Planungsgrundlagen zu schaffen.

Das flexible Arbeiten von zuhause (Homeoffice) oder von anderen Orten aus (Telearbeit) lässt tägliches Pendeln entfallen. Vermeidbare Fahrten haben so einen positiven Effekt auf die Reduzierung der Treibhausgase. Das führt zu mehr persönlicher Zeitsouveränität. Ressourcenschonend ist auch der Einsatz von Informationstechnik, z. B. ein Austausch per Videokonferenz. Diese Aspekte betrachten wir im nachfolgenden Unterkapitel „Arbeitsplatzorganisation“.

Der **Landschaftsverband Westfalen-Lippe (LWL)** hat die Rahmendienstvereinbarung über flexible Arbeitszeiten und Arbeitszeitsouveränität (RDV_FLAZ) am 29. September 2009 geschlossen. Sie ist seit dem 01. Oktober 2009 in Kraft. Sie gilt für alle Bediensteten des LWL mit

Ausnahme der Beschäftigten der eigenbetriebsähnlichen Einrichtungen und der Einrichtungen mit eigener Rechtspersönlichkeit. Der Arbeitszeitrahmen ist auf den Zeitraum von 6.30 bis 20.00 Uhr festgelegt. Die Kernarbeitszeit, also die Zeit, in der alle Mitarbeitenden anwesend sein müssen, ist montags bis freitags von 8.30 Uhr bis 12.30 Uhr und von montags bis donnerstags von 14.00 Uhr bis 15.30 Uhr.

Ausführungen zum Homeoffice bzw. mobilen Arbeiten (Telearbeit) beschränken sich in der Rahmendienstanweisung vom 29. September 2009 auf Vorgaben für die Monatszeiterfassung. So sind die Arbeitszeiten am Telearbeitsplatz bis zum fünften Arbeitstag des Folgemonats zu erfassen. In der Dienstanweisung fehlen weitere Regelungen zur Telearbeit, beispielsweise ob mobiles Arbeiten während der Nutzung des öffentlichen Personennahverkehrs (ÖPNV) auch zur Arbeitszeit gehört. Nach Aussage des LWL befindet sich die Rahmendienstvereinbarung derzeit in der Überarbeitung.

➔ **Empfehlung**

Der Landschaftsverband Westfalen-Lippe sollte die Rahmendienstvereinbarung um die Belange von Homeoffice und mobilen Arbeitsplätzen ergänzen.

Der LWL informiert seine Mitarbeitenden durch sein Intranet über die bestehenden Regelungen zum flexiblen Arbeitsplatz. Dort sind auch Vordrucke für notwendige Antragstellungen hinterlegt. Unter den Begriff des flexiblen Arbeitsplatzes versteht der LWL die alternierende Telearbeit (wechselnde Tätigkeit in der Dienststelle und im häuslichen Bereich) und die mobile Arbeit (außerhalb der Dienststelle). Zahlreiche Informationen nehmen Bezug auf die Dienstvereinbarung „Flexibler Arbeitsplatz des LWL“ vom 20. Dezember 2021.

Grundsätzlich haben alle Mitarbeitenden des LWL Anspruch auf einen flexiblen Arbeitsplatz, soweit die aufgabenbezogenen und persönlichen Teilnahmevoraussetzungen dieses ermöglichen (Ziffer 7.6 und 7.7. der Dienstvereinbarung flexibler Arbeitsplatz). Zudem müssen die Arbeitsbedingungen den Anforderungen entsprechen (Ziffer 7.8 der Dienstvereinbarung). Die Inanspruchnahme dieses Angebotes ist für die Mitarbeitenden freiwillig.

Mit der Dienstvereinbarung verfolgt der LWL folgende Ziele:

- Flexibilität,
- Erhöhung der Arbeitgeberattraktivität und
- Nachhaltigkeit.

Die Dienstvereinbarung vom 20. Dezember 2021 soll nach zwei Jahren evaluiert werden, ob sich die vereinbarten Regelungen bewährt haben. Aus Sicht der gpaNRW ist die Dienstvereinbarung eine maßgebliche Grundlage, um die erforderlichen Pendlerbewegungen zu reduzieren. Daher sehen wir durch die vorgesehene Evaluation die Möglichkeit, bewährte Regelungen zu festigen und Regelungen, die nicht praktikabel waren, aufzuheben oder anzupassen.

➔ **Empfehlung**

Der Landschaftsverband Westfalen-Lippe sollte die vorgesehene Evaluation der Dienstvereinbarung vornehmen, um bewährte Regelungen zu festigen und Regelungen mit nachteiligen Auswirkungen aufzuheben oder anzupassen. Er sollte den zeitlichen Anteil der Inanspruchnahme des flexiblen Arbeitens ermitteln.

Um den Mitarbeitenden einen schnellen Überblick über das Antragsverfahren zur Teilhabe am mobilen Arbeiten zu geben, hat der Landschaftsverband eine graphische Darstellung erarbeitet. Diese enthält alle maßgeblichen Schritte für die Einrichtung eines mobilen Arbeitsplatzes.

Die Dienstanweisung „Flexibler Arbeitsplatz im LWL“ sieht vor, mindestens 30 Prozent der wöchentlichen Sollarbeitszeit als Präsenzzeit in der Dienststelle zu erbringen. Ausnahmen von dieser Regelung sind unter bestimmten Voraussetzungen möglich. Mitarbeitende, die am „mobilen Arbeiten“ teilnehmen, haben keinen Anspruch auf Zuweisung eines bestimmten betrieblichen Arbeitsplatzes. Vielmehr können diese Desksharing-Arbeitsplätze in Anspruch nehmen.

Der vorgeschriebene Präsenzanteil erfordert vom Landschaftsverband, eine ausreichende Anzahl an Arbeitsplätzen vorzuhalten. Derzeit hält der LWL für 98 Prozent seiner Mitarbeitenden Schreibtische vor. Im Rahmen des standardisiert durchgeführten Interviews gab der LWL an, zukünftig für 70 Prozent entsprechende Plätze einzurichten. Eine Prognose über den zukünftigen Anteil an mobilen Arbeitsplätzen gibt es beim LWL nicht. Vielmehr fungiert aktuell die Personal- und Hauptverwaltung des LWL als Piloteinrichtung für entsprechende Berechnungen. Auf Grundlage der erhobenen Daten sollen im Rahmen eines Roll-Out entsprechende Desksharing-Arbeitsplätze in ausreichender Anzahl vorgehalten werden. Gegebenenfalls erforderliche Umbauten beabsichtigt der LWL unter Berücksichtigung des Haushaltsgrundsatzes der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit vorzunehmen. Der LWL baut aktuell am Hauptstandort Münster neue Büroflächen. Dort sieht er vor, entsprechende Desksharing-Arbeitsplätze zu schaffen.

Der LWL ermittelte nach eigener Aussage den Bedarf an Arbeitsplätzen auf Grundlage der gemeldeten Planstellenanteile im Zuge der Ressourcengespräche. Den Anteil der voraussichtlichen Telearbeitsplätze berücksichtigte der LWL bei diesen Überlegungen.

Aus Sicht der gpaNRW ist für die Ermittlung der erforderlichen Desksharing-Arbeitsplätze nicht nur der Anteil der mobilen Arbeitsplätze und der Präsenzzeit entscheidend. Auch die Vorgabe des LWL selbst, wieviel Arbeitszeit der mobil Mitarbeitende in der Dienststelle sein muss, spielt eine wesentliche Rolle. Daher sollten die Ergebnisse aus der Evaluation und die Erkenntnisse aus der Untersuchung in der Piloteinrichtung als Grundlage für eine Gesamtprognose genutzt werden.

→ Empfehlung

Der LWL sollte eine Prognose für den Anteil an flexiblen Arbeitsplätzen und der erforderlichen Desksharing-Arbeitsplätzen erstellen und seine Vorgaben zur Präsenzzeit prüfen. Er sollte dazu Kennzahlen bilden. Die Ergebnisse sollten als Grundlage für ein zukünftiges Büroflächenkonzept genutzt werden.

Anteil flexible Arbeitsplätze an Mitarbeitende 2022 in Prozent



Der hohe Anteil an flexiblen Arbeitsplätzen beim LWL von fast 80 Prozent leistet einen erheblichen Beitrag, Mobilität zu vermeiden. Gleiches gilt für Videokonferenzen. Sie reduzieren Umweltauswirkungen und den CO₂-Ausstoß. Die Mitarbeitenden der Landschaftsverbände tragen mit Videokonferenzen dazu bei, den Energieverbrauch zu senken und Treibhausgasemissionen zu reduzieren. Die wesentlichen Vorteile, die sich aus Videokonferenzen ergeben, stellen sich wie folgt dar:

- Reduzierung von Treibhausgasemissionen: Weniger Fahrten mit dem Auto oder Flugreisen bedeuten weniger CO₂-Ausstoß und somit eine geringere Belastung für die Umwelt und das Klima.
- Energieeinsparung: Videokonferenzen erfordern weniger Energie als Reisen. Die Technologie für Videokonferenzen hat sich in den letzten Jahren verbessert und die meisten Menschen haben Zugang zu stabilen Internetverbindungen, die eine nahtlose Kommunikation ermöglichen.
- Zeitersparnis: Reisezeiten entfallen, was zu einer effizienteren Nutzung der Arbeitszeit führt. Meetings können schneller organisiert werden, ohne dass Reiseplanungen berücksichtigt werden müssen.
- Kostenersparnis: Videokonferenzen können erhebliche Kosten für Reisen, Unterkunft und Verpflegung einsparen.
- Flexibilität: Teilnehmende an einer Videokonferenz können aus verschiedenen Standorten teilnehmen, was die Zusammenarbeit von dezentralen Teams erleichtert und die räumliche Distanz überwindet.

Videokonferenzen sind jedoch nicht immer die beste Option für alle Situationen. In einigen Fällen, wie beispielsweise bei komplexen Verhandlungen, kann eine physische Präsenz von Vorteil sein. Es kommt daher auf eine ausgewogene Nutzung von Videokonferenzen und persönlichen Treffen an. Nur so sind die Vorteile beider Ansätze zu nutzen und gleichzeitig die negativen Auswirkungen auf die Umwelt zu minimieren.

Der LWL hat die technischen Grundlagen für den Einsatz von Videokonferenzen geschaffen. Videokonferenzen sind mit vielen der am Markt etablierten Programme möglich. Für die Einführung und den Betrieb von Videokonferenzsystemen hat der LWL eine Dienstvereinbarung getroffen. Die Mitarbeitenden des LWL sind angehalten, geeignete Meetings als Videokonferenzen durchzuführen. Besonders die Corona-Pandemie habe die Anzahl der Videokonferenzen erheblich gesteigert. Für Workshops setzt der LWL Programme ein, die gemeinsames digitales Arbeiten ermöglichen.

Um den Einsatz von Videokonferenzen zu erleichtern, hat der LWL auf den Intranetseiten die Informationsschrift „Videokonferenzen beim LWL“ veröffentlicht. Dort finden die Mitarbeitenden Detailinformationen für den Einsatz der verschiedenen Programme.

Die neue LWL-Reiserichtlinie, die der LWL während der laufenden überörtlichen Prüfung am 01. August 2023 erlassen hat, enthält Regelung zur Nutzung von Videokonferenzen. So sollen Dienstreisen nur durchgeführt werden, wenn sie aus dienstlichen Gründen notwendig sind und eine kostengünstige Erledigung des Dienstgeschäftes insbesondere durch die Nutzung digitaler Kommunikationsmöglichkeiten nicht möglich oder nicht sinnvoll ist.

Ein Angebot von Webinaren für Fortbildungsmaßnahmen bietet eine weitere Möglichkeit, den erforderlichen Fahraufwand zu reduzieren. Neben den geringeren Umweltauswirkungen, unter anderem auf Grund eingesparter Mobilität, entstehen weitere Vorteile für die Teilnehmenden wie auch für die Veranstalter.

Neben der größeren Flexibilität kann Zeit eingespart werden, da Fahraufwand entfällt. Zudem finden Webinare häufig interaktiv zwischen Teilnehmenden und Referentinnen und Referenten statt. Es besteht je nach Vereinbarung die Möglichkeit, ein Webinar aufzuzeichnen und zu einem späteren Zeitpunkt noch einmal anzusehen. Durch die Einsparung an Zeit und Fahraufwand bieten Webinare auch Kostenvorteile.

Diese Vorteile hat der LWL erkannt. Nach eigenen Angaben betrug der Anteil an Webinaren 2021 an den gesamten Fortbildungsveranstaltungen 55 Prozent. Dieser hohe Anteil war sicher zum großen Teil auf die Corona-Pandemie zurückzuführen. Aber auch 2022 mit abklingender Pandemie fanden noch 33 Prozent aller Fortbildungsveranstaltungen als Webinar statt.

→ **Empfehlung**

Der LWL sollte die Vorteile von Webinaren für Fortbildungen weiter nutzen. Neben Zeit- und Kosteneinsparungen trägt der entfallende Fahraufwand zur Verringerung der Umweltbelastung bei.

Im Rahmen des standardisierten Interviews mit Vertreterinnen und Vertretern des LWL fragte die gpaNRW auch nach besonders guten und erwähnenswerten Beispielen im Bereich der Arbeitsplatzorganisation, die zur klimafreundlichen Mobilität beitragen. Hier nannte der LWL ein weiteres Beispiel außerhalb der LWL-Hauptverwaltung. Die LWL-Klinik in Münster hält Arbeitsplätze für Mitarbeitende des Standortes Lengerich vor und umgekehrt der Standort Lengerich Arbeitsplätze für den Standort Münster. So können die Mitarbeitenden ihren Fahraufwand erheblich verringern. Sie nutzen jeweils den für sie näherliegenden Standort als Arbeitsstätte.

Nach Aussage des LWL ist in diesem Zusammenhang ein Projektprogramm „NewWork“ in Vorbereitung. Bestandteil der Überlegungen ist unter anderen die Einrichtung von Coworking-Spaces. Diese Maßnahmen verfolgen ebenfalls das Ziel, den Mobilitätsaufwand zu reduzieren.

Der LWL hat für die Hauptverwaltung und zwei Kliniken in 2020 eine Mobilitätsbefragung seiner Mitarbeitenden durchgeführt. An der Befragung haben sich 41 Prozent der Mitarbeitenden beteiligt. So hat er einen Überblick über wichtige Daten der Mitarbeitendenmobilität wie auch Hinweise auf Bedarfslagen und Potenziale erhalten. Daraus lassen sich weitere Maßnahmen für eine klimafreundliche Mobilität entwickeln.

Der LWL stellte im Rahmen des Pilotprojektes zur betrieblichen Mobilität seinen Mitarbeitenden folgende Fragen:

- Wie kommen Sie derzeit zur Arbeit?
- Welche Verkehrsmittel nutzen Sie normalerweise für Dienstreisen?
- Welche Hindernisse sehen Sie darin, auf klimafreundliche Verkehrsmittel umzusteigen?
- Welche Anreize würden Sie dazu motivieren, umweltfreundliche Verkehrsmittel zu nutzen?

- Sind Sie mit den derzeitigen Unternehmensinitiativen zur Förderung klimafreundlicher Mobilität vertraut?

Die Ergebnisse der Befragung flossen in das betriebliche Mobilitätskonzept des LWL mit ein.

Der LWL nutzt Mitarbeitendenbefragungen als strategisches Instrument, die er alle drei Jahre seit 2020 durchführt. Die Teilnahme ist für alle Mitarbeitenden freiwillig und anonym. Ziel des LWL ist unter anderen, ein Stimmungsbild der Bediensteten zu erhalten. Im Zuge der in 2023 durchgeführten Befragung nahm der LWL zum ersten Mal Fragen zum Mobilitätsverhalten mit auf, die auch bei zukünftigen Befragungen beibehalten werden sollen. So fragte er beispielsweise, welche Verkehrsmittel von den Mitarbeitenden (einzeln oder kombiniert) am häufigsten für den Weg zur Arbeitsstätte gewählt wurden. Die Ergebnisse nutzt der LWL für die Entwicklung konkreter Ziele und Maßnahmen.

9.3.2 Dienstreisemanagement

→ Feststellung

Der LWL stellt wichtige Informationen zu Dienstreisen im Intranet bereit. Die neue Reise-richtlinie enthält umfangreiche Regelungen, die klimafreundliche Dienstreisen fördern. Die zentrale Erfassung der gewählten Verkehrsmittel könnte als Grundlage für weitere Steuerungsmaßnahmen zur Förderung einer klimafreundlichen Mobilität dienen.

Ein Landschaftsverband sollte klimafreundliche Dienstreisen fördern. Seinen Mitarbeitenden sollte er alle Informationen hierfür an einer zentralen Stelle digital bereitstellen. Weiterhin sollte ein Landschaftsverband die gewählten Verkehrsmittel regelmäßig erheben und auswerten. Ein Landschaftsverband sollte die Bildung von Fahrgemeinschaften unterstützen.

Bei der Wahl der Beförderungsmittel für die Durchführung einer Dienstreise sind neben wirtschaftlichen Gesichtspunkten insbesondere Aspekte des Klimaschutzes zu berücksichtigen (vgl. § 2 Abs. 2 Satz 3 des Reisekostengesetzes Nordrhein-Westfalen). Deshalb untersucht die gpaNRW, wie die Landschaftsverbände ihre Gestaltungsmöglichkeiten hier nutzen.

Der **LWL** hat in der Haupt- und Personalabteilung eine zentrale Stelle für Dienstreisen eingerichtet. Dort ist nach Aussage des LWL ein umfassendes Fachwissen für Dienstreisen vorhanden, welches von den reisenden Mitarbeitenden genutzt werden kann.

Die wichtigsten Fragen rund um das Thema Dienstreisen beantwortet eine zwölfseitige Informationsschrift, die im Intranet des LWL hinterlegt ist. Sie basiert im Wesentlichen auf die LWL-Reiserichtlinie zu Regelung von Dienstreisen. Erforderliche Anträge können durch die dort angegebenen Links direkt aufgerufen werden. Häufig müssen die Anträge noch händisch unterzeichnet werden, so dass noch keine vollständige digitale Bearbeitung der Dienstreiseanträge erfolgt. Grundsätzlich ist jedem Mitarbeitenden die Wahl des Beförderungsmittels freigestellt. Es sind aber stets Klimaschutzaspekte zu beachten³⁷. So können

- öffentliche Verkehrsmittel (Bahn, Bus),

³⁷ LWL-Reiserichtlinie § 10 Abs. 1

- Fahrrad (Dienstfahrrad oder privates Fahrrad),
- Dienstwagen,
- Carsharing,
- externe Mietwagen,
- privater PKW und
- nur in Ausnahmefällen Taxis und Flugzeug genutzt werden.

Dienstreisen bei den Landschaftsverbänden 2022

Kennzahl	LVR	LWL
abgerechnete Dienstreisen	2.005	k. A.
durchschnittliche Fahrstrecke je mit PKW gefahrene Dienstreise in km	164	k. A.
Anteil Dienstreisen ÖPNV an Dienstreisen gesamt in Prozent	24,29	k. A.

Der LWL konnte für das hier abgebildete Vergleichsjahr 2022 keine Daten liefern, da die Abwicklung des Dienstreisemanagements dezentral stattfindet. Eine zentrale Erfassung der Daten erfolgt noch nicht. Mit den Projekten „Dienstreisemanagement“ und „Neuausrichtung des LWL-Reisemanagements“ schafft der LWL aktuell die Grundlage, die Datenerhebung durch zentrale digitale Verfahren zu ermöglichen.

Für das Jahr 2019 lagen dagegen auswertbare Daten zu den Dienstreisen vor, die im Zuge der Erstellung des betrieblichen Mobilitätskonzeptes erhoben wurden. Die Vergleichbarkeit der Jahre 2019 und 2021 ist jedoch nicht gegeben, weil durch die seit der Corona-Pandemie vermehrte Nutzung von Homeoffice und Videokonferenzen viele Dienstfahrten entfielen.

Im Jahr 2019 fanden bei dem LWL insgesamt 5.328 Dienstreisen statt. Von diesen konnte der LWL 19,67 Prozent mit dem öffentlichen Personennahverkehr abwickeln. Das entspricht rund jeder fünften Dienstfahrt.

Beim LVR fand bereits rund jede vierte Dienstfahrt mit dem öffentlichen Personennahverkehr statt. Der höhere Anteil beim LVR ist auf die strukturellen Rahmenbedingungen (stärkere Anbindung an den ÖPNV) zurückzuführen.

Für Dienstreisen auf Kurzstrecken bis zehn Kilometer je Strecke sollen ausschließlich öffentliche Verkehrsmittel oder Fahrräder genutzt werden. Die Erstattung der Kosten beschränkt sich auf den notwendigen Umfang. So sollen beispielsweise zunächst die zur Verfügung stehenden eigenen Dienstwagen mit möglichst emissionsarmen bzw. -freien Antrieb genutzt werden, bevor ein Verbrennerfahrzeug oder ein privater PKW zum Einsatz kommt.

Der LWL ist Großkunde bei der Deutschen Bahn. Es bestehen Abo-Vereinbarungen. Fahrkarten sind über die Pforte des Landeshauses zu buchen. Die Informationsschrift enthält dazu einen Link, der direkt auf die Seite für Großkunden der Deutschen Bahn führt.

Der LWL setzt aktuell im Zuge die Erkenntnisse aus dem Strategieprojekt „Dienstreisemanagement“ um. Die Optimierung und Digitalisierung des Dienstreisemanagements soll dabei ein Teilziel dieses Projektes sein. So soll zukünftig eine vollständige digitale Abwicklung des Dienstreisemanagements möglich sein. Zu diesem Zweck hat der LWL Ende 2022 eine Vorstudie erstellt. Diese beinhaltet die IST-Situation einschließlich der Analyse des Dienstreiseprozesses. Daraus resultierend ist eine Soll-Konzeption mit Handlungsempfehlungen entstanden. Der Verwaltungsvorstand hat die Empfehlung zum Anlass genommen, zukünftig eine zentrale Abrechnung der LWL-Dienstreisen vorzunehmen. Es ist daraus ein noch laufendes Folgeprojekt entstanden mit dem Ziel, organisatorische und prozessuale Veränderungen einschließlich einer digitalen Abwicklung beim LWL zu implementieren. Die Entscheidung über das notwendige Anforderungsprofil für ein Softwareprodukt ist während der laufenden überörtlichen Prüfung gefallen. Aktuell laufen nach Angabe des LWL die notwendigen Vergabeschritte.

→ Empfehlung

Der LWL sollte die bereits eingeleiteten Schritte zur digitalen Abwicklung der Dienstreisen zeitnah umsetzen. Er sollte dabei die Belange einer klimafreundlichen Mobilität berücksichtigen. Zentral erhobene Daten sollten für Steuerungsmaßnahmen genutzt werden.

Der LWL nutzt aktuell im Bereich der Hauptverwaltung 30 Gebäude. Sein Ziel ist es, durch gezielte Gebäudeplanung die Standorte an zentraler Stelle zusammenzufassen. Aktuell baut der LWL direkt an seinem Hauptgebäude in Münster Mitte. Dafür gab der Landschaftsverband bisherige Parkplatzflächen auf. Neben der Zentralisation der Arbeitsplätze deckt der LWL so den Raumbedarf für den gestiegenen Personalbedarf. Bisher angemietete Flächen können so teilweise aufgegeben werden. Ein Nebeneffekt ist nach Aussage des LWL die Reduzierung der bisherigen Dienstwege und Dienstgänge.

Auf Grund der durch das Klimaschutzgesetz NRW³⁸ in § 4 geforderten Vorbildfunktion der öffentlichen Stellen sollen Dienstreisen umweltfreundlicher gestaltet werden. Der LWL hat während der laufenden überörtlichen Prüfung die LWL-Reiserichtlinie am 01. August 2023 erlassen. Darin verweist der LWL auf sein Ziel, 2030 klimaneutral zu werden. Dazu leistet auch der Mobilitätsbereich einen Beitrag. So sollen Dienstreisen auf das notwendige Maß beschränkt und so wenig umweltschädlich wie möglich durchgeführt werden. Dieser Grundsatz ist von den Dienstreisenden und Genehmigenden bei der Planung, Genehmigung und Durchführung einer jeden Dienstreise zu beachten.

Die LWL-Reiserichtlinie gilt für alle Beschäftigten der Hauptverwaltung und auch für die anderen Einrichtungen des LWL. Diese sind ermächtigt abweichende Regelungen zu treffen, sofern besondere Verhältnisse dieses erfordern. Dazu ist die Einvernehmenserteilung der LWL-Haupt- und Personalabteilung einzuholen. Neben den Grundsätzen der Rechtmäßigkeit, Sparsamkeit, Wirtschaftlichkeit und Zweckmäßigkeit sind auch die des Klimaschutzes bei Dienstreisen zu berücksichtigen. Bei der Wahl der Beförderungsmittel sind stets Klimaschutzaspekte zu beachten. Dienstreisen sollen nach Möglichkeit mit öffentlichen Beförderungsmitteln durchgeführt werden.

³⁸ Gesetz zur Neufassung des Klimaschutzes Nordrhein-Westfalen vom 08. Juli 2021 (GV. NRW. S. 908)

Fahrgemeinschaften sind ein Mittel, die Anzahl von Fahrzeugen auf den Straßen zu verringern. Fahren mehrere Personen gleichzeitig im Auto, trägt das erheblich zur Reduzierung der negativen Umweltauswirkungen bei. Fahrgemeinschaften verringern so den Treibhauseffekt und helfen, den Klimawandel zu bekämpfen.

Zudem erzeugt die gemeinschaftliche Nutzung eines Fahrzeuges Kosteneinsparungen. Die Fahrgemeinschaft erspart Kraftstoffe, Wartung der Fahrzeuge und auch Parkgebühren. Zudem fördern sie die Nachhaltigkeit und schonen Ressourcen. Das Bewusstsein für eine nachhaltige und klimafreundliche Mobilität wird gefördert.

Der LWL hat bereits in seiner Richtlinie zur Bereitstellung und Nutzung von Dienstfahrzeugen festgelegt, dass aus Kostenersparnisgründen mehrere Dienstreisende mit demselben Zielort gemeinsam ein Dienstkraftfahrzeug nutzen sollen.

Darüber hinaus hat der LWL ein „LWL-Pendlerportal“ eingerichtet. Er nutzt dafür eine webbasierte Plattform. Dort können sowohl Mitfahrgelegenheiten angeboten wie auch gesucht werden. Zusätzlich bietet das Programm an, alternativ Nahverkehrsverbindungen beziehungsweise kombinierte Angebote abzufragen.

Eine allgemeine Erhebung, wie die Bediensteten ihre jeweilige Dienststelle erreichen, hat der LWL im Rahmen des Pilotprojektes zum betrieblichen Mobilitätsmanagements vorgenommen. Neben der Hauptverwaltung berücksichtigte der LWL auch die Kliniken Münster und Lengerich. Ziel der Befragung war es, die Mobilität nachhaltiger zu gestalten. Die Befragung fand 2020 anonymisiert statt. Die Befragten wurden gebeten, die Angaben auf die Zeit vor der Corona-Pandemie zu beziehen.

Im Zuge der Erhebung betrachtete das beauftragte Büro auch die Standorterreichbarkeiten. Es geht davon aus, dass Art und Umfang des in einem Betrieb verursachten Verkehrs maßgeblich von den raumstrukturellen Rahmenbedingungen abhängen. Es betrachtet dazu im Einzelnen die Erreichbarkeit des Standorts mit diversen Verkehrsmitteln und stellt dazu Isochronen³⁹ dar, die bestimmte Zeitintervalle für das Erreichen des jeweiligen Standortes abbilden.

Zudem geht das Büro auf die Anbindung an den öffentlichen Personennahverkehr ein. Dabei bestätigt es eine gute Anbindung der Hauptverwaltung des LWL. Der Bahnhof sei nicht weit. Zudem werde der Standort mit zahlreichen Buslinien angefahren, die Verbindungen im Minutentakt ermöglichen. Beschränkte Parkflächen des LWL runden das Angebot zur Mobilität ab. Ein Leitsystem verschafft einen schnellen Überblick über noch freie Parkplätze. Jedoch hat sich das Parkplatzangebot durch den im Bau befindlichen Büroneubau reduziert.

Zusätzlich bietet der LWL verschiedene Abstellmöglichkeiten für Fahrräder (Fahrradkeller, Abstellbügel, etc.). Lademöglichkeiten für private Akkus von Fahrrädern gibt es bisher noch nicht. Hier sind strenge Sicherheitsanforderungen, beispielsweise des Brandschutzes, zu beachten, die eine kurzfristige Umsetzung durch den LWL erschweren. Wir verweisen in diesem Zusammenhang auf die weiteren Ausführungen im Kapitel 9.3.5 dieses Prüfungsberichts.

³⁹ Verbindungslinien aller Orte, die von einem Ausgangspunkt aus in derselben Zeit zu erreichen sind.

Der LWL bietet seinen Bediensteten Jobtickets an. Zudem besteht für sie die Möglichkeit, Angebote des lokalen Carsharing-Anbieters auch privat mit gleichen Konditionen zu nutzen.

Das Reisekostengesetz Nordrhein-Westfalen (Landesreisekostengesetz – LRKG)⁴⁰ schreibt vor, bei der Wahl des Beförderungsmittels neben wirtschaftlichen Gesichtspunkten auch Aspekte des Klimaschutzes zu berücksichtigen.

Um diesem gesetzlichen Grundsatz gerecht zu werden, setzt der LWL bereits Diensträder ein. So stehen bei der Hauptverwaltung zwei Pedelecs, zwei Fahrräder und ein Klapprad zur Verfügung. An den übrigen LWL-Standorten in Münster stehen weitere Räder zur Verfügung. In den letzten drei Jahren hat der LWL neun neue Fahrräder angeschafft. Die Räder sind ausschließlich für Dienstreisen vorgesehen. Sie sind jeweils vor Dienstende zurückzugeben. Der LWL prüft derzeit die Machbarkeit eines Corporate-Carsharing oder Bikeshaing-Modells.

Im Übrigen nutzt der LWL Dienstfahrzeuge mit alternativen Antrieben. So verfügte die Hauptverwaltung im Jahr 2022 über 14 Dienstfahrzeuge mit Elektro-Antrieb.

Das Ziel aus dem Mobilitätsmanagement, die klimafreundlichen Dienstreiseoptionen stärker bekannt zu machen, verfolgt der LWL aktiv. So findet beispielsweise schon das Projekt „und ob das geht“ statt, worauf wir noch im Kapitel 9.3.5 dieses Prüfungsberichts eingehen.

Mit einer zentralen Erfassung der Beförderungsmittel für Dienstfahren könnte der Umsetzungsstand einer klimafreundlichen Mobilität bewertet werden. Zusätzliche Anreize könnten die Nutzung klimaschonender Beförderungsmittel fördern.

9.3.3 Fuhrparkmanagement

→ Feststellung

Der LWL hat die Möglichkeiten für den Einsatz von alternativen und klimafreundlichen Beförderungsmitteln geprüft. Die gewonnenen Erkenntnisse liefern Grundlagen für notwendige Beschaffungen.

Ein Landschaftsverband sollte den eigenen Fuhrpark auf das notwendige Maß begrenzen. Dafür sollte er die erforderlichen grundsätzlichen Daten regelmäßig erheben und analysieren. Mit alternativen Antriebsarten sollte er den CO₂-Ausstoß reduzieren. Diese Ziele sollten im Einklang mit der Wirtschaftlichkeit stehen.

Ein steuerbarer Anteil des CO₂-Ausstoßes der Landschaftsverbände umfasst den Einsatz des motorisierten Fuhrparks. Dazu gehört die Anzahl, die Art und die Benutzung der eingesetzten Kraftfahrzeuge, die Antriebsarten und die jeweilige Auslastung.

Der LWL hat am 31. Oktober 2010 die Richtlinie zur Bereitstellung und Nutzung von Dienstfahrzeugen erlassen. Die Richtlinie beschränkt sich auf die Nutzung von Kraftfahrzeugen. So ist beispielsweise die Nutzung von Dienstfahrrädern nicht geregelt. Nach Aussage des LWL ist beabsichtigt, die Richtlinie zu überarbeiten.

⁴⁰ In Kraft getreten am 01. Januar 2022 (GV. NRW. S. 1367), geändert durch Artikel 3 des Gesetzes vom 08. November 2022 (GV. NRW. S. 968), in Kraft getreten am 01. Januar 2023).

Die Richtlinie berücksichtigt schon auf Grund ihres Alters nicht die heute auf dem Markt befindlichen klimafreundlichen Fahrzeuge. Bereits die Vorgaben aus dem Saubere-Fahrzeuge-Beschaffungs-Gesetz (SaubFahrzeugBeschG)⁴¹ verlangen den Anteil klimafreundlicher Fahrzeuge zu steigern. Zudem sollte eine zentrale Stelle bei der Beschaffung mitwirken, die Aspekte der Nachhaltigkeit und Klimafreundlichkeit einheitlich in die Vergabeverfahren einbringt und die dezentralen Stellen über klimafreundliche Beförderungsmittel berät.

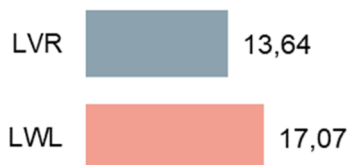
→ Empfehlung

Der LWL sollte seine Richtlinie zur Bereitstellung und Nutzung von Dienstfahrzeugen überarbeiten und besonders klimafreundliche Beförderungsmittel berücksichtigen. Die Vorgaben des Saubere-Fahrzeuge-Beschaffungs-Gesetz (SaubFahrzeugBeschG) sind zu berücksichtigen.

Der LWL erfasst anhand der Verbräuche seiner Dienstfahrzeuge den CO₂-Ausstoß mit Hilfe eines Umrechnungsfaktors. So entspricht ein Liter Benzin 2.320 Gramm CO₂. Diesel schlägt mit 2.650 Gramm CO₂ zu Buche⁴². Im Zuge der Beschaffung erfasst der LWL die Herstellerangaben zum CO₂-Ausstoß des jeweiligen Fahrzeuges.

Mit den ermittelten Werten ist es dem LWL möglich, den Grad der Umweltbelastung seiner Fahrzeuge zu ermitteln. Mit einer kontinuierlichen Auswertung können Trends der CO₂-Emissionen der Fuhrparkflotte dargestellt und für weitere Entscheidungen herangezogen werden.

Anteil PKW mit alternativen Antrieb an Gesamt PKW 2022



Beide Landschaftsverbände setzen bereits im beträchtlichen Umfang Personenkraftwagen mit alternativen Antrieben ein. So ist beim LWL rund jedes sechste Fahrzeug klimafreundlich unterwegs. Besonders erfreulich ist beim LWL die enorme Steigerung des Einsatzes der Fahrzeuge. So konnte der bisherige Anteil in 2021 von 3,85 Prozent in 2022 auf gut 17 Prozent erhöht werden. Beim LVR ist 2022 rund jedes siebte Fahrzeug alternativ angetrieben.

Der LWL verwaltet einen Teil seiner Fahrzeuge über eine Fachsoftware. Dieses Programm führt eine digitale Fahrzeugakte, die alle wesentlichen Daten des Fahrzeugs enthält. So entsteht eine Übersicht der Kostenentwicklung. Der LWL beabsichtigt, wichtige Termine, wie beispielsweise für Inspektionen, Wartungen und Hauptuntersuchungen, in der Fachsoftware zu hinterlegen. Mit diesem Instrument erfolgt die Verwaltung der fest zugeordneten und allgemein verfügbaren Dienstfahrzeuge.

⁴¹ Saubere-Fahrzeuge-Beschaffungs-Gesetz vom 09. Juni 2021 (BGBl. I S. 1691)

⁴² Ermittelt durch den Zentralverband des Deutschen Kraftfahrzeuggewerbes.

Aus diesen Daten ist die Auslastung der Fahrzeuge ermittelbar. So sind Potenziale für einen effektiveren Fahrzeugeinsatz wie auch die Möglichkeit von Fahrzeugreduzierungen möglich. Diese Informationen werden berücksichtigt, wenn Bedarfsmeldungen der Fachabteilungen vorliegen.

Im Rahmen des Pilotprojektes zum Betrieblichen Mobilitätsmanagements beauftragte der LWL ein externes Büro, den Flotteneinsatz für die Hauptverwaltung zu analysieren. Dazu nutzte er die in der Fachsoftware erfassten Daten.

Das Büro ermittelte Einsparpotenziale, die sich durch verändertes Mobilitätsverhalten ergeben. So sind beispielsweise sechs Prozent der bisher mit Dienst-Pkw abgewickelten Fahrten mit einem Pedelec möglich. Zum Zeitpunkt der Analyse waren 74 Prozent der Fahrten mit einem E-Pkw möglich. Dabei ging das beauftragte Büro von Reichweiten eines E-Pkw von 200 km aus, die heute mit neueren Fahrzeugen schon häufig übertroffen werden können.

Die Analyse kommt zum Ergebnis, dass ein hohes Elektrifizierungspotenzial besteht. Bei weitgehender Integration heutiger Privat-PKW-Nutzungen in den internen Fahrzeugpool können mit dem Einsatz von 46 Fahrzeugen für die Hauptverwaltung die Dienstfahrten abgewickelt werden. Von diesen Fahrzeugen könnten 41 mittels Elektroantrieb eingesetzt werden. Da sich die Elektrofahrzeuge seit der Erarbeitung der Analyse technisch weiterentwickelt haben, ist aktuell von einem noch höheren Anteil auszugehen.

Zudem betrachtete das beauftragte Büro die Dienstfahrten der LWL-Kliniken Lengerich und Münster. Das Ergebnis der Untersuchungen zeigt, dass dort 98 Prozent aller Dienstfahrten mit einem Elektrofahrzeug abgewickelt werden könnten (bei angenommener Reichweite von 200 km). Ein Pedelec könnte häufig für Dienstfahrten bis 10 km genutzt werden. Äußere Witterungseinflüsse und die jeweiligen Fahrzwecke sind zusätzliche Faktoren, die die Nutzbarkeit des Fahrrades beeinflussen. Diese Erkenntnisse nutzt der LWL bereits, indem er die elektrifizierte Fahrzeugflotte weiter ausbaut. Auch für 2024 sind weitere E-Fahrzeuge vorgesehen. Für den Abschluss eines neuen Rahmenvertrages laufen aktuell entsprechende Vergabeverfahren. Der LWL nimmt Dienstfahrzeuge aus den Fachbereichen zusätzlich in den zentralen Fahrzeugpool auf.

→ **Empfehlung**

Der LWL sollte die Einsparpotenziale aus der Fuhrparkanalyse nutzen und auf andere Einrichtungen des LWL übertragen sowie die Daten von allen Fahrzeugen in der Fachsoftware pflegen. Die technische Entwicklung der Fahrzeuge mit alternativen Antrieben sollten dabei ausreichend berücksichtigt werden.

Noch während der laufenden überörtlichen Prüfung testete der LWL eine Fachsoftware in der Hauptverwaltung und den Kliniken Münster und Lengerich. Bei einem erfolgreichen Abschluss der Pilotphase ist ein Rollout LWL-weit vorgesehen.

Der LWL hat die Zentrale Einkaufskoordination damit beauftragt, Rahmenverträge für alle Einrichtungen abzuschließen. Für die Vorbereitung der Vergabeunterlagen bildete der LWL dezentralübergreifend einen Produktgruppenarbeitskreis, der bei der Ausgestaltung mitwirkt. Nach Aussage des LWL fließen die Ergebnisse aus dem Betrieblichen Mobilitätsmanagement in das Beschaffungsprozedere mit ein. Aus den Dienststellen wurde bereits ein erhöhter Bedarf an E-Fahrzeugen gemeldet.

Neben dem Betrieblichen Mobilitätsmanagementkonzept hat der LWL ein Teilkonzept Elektromobilität in Auftrag gegeben. Dieses betrachtet im Wesentlichen die notwendigen Grundlagen zur Einführung und Förderung der Elektromobilität beim LWL. Im Teilkonzept wird dabei der Bedarf an eigenen Ladepunkten ermittelt. Als Grundlage nutzt das Büro die zuvor beschriebene Analyse der Fahrzeugflotte. Bewusst verzichtet es darauf, die Ladeinfrastruktur auch für die Mitarbeitenden für private Fahrzeuge zur Verfügung zu stellen. Andernfalls führe der LWL eine gewerbliche Tätigkeit aus.

Der LWL verfolgt das Ziel, bis 2030 klimaneutral zu werden. Dieses soll unter anderem durch die vorgesehenen Maßnahmen des betrieblichen Mobilitätsmanagements erreicht werden. Dazu zählt auch der Einsatz von klimafreundlichen Fahrzeugen und die Nutzung alternativer Beförderungsarten.

Auf dem Weg zur klimafreundlichen Mobilität nimmt der LWL auch Fördermöglichkeiten in Anspruch. Bisher waren das im Wesentlichen das Förderprogramm „proges.nrw“, „Sozial & Mobil“ und „Föri-MM“.

Aktuell besteht eine Vielzahl von Fördermöglichkeiten, die insbesondere die Bereiche

- Elektro- und Hybridfahrzeuge,
- effiziente Nutzfahrzeuge,
- Mobilitätsinfrastruktur,
- Ladeinfrastruktur,
- Elektrolyseure und Wasserstoffspeicher,
- Brennstoffzellenfahrzeuge,
- Elektro-Lastenräder und
- Mobilitätsberatungen und -konzepte

unterstützen.

Die einzelnen Förderbereiche sind einer hohen Änderungsdynamik unterworfen, so dass im jeweiligen Einzelfall die Förderkulisse neu eruiert werden sollte.

→ **Empfehlung**

Der LWL sollte weiterhin die Fördermöglichkeiten für eine klimafreundliche Mobilität in Anspruch nehmen. Er sollte für Maßnahmen zur klimafreundlichen Mobilität jeweils die aktuelle Fördermöglichkeit prüfen.

Grundsätzlich bietet Carsharing die Möglichkeit, den Auslastungsgrad der vorhandenen Fahrzeuge zu erhöhen und damit die Grundkosten zu senken. Der LWL stellt seine Fahrzeuge aktuell noch nicht für Carsharing zur Verfügung. Es findet zurzeit eine Eruiierung statt, inwieweit ein Corporate-Carsharing im Kontext des öffentlichen Dienstes möglich ist und welche Rahmenbedingungen dafür geschaffen werden müssen. Zu diesem Zweck hat der LWL eine entsprechende externe Expertise in Auftrag gegeben. Die Ergebnisse liegen voraussichtlich Ende 2023 vor.

Mit den Zielen des LWL, seine Fahrzeuge stärker auszulasten und möglichst zu elektrifizieren, ist nachts ein Laden dieser Fahrzeuge notwendig. So stehen sie für ein Carsharing nur eingeschränkt beziehungsweise nicht mehr zur Verfügung.

Im Übrigen hat der LWL eine Kooperation mit einem lokalen Carsharing-Anbieter geschlossen. Neben der Nutzung dieser Kooperation für dienstliche Fahrten können die Mitarbeitenden dieses Angebot auch auf eigene Kosten für private Zwecke nutzen.

Der LWL reduziert notwendige Lieferverkehre durch einen zentralen Kurierdienst. Dieser fährt die Dienststellen teilweise täglich mehrmals an. Zur Förderung der Nachhaltigkeit hält der LWL zudem Lastenräder vor. Das Inklusionsamt nutzt für die Lieferverkehre ein Erdgasfahrzeug.

Der LWL erwartet eine erhebliche Reduzierung des Lieferverkehrs durch die Einführung eines digitalen Dokumentenmanagementsystems. Nach Aussage des LWL wird dieses Ziel trotz einiger rechtlicher Hürden nach wie vor verfolgt.

Häufig entwickelt der LWL Strategien, die als Pilotprojekt bei entsprechender Bewährung als „Rollout“ für andere Einrichtungen genutzt werden können. Dies gilt auch für das klimafreundliche Mobilitätsmanagement. So ist die LWL-Klinik in Marsberg aktuell einer von fünf Projektpartnern. Dort wird untersucht, wie sich die Lieferverkehre innerhalb der Einrichtungen des Klinikgeländes reduzieren lassen. Gute Beispiele sollen dann in Form eines Rollouts auf andere Einrichtungen des LWL übertragen werden.

9.3.4 ÖPNV-Nutzung

- ➔ Wesentliche Motivationsfaktoren für die Nutzung des öffentlichen Personennahverkehrs realisiert der LWL über ein vergünstigtes Firmenticket und die gute Erreichbarkeit der Hauptverwaltung in Münster.

Ein Landschaftsverband sollte seine Mitarbeitenden motivieren, den öffentlichen Personen-Nahverkehr für ihre Mobilität zu nutzen. Dafür sollte ein Landschaftsverband im Rahmen des finanziell Darstellbaren Anreize wie beispielsweise die Weitergabe vergünstigter Firmen-/Job-Tickets schaffen.

Der **LWL** bietet seinen Mitarbeitenden die Möglichkeit, ein Job-Ticket mit Mitnahmeregelung sowie seit Mai 2023 das Deutschland-Ticket zu beziehen. Dabei entspricht der Gültigkeitsbereich des Job-Tickets dem Westfalen-Tarif. Die tariflichen Bedingungen bestimmen die Möglichkeiten der Mitnahme von Fahrrädern oder weiterer Personen am Wochenende, die Verfügbarkeit und Anbindung. Das Angebot richtet sich an alle Mitarbeitenden des Landschaftsverbands. Durch Skaleneffekte erzielt der LWL günstigere Konditionen im Vergleich zu einer Einzelbestellung durch jeden Mitarbeitenden. Bei der Bestellung fragt der LWL zusätzliche Bedarfe wie zum Beispiel Anschlusstickets an andere Verkehrsverbünde ab und ermöglicht, dass diese direkt mitbestellt werden. Die Bestellung, Änderung und Abbestellung der Tickets erfolgt aktuell über Formulare im Intranet. Zukünftig will der LWL dies über ein Onlineportal medienbruchfrei realisieren.

Von der LWL Haupt- und Personalabteilung erfolgt die Bestellung der Tickets und der Versand an die Mitarbeitenden. Die gebuchten Tickets bezahlen die Mitarbeitenden des LWL direkt im Zuge der Gehaltsabrechnungen.

Inanspruchnahme der Jobtickets im Jahr 2022

Grund-/Kennzahl	LWL	LVR
Mitarbeitende in der Hauptverwaltung	3.216	3.090
Anzahl Firmen-/Jobticket-Abonnements	809	2.035
Anteil Firmen-/Jobticket-Abonnements an der Zahl der möglichen Nutzer in Prozent	25,14	66,68

Mit dem dargestellten Anteil von rund 25 Prozent nehmen in der Hauptverwaltung des LWL weniger Mitarbeitende das Jobticket in Anspruch als beim LVR. Die Zahlen geben jedoch keinen Aufschluss darüber, wie hoch der Anteil der Personen ist, die mit dem öffentlichen Personennahverkehr anreisen. Hierzu hat der LWL in 2020 seine Mitarbeitenden befragt. Darin wurde deutlich, dass rund 22 Prozent am häufigsten mit dem öffentlichen Personennahverkehr anreisen. Ein hoher Anteil von 46 Prozent der Mitarbeitenden, die mit dem öffentlichen Nahverkehr anreisen, besitzen andere Tickets als das Firmen-/Jobticket. Hierzu zählten elektronische Tickets der Stadtwerke, andere Zeitkarten, Bahncards und Semestertickets. Im Übrigen erreichen viele Mitarbeitende der Hauptverwaltung am Standort der Fahrradstadt Münster ihre Arbeitsstätte mit dem Fahrrad. Auch beim LVR führen besondere Aspekte zum Bezug des Jobtickets. So ist die Nutzung des Parkraums an den Bezug eines Jobtickets gekoppelt.

Derzeit ändern sich zusätzlich zwei wesentliche Rahmenbedingungen. Zum einen können die Mitarbeitenden seit Mai 2023 ein deutlich günstigeres Deutschland-Ticket erwerben. Der LWL hat überprüft, ob das bezuschusste Ticket den Mitarbeitenden angeboten werden kann. Hier stehen aktuelle tarifliche und gesetzliche Regelungen entgegen. Der LWL erwartet, dass die Möglichkeit der Bezuschussung durch den Arbeitgeber Bestandteil eines der nächsten Tarifverträge sein könnte und sich der Preis des bisherigen Münster-Tickets vergünstigt. Daher wird der LWL Tickets für den öffentlichen Personennahverkehr weiterhin anbieten und die Bezahlung über die Gehaltszahlungen übernehmen. Das Deutschland-Ticket kann digital bestellt werden. So entfällt zukünftig die Abrechnung über die Gehaltsabrechnung und Abwicklung über den Dienstherrn, falls keine Vergünstigungen möglich werden.

Weiterhin verringert sich die Anzahl von Pendelfahrten durch den Ausbau der mobilen Arbeitsangebote des LWL. Arbeiten die Mitarbeitenden bis zu 70 Prozent der Arbeitszeit von zuhause aus, werden die Mitarbeitenden die Ticketpreise aus dem Blickwinkel der Wirtschaftlichkeit neu bewerten. Hierauf reagieren vereinzelte Verkehrsverbünde bereits, indem sie zum Beispiel Ticketmodelle anbieten, die die veränderten Beförderungsbedarfe berücksichtigen.

Mit dem Pendlerportal unterstützt der LWL die Mitarbeitenden bei der Suche der Streckenverbindungen des ÖPNV. Auf die Ausführungen im Kapitel 9.3.2 dieses Prüfungsberichts wird verwiesen.

Der LWL schöpft zusätzlich zur Hauptverwaltung alle Einflussmöglichkeiten aus, damit die Haltepunkte des öffentlichen Personen-Nahverkehr in der Nähe seiner Dienststellen zur Verfügung stehen. Dies gilt in Besonderen für die Museen, Schulen und Kliniken. Für die Hauptverwaltung besteht durch die zentrale Lage des Bahnhofs Münster in unmittelbarer Nähe ein Standortvorteil. Zusätzlich stehen für die „letzte Meile“ den Beschäftigten des LWL weitere Angebote zur Verfügung. So konnten die Beschäftigten mit einem Jobticket für einen befristeten Zeitraum über eine Kooperation mit den örtlichen Stadtwerken E-Scooter vergünstigt ausleihen. Es ist ein

Anliegen des LWL, innovative Mobilitätsformen für Pendlerverkehre zu fördern. Hierfür wurde zuletzt durch den LWL-Direktor ein „Letter of Support“ für ein Förderprojekt unterzeichnet.

9.3.5 Fahrradnutzung

- Der LWL setzt über die Abstellmöglichkeiten in der Hauptverwaltung gute Rahmenbedingungen zur Förderung der Anreise mit dem Fahrrad. Die gute Annahme des frühzeitig realisierten Leasingangebots erhöht die Nachfrage nach Abstellmöglichkeiten.

Ein Landschaftsverband sollte durch gute Rahmenbedingungen die Fahrradnutzung seiner Mitarbeitenden fördern. Er sollte auch die Möglichkeiten des Tarifvertrags zur Entgeltumwandlung zum Zwecke des Leasings von Fahrrädern im kommunalen öffentlichen Dienst (TV Fahrradleasing) nutzen.

Die Standorte der Hauptverwaltung des **LWL** befinden sich zentral in dem Innenstadtkern der Stadt Münster. Der LWL profitiert von den guten Rahmenbedingungen der Fahrradstadt Münster. Die Stadt Münster verfügt als Fahrradstadt bereits über ein sehr gut ausgebautes und ausgeschildertes Radwegenetz. Die gute Infrastruktur führt dazu, dass bereits viele Mitarbeitende des LWL das Fahrrad für die Anreise zum Dienstort nutzen. In der oben angesprochenen Abfrage des Mobilitätsverhaltens der Mitarbeitenden wurde deutlich, dass rund 33 Prozent vorwiegend das Fahrrad für die Anreise zum Dienstort nutzen. Mitarbeitende, die mit dem Fahrrad statt mit dem Auto zur Arbeit fahren, benötigen weniger Parkraum, tun etwas für ihre Gesundheit, sind klimafreundlich mobil und sparen Kosten.

Damit die Mitarbeitenden ihre Räder sicher abstellen können, bietet der LWL mehrere Fahrradkeller sowie überdachte und eingezäunte Abstellanlagen. In den Neubauten werden Fahrradabstellmöglichkeiten entsprechend der Stellplatzsatzung der Stadt Münster umfassend berücksichtigt. Zusätzlich stehen im Fahrradkeller am Standort Landeshaus Duschen und Umkleidekabinen zur Verfügung. Der LWL plant den Fahrradkeller weiter auszubauen und „Service-Stationen“ für kleinere Reparaturarbeiten sowie einen abschließbaren Schrank zum Aufladen von E-Bike-Akkus aufzustellen. Die Service-Stationen sind zwischenzeitlich bestellt und sollen schon bald aufgestellt werden.

Seit Februar 2022 ermöglicht der LWL seinen Mitarbeitenden, im Rahmen der Entgeltumwandlung ein Dienstrad zu leasen. Dies gilt ausschließlich für die Tarifbeschäftigten. Der LWL hatte das ursprüngliche Ziel innerhalb von drei Jahren zehn Prozent der insgesamt 14.540 Nutzungsberechtigten für das Dienstrad-Leasing zu gewinnen. Mit aktuell über 1.721⁴³ abgeschlossenen Leasingverträgen ist dieses Ziel bereits mehr als erreicht. Als Ansprechpartner für die Tarifbeschäftigten rund um das Thema Dienstradleasing steht ein Dienstrad-Büro zur Verfügung. Der LVR baut aktuell ein derartiges Angebot auf und hat daher noch keine Leasingverträge mit seinen Mitarbeitenden vereinbaren können.

Inwiefern die Mitarbeitenden dann auch das geleaste Fahrrad einsetzen, um den Arbeitsweg zu bestreiten, ist dem LWL noch nicht bekannt. Die Leasingverträge fordern vielfach, das die Fahrräder an einem fest verankerten Gegenstand (z. B. Laternenmast, Verkehrsschild, Fahrradstän-

⁴³ Stand 26. Oktober 2023

der) abgeschlossen werden. Aus diesem Grund hat der LWL die Rahmenbedingungen zur Sicherung der Fahrräder baulich verbessert und stellt nun hochwertige Fahrradabstellanlagen bereit.

Im Rahmen der Umsetzung des LWL-Mobilitätsprogramms 2022/2023 bietet der LWL als Maßnahme des Strategieprojektes Veränderungsprozess zusätzliche Anreize, damit die Mitarbeitenden die Arbeits- und Dienstwege klimafreundlich mit dem Rad zurücklegen. So richtete der LWL im Rahmen der Kommunikationskampagne „und ob das geht“ in sieben Einrichtungen „Dankstationen“ ein. Diese hielten für die Mitarbeitenden kostenlose Getränke und Snacks bereit, die ihre Arbeits- und Dienstwege nachhaltig und klimafreundlich zurücklegten.

Der LWL beteiligt sich an dem jährlichen „Stadtradeln“ und unterstützt die Mitarbeitenden bei der Teilnahme. Dabei beteiligen sich die Beschäftigten in dem LWL-Hauptteam Münster und können ggf. weitere individuelle, einrichtungs- oder abteilungsbezogene Radfahrgruppen bilden.

Außerhalb der Hauptverwaltung betreibt der LWL beispielsweise an den Standorten der LWL-Museen Ziegelei in Lage und Glashütte in Gernheim aktiv Werbung für die Anreise über die beliebten und überregionalen Radwanderwege/Radrouten. Die Museen halten eine entsprechende Infrastruktur für Radfahrende bereit, die auch von den Mitarbeitenden genutzt werden kann.

9.3.6 Parkraummanagement

- Der LWL bewirtschaftet die vorhandenen Parkplätze am Standort der Hauptverwaltung gezielt. Eine öffentlich zugängliche Ladeinfrastruktur ist auf den Parkplätzen vorhanden.

Durch die gezielte Bewirtschaftung der eigenen Parkflächen sollte ein Landschaftsverband die klimafreundliche Mobilität fördern.

Das geänderte Mobilitätsverhalten der Mitarbeitenden erfordert ein angepasstes Parkraummanagement. Die Neuverteilung der Parkflächen ist hierfür eine entscheidende Steuerungsmöglichkeit.

Der **LWL** stellt am Standort der Hauptverwaltung bis 2022 insgesamt 360 Stellplätze für die Mitarbeitenden zur Verfügung. Die Vergabe der Parkplätze ist in einem Parkraumbewirtschaftungskonzept (Stand Februar 2019) geregelt. Hierin sind die Verfügbarkeit, die Voraussetzungen für die Nutzung und die Kosten der verschiedenen Nutzergruppen (Mitarbeitende, Gäste, Mitglieder der Landschaftsversammlung) festgelegt. Aktuell begrenzen Neubaumaßnahmen die Zahl der zur Verfügung stehende Parkplätze erheblich, sodass sich die Zahl der zur Verfügung stehenden Parkmöglichkeiten auf 227 reduziert.

In dem Parkraumbewirtschaftungskonzept ist geregelt, dass bei Veranstaltungen wie zum Beispiel der Landschaftsversammlung oder Tagungen der Fachabteilungen die Parkplatzkontingente speziell ausgesteuert werden. Für Teilnehmer reserviert der LWL die notwendigen Parkplätze. Nach Aussage des LWL befindet sich das Parkraumkonzept derzeit in einer Überarbeitung. Die Ziele des Betrieblichen Mobilitätsmanagements sollen berücksichtigt werden.

Parkplätze im Jahr 2022

Grund-/Kennzahl	LWL	LVR
Mitarbeitende in der Hauptverwaltung	3.216	3.090
Anzahl Personalparkplätze	227	513
Personalparkplätze je 100 Mitarbeitende	7,06	16,60

Der LWL stellt seinen Mitarbeitenden deutlich weniger Personalparkplätze zur Verfügung als der LVR. Dies beeinflusst zum einen die Wahl des Verkehrsmittels für die Anreise an den Arbeitsplatz, erhöht aber auch den Parkdruck in den umliegenden Straßen.

Am Standort der Hauptverwaltung ließ der LWL eine öffentliche Ladeinfrastruktur aufbauen, die der LWL nicht selbst betreibt. Er hat sich hier eines Anbieters bedient, auch um beispielsweise keine steuerrechtlichen Pflichten auszulösen. Dort stehen neun Ladepunkte mit Reservierungsoption zur Verfügung. Am Standort Speicherstadt in Münster-Coerde wurde ein öffentlich nutzbarer Ladepark mit zwölf Ladepunkten errichtet.

Der LWL erarbeitet im Rahmen der Umsetzung des LWL-Mobilitätsprogramms 2022/2023 in dem Strategieprojekt „Rollout“ für weitere fünf verbandsweit verteilte Einrichtungen standortbezogene Mobilitätskonzepte. In diesem Zusammenhang werden auch die Parkmöglichkeiten vor Ort analysiert.

9.3.7 Steuerung der Mobilität

→ Feststellung

Mit dem strategischen Ziel, bis 2030 klimaneutral zu werden, definiert der LWL seine Zielvorgabe. Das Mobilitätskonzept ist mit konkreten Maßnahmenpaketen hinterlegt. Den Umsetzungsstand bewertet der LWL bislang über den Projektstatus der jeweiligen Maßnahmen sowie vereinzelt mit Kennzahlen.

Ein Landschaftsverband sollte zum Thema Mobilität strategische Ziele verbindlich festlegen. Diese sollte er in einem Mobilitätskonzept mit konkreten Maßnahmen hinterlegen. Über Indikatoren sollte er den Erfolg der ergriffenen Maßnahmen bewerten und hierüber berichten.

Erfolgsfaktoren für die Förderung klimafreundlicher Mobilität sind verbindliche und strategische Vorgaben. Ein Mobilitätskonzept konkretisiert diese mit geeigneten Maßnahmen. Kennzahlen dienen als Indikator für die Zielerreichung und ermöglichen frühzeitige Steuerungsentscheidungen.

Der LWL mit seinen mehr als 200 Einrichtungen und rund 20.000 Beschäftigten löst eine Vielzahl von Wegen und Mobilitätsentscheidungen aus. So müssen die Beschäftigten zu ihrem Arbeitsplatz. Die zahlreichen dezentralen Einrichtungen im Zuständigkeitsgebiet machen Dienstreisen erforderlich. Zentrale Veranstaltungen und Fortbildungen in Präsenz verursachen Verkehr.

Um diesen Verkehr zu analysieren und strategische Ziele für eine nachhaltige und effiziente Gestaltung der betrieblichen Mobilität zu entwickeln, hat der LWL einer Bürogemeinschaft beauftragt, ein Betriebliches Mobilitätskonzept aufzustellen. Dieses wurde am 30. Juni 2021 fertig-

gestellt. Die Bürogemeinschaft stellt die wesentlichen Ergebnisse in drei Säulen dar. So beschäftigt sich die erste Säule mit dem Mobilitätsmanagement beim LWL und die dritte Säule mit einem Ausblick und Empfehlungen. Zentraler Punkt der Betrachtungen ist die zweite zentrale Säule mit einem Maßnahmenbündel.

Die Gutachterinnen und Gutachter sehen als erste Säule das Mobilitätsmanagement beim LWL. Durch die Größe des LWL mit rund 20.000 Beschäftigten kommt der Organisation eine hohe Bedeutung zu, um die im Konzept entwickelten Maßnahmen zu integrieren. Sie schlagen vor, federführend ein Mobilitätsmanagement als Stabstelle einzurichten. Dieser steht den Mobilitätskoordinatoren beziehungsweise -koordinatorinnen der übrigen Einrichtungen des LWL beratend zur Seite. Einzelne Fachthemen sollten dann von Mobilitätsbeauftragten auf dezentraler Ebene bearbeitet werden.

Die dritte Säule gibt einen Ausblick darauf, wie die Maßnahmen, die gegebenenfalls als Pilotprojekte starten, auf andere Einrichtungen übertragen werden können. In diesen Zusammenhang ist beispielsweise auf das im Kapitel 9.3.3 behandelten Pilotprojekt zur Verringerung des Lieferverkehrs hinzuweisen.

Die nachfolgend aufgezählten Punkte sind Handlungsfelder als zweite Säule des Betrieblichen Mobilitätsmanagements des LWL. Die Handlungsfelder beinhalten wiederum jeweils eigene strategische Qualitäts- und Handlungsziele

- Flexibler Arbeitsplatz,
- Elektromobilität,
- Fuhrparkmanagement,
- Dienstreisemanagement,
- Parkraum/Infrastruktur,
- Fahrradförderung,
- Öffentlicher Verkehr,
- Gestaltung des Veränderungsprozesses.

Dazu sind im Betrieblichen Mobilitätskonzept auch Starterprojekte mit empfohlenen Umsetzungszeiten aufgelistet.

Dem Betrieblichen Mobilitätskonzept folgend, hat der LWL ein verbandsweites Mobilitätsmanagement eingerichtet, welches die Aktivitäten des Betrieblichen Mobilitätsmanagements koordiniert. Es ist in der LWL-Stabsstelle Klima, Umwelt und Nachhaltigkeit angesiedelt. Die verbandsübergreifende Projektleitung des Mobilitätsprogramms 2022/2023 hat die Organisationsentwicklung des LWL inne. Das Team „Mobilität“ der Zentralen Dienste der Haupt- und Personalabteilung ist dafür zuständig, die konkreten Mobilitätsangebote für die Beschäftigten zu organisieren. Dazu gehört beispielsweise das Dienstradleasing, die Job-Ticket-Verwaltung und das Fuhrparkmanagement.

Teils arbeitet der LWL bereits mit unterstützender Fachsoftware für das Mobilitätsmanagement. Auf die Ausführungen im Kapitel 9.3.3 dieses Prüfungsberichtes zum Thema Fuhrparkmanagement wird in diesem Zusammenhang verwiesen. Weitere Produkte setzt der LWL pilothaft in der Klinik Münster und Lengerich ein. Vorgesehen ist der weitere Einsatz in weiteren Einrichtungen. Aus Sicht der gpaNRW sollten LWL-weite Gesamtauswertungen möglich sein. Dieses sollte beim Einsatz entsprechender Fachsoftware berücksichtigt werden.

→ Empfehlung

Der LWL sollte nach Möglichkeit für die unterschiedlichen Themen der betrieblichen Mobilität verbandsweit einheitliche Softwarelösungen einsetzen, um einen Gesamtüberblick herleiten und die Steuerung verbessern zu können.

Das Betriebliche Mobilitätskonzept sieht bereits begleitende Maßnahmen vor, die den Beschäftigten einen persönlichen Übergang vom bisherigen Mobilitätsverhalten zur Nutzung nachhaltiger Mobilitätsangebote erleichtert. So hat der LWL als eine Maßnahme des Kommunikationskonzepts die bereits zuvor beschriebene Kampagne „und ob das geht“ auf seiner Homepage veröffentlicht und gezeigt, wie eine nachhaltige betriebliche Mobilität stattfinden kann. Ziel dieser seit Anfang 2023 laufenden Kampagne ist es, das Thema Mobilität positiv zu besetzen und die Möglichkeiten einer nachhaltigen Mobilität durchgehend aufzuzeigen. Ein Beitrag liefert eine auf der Homepage⁴⁴ veröffentlichte begleitende Liste, in der die Bediensteten angeben können, welche mobilitätsfreundlichen Aktivitäten sie unternommen haben.

Der LWL fordert die Mitarbeitenden dabei auf, beim Projekt „Ich bin dabei“ mitzumachen und nachhaltig unterwegs zu sein. Mit der „Ich bin dabei!“-Liste⁴⁵ geben die Mitmachenden ihre Aktivitäten mit nachhaltigen Mobilitätsmöglichkeiten an. Zudem werden einmalige gute Klimataten abgefragt, die von der Gründung einer Fahrgemeinschaft bis hin zu anderen Aktionen wie Stadtradeln Punkte bringen können.

Den Gewinnerinnen und Gewinnern winken Sachpreise. Unter den teilnehmenden Einrichtungen wird zudem ein kleines Event verlost. Die ausgeloste Einrichtung bekommt an einem Tag ihrer Wahl Besuch von einem Eiswagen, der die Beschäftigten mit Eis versorgt. Nach Ansicht der gpaNRW sind diese Maßnahmen gelungene Beispiele für die Sensibilisierung der Bediensteten, auf alternative und nachhaltige Mobilitätsangebote umzusteigen.

Um das Erreichen von Zielen überprüfen zu können, bietet sich die Bildung von Grund- und Kennzahlen an. Der LWL nutzt diese zum Teil, um eine objektive Messbarkeit auf Grundlage von erhobenen Daten zu entwickeln. So hat der LWL beispielsweise Daten im Rahmen der Mobilitätsbefragung der Bediensteten erhoben. Für einen Teil der Dienstfahrzeuge wertet er den CO₂-Ausstoß aus. Um eine kontinuierliche Erhebung und Auswertung der Grund- und Kennzahlen sicherzustellen und Trends zu erkennen ist es notwendig, die Datenerhebung regelmäßig und verbindlich vorzunehmen. Daher sollte der LWL seine Ziele im Bereich des Mobilitätsmanagements mit Verhältnis-Kennzahlen begleiten. Das Erreichen der gesetzten Ziele sollte sie durch einen Soll-Ist-Vergleich überprüfen.

⁴⁴ www.mobilitaet.lwl.org, Stand 01. August 2023

⁴⁵ https://mobilitaet.lwl.org/media/filer_public/08/8e/088e744b-3e19-4b44-ae86-ac5549e90b3a/lwl-sommeraktion_ich-bin-dabei-liste.pdf

→ **Empfehlung**

Der LWL sollte durch die Erfassung von weiteren Grundzahlen und der Bildung von Verhältnis-Kennzahlen das Erreichen von gesetzten Zielen im Bereich des Mobilitätsmanagements regelmäßig überprüfen und analysieren.

Das Ziel der Klimaneutralität bis 2030 sieht der LWL als Querschnittsaufgabe an. Er verpflichtet sich, dieses bei allen anstehenden Entscheidungen zu berücksichtigen, insbesondere bei der Erstellung des integrierten Klimaschutzkonzeptes. Unter anderem sollen zur Erreichung dieses Ziels bedarfsgerechte Stellplätze für E-Mobilität sowie Fahrradabstellanlagen als Teil eines umfassenden Mobilitätskonzepts angelegt werden. Einen wesentlichen Beitrag liefert hierzu die im Betrieblichen Mobilitätskonzept definierte nachhaltige und effiziente Gestaltung der betrieblichen Mobilität.

Regelmäßig berichtet die Gesamtprojektleitung (LWL-OE) des LWL im Rahmen des internen Projektreportings über den Umsetzungsstand der Projekte des Mobilitätsprogramms. Dabei geht die LWL-OE besonders auf

- den Inhalt des Projekts,
- die erreichten Ergebnisse im Berichtszeitraum,
- auf die ausstehenden Schritte
- auf Risiken und Abhängigkeiten sowie
- den Entscheidungsbedarf ein.

Den Projektstatus bildet sie abschließend in Form einer Ampel ab.

Sowohl für die Konzeptionierung des Betrieblichen Mobilitätsmanagements als auch für die konkrete Maßnahmenumsetzung nimmt der LWL Fördermittel in Anspruch. So nahm er bereits Mittel aus den Fördertöpfen

- Förderrichtlinie Mobilitätsmanagement (FöRi-MM)⁴⁶,
- Progress NRW⁴⁷,
- Flottenaustausch Sozial und Mobil⁴⁸

in Anspruch.

⁴⁶ Richtlinien zur Förderung der Vernetzten Mobilität und des Mobilitätsmanagements, Runderlass des Ministeriums für Verkehr vom 21. Juni 2022

⁴⁷ Richtlinie über die Gewährung von Zuwendungen aus dem „Programm für Rationelle Energieverwendung, Regenerative Energien und Energiesparen“ – Programmbereich Emissionsarme Mobilität, Runderlass des Ministeriums für Wirtschaft, Industrie, Klimaschutz und Energie vom 28. April 2023

⁴⁸ Antragsfrist zwischenzeitlich abgelaufen, Programm des Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz, nukleare Sicherheit und Verbraucherschutz, <https://www.bmuv.de/programm/sozial-mobil>

Die Förderlandschaft im Bereich Mobilität ist geprägt von einer sehr dynamischen Ausprägung. Daher sollte an zentraler Stelle des LWL die jeweils geplante Mobilitätsmaßnahme auf eine Fördermöglichkeit geprüft werden. So ist sichergestellt, die aktuell geltenden Fördermöglichkeiten zu identifizieren. Auf die Ausführungen im Kapitel 9.3.3 verwiesen.

Der LWL arbeitet bei den bereits laufenden Mobilitätsprojekten mit externen Akteuren zusammen. So findet beispielsweise ein reger Austausch mit dem Zukunftsnetz Mobilität NRW⁴⁹ statt. Zum Teil fungiert der LWL auch als Vorreiter und Impulsgeber bei Schulungen von Akteuren im Bereich der Mobilität. So hat er beispielsweise seine Aktivitäten zum Betrieblichen Mobilitätsmanagement auf der 11. Konferenz für Mobilitätsmanagement (DECOMM)⁵⁰ in München vorgestellt.

Des Weiteren ist der LWL Mitglied im neu gegründeten Unterarbeitskreis Stabstellen Mobilität des Deutschen Städtetages⁵¹ und tauscht sich mit den Klimanetzwerkern Münsterland regelmäßig aus.

9.4 Schülerbeförderung

Die Landschaftsverbände organisieren als Schulträger die Beförderung der Schülerinnen und Schüler zu den Förderschulen. Hierbei orientieren sich die Landschaftsverbände an den Vorgaben der Verordnung zur Ausführung des § 97 Abs. 4 Schulgesetz (Schülerfahrkostenverordnung – SchfkVO NRW). Dabei sind die Landschaftsverbände nur zur Erstattung der Fahrkosten verpflichtet. Aufgrund der besonderen Anforderungen an die Beförderung übernehmen die Landschaftsverbände aber auch die Koordination und beauftragen den Schülerspezialverkehr.

9.4.1 Strukturelle Merkmale

Strukturelle Merkmale beeinflussen die Anforderungen an die Schülerbeförderung. Daher stellen wir die wesentlichen strukturellen Merkmale der Landschaftsverbände an dieser Stelle dar.

Strukturelle Merkmale 2022⁵²

	LWL	LVR
Einwohner je qkm Verbandsgebiet (Bevölkerungsdichte)	385	764
Gebietsfläche in qkm	21.456	12.656
Förderschulen	35	38

⁴⁹ <https://www.zukunftsnetz-mobilitaet.nrw.de/>

⁵⁰ <https://depomm.de/decomm>

⁵¹ <https://www.staedtetag.de/>

⁵² Die Daten basieren auf den statistischen Daten des Landesbetriebs Information und Technik NRW

	LWL	LVR
Größe der Förderschulen (Schülerzahlen) im Durchschnitt	214	237

Einfluss auf die Anforderungen an die Schülerbeförderung nehmen die geringere Bevölkerungsdichte und größere Gebietsfläche des LWL. So lassen diese beiden strukturellen Merkmale weitere Fahrtstrecken erwarten. Die Zahl der Förderschulen ist bei beiden Verbänden fast gleich hoch. Dabei betreut der LWL in den Förderschulen im Durchschnitt etwas weniger Schülerinnen und Schüler als der LVR.

9.4.2 Beförderungsbedarf

- Der LWL überlässt die Planung der Routen den Beförderungsunternehmen. Dabei erzielt der LWL eine bessere Auslastung der Fahrzeuge und günstigere Beförderung als der LVR, trotz einer höheren Beförderungsleistung.

Ein Landschaftsverband sollte die Schülerinnen und Schüler ihrer Förderschulen nachhaltig und klimafreundlich befördern. Dazu trägt auch ein geringer Fahraufwand bei. Er sollte die Schülerbeförderung konzeptionell regeln. Den Beförderungsbedarf sollte ein Landschaftsverband regelmäßig überprüfen.

Die Beförderung der Schülerinnen und Schüler hat einen maßgebenden Anteil am Mobilitätsaufkommen der Landschaftsverbände. Damit ist die Reduktion des Fahraufwands für die Schülerinnen und Schüler ein Aspekt, der zum Klimaschutz beitragen kann. Der individuell notwendige Bedarf der Schülerinnen und Schüler löst dabei durchaus Zielkonflikte aus.

Der **LWL** hat eine zentrale fachliche Koordinierungsstelle für die Schülerbeförderung eingerichtet. Sie ist organisatorisch dem LWL-Dezernat Jugend und Schule zugeordnet. Die Zuständigkeiten der Mitarbeitenden der Koordinierungsstelle für die Förderschulen sind nach der Region aufgeteilt. Sie sind je nach Umfang der individuellen Arbeitszeit für 228 bis 980 Schülerinnen und Schüler zuständig. In der zentralen Koordinierungsstelle werden die individuellen Beförderungsmodalitäten für die Schülerinnen und Schüler bewertet und festgelegt. Die Koordinierungsstelle ist für die Auftrags- und Vertragsangelegenheiten mit den Beförderungsunternehmen, das Beschwerde- und Qualitätsmanagement sowie für die konzeptionelle Weiterentwicklung der Schülerbeförderung zuständig.

In einem dreistufigen Verfahren prüft der LWL den individuellen Beförderungsbedarf. Dabei wird zunächst durch die Schule selbst überprüft, ob die Nutzung des ÖPNV möglich ist. Sofern persönliche oder medizinische Gründe dem entgegenstehen, erfolgt die Aufnahme in den Fahrdienst. Hier schätzt die Schulleitung oder der medizinische Dienst ein, ob die individuelle Beförderung erforderlich ist. Bei besonderen Bedarfen wird ein medizinisches Gutachten zur Klärung der Anforderungen erstellt.

Im Schuljahr 2021/2022 befördert der LWL 5.743 Schülerinnen und Schüler und damit rund 800 Schüler weniger als der LVR. Gemessen an der Gesamtzahl der Schülerinnen und Schüler von

8.428 benötigen damit 68,1 Prozent den Schülerspezialverkehr⁵³. Beim LVR sind es rund 66,5 Prozent der Schülerinnen und Schüler.

Der LWL schreibt die individuellen Beförderungen aus. Hierbei bildet der LWL zumeist je Schulstandort und Zielregion (Wohnort der Schülerinnen und Schüler) Lose, auf die sich die Beförderungsunternehmen bewerben können. Dabei obliegt die Planung der jeweiligen Routen den Beförderungsunternehmen. Die Rahmenbedingungen (Fahrzeit grundsätzlich maximal 60 Minuten etc.) sind jedoch in dem Rahmenvertrag festgelegt. Hierbei unterscheiden sich die Vorgehensweisen der Landschaftsverbände, da der LVR die Fahrtrouten selbst plant und dann ausschreibt.

Lediglich für die Fördereinrichtungen in Dortmund und Soest sowie für Sportfahrten schließt der LWL Einzelverträge ab.

Fahrtstrecken Schuljahr 2021/2022 in km

	LWL	LVR
durchschnittliche Fahrtstrecke pro Schultag und Schüler in km	14,73	13,33
durchschnittliche Fahrtstrecke pro Schultag und Fahrzeug in km	54,51	47,26

Erkennbar sind die Fahrtstrecken je Schülerin und Schüler und je Fahrzeug im Durchschnitt bei dem LWL länger als beim LVR. Inwiefern dies jedoch auf strukturelle Merkmale oder eine bessere Tourenplanung zurückzuführen ist, lässt sich nur schwer differenzieren.

Einen Hinweis auf eine bessere Tourenplanung kann die Belegung der Fahrzeuge liefern.

Schüler/-in je Fahrzeug Schuljahr 2021/2022



Unterschiede ergeben sich bei der Zahl der Schülerinnen und Schüler je Fahrzeug. Hier gelingt es dem LWL im Durchschnitt mehr Schülerinnen und Schüler mit einem Fahrzeug befördern zu lassen als der LVR.

Für die Schülerbeförderung wendet der LWL im Haushaltsjahr 2021 30,5 Mio. Euro auf. Sie verteilen sich mit 30,3 Mio. Euro auf den Spezialverkehr und 0,2 Mio. Euro auf den ÖPNV. Hier wird deutlich, wie wichtig es auch aus dem Blickwinkel der Wirtschaftlichkeit ist, die Möglichkeiten der ÖPNV-Nutzung unter Berücksichtigung der individuellen Anforderungen der Schülerinnen und Schüler auszuschöpfen.

⁵³ Siehe Paragraph 14 der Verordnung zur Ausführung des § 97 Abs. 4 Schulgesetz (Schülerkostenverordnung – SchfkVO) vom 16. April 2005

Aufwendungen Schülerbeförderung im Schuljahr 2021/2022 in Euro

	LWL	LVR
Aufwendungen je Schüler/-in Individualverkehr	5.703	8.120
Aufwendungen je Schüler/-in ÖPNV	530	335
Aufwendungen je km Individualverkehr	2,15	3,38

Dem LWL gelingt es die Schülerinnen und Schüler im Individualverkehr kostengünstiger zu befördern als der LVR. Der Unterschied beträgt rund 2.400 Euro je Schüler. Die strukturellen Einflussfaktoren lassen einen höheren Aufwand für die Schülerbeförderung beim LWL erwarten. Weitere Einflussfaktoren könnte sein, dass beim LWL mehr Schülerinnen und Schüler pro Fahrzeug befördert werden als beim LVR. Ebenso könnte die Streckenplanung durch die Unternehmen zu effizienteren Fahrstrecken führen.

Dagegen fallen die Aufwendungen für den ÖPNV höher aus als beim LVR. Da die Verkehrsverbünde die Tarifstrukturen individuell festlegen, begründet dies den höheren Aufwand beim LWL je beförderten Schüler im ÖPNV. So ist der beim LWL geltende Westfalentarif häufig teurer als vergleichbare Tickets im Verbandsgebiet des LVR.

9.4.3 Beförderungsleistungen

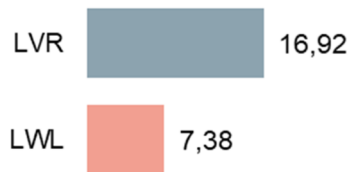
- Der LWL unterstützt, sofern möglich, die Beförderung der Schülerinnen und Schüler mit dem öffentlichen Personennahverkehr und fördert private Beförderungsinitiativen. Die Transformation der Antriebsarten der eingesetzten Fahrzeuge honoriert der LWL durch die Gewichtung ökologischer Aspekte in den Vergabeverfahren.

Ein Landschaftsverband sollte primär den öffentlichen Personennahverkehr für die Schülerbeförderung nutzen. Private Beförderungsinitiativen sollte ein Landschaftsverband im Rahmen des finanziell Darstellbaren unterstützen. Bei den Ausschreibungen der Beförderungsleistungen sollte er Anforderungen mit Blick auf den Klimaschutz an die Fahrzeuge stellen. Ein Landschaftsverband sollte die Anbieter der Beförderungsleistungen bei der Transformation der Antriebsarten unterstützen.

Neben dem Beförderungsbedarf beeinflusst auch die Art der Beförderung maßgeblich die Klimafreundlichkeit. So kann ein bedarfsgerechter Verkehr mit möglichst emissionsarmen Beförderungsmitteln einen Beitrag zum Klimaschutz leisten. Hierfür bietet sich zunächst der öffentliche Personen-Nahverkehr oder der Einsatz von Beförderungsmitteln mit alternativen Antrieben an.

Bei dem **LWL** nutzen die Schülerinnen und Schüler mit dem Förderschwerpunkten „Hören und Kommunikation“, „Sehen“ und „Sprache“ vorwiegend öffentliche Verkehrsmittel. Bei den anderen Förderschwerpunkten ist in der Regel eine individuelle Beförderung erforderlich. Die Schülerfahrerkosten-Verordnung NRW (SchfkVO NRW) räumt der Beförderung mit dem öffentlichen Personennahverkehr, sofern dies zumutbar ist, den Vorrang ein.

Anteil der Schülerbeförderungen mit dem ÖPNV Schuljahr 2021/2022



Unterschiede zeigen sich bei dem Anteil der Schülerinnen und Schüler, die den öffentlichen Personennahverkehr für die Fahrt zur Schule nutzen können. Hier entfällt auf den LWL ein Anteil von 7,38 Prozent. Rund 93 Prozent der Schülerinnen und Schüler benötigen damit einen Schülerspezialverkehr. Gründe hierfür sind auch die strukturellen Rahmenbedingungen. So ist im Verbandsgebiet des LWL ein dünneres Personennahverkehrsangebot vorhanden.

Der LWL fördert private Beförderungsinitiativen, indem er eine Wegstreckenentschädigung nach der SchfkVO NRW leistet. Die Inanspruchnahme ist jedoch im Verhältnis zu der tatsächlichen Beförderung der Schülerinnen und Schüler gering.

Der LWL unterstützt darüber hinaus die Möglichkeit der Vergabe an sogenannte bevorzugte Bieterinnen und Bieter. Hierunter zählen Werkstätten für Menschen mit Behinderungen und Inklusionsbetriebe. Allerdings sind derzeit noch keine Beförderungsunternehmen als bevorzugte Bieter anerkannt.

Die Beförderung der Schülerinnen und Schüler erfolgt bei dem LWL durch Beförderungsunternehmen. Dabei fordert das Vergaberecht grundsätzlich die Annahme des wirtschaftlichsten Angebots. Hierdurch wird im Wege der Wirtschaftlichkeitsprüfung die ökonomische Nachhaltigkeitsdimension berücksichtigt. Um den ökologischen Aspekt der Nachhaltigkeit zu berücksichtigen, definiert der LWL diverse Anforderungen bei der Auswahl der Beförderungsunternehmen. Derzeit resultiert der stärkste Effekt aus der Anforderung, dass die für die Beförderung eingesetzten Fahrzeuge nicht älter als zehn Jahre sein dürfen. Damit ist die Erwartung verbunden, dass die jüngeren Fahrzeuge tendenziell weniger klimaschädliche Emissionen verursachen. Ebenfalls dürften sich neben geringeren Wartungsaufwand auch höhere Sicherheits- und Komfort-Standards positiv auf die Beförderungsleistung auswirken. Bei jüngeren Fahrzeugen erhöhen sich die Punktbewertungen im Wege des Auswahlverfahrens für die Zuschlagserteilung.

Der LWL berücksichtigt soziale Aspekte der Nachhaltigkeit bereits bei der Ausschreibung der Schülerbeförderung. So muss zum Beispiel das Personal eine unvoreingenommene Grundeinstellung zu Menschen mit Behinderungen haben, rücksichtsvoll mit diesen umgehen und zum Vertragsbeginn aktuelle Kenntnisse in Erster Hilfe bzw. in lebensrettenden Sofortmaßnahmen nachweisen. Darüber hinaus erhalten die Unternehmen Zusatzpunkte im Zuge der Angebotsbewertung, wenn sie regelmäßige Schulungen des Fahr- und Begleitpersonals durchführen.

Der Einsatz von Fahrzeugen mit alternativen Antrieben sei nur möglich, wenn diese zu attraktiven Konditionen für die Beförderungsunternehmen verfügbar seien und die Beförderungsunternehmen diese unter wirtschaftlichen Rahmenbedingungen einsetzen könnten. Daher beobachtet der LWL die Marktverfügbarkeit von Spezialfahrzeugen mit umweltfreundlichen Antriebslösungen und die Leistungsfähigkeit der Beförderungsunternehmen. Hierzu steht der LWL auch in einem engen Dialog mit den Beförderungsunternehmen. Der LWL erwartet, dass die Marktver-

fügbare ab 2024 ansteigt und beginnt das Projekt „Nachhaltige Gestaltung der Spezialverkehre von Kindern und Jugendlichen sowie im Bereich der Werkstätten für Menschen mit Behinderungen“. Aufgrund der Bedeutung und Besonderheit dieses Projektes signalisierte das Land NRW bereits hierfür ein Förderinteresse.

Der LWL fördert die Gewichtung des ökologischen Aspekts der Nachhaltigkeit über die Bewertungskriterien im Vergabeverfahren der Beförderungsleistungen. Eigene Fahrzeuge für die Beförderung der Schülerinnen und Schüler beschafft der LWL nicht.

Den Einsatz von Elektrofahrzeugen will der LWL für die nachhaltige Mobilität für Schülerinnen und Schüler von Förderschulen und heilpädagogischen Kindertagesstätten fördern. Um die individuellen Anforderungen der Unternehmen zu berücksichtigen, ist der LWL mit diesen in einem engen Austausch. Zuletzt stand der LWL in einem Branchendialog mit den Beförderungsunternehmen hinsichtlich ihrer Zielsetzungen zu dem Aspekt der Nachhaltigkeit. Dabei wurde deutlich, dass die Unternehmen bereits alternative Antriebsarten nutzen und erwarten, dass sich Elektrofahrzeuge als Alternative durchsetzen werden. Die Marktlage beurteilen die Unternehmen jedoch als schwierig, da derzeit nur wenige Fahrzeuge für die Personenbeförderung (wie zum Beispiel Neun-Sitzer) und spezielle Rollstuhlfahrzeuge generell verfügbar sind. Existieren Angebote, werden diese als sehr teuer in der Anschaffung eingeschätzt.

Eine zweite Herausforderung stellt sich hinsichtlich der erforderlichen Ladeinfrastruktur. Die Fahrerinnen und Fahrer nehmen in der Regel die Fahrzeuge mit an ihren Wohnort und beginnen von dort am nächsten Morgen die Routen. Überwiegend wohnen die Fahrerinnen und Fahrer in Mietwohnungen und verfügen nicht über eigene Garagen oder Stellplätze. Die Fahrzeuge stehen daher am Straßenrand oder auf öffentlichen Parkplätzen. In den jeweiligen Quartieren stehen noch nicht ausreichende Ladestationen zur Verfügung.

Eine dritte Herausforderung entsteht durch das Gewicht der elektrisch angetriebenen Transporter. Diese überschreiten durch die erforderliche Batterietechnik zum Teil die für die Führerscheinklassen maßgebliche 3,5 t Grenze. Die für PKW ausgestellte Führerscheinklasse B reicht dann zum Führen eines solchen Fahrzeuges nicht mehr aus.

Der LWL hat eruiert, ob Ladestationen an den Förderschulen aufgestellt werden können. Damit die Fahrzeuge ausreichend geladen werden können, bedarf es längerer Wartezeiten. Darüber hinaus müssen für eine echte Sogwirkung ausreichende Ladestationen bereitgestellt werden. Auch bei dieser Konstellation stellen sich weitere rechtliche Fragen hinsichtlich des Betriebs der Ladestationen durch den LWL.

Sollte die erforderliche Infrastruktur privat vorhanden sein (Ladestationen, Strombereitstellung durch private Solaranlagen), bewerten die Unternehmen die rechtliche Situation als schwierig. So müsste ein privater Verkauf des Ladestroms abgerechnet werden.

9.4.4 Steuerung der Schülerbeförderung

- Der LWL verfolgt das Ziel die Schülerbeförderung möglichst klimaneutral und wirtschaftlich zu realisieren.

Ein Landschaftsverband sollte sich für die klimafreundliche und wirtschaftliche Beförderung der Schülerinnen und Schüler strategische und operative Ziele setzen. Die Entwicklungen im Bereich der Schülerbeförderung sollte ein Landschaftsverband regelmäßig mit Kennzahlen auswerten und zur Steuerung nutzen.

Mit Kennzahlen zur Schülerbeförderung sind Vergleiche und Analysen möglich. So können Kenntnisse gewonnen werden, um die Beförderungsleistungen weiter zu optimieren.

Der **LWL** will die ordnungsgemäße, behindertengerechte, zumutbare und wirtschaftliche Schülerbeförderung zu den LWL-Schulen und zurück zum Elternhaus nach den Vorgaben der SchfkVO NRW realisieren. Dabei setzt der LWL sich unter anderem weitere detaillierte Ziele:

- Alle Schülerinnen und Schüler sollen ordnungsgemäß befördert werden,
- das Gebot der Wirtschaftlichkeit soll bei der Ausschreibung beachtet werden,
- technisch einwandfreie Fahrzeuge sollen eingesetzt werden,
- der Personaleinsatz durch die Leistungserbringer soll ordnungsgemäß realisiert werden und
- notwendige Preisanpassungen (zum Beispiel durch Mindestlohnsteigerungen, Treibstoffengpässen oder Hygienezuschlägen auf Grund der Corona-Pandemie) sollen den Anforderungen der Wirtschaftlichkeit gerecht bleiben.

Um die Zielerreichung nachzuvollziehen, erhebt der LWL diverse Grunddaten, differenziert nach den Förderschwerpunkten und der Beförderungsart der Schülerinnen und Schüler, und wertet diese im Jahresverlauf aus. Für die Steuerung bildet der LWL Kennzahlen, wie zum Beispiel:

- jährliche durchschnittliche Schülerbeförderungskosten pro Schülerin und Schüler im Schülerspezialverkehr
- Entwicklung der durchschnittlichen Schülerbeförderungskosten
- CO₂-Äquivalente.

Unter dem Gesichtspunkt der ökologischen Nachhaltigkeit ist daher die Kennzahl CO₂-Äquivalente interessant. Sie bildet die Wirkung der verschiedenen Treibhausgase ab und erleichtert so die Vergleichbarkeit. Im Jahr 2019 wurden rund 14,1 Mio. Kilometer Schülerspezialverkehr gefahren. Hieraus ergeben sich nach Berechnungen des LWL Emissionen von 3.445,6 Tonnen CO₂-Äquivalente.

Die Ergebnisse der Wirtschaftlichkeitsanalysen stellt der LWL bei der Planung des Haushaltes und Erläuterung der Ergebnisse des Vorjahres dar. In dem Lagebericht thematisiert der LWL die Schülerbeförderung. Insbesondere die Anbieterkonzentration (Monopolisierung) stellt der LWL als ein Risiko für den Haushalt und die Aufgabenerfüllung dar.

9.5 Anlage: Ergänzende Tabellen

Tabelle 1: Zusammenstellung der Feststellungen und Empfehlungen der gpaNRW zur überörtlichen Prüfung 2023 – Mobilitätsmanagement

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
Mobilität					
F1	Der Landschaftsverband Westfalen-Lippe (LWL) hat umfangreiche Regelungen getroffen, die mobiles und flexibles Arbeiten fördern.	231	E1.1	Der Landschaftsverband Westfalen-Lippe sollte die Rahmendienstvereinbarung um die Belange von Homeoffice und mobilen Arbeitsplätzen ergänzen.	232
			E1.2	Der Landschaftsverband Westfalen-Lippe sollte die vorgesehene Evaluation der Dienstvereinbarung vornehmen, um bewährte Regelungen zu festigen und Regelungen mit nachteiligen Auswirkungen aufzuheben oder anzupassen. Er sollte den zeitlichen Anteil der Inanspruchnahme des flexiblen Arbeitens ermitteln.	232
			E1.3	Der LWL sollte eine Prognose für den Anteil an flexiblen Arbeitsplätzen und der erforderlichen Desksharing-Arbeitsplätzen erstellen und seine Vorgaben zur Präsenzzeit prüfen. Er sollte dazu Kennzahlen bilden. Die Ergebnisse sollten als Grundlage für ein zukünftiges Büroflächenkonzept genutzt werden.	233
			E1.4	Der LWL sollte die Vorteile von Webinaren für Fortbildungen weiter nutzen. Neben Zeit- und Kosteneinsparungen trägt der entfallende Fahraufwand zur Verringerung der Umweltbelastung bei.	235
F2	Der LWL stellt wichtige Informationen zu Dienstreisen im Intranet bereit. Die neue Reiserichtlinie enthält umfangreiche Regelungen, die klimafreundliche Dienstreisen fördern. Die zentrale Erfassung der gewählten Verkehrsmittel könnte als Grundlage für weitere Steuerungsmaßnahmen zur Förderung einer klimafreundlichen Mobilität dienen.	236	E2	Der LWL sollte die bereits eingeleiteten Schritte zur digitalen Abwicklung der Dienstreisen zeitnah umsetzen. Er sollte dabei die Belange einer klimafreundlichen Mobilität berücksichtigen. Zentral erhobene Daten sollten für Steuerungsmaßnahmen genutzt werden.	238
F3	Der LWL hat die Möglichkeiten für den Einsatz von alternativen und klimafreundlichen Beförderungsmitteln geprüft. Die gewonnenen Erkenntnisse liefern Grundlagen für notwendige Beschaffungen.	240	E3.1	Der LWL sollte seine Richtlinie zur Bereitstellung und Nutzung von Dienstfahrzeugen überarbeiten und besonders klimafreundliche Beförderungsmittel berücksichtigen. Die Vorgaben des Saubere-Fahrzeuge-Beschaffungs-Gesetz (SaubFahrzeugBeschG) sind zu berücksichtigen.	241

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
			E3.2	Der LWL sollte die Einsparpotenziale aus der Fuhrparkanalyse nutzen und auf andere Einrichtungen des LWL übertragen sowie die Daten von allen Fahrzeugen in der Fachsoftware pflegen. Die technische Entwicklung der Fahrzeuge mit alternativen Antrieben sollten dabei ausreichend berücksichtigt werden.	242
			E3.3	Der LWL sollte weiterhin die Fördermöglichkeiten für eine klimafreundliche Mobilität in Anspruch nehmen. Er sollte für Maßnahmen zur klimafreundlichen Mobilität jeweils die aktuelle Fördermöglichkeit prüfen.	243
F4	Mit dem strategischen Ziel, bis 2030 klimaneutral zu werden, definiert der LWL seine Zielvorgabe. Das Mobilitätskonzept ist mit konkreten Maßnahmenpaketen hinterlegt. Den Umsetzungsstand bewertet der LWL bislang über den Projektstatus der jeweiligen Maßnahmen sowie vereinzelt mit Kennzahlen.	248	E4.1	Der LWL sollte nach Möglichkeit für die unterschiedlichen Themen der betrieblichen Mobilität verbandsweit einheitliche Softwarelösungen einsetzen, um einen Gesamtüberblick herleiten und die Steuerung verbessern zu können.	250
			E4.2	Der LWL sollte durch die Erfassung von weiteren Grundzahlen und der Bildung von Verhältnis-Kennzahlen das Erreichen von gesetzten Zielen im Bereich des Mobilitätsmanagements regelmäßig überprüfen und analysieren.	251

➔ 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