

ÜBERÖRTLICHE PRÜFUNG

*des Landschaftsverbandes
Rheinland im Jahr 2023*

Gesamtbericht

INHALTSVERZEICHNIS

Gesamtbericht	1
0. Vorbericht	6
0.1 Managementübersicht	6
0.2 Strukturelle Situation des Landschaftsverbandes Rheinland	9
0.2.1 Strukturelle Situation	9
0.3 Interkommunale Zusammenarbeit (IKZ)	10
0.3.1 Zielsetzung	10
0.3.2 IKZ Projekte des LVR	11
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	15
0.6 Prüfungsablauf	15
0.7 Anlage: Zusammenstellung der Feststellungen und Empfehlungen	17
1. Finanzen	24
1.1 Managementübersicht	24
1.2 Inhalte, Ziele und Methodik	26
1.3 Haushaltssituation	27
1.3.1 Haushaltssituation der Kommunen im Verbandsgebiet	29
1.3.2 Haushaltsstatus	32
1.3.3 Ist-Ergebnisse	33
1.3.4 Plan-Ergebnisse	38
1.3.5 Eigenkapital	42
1.3.6 Schulden und Vermögen	44
1.4 Haushaltssteuerung	50
1.4.1 Informationen zur Haushaltssituation	50
1.4.2 Ermächtigungsübertragungen	52
1.4.3 Fördermittelmanagement	56
1.4.4 Kredit- und Anlagemanagement	59
1.5 Anlage: Ergänzende Tabellen	69
2. Tax Compliance Management System	73
2.1 Managementübersicht	73
2.2 Inhalte, Ziele und Methodik	74
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	78
2.4.3	Informationsbeschaffung und –bereitstellung	80
2.4.4	Tax Compliance Risikomanagement	82
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	96
3.4	Wirtschaftlichkeit	97
3.4.1	Zahlungsabwicklung	97
3.4.2	Vollstreckung	105
3.5	Anlage: Ergänzende Tabellen	111
4.	Informationstechnik	113
4.1	Managementübersicht	113
4.2	Inhalte, Ziele und Methodik	113
4.3	IT-Profil	114
4.3.1	IT-Betriebsmodell und -Steuerung	116
4.3.2	IT-Kosten	119
4.3.3	Digitalisierung	123
4.3.4	Prozessmanagement	135
4.3.5	IT-Sicherheit	138
4.3.6	Örtliche Rechnungsprüfung	140
4.4	Anlage: Ergänzende Tabellen	145
5.	Gebäudewirtschaft - Klimaschutz	147
5.1	Managementübersicht	147
5.2	Inhalte, Ziele und Methodik	148
5.3	Strukturen	149
5.4	Klimaschutz in der Gebäudewirtschaft	150
5.4.1	Organisation	150
5.4.2	Ausgangslage und Strategie	151
5.4.3	Maßnahmenplanung	155
5.4.4	Treibhausgasbilanz	159
5.4.5	Energiemanagement	161
5.4.6	Monitoring	163
6.	Fördermittel Kultur	166

6.1	Managementübersicht	166
6.2	Inhalte, Ziele und Methodik	167
6.3	Fördermittelmanagement	168
6.3.1	Strategie für die Förderung im Bereich Kultur	168
6.3.2	Organisation	169
6.3.3	Verfahrensstandards	170
6.3.4	Prozesskontrollen	172
6.3.5	Fördermittelcontrolling	172
6.3.6	Personaleinsatz	175
6.3.7	Auswirkungen auf den Haushalt des LVR	175
6.4	Grundlagen der Fördermittelvergabe	177
6.4.1	Richtlinien als Grundlage für die Fördermittelvergabe	177
6.4.2	Ausprägungsformen der Fördermittelgewährung	178
6.5	Prozess der Fördermittelvergabe	181
6.5.1	Antragsverfahren	181
6.5.2	Bewilligungsverfahren	182
6.5.3	Nachweis- und Prüfungsverfahren	184
6.6	Anlage: Ergänzende Tabellen	187
7.	Landesmedienzentrum	191
7.1	Managementübersicht	191
7.2	Inhalte, Ziele und Methodik	192
7.3	Landesmedienzentrum	192
7.3.1	Steuerung	193
7.4	Aufgabenfelder	195
7.4.1	Medienproduktion	198
7.4.2	Archiv	202
7.4.3	Medienbildung	206
7.4.4	Vertragliche Aufgaben	210
7.5	Anlage: Ergänzende Tabellen	215
8.	Soziales	217
8.1	Inhalte, Ziele und Methodik	217
8.2	Aufbau des Kennzahlensets Soziales	218
8.3	Kennzahlenset Soziales	219
9.	Mobilitätsmanagement	221
9.1	Managementübersicht	221
9.2	Inhalte, Ziele und Methodik	223
9.3	Mobilität	223
9.3.1	Arbeitsplatzorganisation	224
9.3.2	Dienstreisemanagement	226
9.3.3	Fuhrparkmanagement	230

9.3.4	ÖPNV-Nutzung	232
9.3.5	Fahrradnutzung	234
9.3.6	Parkraummanagement	235
9.3.7	Steuerung der Mobilität	236
9.4	Schülerbeförderung	238
9.4.1	Strukturelle Merkmale	238
9.4.2	Beförderungsbedarf	239
9.4.3	Beförderungsleistungen	242
9.4.4	Steuerung der Schülerbeförderung	244
9.5	Anlage: ergänzende Tabellen	246
	Kontakt	248

0. Vorbericht

0.1 Managementübersicht

Als Ergebnis der überörtlichen Prüfung des Landschaftsverbandes Rheinland (LVR) stellt die gpaNRW nachfolgend die Haushaltssituation sowie die wesentlichen Handlungsmöglichkeiten der einzelnen Handlungsfelder dar.

Die Feststellungen und Empfehlungen haben wir tabellarisch in der Anlage 1 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 und notwendig, haben wir die Auswirkungen in den Teilberichten thematisiert.

Die **Haushaltssituation** des **Landschaftsverbandes Rheinland** entwickelte sich in den vergangenen Jahren positiv. Der LVR hat im gesamten Prüfungszeitraum (2017-2021) durchgängig positive Jahresergebnisse erzielt. Der aufsummierte Überschuss aus den Ergebnisrechnungen beträgt seit 2017 rund 52 Mio. Euro. Erstmals 2022 und in der Planung der Folgejahre sind die Jahresergebnisse negativ. Die Planjahre 2023 bis 2026 weisen Defizite von insgesamt 42,5 Mio. Euro aus.

Neben den steigenden Aufwendungen im Sozialbereich und den Herausforderungen des Klimawandels, ist die **Haushaltsplanung** grundsätzlich aufgrund der aktuellen Unsicherheiten unter anderem durch Inflation und Ukraine-Krieg mit hohen allgemeinen haushaltswirtschaftlichen Risiken behaftet. Der LVR nimmt auf die Haushaltssituation seiner Mitglieds Körperschaften Rücksicht, indem er einen Teil seiner Ausgleichsrücklage einsetzt und keine auskömmliche Landschaftsumlage erhebt. Zudem leistet der LVR eigene Konsolidierungsbeiträge, die den Haushalt nachhaltig entlasten. Der Verwaltungsvorstand hat ein Konsolidierungsprogramm bis 2025 mit einem Konsolidierungsvolumen von 175 Mio. Euro beschlossen.

Zur Steigerung der Transparenz in der Haushaltsplanung empfehlen wir dem LVR einen restriktiveren Umgang mit **Ermächtigungsübertragungen**. Der LVR nimmt im Durchschnitt nur etwa 50 Prozent der fortgeschriebenen Ansätze in Anspruch. 2022 ist die Realisierungsquote auf unter zehn Prozent gefallen. Die Planungsdaten geben damit kein tatsächliches Bild der Investitionstätigkeit wieder.

Ebenso hat der LVR sowohl für das **Kredit-** als auch das **Anlagemanagement** Richtlinien erlassen, die die jeweiligen Ziele, Zuständigkeiten sowie den Handlungsrahmen festlegen. Die Steuerungsanforderungen sind aufgrund des Kredit- und Anlagenportfolios hoch. Diesen hohen Anforderungen wird der LVR gerecht.

Der LVR hat bereits 2017 mit der Einführung eines **Tax Compliance Managementsystems** (TCMS) begonnen. Die gpaNRW bewertet den Aufbau eines Aus- und Weiterbildungskonzeptes und den Erlass einer TC-Aus-/Weiterbildungsrichtlinie positiv, damit wird ausreichendes steuerliches Wissen bei den Mitarbeitenden sichergestellt. Weiter wurde ein TC-Risikomanagement implementiert, das in einen halbjährlichen Risikobericht an die Verwaltungsspitze mündet. Unter Berücksichtigung der Umstellung auf § 2b Umsatzsteuergesetz (UStG) zum 01. Januar 2025 ist der LVR bereits zum jetzigen Zeitpunkt gut aufgestellt.

In der **Zahlungsabwicklung** empfehlen wir dem LVR stringente Regelungen zur Sollstellung zu erlassen. Teilweise fehlende Sollstellungen durch die Fachbereiche führen in der Zahlungsabwicklung des LVR zu vergleichsweise hohen Personal- und Sachaufwendungen. Aufgrund der fehlenden Sollstellungen können Einzahlungen nicht automatisiert ausgeglichen werden.

Ein Metathema ist die Auseinandersetzung mit dem Thema **Nachhaltigkeit** und dem **Klimawandel** und seinen Folgen. Der LVR hat begonnen, für ihn relevante Indikatoren zu den SDGs¹ zu formulieren und das jeweilige Verwaltungshandeln transparent an weltweiten Nachhaltigkeitsvorgaben auszurichten.

Seit 2016 verfügt der LVR über ein Integriertes Klimaschutzkonzept, das mit entsprechenden Maßnahmenvorschlägen eine gute Basis für eine klimafreundlichere Ausrichtung der LVR-Arbeit darstellt. Nach Beschluss des Verwaltungsvorstandes strebt der LVR eine Treibhausgasneutralität bis zum Jahr 2045 an. Dabei hat der LVR die Etappenziele der Treibhausgasreduzierungen um 65 Prozent bis 2030 und 88 Prozent bis 2040 im Vergleich zu 1990 für sich als Zwischenziele übernommen. Eine politische Beschlussfassung hierzu steht noch aus. Insgesamt geht der LVR das Thema Klimaschutz sehr verantwortungsvoll an und wird seiner Vorbildfunktion gerecht.

Klimaschutz ist eine Querschnittsaufgabe, die sich über viele Bereiche des LVR erstreckt. Die gpaNRW hat in dieser Prüfung den Klimaschutz zum einen in der Gebäudewirtschaft und zum anderen das - betriebliche - Mobilitätsmanagement geprüft. Damit die Kräfte zur Umsetzung zukunftsweisender und klimafreundlicher Technologien sowie Arbeitsweisen gebündelt werden, ist im LVR 2019 ein eigenes Dezernat mit den Arbeitsschwerpunkten „Digitalisierung, IT-Steuerung, Mobilität und technische Innovation“ geschaffen worden. Gemeinsam mit dem Dezernat 3, das die Anpassung des Gebäudeportfolios an die Notwendigkeiten des Klimaschutzes vorantreibt, versucht der LVR seine Klimaschutzziele zu erreichen. Für diese langfristige Aufgabe werden über viele Jahre erhebliche personelle wie finanzielle Ressourcen benötigt.

Insgesamt bietet die zunehmende Digitalisierung die Chance, Verwaltungsabläufe stringenter zu gestalten und durch geeignete Software zu unterstützen. Wir haben in der Prüfung der **Informationstechnik** festgestellt, dass der LVR bei der Digitalisierung und der IT-Sicherheit sehr positive Ergebnisse erzielt hat – wenn auch bei hohen Kosten: Sie resultieren im Vergleich zum LWL hauptsächlich aus erhöhten Personalkosten. Dabei sind die Kosten des LVR gegenüber der letzten Prüfung durch die gpaNRW weniger stark angestiegen als beim LWL.

Ein maßgeblicher Unterschied zur letzten Prüfung liegt in den grundlegend verbesserten Strukturen der IT-Steuerung. Hier hat der LVR auch Anregungen der gpaNRW aus dem letzten Prüfbericht aufgenommen. Wir empfehlen dem LVR die Vorteile, die sich aus einem systematischen

¹ <https://unric.org/de/17ziele/>

Prozessmanagement ergeben, weiter intensiv zu nutzen. In diesem Zusammenhang könnten sich zudem Potenziale durch eine engere Zusammenarbeit mit dem LWL 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.

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

Die zunehmende Digitalisierung verändert die Arbeitswelt nicht nur hinsichtlich der Prozesse, sondern sie bietet auch die Möglichkeit zum mobilen Arbeiten. Ein Katalysator war in diesem Zusammenhang die Corona-Pandemie, die das mobile Arbeiten oder das Homeoffice zu einem festen Bestandteil der Unternehmenskultur gemacht hat. Nach Auswertungen des LVR werden die vorgehaltenen Büroarbeitsplätze nicht mehr umfänglich ausgelastet, so dass die Anpassung des Gebäudeportfolios an die Notwendigkeiten des Klimaschutzes auch mit einem kritischen Blick auf die vorgehaltenen Büroflächen einhergehen muss.

Der LVR hat bereits in den 1980er-Jahren mit der Anpassung der Gebäude begonnen und die anstehenden Herausforderungen erkannt. Wichtigste Bestandteile des LVR bei seinen Klimaschutzbemühungen sind der 2008 gefasste Beschluss zum Passivhausstandard für Neubauten und das Integrierte Klimaschutzkonzept aus dem Jahr 2016 mit einem umfangreichen Maßnahmenplan zur Reduzierung schädlicher Treibhausgase. Beide Entscheidungen sind handlungsleitend für den LVR.

Neben der Gebäudewirtschaft und der Digitalisierung ist die **Mobilität** die dritte Säule auf dem Weg zur Treibhausgasneutralität. Der LVR hat nach Abschluss unserer Prüfung im Januar 2024 ein Mobilitätskonzept auf den Weg gebracht, das die bereits vorhandenen verbindlichen Regelungen, die der LVR sich gegeben hat, fortschreibt und aktualisiert. Wichtige Bausteine sind dabei das Dienstreisemanagement und damit verbunden Maßnahmen zur Fuhrparksteuerung. Hinsichtlich des CO₂-Ausstoßes sind beim LVR weitere Grunddaten erforderlich, um den Erfolg der Zielerreichung messbar zu machen.

Die **Fördermittelvergabe** ist im **Kulturdezernat** sehr gut organisiert. Lediglich in einzelnen Bereichen gibt es Optimierungsmöglichkeiten. Um seine gesetzlichen Aufgaben zu erfüllen und seine politischen Ziele im Bereich Kultur zu erreichen, vergibt der LVR finanzielle Mittel an Dritte in Form von Förderungen. Im geprüften Zeitraum 2019 bis 2022 hat der LVR verschiedene Institutionen, Projekte und Publikationen (inklusive eigener Kultureinrichtungen) mit insgesamt 33,7 Mio. Euro gefördert.

Zur weiteren Verbesserung von Arbeitsabläufen implementiert das LVR-Kulturdezernat sukzessive eine elektronische Aktenführung in seinen Organisationseinheiten. Zudem hat der LVR viele Schritte des Fördermittelvergabeverfahrens bereits digitalisiert.

Das **Landesmedienzentrum** des LVR (LVR-ZMB) übernimmt als Zentrum für Medien und Bildung übergreifende Tätigkeiten für die Medienbildung des Rheinlandes. Dies bezieht sich nicht allein auf die Schulen und Medienzentren des Rheinlandes, sondern auch auf den außerschulischen Bereich, wie zum Beispiel die frühkindliche Bildung.

In dem Tätigkeitsfeld der Medienbildung unterstützen und bilden die Landesmedienzentren Ansprechpartner in den Schulen fort (Medienschouts, Lehrkräfte). Außerdem übernehmen sie das Lizenzmanagement für Medien, die auf der Plattform Bildungsmediathek NRW zum Abruf durch die Schulen bereitgestellt werden.

Mit der Fachkompetenz der inklusiven Erstellung von audioguides o.ä. hat sich das LVR-ZMB als Medienproduktionseinheit innerhalb des LVR etabliert. Über eine interne Dienstanweisung stellt der LVR sicher, dass alle LVR-Einrichtungen die eigene Abteilung bei anstehenden Medienproduktionen (Filme, Bilder, Audio-Guides, Clips, Langfilme) „buchen“. Für dieses Aufgabenfeld sollte der LVR Kosten und Nutzen analysieren. Bei den vertraglichen Aufgaben sollte der LVR darauf achten, die Kosten verursachungsgerecht zu verteilen, da der Betrieb des Landesmedienzentrums zu einem großen Anteil umlagefinanziert ist. 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 LVR. 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 Rheinland

Die folgende Tabelle zeigt die strukturellen Rahmenbedingungen der Landschaftsverbände Rheinland und Westfalen-Lippe. Die Strukturmerkmale ermitteln wir aus allgemein zugänglichen Datenquellen².

0.2.1 Strukturelle Situation

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

² IT.NRW, Gesellschaft für Konsumforschung (GfK), eigene Berechnungen

	LVR	LWL
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 gleichgeblieben.

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.

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 LVR

Die Kooperationsprojekte in den Landschaftsverbänden sind thematisch sehr heterogen. Hervorzuheben sind für den **LVR** folgende Projekte:

- **Einkaufskooperation**

Der LVR hat zusammen mit der Stadt Leverkusen, der Stadt Köln, der Stadt Bonn, der Stadt Remscheid und dem LWL 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 LWL 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").

- **Gemeinsame Rechenzentren**

In Kooperation mit der Stadt Köln betreibt die LVR InfoKom zwei gemeinsame Rechenzentren. Die Rechenzentren sind TÜV-zertifiziert. Sie sollen den hohen Ansprüchen an Sicherheit und Energieeffizienz gerecht werden.

- **Projekt KuLaDig**

KuLaDig (Kultur. Landschaft. Digital) ist ein Informationssystem über die Historische Kulturlandschaft und das landschaftliche Kulturelle Erbe. Das Informationssystem KuLaDig des LVR, des Landes für Denkmalpflege Hessen (LjDH) und des Rheinischen Vereins für Denkmalpflege und Landschaftsschutz macht eine ganzheitliche Betrachtung der Kulturlandschaft möglich.

- **Strategische Kulturplanung**

Der LVR 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.

- **BEM-Gespräche**

Zeitlich befristet hat der LVR für die Stadt Köln die Gespräche zum Betriebliche Eingliederungsmanagement (BEM) geführt. Es gab über Jahre eine gute Zusammenarbeit.

- **Ausbildung für kommunale Gebietskörperschaften**

Auf Wunsch der Mitgliedskommunen bildet der LVR in unterschiedlichen Bereichen aus.

Darüber hinaus gibt es viele Projekte als informelle Kooperationen (Arbeitsgruppen, Arbeitskreise, Berichtsprojekte mit der KGSt) mit einem breiten Themenspektrum. Zusätzlich berät der LVR als Dienstleister regelmäßig die Mitgliedskommunen. Bereits jetzt finden Austausch von Fachwissen in vielen Dienstleistungsbereichen, gemeinsame Schulungen und Expertengremien zwischen dem LVR und den Kommunen statt. Hier könnte ein weiterer Ausbau erfolgen.

Der LVR, der LWL 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 LVR vereinigt eine hohe Anzahl an Mitgliedern (12 Kreise und dreizehn kreisfreie Städte und die StädteRegion Aachen) sowie mittelbar noch weitere kreisangehörige Kommunen. Die Struktur des LVR bietet dabei auch Möglichkeiten, große Kooperationen umzusetzen. Denkbar wären gemeinsame Projekte im Bereich Digitalisierung bzw. E-Government-Anwendungen sowie dauerhafte Serviceaufgaben (z.B. Personalabrechnung, Personalmarketing, Finanz- und Steuermanagement). Denn gleichartige Geschäftsprozesse, die einen hohen Standardisierungs- oder Spezialisierungsgrad aufweisen, können gut und oft kostengünstiger in Zusammenarbeit erledigt werden. Bisher ist der LVR sehr zurückhaltend beim Themenfeld Interkommunale Zusammenarbeit.

Potenzial³ besteht auch in einer interkommunalen Zusammenarbeit der InfoKom. Die InfoKom könnte ihre Kapazitäten nutzen und gegen Entgelt Leistungen z.B. für Kliniken außerhalb des Verbandes oder für kleinere Kommunen anbieten. Diese könnten diese von den guten Rahmenbedingungen in der technischen Infrastruktur, sowie dem Knowhow der InfoKom profitieren. Ferner könnte auch das Digitaldezernat des LVR als „Digitallabor“ anderen Kommunen bei der Einführung und Weiterentwicklung einer KI unterstützen.

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

³ Siehe dazu auch den Prüfungsbericht Informationstechnik der gpaNRW aus dem Jahr 2018.

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

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.

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:

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 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 landesweit 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 Rheinland 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.

Gepprüft haben:

Leitung der Prüfung	Friederike Wandmacher
Finanzen	Thomas Malek
Tax Compliance Management System	Sandra Hess
Zahlungsabwicklung und Vollstreckung	Johannes Schwarz
Informationstechnik	Mathias Elbers
Gebäudewirtschaft - Klimaschutz	Axel Bussmann
Fördermittel Kultur	Antonina Silberkuhl
Landesmedienzentrum	Anika Wolff
Soziales	Frauke Holm
Mobilitätsmanagement	Sabine Pawlak, 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 08. Januar 2024 dem Verwaltungsvorstand vorgestellt.

Herne, den 28. März 2024

Im Auftrag

gez.

Simone Kaspar

Stellvertreterin des Präsidenten
der Gemeindeprüfungsanstalt
Nordrhein-Westfalen

Im Auftrag

gez.

Friederike Wandmacher

Projektleitung

0.7 Anlage: Zusammenstellung der Feststellungen und Empfehlungen

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

Feststellung		Empfehlung	
Finanzen			
F1	Der LVR hat Regelungen für Ermächtigungsübertragungen getroffen und festgeschrieben. Im investiven Bereich wird das Instrument zunehmend stärker genutzt. Die insgesamt zur Verfügung stehenden investiven Mittel konnten 2022 zu weniger als zehn Prozent in Anspruch genommen werden.	E1	Der LVR sollte investive Auszahlungen nur dann in den Haushaltsplänen veranschlagen, wenn diese im Planungszeitraum voraussichtlich zu leisten sind. Soweit davon auszugehen ist, dass im Planungszeitraum nur Zahlungsverpflichtungen begründet werden, die in späteren Jahren zahlungswirksam werden, sollten diese als Verpflichtungsermächtigungen angemeldet werden.
Zahlungsabwicklung und Vollstreckung			
F1	Der LVR erfüllt weitestgehend die Anforderungen des § 32 KomHVO NRW zu den Sicherheitsstandards und der internen Aufsicht in der Finanzbuchhaltung.	E1.1	Der LVR sollte die aktuelle Vorschrift zur Überfallprävention in Kassen und Zahlstellen und die dazugehörigen Regeln in ein Sicherheitskonzept integrieren.
		E1.2	Zudem sollte der LVR die Barkasse schließen. Stattdessen sollte eine Geldannahmestelle gemäß Ziff. 1.2 der DA Handvorschüsse eingerichtet werden.
		E1.3	Der LVR sollte die bestehende Allgemeine Rundverfügung zur Anschaffung und dem Einsatz von Kreditkarten um den Umgang mit Geldkarten und Debitkarten ergänzen.
		E1.4	Um Rechtssicherheit für die Beschäftigten zu schaffen, sollte der LVR die Ausnahmen für die Befugnis zur Feststellung entweder in der Unterschriftenordnung oder der DA Fibu schriftlich regeln.
		E1.5	Wir empfehlen dem LVR, die sicherheitsrelevanten Regelungen in Zusammenhang mit der Schlüsselverwaltung und Einlieferung, Verwahrung und Auslieferung von Wertgegenständen in der speziellen DA Wertgegenstände zusammenzufassen. In der DA Fibu reicht dann der aktuelle Verweis auf die DA Wertgegenstände.
		E1.6	Der LVR sollte die Aufbewahrung von Unterlagen in der speziellen DA Wertgegenstände regeln. Die Abweichung mit der längeren Aufbewahrungsfrist sollte darin dokumentiert werden. Darüber hinaus sollte der Workflow mit der Zuständigkeit für die Vernichtung von Unterlagen schriftlich dokumentiert werden.

Feststellung		Empfehlung	
F2	Die von uns untersuchten organisatorischen Regelungen in der Zahlungsabwicklung des LVR sind für einen ordnungsgemäßen Dienstbetrieb gut geeignet. Es bestehen nur wenige Handlungsmöglichkeiten.	E2.1	Der LVR sollte die Zuständigkeiten im Zusammenhang mit Insolvenzen in einer zentralen Stelle zusammenfassen und die Regelungen aktualisieren.
		E2.2	Wir empfehlen dem LVR, 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	Bei den ungeklärten Einzahlungen liegen beim LVR vielfach Verstöße der Fachämter gegen den Grundsatz vor, Forderungen unverzüglich zu erfassen. Das führt zu vergleichsweise hohen Personal- und Sachaufwendungen in der Zahlungsabwicklung des LVR.	E3.1	Um sowohl das LVR-Inklusionsamt für die Ausgleichsabgabe als auch die Finanzbuchhaltung zu unterstützen, sollte der LVR prüfen, ob mit den Informationen der eingesetzten Software automatisiert Sollstellungen erzeugt werden können.
		E3.2	Zukünftig sollte nach der ersten (erfolglosen) Erinnerung bezüglich der fehlenden Sollstellung bei der zweiten Erinnerung die jeweilige Amts- bzw. Fachdienstleitung mit eingeschaltet werden.
F4	Die Vollstreckungsstelle des LVR erreicht einen hohen Aufwandsdeckungsgrad bei vergleichsweise hohen Aufwendungen.	E4	Der LVR sollte die Frist für die Antwort des jeweiligen Fachbereichs an die Vollstreckungsstelle deutlich straffen. Dabei sollten insbesondere die Fristen für die Eskalationsstufen für die Kassenanzeige sowie die Mahnsperren aufeinander abgestimmt werden.
Informationstechnik IT)			
F1	Der LVR schöpft mittlerweile den, gegenüber dem LWL, etwas kleineren Gestaltungsspielraum seines IT-Betriebsmodells konsequent aus. Insbesondere auch deshalb, weil er die Rahmenbedingungen für die IT-Gesamtsteuerung in den letzten Jahren wesentlich verbessert hat. Damit ist der LVR nun in einer sehr guten Ausgangslage, um den Nutzen in den Fokus zu rücken, der sich aus dem Einsatz von IT samt den daraus resultierenden sowie vergleichsweise hohen IT-Kosten ergibt.	E1	Der LVR sollte nun noch intensiver auf seine gute Steuerungsbasis zurückgreifen, um Aufwand-Nutzen-Betrachtungen beim Einsatz von IT zu forcieren.
F2	Die IT-Kosten des LVR sind wesentlich höher als beim LWL. Damit sind die Anforderungen an den LVR, die Angemessenheit der IT-Kosten nachzuweisen, erhöht. Dies gilt insbesondere für die bedeutend höheren Personalkosten während die Sachkosten der beiden Landschaftsverbände nah beieinanderliegen.	E2	Der LVR sollte die Angemessenheit der hohen IT-Kosten häufiger konkret nachweisen.

Feststellung		Empfehlung	
F3	Der LVR hat sehr gute Rahmenbedingungen für die zielgerichtete Digitalisierung seiner Verwaltung geschaffen. Allerdings ist die systematische Beteiligung seiner Mitarbeitenden weiter ausbaufähig.	E3	Der LVR sollte die systematische Einbindung der Mitarbeitenden der Dezernate in die digitale Transformation noch stärker als bislang fördern. Dezentral verankerte Stellenanteile mit Digitalisierungsaufgaben könnten hier hilfreich sein, um zentrale und dezentrale Aspekte der Digitalisierung noch besser miteinander zu verknüpfen.
F4	Der LVR erfüllt bereits nahezu alle geprüften rechtlichen Anforderungen. Lediglich die Anzahl der online zugänglichen OZG-Leistungen kann noch weiter gesteigert werden. Hier ist der LVR aber auf dem besten Weg.	E4	Der LVR sollte den bereits eingeschlagenen Weg weiterverfolgen und neben der reinen Online-Verfügbarkeit von OZG-Leistungen weiterhin sehr die interne Weiterverarbeitung im Blick haben.
F5	Der LVR unterstützt den Prozess der Rechnungseingangsbearbeitung mithilfe von IT bereits sehr gut. Es bestehen vergleichsweise wenige Optimierungsansätze.	E5	Der LVR sollte weiterhin darauf hinarbeiten manuelle Eingriffe innerhalb seines Rechnungseingangsworkflows zu minimieren.
F6	Der LVR verzichtet auf viele Möglichkeiten, die sich aus einem verbandsübergreifenden und einheitlichen Prozessmanagement ergeben. Damit wird er der digitalen Transformation an dieser Stelle noch nicht hinreichend gerecht	E6.1	Der LVR sollte den Aufbau eines systematischen Prozessmanagements angehen und hierfür eine verwaltungsübergreifende Strategie beschließen. In diesem Zusammenhang sollte er seine Verwaltungsprozesse identifizieren und priorisieren.
		E6.2	Auf der Grundlage der noch ausstehenden Strategie sollte der LVR eine Personalbemessung durchführen. Zudem sollte er alle zur Aufgabenerfüllung erforderlichen Stellenanteile über die Stellenbeschreibungen formal absichern.
		E6.3	Die gpaNRW bestärkt den LVR darin, die Zusammenarbeit mit dem LWL im Hinblick auf ein verbandsübergreifendes Prozessmanagement zu intensivieren
F7	Der LVR ist sowohl technisch als auch organisatorisch vorbildlich aufgestellt, was die Reduzierung von Sicherheitsrisiken beim Einsatz von IT angeht. Bei der Personalsensibilisierung bestehen noch nennenswerte Verbesserungsoptionen. Dies hat der LVR aber bereits erkannt und steuert gegen.	E7	Der LVR sollte seine Bemühungen für eine noch systematischere Sensibilisierung seiner Mitarbeitenden im Umgang mit IT verstärken.
Klimaschutz in der Gebäudewirtschaft			
F1	Der LVR hat einen umfangreichen Katalog an Maßnahmen zum Klimaschutz entwickelt. Der Immobilienbestand ist darin vielfältig berücksichtigt. Die Wirksamkeit der Maßnahmen kann in einer Bestandsdatenbank verfolgt werden. Diese sollte um Angaben zur konkreten Treibhausgasminimierung ergänzt werden.	E1	Der Nachweis zur CO ₂ Reduzierung sollte in der Bestandsdatenbank mit aufgenommen werden.
Fördermittel Kultur			
F1	Der LVR verfügt noch nicht über eine verschriftlichte Gesamtstrategie, aus der messbare Ziele für die Förderungen im Bereich Kultur abgeleitet werden könnten. Strategische Ansätze sind bereits vorhanden.	E1	Der LVR sollte seine Strategie für den Kulturbereich und somit auch für die Förderung in diesem Bereich konsequent weiterentwickeln und verschriftlichen. Die Strategie sollte messbare Ziele und darauf ausgerichtete Maßnahmen enthalten.
F2	Der LVR hat für nahezu alle Förderprogramme im Bereich Kultur Verfahrensstandards schriftlich definiert. Der Verband hat noch nicht in allen Abteilungen des	E2.1	Um die Arbeitsabläufe und die Datenqualität weiter zu verbessern, sollte der LVR die Einführung einer elektronischen Akte im gesamten Dezernat 9 vorantreiben.

Feststellung		Empfehlung	
	Fachbereiches 91 eine elektronische Aktenführung implementiert. Viele Schritte des Fördermittelvergabeprozesses sind bereits digitalisiert.		
		E2.2	Die gpaNRW empfiehlt, das digitale Fördermittelbearbeitungsverfahren auch auf weitere Arbeitsschritte auszuweiten. Des Weiteren sollte der LVR die Umstellung der restlichen Förderprogramme auf das webbasierte Fördermittelvergabeverfahren forcieren.
F3	Der LVR hat bereits viele Elemente des Fördermittelcontrollings implementiert. Die politischen Gremien des Verbandes werden regelmäßig über die Förderungen im Kulturbereich informiert. Ein fördermittelbezogenes Controlling, das die Zielerreichung und Wirkung von Förderprogrammen analysiert und darstellt, ist noch nicht vorhanden.	E3	Die gpaNRW empfiehlt, die Förderziele des LVR mit Hilfe eines kennzahlengestützten Systems zu konkretisieren. So kann der LVR nachvollziehen, ob und wie die eingesetzten Fördermittel zur Zielerreichung der LVR-Strategie im Kulturbereich beitragen.
F4	Der LVR stellt sicher, dass seine Beschäftigten über das für die Fördermittelvergabe erforderliche Fachwissen verfügen. Die Anzahl der eingesetzten Vollzeitstellen in den einzelnen Förderprogrammen ist dem LVR bekannt. Die Personal- und Verwaltungsaufwendungen, die bei der Fördermittelvergabe entstehen, analysiert der LVR bisher nicht.	E4	Der LVR sollte seine mit den einzelnen Förderprogrammen verbundenen Personalaufwendungen kennen und diese in das Controlling und das Berichtswesen über die gewährten Fördermittel einbeziehen.
F5	Für die meisten Förderprogramme des LVR sind Richtlinien vorhanden. Die Förderrichtlinien sind klar und transparent gestaltet. In einigen Förderrichtlinien fehlt der Hinweis auf einen förderschädlichen Maßnahmenbeginn.	E5	Einige Förderrichtlinien sollten um den Hinweis zum vorzeitigen Maßnahmenbeginn ergänzt werden.
F6	Neben den Projektförderungen gewährt der LVR auch institutionelle und sogenannte „quasi-institutionelle“ Förderungen. Die meisten Förderungen sind durch Einmaligkeit gekennzeichnet. Einige Förderungen sind dauerhafter Natur. Nicht alle Förderungen sind auf einen Maximalbetrag begrenzt.	E6	Der LVR sollte anhand der in einem Förderprogramm entstehenden Verwaltungskosten entscheiden, welche Finanzierungsart für dieses Förderprogramm am wirtschaftlichsten ist und wie hoch der Mindestförderbetrag für ein Förderprogramm sein soll. Des Weiteren sollten alle bewilligten Zuwendungen auf einen Höchstbetrag beschränkt werden.
F7	Das Antragsverfahren in den LVR-Förderprogrammen ist unterschiedlich geregelt. Die Ergebnisse der Antragsprüfung werden dokumentiert. Die Vordrucke enthalten noch nicht alle erforderlichen Angaben.	E7.1	Der LVR sollte die in seinen Antragsformularen, Bewilligungsbescheiden und Verwendungsnachweisen verwendete Terminologie überprüfen und ggf. vereinheitlichen.
		E7.2	Der LVR sollte in allen seinen Förderrichtlinien, spätestens jedoch in den Bewilligungsbescheiden, darauf hinweisen, dass mögliche Steuerbelastungen auf einer Umsatzsteuerpflicht nicht zu Lasten des LVR gehen und nicht zur Erhöhung von Zuwendungen führen.
F8	Die meisten Bewilligungsformulare des LVR enthalten alle relevanten Mindestangaben. Einige Bewilligungsbescheide haben noch Optimierungsmöglichkeiten.	E8	Der LVR sollte seine Bewilligungsbescheide prüfen und dort, wo notwendig, überarbeiten bzw. ergänzen.

Feststellung		Empfehlung	
F9	Der LVR kontrolliert bei den meisten Förderungen konsequent die Umsetzung von Bewilligungsaufgaben. Bei mehrjährigen Fördervorhaben fordert der LVR Zwischenverwendungsnachweise an. Der LVR schließt einen Fördervorgang immer mit einem Schlussbescheid ab. Eine fristgerechte Einreichung von Verwendungsnachweisen wird nicht immer konsequent verfolgt.	E9	Der LVR sollte die festgelegten Fristen für die Einreichung von Verwendungsnachweisen konsequenter verfolgen.
Landesmedienzentrum			
F1	Die Verschriftlichung der Prozesse im Bereich der Medienproduktion ist vorhanden, aber noch nicht vollumfänglich. Der Ressourceneinsatz spiegelt sich aufgrund der Buchungssystematik nicht vollständig transparent im Haushalt wider.	E1.1	Diese Aufgabe der Produktion von Medien für eigene Einrichtungen, die in der Ausübung gestaltbar ist, sollte der LVR in regelmäßigen Abständen hinterfragen, auch unter Einbeziehung der politischen Gremien.
		E1.2	Das LVR-ZMB sollte die Prozesse der Medienproduktionen - wie geplant - detaillierter beschreiben.
		E1.3	Das LVR-ZMB sollte die Aufwendungen je Produktionsauftrag kontinuierlich ermitteln und die Wirtschaftlichkeit der Medienproduktion beurteilen. Hierzu gehört auch eine Verteilung aller entstandenen Aufwendungen inkl. Personalaufwendungen. Diese sollten von der beauftragenden Stelle getragen werden. Dies ermöglicht auch die Steuerung des Bereiches durch Kennzahlen.
		E1.4	Perspektivisch sollte das LVR-ZMB zusammen mit den kulturellen Einrichtungen und Dezernaten des LVR eine Kosten-Nutzen-Analyse etablieren, um zu evaluieren, ob die produzierten Medien die erwartete/benötigte Abnahme erzielt haben.
F2	Die Öffentlichkeit kann die Medien des Archivs des LVR-ZMB nutzen, stößt bei der Recherche allerdings auf eine Vielzahl von Archiven landesweit. Über ein schriftliches Sammlungs- und Archivkonzept verfügt das LVR-ZMB bisher nicht.	E2.1	Das LVR-ZMB sollte die Überlegungen zum Anschluss an eine gemeinsame Archiv-Plattform weiterverfolgen. Gerade dem Aspekt der Erreichung der Zielgruppe Öffentlichkeit würde dadurch Rechnung getragen.
		E2.2	Um die erfolgreiche zukunftsfähige Ausrichtung des Archivs des LVR-ZMB zu vollziehen, sollte der Landschaftsverband seine Sammlungskriterien erweitern und - wie geplant - ein Archivkonzept aufbauen. In diesem kann er auch die Prozesse regeln.
F3	Es besteht nicht durchgängig eine schriftliche Strategie- und Zielsetzung für die Unterstützungsangebote und die Angebote der Medienbildung beider Landschaftsverbände. Gleichwohl kooperieren die Landesmedienzentren bei der (schulischen) Medienbildung und sind in einem regelmäßigen Austausch. Dies gilt insbesondere für Projektarbeiten, gemeinsame Veranstaltungen und die gemeinsam betriebene Plattform Bildungsmediathek NRW.	E3	Der LVR sollte die schriftliche Dokumentation seiner Zusammenarbeit auf dem Gebiet der schulischen Medienbildung mit dem LWL weiter ausbauen. Die Verfolgung von gemeinsamen Zielen und Strategien sollte mit Blick auf die Nutzenden im Vordergrund stehen.
F4	Der LVR verteilt nicht alle Aufwendungen auf die verschiedenen Sparten. Dies wirkt sich möglicherweise auf die Kostendeckung der vertraglichen Aufgaben aus.	E4.1	Der LVR sollte weiterhin sicherstellen, dass vertragliche Aufgaben durch entsprechende Erträge finanziert und nicht umlagefinanziert werden.

Feststellung		Empfehlung	
		E4.2	Der LVR sollte die Abstimmung mit seinen politischen Gremien über die vertraglichen Aufgaben und deren finanziellen Aspekte beibehalten. Dies gilt auch für die Verteilung aller entstehenden Aufwendungen und Erträge aus den einzelnen Verträgen.
Mobilitätsmanagement			
F1	Der Landschaftsverband Rheinland (LVR) hat verbindliche Rahmenbedingungen geschaffen, die ein mobiles und flexibles Arbeiten ermöglichen. Daran können grundsätzlich alle Mitarbeitenden teilnehmen, deren Arbeitsplatz dafür geeignet ist. Es fehlt noch eine Erfassung bzw. Abfrage, inwieweit die Möglichkeiten tatsächlich genutzt werden.	E1	Um den Umsetzungsstand seiner eingeleiteten Maßnahmen zeitnah zu verfolgen und bei Bedarf steuernd eingreifen zu können, sollte der LVR z. B. das tatsächliche Nutzungsverhalten zum mobilen Arbeiten z. B. durch Erfassung oder Abfrage erheben und fortschreiben.
F2	Über das Intranet stellt der LVR zentral alle notwendigen Informationen sowie eine Pooling-App zur Bildung von Fahrgemeinschaften zur Verfügung. Er bietet schon jetzt die Möglichkeit eines digitalen Workflows für die Dienstreise-Antragstellung an. Eine regelmäßige Erhebung und Auswertung der gewählten Verkehrsmittel sieht der LVR noch nicht vor.	E2.1	Um neben wirtschaftlichen Gesichtspunkten auch insbesondere Aspekte des Klimaschutzes zu berücksichtigen, sollte der LVR eine Regelung zur Förderung klimafreundlicher Dienstreisen treffen.
		E2.2	Um Mobilitätsangebote bedarfsorientiert bereitstellen zu können, sollte der LVR seine angestrebte Pendlerbefragung regelmäßig durchführen.
F3	Durch ein Monitoring der Anfragen, Absagen und daraus abgeleitete Maßnahmen sowie Bedarfsermittlungen steuert der LVR den Fahrzeugbestand in seinem Fuhrpark. Die gesetzlichen Zielvorgaben aus dem Saubere-Fahrzeuge-Beschaffungsgesetz übernimmt der LVR. Für eigene Zielsetzungen hinsichtlich des CO ₂ -Ausstoßes sind beim LVR noch weitere Grunddaten erforderlich.	E3	Der LVR sollte regelmäßig überprüfen, ob die Ziele aus dem Saubere-Fahrzeuge-Beschaffungsgesetz und die Reduzierung der Treibhausgas-Emissionen von 3-5 Prozentpunkten pro Jahr erreicht werden.
F4	Der LVR eröffnet seit Juli 2023 seinen Beschäftigten die Möglichkeit, im Rahmen der Entgeltumwandlung ein Dienstrad zu leasen. Es gibt daher zum Prüfungszeitpunkt keine Erfahrungswerte, ob und inwieweit die vorhandenen Rahmenbedingungen für die Fahrradnutzung ausreichen bzw. ob und in welcher Art sie verändert oder ausgebaut werden müssten.	E4.1	Der LVR sollte frühzeitig evaluieren, wie viele Mitarbeitende mit dem Rad den Arbeitsweg bestreiten. Sollten die aktuell bestehenden Stellplätze qualitativ und quantitativ nicht ausreichen, sollte der LVR diese nach Möglichkeit ausbauen.
		E4.2	Der LVR sollte prüfen, ob er an den zentralen Abstellanlagen Service-Stationen einrichten sollte, um hierdurch weitere mögliche Hinderungsgründe für die Anreise mit dem Fahrrad abzubauen. Ebenso sollte der LVR die Ausweitung von Dusch- und Umkleidemöglichkeiten zumindest in den eigenen Gebäuden erwägen.
		E4.3	Der LVR sollte sein Parkraumbewirtschaftungskonzept wie vorgesehen aktualisieren und hierin die Verfügbarkeit, Anspruchsvoraussetzungen und Kosten für die Nutzung der eigenen Parkplätze regeln.

Feststellung		Empfehlung	
F5	Seit 2016 verfügt der LVR über ein Integriertes Klimaschutzkonzept (IKSK), das mit entsprechenden Maßnahmenvorschlägen eine gute Basis für eine klimafreundlichere Ausrichtung der LVR-Arbeit darstellt. Zudem wurde das LVR-Rahmenmobilitätskonzept am 20. Februar 2024 einstimmig im Landschaftsausschuss beschlossen. Eine Evaluation der Einzelmaßnahmen bzw. ein Berichtswesen dazu ist noch in Arbeit.	E5	Das geplante Berichtswesen sollte der LVR verbindlich verankern. Indikatoren, die den Erfolg der ergriffenen Maßnahmen bewerten, sollten dabei nicht nur berücksichtigt werden, sondern auch handlungsleitend sein.
F6	Der LVR verfolgt das Ziel, die Beförderung der Schülerinnen und Schüler möglichst sicher und wirtschaftlich zu realisieren. Ob er dieses Ziel erreicht, kann der LVR mit den vorhandenen Controllinginstrumenten derzeit noch nicht nachweisen.	E6.1	Der LVR sollte neben den Wirtschaftlichkeits-Kennzahlen weitere Kennzahlen entwickeln, die die ökologische Nachhaltigkeit der Schülerbeförderung abbildet. Hierzu könnte der Landschaftsverband z. B. den Anteil der Elektro-Fahrzeuge zur Beförderungsleistung erheben.
		E6.2	Der LVR sollte das Vorhaben, ein Berichtswesen zum Thema Schülerbeförderung aufzubauen, umsetzen. Hierbei sollte der LVR auch über die ökologischen Auswirkungen der Schülerbeförderung berichten.

1. Finanzen

1.1 Managementübersicht

Die wesentlichen Ergebnisse der überörtlichen Prüfung des Landschaftsverbandes Rheinland (LVR) 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

Der LVR ist im gesamten Betrachtungszeitraum **uneingeschränkt handlungsfähig**. Die Haushaltswirtschaft unterliegt keinen aufsichtsrechtlichen Maßnahmen oder Genehmigungspflichten. Allerdings führen steigende Belastungen zu hohen Fehlbeträgen in der Planung der Mitgliedskörperschaften. Der LVR hat daher auf die wirtschaftliche Situation seiner Mitgliedskörperschaften Rücksicht zu nehmen. Daraus resultiert weiterhin ein entsprechender Handlungsbedarf für den LVR. Auf die Haushaltssituation seiner Mitgliedskörperschaften nimmt der LVR Rücksicht, indem er einen Teil seiner Ausgleichsrücklage einsetzt und keine auskömmliche Landschaftsumlage erhebt. Zudem leistet der LVR eigene Konsolidierungsbeiträge, die den Haushalt nachhaltig entlasten.

Im betrachteten Zeitraum dieser Prüfung hat der LVR zwischen 2017 und 2021 **durchgängig positive Jahresergebnisse** erzielt. Das Jahresergebnis 2022 ist erstmals seit 2012 negativ ausgefallen. Der aufsummierte Überschuss aus den Ergebnisrechnungen beträgt seit 2017 rund 52 Mio. Euro. Dabei hat der LVR sowohl 2020 als auch 2021 in Summe keine pandemiebedingten Haushaltsbelastungen verzeichnen müssen. 2022 hat der LVR im Entwurf des Jahresabschlusses 10,0 Mio. Euro an Belastungen nach dem NKF-COVID-19-Ukraine-Isolierungsgesetz (NKF-CUIG) isoliert.

Für das Jahr 2023 hat der LVR einen Nachtragshaushalt verabschiedet. Hiernach weisen die **Planjahre** 2023 bis 2026 Defizite von insgesamt 42,5 Mio. Euro aus. Damit setzt der LVR einen Teil seiner erzielten Überschüsse zur Entlastung der Umlagezahler ein. Aufgrund der aktuellen Unsicherheiten, unter anderem durch die Inflation und den Ukraine-Krieg, ist die Planung grundsätzlich mit hohen allgemeinen haushaltswirtschaftlichen Risiken behaftet.

Die **Eigenkapitalausstattung** entwickelt sich positiv. Das Eigenkapital ist seit 2017 um rund 91,5 Mio. Euro angestiegen. Die Eigenkapitalquote 1 liegt im Betrachtungszeitraum stabil bei 24 bis 25 Prozent und ist damit ein wenig höher als beim Landschaftsverband Westfalen-Lippe (LWL). Die Eigenkapitalentwicklung auf Konzernebene verläuft nahezu parallel. Hier ist die Gesamteigenkapitalquote des LWL höher.

Die **Kreditverbindlichkeiten des LVR sind rückläufig**. Die Investitionskredite wurden seit 2017 um rund 50 Mio. Euro reduziert. Auf Liquiditätskredite ist der LVR effektiv betrachtet nicht angewiesen. Es werden ausschließlich Fördermittel des Landes aus dem Programm Gute

Schule 2020 als Liquiditätskredite ausgewiesen. Mit Ausnahme von 2017 kann der LVR in allen Jahren zum Teil **deutliche Liquiditätsüberschüsse** aus der laufenden Verwaltungstätigkeit erzielen. Damit können wichtige Investitionen mitfinanziert werden und zum Substanzerhalt des Anlagevermögens beitragen. Der Bestand an liquiden Mitteln beträgt zum 31. Dezember 2022 rund 730 Mio. Euro. Hiervon entfallen 166 Mio. Euro auf die Ausgleichsabgabe, die vom LVR treuhänderisch verwaltet wird.

Die **Altersstruktur des Gebäudevermögens ist ausgewogen**. Der Immobilienbestand zeigt anhand bilanzieller Daten mehrheitlich niedrige Abnutzungsgrade. In den kommenden Jahren sind erhebliche Investitionen geplant, die das Gebäudevermögen weiter aufwerten werden.

Haushaltssteuerung

Durch eine frühzeitige Erstellung und Feststellung bzw. Bestätigung der **Jahresabschlüsse** und **Gesamtabschlüsse** liegen dem LVR rechtzeitig gesicherte Informationen zur Haushaltssteuerung vor. Unterjährige Informationen über den Verlauf der Haushaltsbewirtschaftung erstellt der LVR vierteljährlich über einen Budgetbericht. Darüber hinaus hat der Verwaltungsvorstand ein **Konsolidierungsprogramm** bis 2025 mit einem Konsolidierungsvolumen von 175 Mio. Euro beschlossen.

Beim LVR werden **Ermächtigungsübertragungen** im konsumtiven Bereich eher restriktiv und im investiven Bereich umfassend genutzt. Hierfür hat der LVR entsprechende Regelungen für die Übertragung getroffen und festgeschrieben. Im investiven Bereich nimmt der LVR im Durchschnitt etwa 50 Prozent der fortgeschriebenen Ansätze in Anspruch. Die tatsächlich in Anspruch genommenen Mittel sind seit 2020 jedoch deutlich rückläufig. 2022 ist die Realisierungsquote auf unter zehn Prozent gefallen. Die Planungsdaten geben damit kein tatsächliches Bild der Investitionstätigkeit wieder. Wir empfehlen dem LVR, einzelne Planungsparameter sowie die Ermächtigungsübertragungen aus Gründen der Transparenz und Haushaltsklarheit zu hinterfragen.

Fördermittel von Dritten können den Haushalt des LVR entlasten. Die **Akquise und Bewirtschaftung von Fördermitteln** erfolgt beim LVR für investive Baumaßnahmen zentral im Fachbereich Finanzmanagement. Für alle anderen Fördermaßnahmen liegt die Zuständigkeit für die Akquise und Bewirtschaftung dezentral in den jeweiligen Dezernaten. Über die Akquise und den Erhalt von Drittmitteln zur Aufgabenwahrnehmung berichtet der LVR der politischen Vertretung zeitnah schriftlich und mündlich. Die notwendigen Beschlüsse der politischen Vertretung werden mittels entsprechender schriftlicher Vorlagen von den zuständigen Gremien eingeholt. Grundsätzlich verfolgt der LVR das Ziel, Aufwendungen durch Drittfinanzierungen zu reduzieren. Daneben hat der LVR ein **förderprogrammspezifisches Berichtswesen** etabliert. In diesem Zusammenhang erfolgen unterjährig entsprechende Meldungen der LVR-Fachdezernate an den LVR-Fachbereich Finanzmanagement im Rahmen der turnusmäßigen Ergebnisprognoseterminale. Der LVR hat einen guten Überblick über anstehende Maßnahmen und Prioritäten gesetzt.

Der LVR hat sowohl für **das Kredit- als auch das Anlagemanagement Richtlinien** erlassen. Diese legen die jeweiligen Ziele, Zuständigkeiten sowie den Handlungsrahmen fest. Ergänzende Richtlinien für Liquiditätskredite, Kommunalkredite und Förderkredite befinden sich derzeit im Erarbeitungsprozess. Die Steuerungsanforderungen sind aufgrund des Kredit- und Anlageportfolios hoch. Den hohen Anforderungen wird der LVR gerecht. Er ist organisatorisch gut

aufgestellt und hat konkrete Vorgaben definiert. Daneben wurde ein unterjähriges Berichtswesen mit der Darstellung von steuerungsunterstützenden Kennzahlen implementiert, sodass die Entscheidungstragenden jederzeit über aktuelle Entwicklungen informiert sind. Mit dem Konzept zur Optimierung des Liquiditätsmanagements für eine langfristige und nachhaltige Anlagepolitik zur Rückdeckung zukünftiger Pensionslasten hat der LVR strategische Entscheidungen zur aktiven Steuerung des Anlageportfolios getroffen. Des Weiteren beabsichtigt der LVR die Nachhaltigkeit von Finanzanlagen zukünftig noch stärker als Anlageziel zu etablieren.

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?
 - Beschäftigt sich der Landschaftsverband mit den relevanten Aspekten und Fragen, die ihr Kredit- und Anlageportfolio erfordert?
 - 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,
- begegnet einem grundlegenden Konsolidierungsbedarf mit geeigneten Maßnahmen 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 Gesamtabschluss und den Beteiligungsbericht sowie das Prüfungswesen gelten nach § 23 Abs. 2 LVerbO sinngemäß die Vorschriften der Gemeindeordnung (GO NRW) und ihrer Verordnung über das Haushaltswesen der Kommunen im Land Nordrhein-Westfalen (Kommunalhaushaltsverordnung Nordrhein-Westfalen –KomHVO NRW).

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

Die Prüfung stützt sich auf Kennzahlen zur Bewertung der Haushaltswirtschaft, auch im Ver- gleich zum anderen Landschaftsverband. In der Analyse und Bewertung berücksichtigt die gpaNRW die individuelle Situation des Landschaftsverbandes. Die Landschaftsverbände ver- walten 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-Kennzah- lenset NRW, die Zusammensetzung und Entwicklung einzelner (Bilanz-) Posten und ergän- zende Berechnungen.

1.3 Haushaltssituation

Die Haushaltssituation bestimmt den Handlungsspielraum des Landschaftsverbandes zur Ge- staltung seines Leistungsangebots. Sie zeigt, ob und in welcher Intensität ein Handlungsbedarf für den Landschaftsverband zu einer nachhaltig ausgerichteten Haushaltskonsolidierung be- steht.

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

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

Um den unterschiedlichen Ausgliederungsgraden Rechnung zu tragen, beziehen wir in den in- terkommunalen Vergleich die Schulden-, Finanz- und Ertragslage der verbundenen Unterneh- men, Sondervermögen und Mehrheitsbeteiligungen ein. In den jeweiligen Kapiteln zur Haus- haltssituation vergleicht die gpaNRW daher die Kennzahlen aus den Gesamtab- schlüssen, so- fern diese vorliegen.

Die Auswirkungen der Corona-Pandemie sowie die Folgen des Krieges gegen die Ukraine füh- ren zu Mindererträgen und Mehraufwendungen in verschiedenen Bereichen. Es gibt haushalts- rechtliche Regelungen des Landes zur Isolierung der entsprechenden Belastungen in der Er- gebnisrechnung und in der Bilanz. Die gpaNRW geht in den betreffenden Kapiteln auf die Aus- wirkungen auf den Haushalt des LVR ein.

Die gpaNRW hat die Haushaltssituation auf folgenden Grundlagen analysiert:

Haushaltspläne, Jahresabschlüsse und Gesamtabschlüsse LVR 2017 bis 2023

Haushaltsjahr	Haushaltsplan (HPI)	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 Gesamtabschlüsse liegen bis 2021 vor. Der Jahresabschluss 2022 wurde bereits aufgestellt und wird daher in der Entwurfsfassung in die Betrachtung mit einbezogen. Die Kennzahlenvergleiche werden daher grundsätzlich bis 2022 vorgenommen. Bei den Gesamtkennzahlen wird Bezug auf die Jahre 2017 bis 2021 genommen.

1.3.1 Haushaltssituation der Kommunen im Verbandsgebiet

- Die Haushaltsplanungen der Kommunen im Verbandsgebiet des LVR weisen in Summe hohe Fehlbeträge aus. Etwa jede achte kreisangehörige Kommune ist 2023 verpflichtet ein Haushaltssicherungskonzept zu erstellen. Der LVR hat daher weiterhin Rücksicht auf die wirtschaftliche Situation seiner Mitgliedskörperschaften zu nehmen.

Ein Landschaftsverband hat auf die wirtschaftlichen Kräfte seiner Mitgliedskörperschaften Rücksicht zu nehmen. Je schlechter die Haushaltssituation der Mitgliedskörperschaften 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 angehörenden Kreisen und kreisfreien Städten. Für diese ist die Landschaftsumlage meistens die größte Aufwandsposition. 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 daher eng mit der aller seiner Mitgliedskörperschaften verbunden. Die Haushaltssituation der Mitgliedskörperschaften bezieht die gpaNRW daher in die Betrachtung der Haushaltssituation des Landschaftsverbandes mit ein.

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

- Anteil der kreisangehörigen Mitgliedskörperschaften ohne Pflicht zur Aufstellung eines Haushaltssicherungskonzepts in Prozent 2023

- geplante Jahresergebnisse der Mitgliedskörperschaften je Einwohner in Euro 2023
- geplante Ergebnisse der laufenden Verwaltungstätigkeit der Mitgliedskörperschaften 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 Mitgliedskörperschaften. Die Kennzahlen hat die gpaNRW anhand der Haushaltsplanung der Mitgliedskörperschaften 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 Datenbestand nicht für alle Kommunen vorliegt, beschränkt sich die gpaNRW bei der nachfolgenden Betrachtung der Jahresergebnisse und Ergebnisse aus laufender Verwaltungstätigkeit auf die Darstellung des Medians.

Haushaltssituation der Mitgliedskörperschaften im jeweiligen Verbandsgebiet 2023

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

* 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 Mitgliedskörperschaften im Verbandsgebiet des LVR hat sich im Jahr 2023 im Vergleich zu den Vorjahren deutlich verschlechtert. Dies trifft gleichermaßen auf den Schwesterverband LWL zu. Zwischen 2016 und 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. 12,2 Prozent der Kommunen im Verbandsgebiet des LVR waren 2023 verpflichtet ein Haushaltssicherungskonzept aufzustellen. Beim LWL trifft dies auf 7,4 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. Dabei sind die Fehlbeträge ohne die außerordentlichen Erträge nach dem NKF-CUIG in beiden Verbänden 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 aufgrund der aktuellen Entwicklungen daher besondere Bedeutung zu. Der LVR muss weiterhin den Zuwachs der Landschaftsumlage begrenzen. Die gpaNRW beschreibt die vom LVR bereits durchgeführten und geplanten Konsolidierungsmaßnahmen im Kapitel Haushaltssteuerung.

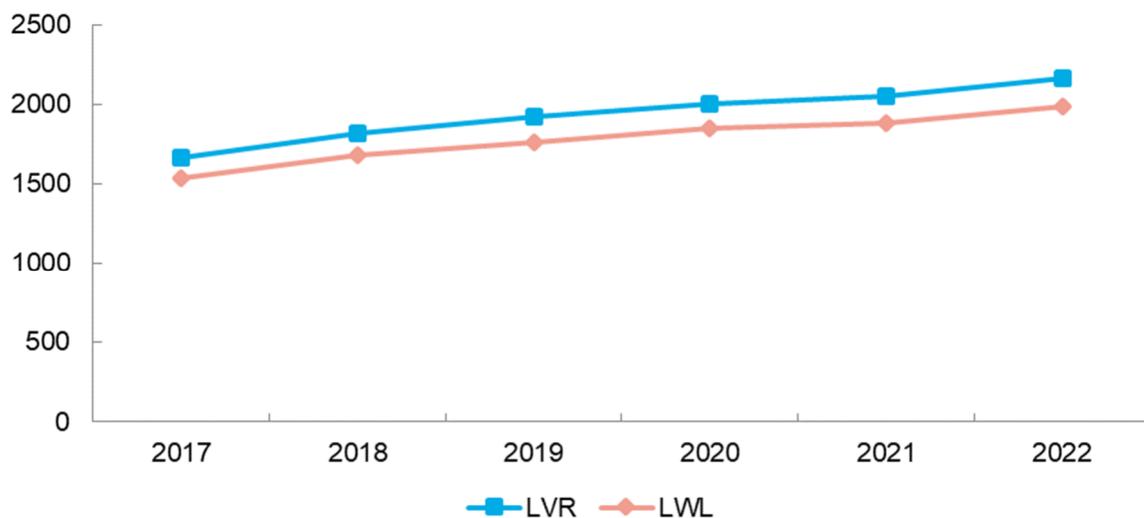
Abschließend setzt die gpaNRW zur Darstellung der Haushaltssituation der Kreise und kreisfreien Städte die Entwicklung der Landschaftsumlage und der Umlagegrundlagen ins Verhältnis. Seit 2017 entwickeln sich beide Positionen einwohnerbezogen beim LVR identisch. Hieran wird erkennbar, dass die allgemeine Finanzkraft der Mitgliedsstädte und -kreise seit 2017 prozentual in etwa gleich stark ausfällt wie die Belastung durch die Landschaftsumlage.

Entwicklung Umlagegrundlagen und Umlagevolumen je Einwohner in Euro

LVR	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Umlagegrundlagen je Einwohner in Euro	1.664	1.823	1.924	2.007	2.054	2.163
Umlagevolumen je Einwohner in Euro	256	268	278	303	322	329

Aus den Steuerkraftmesszahlen und den Schlüsselzuweisungen der Mitgliedskörperschaften errechnen sich die Umlagegrundlagen. Damit sind diese ein Indikator für die allgemeine Finanzkraft im Verbandsgebiet. Diese steigt im Betrachtungszeitraum beim LVR 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 LVR über höhere Umlagegrundlagen je Einwohner verfügt als der LWL. Im Durchschnitt beträgt der Abstand zum LWL 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 LVR ergibt sich dabei eine Steigerung von rund 500 Euro bzw. 30,0 Prozent. Die Steigerung beim LWL liegt bei 450 Euro je Einwohner bzw. 29,2 Prozent.

1.3.2 Haushaltsstatus

- Seit der Eröffnungsbilanz 2008 sind die Haushalte des LVR ausgeglichen bzw. fiktiv ausgeglichen. Aufsichtsrechtliche Beschränkungen bestehen derzeit nicht.

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 LVR 2017 bis 2023

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

Der Haushaltsstatus der Ist-Jahre 2017 bis 2022 bemisst sich am Jahresergebnis, der Haushaltsstatus des Planjahres 2023 am Haushaltsplan.

Seit der Eröffnungsbilanz 2008 schließt der LVR 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 weiterhin ein fiktiver Haushaltsausgleich vorgesehen. Die Haushaltswirtschaft unterliegt daher keinen aufsichtsrechtlichen Maßnahmen oder Genehmigungspflichten nach den §§ 75 oder 76 der GO NRW.

Jahresergebnisse und Rücklagen LVR 2017 bis 2022

Kennzahlen	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Jahresergebnis in Mio. Euro	6,20	19,64	2,95	0,01	39,03	-15,85
Ausgleichsrücklage in Mio. Euro*	149	168	171	171	210	194
Allgemeine Rücklage in Mio. Euro	453	452	452	452	451	471
Fehlbetragsquote in Prozent	positive Ergebnisse					2,40

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

Jahresergebnisse und Rücklagen LVR in Mio. Euro 2023 bis 2026 (PLAN)

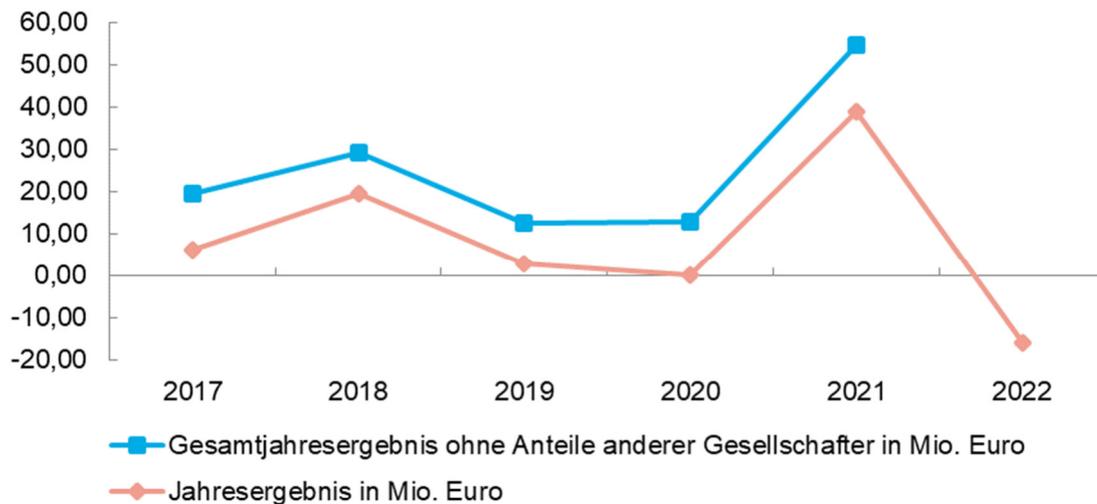
Kennzahlen	2023	2024	2025	2026
Jahresergebnis in Mio. Euro	-15,72	-0,81	-22,62	-3,35
Ausgleichsrücklage in Mio. Euro	178	177	154	151
Allgemeine Rücklage in Mio. Euro	471	471	471	471
Fehlbetragsquote in Prozent	2,36	0,13	3,75	0,58

1.3.3 Ist-Ergebnisse

- Der LVR kann zwischen 2017 und 2021 sowohl im Kernhaushalt als auch auf Konzernebene positive Ergebnisse erzielen. 2022 fällt das Ergebnis im Einzelabschluss erstmals seit 2012 wieder negativ aus. Der Umlagebedarf beider Landschaftsverbände liegt nah 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 LVR in Mio. Euro 2017 bis 2022

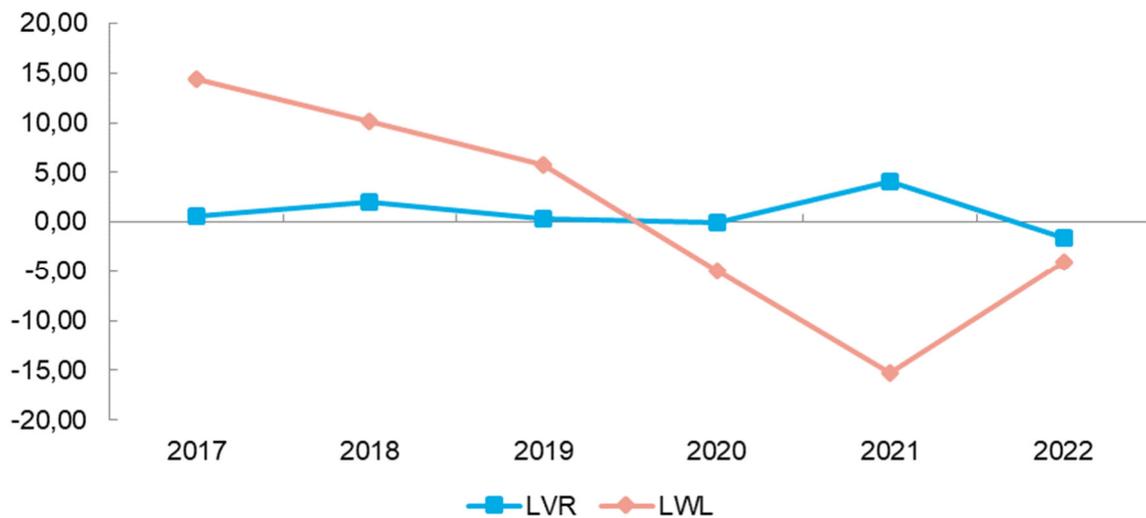


Im Betrachtungszeitraum 2017 bis 2022 erzielt der Landschaftsverband abgesehen vom letzten Ist-Jahr durchgängig Überschüsse. In allen Jahren wurden Jahresfehlbeträge eingeplant. Insbesondere ab 2021 wurden zur Entlastung der Mitgliedskörperschaften steigende Jahresfehlbeträge einkalkuliert. In allen Jahren sind die Ergebnisse jedoch deutlich besser ausgefallen als geplant. Summiert ergibt sich ein Jahresüberschuss von 51,98 Mio. Euro. Die Gesamtjahresergebnisse sind geprägt von den Ergebnissen des Kernhaushaltes. Grundsätzlich sind künftig 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. Im Jahresabschluss 2022 weist der LVR einen außerordentlichen Ertrag nach dem NKF-CUIG von 9,98 Mio. Euro aus. Ohne diesen Ertrag wäre das Defizit 2022 höher ausgefallen. Allerdings ist der isolierte Schaden 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 Gesamtabrechnungen des Landschaftsverbandes fallen noch einmal deutlich besser aus als die Abschlüsse des Kernhaushaltes. Das Gesamtjahresergebnis liegt im Betrachtungszeitraum 2017 bis 2021 im Durchschnitt rund 12,1 Mio. Euro höher als das Ergebnis des Kernhaushaltes. Damit leisten die vom LVR gehaltenen Beteiligungen auf Konzernebene einen positiven Beitrag zum Gesamtergebnis.

Jahresergebnis je Einwohner in Euro 2017 bis 2022



Der LWL konnte zwischen 2017 und 2019 deutlich bessere Ergebnisse erzielen als der LVR. Seit 2020 fallen die Ergebnisse des LVR besser aus. Insgesamt betrachtet, schwanken die Ergebnisse beim LVR deutlich geringer. Das jeweilige Ist-Ergebnis bewegt sich deutlich näher an den Plandaten als beim LWL. Das Jahresergebnis 2022 ist jeweils defizitär. Beide Verbände sahen in der Planung ähnlich hohe Defizite vor. Die einzelnen Jahresergebnisse geben jedoch nur bedingt einen Hinweis auf die strukturelle Haushaltssituation. Beispielsweise schwankende Positionen und Sondereffekte können einzelne Jahre stark beeinflussen. Beim Jahresergebnis ohne außerordentlichen Ertrag nach dem NKF-CUIG je Einwohner steigen die Defizite an. Zudem nimmt die Differenz zwischen den Landschaftsverbänden zu. Mit ermittelten Schäden vom 24,9 Mio. Euro in 2022 fallen diese beim LWL höher aus als beim LVR. Der LVR hat mit 10,0 Mio. Euro vergleichsweise geringe Schäden isoliert. Auf den gesamten Betrachtungszeitraum bezogen sind die Ergebnisse des LWL geringfügig besser ausgefallen. Im Durchschnitt liegen die Ergebnisse je Einwohner jedoch nur 0,13 Euro auseinander. Zu berücksichtigen ist hierbei, dass beim LWL im Gegensatz zum LVR in 2020 und 2021 Corona-Schäden angefallen sind und isoliert wurden.

Gesamtjahresergebnis je Einwohner in Euro

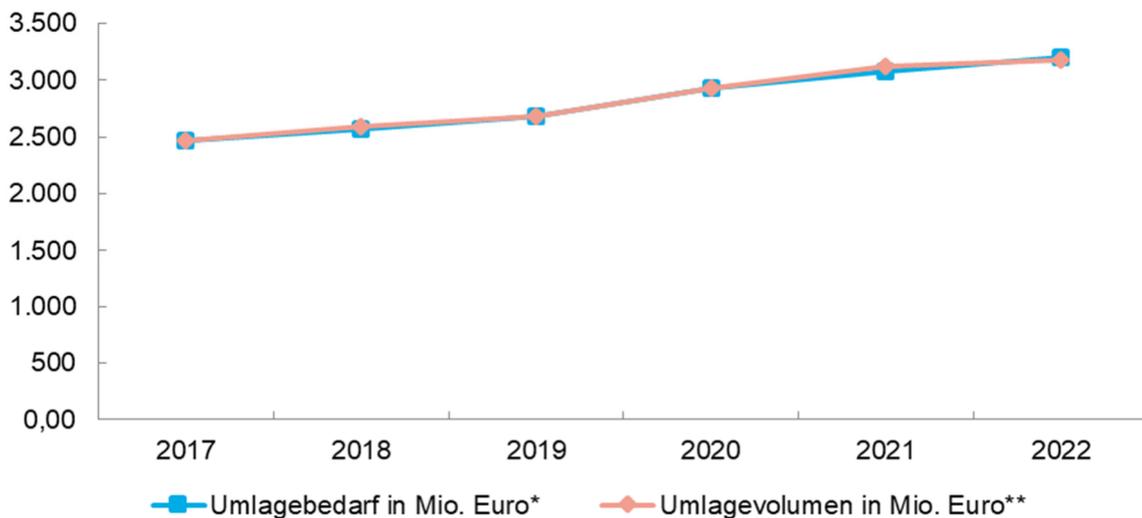
Landschaftsverband	2017	2018	2019	2020	2021
LVR	2,02	3,04	1,29	1,31	5,64
LWL	23,02	21,98	12,92	0,11	-13,52

In beiden Landschaftsverbänden fallen die Gesamtabschlüsse besser aus, als die Abschlüsse des Kernhaushaltes. Das durchschnittliche Gesamtjahresergebnis je Einwohner des LWL liegt 2017 bis 2021 bei 8,90 Euro. Der LVR erreicht ein durchschnittliches Gesamtjahresergebnis je Einwohner von 2,66 Euro.

Umlageerhebung

Dem Landschaftsverband ist es durch die Umlageerhebung grundsätzlich möglich, einen ausgeglichenen Haushalt aufzustellen. Die gpaNRW vergleicht in der weitergehenden Betrachtung das Umlagevolumen mit dem Umlagebedarf. Das Umlagevolumen entspricht der tatsächlich erhobenen Landschaftsumlage. Sie steht mit dem Beschluss der Haushaltsplanung fest. Der Umlagebedarf umfasst die Aufwendungen, die nicht durch sonstige Erträge gedeckt sind. Für einen ausgeglichenen Haushalt müsste der Landschaftsverband diesen Betrag als Umlage von den Kreisen und kreisfreien Städten erheben. Der Landschaftsverband hat dabei auf die wirtschaftlichen Kräfte der Mitgliedskörperschaften Rücksicht zu nehmen. Inwieweit die Kreise und kreisfreien Städte zu den Jahresergebnissen beitragen, lässt sich durch einen Vergleich des Umlagevolumens und Umlagebedarfs je Einwohner beurteilen. Je höher die Landschaftsumlage ist, umso mehr belastet der Landschaftsverband seine Mitgliedskörperschaften.

Umlagebedarf und Umlagevolumen LVR in Mio. Euro 2017 bis 2022



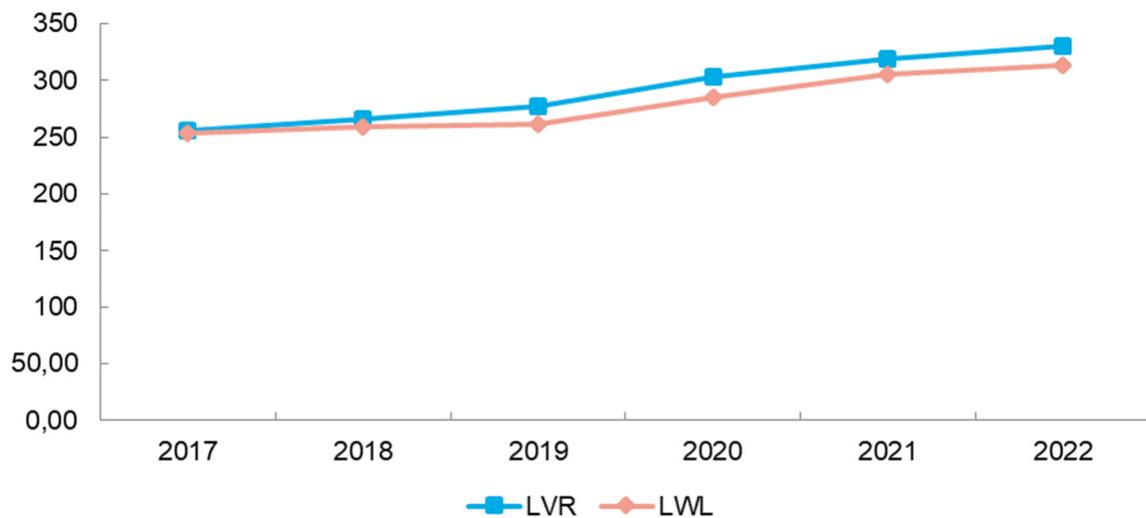
*Umlagebedarf = Umlage, die der LVR erheben müsste, um Haushaltsausgleich zu erzielen

**Umlagevolumen = tatsächlich erhobene Landschaftsumlage

Beim LVR liegen der Umlagebedarf und das Umlagevolumen in allen Jahren sehr nah beieinander. Die durchschnittliche Abweichung beträgt 8,66 Mio. Euro. Insgesamt gesehen wurden die

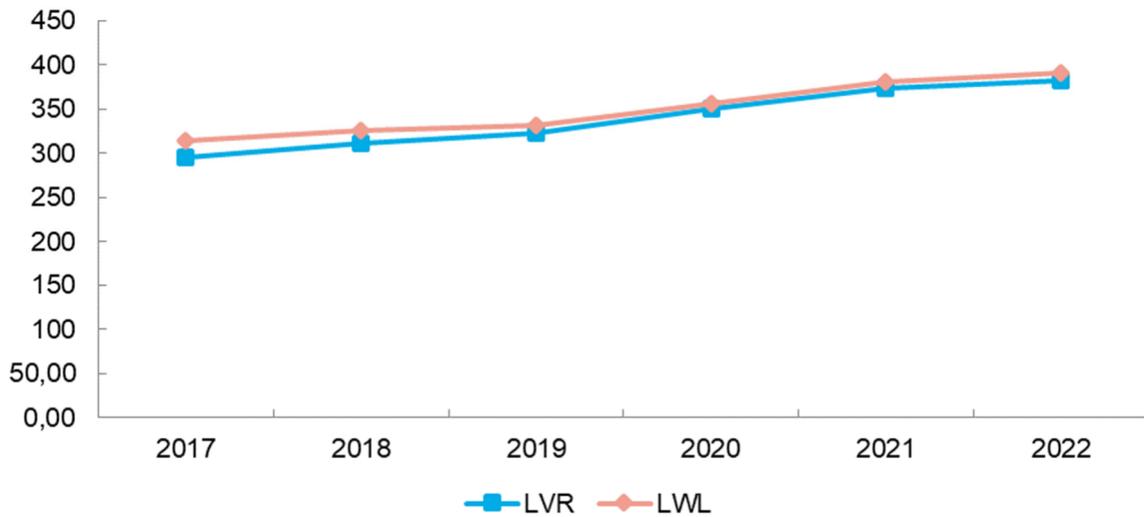
Mitgliedskörperschaften in etwas höherem Umfang belastet, als es notwendig gewesen wäre. In 2022 übersteigt der Umlagebedarf erstmals das Umlagevolumen. Dies ist darauf zurückzuführen, dass der Landschaftsverband bereits in der Planung einen Jahresfehlbetrag von 43,17 Mio. Euro zur Entlastung der Mitgliedskörperschaften vorgesehen hat. Insgesamt überschreitet das Umlagevolumen den Umlagebedarf noch um 51,98 Mio. Euro in den sechs Betrachtungsjahren. Im Ergebnis haben die Überschüsse dazu geführt, dass das Eigenkapital und insbesondere die Ausgleichsrücklage des Landschaftsverbandes angestiegen sind. Nähere Ausführungen können dem Kapitel „1.3.5 Eigenkapital“ entnommen werden. Der Vergleich des Umlagebedarfs zeigt, inwieweit der Landschaftsverband seine Mitgliedskörperschaften im Vergleich zum anderen Landschaftsverband durch die Landschaftsumlage belastet.

Umlagebedarf je Einwohner in Euro 2017 bis 2022



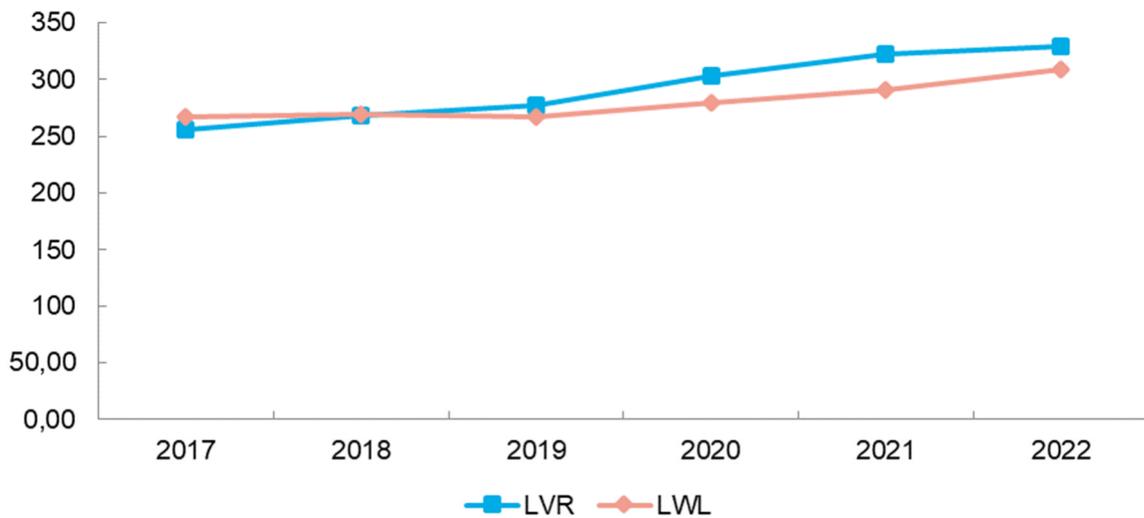
Die Grafik verdeutlicht, dass die Belastung der Mitgliedskommunen beider Landschaftsverbände seit 2017 zugenommen hat. Der Umlagebedarf je Einwohner ist beim LVR in allen Jahren höher als beim LWL. Durchschnittlich liegt der Umlagebedarf je Einwohner beim LVR 12,34 Euro höher als beim LWL. Zu berücksichtigen ist in diesem Zusammenhang, dass der LWL im Durchschnitt der vergangenen fünf Jahre 130 Mio. Euro jährlich mehr an Schlüsselzuweisungen erhalten hat als der LVR. Einwohnerbezogen hat der LVR 2022 53,46 Euro an Schlüsselzuweisungen erhalten, der LWL 77,78 Euro. In der nachfolgenden Betrachtung wird der Umlagebedarf bereinigt um die Schlüsselzuweisungen dargestellt:

Umlagebedarf ohne Finanzausgleich je Einwohner in Euro 2017 bis 2022



Der bereinigte Umlagebedarf fällt in allen Jahren beim LVR geringer aus als beim LWL. Im Jahr 2022 liegt der LVR bei 382 Euro je Einwohner, der LWL bei 391 Euro je Einwohner.

Umlagevolumen je Einwohner in Euro 2017 bis 2022



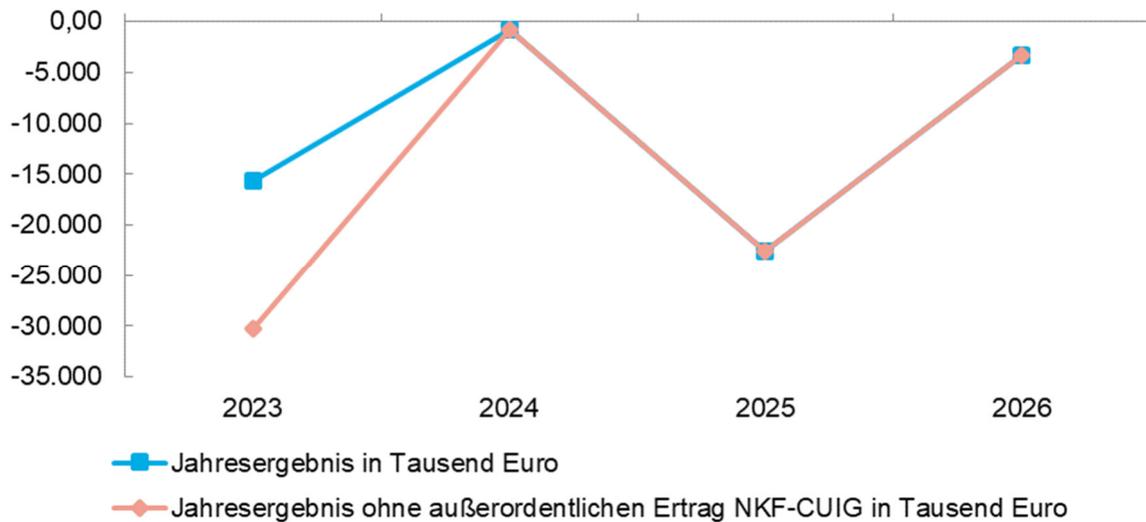
Das Umlagevolumen war in den Jahren 2017 und 2018 beim LWL leicht höher als beim LVR. Ab 2019 steigt das Umlagevolumen beim LVR stärker an als beim LWL. Dies korrespondiert auch mit den Jahresergebnissen beider Verbände.

1.3.4 Plan-Ergebnisse

- Der LVR plant 2023 bis 2026 mit Defiziten von insgesamt 42,47 Mio. Euro. Einerseits verringert sich dadurch das Eigenkapital, andererseits ist damit eine Entlastung der Mitgliedskörperschaften verbunden. Bei der Planung bis 2026 bestehen durch die aktuellen unsicheren Rahmenbedingungen hohe allgemeine haushaltswirtschaftliche Risiken.

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 LVR in Tausend Euro 2023 bis 2026



Der LVR plant nach dem Nachtragshaushalt für 2023 für die Planjahre ein Defizit von summiert 42,47 Mio. Euro. Die isolierten Schäden von in Summe 24,3 Mio. Euro hat der LVR vorläufig im Jahr 2025 als außerordentlichen Aufwand in die Ergebnisrechnung eingestellt. Ohne diesen außerordentlichen Aufwand wäre das geplante Ergebnis 2025 mit 1,7 Mio. Euro positiv ausgefallen. Der LVR beabsichtigt mit dem Haushaltsplanentwurf 2025 eine verbindliche Entscheidung zu treffen, ob die isolierten Schäden einmalig oder anteilig über einen längeren Zeitraum abgeschrieben werden. Weitere Ausführungen werden im Kapitel „1.3.5 Eigenkapital“ getroffen.

Im Nachtragshaushalt für 2023 wird ein geplanter Verbrauch der Ausgleichsrücklage aufgrund der multiplen Krisenlagen und sich abzeichnender Ergebnisschwankungen ab dem Haushaltsjahr 2024 seitens des LVR nicht mehr befürwortet.

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.

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	517,0 (468,3)	556,5	39,5 (88,2)	1,86 (4,41)
Landschaftsumlage	3.179 (2.901)	3.695	516,0 (794)	3,83 6,23)
Sonstige Transfererträge	204,9	178,6	-26,3	-3,38
Kostenerstattungen- und Umlagen	397,5	363,6	-33,9	-2,20
Aufwendungen				
Personalaufwendungen	283,8	362,6	78,8	6,32
Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen	377,7	446,9	69,2	4,30
Transferaufwendungen	3.720	4.273	553	3,53

* 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. Nachfolgend fasst die gpaNRW die Entwicklung der wesentlichen ordentlichen Erträge zusammen.

- Die **Landschaftsumlage** ist die wesentliche Ertragsgröße und dient der Refinanzierung der nicht gedeckten Aufwendungen der Landschaftsverbände. Der Umlagebedarf ergibt sich dabei aus den anderen Ertrags- und Aufwandspositionen. Steht der Umlagebedarf fest, so ermittelt sich die Landschaftsumlage durch die Multiplikation der Umlagegrundlagen mit dem Umlagesatz. Damit ist der Umlagesatz im Planungszeitraum dem Grunde nach nur eine Residualgröße zwischen dem Umlagebedarf und der erwarteten Entwicklung der Umlagegrundlagen. Der wesentliche Einflussfaktor bei der Höhe des Umlagesatzes ist somit die Entwicklung der Umlagegrundlagen. Die gpaNRW analysiert daher von welchen Annahmen die Landschaftsverbände bei der Planung der Umlagegrundlagen ausgehen. Der LVR hat mit dem Nachtragshaushalt 2023 die Planung der Landschaftsumlage aufgrund der aktuellen Entwicklung der Umlagegrundlagen aktualisiert.

Dabei hat der LVR den Umlagesatz der Landschaftsumlage für 2023 von 16,65 auf 15,30 Prozent gesenkt.

- Der LVR plant die **Schlüsselzuweisungen** für das aktuelle Planjahr entsprechend den Modellrechnungen des Gemeindefinanzierungsgesetzes (GFG). Gegenüber der ursprünglichen Planung in dem Haushaltsplan 2022/2023 kommt es für das Jahr 2023 zu einem deutlich höheren Ertrag aus Schlüsselzuweisungen. Ursache hierfür ist die positive Entwicklung der Steuererträge und die damit einhergehende Steigerung der Verbundmasse für das GFG 2023. Der LVR aktualisiert daher im Nachtrag 2023 den geplanten Ansatz. In den Jahren der mittelfristigen Finanzplanung ändert der LVR die Annahmen für die weitere Entwicklung der Schlüsselzuweisungen nicht ab. Die geplanten Steigerungen bei den Schlüsselzuweisungen unterschreiten die Steigerungsraten, die auf Basis aktueller Orientierungsdaten ansetzbar wären. Der LVR legt bei der Berechnung der Steigerungsraten in der mittelfristigen Finanzplanung eigene Annahmen zugrunde, die nach eigenen Angaben realitätsnäher ausfallen.
- Die **sonstigen Transfererträge** fallen seit 2020 deutlich geringer aus. Ursächlich hierfür ist unter anderem der Wegfall der Kostenbeiträge für die Leistungen der Grundsicherung, deren Zuständigkeit zum 01. Januar 2020 vom LVR auf die örtlichen Sozialhilfeträger übergegangen ist. Allerdings sind gleichzeitig auch die korrespondierenden Aufwendungen für die bisher erbrachten Leistungen zur Existenzsicherung bei den Wohnleistungen entfallen. In der mittelfristigen Finanzplanung kalkuliert der LVR mit weiter fallenden sonstigen Transfererträgen.
- Die Erträge aus **Kostenerstattungen und Kostenumlagen** beinhalten die Erstattungen u. a. von Renten und Versorgungsbezügen, Aufwendungsersatz, Kostenbeiträgen, Rückforderungen sonstiger gewährter Hilfen und Lohnersatzleistungen. Der Ansatz für 2026 fällt um 33,6 Mio. Euro geringer aus im Vergleich zum Ergebnis 2022. Durch das Wechselspiel zwischen Erträgen und Aufwendungen besteht kein zusätzliches haushaltswirtschaftliches Risiko an dieser Stelle.

Neben den ordentlichen Erträgen steigen auch die ordentlichen Aufwendungen im Planungszeitraum deutlich an. Die wesentlichen Veränderungen stellt die gpaNRW nachfolgend dar.

- Unter die **Personalaufwendungen** fallen zahlungswirksame Aufwendungen (Entgelte, Sozialversicherungsbeiträge, Beiträge zur ZVK, Besoldung und Beihilfen) und Rückstellungsbuchungen. Die Zuführung zu den Pensionsrückstellungen plant der LVR entsprechend den Prognosen aus den Heubeck-Gutachten. Die individuelle Personalplanung und die Berücksichtigung von Tarif- und Besoldungsabschlüssen bestimmen die Veränderung der zahlungswirksamen Positionen.

Personalaufwendungen in Mio. Euro 2017 bis 2022

	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Personalaufwand - Plan	229,4	234,7	247,3	288,4	293,3	299,3
Personalaufwand Ist	227,4	239,1	260,8	267,7	264,1	283,8
Differenz in Mio. Euro	-2,0	4,4	13,5	-20,8	-29,2	-15,5
Differenz in Prozent	-0,87	1,87	5,46	-7,18	-9,96	-5,18
Steigerung in Prozent - Ist	1,74	5,15	9,08	2,65	-1,34	7,46

- Der LVR hat im Betrachtungszeitraum in vier von sechs Jahren die geplanten Personalaufwendungen unterschritten. Die unterschrittenen Ansätze liegen seit 2020 im Durchschnitt bei rund 22 Mio. Euro. Die Einsparungen ergeben sich überwiegend aus den in der Planung enthaltenen, aber tatsächlich nicht in dem Rahmen besetzten Stellen. Es ergeben sich auch abgesehen von 2021 in allen Jahren deutliche Steigerungen im Ist und Plan. Dabei resultieren die Steigerungen aus den Auswirkungen der Tarif- und Besoldungsabschlüssen aber auch aus zusätzlichen Stellen für übertragene Aufgaben. In der Planung steigen die Personalaufwendungen nochmals deutlich an. Für 2023 kalkuliert der LVR mit 325,5 Mio. Euro. Dies entspricht einer Steigerung gegenüber dem Ist-Ergebnis aus 2022 von 14,7 Prozent. In der mittelfristigen Finanzplanung geht der LVR von weiter ansteigenden Personalaufwendungen aus. Bis 2026 steigen diese auf 362,6 Mio. Euro an. Die vergangenen Jahre haben gezeigt, dass die Wiederbesetzung von Stellen aufgrund des Fachkräftemangels zunehmend schwieriger wird. Andererseits sind die Tarifsteigerungen zuletzt auf einem deutlich höheren Niveau ausgefallen als noch im IST-Zeitraum. Dennoch sollte der LVR seine Ansätze aufgrund der deutlichen Abweichungen der Vorjahre bei den nächsten Haushaltsplanungen kritisch hinterfragen.
- Die **Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen** steigen ebenfalls deutlich an. Dies ist insbesondere auf die inflationsbedingten Preissteigerungen zurückzuführen. Ausgehend vom Ist 2022 rechnet der LVR bis 2026 mit einem Mehraufwand von jährlich 4,3 Prozent, der sich auf insgesamt 69,2 Mio. Euro summiert.
- Die **Transferaufwendungen** unterliegen aktuell besonderen Schwankungen aufgrund der Neuregelungen wesentlicher Rechtsgrundlagen der Landschaftsverbände durch das Bundesteilhabegesetz (BTHG). Der LVR passt daher die Planansätze an die finanziellen Auswirkungen der gesetzlichen Änderungen an. Außerhalb der gesetzlichen Änderungen kalkuliert der LVR den Zuwachs der Transferaufwendungen in Abstimmung mit der Fall- und Kostenentwicklung. Der Transferaufwand steigt auf Basis des Nachtragshaushaltes 2023 ausgehend vom Ist 2022 bis 2026 um 553 Mio. Euro. Allein die steigenden Transferkosten in der Eingliederungshilfe verursachen im Haushaltsjahr 2023 einen Mehraufwand von 115 Mio. Euro.
- 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 LVR große allgemeine Risiken in der Entwicklung der Aufwendungen für die Eingliederungshilfe. Die Aufwandssteigerungen sind wegen der Veränderungen aufgrund des BTHG und des AG BTHG NRW sowie der aktuellen Preissteigerungen nur schwer abschätzbar und stellen für den laufenden sowie für die folgenden Haushalte ein erhebliches Risiko dar.

Haushaltsplanung gesamt

Plan-Ist-Vergleich in Mio. Euro

	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Plan-Ergebnis	-0,24	-0,23	-0,30	-0,55	-9,39	-43,17
Ist-Ergebnis	6,20	19,64	2,95	0,00	39,03	-15,85
Verbesserung	6,44	19,87	3,25	0,55	48,42	27,32

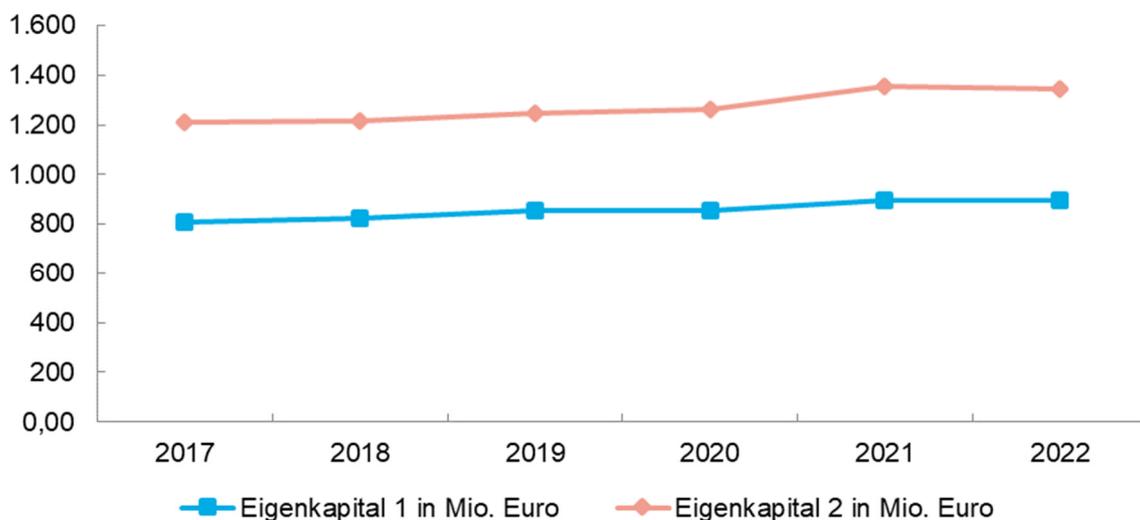
Die Analyse der wesentlichen Haushaltspositionen hat gezeigt, dass diese vorwiegend vorsichtig geplant wurden. Die bisherige Entwicklung bestätigt eine vorwiegend konservative Planung. Der LVR erreicht in allen Jahren bessere Ergebnisse, als ursprünglich geplant. Ebenfalls zeigt die Analyse, dass Unsicherheiten bei den finanziellen Auswirkungen der gesetzlichen Änderungen bestehen. Sie betreffen dabei nicht nur die Transferaufwendungen, die ab 2023 mit durchschnittlich rund 4,1 Mrd. Euro den Haushalt des Landschaftsverbandes maßgeblich beeinflussen. Die Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen und Personalaufwendungen werden aufgrund inflationärer Effekte und Tarif- und Besoldungssteigerungen ebenfalls beeinflusst.

1.3.5 Eigenkapital

- Der LVR konnte sein Eigenkapital in den vergangenen Jahren aufgrund der überwiegend positiven Jahresergebnisse steigern. Die Eigenkapitalquoten sind jedoch aufgrund der stetig steigenden Bilanzsumme moderat zurückgegangen. Im Vergleich zum LWL sind die Eigenkapitalquoten im Kernhaushalt höher und auf Konzernebene niedriger.

Ein Landschaftsverband sollte positives Eigenkapital haben und darf gemäß § 5 Abs. 7 GO NRW nicht überschuldet sein. Je mehr Eigenkapital er hat, desto weiter ist er von der gesetzlich verbotenen Überschuldung entfernt.

Eigenkapital LVR in Mio. Euro 2017 bis 2022



Das Eigenkapital des **LVR** ist entsprechend der beschriebenen Jahresergebnisse im Betrachtungszeitraum deutlich angestiegen. Das negative Jahresergebnis 2022 führt zu einem leichten Rückgang. Insgesamt ist das Eigenkapital von 2017 bis 2022 um 91,48 Mio. gestiegen. In der Bilanz 2022 wird ein Eigenkapital von 897,6 Mio. Euro ausgewiesen.

Ähnlich dem Verlauf des Eigenkapitals 1 entwickelte sich das Eigenkapital 2. Auch hier ist ein Anstieg im Betrachtungszeitraum festzustellen. Das Eigenkapital 2 enthält neben dem Eigenkapital auch die Sonderposten. Dem Landschaftsverband ist es gelungen die Sonderposten zu steigern. Zwischen 2017 und 2022 sind die Sonderposten insgesamt von 404 Mio. Euro auf 448 Mio. Euro angestiegen. Ursächlich hierfür ist der Anstieg bei den Sonderposten aus Beiträgen (insbesondere Ausgleichsabgabe und Altenpflegeumlage), die im Betrachtungszeitraum von 215 Mio. Euro auf 266 Mio. Euro zugenommen haben.

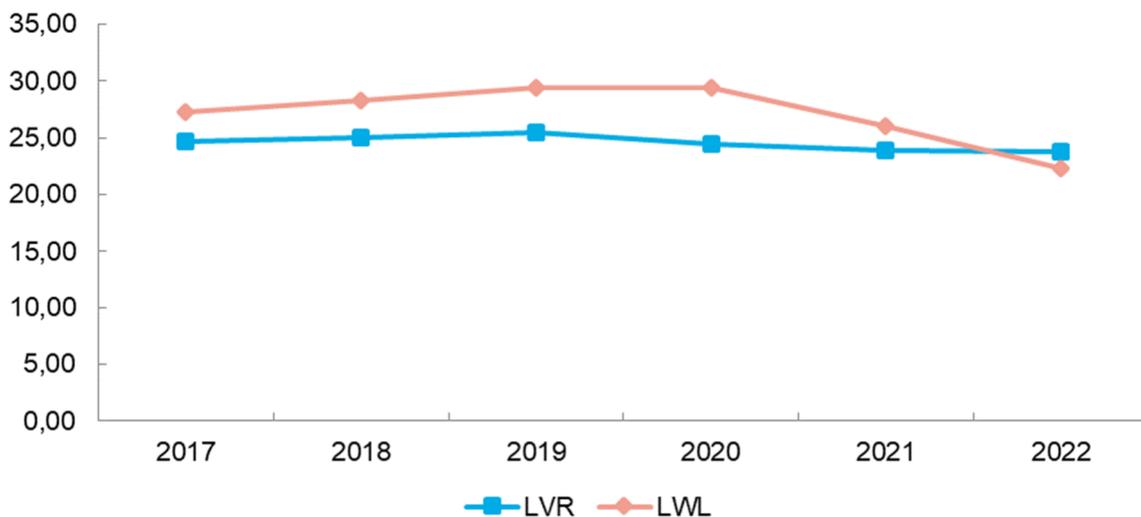
Der LVR hat einen Teil seines Vermögens in Beteiligungen ausgelagert. Daher muss das Gesamteigenkapital mit in die Betrachtung einfließen. Auf Ebene des Gesamtabchlusses hat bis 2021 ein deutlicher Anstieg des Eigenkapitals stattgefunden. Das Gesamteigenkapital ist um 13,2 Prozent gestiegen.

Gesamteigenkapital LVR in Mio. Euro 2017 bis 2021

Kennzahl	2017	2018	2019	2020	2021
Gesamteigenkapital 1	949	978	986	997	1.055
Gesamteigenkapital 2	1.542	1.551	1.558	1.582	1.708

Die einzelnen Positionen des Eigenkapitals stehen in der Anlage 3 dieses Teilberichtes.

Eigenkapitalquote 1 in Prozent 2017 bis 2022

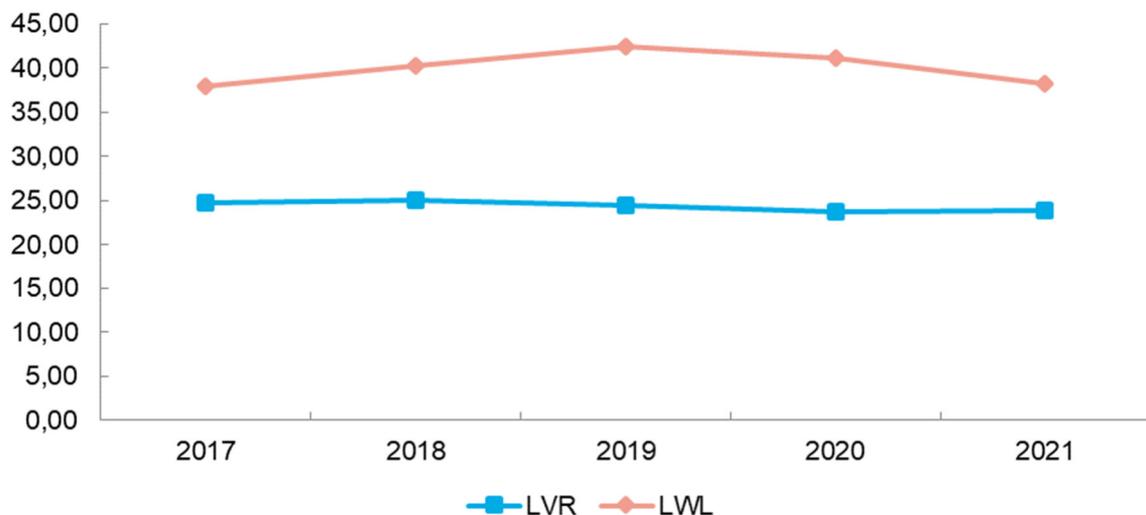


Während das Eigenkapital 1 des LWL rückläufig war, ist es beim LVR deutlich angestiegen. Im Vergleichsjahr 2022 liegen die Eigenkapitalquoten 1 nah beieinander. Unter Berücksichtigung

der Sonderposten ist die Eigenkapitalquote 2 des LVR höher. Dies ist jedoch auf die Ausgliederungen zurückzuführen. Nach dem Haushaltsplan 2023 werden in den Planjahren nur geringe Defizite erwartet. Diese werden daher wenig Auswirkungen auf die Eigenkapitalausstattung haben. Hinzu kommen jedoch die bereits in den vorangegangenen Kapiteln beschriebenen Isolierungen für die Corona-bedingten 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 rund zehn Mio. Euro isoliert. Nach der Planung kommen weitere 14,5 Mio. Euro hinzu. Damit fallen die Isolierungen deutlich niedriger aus als beim LWL, dessen Isolierungen gemäß des beschlossenen Haushaltsplans 2023 mit rund 222 Mio. Euro rund ein Drittel des in 2022 ausgewiesenen Eigenkapital des Kernhaushaltes ausmachen. Zwischenzeitlich wurde die Isolierungsmöglichkeit bis einschließlich 2023 beschränkt, sodass die tatsächliche Bilanzierungshilfe beim LWL deutlich niedriger ausfallen wird.

Die Eigenkapitalquoten auf Konzernebene fallen beim LWL besser aus:

Gesamteigenkapitalquote 1 in Prozent 2017 bis 2021



Der LWL hat einen Großteil seines Vermögens in Beteiligungen ausgelagert. Damit liegt ein wesentlicher Teil des Eigenkapitals in den Beteiligungen. Dies gilt für den LVR nicht. Die Gesamteigenkapitalquoten liegen auf dem Niveau der Quoten im Kernhaushalt.

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

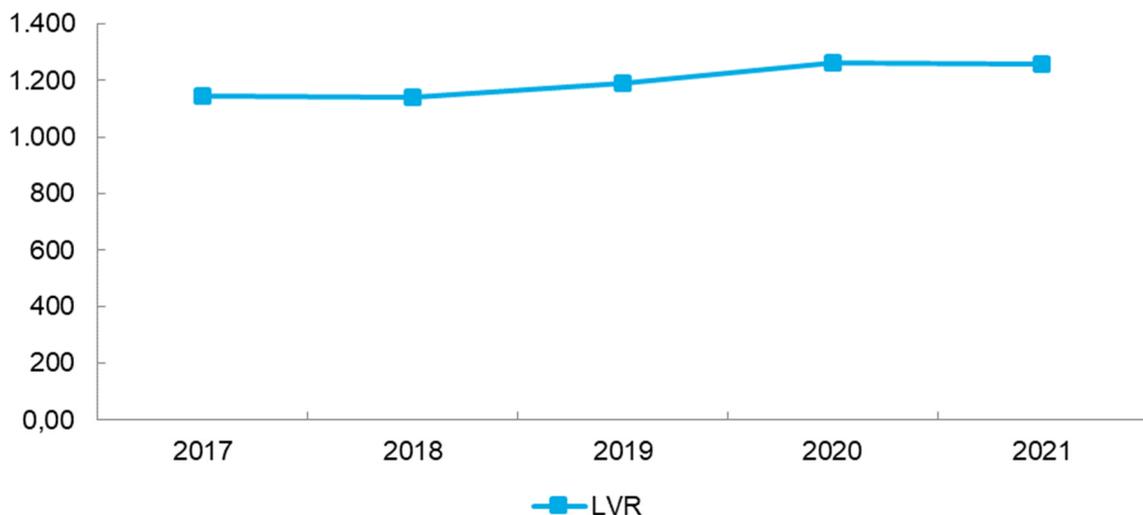
Gebäude- und Infrastrukturvermögen des Landschaftsverbandes Reinvestitionsbedarfe bestehen und welche Auswirkungen die hieraus resultierenden Finanzierungsbedarfe auf die Entwicklung der Verbindlichkeiten haben könnten.

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.

- Die Gesamtverbindlichkeiten Konzern sind im Betrachtungszeitraum um 112 Mio. Euro angestiegen und betragen zum 31. Dezember 2021 1,26 Mrd. Euro. Im Vergleich zum LWL sind die Gesamtverbindlichkeiten je Einwohner beim LVR durchgängig höher. Aufgrund unterschiedlicher Bilanzierungsauslegungen beider Verbände sind die Gesamtverbindlichkeiten nur eingeschränkt vergleichbar.
- Das Gebäudevermögen des LVR ist mit einem durchschnittlichen Anlagenabnutzungsgrad von 31 Prozent in 2022 als aktuell zu bezeichnen. Die Investitionstätigkeit in der Vergangenheit bei den bebauten Grundstücken ist höher als der Werteverzehr.
- Der Vermögenswert der Finanzanlagen des LVR beträgt rund 1,6 Mrd. Euro und bleibt über den Verlauf der Jahre 2017 bis 2022 nahezu konstant. Wertmäßig bestimmen damit die Finanzanlagen das Anlagevermögen.

1.3.6.1 Verbindlichkeiten

Gesamtverbindlichkeiten Konzern LVR in Mio. Euro 2017 bis 2021



Bei den Gesamtverbindlichkeiten 2017 bis 2021 hat die gpaNRW die Daten aus den Gesamtab schlüssen des LVR verwendet. Im Eckjahresvergleich ist ein Anstieg von 1,15 Mrd. Euro um 112 Mio. Euro auf 1,26 Mrd. Euro zu verzeichnen. Auf den Kernhaushalt entfällt mit 1,15 Mrd. Euro der wesentliche Anteil der Gesamtverbindlichkeiten.

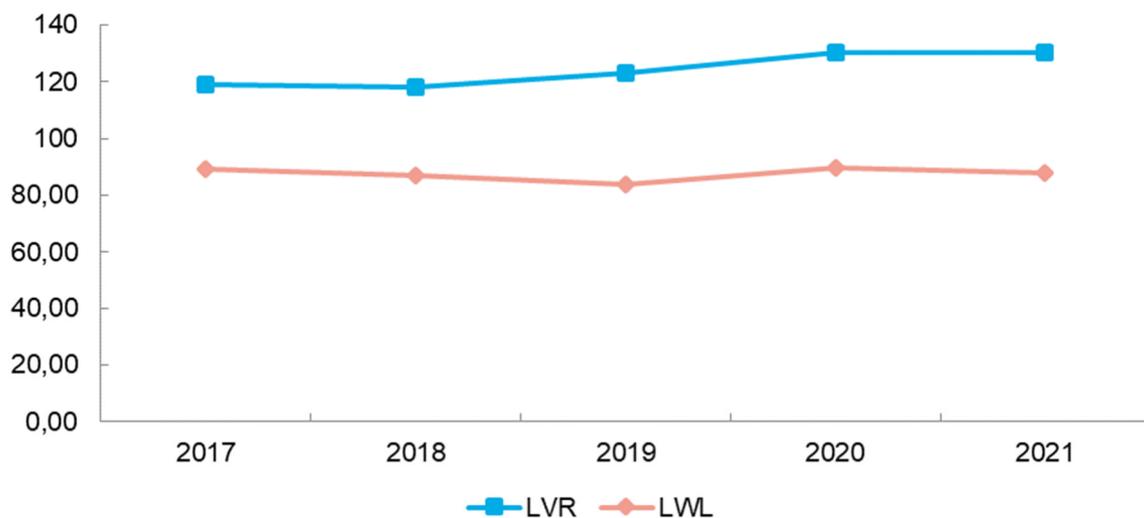
Einen wesentlichen Anteil nehmen hierbei die Gesamtinvestitionskredite in Höhe von 429 Mio. Euro ein. Hiervon entfallen 399 Mio. Euro auf den Kernhaushalt und 30 Mio. Euro auf die „Bauen für Menschen GmbH“. Im Bestand der Gesamtinvestitionskredite sind daneben rund 74 Mio. Euro als Trägerdarlehen an Kliniken enthalten.

Die Verbindlichkeiten aus Transferleistungen liegen bei 398 Mio. Euro. Der Posten enthält insbesondere die Monatsläufe für die Monate November und Dezember 2021 i. H. v. 297,5 Mio. Euro der Pflegekostenabrechnungen im Bereich Soziales und Kriegsofopferfürsorge. Die Mittel wurden Anfang bzw. Ende Januar 2022 ausgezahlt.

Mit 218 Mio. Euro werden unter den Verbindlichkeiten gegenüber Sondervermögen Verbindlichkeiten aus den CashPool-Konten ausgewiesen. Über die CashPool-Konten werden die Ein- und Auszahlungen der wie Eigenbetriebe geführten Einrichtungen abgewickelt.

Wie sich die Gesamtverbindlichkeiten im Vergleich zum LWL entwickeln, wird nachfolgend dargestellt:

Gesamtverbindlichkeiten Konzern je Einwohner in Euro 2017 bis 2021



Insgesamt fallen die Gesamtverbindlichkeiten Konzern beim LVR mit 130 Euro je Einwohner um 42 Euro je Einwohner höher aus als beim LWL mit Verbindlichkeiten von rund 88 Euro je Einwohner. Es ist jedoch zu berücksichtigen, dass die Landschaftsverbände die fremden Finanzmittel (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. Eine bei beiden Landschaftsverbänden einheitliche Bilanzierung dieser Fremdmittel würde beim LVR zu einer Verminderung der Verbindlichkeiten um 92,4 Mio. Euro bzw. 9,56 Euro je Einwohner führen. Daneben fallen beim LWL die Verbindlichkeiten aus Transferleistungen deutlich niedriger aus. Der LVR erfasst hier unter anderem die Monatsläufe aus dem November und Dezember für Pflegekostenabrechnungen. Beim LWL wird lediglich der Monatslauf aus dem Dezember für Pflegekostenabrechnungen als Verbindlichkeit aus Transferleistungen bilanziert. Einwohnerbezogen macht dieser Sachverhalt weitere 15,09 Euro Unterschied aus. Bereinigt um die beiden Sachverhalte

würden sich die Gesamtverbindlichkeiten je Einwohner beider Verbände annähern und noch 17 Euro je Einwohner auseinanderliegen.

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

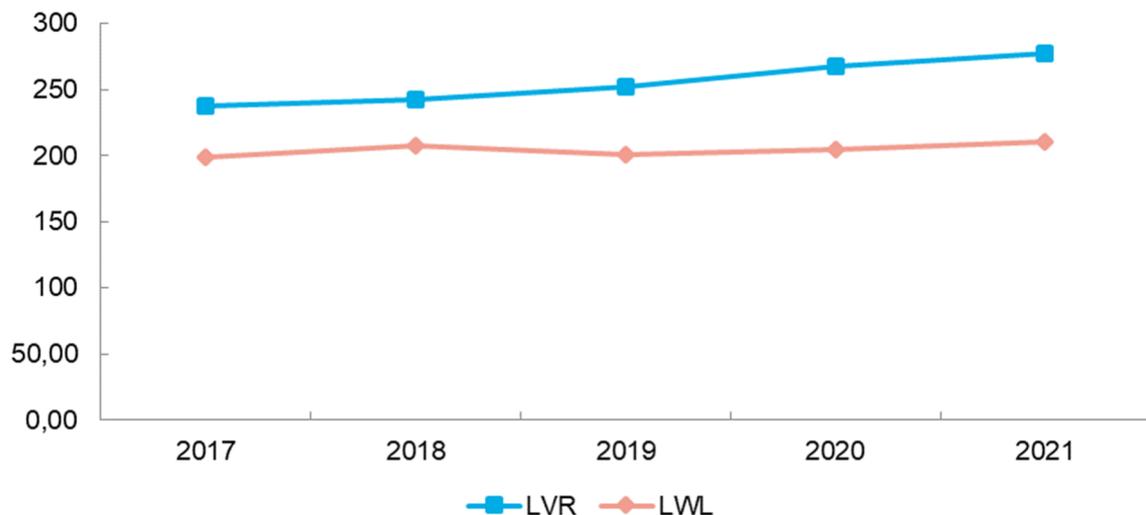
Gesamtschulden LVR 2017 bis 2021

Kennzahlen	2017	2018	2019	2020	2021
Gesamtverbindlichkeiten	1.147	1.138	1.191	1.261	1.259
Gesamtrückstellungen	1.145	1.205	1.243	1.328	1.425
Gesamtschulden	2.292	2.344	2.434	2.589	2.685

Die Gesamtschulden des LVR sind im Betrachtungszeitraum von 2,29 Mrd. Euro auf 2,69 Mrd. Euro angestiegen. Ursächlich hierfür ist der Anstieg der Gesamtrückstellungen von 280 Mio. Euro. Im Wesentlichen ist der Anstieg bei den sonstigen Gesamtrückstellungen angefallen, die um 151 Mio. Euro auf 532 Mio. Euro angewachsen sind. Der Anstieg ist im Wesentlichen auf die Zuführungen im Kernhaushalt zu Rückstellungen im Bereich der Eingliederungshilfe zurückzuführen.

Die Gesamtpensionsrückstellungen sind seit 2017 um 100,6 Mio. Euro gestiegen. Eine detaillierte Aufstellung der Gesamtschulden kann der Tabelle 5 im Anhang entnommen werden. Im Vergleich zum Landschaftsverband Westfalen-Lippe stellt sich die Schuldensituation wie folgt dar:

Gesamtschulden je Einwohner in Euro 2022



Die Gesamtschulden je Einwohner des LVR fallen im Betrachtungszeitraum jeweils höher aus als die Gesamtschulden den LWL. 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 kurzfristige Forderungen. Bei der Berechnung der Gesamteffektivverschuldung werden die liquiden Mittel und Forderungen von den Schulden abgezogen. Bei der erweiterten Gesamteffektivverschuldung werden zusätzlich die Ausleihungen an verbundene Unternehmen, die Wertpapiere des Anlage- und Umlaufvermögens sowie die sonstigen Vermögensgegenstände von den Schulden abgezogen. Die effektiven Gesamtschulden sind im Betrachtungszeitraum von 1,52 Mrd. Euro um 190 Mio. Euro auf 1,33 Mrd. Euro gesunken. Hintergrund ist unter anderem ein Anstieg der liquiden Mittel. Diese haben sich seit 2017 um über 400 Mio. Euro erhöht. Eine Aufschlüsselung der einzelnen Bilanzpositionen findet sich in der Tabelle 6 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 finanziert. Gebietskörperschaften, die in der Vergangenheit viel investiert haben, haben dadurch tendenziell höhere Verbindlichkeiten gegenüber den Gebietskörperschaften aufgebaut, die vergleichsweise wenig investiert haben. 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. Um den Anlagenabnutzungsgrad zu bestimmen, wird die Restnutzungsdauer der einzelnen Anlagegüter ins Verhältnis zur Gesamtnutzungsdauer gesetzt. 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 Vermögenswert der Sachanlagen ist zwischen 2017 und 2022 von rund 737 Mio. Euro auf 760 Mio. Euro angestiegen. Dabei prägen die bebauten Grundstücke mit rund 594,5 Mio. Euro den Wert des Sachanlagevermögens. Wertprägend innerhalb der bebauten Grundstücke sind die Schulen und sonstige Dienst-, Geschäfts- und Betriebsgebäude. Das Gebäude- und Liegenschaftsmanagement ist für die Bewirtschaftung und Instandhaltung der Gebäude zuständig. Der LVR stellt im Haushaltsplan und in den Jahresabschlüssen den Anlagenabnutzungsgrad des Gebäudevermögens dar. In 2022 beträgt der Anlagenabnutzungsgrad aller Gebäude 35,0 Prozent.

Bei den Schulen geht der Vermögenswert im Eckjahresvergleich um 17,0 Mio. Euro zurück. Der LVR hat bis 2020 zurückhaltend in seine Schulgebäude investiert. Der LVR wollte zunächst die Entwicklungen der Schülerzahlen abwarten und den damit verbundenen Raumbedarf aktualisieren. Dabei waren auch die Entwicklungen des Themas inklusive Beschulung zu berücksichtigen. Die Schulentwicklungsplanung prognostiziert die Schülerzahlen bis 2029/2030. Es wurde

ein Handlungskonzept erstellt und der politischen Vertretung vorgelegt. Das Konzept sieht prioritär die Prüfung LVR-interner Lösungen vor (z.B. den Neuzuschnitt von Schulzuständigkeitsbereichen oder die gemeinsame Nutzung des Schulraums verschiedener LVR-Förderschulen). Neben der Optimierung der Planungsgrundlagen werden Handlungsbedarfe standortgenau identifiziert, wobei an Standorten mit akut drohendem Schulraummangel Maßnahmen unmittelbar ergriffen werden sollen. Des Weiteren werden für Regionen mit mittel- oder langfristigem Raumbedarf ausgeweitete Handlungsoptionen, beispielsweise Kooperationen mit anderen Schulträgern, geprüft. Langfristig kommen darüber hinaus bauliche Maßnahmen zur Ausweitung oder Neuschaffung von Schulraum infrage.

Die aktuell günstigen Rahmenbedingungen durch das Programm „Gute Schule 2020“ nutzt der LVR und hat in der mittelfristigen Finanzplanung Investitionen von 13,4 Mio. Euro bis 2026 beschlossen.

Der LVR konnte den in den letzten Jahren durch Abgänge und Abschreibungen bedingten Werteverzehr durch neue Investitionen ausgleichen. Inwieweit bilanziellen Abschreibungen und Vermögensabgängen neue Investitionen gegenüberstehen, wird durch die Investitionsquote ausgedrückt. Im Betrachtungszeitraum liegt diese beim LVR im Durchschnitt bei 92,66 Prozent. Insbesondere Abgänge bei den Wertpapieren des Anlagevermögens im Jahr 2020 von rund 80 Mio. Euro haben sich dabei negativ auf die Investitionsquote ausgewirkt. Rein für das Sachanlagevermögen ist die Investitionsquote höher ausgefallen und lag im Durchschnitt seit 2017 bei über 100 Prozent.

1.3.6.3 Salden der Finanzplanung (künftiger Finanzierungsbedarf)

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 LVR in Mio. Euro 2023 bis 2026

Kennzahlen	2023	2024	2025	2026
Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit	-42,92	-12,90	-1,08	-5,07
+ Saldo aus Investitionstätigkeit	-254,11	-20,74	11,43	36,15
= Finanzmittelüberschuss/-fehlbetrag	-297,02	-33,63	10,35	31,08
+ Saldo aus Finanzierungstätigkeit	9,26	7,27	5,27	3,27
= Änderung des Bestandes an eigenen Finanzmitteln	-287,76	-26,37	15,62	34,35

Der LVR hat in den vergangenen Jahren erhebliche Finanzmittelüberschüsse generieren können. Diese belaufen sich seit 2017 im Ist auf 200 Mio. Euro. Damit verbunden ist ein entsprechender Anstieg der liquiden Mittel. Seit 2019 sind sowohl die Salden aus laufender Verwaltungstätigkeit als auch Investitionstätigkeit positiv ausgefallen. Der LVR kann seine Finanzkraft damit deutlich stärken.

Im betrachteten Planungszeitraum kalkuliert der LVR mit einem negativen Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit von insgesamt 62,0 Mio. Euro. Geprägt wird das aufsummierte Ergebnis

durch den erheblichen Finanzmittelfehlbetrag aus 2023. Auch die geplanten investiven Auszahlungen können nicht mehr durch entsprechende investive Einzahlungen (Investitionspauschalen, Zuwendungen) gedeckt werden, so dass sich ein negativer Saldo aus Investitionstätigkeit von 227,3 Mio. Euro ergibt. Zur Finanzierung sind überwiegend eigene liquide Mittel vorgesehen, die in den vergangenen Jahren aufgebaut werden konnten.

Inwieweit diese Finanzmittelfehlbeträge tatsächlich eintreten werden, bleibt abzuwarten. Wie bereits erläutert, sind die Ergebnisse in den letzten Jahren immer 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 LVR in den letzten Jahren nur einen geringen Anteil der geplanten investiven Mittel tatsächlich verausgabt. Hierzu wird auf das Kapitel „1.4.3 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
- Kredit- und Anlagemanagement.

1.4.1 Informationen zur Haushaltssituation

- Der LVR hält die gesetzlichen Fristen zur Anzeige der Haushaltssatzung ein. Die Jahresabschlüsse werden fristgerecht aufgestellt und festgestellt. Ein unterjähriges Berichtswesen liegt ebenfalls vor.

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 (§ 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.

Fristen für die Anzeige der Haushaltssatzung sowie Aufstellung und Feststellung der Jahresabschlüsse

Der **LVR** hat in den vergangenen Jahren grundsätzlich Doppelhaushalte aufgestellt. Die Haushaltspläne wurden in der jeweiligen Dezembersitzung von der Landschaftsversammlung verabschiedet. Der Nachtragshaushalt für 2023 wurde am 31. März 2023 von der Landschaftsversammlung beschlossen. Es wurde eine Absenkung des Umlagesatzes um 1,35 Prozentpunkte festgelegt. Diese wurde aufgrund der positiven Entwicklung des Steueraufkommens und den dadurch gestiegenen Umlagegrundlagen nach dem GFG 2023 möglich.

Auch bei der Feststellung der Jahresabschlüsse sowie die Bestätigung der Gesamtabchlüsse konnten werden die Fristen eingehalten.

Unterjähriges Berichtswesen

Zu Beginn des Haushaltsjahres sendet der Fachbereich Finanzmanagement ein Anforderungsschreiben mit entsprechenden Hinweisen zur unterjährigen Berichtserstattung an alle Fachbereiche. Hiernach sind zu drei Stichtagen entsprechende Prognosen für das jeweilige Haushaltsjahr zu erstellen. Die Formulare für die Prognose sind spezifisch auf das jeweilige Dezernat abgestimmt. Nach Abgabe der Budgetbestätigungen bzw. Prognosen werden die gemeldeten Daten durch den Fachbereich Finanzmanagement ausgewertet und auf Plausibilität geprüft. Etwaige gemeldete Risiken werden bewertet und das weitere Vorgehen mit den Dezernaten besprochen. Insbesondere die im Rahmen der 3. Prognose gemeldeten Risiken werden darauf hin geprüft, wie im Rahmen des Jahresabschlusses damit umgegangen wird und ob sie im Lagebericht darzustellen sind. Die Anforderungsschreiben werden jedes Jahr neu gefasst mit Hinblick auf aktuelle Entwicklungen und sich abzeichnende Risiken.

Daneben sind die Fachbereiche verpflichtet eine monatliche Budgetbestätigung vorzunehmen ohne dabei das voraussichtliche Jahresergebnis zu beziffern. Entsprechende Risiken werden frühzeitig erkannt und lassen sich über ein eingerichtetes Ampelsystem nachvollziehen. In der Berichtserstattung werden Auswirkungen, die auf die Coronapandemie und den Ukraine-Krieg zurückzuführen sind, separat ausgewiesen. Sollte im Rahmen der Prognoseerstellung ein Haushaltsrisiko erkennbar werden, so ist eine Risikomeldung an den Fachbereich Finanzmanagement abzugeben.

Über Sachverhalte, die für die Entwicklung der Haushaltswirtschaft von besonderer Bedeutung sind, wird in den Sitzungen des Finanz- und Wirtschaftsausschusses gesondert berichtet.

Konsolidierungsprogramm

Der Verwaltungsvorstand hat im Januar 2021 das neue Konsolidierungsprogramm 2021 bis 2025 vereinbart und beschlossen. Das Konsolidierungsvolumen beträgt 175 Mio. Euro. Der für das Jahr 2022 vereinbarte Konsolidierungsbeitrag von 40,1 Mio. Euro konnte vollständig erwirtschaftet werden. Aufgrund der fallzahl- und fallkostenbedingten Mehraufwendungen im Bereich

der Eingliederungshilfe für Kinder und Jugendliche und inflationsbedingten Aufwandssteigerungen ist die Geschäftsgrundlage des Konsolidierungsprogramms für die kommenden Jahre aus Sicht der Verwaltung teilweise entfallen.

1.4.2 Ermächtigungsübertragungen

→ Feststellung

Der LVR hat vergleichsweise großzügige Regelungen für Ermächtigungsübertragungen getroffen und festgeschrieben. Im investiven Bereich wird das Instrument zunehmend stärker genutzt. Die insgesamt zur Verfügung stehenden investiven Mittel konnten 2022 zu weniger als zehn Prozent in Anspruch genommen werden.

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 **LVR** hat Regelungen für die Übertragung von Ermächtigungen getroffen und festgeschrieben. Danach können konsumtive sowie investive Aufwendungen und Auszahlungen übertragen werden. Mit der Vorlage 13/2906 wurden am 29. Mai 2013 vom Landschaftsausschuss folgende Gültigkeitsdauern für Ermächtigungsübertragungen beschlossen:

- Konsumtive Ermächtigungsübertragungen Aufwand/Auszahlung ein Jahr
- Konsumtive Ermächtigungsübertragungen von Transferauszahlungen der Produktgruppe 073 „Beteiligungen“ unbegrenzt
- Investive Ermächtigungsgrundlagen für Baumaßnahmen/Beschaffungen maximal zwei Jahre.

Aus Sicht der Verwaltung waren die getroffenen Regelungen unzureichend. Daher wurden am 14. Dezember 2018 weitergehende Regelungen beschlossen:

- Konsumtive Ermächtigungen von Auszahlungen aufgrund gebildeter Rückstellungen können unbegrenzt übertragen werden.
- Ermächtigungen von Auszahlungen für Investitionen und für Investitionsmaßnahmen bleiben bis zur Fälligkeit der letzten Zahlung für ihren Zweck verfügbar. Ist eine Investition mit Ablauf des dem Haushaltsjahr folgenden dritten Jahres nicht getätigt bzw. nicht begonnen worden, ist diese neu zu veranschlagen.

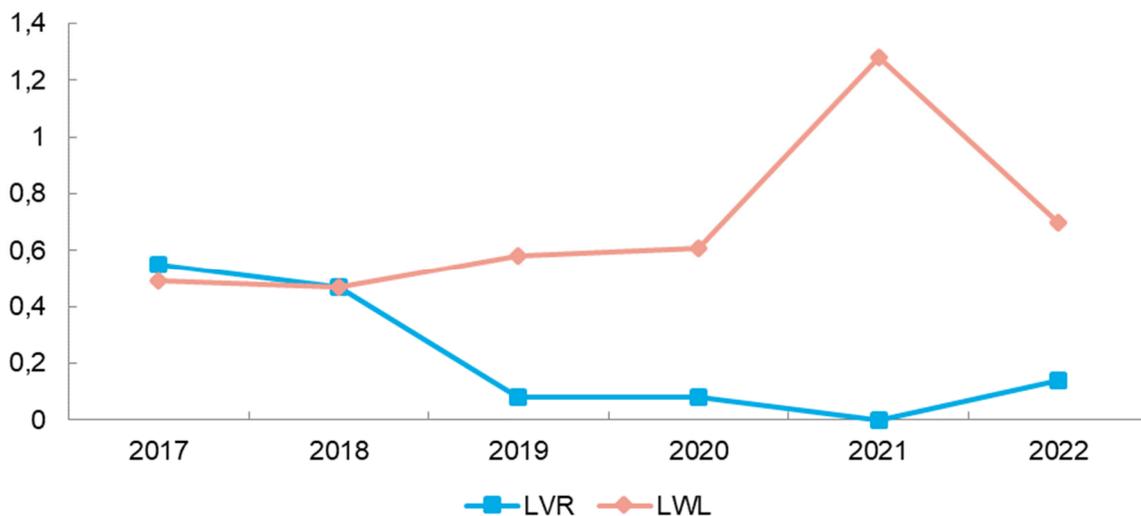
Damit hat der Landschaftsverband vergleichsweise großzügige Regelungen getroffen, die sich im investiven Bereich auch in den Kennzahlen widerspiegeln. Bei den ordentlichen Aufwendungen fallen die Ermächtigungsübertragungen eher gering aus.

Ordentliche Aufwendungen LVR in Mio. Euro 2017 bis 2022

Kennzahlen	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Haushaltsansatz in Mio. Euro	3.872	3.977	4.070	4.178	4.324	4.451
Ermächtigungsübertragungen in Mio. Euro	5,31	4,51	0,79	0,76	0	1,39
Ansatzerhöhungsgrad in Prozent	0,14	0,11	0,02	0,02	0,00	0,03
Fortgeschriebener Ansatz in Mio. Euro	3.877	3.982	4.071	4.179	4.324	4.452
Anteil der Ermächtigungsübertragungen am fortgeschriebenen Ansatz in Prozent	0,14	0,11	0,02	0,02	0,00	0,03
Ist-Ergebnis in Mio. Euro	3.891	4.064	4.202	4.257	4.442	4.531
Grad der Inanspruchnahme fortgeschriebener Ansatz in Prozent	100	102	103	102	103	102

Der LVR macht von der gesetzlich vorgesehenen Möglichkeit, nicht in Anspruch genommene Haushaltsermächtigungen ins Folgejahr zu übertragen, Gebrauch. Die durchschnittlichen jährlichen Übertragungen bei den ordentlichen Aufwendungen betragen 2,13 Mio. Euro. Im Bezug zu den Haushaltsansätzen sind die Übertragungen sehr gering. Die nach 2022 übertragenen Ermächtigungen von 1,39 Mio. Euro entsprechen 0,14 Euro je Einwohner. Damit reiht sich der LVR im Vergleich zum LWL wie folgt ein:

Ermächtigungsübertragungen ordentliche Aufwendungen je Einwohner in Euro 2017 bis 2022



2017 und 2018 lagen die übertragenen Ermächtigungen bei den ordentlichen Aufwendungen bei beiden Verbänden auf ähnlichem Niveau, Seit 2019 überträgt der LVR im konsumtiven Bereich deutlich weniger Ermächtigungen als sein Schwesterverband. Dies spricht für eine restriktive Herangehensweise in Bezug auf die konsumtiven Ermächtigungsübertragungen.

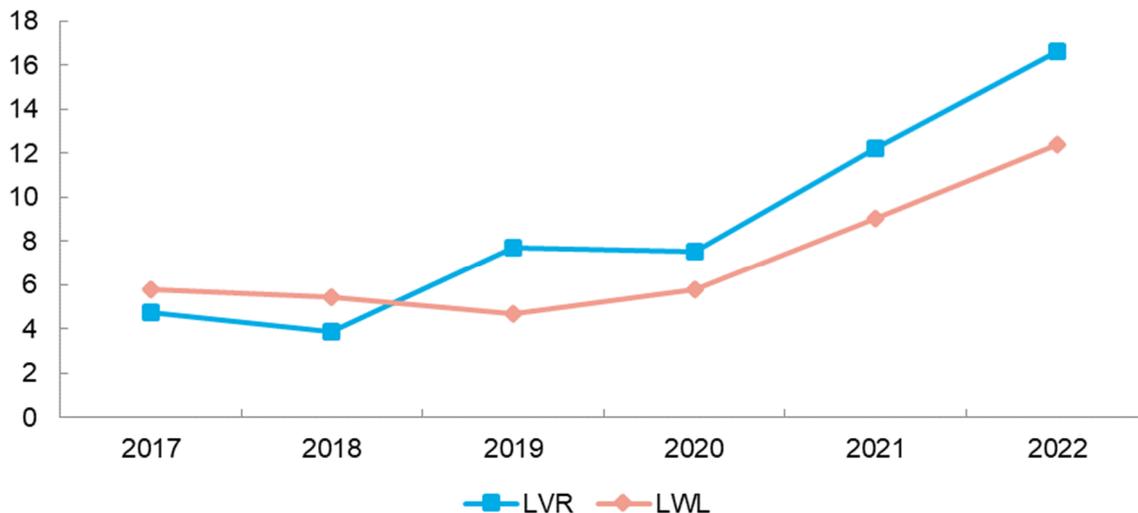
Die Ermächtigungsübertragungen für investive Auszahlungen entwickeln sich wie folgt:

Investive Auszahlungen LVR in Mio. Euro 2017 bis 2022

Kennzahlen	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Haushaltsansatz in Mio. Euro	104	101	75,20	158	146	422
Ermächtigungsübertragungen in Mio. Euro	45,97	37,67	74,63	72,64	110	161
Ansatzerhöhungsgrad in Prozent	44,20	37,30	99,24	45,97	75,34	38,15
Fortgeschriebener Ansatz in Mio. Euro	184	171	150	233	256	583
Anteil der Ermächtigungsübertragungen am fortgeschriebenen Ansatz in Prozent	30,64	27,30	49,75	31,45	42,97	27,62
Ist-Ergebnis in Mio. Euro	79,22	193	85,30	32,57	67,73	57,82
Grad der Inanspruchnahme fortgeschriebener Ansatz in Prozent	52,81	140	56,87	14,10	26,46	9,92

Der LVR überträgt im betrachteten Zeitraum nicht in Anspruch genommene Ermächtigungen von durchschnittlich 83,53 Mio. Euro ins Folgejahr. Die übertragenen Ermächtigungen von 2021 nach 2022 von 161 Mio. Euro entsprechen 16,61 Euro je Einwohner. Im Vergleich zum LWL ergibt sich folgendes Bild:

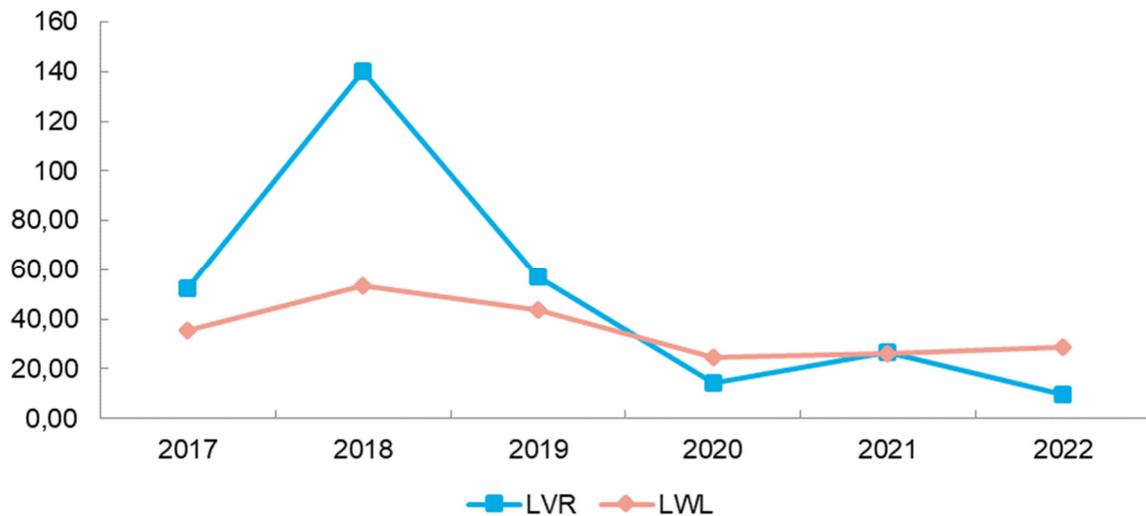
Ermächtigungsübertragungen investive Auszahlungen je EW in Euro



Die investiven Ermächtigungsübertragungen je Einwohner fallen beim LVR seit 2019 konstant höher aus als beim LWL und sind in den vergangenen Jahren erheblich angestiegen. Ursächlich hierfür sind vor allem zeitlich unbestimmte tranchierte Mittelabrufe im Zusammenhang mit dem Erwerb von Kapitalanlagen zur Optimierung des Liquiditätsmanagements und des systematischen Aufbaus eines Kapitalstocks zur Finanzierung zukünftiger Pensionsverpflichtungen sowie Verzögerungen bei der Abwicklung von Baumaßnahmen.

Wie viel von dem zur Verfügung stehenden Haushaltsansatz tatsächlich verausgabt werden konnte, wird durch den Grad der Inanspruchnahme angezeigt. Dieser lag seit 2017 im Durchschnitt bei 50 Prozent. Wie sich die Quote im Vergleich zum LWL darstellt, zeigt nachfolgende Betrachtung:

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



Bis 2019 konnte der LVR einen vergleichsweise hohen Anteil seiner zur Verfügung stehenden investiven Mittel in Anspruch nehmen. Seit 2020 ist der Wert deutlich rückläufig. 2022 konnte der LVR rund 90 Prozent seines veranschlagten Investitionsvolumens nicht umsetzen. Ursächlich hierfür ist unter anderem die Verzögerung des Neubaus des LVR-Hauses am Ottoplatz. Die erforderliche Schadstoffsanierung des alten Gebäudes verzögerte die Abbrucharbeiten mit entsprechenden Folgen für die weitere Projektplanung. Weitere Ursachen liegen im Bereich der Schul- und Kulturbaumaßnahmen, deren Fertigstellungen aufgrund von zeitlichen Verzögerungen erst in zukünftigen Jahren erfolgen. Daneben führt auch die Bereitstellung von Trägerdarlehen und Trägerzuschüssen an eigenbetriebsähnliche Einrichtungen zur Finanzierung von investiven Baumaßnahmen zu Verzögerungen, da diese Mittel entsprechend des jeweiligen tatsächlichen Baufortschritts abgerufen werden. Einen weiteren erheblichen Faktor stellt die Investition in Finanzanlagen dar. Im Zusammenhang mit der Optimierung des Liquiditätsmanagements und dem systematischen Aufbau eines Kapitalstocks zur Finanzierung zukünftiger Pensionsverpflichtungen plant der LVR geeignete Kapitalanlagen vorzunehmen. Aufgrund von fehlenden Mittelabrufen der Fondsgesellschaften im Rahmen der Kapitalanlage wurden die vorgesehenen investiven Mittel zeitverzögert abgerufen.

Insgesamt betrachtet, schwankt der Wert des LVR im Vergleich zum LWL stärker, liegt seit 2020 jedoch aus den genannten Gründen auf sehr niedrigem Niveau.

Diese Problematik ergibt sich bei vielen Kommunen in NRW und ist von der gpaNRW auch bereits bei der Prüfung der kreisangehörigen Kommunen und Kreise festgestellt worden. Hohe Ermächtigungsübertragungen und geringe Grade der Inanspruchnahme führen dazu, dass sich

die Transparenz des Haushaltsplans verringert. Der Haushaltsplan gibt keine verlässliche Auskunft mehr über die für ein Jahr geplanten investiven Auszahlungen und über deren voraussichtliche Höhe. Die Zahlen der vergangenen Jahre deuten darauf hin, dass im Haushaltsplan Ansätze stehen, die zu großen Teilen im Haushaltsjahr nicht in Anspruch genommen werden und stattdessen in Folgejahre verschoben werden. Es ist zudem davon auszugehen, dass Auszahlungen geleistet werden, deren Ermächtigungen aus Vorjahren übertragen wurden. Über diese Ermächtigungen geben die aktuellen Haushaltspläne keine Auskunft.

Die Gründe, die dazu führen, dass der LVR, die im Haushaltsplan veranschlagten investiven Auszahlungsermächtigungen nicht (vollständig) ausschöpft und in Folgejahre verschiebt, sind wie beschrieben, vielfältig. Das ist bei anderen Kommunen und Kreisen, wenn auch in geringerem Umfang, nicht anders. Der LVR sollte die beschriebene Situation zum Anlass nehmen, seine Veranschlagungspraxis kritisch zu hinterfragen.

→ **Empfehlung**

Der LVR sollte investive Auszahlungen nur dann in den Haushaltsplänen veranschlagen, wenn diese im Planungszeitraum voraussichtlich zu leisten sind. Soweit davon auszugehen ist, dass im Planungszeitraum nur Zahlungsverpflichtungen begründet werden, die in späteren Jahren zahlungswirksam werden, sollten diese als Verpflichtungsermächtigungen angemeldet werden.

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 Haushaltssituation realisieren und seinen Eigenanteil mindern.

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

1.4.3.1 Fördermittelakquise

- Der LVR nutzt bei der Fördermittelakquise verschiedene Informationsquellen und Kontakte. Für die investiven Baumaßnahmen wurden Regelungen in der Geschäfts- und Verfahrensanweisung zum Baufinanzcontrolling getroffen.

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.

Der **LVR** betreibt im Rahmen seiner Haushaltswirtschaft aktiv ein strukturiertes Fördermittelmanagement. Ziel des LVR-Fördermanagements ist es, im Rahmen der Aufgabenwahrnehmung möglichst umfangreiche Drittmittel zur finanziellen Entlastung seiner Mitgliedskörperschaften zu erhalten.

In diesem Zusammenhang werden vor allem kontinuierlich alle Mitteilungen der einschlägigen Landes- und Bundesbehörden sowie der kommunalen Spitzenverbände hinsichtlich möglicher öffentlicher Fördermaßnahmen und -programme zur finanziellen Unterstützung der gesetzlichen und freiwilligen Aufgabenerfüllung des LVR ausgewertet. Die vorstehenden Auswertungen anhand der jeweiligen Förderrichtlinien sowie die schriftlichen Förderantragstellungen erfolgen durch die betroffenen LVR-Fachdezernate und den LVR-Fachbereich Finanzmanagement. Die Geschäftsstelle Baufinanzcontrolling im Fachbereich Finanzmanagement ist zentral für alle investiven Baumaßnahmen zuständig. Entsprechende Regelungen wurden in der Geschäfts- und Verfahrensanweisung zum Baufinanzcontrolling getroffen.

Für alle übrigen Maßnahmen hat der LVR sein Fördermittelmanagement dezentral organisiert. Auf der Grundlage der dezentralen Ressourcenverantwortung der LVR-Dezernate erfolgt die Fördermittelakquise in den jeweiligen Haushaltsbereichen der LVR-Fach- und Querschnittsdezernate. Im Rahmen der gesamthaushalterischen Steuerungsprozesse wird jedoch zentral durch die Kämmerei überprüft, ob bestehende Fördermöglichkeiten durch die einzelnen LVR-Dezernate in Anspruch genommen werden können.

Über die Akquise und den Erhalt von Drittmitteln zur Aufgabenwahrnehmung wird der politischen Vertretung zeitnah schriftlich und mündlich Bericht erstattet. Die notwendigen Beschlüsse der politischen Vertretung werden mittels entsprechender schriftlicher Vorlagen von den zuständigen Gremien eingeholt. Festgelegte strategische Vorgaben bei der Akquise von Fördermitteln in Form von Richtlinien oder Dienststanweisungen liegen bislang nicht vor.

Die Kämmerin verpflichtet die LVR-Dezernate zur restriktiven Haushaltsplanung und -bewirtschaftung explizit im Rahmen der Anforderungsschreiben zur Haushaltsplanaufstellung und den jährlichen Bewirtschaftungsverfügungen. Vor diesem Hintergrund überprüft die Kämmerei kontinuierlich in den einschlägigen Planungs- und Bewirtschaftungsprozessen die entsprechende Berücksichtigung von Fördermitteln in den Dezernatsbudgets. Aufgrund der teilweise sehr komplexen individuellen Förderrichtlinien der einzelnen Förderprogramme können aus Sicht der Verwaltung standardisierte Arbeitshilfen nur sehr begrenzt eingesetzt werden. Eine zentrale Datenbank liegt aufgrund der heterogenen Strukturen nicht vor. Die Informationen werden jeweils in den Dezernaten separat erfasst und gepflegt. In den Dateien werden in der Regel folgende Sachverhalte erfasst:

- Name des Förderprogramms
- federführende Dienststelle
- betroffenes LVR-Kompetenzfeld
- Fristen und Fördervolumen
- Eigen- und Zuschussanteil
- Mittelzu- und -abfluss

Die größten Förderungen betreffen im Wesentlichen die Pandemie- und Ukrainebedingte Fördermaßnahmen in den Bereichen der Eingliederungshilfe, der LVR-Förderschulen und der LVR-Kultureinrichtungen.

Grundsätzlich gibt es beim LVR die Bestrebung, die eigenen Aufwendungen durch mögliche Drittfinanzierungen zu reduzieren. Insbesondere in der Haushaltskonsolidierung war dies ein festgelegtes Ziel. 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.

1.4.3.2 Fördermittelbewirtschaftung und förderbezogenes Controlling

- Die Bewirtschaftung der Fördermittel sowie das förderbezogene Controlling hat der LVR für die investiven Baumaßnahmen zentral und die übrigen Förderungen dezentral organisiert. Die Organisationsstruktur ist geeignet, um die Vorgaben der Förderbescheide zu erfüllen und Rückforderungen zu vermeiden. 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.

Für die Fördermittelbewirtschaftung der investiven Baumaßnahmen ist beim **LVR** die Geschäftsstelle Baufinanzcontrolling im Fachbereich Finanzmanagement zuständig. Bei allen Fördermaßnahmen erfolgt von hier aus ein engmaschiges Controlling und es wird dafür Sorge getragen, dass Förderbestimmungen und Auflagen aus dem Förderbescheid umgesetzt werden. Sofern Gründe auftreten, die eine Abweichung von der genehmigten Baumaßnahme erforderlich machen, wird die Geschäftsstelle Baufinanzcontrolling unverzüglich eingeschaltet. Erst nach Zustimmung der Förderbehörde werden etwaige Abweichungen umgesetzt. Dies gilt auch, wenn voraussichtlich keine Mehrkosten entstehen. In der Geschäfts- und Verfahrensanweisung ist darüber hinaus geregelt, dass die Einbindung des Fördergebers in jedem Fall einzuhalten ist, um einen Verstoß gegen geltendes Förderrecht auszuschließen. Mit diesen Vorgaben wird Sorge dafür getragen, dass Rückzahlungsansprüche der Förderbehörde vermieden werden.

Für alle anderen Bereiche obliegt die Zuständigkeit 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 nicht bekannt. Größere Rückforderungen von erhaltenen Fördermitteln gab es nicht. Im Rahmen der dezentralen Ressourcenverantwortung obliegt das Fördermittelcontrolling in der Verantwortung der begünstigten LVR-Dezernate.

Daneben hat der LVR ein förderprogrammspezifisches Berichtswesen etabliert. In diesem Zusammenhang erfolgen unterjährig entsprechende Meldungen der LVR-Fachdezernate an den LVR-Fachbereich Finanzmanagement im Rahmen der turnusmäßigen Ergebnisprognosetermine. Über die maßgeblichen Förderungen berichtet die LVR-Kammerin regelmäßig an die politische Vertretung im Rahmen der Sitzungen des Finanz- und Wirtschaftsausschusses.

Darüber hinaus berichten die jeweiligen LVR-Dezernenten und Dezernentinnen im Verwaltungsvorstand sowie den betroffenen Fachausschüssen über maßgebliche Förderungen.

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 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
- Ständiges Beobachten 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 Mitarbeiter mit dem Umgang der Kapitalmarktsegmente

1.4.4.1.1 Organisationsstrukturen und strategische Ausrichtung des Kreditmanagements

- Der LVR betreibt ein aktives Zins- und Schuldenmanagement. Er hat bereits 2005 eine Richtlinie für das Kreditmanagement erlassen. Hiernach sind Zielsetzungen, organisatorische Festlegungen und Verantwortlichkeiten festgelegt.

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 **LVR** beschäftigt sich bereits seit 2003 mit einem aktiven Kreditmanagement. Es wurde ein aktives Zins- und Schuldenmanagement aufgebaut und etabliert. Die für die Abwicklung des Kreditmanagements notwendigen ablauf- und aufbauorganisatorischen Voraussetzungen wurden in einer Richtlinie zusammengefasst und am 09. März 2005 vom Finanz- und Wirtschaftsausschuss zur Kenntnis genommen. Der LVR verfolgt folgende Ziele bei der Entscheidung, ob, wann und in welcher Höhe Kredite aufzunehmen sind:

- Planungssicherheit
- Kongruenz Abschreibung und Tilgung
- Innenfinanzierung statt Kreditaufnahme

In der Richtlinie sind ausführlich die Ziele, Rahmenbedingungen, Zuständigkeiten und Entscheidungsbefugnisse geregelt. Um seine Mitglieds Körperschaften langfristig zu entlasten und aus Gründen der Generationengerechtigkeit ist der LVR bestrebt für seine Investitionen möglichst Drittmittel in Verbindung mit eigenen liquiden Mitteln zu tätigen. Gleichermaßen konnten die Investitionskredite in den vergangenen Jahren kontinuierlich abgebaut werden (s.a. Kapitel 1.3.6 Schulden und Vermögen).

Ergänzende Richtlinien für Liquiditätskredite, Kommunalkredite und Förderkredite befinden sich derzeit im Erarbeitungsprozess.

Die grundsätzliche Verantwortung und Zuständigkeit für das Schuldenmanagement beim LVR liegt bei der Kämmerin des LVR. Falls notwendig, kann diese Zuständigkeit und die damit verbundene Entscheidungsbefugnis auf den Leiter des Fachbereichs Finanzmanagements bzw. dessen Vertreter übertragen werden. Die fachliche Abwicklung erfolgt im Treasury-Management des Fachbereichs Finanzmanagement. Hier ist ein Mitarbeitender sowie ein ständiger Vertreter federführend für die Aufgaben des Schuldenmanagements zuständig.

1.4.4.1.2 Prozess der Kreditaufnahme und Zuständigkeiten

- Der LVR hat klare Regelungen und Zuständigkeiten für den Prozess der Kreditaufnahme etabliert. Grundsätzlich geht der Vergabe eine Ausschreibung in Form einer Bankenabfrage 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.

Die Anbahnung eines potentiellen Geschäftes im Rahmen des Kreditmanagements erfolgt im Fachbereich Finanzmanagement. Nach Diskussion der möglichen Chancen und Risiken mit der Kämmerin erhält der Fachbereich die Erlaubnis, die vorgeschlagenen Geschäfte in einem bestimmten Zeitraum in einer vorher festgelegten Größenordnung zu tätigen. Der Abschluss eines Geschäftes erfolgt innerhalb des Arbeitsbereichs Treasury-Management nach vorheriger Abstimmung mit der Kämmerin, bzw. dem Leiter des Fachbereichs Finanzmanagement.

Die Abwicklung und Kontrolle des jeweiligen Abschlusses erfolgen im Arbeitsbereich Treasury-Management. Die Verbuchung der relevanten Zahlungen für die jeweiligen Geschäfte erfolgt in der Finanzbuchhaltung des LVR. In dem Verfahren werden bei den Banken nachfolgende Parameter in einem „Termsheet“ (Arbeitspapier) abgefragt:

- Volumen,
- Laufzeit,
- Zinsbindung,
- Auszahlungstermin.

Im Anschluss wird ein Entscheidungsvermerk an die Kämmerin ausgearbeitet, der alle wesentlichen o. g. Informationen beinhaltet. Der Entscheidungsprozess erfolgt im Vier-Augen-Prinzip mit Zusammenfassung der Angebote und Kreditverträge.

Mit jedem Kreditinstitut, mit dem der LVR Finanztermingeschäfte betreibt, wird grundsätzlich ein standardisierter Rahmenvertrag geschlossen. Trotz dieser Rahmenverträge ist darüber hinaus jedes einzelne Geschäft zu dokumentieren.

1.4.4.1.3 Kreditportfolio

- ➔ Der LVR befasst sich aktiv mit seinem Kreditportfolio und nutzt hierfür steuerungsunterstützend Kennzahlen. Er hat geeignete Strukturen geschaffen, um 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, Darlehnsarten sowie Tilgungsmodalitäten. Zinsänderungsrisiken und die Verhinderung von Klumpen-Risiken sollten dabei beachtet werden.

Kreditportfolio LVR zum 31.12.2022

Kennzahlen	2022
Verbindlichkeiten aus Krediten für Investitionen in Mio. Euro	370
Verbindlichkeiten aus Krediten zur Liquiditätssicherung in Mio. Euro	14,24
Anteil der Kreditverbindlichkeiten in fremder Währung an Kreditverbindlichkeiten in Prozent	0
Anzahl Derivate	2
Anzahl der Kreditverträge	35

Kennzahlen	2022
Anzahl der Kreditgeber	10

Das Kreditportfolio des LVR ist geprägt von Investitionskrediten. Diese machen rund 96 Prozent der Kreditverbindlichkeiten aus. Der Einsatz von Derivaten ist beim LVR auf zinsbezogene derivative Finanzinstrumente beschränkt. Seit 2008 wird dieses Instrument nicht mehr aktiv genutzt. Aktuell befinden sich nur noch zwei Derivate im Portfolio des LVR. Die Risiken sind hierbei klar definiert. Währungsbezogene, aktien(-index)bezogene und sonstige Finanzinstrumente werden nicht eingesetzt. Eine gesonderte Regelung oder einen konkreten Ausschluss enthält die Dienstanweisung nicht. Der LVR könnte eine Regelung bei der nächsten Überarbeitung in die Dienstanweisung aufnehmen.

Aufgrund der Vielzahl von Krediten und des Kreditvolumens des LVR sind die Anforderungen an die Steuerung des Kreditportfolios hoch. Angesichts der sich kontinuierlich verändernden Rahmenbedingungen am Finanzmarkt erachtet die gpaNRW ein ausführliches kennzahlengestütztes Controlling als sinnvoll. Risiken aus dem Kreditportfolio sowie aus der Entwicklung des Finanzmarktes sollten frühzeitig erkannt werden, damit entsprechende Gegensteuerungsmaßnahmen ergriffen werden können.

Der LVR hat im Bereich des Kreditmanagements Kennzahlen etabliert, die zur Orientierung fortlaufend in einer Zeitreihe abgebildet werden. Der nachfolgenden Tabelle kann die Entwicklung einiger steuerungsrelevanter Kennzahlen entnommen werden. Diese werden vom LVR turnusmäßig erhoben und von der gpaNRW als zielführend eingeschätzt.

Kennzahlen des Kreditportfolios

LVR	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Durchschnittliche Verzinsung des Kreditportfolios in Prozent	1,57	1,35	1,18	0,98	0,94	0,86
Durchschnittliche Zinsbindung in Jahren	10,30	9,50	10,60	10,10	9,90	8,90

Die durchschnittliche Verzinsung des LVR ist im Betrachtungszeitraum deutlich gesunken. Der LVR hat damit das günstige Zinsniveau der vergangenen Jahre genutzt, um Kredite umzuschichten und für neue Kredite möglichst langfristige Zinsbindungsfristen zu vereinbaren. Daneben hat der LVR die durchschnittliche Zinsbindung seiner Kreditverträge in den vergangenen zehn Jahren gesteigert. Während die Zinsbindung 2012 noch bei 6,2 Jahren lag, stieg sie in der Folge an und erreichte 2019 mit 10,6 Jahren ihren Höhepunkt. Analog zu den in diesem Zeitraum stetig fallenden Zinsen hat der LVR seine Zinsbindungen erhöht.

Die Kennzahlen belegen, dass der LVR seine Refinanzierungs- und Zinsänderungsrisiken in den vergangenen Jahren kontinuierlich reduziert hat. Er hat die Lage am Kapitalmarkt aktiv mit dem Ziel genutzt, Investitionen zu günstigen Konditionen zu finanzieren und die Zinslast mittel- bis langfristig zu reduzieren. Zugleich wurde - soweit möglich - eine Kongruenz zwischen Darlehensfinanzierung und Werteverzehr der Investitionen (Abschreibungen) hergestellt. Damit ist der LVR von dem seit etwa Mitte 2022 stetig steigendem Zinsniveau vergleichsweise moderat betroffen.

Zinslastquote 2017 bis 2022

LVR	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Zinsen und sonstige Finanzaufwendungen in Mio. Euro	9,0	7,1	6,4	6,6	8,1	6,1
Ordentliche Aufwendungen in Mio. Euro	3.891	4.064	4.202	4.257	4.442	4.531
Zinslastquote	0,23	0,18	0,15	0,16	0,18	0,13

Unter den Zinsen und sonstigen Finanzaufwendungen werden Zinsaufwendungen und Kreditbeschaffungskosten für Fremdkapital sowie Negativzinsen (Verwahrgebühren) für Einlagen subsumiert. Die Zinslastquote ist in den vergangenen Jahren deutlich zurückgegangen. Während die Zinsaufwendungen 2017 noch bei rund neun Mio. Euro lagen, musste der LVR 2022 nur noch rund sechs Mio. Euro an Zinsaufwendungen leisten. Insgesamt betrachtet fallen die Zinsaufwendungen gemessen an den ordentlichen Aufwendungen vergleichsweise niedrig aus und haben derzeit nur geringen Einfluss auf das Gesamtergebnis des Haushaltes.

1.4.4.1.4 Berichtswesen Kreditmanagement

- Der LVR hat ein Berichtswesen etabliert und hierbei entsprechende Ziele und Kennzahlen für das Kreditmanagement implementiert. 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.

Der LVR berichtet vierteljährlich und zu den Prognoseterminen zum Kreditportfolio. Berichtet wird unter anderem über Kreditaufnahmen, die Zinsentwicklung und geplanten Investitionen. Das regelmäßige Reporting beinhaltet u.a. folgende Angaben:

- Darstellung der aktuellen Lage auf den Geld- und Finanzmärkten
- mögliche Auswirkungen dieser Entwicklungen auf das Portfolio des LVR
- Darstellung von Kennzahlen des Gesamtportfolios
- Darstellung getätigter Geschäfte im Berichtszeitraum
- Darstellung der finanziellen Auswirkungen der getätigten Abschlüsse auf das Portfolio
- Darstellung der aktuellen Limitausschöpfung

Der Adressatenkreis des Berichtswesens ist sehr heterogen. Neben den Finanzverantwortlichen, die mit Kennzahlen das Kreditportfolio steuern, werden die Berichte der Verwaltungsleitung und den politischen Entscheidungsträgerinnen und Entscheidungsträgern zur Verfügung gestellt. Die Berichte dienen der Planung und Steuerung zur Optimierung der Verschuldungssituation.

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 die 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 Möglichkeiten Vorsorge zur langfristigen Sicherung der Ansprüche zu treffen. Dies kann beispielsweise durch Einzahlungen in die entsprechenden Versorgungsfonds gelingen.

1.4.4.2.1 Organisationsstrukturen und strategische Ausrichtung des Anlagemanagements

- Der LVR hat eine Richtlinie 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.

Der **LVR** hat im November 2017 eine Richtlinie zur Kapitalanlage beim Fachbereich Finanzmanagement, Treasury-Management erlassen.

Der LVR verfolgt mit seiner Kapitalanlage u.a. folgende Ziele:

- Die Erzielung nachhaltiger und nach Marktlage angemessener Erträge - unter Beachtung der Sicherheitserfordernisse - zur Entlastung des Haushaltes und damit der Mitgliedskörperschaften
- Sicherstellung der jederzeitigen Zahlungsfähigkeit des LVR
- Vorsorge zur langfristigen Sicherung der Ansprüche aus der Beamtenversorgung

Mit diesen Zielsetzungen beabsichtigt der LVR eine Verstetigung der Haushaltsbelastungen im Zeitablauf zu erreichen und einen Beitrag zu mehr Generationengerechtigkeit zu leisten. Aktuell befasst sich der LVR damit die Verpflichtung zum Abschluss nachhaltiger Finanzanlagen als viertes Anlageziel in seiner Richtlinie mit aufzunehmen.

Grundsätzlich sind die Mitarbeitenden des Treasury-Managements sowie deren Vertretungen berechtigt, fest definierte Geldanlagen für den LVR als Einzelbevollmächtigte zu tätigen. Die entsprechenden Volumina und Anlageformen sind in der Richtlinie geregelt. Sollten von Kreditinstituten Geschäftsbestätigungen zur Gegenbestätigung durch den LVR übersandt werden, so hat diese Bestätigung im Vier-Augen-Prinzip mit zwei Unterschriften zu erfolgen.

1.4.4.2.2 Prozess des Abschlusses einer Finanzanlage

- Der Prozess zur Abschluss einer Finanzanlage ist in der Richtlinie zur Kapitalanlage 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 Kapitalanlage erfolgt beim **LVR** nach eigenen Angaben mit der gebotenen Sachkenntnis und Sorgfalt. Das gilt sowohl bei der Direktanlage als auch bei der Beauftragung Dritter. Eine Direktanlage führt der LVR nur dann durch, wenn die Ertragsaussichten und die Risiken eigenständig bewertet werden können. Sofern die Ertragsaussichten und/oder Risiken nicht eigenständig beurteilt werden können, schaltet der LVR Dritte ein. Bei der Auswahl Dritter wird darauf geachtet, dass diese über die erforderliche Sachkenntnis verfügen. Daneben setzt der LVR voraus, dass die Kapitalanlage mit der gebotenen Sorgfalt gemäß der o. g. Richtlinie vorgenommen wird.

Bei der Anlage in Fonds ist dies regelmäßig aufgrund der verpflichtenden Zulassung der jeweiligen Fonds durch die Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht gewährleistet. Bei der Mandatierung Dritter (z. B. Auflage Spezialfonds, Vergabe von Vermögensverwaltungsmandaten) erfolgt diese nach einem Auswahlprozess mit abschließender Zustimmung durch die Kammerin.

Werden Einlagen und Anlagen bei Kreditinstituten begründet, wird geprüft, ob diese einer freiwilligen deutschen Einlagensicherungseinrichtung angehören bzw. einer Institutssicherung unterliegen. Darüber hinaus wird darauf geachtet, dass die Einlagen betragsmäßig über die ge-

samte Laufzeit in voller Höhe abgedeckt sind. Einlagen, die keinem Sicherungssystem angehören, dürfen vom LVR dann bei Kreditinstituten begründet werden, wenn diese zum Zeitpunkt des Abschlusses über ein Rating im Investmentgrade-Bereich verfügen. Hierbei zieht der LVR Ratings der drei großen Rating-Agenturen heran, wobei die niedrigste Einstufung zugrunde gelegt wird.

1.4.4.2.3 Anlageportfolio

- Der LVR verfügt über hohe liquide Mittel. Daneben investiert der LVR überwiegend in Fonds. Die Pensionsrückstellungen sind in Teilen mit entsprechenden Anlagen ausfinanziert.

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

Die langjährige Niedrigzinsphase führte seit 2016 dazu, dass der **LVR** Verwarentgelte auf sein Guthaben zahlen musste. In der Spitze wurde der Haushalt des LVR 2021 mit rund 3,4 Mio. Euro an Verwahrgebühren belastet. Unter anderem vor diesem Hintergrund hat das LVR-Finanzmanagement ein Konzept zur Optimierung der Strategie zur Anlage der Finanzmittel des LVR erarbeitet. Diese hat eine ergebnisverbessernde Steuerung zum Ziel. Mit der Umsetzung des Konzepts wird die Erzielung nachhaltiger Erträge unter Sicherstellung einer jederzeitigen Zahlungsfähigkeit bei angemessener Risikostruktur angestrebt. Zugleich soll mit der Anlagestrategie das Risiko bei Banken reduziert werden.

Darüber hinaus bezweckt die Anlagestrategie, neben dem KVR-Fonds weitere Instrumente zur Rückdeckung der Pensionsverpflichtungen zu etablieren. Seit Auflage des KVR-Fonds im Jahr 1998 investierte der LVR regelmäßig Beträge von bis zu fünf Mio. Euro jährlich. In den Jahren 2017 und 2018 wurden jeweils zusätzlich 30 Mio. Euro in diesen Fonds investiert. In 2021 und 2022 erfolgte keine Zuführung. Der Fonds hat zum 31. Dezember 2022 ein Volumen von 124,1 Mio. Euro. Als ein weiteres Instrument der Anlagestrategie, wurde die Verwaltung ermächtigt Anteile an dem Publikumsfonds für Unternehmensanleihen „Uniinstitutional Premium Corporate Bond“ in Höhe von 100 Mio. Euro zu erwerben sowie Anteil an drei Immobilienspezialfonds mit einer Investitionssumme von 360 Mio. Euro.

Portfolio zum 31. Dezember 2022 in Mio. Euro

Kennzahlen	2022
Liquide Mittel	731
davon Ausgleichsabgabe	166
Wertpapiere des Umlaufvermögens (Ausgleichsabgabe Schuldscheindarlehen)	50
Wertpapiere des Anlagevermögens	330
davon Anteile (RWE-Aktien, vka GmbH)	43
davon Fonds	187
davon Termingelder	100

Der LVR verfügt zum 31. Dezember 2022 über rund 1,11 Mrd. Euro an liquiden Mitteln und Wertpapieren. Hiervon sind 166 Mio. Euro der Ausgleichsabgabe zuzuordnen, die seitens des LVR verwaltet wird.

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 LVR machen sie zum 31. Dezember 2022 etwa 18,53 Prozent der Bilanzsumme aus. Die Rückstellungsquote ergibt sich aus dem Wert der Pensionsrückstellungen im Vergleich zur Bilanzsumme.

Für die Versorgungsverpflichtungen hat der LVR 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.

Im Rahmen des Konzepts zur Optimierung des Liquiditätsmanagements für eine langfristige und nachhaltige Anlagepolitik zur Rückdeckung zukünftiger Pensionslasten wurden 2020 Schulscheindarlehen vorzeitig gekündigt und die Mittel vorgehalten.

Finanzertragsquote 2017 bis 2022 in Prozent

LVR	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Finanzerträge in Mio. Euro	13,3	14,7	15,2	24,9	19,7	8,4
Ordentliche Erträge in Mio. Euro	3.891	4.064	4.202	4.257	4.442	4.531
Finanzertragsquote	0,34	0,36	0,36	0,59	0,44	0,19

Unter den Finanzerträgen weist der LVR insbesondere Zinserträge aus gewährten Darlehen und Geldanlagen sowie Dividenden und andere Gewinnanteile aus Beteiligungen aus. Die Finanzerträge sind im Betrachtungszeitraum bis 2020 deutlich angestiegen. Die Erhöhung der Finanzerträge um 9,7 Mio. Euro beruht insbesondere auf der im Vergleich zum Vorjahr um 7,8 Mio. Euro höheren Gewinnausschüttung der Provinzial Rheinland Holding AöR für das Geschäftsjahr 2019. Auch im Jahr 2021 wurden hier nicht eingeplante Gewinnausschüttungen realisiert. 2022 ist ein deutlicher Einbruch zu erkennen. Es wurden keine Ausschüttungen wie in den Vorjahren realisiert.

Die Finanzertragsquote ist in allen Jahren höher als die Zinslastquote. Damit kann der LVR jeweils ein positives Finanzergebnis erzielen. Die positive Entwicklung ist – abgesehen vom niedrigen Marktzins - auch auf Steuerungsmaßnahmen zur maßvollen Entschuldung und der Optimierung des Liquiditätsmanagements zurückzuführen.

1.4.4.2.4 Berichtswesen Anlagemanagement

- Der LVR hat ein Berichtswesen etabliert und hierbei entsprechende Ziele und Kennzahlen implementiert.

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.

Der LVR hat am 18. Februar 2020 mit Vorlage Nr. 14/3861 ein Konzept zur Optimierung des Liquiditätsmanagements unter Einbeziehung der Pensionslasten erarbeitet, das eine ergebnisverbessernde Steuerung zum Ziel hat. Das Konzept sieht eine jährliche Berichterstattung über die Entwicklung der Investmententscheidungen an die politische Vertretung vor. Berichtet wird über die Maßnahmen zur Umsetzung des strategischen Konzepts sowie über deren Wirkung auf die Finanzwirtschaft des LVR.

Im Tagesgeschäft erstellt das Treasury-Management eine tägliche Geldhandelstabelle, aus der folgende Informationen hervorgehen müssen:

- Schuldner der Einlage/ Anlage
- Separater Ausweis der "fremden Finanzmittel", sofern diese buchhalterisch erfasst sind (zum Beispiel Mittel der Ausgleichsabgabe)
- Art der Einlage/ Anlage
- Volumen
- Fälligkeit

Alle Anlageentscheidungen für das Anlage- und das Umlaufvermögen (Neuanlagen und Prolongationen) werden in reinem internen Vermerk dokumentiert und abgelegt. In einer aggregierten Unterlage werden Anlageformen, Mischung und Streuung sowie, soweit zutreffend, die Ratings bzw. die zu Grunde liegende Einlagensicherung/ Institutssicherung, ggf. unter Angabe der Höhe, dokumentiert.

Werden Dritte mit der langfristigen Kapitalanlage beauftragt, wird sichergestellt, dass das Treasury-Management mindestens vierteljährlich Berichte erhält, die zur Ertrags- und Risikosituation Stellung nehmen. Dies dient der Kontrolle, inwieweit die Anlageziele erreicht werden. Mit den getroffenen Regelungen sind die Entscheidungsträger jederzeit und ausreichend über die Entwicklung des Portfolios informiert.

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 LVR hat Regelungen für Ermächtigungsübertragungen getroffen und festgeschrieben. Im investiven Bereich wird das Instrument zunehmend stärker genutzt. Die insgesamt zur Verfügung stehenden investiven Mittel konnten 2022 zu weniger als zehn Prozent in Anspruch genommen werden.	52	E1 Der LVR sollte investive Auszahlungen nur dann in den Haushaltsplänen veranschlagen, wenn diese im Planungszeitraum voraussichtlich zu leisten sind. Soweit davon auszugehen ist, dass im Planungszeitraum nur Zahlungsverpflichtungen begründet werden, die in späteren Jahren zahlungswirksam werden, sollten diese als Verpflichtungsermächtigungen angemeldet werden.	56

Tabelle 2: NKF-Kennzahlenset NRW in Prozent

Kennzahlen	Jahresabschluss LVR 2022	Jahresabschluss LWL 2022
Aufwandsdeckungsgrad	99,38	97,66
Eigenkapitalquote 1	23,76	22,30
Eigenkapitalquote 2	35,63	24,57
Fehlbetragsquote	2,40	4,68
Infrastrukturquote	0,00	0,00
Abschreibungsintensität	0,44	1,88
Drittfinanzierungsquote	256	103

Kennzahlen	Jahresabschluss LVR 2022	Jahresabschluss LWL 2022
Investitionsquote	90,39	66,23
Anlagendeckungsgrad 2	95,09	73,94
Liquidität 2. Grades	108	107
Dynamischer Verschuldungsgrad (Angabe in Jahren)	30,97	k. A.
Kurzfristige Verbindlichkeitsquote	21,92	26,92
Zinslastquote	0,13	0,19
Allgemeine Umlagequote	70,61	68,67
Zuwendungsquote	13,53	20,83
Personalintensität	6,26	7,14
Sach- und Dienstleistungsintensität	8,34	4,41
Transferaufwandsquote	82,11	84,11

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

Kennzahlen	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Eigenkapital	806	825	856	856	894	898
Nicht durch Eigenkapital gedeckter Fehlbetrag	0	0	0	0	0	0
Eigenkapital 1	806	825	856	856	894	898
Sonderposten für Zuwendungen	189	188	187	184	186	182
Sonderposten für Beiträge	215	203	203	221	275	266
Eigenkapital 2	1.210	1.216	1.246	1.260	1.355	1.346
Bilanzsumme	3.264	3.297	3.361	3.503	3.745	3.777

Tabelle 4: Schulden LVR 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	421	394	410	431	399	370
Verbindlichkeiten aus Krediten zur Liquiditätssicherung	3,43	5,56	9,58	15,69	15,09	14,24
Verbindlichkeiten aus Vorgängen, die Kreditaufnahmen wirtschaftlich gleichkommen	8,04	5,39	2,71	0,00	0,00	0,00
Verbindlichkeiten aus Lieferungen und Leistungen	12,26	9,90	13,00	11,39	20,62	11,96
Verbindlichkeiten aus Transferleistungen	448	398	410	395	398	416
Sonstige Verbindlichkeiten	232	287	248	273	374	260
Erhaltene Anzahlungen	10,64	21,64	36,30	65,40	56,61	78,44
Verbindlichkeiten	1.135	1.122	1.130	1.191	1.264	1.150
Rückstellungen	911	954	984	1.050	1.126	1.280
Schulden	2.046	2.076	2.114	2.241	2.390	2.430

Tabelle 5: Gesamtschulden Konzern LVR 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	455	427	442	460	429
Verbindlichkeiten aus Krediten zur Liquiditätssicherung	3,43	5,56	9,58	15,69	15,09
Verbindlichkeiten aus Vorgängen, die Kreditaufnahmen wirtschaftlich gleichkommen	8,04	5,39	2,71	0,00	0,00
Verbindlichkeiten aus Lieferungen und Leistungen	30,59	28,85	31,48	43,01	41,12
Sonstige Verbindlichkeiten	120	161	147	121	215

Kennzahlen	2017	2018	2019	2020	2021
Erhaltene Anzahlungen	15,27	21,51	38,17	67,33	58,59
Gesamtverbindlichkeiten	1.147	1.138	1.191	1.261	1.259
Gesamtrückstellungen	1.145	1.205	1.243	1.328	1.425
Gesamtschulden	2.292	2.344	2.434	2.589	2.685

Tabelle 6: Effektive Gesamtschulden LVR in Mio. Euro 2017 bis 2021

Kennzahlen	2017	2018	2019	2020	2021
Gesamtschulden	2.292	2.344	2.434	2.589	2.685
Forderungen Gesamtbilanz	462	533	523	500	626
Liquide Mittel Gesamtbilanz	311	200	376	611	725
Effektive Gesamtschulden	1.519	1.610	1.535	1.478	1.334
Ausleihungen Gesamtbilanz	302	285	284	271	267
Wertpapiere des Anlagevermögens Gesamtbilanz	495	575	540	468	476
Wertpapiere des Umlaufvermögens Gesamtbilanz	138	128	38,00	10,00	10,00
Sonstige Vermögensgegenstände Gesamtbilanz	129	136	152	194	159
Erweiterte Gesamteffektivverschuldung	456	488	522	534	422

2. Tax Compliance Management System

2.1 Managementübersicht

Die wesentlichen Ergebnisse der überörtlichen Prüfung des Landschaftsverbandes Rheinland (LVR) im Prüfgebiet Tax Compliance Management System (TCMS) stellt die gpaNRW nachfolgend zusammenfassend dar.

Zu den von uns geprüften Bereichen haben wir keine Feststellungen und Empfehlungen für den LVR.

Tax Compliance Management System (TCMS)

Mit dem Beschluss seines Verwaltungsvorstandes im September 2017 hat der LVR mit der Einführung eines TCMS begonnen und ein ganzheitliches TCMS-Konzept erstellt. Seit November 2022 ist eine Projektsteuerungsgruppe des LVR mit der Umsetzung des TCMS-Konzeptes beauftragt. Der Umsetzungsstand ist weit fortgeschritten.

Regelungen der Organisationsstruktur mit Zuständigkeiten und Verantwortlichkeiten sind vorhanden. Die Bestandsanalyse wird laufend fortgeschrieben und ein digitales Vertragsmanagement wird derzeit implementiert. Durch

- die Selbstverpflichtung zum TCMS im Corporate Governance Kodex des LVR,
- die Festlegung von Zielen,
- die Kommunikation innerhalb der Verwaltung sowie
- die Schulung der Mitarbeitenden

konnte der LVR bereits eine Tax Compliance Kultur (TC-Kultur) in der Verwaltung implementieren. Große Bedeutung haben für den LVR der Aufbau eines Aus- und Weiterbildungskonzeptes und der Erlass einer TC-Aus-/Weiterbildungsrichtlinie. Hiermit möchte der LVR die TC-Kultur weiter ausbauen und ein ausreichendes steuerliches Wissen bei den Mitarbeitenden sicherstellen. Neben den Prozessen zur Fortschreibung der Bestandsanalyse hat der LVR ein Tax Compliance Risikomanagement (TC-Risikomanagement) implementiert, das in einen halbjährlichen Risikobericht an die Verwaltungsspitze mündet.

Unter Berücksichtigung der Umstellung auf § 2b Umsatzsteuergesetz (UStG) zum 01. Januar 2025 ist der LVR bereits zum jetzigen Zeitpunkt gut aufgestellt. Bis zum Umstellungszeitpunkt wird nach aktuellem Stand ein dokumentiertes TCMS vorhanden sein. Die Überwachung und Weiterentwicklung des TCMS ist sichergestellt.

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 TCMS bezeichnet. Das TCMS dient der Überwachung und Steuerung von Steuerrisiken 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 Entwurfsfassung, 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 LVR im Juli 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 LVR hat von der Übergangsregelung des § 27 Abs. 22 UStG Gebrauch gemacht und wendet über eine Optionserklärung gegenüber dem Finanzamt weiterhin die alte Rechtslage an. Hierdurch ist der LVR bis zum 31. Dezember 2024 nur mit seinen Betrieben gewerblicher Art (BgA) umsatzsteuerpflichtig. Ab dem 01. Januar 2025 muss der LVR die Regelung des § 2b UStG und die damit einhergehende Ausweitung der Umsatzsteuerpflicht 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 LVR hat die notwendigen Maßnahmen ergriffen ein ganzheitliches, geschlossenes TCMS aufzubauen und bereits vorhandene Strukturen in das TCMS einzubinden. Der LVR hat die Zuständigkeiten und Verantwortlichkeiten geregelt.

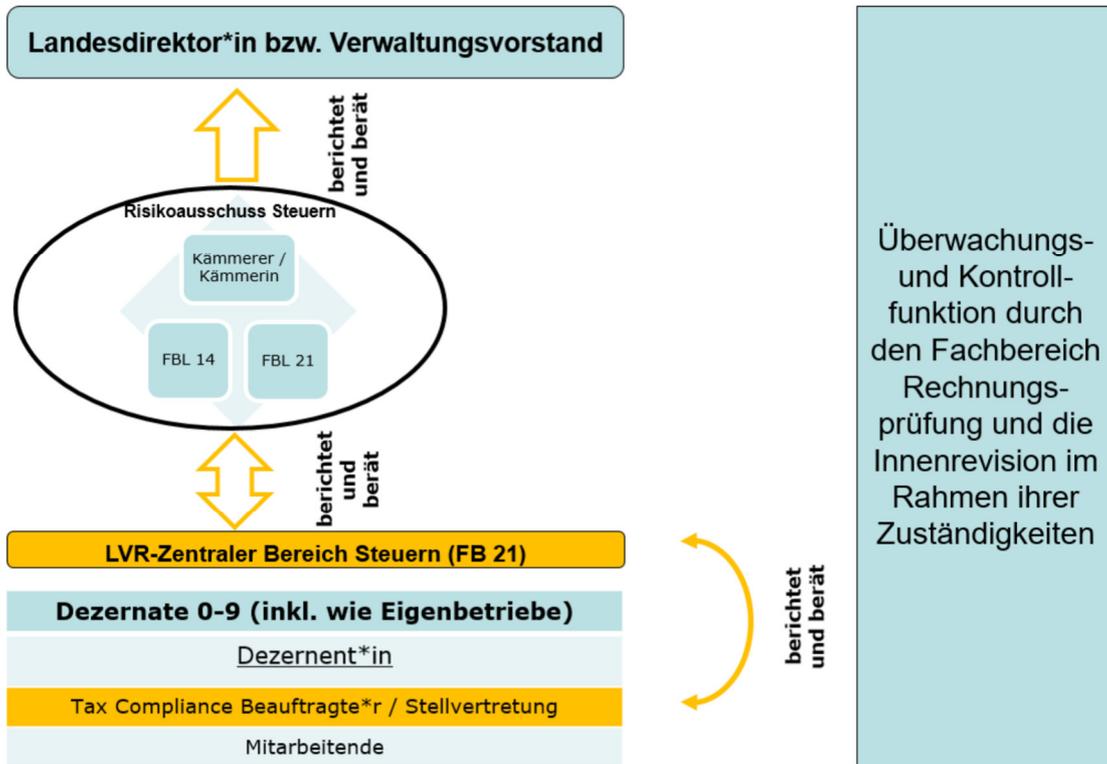
Ein Landschaftsverband sollte die Zuständigkeiten und Verantwortlichkeiten durch Verwaltungs- und Dienstanweisungen praxisorientiert regeln. An die Regelungen stellen wir folgende Anforderungen:

- *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 Verwaltungsvorstand des **LVR** hat im September 2017 einen Beschluss zur Einführung eines TCMS gefasst und die Dezernate 1, 2, 3 und 8 unter Federführung von Dezernat 2/21 mit der Erarbeitung eines Grundkonzepts beauftragt. Im Juli 2020 wurde eine Projektsteuerungsgruppe für die Ausarbeitung eines ganzheitlichen TCMS Konzeptes gegründet. Mitglieder der Projektsteuerungsgruppe sind u.a. Abteilungsleitungen der Abteilungen 21.30 (Beteiligungen, Stiftungen, Steuern, Gesamtabschluss, Treasury) und 14 (Rechtsservice Arbeitsrecht, Dienstaufsicht, Zivilrecht und Verwaltungsrecht) sowie die Teamleitungen der Teams 21.31 (Beteiligungen, Steuern) und 21.32 (Stiftungen, Gesamtabschluss) und Sachbearbeitungen der Teams 21.31 und 20.02 (IT-Koordination). Durch die Projektsteuerungsgruppe wurde ein ganzheitliches TCMS Konzept entwickelt und dokumentiert. Nach diesem Konzept bezieht der LVR in sein TCMS alle organisatorischen Einheiten des LVR ein, d.h. sowohl die Kernverwaltung als auch die Sondervermögen. Es beinhaltet u.a. ein Soll-Konzept zum TCMS für den LVR und die Darstellung des Umsetzungsstandes einschließlich der umgesetzten und noch umzusetzenden Maßnahmen. Zuständigkeiten und Verantwortlichkeiten sind ebenfalls in dem TCMS-Konzept des LVR festgelegt. Daneben sind Aufgaben und Zuständigkeiten im Detail sowie Vertretungsregelungen beim LVR über die vorhandenen Stellenbeschreibungen geregelt. Das Dezernat 2 / Abteilung 21.30 ist für die Gesamtkoordination und projekthafte Implementierung des TCMS verantwortlich. Die korrekte operative Umsetzung des TCMS-Konzeptes verantworten die Dezernate. Im November 2022 wurde das TCMS-Konzept vom Verwaltungsvorstand beschlossen und die Projektsteuerungsgruppe mit der Umsetzung beauftragt.

Mit dem Beschluss wurde folgende Tax Compliance-Organisationsstruktur (TC-Organisation) festgelegt:

TC-Organisationsstruktur der LVR⁵



Die Projektsteuerungsgruppe hat die Aufgabe das Projekt weiter voranzutreiben und der Landesdirektorin über den Umsetzungsstand zu berichten. Außerdem unterstützt sie bei einzelnen Teilaspekten, z.B. Weiterentwicklung des steuerlichen Aus- und Fortbildungskonzeptes.

Der Zentrale Bereich Steuern ist organisatorisch dem Dezernat 2/ Team 21.31 (Beteiligungen und Steuern) und der Abteilung 21.30 (Beteiligungen, Stiftungen, Steuern, Gesamtabschluss, Treasury) zugeordnet. Er besteht aus zwei Vollzeit-Stellen, dem Tax Compliance Beauftragten (TC-Beauftragten) und seinem Stellvertreter. Der TC-Beauftragte (Sachbearbeitung Team 21.31) ist für die konzeptionelle Gestaltung aller steuerlichen Grundsatzangelegenheiten und sonstigen Vorgänge mit steuerlicher Relevanz im LVR und die damit verbundene ablauforganisatorische Umsetzung verantwortlich. U.a. gehört hierzu die Ausarbeitung von Dienstsanweisungen, Verfügungen, Sachverhalts- und Vertragsprüfungen, Verhandlung mit Finanzbehörden. Er unterstützt die Dezernate bzw. Eigenbetriebe durch die Beurteilung steuerrechtlicher Sachverhalte. Der TC-Beauftragte ist umfassend im Steuerrecht ausgebildet und befasst sich laufend mit den steuerrechtlichen Änderungen, Urteilen, etc. Im Team 21.31 (Beteiligungen und Steuern) wurde aufgrund der anfallenden Mehrarbeiten durch die Einführung des § 2b UStG sowie die Implementierung und Fortführung eines TCMS ein neuer Dienstposten eingerichtet. U.a.

⁵ Quelle: Dokumentation der Tax Compliance-Organisationsstruktur des Landschaftsverbandes Rheinland vom 30.05.2023

vertritt dieser den Tax Compliance Beauftragten. Auch der Vertreter des Tax Compliance Beauftragten ist umfassend steuerrechtlich geschult und verfolgt aktuelle Entwicklungen gemeinsam mit dem Tax Compliance Beauftragten. Darüber hinaus sind weitere Mitarbeitende des Teams 21.31 (Beteiligungen und Steuern) für ausgewählte Steuerthemen bzw. Steuerberichterstattungen zuständig.

Es wurden je Dezernat dezentrale Tax Compliance Beauftragte und eine Vertretung benannt. Diese dezentralen Tax Compliance Beauftragten sind Bindeglieder zwischen dem zentralen Bereich Steuern und ihren dezentralen Fachbereichen. Sie stehen den Mitarbeitenden in den Dezernaten beratend zu steuerrechtlichen Fragen zur Seite. U.a. melden sie Sachverhalte zur steuerlichen Prüfung an den Zentralen Bereich Steuern und transportieren steuerliche Informationen auf die Sachbearbeitungsebene des jeweiligen Dezernates. Sie sorgen für einen störungsfreien Informationsfluss von den Dienststellen und Fachbereichen zum zentralen Bereich Steuern und umgekehrt. Durch Schulungen verfügen die dezentralen Tax Compliance Beauftragten über ein ausreichendes steuerliches Themenbewusstsein, so dass sie Problemfälle erkennen können und diese an den zentralen Bereich Steuern zur abschließenden Beurteilung weitergeben.

Der Risikoausschusses Steuern tagt mindestens halbjährlich. Er befasst sich mit der regelmäßigen steuerlichen Risikoberichterstattung und bereitet die jährliche Berichterstattung an den Verwaltungsvorstand vor. Der Risikoausschuss Steuern erarbeitet Empfehlungen für die Landesdirektorin und berät diese in steuerlichen Angelegenheiten.

Nach dem TCMS-Konzept des LVR soll bis zum 31. Dezember 2024 ein TCMS Handbuch erstellt werden. Geplant ist, dass dieses Handbuch alle vorhandenen bzw. bis zu diesem Zeitpunkt erstellten Regelungen, wie Dienstanweisungen, Rundverfügungen sowie die dokumentierten Prozesse zusammenfasst. Dieses soll den Mitarbeitenden zur Verfügung gestellt werden. Aktuell sind bereits einige Regelungen vorhanden, u.a. ein Zielkatalog zum TCMS, eine Dokumentation der TC-Organisationsstruktur des LVR, ein Steuerleitfaden, Rundverfügungen zu verschiedenen steuerrechtlichen Themen, ein Anwendungsleitfaden zur Umsatzsteuersenkung sowie einzelne Prozessdarstellungen.

2.4.2 Fortschreibung der Bestandsanalyse

- Der LVR schreibt die Bestandsanalyse laufend fort und dokumentiert diese. Ein digitales Vertragsmanagementsystem wird derzeit implementiert.

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 **LVR** hat eine erste Bestandsanalyse durchgeführt. Es liegen Inventurlisten der Dezernate vor. Eine steuerliche Beurteilung hat der LVR vorgenommen. Laufend werden beim LVR in der Buchungssoftware SAP jeder Buchung die notwendigen Steuerkennzeichen mitgegeben. Soweit neue Einnahmen in der Buchungssoftware erfasst werden, erfolgt eine steuerrechtliche Prüfung und Festlegung des Steuerkennzeichens durch die einzelnen Sachbearbeiter bzw. Sachbearbeiterinnen ggf. unter Einbindung des dezentralen TC-Beauftragten bzw. der dezentralen TC-Beauftragten. Notwendige Konten und Steuerkennzeichen werden hinterlegt, so dass durch die Sachbearbeitung die Vorkontierung erfolgen kann. Über Berichte aus SAP können die Einnahmearten, die mit einem Steuerkennzeichen hinterlegt sind, ausgewertet werden. So kann eine Übersicht der steuerpflichtigen bzw. der nicht steuerpflichtigen Einnahmen erzeugt werden. Die Verantwortung für die korrekte steuerliche Beurteilung liegt dezentral bei der Sachbearbeitung bzw. in den Dezernaten. Hier ist die steuerrechtliche Entscheidung auch zu dokumentieren. Eine laufende Fortschreibung der Bestandsanalyse ist damit sichergestellt.

Vertragsmanagement

Bei Abschluss von Neuverträgen unterzieht der LVR diese einer steuerrechtlichen Prüfung. Der LVR führt derzeit ein digitales Vertragsmanagementsystem ein (VerMas). VerMas wurde bisher in einem Dezernat eingeführt, weitere Dezernate folgen in Kürze. Es wird dezentral geführt und sieht dabei eine zweistufige steuerrechtliche Prüfung von Neuverträgen vor. Die Vertragssachbearbeitung steuert den Genehmigungsworkflow und ist für die Umsetzung der Prüfergebnisse verantwortlich. Ihr obliegt auch die Pflege der Daten der Akte. Zunächst prüft die Vertragssachbearbeitung den Neuvertrag und nimmt eine steuerrechtliche Würdigung vor (Stufe 1). Über das System kann die Vertragssachbearbeitung eine steuerrechtliche Beratung durch Fachbereich 21 anfordern (Stufe 2). Durch Fachbereich 21 wird der Vertrag geprüft und das Prüfungsergebnis über VerMas mitgeteilt. Die Vertragssachbearbeitung setzt die notwendigen Änderungen um. Laut Auskunft des LVR ist dieser Prozess in VerMas dokumentiert. Daneben ist es möglich, dass der Fachbereich 21 bereits im Vorfeld durch die Vertragssachbearbeitung beauftragt wird, den Vertragsabschluss beratend zu begleiten und bei der Erstellung des Vertragsentwurfs aktiv mitzuwirken. In VerMas sind Musterverträge hinterlegt, bei denen es sich um Formulare handelt, die ohne eine weitergehende steuerrechtliche Prüfung von den Dienststellen genutzt werden können. Ergänzungen des Vertragstextes eines Mustervertrages sind nur in den ausdrücklich gekennzeichneten Feldern zulässig. Darüber hinaus dürfen die hinterlegten Vertragsmuster nicht abgeändert oder ergänzt werden. Sobald Änderungen oder Ergänzungen vorgenommen werden, ist eine steuerrechtliche Prüfung erforderlich und in VerMas zu dokumentieren.

In Dezernaten bei denen VerMas noch nicht implementiert ist, schickt die Vertragssachbearbeitung Neuverträge per Mail dem Steuerbereich und dem Rechtsbereich zu. Der Steuerbereich nimmt die steuerrechtliche Prüfung vor. Die bestehenden Verträge werden in VerMas von den Dezernaten nachgepflegt, sobald VerMas bei diesen eingeführt ist. Ziel ist es, alle aktiven Verträge in VerMas zu hinterlegen. Nicht mehr aktive alte Verträge werden nicht nachgepflegt.

2.4.3 Informationsbeschaffung und –bereitstellung

- Der LVR hat eine TC-Kultur implementiert und baut diese weiter aus. Die Informationsbeschaffung und –bereitstellung ist innerhalb der Organisation sichergestellt und wird weiter ausgebaut.

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 **LVR** hat durch die Erarbeitung und Veröffentlichung des TCMS-Konzeptes in der Verwaltung den Grundstein für die Einführung des TCMS gelegt. Mit der Aufnahme der Selbstverpflichtung des Verwaltungsvorstandes zum TCMS in den Corporate Governance Kodex des LVR im Oktober 2022 macht der LVR die Wichtigkeit des TCMS deutlich und signalisiert dies den Mitarbeitenden der Verwaltung. Der Verwaltungsvorstand verpflichtet sich hiernach, „dafür Sorge zu tragen, dass sie und ihre Mitarbeitenden die Bücher und Aufzeichnungen vollständig, korrekt und wahrheitsgemäß führen und bei der Anwendung der Steuergesetze im Einklang mit den wirtschaftlichen und rechtlichen Gegebenheiten einschließlich der Aufgaben des LVR agieren.“ Der LVR hat Tax Compliance Ziele mit der Verabschiedung des TCMS-Konzeptes im November 2022 festgelegt und festgeschrieben. Dabei hat er die Ziele auf Grundlage der allgemeinen strategischen Ziele des LVR bestimmt und formuliert

- Vermeidung von außerplanmäßigen Haushaltsbelastungen,
- Vermeidung von Reputations- und Imageschäden gegenüber Öffentlichkeit, Finanzverwaltung sowie LVR-intern,
- Verankerung des Tax Compliance als Führungsthema,
- Vermeidung von Organisationsversagen,
- Vermeidung von Haftungsrisiken für Führungskräfte und Mitarbeitende,
- Sensibilisierung von Führungskräften und Mitarbeitenden für Tax Compliance und

- Risikovermeidung bzw. Reputationsgewinn durch Schaffung interner und externer Transparenz sowie effektiver Organisationsstrukturen.

Neben diesen strategischen Hauptzielen des TCMS sind auf zweiter Ebene operationalisierte Zielvorgaben festgelegt, an denen sich die Mitarbeitenden auch konkret orientieren können. Diese sind für eine Erfolgskontrolle hinreichend präzisiert. Die Erfolgskontrolle erfolgt laufend. Es wird auf die Ausführungen im nachfolgenden Kapitel verwiesen.

Informationsbeschaffung

Der TC-Beauftragte des Zentralen Bereichs Steuern und sein Vertreter sind für die Informationsbeschaffung aktueller steuerrechtlicher Entwicklungen durch Gesetzesänderungen, von Rechtsprechungen sowie von geänderten Auffassung der Finanzverwaltung, verantwortlich. Sie haben sich in einschlägigen Foren angemeldet und beziehen laufend aktuelle Informationen (z.B. Schreiben des Bundesministeriums der Finanzen, diverse Newsletter). Darüber hinaus recherchieren sie mithilfe von Kommentaren, Fachbüchern, Fachartikeln und Datenbanken und nehmen an Arbeitskreisen teil bzw. wirken bei diesen mit.

Informationsbereitstellung

Den aktuellen steuerlichen Wissensstand kommunizieren der TC-Beauftragte des Zentralen Bereichs Steuern und sein Vertreter adressatengerecht und zeitnah innerhalb des LVR an die dezentralen TC-Beauftragten und deren Stellvertreter bzw. Stellvertreterinnen. Beispielsweise leiten sie Schreiben des Bundesministeriums der Finanzen, Fachartikel etc. ergänzt um Hinweise und eigene Einschätzungen per Mail an die dezentralen TC-Beauftragten weiter. So werden die dezentralen TC-Beauftragten und ihre Stellvertreter bzw. Stellvertreterinnen immer auf dem laufenden Stand gehalten. Für die Ablage und Vorhaltung erhaltener Dokumente und Hinweise von dem zentralen Bereich Steuern sind die dezentralen TC-Beauftragten verantwortlich. Der Zentrale Bereich Steuern sieht sich als Servicestelle. So hinterlegt der Zentrale Bereich Steuern die allgemeinen Unterlagen zum Tax Compliance im Intranet. Hierauf können alle Mitarbeitenden, die mit steuerrechtlichen Themen betraut sind, zugreifen. Zu den allgemeinen Unterlagen gehören

- das erarbeitete TCMS-Konzept,
- ein Steuerleitfaden zu den Steuerarten,
- ein Papier zu Terminen und Fristen zur Vorlage von Steuererklärungen,
- Allgemeine Rundverfügungen (Sponsoring, Umgang mit Zuwendungen von Dritten) und
- Handreichungen (z.B. Ortsbestimmung sonstige Leistungen ausländischer Unternehmen, Anwendungsleitfaden zur Umsatzsteuersenkung).

Nach Fertigstellung anderer grundlegender Dokumente werden diese auch auf der Intranet Seite hinterlegt.

Aus- und Weiterbildungskonzept

Im November und Dezember 2022 wurden Webinare für alle mit steuerrechtlichen Angelegenheiten betrauten Mitarbeitenden der Dezernate durchgeführt. Über die Webinare wurde den

Teilnehmenden konkret anwendbares Wissen über die einzelnen Regelungen des § 2b UStG gegeben und anhand von Beispielen für das jeweilige Dezernat spezielle wichtige Handlungsmöglichkeiten vermittelt. Hierbei wurden die wesentlichen rechtlichen Grundlagen, insbesondere die entsprechenden gesetzlichen Regelungen, die Richtlinienregelungen und ausgewählte Rechtsprechung besprochen. Fragen der Teilnehmenden wurden beantwortet. Nach Auskunft des LVR haben alle mit umsatzsteuerrechtlichen Fragestellungen betrauten Mitarbeitenden an den Webinaren teilgenommen. Im April 2023 wurde durch das Team 21.31 eine Schulung der dezentralen TC-Beauftragten zu dem TCMS und den Aufgaben der TC-Beauftragten durchgeführt. Auch hier haben alle TC-Beauftragten teilgenommen. Nach Ansicht des LVR können durch umfassende Schulungen steuerliche Risiken gemindert werden.

In seinem TCMS-Konzept sieht der LVR für Mitarbeitende des Zentralen Bereichs Steuern und für Mitarbeitende außerhalb der Steuerabteilung, die sich regelmäßig mit steuerlichen Sachverhalten befassen, regelmäßige Schulungen vor. Dies soll die Schaffung eines Risikobewusstseins fördern. Es werden gezielte Schulungen für die operativ tätigen Mitarbeitenden von dem zentralen Bereich Steuern angeboten. Zwei Mal im Jahr wird eine Grundlagenschulung zum Steuerrecht angeboten. Diese Schulungen werden intern dokumentiert. Darüber hinaus sieht das TCMS-Konzept eine Ausbildungskonzeption, Aus- und Weiterbildungspläne mit Festlegungen zu Dienstposten und Bildungsinhalten sowie einem Organisationsplan für den Ausbildungsprozess vor. Das Gesamtkonzept für den Bildungsbereich sowie die darauf beruhenden Regelungen sollen in einer TC-Aus-/Weiterbildungsrichtlinie zusammengefasst werden. Aktuell befindet sich der Zentrale Bereich Steuern zu der fachlichen Ausgestaltung des Schulungskonzeptes zum TCMS und zum Steuerrecht in Abstimmungen mit der Dienststelle Institut für Training, Beratung und Entwicklung des LVR. Der LVR strebt an, die Schulungen weiter zu systematisieren. Es soll die Verantwortung für die Aus- und Weiterbildung von der Führung heraus aufgebaut werden. Hierzu sollen Bedarfe aus der Führungsebene heraus ermittelt und in das Aus- und Weiterbildungskonzept einbezogen werden (z.B. Bedarf weiterer zu schulender Personen, besondere bzw. zusätzliche Schulungsbedarfe). Die TC-Aus-/Weiterbildungsrichtlinie soll am Ende des Prozesses die getroffenen Entscheidungen zusammenfassen. Zum 31. Dezember 2023 soll ein Tax Compliance Personalentwicklungskonzept aufgebaut sein.

2.4.4 Tax Compliance Risikomanagement

- Der LVR schreibt die Risikoanalyse laufend fort und hat Prozesse zur laufenden Überwachung und Verbesserung des TCMS implementiert bzw. implementiert diese derzeit. Das Tax Compliance Risikomanagement ist dezentral organisiert und mündet in einen regelmäßigen Risikobericht an die Verwaltungsspitze.

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 **LVR** hat grundlegende steuerliche Risiken identifiziert (z.B. das Risiko der Nichteinhaltung von steuerlichen Abgabe-, Erklärungs- und Einspruchsfristen) und diese in seinem TCMS-Konzept benannt. Zur Minimierung der Risiken wurden bereits Gegensteuerungsmaßnahmen ergriffen (z.B. die Einführung eines Fristenbuches). In dem TCMS-Konzept sind die noch durchzuführenden Maßnahmen und Fristen für die Umsetzung benannt (z.B. Erstellung eines Tax Compliance Personalentwicklungskonzeptes).

Ein Geschäftsprozess zur Erfassung von steuerlichen Risiken ist implementiert. Halbjährlich erfolgt eine Risikoabfrage durch den Zentralen Bereich Steuern bei den Dezernaten. Basis für die Risikomeldung der Dezernate ist eine von 21.31 (Beteiligungen und Steuern) konzipierte Risikoabfrage, die um eine Ausfüllhilfe ergänzt ist. Die Risikoabfrage ist in die Bereiche

- Nachverfolgung der zum letzten Stichtag gemeldeten steuerlichen Risiken und
- Meldung neu identifizierter Steuerrisiken zum aktuellen Stichtag

aufgeteilt. Die Bewertung der bekannten Risiken wird mithilfe von Einschätzungen der Eintrittswahrscheinlichkeiten (fünf Kategorien: sehr gering, gering, mittel u.a.) und der Auswirkungen bei Eintritt der Risiken (potenzielle Schadenshöhe) vorgenommen. Sofern eine monetäre Bewertung nicht möglich ist oder darüber hinaus weitere Auswirkungen mitgeteilt werden müssen, wird eine pauschale qualitative Risikobewertung vorgenommen. Die qualitative Risikobewertung mit den Kategorien „gering“, „mittel“ oder „hoch“ steht im Kontext der vom Verwaltungsvorstand festgelegten Ziele für das TCMS. Zu der Nachverfolgung der zum letzten Stichtag gemeldeten steuerlichen Risiken wird über eingeleitete Maßnahmen zu den bereits gemeldeten Risiken und deren Wirksamkeit berichtet. Auch dies beurteilt das jeweilige Dezernat anhand der Eintrittswahrscheinlichkeit der Risiken und die Auswirkungen bei Eintritt der Risiken. Soweit die umgesetzten Maßnahmen nicht ausreichend wirksam sind, sind Anpassungen der Maßnahmenpläne bzw. zusätzliche risikosteuernde Maßnahmen vorzusehen. Über die halbjährlichen Risikoberichte werden die Risiken, die Risikoanalyse sowie die Gegensteuerungsmaßnahmen und deren Wirksamkeit dokumentiert. Insoweit ist die Risikoerfassung und Risikoanalyse auch dezentral organisiert und liegt in der Verantwortung der Dezernate.

Berichtswesen

Zur Steuerung des Risikomanagements erfolgt ein regelmäßiges Berichtswesen an die Verwaltungsspitze.

So erstellt die Projektsteuerungsgruppe vierteljährliche Status-Reports. Diese umfassen auch das Projektvorgehen und den Stand der TCMS-Einführung.

Darüber hinaus fasst der Zentrale Bereich Steuern die halbjährlichen Risikoberichte der Dezernate (siehe oben Fortschreibung der Risikoanalyse) zu einem Tax Compliance Halbjahresbericht (TC-Halbjahresbericht) an die Verwaltungsspitze zusammen. Dieser gliedert sich in einen

Statusbericht über die Einführung eines integrierten, dokumentierten TCMS im LVR und in priorisierte Geschäftsprozesse zu den einzelnen Steuerarten. Hier sind einzelne Geschäftsprozesse (z.B. Umsatzsteuerprozess § 2b UStG) aufgelistet. Es wird ein Statusbericht in den Kategorien planmäßig, teilweise kritisch und kritisch abgegeben. Ggf. aufgetretene Probleme sowie anvisierte Maßnahmen werden schriftlich erläutert. Der von dem zentralen Bereich Steuern erstellte TC-Halbjahresbericht wird über den Risikoausschuss Steuern der Landesdirektorin und dem Verwaltungsvorstand zur Verfügung gestellt. Der Risikoausschuss Steuern nimmt hierzu Einschätzungen vor und berät die Landesdirektorin in Fragen der weiteren Umsetzung und Vorgehensweise bei der Weiterentwicklung des TCMS und dem Umgang mit den erkannten Risiken.

Neben den regelmäßigen Risikoberichten muss auch sichergestellt sein, dass plötzlich eintretende Risiken bekannt und Gegensteuerungsmaßnahmen ergriffen werden. In dem TCMS-Konzept ist eine Ad-hoc-Meldeverpflichtung von steuerlichen Risiken verankert. Ad-hoc-Meldungen werden auf dem Dienstweg unmittelbar inklusive der zu ergreifenden Maßnahmen an den Zentralen Bereich Steuern kommuniziert. Dieser informiert wiederum umgehend die Landesdirektorin.

Daneben berichtet der Zentrale Bereich Steuern punktuell über die Einhaltung der festgelegten Ziele an die Landesdirektorin. Beispielsweise erhält die Landesdirektorin mit den zu unterzeichnenden Steuervoranmeldungen bzw. -erklärungen einen Statusbericht über die Einhaltung der Fristen, die Anzahl der abgegebenen Steuervoranmeldungen bzw. -erklärungen sowie die noch ausstehenden Steuervoranmeldungen bzw. -erklärungen.

Überwachung und Verbesserung

Die Überwachung und Verbesserung schließen sich als Daueraufgaben an die Einrichtung eines TCMS an. Die Überwachung dient dazu, sicherzustellen, dass die vorhandenen Regelungen des TCMS eingehalten werden. Als Daueraufgabe sollte regelmäßig hinterfragt werden, ob die Summe der vorhandenen Regelungen des TCMS ausreichend ist. Ziel ist es, Verbesserungs- und Weiterentwicklungsbedarf zu erkennen.

Die Dezernate tragen die Ausführungsverantwortung für die Einrichtung eines Tax Compliance-Überwachungssystem (= Kontrollsystem). Sie bauen ein Kontrollsystem auf, das von der Leitungsebene der jeweiligen Dezernate freigegeben wird. Für den Aufbau eines Kontrollsystems wird durch das TCMS-Konzept eine Frist bis zum 31. Dezember 2023 vorgegeben. Einzelne allgemeine Kontrollen sind bereits implementiert, wie die Führung eines Fristenbuches oder das Vier-Augen-Prinzip bei den Steuervoranmeldungen und Steuererklärungen sowie bei den Buchungen (Freigabe der Buchungen durch Zentrale Buchhaltung). Darüber hinaus sind im Rahmen der Risikofortschreibung einzelne Maßnahmen (z.B. Erarbeitung von Arbeitsanweisungen) und Kontrollmaßnahmen (z.B. Prüfungen und Kontrollen durch Vorgesetzte) festgelegt. Eine Dokumentation des Kontrollsystems und der durchgeführten Kontrollen obliegt den Dezernaten. Durch die verpflichtende halbjährliche Berichterstattung zur Risikoanalyse sind die Dezernate gehalten das Tax Compliance-Überwachungssystem kontinuierlich fortzuentwickeln. Im Rahmen dieser Fortentwicklung werden neue Risiken aufgedeckt, notwendige Maßnahmen und Kontrollen eingeleitet und die Wirksamkeit der Maßnahmen und Kontrollen durch die Dezernate überprüft. Die Dezernate sind nach dem TCMS-Konzept gehalten einen Überwachungs- und Evaluationsplan für die Qualitätssicherung im Rahmen des Internen Kontroll- und Steuerungssystem (IKS) aufzustellen.

Im Zuge der Berichterstattung an den Risikoausschuss Steuern und die Verwaltungsspitze erfolgt eine kontinuierliche Rückmeldung der Funktionsfähigkeit des TCMS. Ggf. vorhandene Schwächen werden bis in die Verwaltungsspitze kommuniziert, so dass diese unter beratender Mitwirkung des Risikoausschusses Steuern die Möglichkeit hat, regelnd einzuwirken (z.B. durch Verfügungen, Anweisung von Maßnahmen, etc.).

Darüber hinaus ist im TCMS-Konzept eine unabhängige Qualitätssicherung durch den Fachbereich Rechnungsprüfung und das Amt für Innenrevision und ggf. durch externe Wirtschaftsprüfungsgesellschaften verankert.

3. Zahlungsabwicklung und Vollstreckung

3.1 Managementübersicht

Die wesentlichen Ergebnisse der überörtlichen Prüfung des Landschaftsverbandes Rheinland (LVR) 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 LVR hat viele Regelungen für die Finanzbuchhaltung bereits auf aktuellem Stand. Lediglich einzelne Regelungen könnten noch verschriftlicht werden. Auch in der Ablauforganisation können ergänzende schriftliche Regelungen für mehr Unterstützung der Beschäftigten sorgen.

Im Fachbereich Finanzmanagement ist seit Einführung des NKF ein Berichtswesen mit Kennzahlen, Zielen und Zielerreichungsgraden aufgebaut.

Teilweise fehlende Sollstellungen durch die Fachbereiche führen in der Zahlungsabwicklung des LVR zu vergleichsweise hohen Personal- und Sachaufwendungen. Aufgrund der fehlenden Sollstellungen können Einzahlungen nicht automatisiert ausgeglichen werden. Hier können stringente Regelungen und der Einsatz von Software zur automatisierten Sollstellung unterstützen.

Die Erfolgsquote bei den Mahnläufen ist vergleichsweise hoch. Dazu tragen die ausführlichen Regelungen zum Mahnverfahren und zu den Mahnsperren bei.

Auch der Aufwandsdeckungsgrad in der Vollstreckungsstelle ist sehr hoch.

Wir empfehlen eine Änderung im Verfahrensablauf zwischen Mahnung und Vollstreckung.

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 LVR erfüllt weitestgehend 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.

Folgende Regelungen sind Grundlage für die nachfolgenden Ausführungen:

- Dienstanweisung für die Finanzbuchhaltung nach § 31 Abs. 2 GemHVO NRW (DA Fibu) vom 28. September 2016,
- Richtlinie zur Kapitalanlage beim LVR für den LVR-Fachbereich Finanzmanagement, TreasuryManagement vom 01. November 2017,
- Regelung über den Verzicht auf die Geltendmachung und auf die Auszahlung von Kleinbeträgen vom Januar 2022,
- Dienstanweisung Stundung, Niederschlagung und Erlass von Ansprüchen des LVR vom 31. März 2022,
- Dienstanweisung für die Handvorschüsse vom 13. Januar 2023,

- Allgemeine Rundverfügung Nr. 198 – Anschaffung und Einsatz von Kreditkarten für den dienstlichen Gebrauch vom 13. Juli 2015
- Unterschriftenordnung vom 06. Januar 2023
- Entwurf einer Dienstanweisung über Einlieferung, Verwahrung und Auslieferung von Wertgegenständen
- Arbeitshilfe – Das Mahnverfahren des LVR – Stand 09. November 2022,
- Leitfaden Vollstreckung – Stand 09. Januar 2019,
- Allgemeine Rundverfügung Nr. 195 – Zuständigkeits- und Verfahrensregelung bei der Bearbeitung von Insolvenzfällen vom 02. April 2003.

Die Gemeindehaushaltsverordnung Nordrhein-Westfalen (GemHVO NRW) ist zum 01. Januar 2019 durch die Kommunalhaushaltsverordnung Nordrhein-Westfalen (KomHVO NRW) abgelöst worden. Da die DA Fibu des LVR erst Ende September 2016 in Kraft getreten war, wurde auf eine Neufassung bislang verzichtet. Ein Deckblatt weist auf die geänderten Rechtsnormen in der DA Fibu hin. Nachfolgend verwenden wir die jeweils aktuelle Norm.

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,
- nach Nr. 1.7 die Behandlung von Kleinbeträgen,
- nach Nr. 1.8 Stundung, Niederschlagung und Erlass von Ansprüchen der Kommune sowie
- nach 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 Ziff. 3.1c) der DA Fibu erstellt der Bereich Zahlungsverkehr den **Tagesabschluss** für sämtliche Bankkonten und für die Barkasse, ermittelt die **Liquidität** und verwaltet die Bankkonten.

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. Nach Ziff. 2e) DA Fibu i. V. m. der Regelung über den Verzicht auf die Geltendmachung und auf die Auszahlung von **Kleinbeträgen** hat der LVR diese Wertgrenze auf vergleichbare (Rest-)Forderungen ausgeweitet. Zudem ist für die Auszahlung eine Regelung getroffen worden.

In § 27 KomHVO NRW sind die Grundlagen für Stundung, Niederschlagung und Erlass von Ansprüchen der Kommune geregelt. Nach Ziff. 3.10 der DA Fibu hat der LVR eine zentrale Stelle für **Stundung, Niederschlagung und Erlass** (ZSNE) gebildet. Der LVR hat die Verfahren zu Stundung, Niederschlagung und Erlass in einer entsprechenden Dienstanweisung geregelt.

Dort wird unter Ziff. 5 auch auf die Ausbuchung erloschener Forderungen nach § 27 Abs. 4 KomHVO NRW 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 LVR hat nach Ziff. I der DA Fibu den LVR-Fachbereich Finanzmanagement mit den Aufgaben der Finanzbuchhaltung betraut. Im Weiteren wird die Finanzbuchhaltung als **zentrale Stelle für das Mahn- und Vollstreckungsverfahren** bestimmt.

In diesem Zusammenhang sind weitere Regelungen unter

- Ziff. 3.7 für das zentrale Mahnwesen,
- Ziff. 3.8 für die zentrale Vollstreckung und
- Ziff. 3.9 für die zentrale Insolvenzstelle

getroffen. Dort wird jeweils auf Arbeitshilfen verwiesen, auf die wir nachfolgend im Teilbericht noch eingehen werden.

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. In Ziff. 1.4e) der DA Fibu ist dazu geregelt, dass für die Erledigung der Aufgaben in der Finanzbuchhaltung **DV-Berechtigungen** nur in dem Umfang an Mitarbeitende vergeben werden dürfen, wie sie zur Wahrnehmung der konkret zugewiesenen Aufgaben, der sachbezogenen Verantwortlichkeiten und der Befugnisse erforderlich sind.

Nach Angaben des LVR werden die Anträge im Zusammenhang mit den Berechtigungen an die IT gerichtet und von dort an den Dienstleister weitergeleitet. Dieser vergibt dann letztlich die entsprechenden Berechtigungen.

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.

Anträge auf **Einrichtung von neuen Bankkonten** (und **Kontoschließungen**) sowie die Anträge auf Erteilung von Bankbefugnissen (Verfügungsvollmachten) sind nach Ziff. 3.1a) Abs. 2

DA Fibu beim LVR über die Teamleitung des Zahlungsverkehrs und die Aufsicht über die Finanzbuchhaltung zu leiten und bedürfen der Unterzeichnung durch die LVR-Direktorin/den LVR-Direktor.

Allerdings kann diese Aufgabe nach Abs. 3 auf einzelne LVR-Dezernatsleitungen für ihre jeweiligen Bereiche oder auf die LVR-Fachbereichsleitung des Finanzmanagements delegiert werden. Nach Angaben des LVR soll die Delegationsregelung zurückgenommen werden.

Das **Vier-Augen-Prinzip** ist in Ziff. 3.1b) letzter Absatz der DA Fibu geregelt.

Der Bereich Zahlungsverkehr ist unter Ziff. 3.1b) und c) DA Fibu geregelt. Zur Erledigung von einzelnen Aufgaben des Zahlungsverkehrs sind Einzelheiten in der Dienstanweisung für die **Handvorschüsse** geregelt. Außerdem hält der LVR gemäß Ziff. 3.2 der DA Fibu noch eine Barkasse vor. Die Räume der Barkasse müssen gem. Ziff. 3.2 Abs. 2 DA Fibu nach ihrer Lage und Beschaffenheit für den Kasserverkehr geeignet und gegen Einbruch und Diebstahl gesichert sein. Die Frequentierung der Barkasse ist nach Angaben des LVR mittlerweile sehr niedrig.

Es fehlt sowohl in der DA Fibu als auch in der DA Handvorschüsse 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“. Ein Sicherheitskonzept ist bislang nicht erstellt.

→ **Empfehlung**

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

→ **Empfehlung**

Zudem sollte der LVR die Barkasse schließen. Stattdessen sollte eine Geldannahmestelle gemäß Ziff. 1.2 der DA Handvorschüsse eingerichtet werden.

Der Vorteil einer Geldannahmestelle ist vor allem der geringere Aufwand. Zudem sollte der Bestand an Bargeld deutlich niedriger liegen als in einer Barkasse, so dass ein eventuelles Risiko minimiert wird.

Nachrichtlich: Im September 2023 wurde die Barkasse aufgelöst.

Unter Ziff. 3.5 der DA Fibu in Verbindung mit der Allgemeinen Rundverordnung Nr. 198 – Anschaffung und Einsatz von Kreditkarten für den dienstlichen Gebrauch sind umfängliche Regelungen für **Kreditkarten** getroffen. Regelungen zu **Geldkarten und Debitkarten** sind nicht getroffen worden, da deren Einsatz beim LVR nicht vorgesehen ist.

→ **Empfehlung**

Der LVR sollte die bestehende Allgemeine Rundverordnung zur Anschaffung und dem Einsatz von Kreditkarten um den Umgang mit Geldkarten und Debitkarten ergänzen.

Regelungen zu Schecks sind unter Ziff. 3.2 DA Fibu getroffen.

Für die Aufnahme und Rückzahlung von **Krediten zur Liquiditätssicherung** ist nach Ziff. 3.4b DA Fibu das Treasury-Management zuständig.

Entsprechend der Einleitung zur DA Fibu sind für die **fremden Geschäfte** der Finanzbuchhaltung des LVR die nachfolgenden Vorschriften der DA Fibu anzuwenden.

Für die **durchlaufenden Gelder** ist unter Ziff. 3.1d) DA Fibu geregelt, dass diese auf ein separat einzurichtendes Konto zu verbuchen sind.

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. Exakt dieser Satz steht auch in Ziff. 10.1a der Unterschriftenordnung des LVR unter dem Oberbegriff Zeichnungsverbote.

→ **Empfehlung**

Um Rechtssicherheit für die Beschäftigten zu schaffen, sollte der LVR die Ausnahmen für die Befugnis zur Feststellung entweder in der Unterschriftenordnung oder der DA Fibu schriftlich regeln.

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) zählt die dauernde Überwachung der Zahlungsabwicklung des LVR zu den Pflichtaufgaben des LVR-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 LVR-Rechnungsprüfungsamtes.

Nach den vorgelegten Prüfungsberichten führt das LVR-Rechnungsprüfungsamt jährlich eine unvermutete Prüfung der Zahlungsabwicklung durch.

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.

Der LVR legte dazu den Entwurf einer Dienstanweisung über die Einlieferung, Verwahrung und Auslieferung von Wertgegenständen (DA Wertgegenstände) vor. Aufgrund von Beanstandungen des LVR-Rechnungsprüfungsamtes in den Berichten über die unvermutete Prüfung der Zahlungsabwicklung seit dem Jahr 2017 war eine Neufassung erforderlich.

Der Entwurf der DA Wertgegenstände bezieht sich in

- Ziff. 8 auf Ziff. 3.3 der DA Fibu und in
- Ziff. 9 auf Ziff. 2b) der DA Fibu.

Nach Ziff. 3.3 der DA Fibu sind Regelungen über die Sicherheit des Tresors und der Geldschränke getroffen.

→ **Empfehlung**

Wir empfehlen dem LVR, die sicherheitsrelevanten Regelungen in Zusammenhang mit der Schlüsselverwaltung und Einlieferung, Verwahrung und Auslieferung von Wertgegenständen in der speziellen DA Wertgegenstände zusammenzufassen. In der DA Fibu reicht dann der aktuelle Verweis auf die DA Wertgegenstände.

Nach Ziff. 2 b) Satz 2 der DA Fibu gilt für die **Aufbewahrung von Unterlagen** (Bücher, Belege und sonstige Unterlagen) eine Frist von zehn Jahren. Nach Ziff. 9 des Entwurfs der DA Wertgegenstände gelten für die Aufbewahrung der Bücher und Belege die Fristen nach § 59 Abs. 2 KomHVO NRW in Verbindung mit Ziff. 2b) der Dienstanweisung für die Finanzbuchhaltung. § 59 Abs. 2 Satz 2 KomHVO NRW besagt jedoch, dass die Bücher zehn Jahre, die Belege und die sonstigen Unterlagen sechs Jahre aufzubewahren sind. Nach Angaben des LVR erfolgt jährlich durch die Finanzaufsicht eine Aufforderung zur Vernichtung von Unterlagen.

→ **Empfehlung**

Der LVR sollte die Aufbewahrung von Unterlagen in der speziellen DA Wertgegenstände regeln. Die Abweichung mit der längeren Aufbewahrungsfrist sollte darin dokumentiert werden. Darüber hinaus sollte der Workflow mit der Zuständigkeit für die Vernichtung von Unterlagen schriftlich dokumentiert werden.

Seit 2014 können die Vollstreckungsbehörden gemäß § 5a VwVG NRW i. V. m. § 284 Abs. 9 Abgabenordnung (AO) die Eintragung von Vollstreckungsschuldern in das Schuldnerverzeichnis anordnen. Die beauftragten Gerichtsvollzieher bzw. die Gerichtsvollzieherinnen übernehmen neben der beauftragten Abnahme der Vermögensauskunft auch die Eintragungen. Zwar ist ein Gerichtsvollzieher nach § 882 Zivilprozessordnung (ZPO) grundsätzlich berechtigt, einen Eintrag ins Schuldnerverzeichnis zu veranlassen. Die im Vergleich zur Zivilprozessordnung spezialgesetzlichen und damit vorrangigen Bestimmungen des § 5a Abs. 1 Verwaltungsvollstreckungsgesetz NRW (VwVG NRW) schränken die Kommune bei der Beauftragung des Gerichtsvollziehers aber auf die Abnahme der Vermögensauskunft ein. Denn hier wird nur auf die §§ 802 c-I ZPO verwiesen. In § 284 Abs. 9 Abgabenordnung wird der Kommune selbst die Ausübung ihres Ermessens übertragen, den Eintrag in das Schuldnerverzeichnis vorzunehmen. Mit Änderung vom 01. August 2016 erfolgte in § 5a Abs. 1 letzter Satz VwVG NRW hierzu eine Klarstellung.

Nach einem Vermerk vom 30. Oktober 2018 hatte der LVR für diese Ermessensausübung Anhaltspunkte erarbeitet.

In einem neueren Vermerk vom 15. August 2022 stellt der LVR fest, dass die mit der Abnahme der Vermögensauskunft beauftragten Gerichtsvollzieher und Gerichtsvollzieherinnen nach wie vor die Meldungen ins Schuldnerverzeichnis vornehmen würden. Daher werde aktuell die damalige Anweisung ausgesetzt. Seit der erneuten Klarstellung und Neufassung des § 5a VwVG NRW mit Erlass des Ministeriums des Innern vom 01. März 2023 erfolgt seitdem wieder die Ermessensausübung für die Anordnung zur **Eintragung** eines Vollstreckungsschuldners in das **Schuldnerverzeichnis** durch den LVR.

Aufrechnungen werden beim LVR im Rahmen der rechtlichen Möglichkeiten vorgenommen. Zur Sicherheit der Mitarbeitenden in der Zahlungsabwicklung des LVR sollte dies schriftlich dokumentiert werden.

3.3.2 Organisation

→ Feststellung

Die von uns untersuchten organisatorischen Regelungen in der Zahlungsabwicklung des LVR 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 **LVR** hat den **Zahlungseingangsprozess** fast vollständig automatisiert. Der Anteil der automatisiert eingelesenen Daten an den Zahlungseingängen liegt bei 89 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.

Für das **Mahnverfahren** verfügt der LVR über eine ausführliche Arbeitshilfe. Diese beschreibt für die unterschiedlichen Forderungsarten unterschiedliche Vorgehensweisen. So erfolgt nach Ziff. 7.3 für privatrechtliche Forderungen, die öffentlich-rechtlich beigetrieben werden, bis zum fünften Tag nach dem Fälligkeitsdatum eine Zahlungserinnerung ohne Mahngebühr. Weitere Ausführungen zu den Mahnungen erfolgen unter Ziff. 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 LVR hat in der Arbeitshilfe für das Mahnverfahren ebenfalls ausführliche Anleitungen für verschiedenste Arten von Mahnsperren vorgegeben.

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

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

vorliegen.

Das Team **Forderungsmanagement** des LVR verfügt über einen **Leitfaden Vollstreckung**, der in hervorragender Weise

- die Forderungsarten und
- die Vollstreckungsvoraussetzungen darstellt sowie
- den Ablauf des Vollstreckungsverfahrens

regelt. Mit Änderung vom 27. Oktober 2023 wurde der Leitfaden fortgeschrieben. Unter anderem wurden Regelungen zur **Teilzahlungsvereinbarung** gem. § 5 Abs. 2 VwVG NRW eingepflegt.

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. Der Entwurf einer schriftlichen Regelung zum Umgang mit der AdV wurde im Verlauf der Prüfung vorgelegt.

Nach Ziff. 3.9 der DA Fibu i. V. m. der allgemeinen Rundverordnung Nr. 195 – Insolvenzen sind für unterschiedliche Sachverhalte verschiedene Zuständigkeiten gegeben.

Zuständig sind

- Amt 22 als **zentrale Insolvenzstelle** für die zentrale Erfassung der anzumeldenden Forderungen und Information der Dienststellen,
- Amt 14 – Rechts- und Versicherungsamt nach Eröffnung eines Insolvenzverfahrens für die Anmeldung aller Forderungen, die bis zur Verfahrenseröffnung fällig sind, überwacht anschließend den Fortgang des Insolvenzverfahrens,
- Fachämter im Vorfeld eines Insolvenzverfahrens.

Seit 2003 sind im Insolvenzrecht vielfache Veränderungen erfolgt, die eine Überarbeitung der Rundverordnung erforderlich machen. So wurde unter anderem im Dezember 2020 das Unternehmensstabilisierungs- und -restrukturierungsgesetz (Sta-RUG) mit weiteren möglichen Maßnahmen für Unternehmen eingeführt.

Analog zu der beim LVR bereits umgesetzten Regelung in § 32 Abs. 3 KomHVO NRW zur ZSNE ist es sinnvoll, für den Umgang mit Insolvenzen jeglicher Art eine zentrale Insolvenzstelle in der Abteilung 21.20 zu etablieren.

→ **Empfehlung**

Der LVR sollte die Zuständigkeiten im Zusammenhang mit Insolvenzen in einer zentralen Stelle zusammenfassen und die Regelungen aktualisieren.

Zudem hat der LVR in Insolvenzverfahren bislang **keine Wertgrenze** für das Tätigwerden nach der Ermittlung offener Forderungen gegenüber den Schuldnerinnen und 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 Euro⁶ betragen hat. Um diese Wertgrenze für den LVR 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.⁷

→ **Empfehlung**

Wir empfehlen dem LVR, 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

- 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 beschreiben.

Der LVR konnte teilweise schriftliche Regelungen für die Einzelwertberichtigung vorlegen. Die Fachbereiche wurden am 13. Februar 2023 erneut über den richtigen Umgang mit Forderungen informiert. Eine Dokumentation ist laut Vermerk vom 04. Mai 2023 vorgesehen. Pauschalwertberichtigungen werden laut Angaben des LVR nicht vorgenommen.

Im LVR ist die **elektronische Vollstreckungsakte** bereits seit 2017 eingeführt. Das ist für die internen Abläufe eine gute Unterstützung.

⁶ vom LVR zu ermitteln

⁷ Quelle: Statistisches Bundesamt (Destatis) 2023

Eine elektronische Übermittlung von **Amtshilfeersuchen** des LVR an die jeweils zuständige Kommune ist bislang nicht möglich. Das mittlerweile bestehende elektronische Übermittlungsverfahren ist bislang hauptsächlich in Kommunen im Bereich des LWL etabliert. Nach Angaben des LVR wird die Weiterentwicklung beobachtet und bei Bedarf das Programm eingesetzt.

3.3.3 Finanzwirtschaftliche Steuerung und Controlling

- Der LVR verfügt im Fachbereich Finanzmanagement über ein modernes und geeignetes internes Steuerungs- bzw. Controlling-instrument.

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 **LVR** verfügt seit der Einführung des NKF über ein kennzahlengestütztes Steuerungssystem. Geeignete Kennzahlen und Indikatoren bilden **Zielerreichungsgrade** von vereinbarten **Zielen** ab. Neben dem öffentlichen NKF-Haushalt dient ein kaskadenartiges **Berichtswesen** im Rahmen des Controllings sowohl in der Zahlungsabwicklung als auch im Forderungsmanagement der internen Steuerung der beiden betrachteten Bereiche.

Beispielweise ist in der Abteilung 21.20 innerhalb des LVR-Fachbereichs Finanzmanagement ein ausgeprägtes monatliches Berichtswesen etabliert. Monatlich werden verschiedene Daten aus den Teams

- Zahlungsmanagement, Banking,
- Geschäftspartnermanagement und
- Forderungsmanagement

aus bestehenden DV-Systemen und weiteren Quellen erhoben, fortgeschrieben und an die Leitung verdichtet und kommentiert berichtet.

Zusätzlich werden ausgehend von den vereinbarten Zielen halbjährig deren Erreichungsgrad und daraus abgeleitete Maßnahmen und Aktionen zur Zielumsetzung in einem ergänzenden Bericht dargestellt, kommentiert und besprochen. Ziele waren bzw. sind u.a.

- Optimierung des Mahnrhythmus in Richtung 14 Tage,
- Abbau von Rückständen,
- zu erreichende Fallzahl pro Mitarbeitenden oder
- die Einführung einer geeigneten Vollstreckungssoftware zur Verwaltungs- und Sachbearbeitungsvereinfachung.

3.4 Wirtschaftlichkeit

3.4.1 Zahlungsabwicklung

→ **Feststellung**

Bei den ungeklärten Einzahlungen liegen beim LVR vielfach Verstöße der Fachämter gegen den Grundsatz vor, Forderungen unverzüglich zu erfassen. Das führt zu vergleichsweise hohen Personal- und Sachaufwendungen in der Zahlungsabwicklung des LVR.

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. anfallende Tätigkeit in Zusammenhang mit Stundungen, Niederschlagungen und Erlass von Forderungen,
- Verwahrung von Wertgegenständen, Hinterlegungen.

Die Zahlungsabwicklung des **LVR** setzte 2022 7,12 Vollzeit-Stellen in der Sachbearbeitung und 0,93 Vollzeit-Stellen für den Overhead ein, nachdem es im Jahr 2020 noch 6,83 und im Jahr 2021 noch 7,00 Vollzeit-Stellen in der Sachbearbeitung gab.

Hierfür entstanden Personal- und Sachaufwendungen in Höhe von 655.071 Euro in 2022. Zum Vergleich waren es in 2020 noch 615.498 Euro.

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

Im Vergleich mit den kreisfreien Städten liegen die Aufwendungen des LVR im oberen Bereich, 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 LVR

Grundzahlen	2020	2021	2022
Zahl der Einzahlungen	223.958	229.297	221.366
Zahl der Lastschriften* in den Lastschriftläufen	12.745	13.488	13.861

* 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 **LVR** erreicht einen Wert von 31.091 Einzahlungen je Vollzeit-Stelle. Wie aus dem nachfolgenden Streudiagramm ersichtlich wird, ist das ein vergleichsweise niedriger Wert.

Einzahlungen je Vollzeit-Stelle



In den Vorjahren lag der Kennzahlenwert bei 32.790 bzw. 32.757 Einzahlungen je Vollzeit-Stelle. Beim LWL waren es in 2022 38.918 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 LVR konnten in 2022 auf diese Weise 89,00 Prozent der Zahlungseingänge bearbeitet werden (LWL 92,90 Prozent). Im Vergleich mit den kreisfreien Städten liegt der Wert des LVR im oberen Bereich.

Anteil der automatisiert eingelesenen Daten an den Zahlungseingängen in Prozent



Möglichkeiten, den 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 **LVR** konnte den Anteil an SEPA-Lastschriftmandaten im Betrachtungszeitraum steigern.

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 Lastschriftquote⁸

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

⁸ Anteil an den Einzahlungen auf den Geschäftskonten des LVR

Landschaftsverband	Anzahl Forderungen	Anzahl SEPA-Mandate	Anzahl Lastschriften	Lastschriftquote
LWL	297.012	4.732	17.786	6,06

Gegenüber 2020 konnten die SEPA-Mandate um über neun Prozent gesteigert werden. Ein Vergleich mit den kreisfreien Städten ist aufgrund der unterschiedlichen Forderungsarten nicht sinnvoll.

Der Einsatz eines im elektronischen Geschäftsverkehr gängigen und hinreichend sicheren Zahlungsverfahrens wurde im LVR geprüft. Aktuell ist ein sinnvoller Einsatz nicht möglich.

3.4.1.4 Rücklastschriften

→ Der Anteil an Rücklastschriften lag beim LVR 2022 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 **LVR** waren im Jahr 2022 insgesamt 110 Rücklastschriften zu verzeichnen. Dies entspricht einem Anteil von 0,79 Prozent.

Anteil Rücklastschriften an Lastschriften gesamt in Prozent



Der Anteil der Rücklastschriften liegt beim LVR 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 LVR war die Hauptursache in der Klientel begründet. 104 der 110 Rücklastschriften waren im Zusammenhang mit der Altenpflegeumlage entstanden. Diese ist seit Ende 2022 ausgelaufen. Im Jahr 2023 waren bis zum Oktober lediglich zehn Rücklastschriften zu verzeichnen.

3.4.1.5 Ungeklärte Einzahlungen

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 Fachbereiche erfolgen. So ist sichergestellt, dass Forderungen erfasst sind, bevor ein Zahlungseingang erfolgt. Ungeklärte Zahlungseingänge werden so vermieden.

Zum Stichtag lagen im **LVR** insgesamt 4.511 ungeklärte Einzahlungen (UZE) mit einem Gesamtvolumen von etwa 20.484.000 Euro vor. Beim LWL waren es 15.188 UZE mit einem Volumen von etwa 91,83 Mio. Euro. Die nachfolgende Tabelle weist die Zugehörigkeit der UZE des LVR zu allgemeinem Verwahrgeld und Buchungen auf Debitoren ohne vorliegende Sollstellung aus. Dabei werden auffällige Häufungen bestimmter Produkte gesondert aufgeführt:

Aufteilung ungeklärte Einzahlungen mit Stand 26.09.2023

Jahr	Gesamt	davon Kindergeld	davon Ausgleichsabgabe
2021	1	0	0
2022	125	0	12
2023 bis 30.06.	1.860	578	753
2023 01.07. bis 26.09.	2.525	246	205
Gesamt	4.511	824	970

Gründe für ungeklärte Einzahlungen sind

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

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 Fachbereiche des LVR für alle zu buchenden Geschäftsvorfälle rechtzeitig die notwendigen Buchungsanweisungen zu fertigen. Andererseits sind die Mitarbeitenden der Finanzbuchhaltung des LVR nach Nr. 1.2 d) der DA Fibu

verpflichtet, eine schnelle Klärung von ungeklärten Geschäftsvorfällen herbeizuführen. Dazu werden die zuständigen Fachbereiche angeschrieben, sofern dies aus der Einzahlung bzw. dem Verwendungszweck zu entnehmen ist.

Da sowohl das LVR-Inklusionsamt für die Ausgleichsabgabe als auch der Bereich Soziales für das Kindergeld mit den Sollstellungen rückständig sind, haben wir die Ursachen, soweit erkennbar, untersucht. **Damit war keine Prüfung in den betroffenen Bereichen verbunden.**

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 Integrationsamt⁹. 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 LVR-Inklusionsamt für die Ausgleichsabgabe als auch die Finanzbuchhaltung zu unterstützen, sollte der LVR 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.

Aus 2022 liegen lediglich noch elf UZE mit einem Volumen von 79.652,41 Euro vor.

Von den 959 UZE, die aus dem laufenden Jahr 2023 bestehen, sind 440 im Zeitraum Januar bis März und 129 im April 2023 mit einem Volumen von zusammen 8.774.603,04 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 LVR-Inklusionsamtes Arbeit für die Ausgleichsabgabe nicht erfolgt ist, kann auch keine ertragbringende Anlage zugunsten der Ausgleichsabgabe erfolgen. Demzufolge entgehen dem Instrument Ausgleichsabgabe regelmäßig Zinsen.

⁹ Mittlerweile erfolgte die Umbenennung des Integrationsamtes bei den Landschaftsverbänden in Inklusionsamt.

Nach Angaben des LVR erfolgen zwar noch Kindergeldzahlungen an den LVR, jedoch ist der LVR aufgrund einer Gesetzesänderung im Jahr 2020 nicht mehr berechtigt, die eingezahlten Beträge auch anzunehmen.

Sofern feststeht, dass keine Berechtigung zur Annahme besteht, sind die Zahlungen unverzüglich entweder zurückzugeben oder an den richtigen Empfänger weiterzuleiten. Die Kindergeldzahlungen haben zum Stand 26. September 2023 ein Volumen von rund 223.000 Euro.

Nach Angaben des LVR erfolgen ab November 2023 Rückzahlungen.

Um die Belastung für die Zahlungsabwicklung deutlich zu machen, nutzen wir die Kennzahl „Ungeklärte Einzahlungen je 10.000 Einzahlungen“. Dabei stellen wir die 4.511 ungeklärten Einzahlungen den gesamten Einzahlungen des Vorjahres gegenüber. Daraus ergibt sich aktuell ein Wert von 204 (LWL 551). Im interkommunalen Vergleich mit den kreisfreien Städten ergibt sich für den LVR ein Wert nahe des Maximalwertes.

Ungeklärte Einzahlungen je 10.000 Einzahlungen



Neben dem LVR-Inklusionsamt für die Ausgleichsabgabe und dem Bereich Soziales für die Kindergeldzahlungen sind Einzahlungen in Höhe von rund 9,7 Mio. Euro für verschiedenste weitere Bereiche betroffen.

→ 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 LVR hat einen sehr niedrigen Anteil an Mahnungen. Die Erfolgsquote bei den Mahnungen ist vergleichsweise hoch. Die Arbeitshilfe Mahnverfahren ist eine gute Unterstützung.

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 LVR 3.361 Mahnungen, 2021 waren es 2.857 und 2022 waren es 3.182. Bezogen auf 1.000.000 Einwohner ergibt sich ein Wert von 329 Mahnungen. Damit liegt der LVR deutlich über dem Wert des LWL mit 216.

Wie bereits unter Ziff. 3.3.2 dieses Teilberichts angeführt, verfügt der LVR über eine ausführliche Arbeitshilfe für das Mahnverfahren. Positiv ist die durchgängig geforderte zügige Versendung der Mahnung. Im Regelfall soll diese fünf Tage nach Fälligkeit automatisiert erfolgen.

Bezogen auf die Anzahl der Forderungen liegt der Anteil der Mahnungen beim LVR mit 1,44 Prozent sehr niedrig (LWL 0,65 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 LVR waren das im Jahr 2022 insgesamt 2.402 (LWL 1.351). Unter Berücksichtigung der ohne Mahnung in die Vollstreckung übergegangenen 197 Vollstreckungsforderungen resultiert daraus eine Erfolgsquote Mahnung von 76,92 Prozent. Der LWL erzielte 76,25 Prozent. Im Vergleich mit den kreisfreien Städten liegt der Wert in der Nähe des Maximums.

Erfolgsquote Mahnung in Prozent



3.4.2 Vollstreckung

→ Feststellung

Die Vollstreckungsstelle des LVR erreicht einen hohen Aufwandsdeckungsgrad bei vergleichsweise hohen Aufwendungen.

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 **LVR** hat gut strukturierte Handlungsanweisungen für das Forderungsmanagement beim LVR 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 **LVR** setzte 2022 für die Bearbeitung der Vollstreckungsforderungen 1,48 Vollzeit-Stellen in der Sachbearbeitung und 0,31 Vollzeit-Stellen für den Overhead ein. In 2021 waren in der Sachbearbeitung noch 4,03 Vollzeit-Stellen eingesetzt, in 2020 sogar noch 5,01.

Hierfür entstanden Personal- und Sachaufwendungen in Höhe von 153.089 Euro in 2022.

Daraus resultieren Aufwendungen je abgewickelter Vollstreckungsforderung in Höhe von 124 Euro (LWL 245 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 werden gemeinsam mit der Hauptforderung als eine Vollstreckungsforderung gewertet.

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

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

Übersicht über die Vollstreckungsforderungen des LVR

Grundzahlen	2020	2021	2022
Am 01.Januar bestehende Vollstreckungsforderungen	2.242	1.961	1.547
Im Jahresverlauf entstandene Vollstreckungsforderungen	2.102	1.064	780
Im Jahresverlauf abgewickelte Vollstreckungsforderungen	2.311	1.464	1.237
Im Rahmen der Amtshilfe abgegebene Vollstreckungsforderungen	0	0	0

Die bestehenden Vollstreckungsforderungen konnten in den vergangenen Jahren nennenswert reduziert werden. Ursächlich ist neben der guten personellen Besetzung 2020 und 2021 der deutliche Rückgang an neuen Vollstreckungsforderungen. Das waren die direkten Auswirkungen

gen der Umsetzung des Angehörigenentlastungsgesetzes vom 12. Dezember 2019. Der sichtbare Rückgang an abgewickelten Vollstreckungsforderungen hängt mit der Reduzierung der personellen Besetzung zusammen.

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 **LVR** 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 LVR

	2022
Summe Einzahlungen auf Nebenforderungen in Euro	541.382
Summe Aufwendungen in Euro	158.851
Aufwandsdeckungsgrad in Prozent	341

Der LWL erzielte im Jahr 2022 einen Aufwandsdeckungsgrad von 143 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	44.236
Pfändungsgebühren	7.758
Säumniszuschläge	486.332
Verzugs- und Stundungszinsen	699

Nebenforderungsart	2022
sonstige Nebenforderungen	2.356
Summe der Einzahlungen auf Nebenforderungen	541.382

Sowohl die Mahngebühren als auch die Pfändungsgebühren sind stark beeinflusst von der Umsetzung des Angehörigenentlastungsgesetzes. 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 auch durch das Tätigwerden der Vollstreckungsstelle des LVR 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 **LVR** hat in den betrachteten Jahren 2020 bis 2022 keine Forderungen im Rahmen der Amtshilfe an andere Kommunen zur Vollstreckung abgegeben. Da die Vollstreckungsstelle des LVR keinen eigenen Vollstreckungs-Außendienst einsetzt, ist die Amtshilfe nach § 4 ff Verwaltungsverfahrensgesetz Nordrhein-Westfalen (VwVfG NRW) die letzte Möglichkeit, die Forderungen zu realisieren. Im Einzelfall bedient sich der LVR der Gerichtsvollzieher bzw. der Gerichtsvollzieherinnen.

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 LVR

Kennzahlen	2022
Abgewickelte Vollstreckungsforderungen je Vollzeit-Stelle	836
Zum 01. Januar 2022 bestehende Vollstreckungsforderungen je Vollzeit-Stelle	1.045
Neue Vollstreckungsforderungen je Vollzeit-Stelle	527

Ein Vergleich der Kennzahlen mit den kreisfreien Städten ist aufgrund der völlig unterschiedlichen Forderungsstruktur nicht sinnvoll. Ein Vergleich der Kennzahlenwerte mit dem LWL wäre ebenfalls mit erheblichen Einschränkungen verbunden und nicht aussagekräftig. 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	810	65,48
niedergeschlagen/ausgebucht/zurückgenommen	427	34,52
abgewickelte Vollstreckungsforderungen gesamt	1.237	100,00

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

Erfolgsquote Vollstreckung in Prozent



Das erklärt sich allerdings durch einen hohen Wert an Niederschlagungen. Damit zeigt sich der Wert einer zentralen Stelle für Stundung, Niederschlagung und Erlass.

Anteil der Niederschlagungen an den abgewickelten eigenen Vollstreckungsforderungen in Prozent



3.4.2.5.2 Bestehende Vollstreckungsforderungen

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

Bestand Vollstreckungsforderungen je Vollzeit-Stelle Vollstreckung



3.4.2.5.3 Neue Vollstreckungsforderungen

Sofern die Mahnung erfolglos war, wird eine Anfrage durch die Vollstreckungsstelle des LVR an den zuständigen Fachbereich zur Einleitung des Verwaltungszwangsverfahrens erzeugt. Soll vollstreckt werden, muss der Fachbereich mittels Vordruck die Vollstreckung beantragen. Die genaue Vorgehensweise ist in der Arbeitshilfe Mahnverfahren beschrieben. Falls der Fachbereich innerhalb von vier Wochen auf die Anfrage der Vollstreckungsstelle nicht antwortet, erfolgt über die LVR-Dezernentin/den LVR-Dezernenten des Dezernates 2 eine Mitteilung an die zuständige Dezernentin/den zuständigen Dezernenten.

Dies kann zu zeitlichen Verzögerungen führen, die im Widerspruch zum zügigen Mahnverfahren stehen. Mit der erfolglosen Mahnung ist im Regelfall die Voraussetzung für die Vollstreckung nach § 6 VwVG NRW geschaffen. Sofern der zuständige Fachbereich eine Begründung hat, keine Vollstreckung einzuleiten, kann er eine Vollstreckungssperre analog der Mahnsperre beantragen. Ansonsten hat der Fachbereich unverzüglich die erforderlichen Unterlagen für die Vollstreckung zur Verfügung zu stellen.

Nach Ziff. 9.5.3 der Arbeitshilfe – Mahnverfahren des LVR – kann der verantwortliche Fachbereich in bestimmten Fällen Mahnsperren beantragen. Diese werden durch das Mahnwesen 21.23 gesetzt. Nach Ziff. 9.6.1 wird der verantwortliche Fachbereich jedoch erst nach 20 Wochen erstmalig an die gesetzte Mahnsperre erinnert.

→ Empfehlung

Der LVR sollte die Frist für die Antwort des jeweiligen Fachbereichs an die Vollstreckungsstelle deutlich straffen. Dabei sollten insbesondere die Fristen für die Eskalationsstufen für die Kassenanzeige sowie die Mahnsperren aufeinander abgestimmt werden.

Aufgrund des aktuellen Umbruchs bei den Forderungen des LVR und dem damit einhergehenden Rückgang bei den Vollstreckungsforderungen ist die personelle Besetzung der Vollstreckungsstelle zurzeit auskömmlich. Bei der Kennzahl „Neue Vollstreckungsforderungen je Vollzeit-Stelle Vollstreckung“ ist ein Vergleich mit den kreisfreien Städten nicht sinnvoll.

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 LVR erfüllt weitestgehend die Anforderungen des § 32 KomHVO NRW zu den Sicherheitsstandards und der internen Aufsicht in der Finanzbuchhaltung.	87	E1.1	Der LVR sollte die aktuelle Vorschrift zur Überfallprävention in Kassen und Zahlstellen und die dazugehörigen Regeln in ein Sicherheitskonzept integrieren.	90
			E1.2	Zudem sollte der LVR die Barkasse schließen. Stattdessen sollte eine Geldannahmestelle gemäß Ziff. 1.2 der DA Handvorschüsse eingerichtet werden.	90
			E1.3	Der LVR sollte die bestehende Allgemeine Rundverfügung zur Anschaffung und dem Einsatz von Kreditkarten um den Umgang mit Geldkarten und Debitkarten ergänzen.	90
			E1.4	Um Rechtssicherheit für die Beschäftigten zu schaffen, sollte der LVR die Ausnahmen für die Befugnis zur Feststellung entweder in der Unterschriftenordnung oder der DA Fibu schriftlich regeln.	91
			E1.5	Wir empfehlen dem LVR, die sicherheitsrelevanten Regelungen in Zusammenhang mit der Schlüsselverwaltung und Einlieferung, Verwahrung und Auslieferung von Wertgegenständen in der speziellen DA Wertgegenstände zusammenzufassen. In der DA Fibu reicht dann der aktuelle Verweis auf die DA Wertgegenstände.	92
			E1.6	Der LVR sollte die Aufbewahrung von Unterlagen in der speziellen DA Wertgegenstände regeln. Die Abweichung mit der längeren Aufbewahrungsfrist sollte darin dokumentiert werden. Darüber hinaus sollte der Workflow mit der Zuständigkeit für die Vernichtung von Unterlagen schriftlich dokumentiert werden.	92

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
F2	Die von uns untersuchten organisatorischen Regelungen in der Zahlungsabwicklung des LVR sind für einen ordnungsgemäßen Dienstbetrieb gut geeignet. Es bestehen nur wenige Handlungsmöglichkeiten.	93	E2.1	Der LVR sollte die Zuständigkeiten im Zusammenhang mit Insolvenzen in einer zentralen Stelle zusammenfassen und die Regelungen aktualisieren.	94
			E2.2	Wir empfehlen dem LVR, 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.	95
Wirtschaftlichkeit					
F3	Bei den ungeklärten Einzahlungen liegen beim LVR vielfach Verstöße der Fachämter gegen den Grundsatz vor, Forderungen unverzüglich zu erfassen. Das führt zu vergleichsweise hohen Personal- und Sachaufwendungen in der Zahlungsabwicklung des LVR.	97	E3.1	Um sowohl das LVR-Inklusionsamt für die Ausgleichsabgabe als auch die Finanzbuchhaltung zu unterstützen, sollte der LVR prüfen, ob mit den Informationen der eingesetzten Software automatisiert Sollstellungen erzeugt werden können.	103
			E3.2	Zukünftig sollte nach der ersten (erfolglosen) Erinnerung bezüglich der fehlenden Sollstellung bei der zweiten Erinnerung die jeweilige Amts- bzw. Fachdienstleitung mit eingeschaltet werden.	104
F4	Die Vollstreckungsstelle des LVR erreicht einen hohen Aufwandsdeckungsgrad bei vergleichsweise hohen Aufwendungen.	105	E4	Der LVR sollte die Frist für die Antwort des jeweiligen Fachbereichs an die Vollstreckungsstelle deutlich straffen. Dabei sollten insbesondere die Fristen für die Eskalationsstufen für die Kassenanzeige sowie die Mahnsperren aufeinander abgestimmt werden.	110

4. Informationstechnik

4.1 Managementübersicht

Die wesentlichen Ergebnisse der überörtlichen Prüfung des Landschaftsverbandes Rheinland (LVR) 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

Die IT-Kosten beim LVR sind hoch und resultieren im Vergleich zum LWL hauptsächlich aus erhöhten Personalkosten. Dabei sind die Kosten des LVR gegenüber der letzten Prüfung durch die gpaNRW weniger stark angestiegen als beim LWL.

Den hohen Kosten stehen sehr positive Ergebnisse bei der Digitalisierung und IT-Sicherheit gegenüber. Trotzdem gibt es beim LVR noch einige konkrete Verbesserungsoptionen, ähnlich zum LWL.

Ein maßgeblicher Unterschied zur letzten Prüfung liegt in den grundlegend verbesserten Strukturen der IT-Steuerung. Hier hat der LVR auch Anregungen der gpaNRW aus dem letzten Prüfbericht aufgenommen. Damit ist es dem LVR nun insbesondere möglich den verbandsweiten Nutzen des erhöhten IT-Aufwands häufiger und konkreter als bislang darzustellen.

Beide Landschaftsverbände können sich jedoch beim Prozessmanagement erheblich verbessern. So nutzt auch der LVR noch nicht die Vorteile, die sich aus einem systematischen Prozessmanagement ergeben würden. Diesem Thema sollte er deshalb eine hohe Priorität einräumen.

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

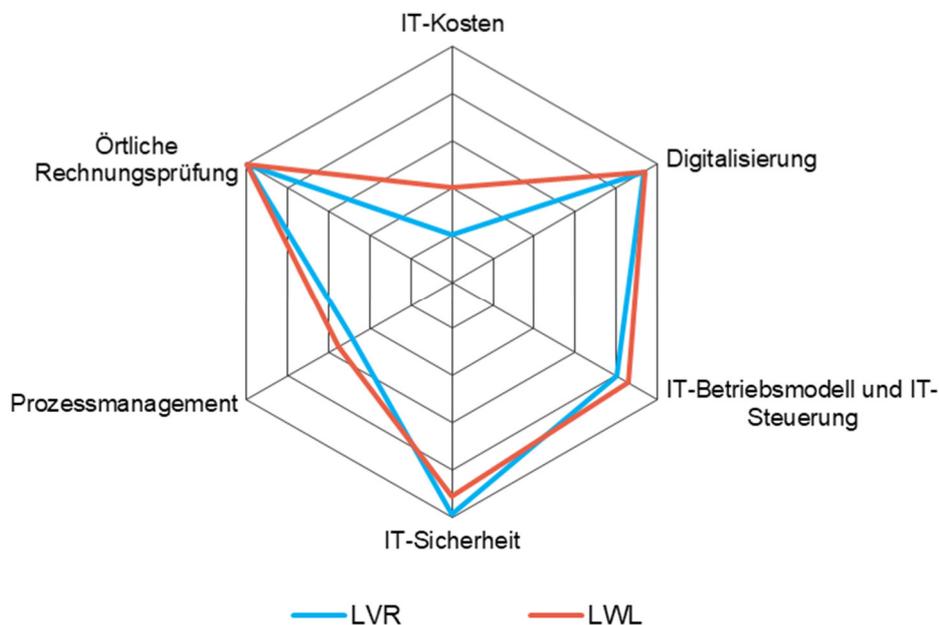
- **IT-Betriebsmodell und -Steuerung:** Inwieweit sind die IT-Leistungen und -Kosten das Ergebnis eines zielgerichteten Steuerungsprozesses?
- **IT-Kosten:** Wie hoch ist der Ressourceneinsatz für die IT-Leistungen in der Kernverwaltung?

- **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 **LVR** im Vergleich zum **LWL**. 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 LVR ist bei erhöhten IT-Kosten insgesamt gut ausgeprägt. Dabei ragen insbesondere die Aspekte der Digitalisierung und IT-Sicherheit sowie die örtliche Rechnungsprüfung positiv heraus. Beim systematischen Prozessmanagement liegen einige Ansätze, um den Sachstand erheblich zu optimieren. Dies gilt für den LVR und LWL gleichermaßen.

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

Der LVR schöpft mittlerweile den, gegenüber dem LWL, etwas kleineren Gestaltungsspielraum seines IT-Betriebsmodells konsequent aus. Insbesondere auch deshalb, weil er die Rahmenbedingungen für die IT-Gesamtsteuerung in den letzten Jahren wesentlich verbessert hat. Damit ist der LVR nun in einer sehr guten Ausgangslage, um den Nutzen in den Fokus zu rücken, der sich aus dem Einsatz von IT samt den daraus resultierenden sowie vergleichsweise hohen IT-Kosten ergibt.

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.*

Unverändert zur letzten überörtlichen Prüfung durch die gpaNRW beziehen alle Dienststellen und Einrichtungen des **LVR** ihre Informationstechnik beim verbandsinternen Eigenbetrieb LVR-

InfoKom (InfoKom). Die Organisationseinheiten des LVR sind satzungsgemäß an dessen Leistungen gebunden. Alternativen hierzu sind ausschließlich im gegenseitigen Dialog möglich.

Das IT-Betriebsmodell bietet dem LVR mehr Möglichkeiten der Einflussnahme als bei einem externen Dienstleister. Jedoch gibt es im Vergleich zur IT in Ämterform, wie beispielsweise beim LWL, Einschränkungen. So ist die Einflussnahme vor allem mittelbar über die Arbeit in Gremien wie dem Betriebsausschuss, der Landschaftsversammlung oder dem Landschaftsausschuss möglich. Die Betriebsatzung regelt dabei den Grundauftrag von InfoKom und damit indirekt auch dessen Struktur und Ressourceneinsatz.

Die Verwaltungsspitze bzw. das organisatorisch zuständige Dezernat 1 des LVR kann der Betriebsleitung von InfoKom zwar im Interesse der Einheitlichkeit der Verwaltungsführung Weisungen erteilen und unter anderem auch Rahmenvorgaben für die Organisation des Betriebs machen. Allerdings unterliegen die Angelegenheiten der laufenden Betriebsführung der Betriebsleitung von InfoKom. Damit gehen erhöhte Anforderungen an die IT-Gesamtsteuerung einher, die der LVR mittlerweile besser erfüllt als bei der letzten Prüfung durch die gpaNRW

So verantwortet das in 2019 neu gegründete Dezernat 6 - Digitalisierung, IT-Steuerung, Mobilität und technische Innovation unter anderem die Aufgaben der IT-Gesamtsteuerung. Die deutlich verbesserten personellen und organisatorischen Rahmenbedingungen führen mittlerweile dazu, dass der LVR die Möglichkeiten seines IT-Betriebsmodells bei gleichzeitiger Reduzierung der Steuerungsrisiken konsequent nutzt. IT-Leistungen von InfoKom können somit an den eigenen und konkreten Anforderungen der Konzernmutter LVR ausgerichtet werden. Dem stehen allerdings, bei gleichzeitig hohem Leistungsniveau, hohe IT-Kosten gegenüber. Hierzu mehr in den nachfolgenden Kapiteln des Berichts.

Die über Jahrzehnte gewachsene Organisationsbreite und -tiefe der Landschaftsverbände ist innerhalb der kommunalen Familie in NRW besonders. Die große Anzahl möglicher zentraler und dezentraler Akteure im Prozess der IT-Gesamtsteuerung erfordert deshalb klare Vorgaben. Im Vergleich zur letzten Prüfung durch die gpaNRW stehen beim LVR besonders die nachfolgenden Aspekte zur IT-Steuerung positiv heraus:

- Der LVR besitzt eine vom Verwaltungsvorstand beschlossene und verbandsweit bekanntgegebene IT-Strategie aus 2023. Sie basiert auf dem LVR-Leitbild sowie den verbandsübergreifenden Strategien und Zielen, wie sie in der „LVR-Vision und -Mission“ und der „Digitalen Agenda“ festgehalten sind. Daneben bestehen bereichsspezifische Digital- und IT-Strategien. Diese stellen die fachliche Konkretisierung seitens der einzelnen Geschäftsbereiche dar. Insgesamt ergibt sich daraus das verbandsübergreifende IT-Portfolio-Management zur Bewertung und Priorisierung von IT-Vorhaben. Die Beteiligten können sich somit beim Einsatz von IT sowohl gut an grundsätzlichen Aspekten als auch an ganz konkreten Handlungsfeldern orientieren.
- Die Verantwortung für die Gesamtsteuerung der IT und Digitalisierung ist mittlerweile unmissverständlich geregelt. Sie ist grundsätzlich, wie auch die Planung und Umsetzung der Digitalisierung beim LVR, bei der Leitung des Dezernats 6 verortet. Abweichungen hiervon sowie konkrete und verbindliche Rollenverteilungen im Steuerungsprozess erfolgen im Rahmen der aktuellen IT-Management-Matrix, zum Beispiel für die Einrichtungsverbände des LVR. Wie alle Geschäftsbereiche ist auch das Dezernat 6 in den formalisierten Zielvereinbarungsprozess mit der LVR-Direktorin systematisch eingebunden.

- Die Leistungen von InfoKom erfolgen über ein System aus Rahmenvereinbarung, IT-Kontrakten, Projekten und Einzelbeauftragungen. Dabei werden aus Wirtschaftlichkeitsgründen neue Anforderungen aus den Dezernaten mit vorhandenen Lösungen abgeglichen. Redundante Lösungen sollen so besser durch Standardisierung vermieden werden. Die Preise für die Leistungen von InfoKom werden dabei auf Vollkostenbasis ermittelt und von Dezernat 6 vereinzelt durch Marktvergleiche überprüft. Dies ist aufgrund des fehlenden Wettbewerbs für InfoKom erwähnenswert. Das Leistungsportfolio der InfoKom für den Auftraggeber LVR wird dabei grundsätzlich in Basisdienste- und Geschäftslösungen unterschieden. Basisdienste sind in der Regel für alle Anwenderinnen und Anwender, Dezernate und Dienststellen identisch. Geschäftslösungen sind an den spezifischen und fachlichen Geschäftsprozessen einzelner Dezernate ausgerichtet. Die vertraglichen Leistungen werden auf Basis des gegenseitig abgestimmten Leistungs- und Entgeltverzeichnisses, der gültigen Preisliste und der Leistungsscheine sowie -vereinbarungen erbracht und abgerechnet. Spezielle Leistungen werden auf Grundlage von individuellen Angeboten erbracht aber zentral abgerechnet. Insgesamt gesehen verfügt der LVR damit mittlerweile über ein ausdifferenziertes IT-Kontraktmanagement mit Leistungsscheinen und entsprechend zugeordneten Einzelkosten.
- Um die unterschiedlichen fachlichen Anforderungen der Dezernate bei der Digitalisierung zu berücksichtigen, gibt es beim LVR dezentrale IT-Koordinatorinnen und -koordinatoren sowie IT-Organisatorinnen und -Organisatoren. Diese sind fachlich dem Dezernat 6 zugeordnet und vertreten die vorab koordinierten IT-Bedarfe ihres Geschäftsbereichs gegenüber der IT-Gesamtsteuerung. Außerdem kommunizieren sie umgekehrt die strategischen Rahmenanforderungen und konkreten Vorgaben beim LVR an die Nutzerinnen und Nutzer. Im gegenseitigen Austausch zwischen zentraler und dezentraler Steuerungsebene wird beispielsweise im IT-Koordinationsrat bewertet und überprüft, ob und wie zentrale Vorgaben eingehalten werden oder ob und wie nachjustiert werden muss. Der LVR beabsichtigt, dass die dezentralen Stellen mit IT-Aufgaben perspektivisch auch Aufgaben im Sinne von dezentralen Digitalmanagern wahrnehmen könnten.

Insgesamt bietet das IT-Steuerungssystem des LVR damit auch sehr gute Rahmenbedingungen, um steuerungsrelevante Daten und Informationen verfügbar zu machen und aufzubereiten. So erfolgte die klare Festlegung auf das Auftraggeber- und Auftragnehmer-Verhältnis parallel zur Entwicklung eines gegenseitig transparenten und systematischen Kontrakt-Management-Systems innerhalb einer internen und webbasierten Kollaborations-Plattform. Dies erleichtert dem LVR, im Rahmen seiner weiterhin bestehenden Abnahmeverpflichtung bei InfoKom, selbst bewerten und entscheiden zu können, welche Leistungen in welcher Menge und Güte sowie zu welchen Preisen von InfoKom abgenommen werden.

Neben Mengen- und Kostendaten werden auch sicherheitsrelevante Informationen seitens InfoKom sowie seitens des Dezernats 6 regelmäßig bewertet und Entscheidungsträgern teilweise nach Bedarf und teilweise systematisch zugeliefert.

Bis auf wenige Ausnahmen besteht damit beim LVR mittlerweile eine grundsätzlich gute Basis, um nun verstärkt Aufwand-Nutzen-Abwägungen beim Einsatz von IT betreiben zu können. Dies drängt sich aufgrund der sehr hohen IT-Kosten (siehe unten) auch auf und rückt nun gemäß eigenen Angaben intensiver in den Fokus des LVR. So beschäftigt sich beispielsweise das IT-Kostencontrolling im Dezernat 6 mittlerweile intensiver mit der Entwicklung sowie den Ursachen der in den vergangenen Jahren angestiegenen und vergleichsweise hohen IT-Kosten.

→ **Empfehlung**

Der LVR sollte nun noch intensiver auf seine gute Steuerungsbasis zurückgreifen, um Aufwand-Nutzen-Betrachtungen beim Einsatz von IT zu forcieren.

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.

→ **Feststellung**

Die IT-Kosten des LVR sind wesentlich höher als beim LWL. Damit sind die Anforderungen an den LVR, die Angemessenheit der IT-Kosten nachzuweisen, erhöht. Dies gilt insbesondere für die bedeutend höheren Personalkosten während die Sachkosten der beiden Landschaftsverbände nah beieinanderliegen.

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 **LVR** sind die Kosten im Verhältnis zu den Arbeitsplätzen der Kernverwaltung, die mit IT auszustatten sind. Sie sind die Basis für den interkommunalen Vergleich und Maßstab für den notwendigen Ressourceneinsatz. Der LVR verfügt mittlerweile über ein ausdifferenziertes IT-Kontraktmanagement mit Leistungsscheinen und entsprechend zugeordneten Einzelkosten. Die gpaNRW hat darauf bei der Erhebung der IT-Kosten für das Betrachtungsjahr 2022, aus Gründen der intrakommunalen Vergleichbarkeit zur letzten IT-Prüfung, allerdings noch nicht zurückgegriffen.

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



Die IT-Kosten des LVR liegen auf einem deutlich höheren Niveau als beim LWL. Jedoch sind die IT-Kosten je Arbeitsplatz mit IT-Ausstattung des LVR im Vergleich zu 2016 um ca. 41 Prozent gestiegen und damit weniger stark als beim LWL mit rund 89 Prozent. Grundsätzlich stehen die IT-Kosten beider Landschaftsverbände jedoch weiterhin in einem ähnlichen Verhältnis zueinander, wie bereits in der letzten überörtlichen Prüfung durch die gpaNRW festgestellt.

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

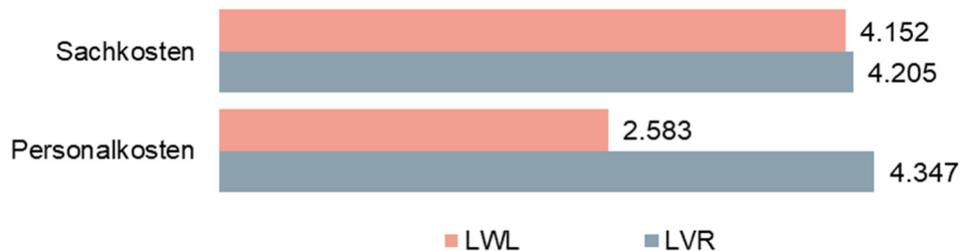
IT-Kostenbestandteile in Prozent 2022

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

Die IT-Kosten des LVR resultieren überwiegend zu fast gleich großen Anteilen aus Sach- und Personalkosten. Damit unterscheidet sich, wie bereits in 2016, die Kostenstruktur von der des LWL, da hier die Sachkosten gegenüber den Personalkosten ein stärkeres Gewicht haben.

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 LVR stellen sich in Bezug auf einen Arbeitsplatz mit IT-Ausstattung im Vergleich zum LWL 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 bei den Landschaftsverbänden annähernd identisch ist, fallen die Personalkosten des LVR deutlich höher aus. Bei den Personalkosten des LVR ist zu beachten, dass sich diese aus den Stellen der InfoKom, des Dezernats 6 sowie den in den Dezernaten unmittelbar mit IT beschäftigten Personen ergeben.

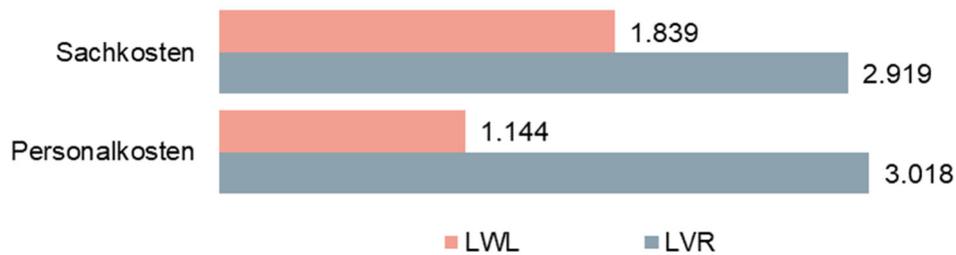
Insofern sind die Ursachen für die wesentlich höheren Gesamtkosten des LVR vorwiegend in den Personalkosten zu suchen.

Um besser einschätzen zu können, inwiefern die dargestellten Kennzahlenausprägungen den tatsächlichen Gegebenheiten in den Landschaftsverbänden gerecht werden, ist es erforderlich, auch die Anzahl der tatsächlich 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 LVR stellen sich in Bezug auf ein IT-Endgerät im Vergleich zum LWL wie folgt dar:

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



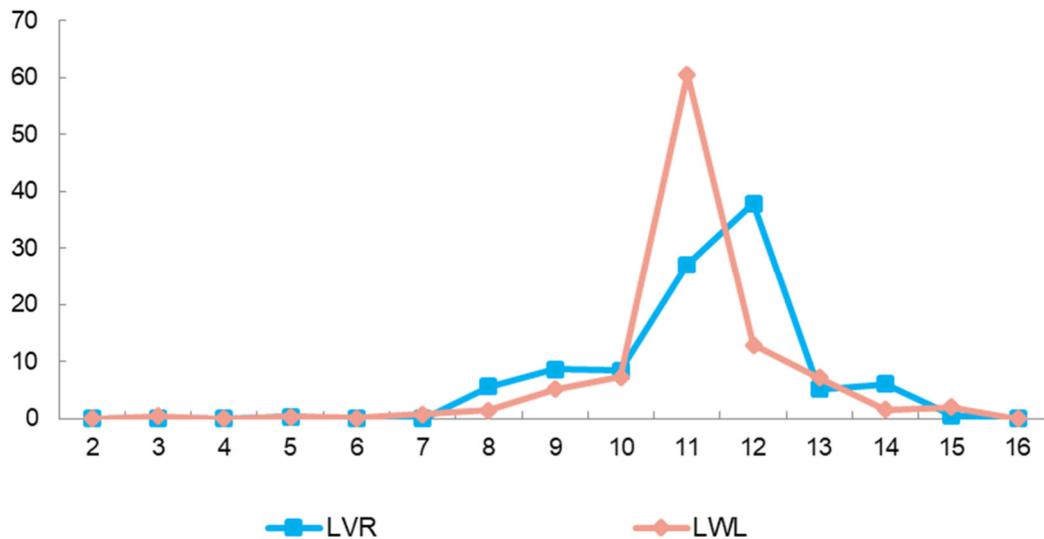
Auch dieser Vergleich deutet auf die höheren Personalkosten beim LVR hin. Dass hier im Unterschied zum Arbeitsplatzbezug auch die Sachkosten des LVR höher ausfallen, ist in einer geringeren Verteilmenge gegenüber dem LWL bei der Kennzahlenberechnung begründet. Denn der LVR stattet einen Arbeitsplatz rein rechnerisch mit lediglich 1,44 IT-Endgeräten aus. Beim LWL entfallen auf einen Arbeitsplatz mit IT-Ausstattung hingegen 2,26 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 geringeren Ausstattungsmengen, wie bei den IT-Endgeräten des LVR tendenziell höher aus. Der LVR setzt in diesem Zusammenhang verstärkt auf mobile Geräte, die sowohl in der Verwaltung als auch im Homeoffice eingesetzt werden. Aus dieser Strategie der „neuen Arbeitswelten“ und des daraus folgenden ortsunabhängigen Arbeitens resultieren insgesamt wesentlich weniger Endgeräte als beim LWL.

Ob die unterschiedlich ausfallenden Personalkosten angemessen sind, hängt auch von der Anzahl an Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern sowie deren Vergütung- bzw. Besoldung ab. Bei den Personalkosten des LVR ist zu beachten, dass sich diese auf InfoKom, das Dezernat 6 und die in den Dezernaten unmittelbar mit IT beschäftigten Personen beziehen.

Nachstehend vergleicht die gpaNRW die IT-Entgelt- und Besoldungsstruktur des LVR mit der des LWL. 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 LVR setzt anteilig etwas mehr Personal in den niedrigeren Besoldungs- und Entgeltgruppen 8 und 9 ein. Der Schwerpunkt in der Besoldungs- und Vergütungsstruktur des LVR liegt im Bereich E/A 12. Beim LWL liegt dieser mit E/A 11 etwas niedriger. Insgesamt hat der LVR damit ein etwas höheres Besoldungs- und Vergütungsniveau als der LWL.

Daraus leitet die gpaNRW keine Kritik ab. Letztendlich ist die Bewertung der Stellen von deren Aufgabenzuschnitt abhängig, den wir an dieser Stelle nicht in die Prüfung einbezogen haben. Wenngleich ein höheres Besoldungs- und Vergütungsniveau auch höhere Personalkosten begründet, spielt es in der dargestellten Ausprägung für den Vergleich beider Landschaftsverbände eine eher untergeordnete Rolle.

Auffälliger ist hingegen die quantitative Personalausstattung bei den beiden Landschaftsverbänden. Denn beim LVR entfallen auf eine IT-Vollzeit-Stelle rechnerisch gut 20 Arbeitsplätze mit IT-Ausstattung. Beim LWL fällt die Quote mit knapp 32 Arbeitsplätzen mit IT-Ausstattung je IT-Vollzeit-Stelle deutlich höher aus. Somit steht dem LVR, bezogen auf die auszustattenden Arbeitsplätze, mehr Personal zur Verfügung als dem LWL.

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

Bei der Bewertung dieser Quoten ist zu beachten, dass der LVR im Unterschied zum LWL seinen First-Level-Support nicht an einen externen Dienstleister ausgelagert hat. Dies hat zur Folge, dass hierfür Stellenanteile eingeflossen sind. Beim LWL sind dies Sachkosten. Allerdings ergibt sich auch bei einem fiktiven Abzug dieser Stellenanteile für den LVR keine andere Ergebnistendenz, sodass es im Ergebnis bei einem quantitativ höheren Personaleinsatz des LVR bleibt.

Hohe IT-Kosten müssen jedoch nicht zwingend kritisch sein, sofern sie einen entsprechenden Nutzen auf anderer Seite bringen. Allerdings steigt mit der Höhe der Kosten auch die Notwendigkeit deren Angemessenheit nachzuweisen. IT-Kosten müssen im Zusammenhang zum Digitalisierungsgrad und der damit erreichten Effektivität und Effizienz in der fachlichen Aufgabenerledigung gesehen werden. Inwiefern der IT-Einsatz des LVR dessen Verwaltungsprozesse unterstützt, kann die gpaNRW an dieser Stelle nicht abschließend bewerten. Dies muss der LVR selbst vornehmen.

Allerdings zeigt die gpaNRW in einzelnen Kapiteln dieses Prüfberichts Einstiegspunkte für den LVR, um den Nutzen von IT und die Angemessenheit der IT-Kosten häufiger und konkreter darzulegen. Aufgrund der im Kapitel „IT-Betriebsmodell und -Steuerung“ beschriebenen guten Steuerungsreife, mitsamt dem hierfür nötigen Personal, sollte der LVR dafür nun in einer guten Ausgangslage sein.

→ **Empfehlung**

Der LVR sollte die Angemessenheit der hohen IT-Kosten häufiger konkret nachweisen.

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)¹⁰ empfiehlt eine balancierte Altersstruktur innerhalb einer Verwaltung, um eine langfristige Handlungsfähigkeit gewährleisten zu können.

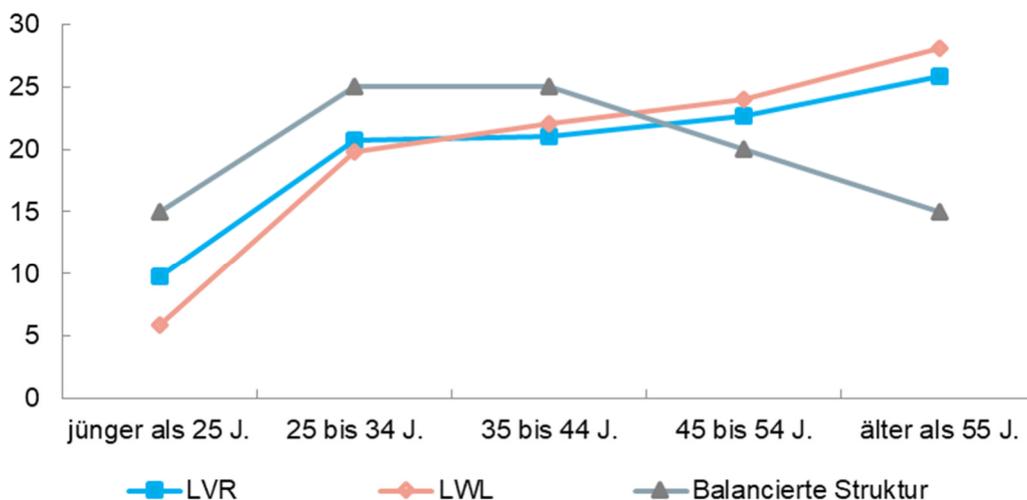
Eine ausgewogene Struktur liegt dann vor, wenn alle Altersgruppen ungefähr gleich stark vertreten sind. Jede Altersgruppe kann so theoretisch durch die jeweils nachfolgende Gruppe ersetzt werden, sofern kontinuierlich Nachwuchskräfte eingestellt werden. Die gpaNRW knüpft

¹⁰ 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

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



- Die Personalstruktur der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des LVR ist zwar etwas weniger stark, aber doch ähnlich zum LWL, alterszentriert und damit kritisch für seine langfristige Handlungsfähigkeit. Dies ist für den LVR ein weiterer Grund, um die Digitalisierung innerhalb seiner Verwaltung verstärkt voranzutreiben.

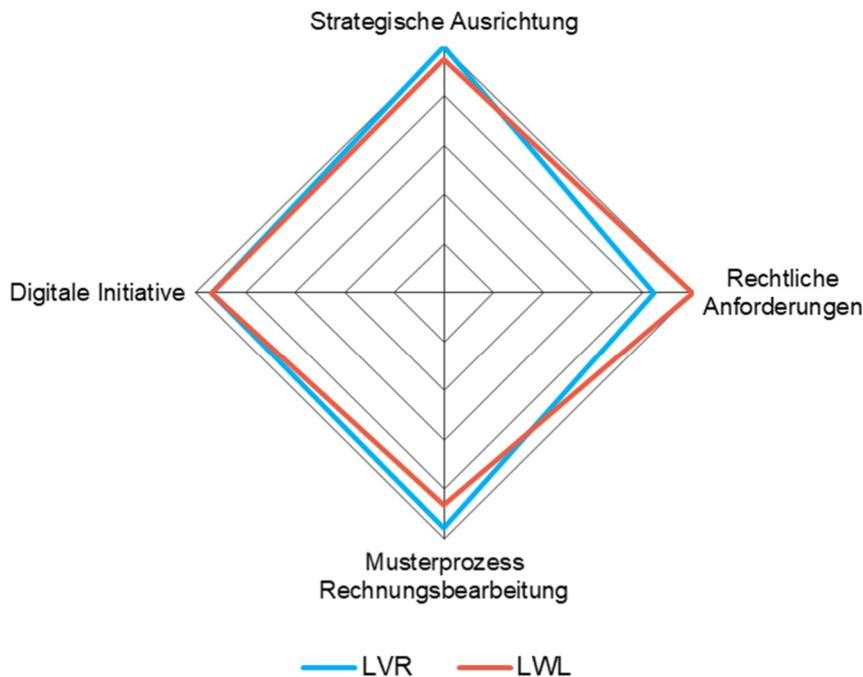
4.3.3.2 Stand der Digitalisierung

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 **LVR** in den vorgenannten Themenfeldern. Die Lesart ist ebenso wie beim IT-Profil dargestellt.

Stand der Digitalisierung 2023



- Der LVR ist bei der digitalen Transformation seiner Verwaltung sehr weit vorangekommen. Über alle geprüften Aspekte hinweg besteht insgesamt gesehen kein gravierender Unterschied zwischen den beiden Landschaftsverbänden.

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**

Der LVR hat sehr gute Rahmenbedingungen für die zielgerichtete Digitalisierung seiner Verwaltung geschaffen. Allerdings ist die systematische Beteiligung seiner Mitarbeitenden weiter ausbaufähig.

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.*

Die verbandsübergreifende Verantwortung für den digitalen Wandel beim **LVR** obliegt der Leitung des in 2019 gegründeten LVR-Dezernats 6. Die Weisungsbefugnis in Angelegenheiten der Digitalisierung ergibt sich aus dem politischen Beschluss des Landschaftsausschusses. Ausnahmen ergeben sich bei den LVR-Verbänden, hier ist das Dezernat 8 federführend, jedoch bei obligatorischer Beteiligung des Dezernats 6. Durch eine formalisierte wechselseitige Beteiligung wird sichergestellt, dass Entscheidungen im Gesamtverband widerspruchsfrei erfolgen.

Die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des LVR können sich an der „Digitale Agenda 1.0 - Haltung und Handeln des LVR in der digitalen Transformation“ aus 2022 orientieren. Sie fügt sich unterhalb des Leitbilds des LVR sowie der „LVR-Vision und -Mission“ ein und beeinflusst die sich daraus ergebende IT-Strategie maßgeblich. Die Digitalisierungsstrategie des LVR wird stetig weiterentwickelt. Daneben existieren weitere fachspezifische Digitalstrategien der Dezernate innerhalb des LVR zur fachlichen Konkretisierung der übergeordneten Digitalisierungsstrategie.

Der LVR operationalisiert seine digitale Strategie durch eine zentrale Projektplanung. Im IT-Projekt-Portfolio sowie der OZG-Umsetzungsprogrammatik finden sich beispielsweise Zeitplanung, Sachstände und Ressourcenvorgaben zu den vorab priorisierten Projekten wieder. Hilfreich sind digitale Dashboards im Intranet, die den Gesamtüberblick zu Projektfortschritten vermitteln.

Der regelmäßige Austausch beispielsweise im Digitalisierungsausschuss, IT-Lenkungsausschuss und IT-Koordinationsrat bewirkt, dass die Planung und Umsetzung regelmäßig zwischen den Beteiligten neu bewertet und bei Bedarf angepasst wird. Dabei ist die LVR-Management-Matrix von großer Bedeutung für eine klare Rollenverteilung zwischen allen Beteiligten.

Die Mitarbeitenden des LVR werden grundsätzlich frühzeitig in die digitale Transformation eingebunden und spezifisch qualifiziert. Als Informationsmedium dient auch das Intranet des LVR. Zudem wird unter Federführung des Dezernats 6 intensiv an einem „Curriculum Digitale Kompetenzen“ in sehr enger Zusammenarbeit mit dem LVR-Institut für Training, Beratung und Entwicklung gearbeitet. Hier geht es um innovative Aspekte, um alle Mitarbeitenden beim Thema Digitalisierung noch besser systematisch als bislang mitzunehmen sowie eine gewisse „Reife“ für die Arbeit in einem stärker digitalisierten Umfeld zu schaffen.

Anders als beim LWL sind beim LVR noch keine dezentralen „Digitalmanager“ im Einsatz. Als wichtiges Verbindungsglied zwischen zentraler Ebene und den Fachdezernaten bestünde eine

Hauptaufgabe darin, dass diese für einen reibungslosen und transparenten Informationsfluss sorgen und damit zentrale und dezentrale Bestrebungen der Digitalisierung in Einklang gebracht werden können. Beim LVR bestehen jedoch erste Überlegungen, ob die Stellen der IT-Koordinatoren und -organisatoren in diese Aufgaben stärker miteinbezogen werden können.

→ **Empfehlung**

Der LVR sollte die systematische Einbindung der Mitarbeitenden der Dezernate in die digitale Transformation noch stärker als bislang fördern. Dezentral verankerte Stellenanteile mit Digitalisierungsaufgaben könnten hier hilfreich sein, um zentrale und dezentrale Aspekte der Digitalisierung noch besser miteinander zu verknüpfen.

4.3.3.2.2 Umsetzung rechtlicher Anforderungen

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

→ **Feststellung**

Der LVR erfüllt bereits nahezu alle geprüften rechtlichen Anforderungen. Lediglich die Anzahl der online zugänglichen OZG-Leistungen kann noch weiter gesteigert werden. Hier ist der LVR aber auf dem besten Weg.

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 **LVR** die vorgenannten Anforderungen erfüllt und wie es im Vergleich dazu beim LWL aussieht:

Umsetzung der rechtlichen Anforderungen 2023

Anforderung	LVR	LWL
Elektronischer Zugang	erfüllt	erfüllt
De-Mail	erfüllt	erfüllt
Online-Informationen	erfüllt	erfüllt
E-Payment	erfüllt	erfüllt
Elektronische Rechnungen	erfüllt	erfüllt
OZG-Umsetzung	teilweise erfüllt	erfüllt

Beide Landschaftsverbände erfüllen erwartungsgemäß die Anforderungen an den elektronischen Zugang, De-Mail, Online-Informationen, E-Payment sowie elektronische Rechnungen. Für die Umsetzung der identifizierten OZG-Leistungen besitzt der LVR, wie auch der LWL, eine verbindliche und zentrale Projektplanung.

Ein Unterschied zwischen beiden Landschaftsverbänden besteht in der Anzahl der, im jeweiligen Portal, angebotenen Verwaltungsleistungen. Hier ist der LWL in seinem Serviceportal gegenüber dem LVR mit dem LVR-Beratungskompass mengenmäßig noch etwas weiter.

Der für die Landschaftsverbände, als überörtliche Sozialhilfeträger, besonders relevante Antrag auf Eingliederungshilfe für volljährige Menschen wird beim LVR noch als PDF-Formular bereitgestellt. Allerdings hat der LVR mittlerweile parallel dazu mehrere Sachverhalte mit den zentralen Anträgen „Eingliederungshilfe“ online gestellt und wird diese absehbar um dem „Sozialhilfegrundantrag“ ergänzen. Damit sollen im LVR-Beratungskompass nicht mehrere Einzelanträge von den Antragstellenden bedient werden müssen. Zudem werden die beiden Antragsbündel bewusst in die vorhandenen E-Akten der betroffenen Geschäftsbereiche eingegliedert, so dass eine interne und vor allem medienbruchfreie Weiterverarbeitung ermöglicht wird. Der LVR wird bei der Online-Identifikation strategisch auf die Nutzung der BundID als zentrales Konto zur Identifizierung für Online-Anträge setzen, gemäß Ausrichtung des Landes NRW.

Zudem hat der LVR festgelegt, dass die medienbruchfreie Weiterbearbeitung von online eingehenden Anträgen im Vordergrund steht. Dies bedingt zunächst erhebliche konzeptionelle Vorarbeiten, die aber langfristig gesehen prozessuale Entlastungen bringen können. Damit fokussiert sich der LVR beim Thema OZG nicht nur auf die vordergründige Online-Verfügbarkeit im Front-Office, sondern bereits vielmehr auf die wichtigen internen Prozesse dahinter. Sehr positiv ist zudem, dass der LVR die Bekanntheit des LVR-Beratungskompass als Lösung für das Service-Portal laufend intensiv bewirbt.

→ Empfehlung

Der LVR sollte den bereits eingeschlagenen Weg weiterverfolgen und neben der reinen Online-Verfügbarkeit von OZG-Leistungen weiterhin sehr die interne Weiterverarbeitung im Blick haben.

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 LVR unterstützt den Prozess der Rechnungseingangsbearbeitung mithilfe von IT bereits sehr gut. Es bestehen vergleichsweise wenige Optimierungsansätze.

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 **LVR** die vorgenannten Anforderungen ganz oder teilweise erfüllt und wie es im Vergleich dazu beim **LWL** aussieht:

Erfüllung der Anforderungen an einen modernen Rechnungsbearbeitungsworkflow 2023

Anforderung	LVR	LWL
Scannen	erfüllt	erfüllt
Optische Texterkennung	erfüllt	erfüllt
Automatisierte Datenergänzung	erfüllt	erfüllt
Automatisierte Dubletten-Prüfung	erfüllt	erfüllt
Schnittstelle zum Bestellprozess	teilweise erfüllt	nicht 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. Jedoch haben nur sehr wenige Kommunen ihren Prozess fast vollständig automatisiert. Bei den meisten sind trotz umfangreicher technischer Unterstützung manuelle Eingriffe vorgesehen. Dies gilt zwar auch für den LVR, allerdings in vergleichsweise geringem Ausmaß.

Beim LVR werden eingehende Papierrechnungen unmittelbar und zentral gescannt. Dabei nutzt der Verband die optische Texterkennung, die jedoch, wie auch beim LWL, in einigen Fällen aus technischen Gründen noch manuell ergänzt wird. Die zugrundeliegenden Papierrechnungen werden konsequent am Folgetag nach der Erfassung entsorgt. Damit werden Redundanzen in der Datenhaltung beim LVR vermieden.

Durch sehr aktives Handeln wirkt der LVR zudem gegenüber seinen Geschäftspartnern auf die Rechnungstellung in einem elektronischen Format hin. Er setzt hierfür bewusst zentrale Personalressourcen ein, um diese Option der Rechnungstellung zu bewerben. Perspektivisch ist mit einem höheren Anteil von maschinenlesbaren Rechnungsdaten zu rechnen. Somit ist auch davon auszugehen, dass immer mehr Rechnungen direkt ausgelesen werden können und die OCR-Lesung damit weniger oft zum Tragen kommt.

Bei eingehenden PDF-Rechnungen wirkt sich die aktive Bewerbung für elektronisch gestellte Rechnungen bereits sehr positiv auf die Vollständigkeit und Form der eingereichten Rechnungen aus. Mittlerweile liegt der Anteil an elektronisch eingereichten Belegen bei schätzungsweise 80 Prozent, wobei der größte Teil auf PDF-Anhänge in E-Mails entfällt, für die es zentrale Postfächer beim LVR gibt. Entsprechende Hinweise sind schnell im Internetauftritt des LVR aufzufinden.

Formelle Fehler bei der Einreichung von Abrechnungen, wie z.B. ein falscher Anhang, kommen nach eigenen Angaben nur noch in weniger als 10 Prozent der Fälle vor. Hier zeigt sich, dass sich die aktive Kommunikation mit den Geschäftspartnern auszahlt. Gleiches gilt ebenso für die interne Kommunikation mit den Außenstellen des LVR. So erfolgt die Bewerbung, neben den üblichen Vorgaben in Form einer klassischen Dienstanweisung im Intranet, aktiv bei den Dienststellen des LVR. Hierbei hat die Durchsetzung von zentralen Standards für die Finanzabteilung hohe Priorität.

Neben den PDF-Rechnungen ist der Anteil strukturierter elektronischer Rechnungen mit automatisiert zu verarbeitenden Datensätzen, wie beim LWL, auch beim LVR noch äußerst gering. Dieser liegt nach eigenen Angaben bei unter zwei Prozent. Die Bewerbung dieser Art der Rechnungstellung gestaltet sich nach eigenen Angaben schwierig, da die Lieferanten momentan mit vielen unterschiedlichen Anforderungen an Rechnungsformate seitens verschiedener Auftraggeber umgehen müssen. Dies sollte sich jedoch perspektivisch bessern, womit eine noch größere Automatisierung bei der elektronischen Rechnungseingangsverarbeitung beim LVR zu erwarten ist.

Der Datenabgleich von eingehenden Rechnungen mit einer automatisierten Ergänzung von weiteren und bereits im System vorhandenen Informationen ist beim LVR anhand eindeutiger Kriterien gewährleistet. Inhaltsgleiche Datensätze werden zudem direkt identifiziert und damit Doppelbuchungen vermieden. Für die bearbeitenden Mitarbeiter werden zudem im Ablauf Informationen generiert, die wichtige Bearbeitungshinweise enthalten.

Nach Buchungsabschluss kann unmittelbar auf den digitalisierten Beleg zugegriffen werden. Erwähnenswert ist, dass beim LVR, wie auch beim LWL, an zentraler Stelle häufig eine manuelle Validierung/Freigabe im Hinblick auf Vollständigkeit erfolgt. Hier könnte der Gesamtprozess stärker optimiert werden.

Vorgelagert zur Rechnungsverarbeitung entscheidet sich bereits in der Schnittstelle zum Bestell- und Vergabeprozess, inwiefern ein schlanker und weitestgehend 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 Mittelvormerkung, umgesetzt werden. Der LVR ist hier bereits sehr weit und nutzt die Option, Informationen für das Finanzverfahren im Bestellprozess zu hinterlegen, intensiv.

Das Ziel, die sachlich und rechnerische Kontrolle möglichst weit an den Anfang des Prozesses zu legen und technisch zu unterstützen, erfüllt der LVR bereits sehr häufig. Der LVR hat bei seinen Planungen den vorgelagerten Bestell- und Einkaufsprozess sehr stark im Blick und wird diesen im Rahmen der umfassenden Umstellung seines Finanzverfahrens weiter optimieren.

Der grundlegende Umstieg auf ein neues Finanzsystem sowie die damit einhergehenden Optimierungen im verbandsweiten Einkaufsprozess durch die Verbreitung des integrierten Einkaufsmoduls soll die gesamte Einkaufsorganisation des LVR in einem System abbilden. Die Beschaffungsprozesse werden dann beim LVR ganzheitlich und medienbruchfrei ausgestaltet sein. Während sich die langjährigen Umstellungsarbeiten naturgemäß in den momentan hohen IT-Kosten des LVR (siehe oben im Kapitel „IT-Kosten“) niederschlagen, dürften bei einem erfolgreichen Umstieg erhebliche positive Kosteneffekte in den Einkaufs- und Finanzprozessen des LVR zu erwarten sein.

→ **Empfehlung**

Der LVR sollte weiterhin darauf hinarbeiten manuelle Eingriffe innerhalb seines Rechnungseingangsworkflows zu minimieren.

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.

- Der LVR ist bei seiner digitalen Transformation, über die rechtlichen Verpflichtungen hinaus, äußerst initiativ und bereits sehr weit.

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.

Beide Landschaftsverbände sind frühzeitig initiativ geworden und haben nicht verpflichtende Aspekte der Digitalisierung vorangetrieben, insbesondere um Grundlagen für das medienbruchfreie Arbeiten zu schaffen. So sind seit 2006 bereits einzelne Bereiche des LVR über eine, im kommunalen Raum verbreitete, Standardsoftware an ein Dokumenten-Managementsystem (DMS) angebunden.

Neben den damit bereits vorhandenen Funktionalitäten einer E-Akte sind innerhalb des LVR weitere Lösungen für E-Akten im Einsatz, die sich direkt aus den eingesetzten Fachverfahren

ergeben. Allerdings gibt es, ähnlich zum LWL, auch Bereiche, in denen noch keine E-Akten genutzt werden können. Trotzdem erfolgt die Verwaltung von Akten nach Angaben des LVR für mehr als Dreiviertel der Vorgänge bereits volldigital.

Der LVR hat erkannt, dass er mit einer Ausweitung des bereits eingesetzten Standardsystems für ein DMS seine strategischen Ziele langfristig effektiver und effizienter erreichen kann. Mit dem „Aktionsplan digitale Akte“ (AdA) konkretisiert der LVR das strategische Ziel der LVR-Direktorin bis spätestens 2027 alle Bereiche des LVR standardisiert mit einer E-Akte auszustatten.

Bereits bestehende Insellösungen sollen mithilfe der bereits etablierten „Basis-e-Akte“ miteinander verknüpft werden. Diese erfüllt wesentliche Grundfunktionen und Workflows einer digitalen Akte. Die Projektplanung und -durchführung erfolgt federführend durch das Dezernat 6 gemeinsam mit dem Archiv des LVR.

Im Hinblick auf die Verwaltungsleistungen, die der LVR bereits medienbruchfrei erledigt, erreicht er einen ähnlichen Stand wie der LWL. Positive Beispiele beim LVR sind insbesondere:

- Das Projekt „Digitales Dezernat 7“ soll bis Ende 2025 zu einer vollständigen und standardisierten IT-Unterstützung der Workflows im LVR-Sozialdezernat führen. Bearbeitungsprozesse werden durchgehend digital und medienbruchfrei geplant. Das Großvorhaben hat zum Ziel, sämtliche Arbeits- und Geschäftsprozesse sowie die vorhandenen Softwarelösungen an die neuen Rahmenbedingungen und Anforderungen des OZG anzupassen.
- Beim elektronischen Workflow für die automatisierte Bearbeitung von eingehenden Rechnungen ist der LVR bereits sehr weit (siehe obiges Kapitel zum „Musterprozess Rechnungsbearbeitung“). Das, der Rechnungsbearbeitung vorgelagerte Logistik- und Bestellwesen, erhöht den Automatisierungsgrad zusätzlich. Hinzu kommen Vorkontrollsysteme des zentralen und digitalen Vertragsmanagement-Systems wie die „elektronische Vergabe-Akte“ sowie das „Computer Aided Facility Management“, die den Anteil an medienbruchfreien Leistungen beim LVR laufend erhöhen.
- Das im Rahmen des Projekts „ePA-DMS“ in 2021 zur Verfügung gestellte Portal „Personal:digital“ ermöglicht die digitale Abwicklung einer wachsenden Zahl von typischen Geschäftsvorfällen in der Personalwirtschaft.
- Der LVR baut die robotergestützte Prozessautomatisierung seit 2022 kontinuierlich aus. Dadurch können bestimmte Back- und Front-Office-Aufgaben automatisiert von Bots bzw. Software-Robotern übernommen werden. Dabei beschäftigt sich der LVR bereits mit Fragen zur Ethik beim Einsatz von künstlicher Intelligenz.

Die Arbeiten in den Projekten erfolgen überwiegend mit agilen Methoden und Instrumenten, so dass die betroffenen Stakeholder ein direktes Feedback zur laufenden Optimierung geben können.

Die aufgeführten Beispiele zeigen, dass der LVR sehr engagiert daran arbeitet, mithilfe des Einsatzes von IT positive verbandsweite Effekte auf Querschnitts- und Fachebene zu generieren. Damit gehen allerdings zunächst erhöhte IT-Kosten einher (siehe obiges Kapitel „IT-Kosten“), deren verwaltungsübergreifende Auswirkungen erst sukzessiv eintreten.

Ein positives Beispiel für eine Aufwand-Nutzen-Betrachtung ist bereits das mobile Arbeiten. So wurden beim LVR den IT-Kosten für das mobile Arbeiten die zu erwartenden Mieteinsparungen für feste Arbeitsplätze gegenübergestellt (siehe hierzu auch die Berichtsteile „Mobilitätsmanagement“ und „Gebäudewirtschaft“). Damit zeigt der LVR an einem konkreten Beispiel, dass sich der Einsatz von IT bei anderen Querschnittskosten konkret monetär begünstigend auswirken kann.

Darüber hinaus wurden unter wissenschaftlicher Begleitung weitergehende Effekte auf das Umwelt- und Mobilitätsmanagement des LVR untersucht. Demnach wirkt sich der Einsatz von IT sowie die Digitalisierung insgesamt beim LVR auch hier sehr positiv aus.

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**

Der LVR verzichtet auf viele Möglichkeiten, die sich aus einem verbandsübergreifenden und einheitlichen Prozessmanagement ergeben. Damit wird er der digitalen Transformation an dieser Stelle noch nicht hinreichend gerecht.

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 Pro-

zessmanagements 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)¹¹ 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 **LVR** die vorgenannten Anforderungen im Vergleich zum **LWL** erfüllt:

Erfüllung der Anforderungen an das Prozessmanagement 2023

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

Der LVR erfüllt, ebenso wie der LWL, noch nicht alle Anforderungen. Beide Landschaftsverbände zeigen auffällig konkreten Handlungsbedarf, um ein anforderungsgerechtes Prozessmanagement zu gewährleisten.

¹¹ 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.

Der LVR ist noch nicht in der Lage seine Prozesse einheitlich zu erheben, zu dokumentieren und zu analysieren. Ein wesentlicher Grund dafür ist eine fehlende übergeordnete und strategische Ausrichtung. Dabei stehen dem LVR zwar grundsätzlich mehr Vollzeitstellen im Gesamtverband für Tätigkeiten im Sinne eines Prozessmanagements zur Verfügung als dem LWL, diese sind jedoch dezentral über die Dezernate verteilt. Damit besteht beim LVR auch kein gemeinsames Prozessverständnis. Unterschiedliche Analyse- und Modellierungsverfahren und -sprachen sowie schwierige interne Abstimmungen aufgrund unterschiedlicher Zielsetzungen der Dezernate sind die Folge.

Zwar ist dem LVR die Relevanz des Prozessgedankens in Zusammenhang mit der Digitalisierung sehr bewusst. So gab es bereits vor Jahren Bestrebungen für ein zentrales Prozessmanagement, die allerdings nicht weiter fortgeführt wurden. Gleichwohl fehlt ein konkret gefasstes Konzept. Beispielsweise fehlen feste Vorgaben zur Intention, Organisation sowie den nötigen Ressourcen eines verbandweiten Prozessmanagements. Mit der Verwaltungsführung ist zudem noch nicht abgestimmt, welche Prozesse in welcher Reihenfolge aufzunehmen sind.

Das bislang praktizierte Prozessmanagement des LVR folgt deshalb, wie auch beim LWL, einem sehr pragmatischen Ansatz. Dabei wird die Projektplanung durch anlassbezogene Prozessaufnahmen und -analysen unterstützt. Ein Beispiel ist die Umstellung des kompletten Finanzverfahrens. Damit einhergehend beschäftigt sich der LVR intensiv mit der Vereinfachung und Harmonisierung von Prozessen, um Medienbrüche zu minimieren. Dieser pragmatische Ansatz berücksichtigt aus Sicht der gpaNRW aber nicht, dass sich umgekehrt eine Notwendigkeit von Digitalisierungsprojekten auch aus Prozesskenntnissen und nicht nur aus (IT)-Projekten ergeben kann.

Deshalb sollten dezernatsübergreifende Prioritäten festgelegt sein. Beispiele sind rechtliche Anforderungen, demografische Risiken oder die finanzielle Relevanz von Prozessen. Wesentliche Grundlage dafür ist aber eine größtmögliche Transparenz über die Prozesse in der LVR-Verwaltung. Über ein solches Prozessregister, in der alle verwaltungsweiten Prozesse aufgeführt sind, verfügt der LVR allerdings nicht. Es sind zwar erste Prozessbibliotheken in vereinzelt Geschäftsbereichen aufgestellt worden, allerdings fehlt eine Interoperabilität untereinander sowie eine Einordnung in einen zentralen Rahmen.

→ **Empfehlung**

Der LVR sollte den Aufbau eines systematischen Prozessmanagements angehen und hierfür eine verwaltungsübergreifende Strategie beschließen. In diesem Zusammenhang sollte er seine Verwaltungsprozesse identifizieren und priorisieren.

Mit einer fehlenden strategischen Vorgabe und dem Prozessüberblick fehlt dem LVR auch eine wichtige Grundlage, um den erforderlichen Personalbedarf für ein systematisches Prozessmanagement bemessen zu können. Gleichzeitig sind die derzeitigen dezentralen Stellenanteile, die für Prozessaufnahmen und -analysen eingesetzt werden, nicht systematisch in Stellenbeschreibungen verankert. Dadurch besteht das grundsätzliche Risiko, dass den Aufgaben nicht ausreichend Zeit beigemessen werden kann.

→ **Empfehlung**

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

Eine Möglichkeit, die Ressourcen des LVR für sein Prozessmanagement effizient und effektiv einzusetzen besteht grundsätzlich in interkommunaler Zusammenarbeit. Dies bietet sich besonders bei den Landschaftsverbänden mit ihren gleichartigen Aufgaben an. Nach eigenen Angaben haben beide Verbände das Thema im Blick. Nennenswerte Ergebnisse sind dazu allerdings bislang noch nicht zu verzeichnen.

→ **Empfehlung**

Die gpaNRW bestärkt den LVR darin, die Zusammenarbeit mit dem LWL im Hinblick auf ein verbandsübergreifendes 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 BSI¹²-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 kommuniziert.

→ **Feststellung**

Der LVR ist sowohl technisch als auch organisatorisch vorbildlich aufgestellt, was die Reduzierung von Sicherheitsrisiken beim Einsatz von IT angeht. Bei der Personalsensibilisierung bestehen noch nennenswerte Verbesserungsoptionen. Dies hat der LVR aber bereits erkannt und steuert gegen.

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 **LVR** im Vergleich zum LWL erfüllt sind:

¹² Bundesamt für Sicherheit in der Informationstechnik

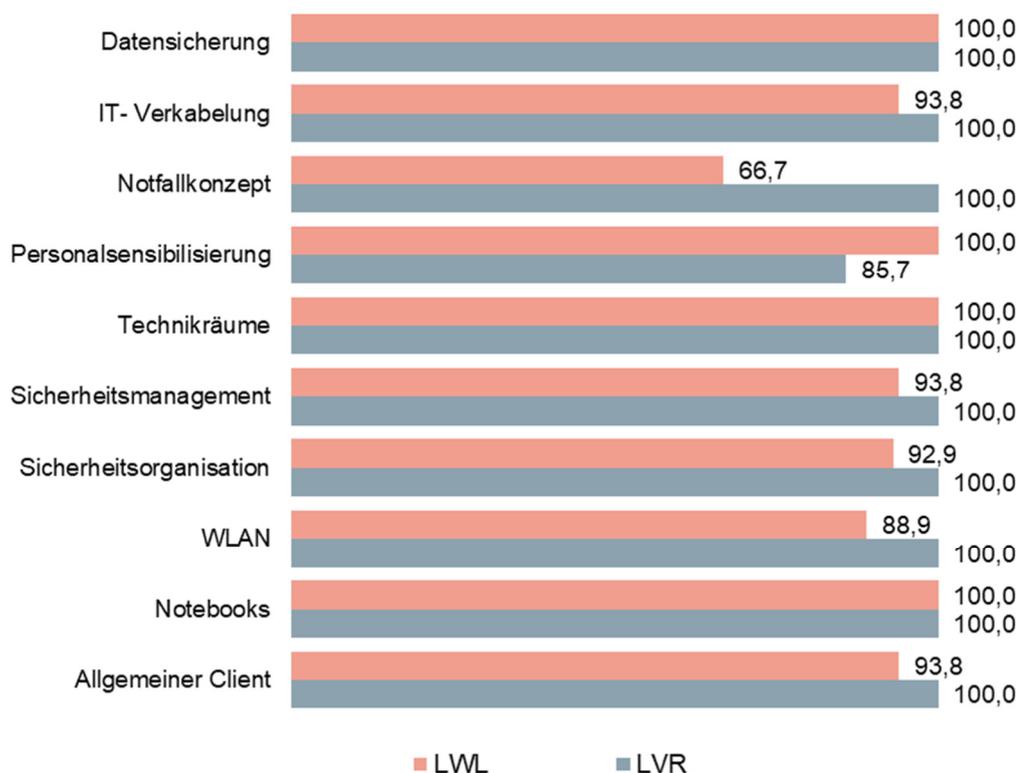
Anteil der erfüllten IT-Sicherheitsanforderungen in Prozent 2023



Der LVR erfüllt mehr Sicherheitsaspekte als der LWL und erreicht damit ein äußerst gutes Ergebnis. Beide Landschaftsverbände haben einen deutlich höheren Erfüllungsgrad als die meisten Kommunen im interkommunalen Vergleich. So erfüllte 2022 beispielsweise die Hälfte der Kreise maximal 81 Prozent der geprüften Sicherheitsanforderungen. Das der LVR im Vergleich zum LWL besser abschneidet, ist maßgeblich in den Unterschieden organisatorischer Aspekte begründet.

In den einzelnen Prüfaspekten stellen sich die Ergebnisse für den LVR im Vergleich zum LWL wie folgt dar:

Erfüllungsgrade in den einzelnen IT-Sicherheitsaspekten in Prozent 2023



Bis auf wenige Aspekte der Personalsensibilisierung setzt der LVR einen herausragenden technischen und organisatorischen Rahmen für die Betriebssicherheit seiner IT. Dabei engagiert

sich der LVR sehr für das betriebliche Kontinuitätsmanagement beim Einsatz von IT. Beispielsweise ist der Betrieb der Rechenzentrumsstandorte und das Information Security Management System (ISMS) von InfoKom nach internationalem Standard ISO 27001 zertifiziert.

Die Ausrichtung seines IT-Service-Managements erfolgt nach dem De-facto-Standard „ITIL“. Innerhalb des IT-Service-Managements ist der „InfoKom Service Desk“ wichtigster Kanal für Störungen und Anfragen. Hierdurch wird eine laufende und umfassende Dokumentation ermöglicht, die auch dazu führt, dass die Einhaltung von Service-Level-Vereinbarungen über Reaktions- und Wiederherstellungs- sowie Ausführungszeiten nachgewiesen werden kann. Zusätzlich veröffentlicht InfoKom jährlich im Jahresbericht sowie im IT-Sicherheitsbericht wichtige Sachstände mit IT-Bezug.

Gemäß dem allgemeingültigen Grundsatz, dass IT-Sicherheit kostet, ist in der äußerst guten Position des LVR auch ein entscheidender Grund für die erhöhten IT-Kosten (siehe weiter oben) zu suchen. Der wachsende Fokus auf die Sicherheit bei den Anwenderinnen und Anwendern im LVR sowie die nötige Gerätesicherheit wird auch weiter zu steigenden IT-Kosten führen. Allerdings stehen diese einer stetig wachsenden Bedrohungslage für die Betriebssicherheit gegenüber. Dies gilt insbesondere für die strategische Ausrichtung des LVR im Rahmen der „neuen Arbeitswelten“ und den damit verbundenen Anforderungen durch das mobile Arbeiten.

Hier ist sehr positiv zu bewerten, dass die Sicherheit der Anbindung der Arbeitsplätze bereits weit vor der Corona-Krise und im Besonderen während dieser Phase in den Blick genommen worden ist und entsprechende Sicherheitsmechanismen beim LVR eingeführt wurden.

Neben den technischen Maßnahmen soll nun die Sensibilisierung der Mitarbeitenden weiter vorangetrieben werden. Aufbauend auf den Überlegungen des Projektes „Security Awareness IT“ im Rahmen des Krankenhauszukunftsgesetzes wurde eine Plattform für Security Awareness Schulungen geschaffen, die sukzessiv auch LVR-weit verbreitet werden soll.

Die gpaNRW begrüßt in diesem Zusammenhang sehr, dass der LVR generell einen Ausbau der strategischen Zusammenarbeit mit dem LWL in Sicherheitsfragen explizit sucht. Denn gleiche Aufgaben und eingesetzte Anwendungen und Verfahren (z.B. in der Eingliederungshilfe) deuten auf weitere Synergieeffekte bei der strategischen Risikominimierung hin. Ein Ausbau, der ohnehin intensiven und vielfältigen IT-Kooperationen des LVR mit anderen öffentlichen Stellen, ist deshalb stets zu befürworten.

→ **Empfehlung**

Der LVR sollte seine Bemühungen für eine noch systematischere Sensibilisierung seiner Mitarbeitenden im Umgang mit IT verstärken.

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 LVR besitzt für Prüfhandlungen mit IT-Bezug beste Rahmenbedingungen. Auf dieser Grundlage deckt es ein sehr breites aber auch tiefes Prüfungsspektrum ab. Hinzu kommt die sehr aktive Weiterentwicklung von effektiven und effizienten Prüfungen mithilfe innovativer IT-Lösungen.

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 **LVR** führt seit vielen Jahren und systematisch IT-Prüfungen durch. Dabei hat es zahlreiche Prüf Aspekte im Kontext der Informationstechnik berücksichtigt. Die nachfolgende Tabelle stellt dar, ob der LVR die Prüf Aspekte, die erfahrungsgemäß von großer Bedeutung sind, aufgegriffen hat und wie es im Vergleich dazu beim LWL aussieht:

Aufgegriffene Prüfaspkte der örtlichen Rechnungsprüfung 2019 bis 2023

Prüfaspkte	LVR	LWL
Programme zur IT-gestützten Buchführung vor ihrer Anwendung	Ja	Ja
Programme zur IT-gestützten Buchführung im laufenden Einsatz (Updates etc.)	Ja	Ja
Sonstige einföhrungsbegleitende 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 LVR hat, wie der LWL auch, alle aufgeführten Prüfaspkte behandelt. Beide Landschaftsverbände heben sich damit im interkommunalen Vergleich bedeutend ab. So erreichen diese Quote beispielsweise nur 2 von 31 Kreisen in NRW im selben Zeitraum. Bei 17 Kreisen konnte die örtliche Rechnungsprüfung maximal die Hälfte der aufgeführten Prüfaspkte aufgreifen. Viele Kreise führen lediglich 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 NRW-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 eingeföhrt, 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 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 LVR, ebenso wie der LWL, auch in der Prüfungstiefe von nahezu allen bislang geprüften Kommunen ab. Auch wenn die gpaNRW nicht darauf abzielt die Prüfungsleistung der örtlichen Rechnungsprüfung zu bewerten sind die Unterschiede offensichtlich. In allen bislang geprüften Segmenten gilt, dass auch Kommunen mit höherem Prüfungsumfang, entsprechende Inhalte meist nur ansatzweise behandeln können. Beim LVR und dem LWL sind diese Themen hingegen explizit in der Prüfungsplanung verankert und meist sehr tiefgehend geprüft. So hat das Rechnungsprüfungsamt des LVR, ähnlich zum LWL, in den letzten Jahren einige Prüfungen mit IT-Bezug durchgeführt. Neben Aspekten der IT-Sicherheit, Digitalisierung von Fachprozessen und IT-Steuerung waren auch konkrete rechtliche Aspekte wie das Lizenzmanagement ein Thema. Dabei fällt auf, dass das LVR-RPA die IT-Prüfungen sehr tiefgehend und produktspezifisch durchführt.

Von Vorteil ist dabei, dass beim LVR, ähnlich zum LWL aber im Gegensatz zu den meisten Kommunen, explizite Personalressourcen zur Verfügung stehen. Der LVR ist damit in einer vergleichsweise äußerst guten Ausgangsposition. Dabei hat das RPA bisher vordergründig nicht spezialisiertes Verwaltungspersonal systematisch geschult. Beim LWL weist das IT-Prüfpersonal hingegen einen spezielleren IT-Hintergrund auf.

Die guten Rahmenbedingungen für die örtliche IT-Prüfung ermöglichen es dem LVR-RPA, dass neben der klassischen und überwiegend rückwärtsgerichteten Prüftätigkeit Projekte mit IT-Bezug auch begleitend unterstützt werden. Damit können Probleme bereits im Vorfeld behandelt werden.

Dabei ist das RPA jedoch sehr auf die Zuarbeit aus den jeweils federführenden Dezernaten angewiesen. Informationen zu Geschäftsprozessen erhält das RPA jedoch nach eigenen Angaben aus den Dezernaten häufig nur auf wiederholte Nachfrage. Insofern deckt sich die Einschätzung mit den Erkenntnissen im Kapitel „Prozessmanagement“. Eine Verbesserung der Situation dürfte demnach am ehesten dann zu erwarten sein, wenn zentral mehr Transparenz zu und Vergleichbarkeit von etablierten Abläufen in den Dezernaten bestünde.

Je stärker die digitale Transformation der Verwaltung vorangeschritten ist, also je größer das digitale Datenvolumen ist, desto größer sind auch die Notwendigkeit und das Potenzial von Massendatenanalysen bei der Unterstützung des RPA-Personals in Fachprüfungen. Grundsätzlich können Massendatenanalysen die Transparenz und den Informationsgehalt von Daten erhöhen und Erkenntnisse bringen, die sonst nicht oder zumindest nur schwer erkannt werden können. Dadurch ist die örtliche Rechnungsprüfung eher in der Lage, ein breiteres Betrachtungsfeld in kürzerer Zeit nach Auffälligkeiten zu untersuchen.

Das LVR-RPA setzt hier bereits auf Massendatenanalysen, um Unregelmäßigkeiten in größeren Datenbeständen zu identifizieren und den Fachprüfern Hinweise auf eventuell nötige und tiefgehende Prüfungen zu geben. Umgekehrt kommen von den Fachprüfern Vorschläge, an welchen Stellen die automatisierte Auswertung zu einem prüferischen Mehrwert führen könnte.

Hierfür ist im LVR-RPA ein Datenanalyst im Einsatz, der auch individuelle Programmierungen ermöglicht. Eine zweite Stelle ist in konkreter Planung.

Hierdurch bestehen sehr gute Grundlagen, um das Controlling beim LVR durch das automatisierte Prüfen und Analysieren von Daten zu unterstützen. Beispiele beim LVR sind die Echtzeitprüfung durch Continuous Auditing, Process Mining sowie das maschinelle Lernen mithilfe von künstlicher Intelligenz.

Hierzu und zu anderen Themen der Rechnungsprüfung tauschen sich die Rechnungsprüfungsämter des LVR und LWL regelmäßig untereinander aus. Beide Verbände engagieren sich darüber hinaus im interkommunalen Austausch der kommunalen Familie sowie im Berufsverband „Institut der Rechnungsprüfer“.

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	Der LVR schöpft mittlerweile den, gegenüber dem LWL, etwas kleineren Gestaltungsspielraum seines IT-Betriebsmodells konsequent aus. Insbesondere auch deshalb, weil er die Rahmenbedingungen für die IT-Gesamtsteuerung in den letzten Jahren wesentlich verbessert hat. Damit ist der LVR nun in einer sehr guten Ausgangslage, um den Nutzen in den Fokus zu rücken, der sich aus dem Einsatz von IT samt den daraus resultierenden sowie vergleichsweise hohen IT-Kosten ergibt.	116	E1 Der LVR sollte nun noch intensiver auf seine gute Steuerungsbasis zurückgreifen, um Aufwand-Nutzen-Betrachtungen beim Einsatz von IT zu forcieren.	119
F2	Die IT-Kosten des LVR sind wesentlich höher als beim LWL. Damit sind die Anforderungen an den LVR, die Angemessenheit der IT-Kosten nachzuweisen, erhöht. Dies gilt insbesondere für die bedeutend höheren Personalkosten während die Sachkosten der beiden Landschaftsverbände nah beieinanderliegen.	119	E2 Der LVR sollte die Angemessenheit der hohen IT-Kosten häufiger konkret nachweisen.	123
F3	Der LVR hat sehr gute Rahmenbedingungen für die zielgerichtete Digitalisierung seiner Verwaltung geschaffen. Allerdings ist die systematische Beteiligung seiner Mitarbeitenden weiter ausbaufähig.	126	E3 Der LVR sollte die systematische Einbindung der Mitarbeitenden der Dezernate in die digitale Transformation noch stärker als bislang fördern. Dezentral verankerte Stellenanteile mit Digitalisierungsaufgaben könnten hier hilfreich sein, um zentrale und dezentrale Aspekte der Digitalisierung noch besser miteinander zu verknüpfen.	128
F4	Der LVR erfüllt bereits nahezu alle geprüften rechtlichen Anforderungen. Lediglich die Anzahl der online zugänglichen OZG-Leistungen kann noch weiter gesteigert werden. Hier ist der LVR aber auf dem besten Weg.	128	E4 Der LVR sollte den bereits eingeschlagenen Weg weiterverfolgen und neben der reinen Online-Verfügbarkeit von OZG-Leistungen weiterhin sehr die interne Weiterverarbeitung im Blick haben.	129
F5	Der LVR unterstützt den Prozess der Rechnungseingangsbearbeitung mithilfe von IT bereits sehr gut. Es bestehen vergleichsweise wenige Optimierungsansätze.	130	E5 Der LVR sollte weiterhin darauf hinarbeiten manuelle Eingriffe innerhalb seines Rechnungseingangsworkflows zu minimieren.	133

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
F6	Der LVR verzichtet auf viele Möglichkeiten, die sich aus einem verbandsübergreifenden und einheitlichen Prozessmanagement ergeben. Damit wird er der digitalen Transformation an dieser Stelle noch nicht hinreichend gerecht	135	E6.1	Der LVR sollte den Aufbau eines systematischen Prozessmanagements angehen und hierfür eine verwaltungsübergreifende Strategie beschließen. In diesem Zusammenhang sollte er seine Verwaltungsprozesse identifizieren und priorisieren.	137
		138	E6.2	Auf der Grundlage der noch ausstehenden Strategie sollte der LVR eine Personalbemessung durchführen. Zudem sollte er alle zur Aufgabenerfüllung erforderlichen Stellenanteile über die Stellenbeschreibungen formal absichern.	137
			E6.3	Die gpaNRW bestärkt den LVR darin, die Zusammenarbeit mit dem LWL im Hinblick auf ein verbandsübergreifendes Prozessmanagement zu intensivieren	138
F7	Der LVR ist sowohl technisch als auch organisatorisch vorbildlich aufgestellt, was die Reduzierung von Sicherheitsrisiken beim Einsatz von IT angeht. Bei der Personalsensibilisierung bestehen noch nennenswerte Verbesserungsoptionen. Dies hat der LVR aber bereits erkannt und steuert gegen.	138	E7	Der LVR sollte seine Bemühungen für eine noch systematischere Sensibilisierung seiner Mitarbeitenden im Umgang mit IT verstärken.	140

5. Gebäudewirtschaft - Klimaschutz

5.1 Managementübersicht

Die wesentlichen Ergebnisse der überörtlichen Prüfung des Landschaftsverbandes Rheinland (LVR) 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 Rheinland erstreckt. Der vorliegende Bericht befasst sich 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 Ressourcen bindet.

Der LVR hat bereits in den 1980er-Jahren mit der Anpassung der Gebäude begonnen und die anstehenden Herausforderungen erkannt. Wichtigste Bestandteile des LVR bei seinen Klimaschutzbemühungen sind der 2008 gefasste Beschluss zum Passivhausstandard für Neubauten und das Integrierte Klimaschutzkonzept aus dem Jahr 2016 mit einem umfangreichen Maßnahmenplan zur Reduzierung schädlicher Treibhausgase. Beide Entscheidungen sind handlungsleitend für den LVR.

Nach Beschluss des Verwaltungsvorstandes strebt der LVR eine Treibhausgasneutralität bis zum Jahr 2045 an. Dabei hat der LVR die Etappenziele der Treibhausgasreduzierungen um 65 Prozent bis 2030 und 88 Prozent bis 2040 im Vergleich zu 1990 für sich als Zwischenziele übernommen. Die politische Beschlussfassung hierzu wurde durch den Landschaftsausschuss am 07. Dezember 2023 getroffen. Insgesamt geht der LVR das Thema Klimaschutz sehr verantwortungsvoll an und wird seiner Vorbildfunktion gerecht.

Im Jahr 2021 hat der LVR mit dem Aufbau eines Energiemanagements begonnen, das die Klimaschutzbemühungen wesentlich unterstützen wird. Das Konzept soll 2024 fertig umgesetzt sein; in 2024 wird auch die Energiemanagement-Software eingeführt. Für den Gebäudesektor des LVR ist dabei das Energiedatenmanagement von besonderer Bedeutung. Mit diesem System nimmt der LVR eine systematische, zeitnahe und gebäudescharfe Verbrauchsdatenerfassung vor. Hier profitiert der LVR von der ausgeprägten Gebäudeautomation innerhalb des bestehenden Gebäudeportfolios.

Durch das im Aufbau befindliche Monitoring- und Kennzahlensystem für Verbrauchswerte hat der LVR zusätzlich ein Steuerungsinstrument eingeführt, welches die klimarelevante Wirkung von Baumaßnahmen in Teilbereichen darstellen kann und somit zu einer effizienten Maßnahmenumsetzung beiträgt sowie die Überprüfung der Zielerreichung unterstützt.

Für den Gebäudesektor besteht das größte Potenzial auf dem Weg zur Treibhausgasneutralität in der Substitution fossiler Energieträger. Dies setzt voraus, dass bis zum Jahr 2045 ein Mix an erneuerbarer Energie und emissionsarmen Energieträgern in ausreichendem Maß zur Verfügung stehen. Insgesamt kann festgestellt werden, dass der Landschaftsverband Rheinland, die im Bundes- und auch Landesklimaschutzgesetz (NRW) geforderte Vorbildfunktion wahrnimmt und sich diese in seinem Handeln widerspiegelt.

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 begrenzen, wenn möglich unter 1,5 Grad. So soll ab der zweiten Hälfte des 21. Jahrhunderts Treibhausgasneutralität¹³ 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.

¹³ Aus wissenschaftlicher Sicht sowie in der Fachliteratur bestehen Unterschiede zwischen der Treibhausgasneutralität und der Klimaneutralität. In diesem Bericht werden beide Begriffe allerdings synonym verwendet.

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 Kommunen ein großer Teil der klimarelevanten Emissionen, etwa durch Gebäude, Landwirtschaft, Mobilität sowie Gewerbe und Industrie. Andererseits haben die kommunalen Träger mit ihren vielfältigen Funktionen als Vorbild, 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 Treibhausgase.¹⁴

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 Rheinland** arbeitet als Kommunalverband mit rund 22.000 Beschäftigten für etwa 9,8 Millionen Menschen. Dazu gehören zwölf Kreise, die StädteRegion Aachen und 13 kreisfreie Städte in den Regierungsbezirken Köln und Düsseldorf.

Das Aufgabenspektrum des LVR betrifft die Bereiche Soziales, Psychiatrie, Maßregelvollzug, Jugend, Schule und Kultur. Neben der Hauptverwaltung, die in Köln ihren Sitz hat, verfügt der LVR im Grundvermögen über 274 beheizte Gebäude. Hierzu zählen 13 Gebäude der Zentralverwaltung, 111 kulturell genutzte Gebäude sowie 150 Förderschulgebäude. In den Sondervermögen befinden sich zudem noch 490 Klinikgebäude, ein Heil-Pädagogisches-Hilfe-Netz mit rund 212 Gebäuden sowie die Jugendhilfe Rheinland mit 74 Gebäuden. Insgesamt bewirtschaftet der LVR über 1,54 Mio. qm Bruttogrundfläche. Nach den Kliniken, die den weitaus größten Anteil der Fläche einnehmen, ist den Schulen der zweithöchste Flächenanteil zuzuordnen.

¹⁴ Vergleiche Gesetz zur Neufassung des Klimaschutzgesetzes Nordrhein-Westfalen vom 08. Juli 2021 (KSG NRW)

Liegenschaften des LVR im Grund- und Sondervermögen im Jahr 2022

Bezeichnung	Anzahl beheizte Gebäude ¹⁵	Bruttogrundfläche (m ²)
Grundvermögen gesamt	274	592.664
davon Zentralverwaltung	13	84.574
davon Kulturstätten	111	154.968
davon Förderschulgebäude	150	353.122
Sondervermögen gesamt	781	950.960
davon Kliniken gesamt	490	778.661
davon HPH-Netz gesamt	212	118.000
davon Jugendhilfe Rheinland gesamt	74	50.218
davon InfoKom gesamt	5	4.081
Gesamtbetrachtung im LVR inkl. Anmietungen	1.055	1.543.624

Die Verwaltung des LVR gliedert sich in zehn Dezernate: Fünf Querschnittsdezernate (die für die innere Organisation zuständigen Dezernate 0, 1, 2, 3 und 6) sowie fünf Fachdezernate.

5.4 Klimaschutz in der Gebäudewirtschaft

5.4.1 Organisation

- Das Thema Klimaschutz in der Gebäudewirtschaft wird beim Landschaftsverband Rheinland zentral in Dezernat 3 Gebäude- und Liegenschaftsmanagement, Umwelt, Energie, Bauen für Menschen GmbH verantwortet. 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.

Beim **Landschaftsverband Rheinland** ist das Dezernat 3 - Gebäude- und Liegenschaftsmanagement, Umwelt, Energie, Bauen für Menschen GmbH verantwortlich für alle Maßnahmen im Lebenszyklus einer Immobilie wie Steuerung, Planung, Durchführung von Baumaßnahmen, Optimierung und Verwertung von Flächen und aller damit verbundenen Gebäude- und Serviceleistungen. Im Dezernat 3 sind sowohl das kaufmännische, als auch das technische und das infrastrukturelle Gebäudemanagement verankert. Die Themen Umwelt- und Klimaschutz sowie Nachhaltigkeitsmanagement sind für das Dezernat in Abteilung 31.30 angesiedelt.

¹⁵ Die genannten Zahlen beinhalten zudem angemietete Objekte, nicht jedoch Gebäude des allgemeinen Grundvermögens, die vermietet sind oder nicht beheizt werden.

Die Immobilien des LVR sind in das allgemeine Grundvermögen und diverse Sondervermögen aufgeteilt. Während die Verwaltung und die Bewirtschaftung des Grundvermögens durch Dezernat 3 erfolgt, werden die Immobilien der LVR-Kliniken, der LVR-Jugendhilfe, der Heilpädagogischen Hilfen und der LVR-InfoKom durch diese selbst verwaltet und gehören zu deren Sondervermögen. Eine Ausnahme bilden hier die Gebäude der LVR-InfoKom, diese liegen alle im regionalen Bereich der Zentralverwaltung und werden i. d. R. durch das Dezernat 3 operativ bewirtschaftet.

Die Zuständigkeit für Baumaßnahmen in den Sondervermögen ab 1,0 Mio. Euro liegt beim LVR-Fachbereich 31 Umwelt, Baumaßnahmen, Betreiberaufgaben.

Die personellen Grundlagen zur LVR-weiten Umsetzung der Klimaschutzbemühungen beinhalten u. a. eine Klimaschutzmanagementstelle „Strukturübergreifende Maßnahmen“ und eine Klimaschutzmanagementstelle „Mobilität“. Im Handlungsfeld „Eigene Liegenschaften“ bestehen weitere klimarelevante Stellen für die Liegenschaften: im Bereich EMAS¹⁶, im Bereich Nachhaltiges Bauen und zwei Stellen für das Energiemanagement (die zweite Energiemanagerstelle wurde im Mai 2023 besetzt)

Ein wichtiges Gremium zur dezernatsübergreifenden Umsetzung von Klimaschutzmaßnahmen generell aber auch im Bereich der Liegenschaften ist beim LVR der KlimaTisch 2.0. Über dieses Gremium ist es dem Dezernat 3 möglich, zentrale Klimaschutzanforderungen für die Liegenschaften vorzustellen und deren Umsetzung zu fördern.

Darüber hinaus verfügt das Dezernat 3 über eine Auflistung mit Informationen über LVR-weite Projekte und Maßnahmen mit Klimaschutzrelevanz. Mit dieser Datensammlung ist der Erfolg der vielfältigen Klimaschutzbemühungen im LVR darstellbar. Auf einer TeamNet-Seite, die für alle KlimaTisch-Teilnehmenden zugänglich ist, ist der aktuelle Stand der einzelnen Maßnahmen dargestellt. Dort befindet sich ebenfalls ein Katalog mit allen politischen Vorlagen und Beschlüssen mit Klimaschutzbezug.

5.4.2 Ausgangslage und Strategie

- Der LVR hat klare Vorstellungen zum eigenen Klimaschutz und folgt den Anforderungen aus dem Klimaschutzgesetz NRW. Die Gebäudewirtschaft muss mit dem Gebäudeportfolio einen erheblichen Anteil an Treibhausgas-Reduzierungen erbringen und ist sich dieser Verantwortung bewusst. Die politische Beschlusslage hierzu wurde durch den Landschaftsausschuss am 07. Dezember 2023 getroffen.

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

¹⁶ EMAS - Eco Management and Audit Scheme

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 Rheinland** bereits seit Jahren aktiv gestaltet.

Folgende Meilensteine wurden hinterlegt:

- 2008 Beschluss zum Passivhausstandard für Neubauten,
- Beschluss der Landschaftsversammlung vom 16. Dezember 2013 zur Entwicklung eines umfassenden und fundierten Klimaschutzkonzeptes,
- Initialberatung Klimaschutz (2013-2014).

Mit Unterstützung des Bundesumweltministeriums (BMU) wurde im Rahmen der Nationalen Klimaschutzinitiative und unter Federführung des LVR-Fachbereichs 31 Umwelt, Baumaßnahmen, Betreiberaufgaben 2013 eine interdisziplinäre Arbeitsgruppe gebildet. Unterstützung bekam die Arbeitsgruppe durch ein externes Beratungsunternehmen. Die Initialberatung wurde genutzt, um in Zusammenarbeit mit allen Dezernaten an einem "Runden Tisch" erste Schwerpunkte für den zukünftigen Klimaschutz des LVR zu erarbeiten. Aus der Initialberatung resultierte die Antragstellung einer Folgeförderung für ein gemeinsames LVR-Klimaschutzkonzept.

- Integriertes Klimaschutzkonzept (IKSK) des LVR (2014-2016)

Das Integrierte Klimaschutzkonzept¹⁷ ist eine Analyse aller klimarelevanten Bereiche im LVR und zeigt Potenziale, Maßnahmen und Strategien auf, wie die Klimaschutzbemühungen des LVR umgesetzt werden können. Kernelement des Klimaschutzkonzeptes ist ein Maßnahmenpaket mit 49 Maßnahmen in den Handlungsfeldern „Übergreifende Maßnahmen“, „Energie“, „Mobilität“ und „Bildung“. Das Konzept ist insofern richtungsweisend für die zukünftige energetische und ökologische Ausrichtung des LVR.

- Klimaschutzmanagement (seit 2018)

Auf Grundlage des 2016 erstellten Integrierten Klimaschutzkonzeptes entwickelte der LVR konkrete Maßnahmen und langfristige Strategien, um Treibhausgasemissionen zu reduzieren. Die Umsetzung des Klimaschutzkonzeptes und langfristige Fortführung des Klimaschutzmanagements wird laut LVR durch die Bereitstellung von personellen und wirtschaftlichen Ressourcen sichergestellt. So wurde eine Stelle für das strukturübergreifende Klimaschutzmanagement eingerichtet, um die Durchführung ausgewählter Maßnahmen aus dem Integrierten Klimaschutzkonzept zu steuern und zu koordinieren. Zusätzlich koordiniert eine Fachkraft das Energiedatenmanagement, da der Großteil der Treibhausgasemissionen des LVR aus dem Strom- und Wärmebedarf der Liegenschaften resultiert.

- KlimaTisch 2.0 (seit 2019)

¹⁷ Die Erstellung des Integrierten Klimaschutzkonzeptes des LVR ist im Rahmen der Klimaschutzinitiative des Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit (BMUB), vertreten durch den Projektträger Jülich, gefördert worden.

Einmal jährlich tagendes Gremium, bestehend aus Vertreterinnen und Vertreter aller Dezernate. Beteiligung, Kommunikation und Austausch über Umsetzung der Maßnahmen des Integrierten Klimaschutzkonzeptes.

- Erstellung eines fortlaufenden Energieberichtes

Der erste Energiebericht für den LVR wurde bereits 1982 verfasst.

Der letzte veröffentlichte Energiebericht beinhaltet die Betrachtung für die Jahre 2017 bis 2019. Die Veröffentlichung des Energieberichtes für die Jahre 2020 bis 2022 erfolgte Ende des Jahres 2023. Ergebnisse des neuen Energieberichtes konnten zum Zeitpunkt der Prüfung jedoch nicht einbezogen werden.

Mit den oben genannten Meilensteinen hat der LVR eine wesentliche Grundlage zur Umsetzung eigener Klimaschutzbemühungen geschaffen. Kernelement ist dabei das integrierte Klimaschutzkonzept des LVR, aus dem wiederum weitere Teilkonzepte entwickelt wurden bzw. entwickelt werden können. Der Umweltausschuss wird in regelmäßigen Abständen über einen Zwischenbericht zum Klimaschutzkonzept informiert.

Das Klimaschutzkonzept beinhaltet zudem ein Strategiekonzept 2030 mit einer Darstellung von Potenzialen zur Senkung des Energiebedarfs und der Treibhausgas-Emissionen sowie zur Änderung des Nutzungsverhaltens. Darüber hinaus werden weitere Zielsetzungen des LVR genannt, u. a. Nachhaltiger Einkauf, Mobilitätsmanagement, Einführung von EMAS¹⁸ in allen LVR-Liegenschaften und Unterschreiten des gesetzlich vorgesehenen Primärenergiestandards für Passivhäuser für Neubauten.

- Positiv ist festzustellen, dass das integrierte Klimaschutzkonzept des LVR die zur Umsetzung der Maßnahmen Verantwortlichkeiten benennt und somit eine notwendige Verbindlichkeit erzeugt.

Eine Verbindlichkeit, die benötigt wird, damit das ebenso enthaltene Handlungskonzept 2020 mit insgesamt 49 Maßnahmenvorschlägen aus den strategischen Handlungsfeldern „Strukturübergreifende Maßnahmen“, „Energie“, „Mobilität“ und „Bildung/Nutzersensibilisierung“ umgesetzt werden kann.

Der LVR verfügt über eine Vielzahl politischer Vorlagen und Beschlüsse mit Klimaschutzbezug zusätzlich zu den gesetzlichen Vorgaben und die damit geforderte Klimaneutralität über alle Sektoren des LVR bis zum Jahr 2045.

Der Verwaltungsvorstand des LVR hat nach Beschluss der VV-Vorlage Nr. 25/2023 den Weg zur eigenen Treibhausgasneutralität im Oktober 2023 weiter konkretisiert. Demnach will der LVR bis zum Jahr 2045 insgesamt 90 Prozent seiner Emissionen gegenüber dem Bilanzjahr 2019 einsparen. Die verbleibenden, nach Prognose des LVR nicht vermeidbaren zehn Prozent, sollen ausgeglichen werden, sofern sie nicht durch technische Innovationen entfallen.

¹⁸ 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.

Der Klimaschutz ist eine gesetzlich verankerte Anforderung mit höchster Priorität. In der Veröffentlichung „Erstes Klimaschutzpaket Nordrhein-Westfalen, Seite 9“ 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.

Die Landesregierung selbst hat das Ziel bis 2030 klimaneutral zu sein.

Die Landesregierung gibt damit 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 rechtlich nicht zu beanstanden.

Folgende Punkte sollte ein Landschaftsverband bei seinem Beschluss zur Treibhausgasneutralität jedoch bedenken:

Ein Umlageverband finanziert sich durch die Umlage der Mitgliedskörperschaften. Insofern hat er auf die Haushaltssituation seiner Mitgliedskörperschaften Rücksicht zu nehmen. Die den LVR 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 müsste um Kompensationsgutschriften zu finanzieren, ist sicherlich kritisch zu sehen. Hier wollen wir einer Entscheidung der dann zuständigen Kommunalaufsicht nicht vorgeifen.

Darüber hinaus ist es sicherlich zu bedenken, dass Finanzmittel, die für Kompensationsgutschriften genutzt werden, dann nicht zur Umsetzung weiterer Klimaschutzmaßnahmen innerhalb der eigenen Infrastruktur zur Verfügung stehen. Wir begrüßen es daher, dass die Möglichkeit über Kompensationsgutschriften die Klimaschutzziele zu erreichen, in der Priorisierung an letzter Stelle steht und somit nur in Ausnahmefällen genutzt werden soll. Hinzu kommt, dass es sicherlich von hohem Interesse sein wird, welche Qualität die Kompensationsgutschriften enthalten und wo diese zum Tragen kommen. Vorrangig sollten Restemissionen jedoch durch lokale Aktivitäten ausgeglichen werden, um die bilanzielle Netto-Null zu erreichen.

- Der LVR kommt mit seinem Ziel, die eigene Treibhausgasneutralität bis 2045 zu erreichen, der notwendigen Vorbildfunktion nach. Dabei ist die Einschätzung, einen sehr geringen Anteil im Rahmen der bilanziellen Betrachtung kompensieren zu müssen, aus Sicht der gpaNRW nachvollziehbar.

5.4.3 Maßnahmenplanung

→ Feststellung

Der LVR hat einen umfangreichen Katalog an Maßnahmen zum Klimaschutz entwickelt. Der Immobilienbestand ist darin vielfältig berücksichtigt. Die Wirksamkeit der Maßnahmen kann in einer Bestandsdatenbank verfolgt werden. Diese sollte um Angaben zur konkreten Treibhausgasminimierung ergänzt werden.

Sobald die strategischen Vorgaben zur Erreichung der Treibhausgasneutralität 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 angepasst.

Der **Landschaftsverband Rheinland** hat in seinem Integrierten Klimaschutzkonzept einen umfangreichen Maßnahmenplan aufgeführt. Die Maßnahmen orientieren sich dabei sowohl an kurz- bis mittelfristigen als auch langfristigen Zielsetzungen. Wesentliche Grundlagen zur Erreichung der Klimaschutzziele werden dabei für den LVR im Handlungsprogramm 2020 konzipiert und durch das Strategiekonzept 2030 ergänzt. Der Maßnahmenplan umfasst dabei folgende Handlungsfelder: Strukturübergreifende Maßnahmen, Energie, Mobilität und Bildung. Das Spektrum beinhaltet dabei Leitprojekte, Sofortmaßnahmen, die bereits kurzfristig zu Treibhausgasminderungen führen, den Ausbau der erneuerbaren Energien, der zur Stärkung der Energieunabhängigkeit beiträgt bis hin zu Vorhaben mit sensibilisierender Klimaschutzwirkung.

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.

Zur Beschreibung der Maßnahmen nutzt der LVR einen Maßnahmensteckbrief. In diesem werden alle notwendigen Informationen zur Ersteinschätzung der Maßnahme vorgestellt. Sind alle Aspekte des Steckbriefes beantwortet, so 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.

- Mit dem Maßnahmensteckbrief verfügt der LVR über ein wichtiges Instrument der Maßnahmenplanung.

Zur Einschätzung des Maßnahmensteckbriefes stellen wir die Inhalte in der nachfolgenden Tabelle dar.

Maßnahmensteckbrief mit Erläuterungen LVR

Maßnahmentitel	LP: Leitprojekt / SM: Sofortmaßnahme/ Maßnahmennummer
Handlungsfeld: welchem Handlungsfeld ist die Maßnahme zuzuordnen? Schwerpunkt: welchen Schwerpunkt hat die Maßnahme?	
Zielgruppe: Wer soll angesprochen werden?	

Maßnahmentitel	LP: Leitprojekt / SM: Sofortmaßnahme/ Maßnahmennummer
Zielsetzung / Fokus: Was sind die Ziele, die mit der Maßnahme erreicht werden sollen?	
Beschreibung	Kurze Beschreibung der Inhalte der Maßnahme
Arbeitsschritte	Darstellung der abzuarbeitenden Arbeitsschritte
Verantwortung / Akteure	Wer ist verantwortlich? Wer ist zu beteiligen?
Schnittstellen zu weiteren Maßnahmen	Welche weiteren Maßnahmen sind zu berücksichtigen?
Vorhandene Steuerungsinstrumente	Welche vorhandenen Steuerungsinstrumente existieren?
Finanzierungs- und Fördermöglichkeiten	Gibt es Förderkulissen, die bekannt sind? Wie hoch sind mögliche Zuschüsse? Kann eine Querfinanzierung (z.B. über erzielbare Einsparungen) erreicht werden?
Zeitplanung und Bewertung	
Maßnahmenbeginn	Wann soll die Maßnahme beginnen?
Laufzeit	Wie ist der Zeitraum für die Umsetzung? In welchen Intervallen sollte die Maßnahme umgesetzt/wiederholt werden (Fortlaufend, halbjährig etc.)
Fristigkeit	Kurzfristig: innerhalb des nächsten halben Jahres Mittelfristig: innerhalb des nächsten Jahres Langfristig: Beginn erst in einem Jahr oder später
Zeitaufwand	Wenn möglich, werden hier interne Zeitaufwände angegeben. Falls dies auf Grund des Konkretisierungsgrades noch nicht möglich ist: gering: Aufwände, die im Rahmen der täglichen Arbeit zu bewältigen sind mittel: erheblicher Zusatzaufwand, der andere Aufgaben erschwert hoch: zusätzlicher Personalbedarf für die Umsetzung ist angezeigt
Kosten	Wenn möglich, werden hier Kosten für externe Beratung oder Investitionen angegeben. Ansonsten: gering: ohne zusätzliche Mittel aus laufendem Budget umsetzbar mittel: voraussichtlich Kosten, die gesondert veranschlagt werden müssen hoch: mindestens fünfstelliger Betrag
CO ₂ -Einsparpotenzial	Keine direkten Einsparungen
Priorität	Empfehlung der Gutachter: : ***Für erfolgreiche Klimaschutzarbeit im LVR unabdingbar; entscheidender Baustein des Klimaschutzkonzeptes: **hoher Beitrag zum Erfolg des Prozesses: *Baustein des Klimaschutzkonzeptes mit geringerer Priorität

Quelle: Integriertes Klimaschutzkonzept LVR; Seite 32, Abbildung 12

Der Steckbrief enthält alle wichtigen Aspekte zur Einordnung der Maßnahmen hinsichtlich Aufwand und Wirkung sowie Priorität.

Der LVR hat zu strategischen Handlungsfeldern wie „Strukturübergreifende Maßnahmen“, „Energie“, „Mobilität“ und „Bildung/Nutzersensibilisierung“ Maßnahmen definiert. Beispielhaft bilden wir zwei Handlungsfelder mit den jeweiligen Maßnahmen ab.

Handlungsfeld: Strukturübergreifende Maßnahmen LVR

Aufgabenart	Nr.	Bezeichnung	Priorität	Aufwand	CO ₂ Einsparpotenzial
Leitprojekte	1.1.1	Umsetzung Klimaschutzkonzept	***	hoch	n.b.
	1.1.2	Institutionalisierte Vernetzung zum Thema Klimaschutz innerhalb des LVR	***	gering	keine direkten
	1.1.3	Vernetzung mit regionalen Akteuren	***	mittel	keine direkten
	1.1.4	Fördermittelmanagement	**	gering	keine direkten
	1.1.5	Integration von Klimaschutzthemen in das Ideenmanagement	**	gering	keine direkten
	1.1.6	Aufbau einer Bestandsdatenbank	***	gering	keine direkten
Sofortmaßnahmen	1.1.7	Zusammenarbeit zum Thema Klimaschutz	***	mittel - gering	n.b.
	1.1.8	Prüfung Video- und Telefonkonferenzen	**	gering	n.b.
	1.1.9	Jährlicher KlimaTisch zum Thema Fördermittel	***	mittel - gering	n.b.
	1.1.10	Jährliche Klimaschutzpublikation	***	mittel - gering	n.b.
	1.1.11	Laufende Aktualisierung von relevanten Dienstanweisungen	**	gering	n.b.

Quelle: Integriertes Klimaschutzkonzept LVR; Seite 33-54

Handlungsfeld: Energie

Aufgabenart	Nr.	Bezeichnung	Priorität	Aufwand	CO ₂ Einsparpotenzial
Leitprojekte	2.1.1	Klimaschutzteilkonzept eigene Liegenschaften	***	hoch	n.b.
	2.1.2	Energiedatenmanagement (EDM)	***	hoch	n.b.
	2.1.3	Best Practice Gebäude des LVR	**	gering	keine direkten
	2.1.4	Monitoring für Passivhäuser	***	gering	n.b.
	2.1.5	EMAS-Zertifizierung aller LVR Liegenschaften	***	hoch	n.b.
Sofortmaßnahmen	2.1.6	Photovoltaik-Anlagen auf LVR-Gebäuden zur Eigenstromversorgung	**	hoch - gering	keine direkten

Aufgabenart	Nr.	Bezeichnung	Priorität	Aufwand	CO ₂ Einsparpotenzial
	2.1.7	Sanierung von Heizungsanlagen / BHKWs	***	hoch	70% der aktuellen Emissionen der ausgewählten Anlage
	2.1.8	Analyse der Innen- und Außenbeleuchtung	*	mittel - gering	Je nach Leuchtmittel
	2.1.9	Austausch der Innen- und Außenbeleuchtung	*	mittel - hoch	Je nach Leuchtmittel und Anzahl der Wechsel
	2.1.10	Benchmark LVR Kliniken	*	hoch - mittel	n.b.
	2.1.11	Weiterer Ausbau der Gebäudeleittechnik	***	hoch	n.b.
	2.1.12	Denkmalschutz und Erneuerbare Energien / Energieeffiziente Sanierung im Einklang	**	gering	n.b.
	2.1.13	Austausch mit LVR-InfoKom	**	gering	n.b.

Quelle: Integriertes Klimaschutzkonzept LVR; Seite 55-82

Die dargestellten Maßnahmen haben jeweils wichtige Schnittstellen zu anderen Maßnahmen und wären für sich alleine genommen nicht so wirksam wie im Verbund. Insofern ist eine gesteuerte Vernetzung der Maßnahmen notwendig. Die Abbildung der Maßnahmen zeigt auch, dass eine konkrete CO₂ Einsparung nicht angegeben wurde und sich der Einspareffekt erst während der Umsetzung genau beziffern lässt. Aus Sicht der gpaNRW sind daher die Einführung eines Energiedatenmanagements und einer Bestandsdatenbank bzw. das Monitoring bei neu installierten Anlagen bei einer zielorientierten und zeitlich definierten Vorgehensweise unerlässlich.

Mit Blick auf die Liegenschaften dürfte die Maßnahme 2.1.7 Sanierung von Heizungsanlagen / Blockheizkraftwerke mit die höchsten CO₂-Minderungswerte erzielen. Laut Energiebericht 2017-2019 ist der mit Abstand größte Energieträger in den Immobilien des LVR Erdgas und somit auch für die höchsten Emissionen im Immobilienbestand verantwortlich. Innerhalb der Liegenschaftskategorien haben die Kliniken, gefolgt von den Schulen den höchsten Wärmeenergieverbrauch. Die Steigerung der Energieeffizienz in Verbindung mit der Substitution fossiler Energieträger haben somit zu Recht eine besonders hohe Priorität, sind jedoch auch gleichzeitig mit einem sehr hohen finanziellen Aufwand verbunden.

In der weiteren Umsetzung bzw. Entwicklung der Maßnahmen sollten die Ergebnisse der Maßnahmen einem regelmäßigen Controlling bzw. Berichtswesen unterzogen werden. Zuletzt wurde der Umweltausschuss gemäß Vorlage 14/4080 im Mai 2020 mit einem Sachstandsbericht zum Klimaschutz des LVR in Kenntnis gesetzt.

Sehr positiv ist festzustellen, dass gemäß Sachstandsbericht aus 2020 eine Bestandsdatenbank (Leitprojekt 1.1.6. IKSK) bereits eingerichtet ist und hierdurch der Erfolg der vielfältigen Klimaschutzbemühungen im LVR nachgewiesen werden kann. Aus Sicht der gpaNRW ist es

hilfreich, wenn frühzeitig die Wirksamkeit der Klimaschutzbemühungen bzw. der zuvor genannten Maßnahmen sichtbar gemacht wird. Hierzu sollte zumindest für den Gebäudebestand ein Wert der CO₂ Reduzierung formuliert werden. Dies trägt dazu bei, eine Einschätzung zu generieren, in wie weit der LVR seine Klimaschutzziele erreichen wird.

→ **Empfehlung**

Der Nachweis zur CO₂ Reduzierung sollte in der Bestandsdatenbank mit aufgenommen werden.

Im Bereich der Liegenschaften kann positiv festgestellt werden, dass die Maßnahmenplanung bei Neubauten und Sanierungen bereits seit längerem einen Passivhausstandard einbezieht, das Cradle-to-Cradle Prinzip angewendet wird sowie nachwachsende Rohstoffe Verwendung finden und eine Begrünung und Entsiegelung mitgedacht werden.

Eine weitere Option zur Minderung von Treibhausgasen ist die Reduzierung bzw. Vermeidung von Gebäudeflächen. An dieser Stelle verweisen wir auf die Prüfungsgebiete Mobilitätsmanagement und Informationstechnik, die sich mit dieser Thematik unter der Überschrift „Arbeitsplatzorganisation“ beschäftigt haben.

5.4.4 Treibhausgasbilanz

- Der LVR hatte für das Bilanzjahr 2013 eine Treibhausgasbilanz erstellt. Die damalige Datenqualität reichte jedoch nicht für eine valide Gesamtaussage aus. Eine Fortschreibung mit validen Daten konnte nur teilweise vorgenommen werden. Darüber hinaus wurde eine Anpassung der Bilanzierungsmethodik notwendig. Der LVR hat die Aufstellung einer aktuellen Treibhausgasbilanz diesjährig in Auftrag gegeben.

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.

Basierend auf der Bundesgesetzgebung sind die rechtlichen Grundlagen für eine verpflichtende kommunale Wärmeplanung geschaffen. Damit verbunden wird auch die Erstellung einer CO₂-Startbilanz in Kommunen verpflichtend geregelt.

Ein Unternehmensfußabdruck oder auch Corporate Carbon Footprint genannt, beschreibt im Falle des **Landschaftsverbandes Rheinland** alle klimawirksamen Emissionen innerhalb definierter Systemgrenzen durch direkte und indirekte Emissionen und gegebenenfalls zusätzlich durch vor- und nachgelagerte Prozesse, dokumentiert in einer Treibhausgasbilanz. Eine Treibhausgasbilanz schafft somit einen Überblick über den Ist-Zustand und die Wirkung bereits umgesetzter Maßnahmen. In Kombination mit einer Hochrechnung der geplanten Maßnahmen

(Prognose) schafft die Treibhausgasbilanz die notwendige Transparenz, inwieweit die Kombination aus vorhandenen und geplanten Maßnahmen es ermöglicht, die gesetzten Ziele in der vorgegebenen Zeit zu erreichen.

Folgende Aspekte sollten bei Aufstellung einer Treibhausgasbilanz u. a. beachtet werden:

- Berücksichtigung aller relevanten Quellen und Aktivitäten für THG-Emissionen innerhalb der festgelegten Bilanzgrenzen,
- 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 Aktivitätsdaten¹⁹ mit definierten Emissionsfaktoren²⁰. 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 Protocol (GHG Protocol) für die Bilanzierung der Emissionen eines Unternehmens genutzt. Die DIN ISO 14064-1 bietet Spezifikation mitsamt einer Anleitung zur quantitativen Bestimmung und Berichterstattung von Treibhausgasemissionen und von Treibhausgasenken auf Organisationsebene. Die Norm ist kostenpflichtig. Dafür standardisiert die ISO 14064-1 die Prüfung der berechneten Treibhausgasbilanz durch eine unabhängige Prüforganisation (Zertifizierung).

Im Jahr 2013 hat der LVR die aufgestellte Startbilanz mithilfe des Softwaretools und THG-Rechners „PRO“ von KlimAktiv erstellt.

Die THG-Bilanz liefert Informationen über alle relevanten Treibhausgasemissionen eines Unternehmens und unterscheidet dabei zwischen direkten und indirekten Emissionen (den sogenannten Scope 1- und Scope 2-Emissionen) und den vor- und nachgelagerten Aktivitäten des LVR (gemäß Scope 3).

Scope 1: direkte Emissionen aus Quellen, die direkt den Landschaftsverbänden zugeordnet werden können. (z. B. Verbrennung von Energieträgern wie Erdgas in Heizkesseln oder Benzin und Diesel in Dienstfahrzeugen, etc.).

Scope 2: indirekte Emissionen aus der Nutzung von Energie, die die Landschaftsverbände extern beziehen. (z. B. der eigene Stromverbrauch, Wärme, Kühlung, etc.).

¹⁹ Aktivitätsdaten können der Verbrauch an Heizöl sein oder beispielsweise die Zählerstände von Strom- und Gasverbrauch oder die Kraftstoffkosten der Dienstfahrzeuge etc.

²⁰ Der Emissionsfaktor gibt an, wie viel Kilogramm (kg) oder Tonnen Treibhausgase beim Einsatz einer definierten Menge eines Energieträgers, abhängig von dessen Kohlenstoffgehalt, freigesetzt werden.

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 Schüler und Schülerinnen, Abfall und Wasser, etc.).

Nach Aussage des LVR wird die in Auftrag gegebene THG-Bilanz nach dem etablierten Greenhouse Gas Protocol Corporate Accounting and Reporting Standard aufgestellt, als auch mit einer deutlich verbesserten Datenqualität über alle drei Scopes betrachtet werden.

Allerdings wird eine Vergleichbarkeit der Feststellungen aus der Startbilanz von 2013 mit heutigen Ergebnissen nicht bzw. nur eingeschränkt möglich sein. Sehr wohl aber wird die aktuelle Standortbestimmung Prognosen zulassen, inwieweit die bisher geplanten Maßnahmen zur Zielerreichung ausreichen.

Bei den Scope 1 Emissionen ist der Umfang der Emissionen gerade im Immobilienbereich u. a. stark vom Nutzerverhalten geprägt. In Scope 3 wird voraussichtlich die Mobilität der Mitarbeitenden einen erheblichen Anteil haben. Es empfiehlt sich daher, die Ergebnisse der Treibhausgasbilanz gegenüber den Mitarbeitenden des LVR zu kommunizieren. Es wird somit gleichzeitig eine persönliche Sensibilität für das Thema und den eigenen Anteil an produzierten Treibhausgasemissionen erzeugt.

5.4.5 Energiemanagement

- Der LVR hat ein zentrales Energiemanagement für sein Immobilienportfolio aufgebaut. Zentraler Baustein ist das in der Umsetzung befindliche Energiedatenmanagement. Hierdurch verfügt der LVR über die notwendige Transparenz zur Vermeidung bzw. Reduzierung benötigter Energiemengen. Das Energiemanagement des LVR trägt somit entscheidend zur Steigerung der Energieeffizienz bei und unterstützt den LVR wesentlich auf seinem Weg hin zur Treibhausgasneutralität.

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.

Das Energiemanagement des **Landschaftsverbandes Rheinland** ist im Fachbereich 31 Umwelt, Baumaßnahmen und Betreiberaufgaben des LVR-Dezernates 3 verortet. Wesentliche Unterstützung findet das Energiemanagement durch die beiden eingerichteten Stellen (Energiemanager/Energiemanagerin). Der Fachbereich verfügt über einen zentralen Überblick über bereits begonnene Maßnahmen zur Energieoptimierung bzw. erarbeitet die Fortführung der Energieoptimierung in den im allgemeinen Grundvermögen und Sondervermögen befindlichen LVR-Liegenschaften. Die Energieoptimierung ist für den LVR schon seit einigen Jahrzehnten fester Bestandteil der Gebäudewirtschaft. So bezieht der LVR bereits heute schon zu 100 Prozent zertifiziertes Ökostrom, was auch in Scope 2 der Treibhausgasbilanz zu einem sehr geringen CO₂-Fußabdruck führen sollte.

Im Jahr 2019 wurden die EMAS-zertifizierten Einrichtungen LVR-Klinik Bedburg-Hau, LVR-Klinik Köln, LVR-Klinik Bonn und LVR-Archäologischer Park und RömerMuseum Xanten sowie das LVR-HPH-Netz Ost revalidiert. Die anderen acht EMAS-zertifizierten LVR-Einrichtungen wurden im Rahmen eines Überwachungsaudits weiter bestätigt. 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 Umwelteinwirkungen und umweltbezogene Risiken zu reduzieren. Dieses Vorgehen entspricht dem integrierten Klimaschutzkonzept des LVR (Maßnahme Nr. 2.1.5.), alle Liegenschaften (Standorte) nach EMAS zu zertifizieren.

Darüber hinaus ist ein wesentlicher Bestandteil des Energiemanagements, die notwendigen Energiedaten zu produzieren, auszuwerten und zu nutzen. So hat der LVR in seinem integrierten Klimaschutzkonzept die Maßnahme zur Implementierung eines Energiedatenmanagements (Nr. 2.1.2.) hinterlegt. Der LVR hat 2020 mit dem Rollout eines Zähler-/Messstellenkonzeptes begonnen. Bisher sind einige Liegenschaften an diesem System angeschlossen. Der Fokus lag damals auf dem Neubau LVR-Haus am Ottoplatz in Köln-Deutz.

Mit dem Zähler-/Messstellenkonzept wird es durch die im Gebäude installierte Messtechnik für Strom, Wärme und Wasser möglich, die Energieflüsse zu separieren, Vorkehrungen für einen optimierten Anlagenbetrieb zu erstellen und auffällige Arbeitspunkte der technischen Anlagen zu hinterfragen und zu bewerten. Damit können über die erfassten Energiedaten die Treibhausgasbilanzierungen und somit die Umwelteinflüsse eines Gebäudes in einzelnen Einflussfaktoren gegliedert und besser zugeordnet werden. Die Dateneingabe erfolgt dezentral über die einzelnen Einrichtungen. Dafür wurden Ansprechpersonen in den LVR-Einrichtungen ernannt und im Umgang mit der Bilanzierungssoftware geschult. Die Datenauswertung erfolgt an zentraler Stelle in Köln.

Unterstützt wird dieses System durch die bisher teilweise installierte Gebäudeautomation, bei der die in den jeweiligen Dienststellen des LVR betriebene Mess-, Steuer- und Regelungstechnik (MSR)-Anlagen mit dem Gebäudeleitsystem in Köln kommunizieren. Aktuell werden in einem Rhythmus von 15 Minuten die Energieverbrauchsdaten bzw. Zählerstände übermittelt. Im Jahr 2024 soll nach Auskunft des LVR dann eine entsprechende Software eingesetzt werden, die die Daten auswertet.

Der LVR 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:

- Energieverbrauchskosten durch Senkung des Energieverbrauchs,
- Energieverbrauchskosten 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.

Die einzelnen Sachstände des Energiemanagements dokumentiert der LVR in seinen Energieberichten. Zum Zeitpunkt der Prüfung hat der Energiebericht für die Jahre 2017 bis 2019 vorgelegen, der aktuelle Bericht für die Jahre 2020 bis 2022 soll zeitnah veröffentlicht werden.

Die Energieberichte enthalten, getrennt nach den jeweiligen Liegenschaftskategorien, alle notwendigen Daten zur Entwicklung des betriebenen Energiemanagements. Zu den LVR-Liegenschaften bestehen vielfältige Datensätze, die zur THG-Bilanzierung genutzt werden können. Da die Datenvorhaltung bereits in den achtziger Jahren begonnen wurde, können die entsprechenden Energie- und Treibhausgaseinsparungen im Gebäudebereich für einen langfristigen Zeitraum aufgezeigt werden.

Unter dem Handlungsfeld „Energie“ mit dem Schwerpunkt Liegenschaften hat der LVR noch weitere Aktivitäten geplant bzw. befindet sich in der Umsetzung. Beispielhaft sind hier folgende zu nennen:

- Erhöhung des Anteils der Eigenstromnutzung von Gebäuden,
- Verbesserung der Energieeffizienz der Wärmeversorgung,
- Erhöhung der Energieeffizienz der Beleuchtung.

5.4.6 Monitoring

→ Der LVR hat die Grundlagen für ein Monitoring bereits mit dem integrierten Klimaschutzkonzept 2020 beschlossen. Das Monitoring bildet somit auch eine wichtige Schnittstelle zum Energiedatenmanagement. Sowohl die Neubauten des LVR als auch Teile der Bestandsgebäude verfügen über eine sehr ausgeprägte Gebäudeautomation. Die dort bestehende Mess- und Regeltechnik bietet damit die Grundlage für ein funktionierendes Monitoring. Zum Ausbau des Monitorings plant der LVR, den Bestand an Kennzahlen weiter auszubauen.

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.

Der **Landschaftsverband Rheinland** plant, die THG-Neutralität bis 2045 zu erreichen. Auf diesem Weg gilt es, die Evaluation und Darstellung der Energie- und Treibhausgas-Einsparungen durch die durchgeführten Baumaßnahmen vorzunehmen. Hierzu hat der LVR laut politischem Beschluss (14/55) für alle bestehenden und zu errichtenden Passivhäuser ein Monitoring vorgegeben. Das Monitoring wird kontinuierlich aufgesetzt und in bestimmten Bereichen des Immobilienportfolios ausgerollt. Dabei hat der LVR berücksichtigt, dass sich das Monitoring in das bestehende Energiedatenmanagement einfügen lässt. Unterlegt wurde diese Vorgehensweise durch die im integrierten Klimaschutzkonzept beschlossenen Maßnahmen.

Um die absoluten Verbrauchs- und Emissionsdaten vergleichen zu können, hat der LVR mit dem Aufbau eines Kennzahlensystems begonnen. Im Gebäudesektor handelt es sich insbesondere um die Verbrauchswerte der Gebäude.

Derzeit bestehen beispielsweise folgende Kennzahlen:

- Für Strom: Stromverbrauch pro Quadratmeter Bruttogrundfläche kWh/m²,
- Für Wärme: Wärmeverbrauch pro Quadratmeter Bruttogrundfläche kWh/m²,
- Für Wasser: Wasserverbrauch pro Quadratmeter Bruttogrundfläche m³/m².

Da die Kennzahlen innerhalb einer Gebäudegruppe vergleichbar sind, nicht jedoch in unterschiedlich genutzten Gebäudetypen, plant der LVR weitere Kennzahlen zu etablieren. Hierbei wird Wert auf die jeweiligen Nutzenden gelegt. Z. B. Mitarbeitende, Patienten-/Kumentage, Schüler/Schülerinnen, Kinder/Jugendliche:

- Für Strom: Stromverbrauch pro Nutzereinheit kWh/NE,
- Für Wärme: Wärmeverbrauch pro Nutzereinheit kWh/NE,
- Für Wasser: Wasserverbrauch pro Nutzereinheit m³/NE,
- Für CO₂: Emissionen pro Nutzereinheit t-CO₂-Ausstoß/NE,
- Für CO₂: Emissionen pro Quadratmeter Bruttogrundfläche t-CO₂-Ausstoß/m².

Der LVR hat mit der Einführung eines Monitorings die Möglichkeit geschaffen, die klimarelevante Wirkung von Baumaßnahmen zu evaluieren. Somit können wertvolle Erkenntnisse generiert werden, die Steuerungspotenziale, Veränderungen und Handlungsbedarfe sichtbar machen. Das Monitoring ist insofern ein wichtiges Tool auf dem Weg hin zur THG-Neutralität des LVR.

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 LVR hat einen umfangreichen Katalog an Maßnahmen zum Klimaschutz entwickelt. Der Immobilienbestand ist darin vielfältig berücksichtigt. Die Wirksamkeit der Maßnahmen kann in einer Bestandsdatenbank verfolgt werden. Diese sollte um Angaben zur konkreten Treibhausgasminimierung ergänzt werden.	155	E1 Der Nachweis zur CO ₂ Reduzierung sollte in der Bestandsdatenbank mit aufgenommen werden.	159

6. Fördermittel Kultur

6.1 Managementübersicht

Die wesentlichen Ergebnisse der überörtlichen Prüfung des Landschaftsverbandes Rheinland (LVR) 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 gesetzlichen Aufgaben zu erfüllen und seine politischen Ziele im Bereich Kultur zu erreichen, vergibt der LVR finanzielle Mittel an Dritte in Form von Förderungen. Im geprüften Zeitraum 2019 bis 2022 hat der LVR verschiedene Institutionen, Projekte und Publikationen (inklusive eigener Kultureinrichtungen) mit insgesamt 33,7 Mio. Euro gefördert.

Der LVR verfügt noch nicht über eine verschriftlichte umfassende Gesamtstrategie, aus der Ziele und Maßnahmen für die Förderungen im Kulturbereich abgeleitet werden können. Gleichwohl sind strategische Ansätze vorhanden.

Auch sind viele Elemente eines fördermittelbezogenen Controllings vorhanden, z.B. umfangreiche Auswertungen und ein regelmäßiges Berichtswesen an die politischen Gremien. Die gpaNRW empfiehlt dem LVR, die in unterschiedlichen Vorlagen und in den einzelnen Förderprogrammen formulierten Ziele zu konkretisieren und Messkriterien der Zielerreichung zu entwickeln.

Die Förderung im Kulturbereich ist beim LVR bei den jeweils fachlich-inhaltlich verantwortlichen und zuständigen Organisationseinheiten dezentral organisiert. Es gibt zum Zeitpunkt der Prüfung acht Förderprogramme im Bereich Kultur, die von unterschiedlichen Organisationseinheiten des LVR-Kulturdezernats gesteuert und bearbeitet werden. Um eine zielgerichtete Fördermittelbearbeitung sicherzustellen, hat der Fachbereich 91 für die meisten Förderprogramme Verfahrensstandards entwickelt, die schriftlich festgehalten sind.

Zur weiteren Verbesserung von Arbeitsabläufen implementiert das LVR-Kulturdezernat sukzessive eine elektronische Aktenführung in seinen Organisationseinheiten. Zudem hat der LVR viele Schritte des Fördermittelvergabeverfahrens bereits digitalisiert.

Die Fördermittelvergabe ist im Kulturdezernat sehr gut organisiert. Lediglich in den einzelnen Bereichen gibt es Optimierungsmöglichkeiten.

6.2 Inhalte, Ziele und Methodik

Das kommunale Haushaltsrecht in Nordrhein-Westfalen enthält keine konkreten Vorschriften über Zuwendungen. Bei der Definition der Zuwendungen orientiert sich die gpaNRW an den §§ 23 und 44 der Landeshaushaltsordnung NRW (LHO NRW) sowie den dazu erfassten Verwaltungsvorschriften (VV).

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 und Denkmalpflege,
- Film,
- Kulturlandschaftspflege,
- Heimatpflege,
- Literatur, Medienkunst,
- Museen,
- 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 LVR 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.

6.3 Fördermittelmanagement

6.3.1 Strategie für die Förderung im Bereich Kultur

→ **Feststellung**

Der LVR verfügt noch nicht über eine verschriftlichte Gesamtstrategie, aus der messbare Ziele für die Förderungen im Bereich Kultur abgeleitet werden könnten. Strategische Ansätze sind bereits vorhanden.

Ein Landschaftsverband sollte strategische Grundsätze für die Förderung im Bereich Kultur haben. Diese sollten von der Politik und Verwaltungsführung getragen werden.

Der **LVR** verfügt noch nicht über ein schriftlich festgelegtes Gesamtkonzept zur Strategie des Verbandes im Bereich Kultur. Gleichwohl verfolgt der LVR im Rahmen der Aufgaben der landschaftlichen Kulturpflege nach § 5 Landschaftsverbandsverordnung Nordrhein-Westfalen (LVerbO NRW) das Gesamtziel, das materielle und immaterielle kulturelle Erbe, die kulturelle Vielfalt sowie die kulturelle Infrastruktur im Rheinland zu bewahren und zu stärken, zu erforschen und zu gestalten, sowie sicht- und erlebbar zu machen. Davon ausgehend hat der LVR als wichtige Ziele im Kulturdezernat eine spartenübergreifende Regionale Kulturförderung, die Museumsförderung, die Kulturlandschaftspflege einschließlich Umweltbildung und Naturschutz, die Archivförderung, die Förderung landeskundlicher Publikationen und Veranstaltungen definiert. Besonderer Augenmerk liegt dabei auf den Aspekten der Inklusion, Nachhaltigkeit, Partizipation, Diversität und des ehrenamtlichen Engagements.

Die Förderungen sollen nach Angaben des LVR dazu dienen, diese Ziele im Kulturbereich zu erreichen. Das weitere erklärte Ziel des LVR ist, mit seinen Förderungen die Träger sowie die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der rheinischen Kultureinrichtungen bei ihrer Arbeit zu unterstützen, das kulturelle Erbe des Rheinlands zu bewahren, zu erforschen und zu vermitteln. Dies ist nach Angaben des LVR vor allem dort von großer Bedeutung, wo aufgrund der allgemeinen Haushaltssituation der Kommunen ein kultureller Substanzverlust droht.

Für einzelne Bereiche existieren bereits schriftliche Konzepte, wie z.B. die Digitale Agenda für das LVR-Kulturdezernat. In verschiedenen Vorlagen hat das LVR-Kulturdezernat Aufgaben, Arbeitsschwerpunkte, Strukturen und Ressourcen der Kulturarbeit des LVR festgehalten. Hieraus können strategische Ansätze des LVR im Kulturbereich abgeleitet werden. Auch für einzelne Förderprogramme wurden seitens des LVR Ziele definiert.

Nach Angaben des LVR ist mittelfristig geplant, ein kulturpolitisches Konzept zu entwickeln. Die Kulturförderung wird ein wichtiger Bestandteil des angedachten kulturpolitischen Konzeptes sein.

→ **Empfehlung**

Der LVR sollte seine Strategie für den Kulturbereich und somit auch für die Förderung in diesem Bereich konsequent weiterentwickeln und verschriftlichen. Die Strategie sollte messbare Ziele und darauf ausgerichtete Maßnahmen enthalten.

6.3.2 Organisation

Das Fördermittelmanagement ist im **LVR** dezentral organisiert. Die Verantwortung für die Fördermittelvergabe ist auf unterschiedliche fachlich-inhaltlich zuständige Organisationseinheiten verteilt.

Die Aufgaben im Bereich Kultur, und somit auch die Förderung, sind im Dezernat 9 Kultur und Landschaftliche Kulturpflege verortet. Die Mehrzahl von Förderungen werden maßgeblich im Fachbereich 91 Regionale Kulturarbeit bearbeitet. Daneben werden Förderungen im Bereich Kultur auch von den Außendienststellen LVR-Archivberatungs- und Fortbildungszentrum (LVR-AFZ) und LVR-Institut für Landeskunde und Regionalgeschichte (LVR-ILR) bearbeitet. Nach Angaben des LVR erfolgt ein enger regelmäßiger Austausch zwischen den fördermittelvergebenden Organisationseinheiten. Bei Fachfragen (z.B. in der Archiv- und Denkmalpflege oder zur Industriekultur) werden hierzu fachlich-qualifizierte Abteilungen und Dienststellen des LVR in den Fördermittelvergabeprozess mit einbezogen.

Im Dezernat 9 sind folgende Förderprogramme angesiedelt:

- Regionale Kulturförderung des LVR (Regionale Kulturförderung),
- LVR-Museumsförderung,
- Förderung der Biologischen Stationen im Rheinland im LVR Netzwerk Kulturlandschaft. (Biologische Stationen),
- Förderung der Naturparke im Rheinland (Naturparkförderung),
- Pflanzgutförderung,
- Regiosaatgutförderung,
- Förderung von landeskundlichen und heimatkundlichen Publikationen und Projekten (Publikationsförderung),
- Archivförderung.

Des Weiteren werden seitens des LVR Vorhaben gefördert, die entweder aus inhaltlichen Gründen oder wegen des geringen Volumens nicht unter die Regelungen der oben genannten Förderprogramme fallen. Dabei handelt es sich im Wesentlichen um kooperative Einzelvorhaben mit Partnern in der Region oder um Einzelförderungen.

Der LVR ist im Rahmen des Denkmalförderprogramms (DFP) des Landes NRW Zuwendungsempfänger für Aufgaben der Bodendenkmalpflege. Zugleich ist das LVR-Amt für Bodendenkmalpflege im Rheinland (LVR-ABR) fachlich-inhaltlich und administrativ beteiligt. Für die Aufstellung des DFP ist das Ministerium für Heimat, Kommunales, Bau und Digitalisierung des Landes

NRW zuständig. Die Bewilligung des DFP erfolgt durch das Land NRW. Da das DFP kein Förderprogramm des LVR ist, wird es im Rahmen der Prüfung durch die gpaNRW nicht weiter betrachtet.

Die fördermittelbetreuenden Organisationseinheiten innerhalb des Fachbereiches 91 übernehmen die Planung ihrer Förderprogramme, die Vergabe, die Fördermittelbewirtschaftung und das Fördermittelcontrolling.

Die Förderung im Bereich Kultur wird von den politischen Gremien des LVR eng begleitet und gestaltet. Für das Förderprogramm Regionale Kulturförderung wurde eine gesonderte „Kommission Regionale Kulturförderung“ ins Leben gerufen. Sie ist den politischen Ausschussberatungen vorgeschaltet und fasst empfehlende Beschlüsse.

6.3.3 Verfahrensstandards

→ Feststellung

Der LVR hat für nahezu alle Förderprogramme im Bereich Kultur Verfahrensstandards schriftlich definiert. Der Verband hat noch nicht in allen Abteilungen des Fachbereiches 91 eine elektronische Aktenführung implementiert. Viele Schritte des Fördermittelvergabeprozesses sind bereits digitalisiert.

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 **LVR** unterschiedlich gestaltet. Es gibt keine einheitliche verwaltungsinterne Rahmenrichtlinie oder Dienstweisung für die Vergabe von Fördermitteln. Jede Organisationseinheit hat eigene Verfahrensstandards. Gleichwohl sind die Organisationseinheiten des LVR bei der Fördermittelvergabe verpflichtet, die Allgemeine Geschäftsweisung (AGA) für den Verwaltungsdienst und die bestehenden Verfügungen für sämtliche Verwaltungsprozesse anzuwenden.

Für beinahe alle LVR-Förderprogramme im Bereich Kultur liegen Prozessbeschreibungen vor, die anhand von Ablaufdiagrammen visualisiert sind. Eine Ausnahme bilden hier die Förderprogramme Publikationsförderung und Archivförderung. Nach Angaben des LVR wurden die Förderrichtlinien für die Publikationsförderung und die Archivförderung in Zusammenarbeit mit dem LVR-Rechnungsprüfungsamt und dem Fachbereich 14 Recht vor kurzem überarbeitet bzw. neu erarbeitet. Als nächsten Schritt beabsichtigt der Fachbereich 91, die Prozessbeschreibungen für diese Bereiche zeitnah zu erstellen. Die Detailtiefe unterscheidet sich in einzelnen Förderprogrammen erheblich. Während die Prozess- und Verfahrensstandards in der Regionalen Kulturförderung detailliert beschrieben sind, sind sie für die Pflanzgutförderung sehr komprimiert zusammengefasst.

Jedem Förderprogramm des LVR liegen eigene Förderrichtlinien inkl. Allgemeine Nebenbestimmungen zugrunde. Nähere Informationen hierzu enthält Kapitel „6.4.1 Richtlinien als Grundlage für die Fördermittelvergabe“.

Für jedes Förderprogramm hat der Fachbereich 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 bei der Fördermittelbearbeitung entstehenden Verwaltungsaufwand positiv beeinflussen. Des Weiteren wird die Entscheidung über die meisten Förderungen durch politische Beschlussfassungen getroffen.

Der Fördermittelprozess im LVR-Kulturdezernat befindet sich aktuell im digitalen Transformationsprozess.

Grundsätzlich werden alle Fördervorgänge in analogen Förderakten dokumentiert. In den Förderprogrammen Regionale Kulturförderung, LVR-Museumsförderung, Biologische Stationen, Regiosaatgutförderung sowie Pflanzgutförderung sind ergänzend Datenbanken implementiert.

Der Personal- und Finanzbereich (Abteilung 92.10) dient als Pilotprojekt zur Einführung der digitalen Akte im Fachbereich 91. Die weiteren Piloteinheiten sind die Dienststellen LVR-Amt für Denkmalpflege im Rheinland (LVR-ADR), das LVR-Archiv- und Fortbildungszentrum (LVR-AFZ) sowie die LVR-Museumsberatung. In den anderen Organisationseinheiten des Kulturdezernats gibt es aktuell noch keine elektronische Aktenführung. So können die Vorteile einer digitalen Sachbearbeitung noch nicht genutzt werden. Nach Angaben des LVR ist es geplant, in den nächsten Jahren eine elektronische Akte flächendeckend im LVR zu implementieren.

Auch bei der Digitalisierung der einzelnen Arbeitsschritte im Fördermittelvergabeprozess unterscheiden sich die einzelnen Förderprogramme im Kulturbereich voneinander. Seit einigen Jahren stellt der LVR in der Regionalen Kulturförderung schrittweise auf das digitale Fördermittelvergabeverfahren um. Die Antragstellung und die Vorbereitung von Bewilligungsbescheiden werden bereits über eine spezielle Online-Plattform durchgeführt. Die Einbindung weiterer Arbeitsschritte ist ein erklärtes Ziel des Fachbereiches 91. Dem stehen jedoch nach Angaben des LVR Personalkapazitätsengpässe des internen IT-Dienstleisters im Wege. 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 Aufwänden verbunden.

Das digitale Antragsverfahren und die digitale Bescheidgenerierung werden auch für das Förderprogramm Biologische Stationen eingesetzt. Aktuell wird zudem die Antragstellung in der LVR-Museumsförderung auf das digitale Verfahren umgestellt. Eine funktionierende E-Akte wird hier als zwingende Voraussetzung betrachtet, weshalb diese parallel eingeführt wird. Der Fachbereich 91 plant, bis zum Jahr 2025 eine webbasierte Antragstellung für alle Förderverfahren zu implementieren.

→ **Empfehlung**

Um die Arbeitsabläufe und die Datenqualität weiter zu verbessern, sollte der LVR die Einführung einer elektronischen Akte im gesamten Dezernat 9 vorantreiben.

→ **Empfehlung**

Die gpaNRW empfiehlt, das digitale Fördermittelbearbeitungsverfahren auch auf weitere Arbeitsschritte auszuweiten. Des Weiteren sollte der LVR die Umstellung der restlichen Förderprogramme auf das webbasierte Fördermittelvergabeverfahren forcieren.

6.3.4 Prozesskontrollen

- Die Dienststellenleitungen, Abteilungsleitungen sowie die Fachbereichsleitung führen prozessintegrierte Kontrollen durch, indem sie Anträge bzw. Bescheide zur Kenntnis bzw. zur Unterschrift bekommen. Die Gewährung von Fördermitteln ist in der Korruptionsrichtlinie geregelt. Der LVR beurteilt regelmäßig die Gefährdung der fördermittelvergebenden Bereiche nach dem Gesetz zur Verbesserung der Korruptionsbekämpfung.

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 innerhalb des **LVR** finden in allen Prozessschritten des Fördermittelverfahrens über das Mehraugenprinzip, intensive Abstimmungen aller Beteiligten sowie im letzten Schritt über Beschlussvorlagen für die politischen Gremien statt. Es sind innerhalb des LVR mehrere Prüfinstanzen und unterschiedliche Genehmigungsebenen installiert. Für die meisten Förderungen wird ein politischer Beschluss gefasst. Interne Checklisten und Vermerke zur Prüfung von Anträgen und Verwendungsnachweisen bieten zusätzliche Kontrollmöglichkeiten. Alle Bewilligungsbescheide werden mindestens von der Abteilungsleitung unterschrieben. In keinem Förderprogramm ist der komplette Vorgang bei einer Person verortet.

Darüber hinaus finden regelmäßige Prüfungen durch die Innenrevision sowie das Rechnungsprüfungsamt des LVR statt.

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. Der LVR hat mit Ausnahme von Sachmittel vergebenden Förderprogrammen alle Arbeitsstellen in der Fördermittelvergabe des Kulturbereiches als gefährdet eingestuft. Die Einstufung der korruptionsgefährdeten Bereiche wird seitens des LVR regelmäßig überprüft, zuletzt im Jahr 2020.

Des Weiteren müssen von allen Mitarbeitenden der Zentralverwaltung des Dezernates 9 zweimal im Jahr zwei Rundverfügungen zur Korruptionsprävention und eine Dienstanweisung für das Ausschreibungs- und Vergabewesen zur Kenntnis genommen und unterschrieben werden.

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 LVR hat bereits viele Elemente des Fördermittelcontrollings implementiert. Die politischen Gremien des Verbandes werden regelmäßig über die Förderungen im Kulturbereich

informiert. Ein fördermittelbezogenes Controlling, das die Zielerreichung und Wirkung von Förderprogrammen 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 Daten über 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 **LVR** Ziele für die Förderung im Bereich Kultur formuliert. Die Ziele sind überwiegend als allgemein gehaltene politische Oberziele definiert. Sie ermöglichen einen großen Interpretationsspielraum. Zudem sind sie noch nicht verschriftlicht, auch Maßnahmen und Kennzahlen sind aus den festgelegten Zielen noch nicht abgeleitet.

Der Haushaltsplan des LVR für die Jahre 2022/2023 enthält einige Ziele zur Fördermittelvergabe, die den unterschiedlichen Produktgruppen innerhalb des Kulturdezernates zugeordnet sind. Neben den Zielen sind Kennzahlen und Leistungsmengen Bestandteil des Haushaltsplanes. Die verwendeten Kennzahlen sind nur bedingt geeignet, die Zielerreichung und die Wirkung eines Förderprogramms zu messen und somit die inhaltlichen Ziele zu überprüfen. So wird z.B. die Anzahl der Förderungen angegeben. Demnach wären die Ziele eines Förderprogramms oder einer Förderung erreicht, wenn eine bestimmte Anzahl an Förderungen vergeben wird.

Der Antragsvordruck und der den Verwendungsnachweis ergänzende Sachstandsbericht des Förderprogramms Biologische Stationen bieten gute Möglichkeiten zur Beurteilung der späteren Zielerreichung. Die Antragstellenden bzw. die Begünstigten müssen das Projektziel nicht nur benennen, sondern auch quantifizieren. Des Weiteren müssen sie mitteilen, wie das Projekt zur Zielerreichung der durch den LVR definierten Förderkriterien beiträgt. Im Haushaltsplan ist das Ziel der Förderung mit den Kennzahlen hinterlegt, die die Zielerreichung ansatzweise messen.

Im Antrag des Förderprogramms Rheinische Naturparke werden die Antragstellenden aufgefordert, ein Projektziel zu beschreiben sowie Kriterien zum Messen der Zielerreichung zu benennen. Diese werden im Nachweisverfahren überprüft.

In der LVR-Museumsförderung müssen potentielle Fördermittelnehmer und Fördermittelnehmerinnen Zielsetzung des Fördervorhabens ausführlich beschreiben, auch wenn der Antrag keine expliziten Messkriterien zur Zielerreichung enthält.

Die Wirkung der Förderungen wird seitens des LVR in allen Förderprogrammen einzelfallbezogen durch die Prüfung von Anträgen und Verwendungsnachweisen festgestellt. Auswertungen zur Wirksamkeit und Zielerreichung eines Förderprogramms gibt es aktuell noch nicht.

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 LVR mit Hilfe eines kennzahlengestützten Systems zu konkretisieren. So kann der LVR nachvollziehen, ob und wie die eingesetzten Fördermittel zur Zielerreichung der LVR-Strategie im Kulturbereich beitragen.

Der Aufbau eines übergreifenden 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 Kulturdezernat über alle aufgelegten Förderprogramme den zuständigen Fachausschüssen der Landschaftsversammlung. Insbesondere im Rahmen der Regionalen Kulturförderung und der LVR-Museumsförderung werden dabei nicht nur bewilligte Förderungen, sondern darüber hinaus unvollständige, abgebrochene und zurückgezogene Förderungen transparent aufbereitet und als Anlage in Listenform den Fördervorlagen beigefügt. In einigen Förderprogrammen, wie z.B. Biologische Stationen, werden Berichte zu abgeschlossenen Förderfällen erstellt.

Neben den genannten Berichten an die politischen Gremien erstellt der LVR regelmäßige Auswertungen für interne Steuerungszwecke, wie z.B. Bearbeitungslisten der Regionalen Kulturförderung. So können u.a. geförderte Personal- und Sachkosten in unterschiedlichen Kultursparten, Mittel nach dem Gemeindefinanzierungsgesetz²¹ (GFG-Mittel) mit Zuordnung zu Mitgliedskörperschaften oder der aktuelle Stand einzelner Fördervorhaben ermittelt werden. Die Statistiken erfassen sowohl die Daten des laufenden Jahres als auch die der Vorjahre. Das Kulturdezernat kann somit jederzeit eine Auskunft über die beantragten und bewilligten Fördermittel in den jeweiligen Förderprogrammen geben.

Die Regionale Kulturförderung des LVR wird in unregelmäßigen Zeitabständen evaluiert, zuletzt 2021. Die Förderungsrichtlinien werden bei Bedarf angepasst. Auch die LVR-Museumsförderung unterzieht sich unregelmäßig einer Evaluierung und ggf. Anpassung. Wie im Kapitel „6.3.3 Verfahrensstandards“ beschrieben, sind die Richtlinien der Archiv- und Publikationsförderung vor kurzem ebenfalls angepasst worden. Die jüngste Förderrichtlinie der Regiosaatgutförderung stammt aus dem Jahr 2021.

²¹ Gesetz zur Regelung der Zuweisungen des Landes Nordrhein-Westfalen an die Gemeinden und Gemeindeverbände

6.3.6 Personaleinsatz

→ Feststellung

Der LVR stellt sicher, dass seine Beschäftigten über das für die Fördermittelvergabe erforderliche Fachwissen verfügen. Die Anzahl der eingesetzten Vollzeit-Stellen in den einzelnen Förderprogrammen ist dem LVR bekannt. Die Personal- und Verwaltungsaufwendungen, die bei der Fördermittelvergabe entstehen, analysiert der LVR 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 **LVR** nicht ermittelt.

→ Empfehlung

Der LVR sollte seine mit den einzelnen Förderprogrammen verbundenen Personalaufwendungen kennen und diese in das Controlling und das Berichtswesen über die gewährten Fördermittel einbeziehen.

Der LVR konnte im Rahmen der Prüfung durch die gpaNRW die für die Förderungen im Bereich Kultur eingesetzten Beschäftigten den einzelnen Förderprogrammen zuordnen. Der LVR setzt aktuell 6,7 Vollzeit-Stellen ein. Die meisten Fachkräfte werden im Jahr 2022 in der Regionalen Kulturförderung eingesetzt, gefolgt vom Förderprogramm Biologische Stationen.

Detaillierte Informationen zu der Anzahl der Vollzeit-Stellen in der Förderung im Kulturbereich des LVR stellt die gpaNRW in der Tabelle 2 im Anhang dieses Teilberichtes dar

Das eingesetzte Fachpersonal verfügt nach Angaben des LVR über das für die Bearbeitung von Fördervorhaben erforderliche Fachwissen. Um das Wissen im Zuwendungsrecht aktuell zu halten, nehmen die Sachbearbeiterinnen und Sachbearbeiter regelmäßig an fachbezogenen Seminaren teil.

6.3.7 Auswirkungen auf den Haushalt des LVR

In den Jahren 2019 bis 2022 hat der **LVR** zahlreiche Projekte aus allen Kultursparten mit insgesamt 33,7 Mio. Euro gefördert.

Entwicklung Fördermittel 2019 bis 2022

Kennzahlen	2019	2020	2021	2022
Volumen Fördermittel inkl. LVR-interne Förderungen in Tausend Euro ²²	8.010	7.877	8.439	9.342
Fördermittel je Einwohner (EW) des Verbandsgebietes in Euro	0,83	0,81	0,87	0,97
Aufwendungen je Förderfall in Euro	24.273	18.935	18.148	24.584

Im geprüften Zeitraum sind die Förderungen des LVR insgesamt um rund 17 Prozent gestiegen. Das liegt in erster Linie an der Erhöhung der durch das Land Nordrhein-Westfalen zur Verfügung gestellten GFG-Mittel.

Differenzierte Informationen zu den Fördermitteln in den einzelnen Förderprogrammen des LVR stellt die gpaNRW in der Tabelle 3 im Anhang dieses Teilberichtes dar.

Exkurs: Weitere Transfer- und Zuschussaufkommen für kulturelle Zwecke

Nicht in die aktuelle Prüfung durch die gpaNRW eingeflossen, aber der Vollständigkeit halber an dieser Stelle zu nennen sind:

- Finanzielles Engagement des LVR im Rahmen des „LVR-Netzwerk Kulturelles Erbe“,
- Preise und Ehrungen des LVR sowie
- Verteilung der Fördermittel der Sozial- und Kulturstiftung des LVR (SKS).

Im Rahmen des „LVR-Netzwerk Kulturelles Erbe“ werden die sieben dem Netzwerk angeschlossenen Museen dauerhaft finanziell unterstützt. Die Form und der Grad des LVR-Engagements sind unterschiedlich. Neben der Stiftungsbeteiligung tritt der LVR als Gesellschafter auf bzw. leistet Betriebskostenzuschüsse. In den Jahren 2019 bis 2022 hat der LVR diese Institutionen mit insgesamt 15,7 Mio. Euro finanziert. Im Grunde handelt es sich hier um eine dauerhafte institutionelle Förderung.

Zudem vergibt der LVR in regelmäßigen Zeitabständen Preise und Ehrungen. Insgesamt lobte der LVR in den Jahren 2019 bis 2022 Auszeichnungspreise in Höhe von 65 Tausend Euro aus.

Eine weitere Säule im Bereich Kultur bildet die LVR-eigene Stiftung zur Förderung sozialer und kultureller Zwecke im Verwaltungsgebiet des LVR (SKS). In den Jahren 2019 bis 2022 hat die Stiftung Fördermittel in Höhe von 6,9 Mio. Euro vergeben. Dieser unterstützte damit LVR-eigene Institutionen und Projekte mit 5,8 Mio. Euro.

Die Stiftung wurde 1997 vom LVR mit einem Stiftungsvermögen von rund 187 Mio. Euro gegründet. Die Erträge aus dem Stiftungsvermögen sind zu 40 Prozent für kulturelle Zwecke zu verwenden. Die Mittel sollen insbesondere für die Förderung der regionalen Kulturpflege im Interesse der Allgemeinheit verwendet werden. Insbesondere sind hier die Schaffung kultureller Netzwerke im Rheinland, Projekte in überörtlicher, spartenübergreifender oder interdisziplinärer

²² Das hier dargestellte Fördermittelvolumen unterscheidet sich von den in den Vorlagen für die politischen Gremien des LVR genannten Beträgen. Die Differenz resultiert aus Projektverzichten zwischen KU und Bescheiderstellung.

Kooperation, Förderung der Arbeit kultureller Einrichtungen, insbesondere des LVR-Industriemuseums mit Standorten Oberhausen, Solingen, Engelskirchen, Bergisch Gladbach, Ratingen und Euskirchen zu nennen.

Die genannten Finanzierungsleistungen des LVR beruhen in der Regel auf Gesellschaftsverträgen, Stiftungsverträgen oder politischen Förderentscheidungen.

Detaillierte Informationen zum finanziellen Engagement des LVR im Rahmen des LVR-Netzwerkes Kulturelles Erbe, zu den Förderungen der SKS sowie zu den durch den LVR vergebenen Preisen und Ehrungen stellt die gpaNRW in der Tabelle 4 im Anhang dieses Teilberichtes dar.

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 Fördermittelnehmer und Fördermittelnehmerinnen, 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 LVR sind Richtlinien vorhanden. Die Förderrichtlinien sind klar und transparent gestaltet. In einigen Förderrichtlinien fehlt der Hinweis auf einen förderschädlichen Maßnahmenbeginn.

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 **LVR** eigene Förderrichtlinien entwickelt.

Förderrichtlinien in der Förderung Kultur 2022

Förderprogramm	Status	Erläuterung
Regionale Kulturförderung	vorhanden	
Biologische Stationen	vorhanden	
LVR-Museumsförderung	vorhanden	
Publikationsförderung	vorhanden	
Pflanzgutförderung	keine	„Erläuterungen zum Antrag“
Regiosaatgutförderung	vorhanden	
Archivförderung	vorhanden	
Rheinische Naturparke	vorhanden	

Förderprogramm	Status	Erläuterung
Einzelförderungen	keine	vgl. Förderrichtlinien für Regionale Kulturförderung

Die Förderrichtlinien der LVR-Museumsförderung werden aktuell überarbeitet.

Für die Einzelförderungen hat der LVR keine eigenen Förderrichtlinien. Nach Angaben des LVR werden solche Förderungen in Anlehnung an die Förderrichtlinien der Regionalen Kulturförderung gewährt.

Beim Förderprogramm Pflanzgutförderung enthält der Antrag viele Erläuterungen, die ansonsten in der Regel innerhalb einer Förderrichtlinie zu finden sind. Da es sich um eine Sachmittelförderung in Form von Pflanzen handelt, ist häufig eine individuelle Betrachtung erforderlich. Nach Angaben des LVR kommen Ausnahmen und individuelle Anpassungen nach Beratung und Teilförderungen häufig vor und lassen sich nur ansatzweise über allgemein gültige Vorgaben regeln.

Die Förderrichtlinien haben einen unterschiedlichen formellen Aufbau. Einige Richtlinien werden durch allgemeine Nebenbestimmungen ergänzt.

Bei der Gestaltung seiner Förderrichtlinien, vor allem bei der Wahl der Finanzierungsart, orientiert sich der LVR an den Grundsätzen für Förderrichtlinien, die in den Verwaltungsvorschriften zu § 44 der Landeshaushaltsordnung NRW (LHO NRW) enthalten sind.

Jede Förderrichtlinie des LVR beinhaltet Aussagen zu Förderzielen und zum Zweck der Zuwendung. Alle Förderrichtlinien benennen Förderkriterien, nach denen die Auswahl von Förderprojekten erfolgt, und machen somit den Entscheidungsprozess für potentielle Fördermittelnahmer und Fördermittelnahmerinnen transparent. Alle LVR-Richtlinien enthalten die Informationen um welche Art der Förderung (institutionelle Förderung oder Projektförderung) und um welche Finanzierungsart es sich handelt. Auch vergaberechtliche Regelungen sind in den meisten Förderrichtlinien des LVR enthalten. Damit kein förderschädlicher Maßnahmenbeginn des Förderprojekts vorliegt, sollten die Richtlinien des LVR darauf hinweisen, dass kein Beginn des Förderprojekts vor der Fördermittelbewilligung erlaubt ist. Wie im Kapitel „6.3.5 Fördermittelcontrolling“ dargestellt, prüft der LVR seine Förderrichtlinien regelmäßig auf ihre Aktualität und passt sie bei Bedarf an.

→ **Empfehlung**

Einige Förderrichtlinien sollten um den Hinweis zum vorzeitigen Maßnahmenbeginn ergänzt werden.

6.4.2 Ausprägungsformen der Fördermittelgewährung

→ **Feststellung**

Neben den Projektförderungen gewährt der LVR auch institutionelle und sogenannte „quasi-institutionelle“ Förderungen. Die meisten Förderungen sind durch Einmaligkeit gekennzeichnet. Einige Förderungen sind dauerhafter Natur. Nicht alle Förderungen sind auf einen Maximalbetrag begrenzt.

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 **LVR** einzelne Projekte und Publikationen, aber auch Einrichtungen mit dem entsprechenden Profil.

Im Grundsatz vergibt der LVR keine institutionellen Förderungen. Die Förderrichtlinien einiger seiner Förderprogramme im Kulturbereichen lassen nur Projekt- und Publikationsförderung zu.

Eine Institution wird im Rahmen der Publikationsförderung in Form eines Personalkostenzuschusses seit 2001 dauerhaft gefördert. 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. Der LVR überprüft regelmäßig, ob diese Förderung noch erforderlich ist. Positiv ist, dass der Verband diese institutionelle Förderung nur für ein Haushaltsjahr und nur als Teilfinanzierung vergibt.

Eines in den Förderrichtlinien des LVR verankerten Förderkriterien ist die Einmaligkeit des Fördervorhabens. Der LVR vergibt in der Regel keine Zuwendungen für Fortsetzungs- und Wiederholungsmaßnahmen und gewährt somit keine Dauerförderungen. Die Ausnahme von dieser Regelung macht der LVR nur für die Fördervorhaben, deren Ziel zwingend notwendiger kultureller Substanzerhalt und die Unterstützung bewährter Formate ist, die im besonderen öffentlichen Interesse liegen.

Dazu gehört das Förderprogramm Publikationsförderung. Bei einigen der vom LVR in diesem Förderprogramm vergebenen Projekt- und Publikationsförderungen, wie z.B. Zeitschrift „Rheinische Heimatpflege“, des Rheinischen Vereins für Denkmalpflege und Landschaftsschutz oder Personalkostenzuschuss an das Heinrich-Heine-Institut Düsseldorf, handelt es sich um „quasi-institutionelle“ Zuwendungen. 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. Der LVR überprüft regelmäßig, ob diese Förderungen noch erforderlich sind.

Förderungen können in Form von Fehlbedarfs-, Festbetrags-, Anteils- oder Vollfinanzierung gewährt werden. Der LVR gewährt seine Zuwendungen in folgenden Finanzierungsarten:

Fördermittel nach Finanzierungsarten 2022

Finanzierungsart	Fehlbedarfsfinanzierung	Anteilsfinanzierung	Vollfinanzierung	Festbetragsfinanzierung
Regionale Kulturförderung	X			
Biologische Stationen	X			
LVR-Museumsförderung	X			
Publikationsförderung	X			
Pflanzgutförderung			X	
Regiosaatgutförderung			X	
Archivförderung		X		
Rheinische Naturparke	X			X
Zusammenarbeit mit regionalen Partnern	X			X
Zuschüsse an übrige Bereiche	X			X

Die meisten Förderungen des LVR werden als Fehlbedarfsfinanzierungen vergeben. Der LVR begründet seine Wahl dieser Finanzierungsart durch die Kalkulierbarkeit der Kosten. Das Weiteren besteht aus der Sicht des LVR anhand der Erfahrungswerte bei solchen Förderungen allenfalls ein geringes Ausfallrisiko bei Rückforderungen. Hier ist es wichtig, den bewilligten Förderbetrag auf einen Höchstbetrag zu begrenzen. In den meisten Förderungen mit der Fehlbedarfsfinanzierung legt der LVR eine Maximalgrenze fest. Die Ausnahme bildet hier die Publikationsförderung.

Der Beratungs- und Verwaltungsaufwand für den LVR nimmt bei einer Anteilsfinanzierung zu. Daher ist diese Finanzierungsart für Kleinstförderungen nicht empfehlenswert. In der Archivförderung wird eine vergleichsweise hohe Anzahl der Zuwendungen unter 1.000 Euro vergeben. Angesichts des erhöhten Verwaltungsaufwandes sollte der Verband überlegen, ob die Anteilsfinanzierung hier die geeignete Finanzierungsart ist.

Der Vorteil der Festbetragsfinanzierung liegt in der Vereinfachung des Verfahrens. Gleichzeitig schränkt diese Finanzierungsart für den LVR die Möglichkeit ein, die Förderung ganz oder teilweise zurückzufordern. Der LVR nutzt diese Finanzierungsart nur in vereinzelt Fällen und grenzt den bewilligten Betrag auf einen Maximalwert ein.

Die Vollfinanzierung sollte eine Ausnahme bleiben und die Entscheidung für diese Finanzierungsart muss entsprechend begründet werden. In den Förderprogrammen Pflanzgutförderung und Regiosaatgutförderung wird Vollfinanzierung eingesetzt. In diesen beiden Fällen handelt es sich um eine Sachmittelförderung.

Die Bearbeitung von Förderanträgen mit kleinen Zuwendungsbeträgen führt in der Regel zu einem überproportional hohen Aufwand. In vereinzelt Fällen vergibt der LVR Zuwendungen unter 500 Euro.

→ Empfehlung

Der LVR sollte anhand der in einem Förderprogramm entstehenden Verwaltungskosten entscheiden, welche Finanzierungsart für dieses Förderprogramm am wirtschaftlichsten ist und wie hoch der Mindestförderbetrag für ein Förderprogramm sein soll. Des Weiteren sollten alle bewilligten Zuwendungen auf einen Höchstbetrag beschränkt werden.

6.5 Prozess der Fördermittelvergabe

Um den Prozess der Fördermittelvergabe zu prüfen, hat die gpaNRW das Antrags-, 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 13 Fördermaßnahmen aus den unterschiedlichen Sparten der Regionalen Kulturförderung, sieben Fördermaßnahmen der LVR-Museumsförderung sowie drei Einzelförderungen geprüft. Bei der Auswahl der Fördermaßnahmen hat die gpaNRW darauf geachtet, dass sich diese hinsichtlich der Bewilligungsstellen, des Leistungsgrundes und der Finanzierungsart unterscheiden.

Jede geprüfte Akte enthält ein Übersichtsblatt „Projektverlauf“, aus dem die Eckdaten eines Fördervorhabens ersichtlich sind. Die LVR-Museumsförderung führt zusätzlich einen sogenannten „Sachstandszettel“ der den Verlauf der Förderung skizziert. Vor allem bei komplexen Sachverhalten werden die Fachkräfte bei der Fördermittelbearbeitung mit diesen Hilfsmitteln unterstützt. Die gpaNRW bewertet das positiv.

6.5.1 Antragsverfahren

→ Feststellung

Das Antragsverfahren in den LVR-Förderprogrammen ist unterschiedlich geregelt. Die Ergebnisse der Antragsprüfung werden dokumentiert. Die Vordrucke enthalten noch nicht alle erforderlichen Angaben.

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 **LVR** unterschiedlich geregelt. Die wichtigsten Informationen zur Antragstellung stellt der LVR in den Flyern jeweiliger Förderprogramme zusammen. Alle Förderanträge können nur mit Hilfe von für das jeweilige Förderprogramm entwickelten Antragsformularen gestellt werden.

Wie im Kapitel „6.3.3 Verfahrensstandards“ beschrieben, können die Anträge in der Regionalen Kulturförderung des LVR seit einigen Jahren nur im Online-Antragsverfahren gestellt werden. Der LVR bindet seine Mitgliedskörperschaften in die Fördermittelvergabe mit ein: Für jeden Antrag ist eine Bewertung und Stellungnahme der Kulturverwaltung der örtlichen Mitgliedskörperschaft erforderlich. Auch die Antragstellung im Förderprogramm Biologische Stationen erfolgt im Onlineverfahren. Für alle anderen Förderprogramme wird nach wie vor ein analoges Antragsverfahren eingesetzt.

In allen Förderanträgen des LVR ist neben einer Projektbeschreibung ein Finanzierungsplan ein fester Bestandteil. Da die Pflanzgutförderung und Regiosaatgutförderung reine Sachmittelförderungen sind, bilden sie Ausnahme von dieser Regel. In einigen Antragsformularen und später in

den Bewilligungsbescheiden und Verwendungsnachweisen werden Begrifflichkeiten unterschiedlich verwendet.

→ **Empfehlung**

Der LVR sollte die in seinen Antragsformularen, Bewilligungsbescheiden und Verwendungsnachweisen verwendete Terminologie überprüfen und ggf. vereinheitlichen.

Der LVR bewilligt eine Förderung in der Regel erst dann, wenn die Gesamtfinanzierung gesichert ist. Bereits die Förderrichtlinien, mit Ausnahme der Archivförderung, weisen darauf hin. Auch alle Bewilligungsschreiben erklären die gesicherte Gesamtfinanzierung für verbindlich.

Für die Prüfung eingegangener Anträge setzen die Fachkräfte des LVR standardisierte Checklisten ein, die einen Abgleich mit den Förderkriterien unterstützen. Die Checklisten ermöglichen es auch, eine Rangliste der Förderanträge zu erstellen, die später als Orientierungshilfe für die Auswahl der förderwürdigen Projekte dient. Bereits in der Checkliste werden Informationen wie Stellungnahme der LVR-Dienststelle und Förderempfehlung erfasst, die in spätere Vorlagen für politische Gremien übernommen werden.

Eine zwingende Bedingung für die LVR-Museumsförderung ist die vorangehende Beratung durch den LVR. Die vertiefte Prüfung der 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 LVR-Förderprogramme ist diese Erklärung bereits aufgenommen. Eine Ausnahme bildet die Publikationsförderung.

→ **Empfehlung**

Der LVR sollte in allen seinen Förderrichtlinien, spätestens jedoch in den Bewilligungsbescheiden, darauf hinweisen, dass mögliche Steuerbelastungen auf einer Umsatzsteuerpflicht nicht zu Lasten des LVR gehen und nicht zur Erhöhung von Zuwendungen führen.

Die Ergebnisse der Antragsprüfung werden beim LVR in einem separaten Prüfvermerk dokumentiert. So sind die Entscheidungen transparent und nachvollziehbar.

6.5.2 Bewilligungsverfahren

→ **Feststellung**

Die meisten Bewilligungsformulare des LVR enthalten alle relevanten Mindestangaben. Einige Bewilligungsbescheide 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 **LVR** das Verfahren in seinen Förderprogrammen unterschiedlich.

Die meisten Förderungen werden gemäß der Zuständigkeits- und Verfahrensordnung des LVR von der Verwaltung vorbereitet und durch die politischen Gremien (Landschaftsversammlung mit ihren Fachausschüssen) beraten und beschlossen. Die Ausnahmen bilden die Publikationsförderung, die Pflanzgutförderung und die Regiosaatgutförderung. Hier entscheidet die Verwaltung bis zur Förderhöhe von 5.000 Euro. Die abschließende Entscheidung liegt jedoch auch hier bei der Politik.

In allen LVR-Förderprogrammen werden standardisierte Vordrucke für Bewilligungsbescheide verwendet, die per Post versendet werden. Die Regionale Kulturförderung und Biologische Stationen erzeugen ihre Bescheide mit Unterstützung der Onlineplattform. Den Originalbescheid erhalten die Fördermittelempfänger und Fördermittelempfängerinnen für Biologische Stationen per Post. Die Bescheide der Regionalen Kulturförderung werden seit 2023 digital versandt. Die beteiligte Mitgliedskörperschaft erhält eine Durchschrift des Bewilligungsbescheids.

Die LVR-Bewilligungsbescheide enthalten die meisten erforderlichen Mindestangaben. Der LVR weist die Fördermittelempfänger und Fördermittelempfängerinnen in allen seinen Förderbescheiden darauf hin, dass die abschließende Festsetzung erst nach Eingang und Prüfung des Verwendungsnachweises ergeht und die nicht benötigten Mittel nach Abschluss des Vorhabens an den LVR erstattet werden müssen. Die meisten Bewilligungsbescheide enthalten standardmäßig einen Verweis auf die aktuell geltenden Richtlinien bzw. auf den Antrag, dessen fester Bestandteil Richtlinien sind. Aus den vorliegenden Akten der Einzelförderungen ist nicht ersichtlich, welcher politische Beschluss der jeweiligen Förderung zugrunde liegt. Die gpaNRW empfiehlt, den entsprechenden Hinweis in die Bewilligungsbescheide für die Einzelförderungen standardmäßig aufzunehmen oder mindestens in Form eines Vermerks der Förderakte beizufügen. In den Bewilligungsbescheiden der Publikationsförderung und der Archivförderung sollte die jeweilige Finanzierungsart genannt werden.

Positiv bewertet die gpaNRW, dass in Bewilligungsbescheiden Möglichkeiten der Rückforderungen sowie der Reduzierung von Fördermitteln vorgesehen sind. In den meisten Bescheiden mit der Fehlbedarfsfinanzierung ist die Fördersumme auf einen Höchstbetrag beschränkt. Wie im Kapitel „6.4.2 Ausprägungsformen der Fördermittelgewährung“ dargestellt, grenzen die Publikationsförderung, die Archivförderung und die Förderung der Naturparke ihre Zuwendungen nicht auf einen Maximalbetrag ein.

→ **Empfehlung**

Der LVR sollte seine Bewilligungsbescheide prüfen und dort, wo notwendig, überarbeiten bzw. ergänzen.

In den folgenden Abstimmungsrunden mit der Fachbereichsleitung und der Landesrätin werden Fördervorhaben priorisiert und potentielle Fördersummen vorgeschlagen. Anschließend werden die Anträge in den politischen Gremien des LVR, wie der Kommission Regionale Kulturförderung, dem Kulturausschuss, dem Personalausschuss und dem Finanzausschuss beraten. Der Landschaftsausschuss beschließt über die Förderung.

Anteil bewilligte Fördermittel an den beantragten Fördermitteln in Prozent 2019 bis 2022

	2019	2020	2021	2022
Beantragte Fördermittel in Tausend Euro	13.234,7	14.520,2	11.853,5	16.873,3
Bewilligte Fördermittel in Tausend Euro	8.614,2	8.240,8	7.815,3	8.312,0
Anteil bewilligte Fördermittel an den beantragten Fördermitteln in Prozent	65,1	56,8	65,9	49,3

Die gestellten Anträge werden überwiegend aufgrund fehlender Mittel abgelehnt, oder weil die Vorhaben nicht den Förderrichtlinien entsprechen. Der größte Anteil von Ablehnungen erfolgt in der Regionalen Kulturförderung.

6.5.3 Nachweis- und Prüfungsverfahren

→ Feststellung

Der LVR kontrolliert bei den meisten Förderungen konsequent die Umsetzung von Bewilligungsaufgaben. Bei mehrjährigen Fördervorhaben fordert der LVR Zwischenverwendungsnachweise an. Der LVR schließt einen Fördervorgang immer mit einem Schlussbescheid ab. Eine fristgerechte Einreichung von Verwendungsnachweisen wird nicht immer konsequent 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 LVR vergleichbar gestaltet, zeigt aber auch einige Unterschiede.

In allen Förderprogrammen des LVR werden standardisierte Vordrucke für Verwendungsnachweise verwendet. Das ermöglicht eine einheitliche Vorgehensweise und erleichtert die anschließende Prüfung von Verwendungsnachweisen. Alle Vordrucke sind auch online verfügbar und können webbasiert ausgefüllt werden. Der Versand an den LVR erfolgt per Post.

Alle Verwendungsnachweise bestehen aus einem Sachbericht und zahlenmäßigem Nachweis. Im Sachstandsbericht der Förderprogramme Biologische Stationen und Naturparkförderung müssen die Fördermittelnehmerinnen und Fördermittelnehmer unter anderem die Erreichung ihrer Projektziele beurteilen.

Mit den Verwendungsnachweisen müssen alle Empfänger und Empfängerinnen von LVR-Fördermitteln bestätigen, dass die Fördermittel sparsam und wirtschaftlich eingesetzt worden sind. Bei den Begünstigten der LVR-Museumsförderung und der Regionalen Kulturförderung des LVR wird abgefragt, ob Maßgaben öffentlich-rechtlicher Vergabebestimmungen eingehalten wurden.

Die Verwendungsnachweise für die Regionale Kulturförderung sind innerhalb von drei Monaten nach dem Projektende einzureichen. In der Praxis kann es zu Verzögerungen kommen. Das

kann sowohl auf die Fördermittelnehmer oder die Fördermittelnehmerinnen als auch auf die Kapazitätsengpässe der Mitgliedskörperschaften, die die vorgelagerte Prüfung von Nachweisen übernehmen, zurückgeführt werden. Die Verwendungsnachweise sind über die entsprechende Mitgliedskörperschaft einzureichen. Diese führt die erste Prüfung durch und bestätigt die ordnungsgemäße Verwendung der erhaltenen Fördermittel sowie die sachliche und rechnerische Richtigkeit des Verwendungsnachweises. Anschließend erfolgt die Prüfung auf Vollständigkeit und Schlüssigkeit seitens des LVR.

In der LVR-Museumsförderung müssen die Fördermittelnehmer und Fördermittelnehmerinnen ihre Verwendungsnachweise spätestens drei Monate nach dem Ablauf des Durchführungszeitraumes einreichen.

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 LVR sollte die festgelegten Fristen für die Einreichung von Verwendungsnachweisen konsequenter verfolgen.

Die Prüfung von Verwendungsnachweisen sollte für jede Förderung unmittelbar nach dem Eingang der Unterlagen beim LVR erfolgen. Nach Angaben des LVR strebt der Verband in allen Förderverfahren eine zeitnahe Prüfung von Verwendungsnachweisen an. Spätestens nach drei Monaten sollte die Verwendungsnachweisprüfung nach Angaben des LVR abgeschlossen sein.

Generell sieht der LVR vor, bei bestimmten Sachverhalten die gewährten Förderungen teilweise oder vollständig zurückzufordern oder zu kürzen. Im Falle von Rückforderungen in der Regionalen Kulturförderung wird ein Rückforderungsbescheid erstellt. Die im Bescheid gesetzte Frist für den Eingang der zurückgeforderten Fördersumme wird anschließend durch Fachbereich 91 überwacht.

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. Sowohl in der Regionalen Kulturförderung als auch in der LVR-Museumsförderung enthält der Verwendungsnachweis eine separate Seite, in der der LVR die Ergebnisse seiner Prüfung sowie die erfolgten Mittelabrufe einträgt. Des Weiteren bestätigt die Sachbearbeitung des LVR, dass alle im Bewilligungsbescheid enthaltenen Auflagen/ Bedingungen eingehalten wurden.

Die Auszahlung bewilligter Fördermittel ist in der Regionalen Kulturförderung des LVR bereits während des laufenden Projektes möglich. Dafür ist ein formloser Mittelabruf inklusive eines aktuellen Kosten- und Finanzierungsplanes und eines Maßnahmenplans seitens der Begünstigten erforderlich. Nach der Auszahlung erfolgt eine Mitteilung an die Begünstigten über die Höhe der Auszahlung und über die Einreichungsfrist für den Verwendungsnachweis. Die Mitgliedskörperschaft wird informiert.

Die Auszahlung bewilligter Fördermittel der LVR-Museumsförderung erfolgt in der Regel nach der Vorlage eines Verwendungsnachweises am Ende des Projektes. Die Prüfung einzelner Förderakten hat gezeigt, dass nicht immer die im Zusammenhang mit Auszahlungen bewilligter Fördermittel stehenden Unterlagen in den Förderakten vollständig enthalten sind.

Die Fördermittelvergabe wird in den meisten Förderfällen mit einem Bescheid abgeschlossen. Im Schlussbescheid erfolgt die endgültige Feststellung der Zuwendung.

Bei Förderprogrammen, die über ein Jahr laufen, kontrolliert der LVR den Erfolg nicht nur nach der Beendigung des Vorhabens, sondern auch begleitend, in dem er Sachstandsberichte bzw. Zwischenverwendungsnachweise anfordert

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 LVR verfügt noch nicht über eine verschriftlichte Gesamtstrategie, aus der messbare Ziele für die Förderungen im Bereich Kultur abgeleitet werden könnten. Strategische Ansätze sind bereits vorhanden.	168	E1	Der LVR sollte seine Strategie für den Kulturbereich und somit auch für die Förderung in diesem Bereich konsequent weiterentwickeln und verschriftlichen. Die Strategie sollte messbare Ziele und darauf ausgerichtete Maßnahmen enthalten.	169
F2	Der LVR hat für nahezu alle Förderprogramme im Bereich Kultur Verfahrensstandards schriftlich definiert. Der Verband hat noch nicht in allen Abteilungen des Fachbereiches 91 eine elektronische Aktenführung implementiert. Viele Schritte des Fördermittelvergabeprozesses sind bereits digitalisiert.	170	E2.1	Um die Arbeitsabläufe und die Datenqualität weiter zu verbessern, sollte der LVR die Einführung einer elektronischen Akte im gesamten Dezernat 9 vorantreiben.	171
			E2.2	Die gpaNRW empfiehlt, das digitale Fördermittelbearbeitungsverfahren auch auf weitere Arbeitsschritte auszuweiten. Des Weiteren sollte der LVR die Umstellung der restlichen Förderprogramme auf das webbasierte Fördermittelvergabeverfahren forcieren.	171
F3	Der LVR hat bereits viele Elemente des Fördermittelcontrollings implementiert. Die politischen Gremien des Verbandes werden regelmäßig über die Förderungen im Kulturbereich informiert. Ein fördermittelbezogenes Controlling, das die Zielerreichung und Wirkung von Förderprogrammen analysiert und darstellt, ist noch nicht vorhanden.	172	E3	Die gpaNRW empfiehlt, die Förderziele des LVR mit Hilfe eines kennzahlengestützten Systems zu konkretisieren. So kann der LVR nachvollziehen, ob und wie die eingesetzten Fördermittel zur Zielerreichung der LVR-Strategie im Kulturbereich beitragen.	174
F4	Der LVR stellt sicher, dass seine Beschäftigten über das für die Fördermittelvergabe erforderliche Fachwissen verfügen. Die Anzahl der eingesetzten Vollzeit-Stellen in den einzelnen Förderprogrammen ist dem LVR bekannt. Die Personal- und Verwaltungsaufwendungen, die bei der Fördermittelvergabe entstehen, analysiert der LVR bisher nicht.	175	E4	Der LVR sollte seine mit den einzelnen Förderprogrammen verbundenen Personalaufwendungen kennen und diese in das Controlling und das Berichtswesen über die gewährten Fördermittel einbeziehen.	175

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
Grundlagen der Fördermittelvergabe					
F5	Für die meisten Förderprogramme des LVR sind Richtlinien vorhanden. Die Förderrichtlinien sind klar und transparent gestaltet. In einigen Förderrichtlinien fehlt der Hinweis auf einen förderschädlichen Maßnahmenbeginn.	177	E5	Einige Förderrichtlinien sollten um den Hinweis zum vorzeitigen Maßnahmenbeginn ergänzt werden.	178
F6	Neben den Projektförderungen gewährt der LVR auch institutionelle und sogenannte „quasi-institutionelle“ Förderungen. Die meisten Förderungen sind durch Einmaligkeit gekennzeichnet. Einige Förderungen sind dauerhafter Natur. Nicht alle Förderungen sind auf einen Maximalbetrag begrenzt.	178	E6	Der LVR sollte anhand der in einem Förderprogramm entstehenden Verwaltungskosten entscheiden, welche Finanzierungsart für dieses Förderprogramm am wirtschaftlichsten ist und wie hoch der Mindestförderbetrag für ein Förderprogramm sein soll. Des Weiteren sollten alle bewilligten Zuwendungen auf einen Höchstbetrag beschränkt werden.	180
Prozess der Fördermittelvergabe					
F7	Das Antragsverfahren in den LVR-Förderprogrammen ist unterschiedlich geregelt. Die Ergebnisse der Antragsprüfung werden dokumentiert. Die Vordrucke enthalten noch nicht alle erforderlichen Angaben.	181	E7.1	Der LVR sollte die in seinen Antragsformularen, Bewilligungsbescheiden und Verwendungsnachweisen verwendete Terminologie überprüfen und ggf. vereinheitlichen.	182
			E7.2	Der LVR sollte in allen seinen Förderrichtlinien, spätestens jedoch in den Bewilligungsbescheiden, darauf hinweisen, dass mögliche Steuerbelastungen auf einer Umsatzsteuerpflicht nicht zu Lasten des LVR gehen und nicht zur Erhöhung von Zuwendungen führen.	182
F8	Die meisten Bewilligungsformulare des LVR enthalten alle relevanten Mindestangaben. Einige Bewilligungsbescheide haben noch Optimierungsmöglichkeiten.	182	E8	Der LVR sollte seine Bewilligungsbescheide prüfen und dort, wo notwendig, überarbeiten bzw. ergänzen.	183
F9	Der LVR kontrolliert bei den meisten Förderungen konsequent die Umsetzung von Bewilligungsaufgaben. Bei mehrjährigen Fördervorhaben fordert der LVR Zwischenverwendungsnachweise an. Der LVR schließt einen Fördervorgang immer mit einem Schlussbescheid ab. Eine fristgerechte Einreichung von Verwendungsnachweisen wird nicht immer konsequent verfolgt.	184	E9	Der LVR sollte die festgelegten Fristen für die Einreichung von Verwendungsnachweisen konsequenter verfolgen.	185

Tabelle 2: Beschäftigte in der Förderung Kultur in Vollzeit-Stellen 2019-2022

Förderprogramme	2019	2020	2021	2022
Regionale Kulturförderung	2,70	2,30	2,45	2,50
Biologische Stationen	1,75	1,46	1,54	1,92
LVR-Museumsförderung	0,80	0,60	1,09	1,15
Publikationsförderung	1,10	1,10	1,10	1,10
Pflanzgutförderung	0,33	0,40	0,46	0,50
Regiosaatgutförderung	0,00	0,24	0,46	0,43
Archivförderung	0,50	0,50	0,50	0,50
Rheinische Naturparke	0,41	0,28	0,29	0,30
Zusammenarbeit mit regionalen Partnern	0,15	0,15	0,10	0,15
Zuschüsse an übrige Bereiche	0,20	0,20	0,20	0,20

Tabelle 3: Entwicklung Förderprogramme in Euro 2019 bis 2022

Förderprogramme	2019	2020	2021	2022
Regionale Kulturförderung	5.994.373	5.550.373	3.152.280	7.058.884
Biologische Stationen	1.026.487	1.235.046	1.202.365	1.192.430
LVR-Museumsförderung	548.453	570.640	536.990	502.373
Publikationsförderung	164.217	163.315	160.415	157.365
Pflanzgutförderung	39.002	69.916	94.902	103.400
Regiosaatgutförderung	0	25.944	36.536	57.503
Archivförderung	104.709	102.159	94.704	97.587
Rheinische Naturparke	19.820	20.000	20.000	25.998
Zusammenarbeit mit regionalen Partnern	27.642	31.754	19.518	35.558

Förderprogramme	2019	2020	2021	2022
Zuschüsse an übrige Bereiche	85.419	107.742	111.043	110.900

Tabelle 4: Zuschüsse, Förderungen der Beteiligungen und Stiftungen, Preise und Ehrungen in Tausend Euro 2019 bis 2022

Förderprogramme	2019	2020	2021	2022
Zuschüsse (LVR-Netzwerke Kulturelles Erbe)	3.796,4	4.002,7	3.867,5	4.043,2
Förderungen der Sozial- und Kulturstiftung des LVR an den LVR und seine Einrichtungen	1.300,0	1.490,0	1.490,0	1.492,5
Förderungen der Sozial- und Kulturstiftung des LVR an Dritte	433,0	289,5	206,5	187,5
Preise und Ehrungen	20	5	25	15

7. Landesmedienzentrum

7.1 Managementübersicht

Die wesentlichen Ergebnisse der überörtlichen Prüfung des **Landschaftsverbandes Rheinland (LVR)** im Prüfgebiet 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.

Landesmedienzentrum

Das Landesmedienzentrum des LVR (LVR-ZMB) übernimmt als Zentrum für Medien und Bildung übergreifende Tätigkeiten für die Medienbildung des Rheinlandes. Dies bezieht sich nicht allein auf die Schulen und Medienzentren des Rheinlandes, sondern auch auf den außerschulischen Bereich, wie zum Beispiel die frühkindliche Bildung. Durch die Nähe zur Landeshauptstadt Düsseldorf übernimmt das LVR-ZMB den Betrieb des kommunalen Medienzentrums für die städtischen Belange, dies ist vertraglich geregelt. Das Pendant des Landesmedienzentrums im westfälischen Teil von NRW übernimmt der LWL.

In dem Tätigkeitsfeld der Medienbildung, unterstützen und bilden die Landesmedienzentren Ansprechpartner in den Schulen fort (Medienscouts, Lehrkräfte). Außerdem übernehmen sie das Lizenzmanagement für Medien, die auf der Plattform Bildungsmediathek NRW zum Abruf durch die Schulen bereitgestellt werden. Um dem Bildungsanspruch des Landes Nordrhein-Westfalen als Ganzes gerecht zu werden, ist eine enge Abstimmung hinsichtlich der Medienbildung beider Landschaftsverbände - wie sie im Moment erfolgt - wichtig. Ein ähnliches Zusammenspiel von Aufgaben und Tätigkeiten ergibt sich bei den Organisationsformen Bildungspartner NRW und Medienberatung NRW. Beide Organisationen werden von den beiden Landschaftsverbänden und dem Land NRW betrieben, die Geschäftsstellen befinden sich im LVR-ZMB. Insgesamt sollte das LVR-ZMB die Strategie und Zusammenarbeit mit dem LWL in diesem Aufgabenbereich mehr verschriftlichen.

Das Fotoarchiv des LVR-ZMB leitet sich auch aus der gesetzlichen Vorgaben einer Landesbildstelle (vormalige Bezeichnung des Landesmedienzentrums) ab. Bisher ist das LVR-ZMB hier nur im Bereich der Archivierung und Digitalisierung von Fotos tätig. Diese stehen über ein Archiv Interessierten zur Verfügung. Das LVR-ZMB sollte hier zukünftig - wie geplant - eine digitale Ausleihe von Fotos über eine Archivplattform fokussieren. Der weitere Ausbau zu einem Film- und oder Tonarchiv steht noch aus, genau wie die Anfertigung eines schriftlichen Sammlungskonzeptes. Dies sind Bereiche, denen sich der LVR zukünftig widmen möchte.

Mit der Fachkompetenz der inklusiven Erstellung von audioguides o.ä. hat sich das LVR-ZMB als Medienproduktionseinheit innerhalb des LVR etabliert. Über eine interne Dienstanweisung stellt der LVR sicher, dass alle LVR-Einrichtungen die eigene Abteilung bei anstehenden Medienproduktionen (Filme, Bilder, Audio-Guides, Clips, Langfilme) „buchen“. Die Arbeitsabläufe hat das LVR-ZMB teilweise schon beschrieben. Die Notwendigkeit dieser Aufgabe sollte der LVR

von Zeit zu Zeit hinterfragen und auch die Kosten-Nutzen-Analyse verstärkt in den Blick nehmen.

Das LVR-ZMB ist als Außendienststelle in Düsseldorf ansässig. Für diese Verwaltungseinheit hält der LVR Räumlichkeiten in einem Gebäude und Personal vor. Eine interne Leistungsverrechnung dieser Aufwendungen nimmt der LVR nicht vor, so dass die Aufwendungen für diesen Bericht nicht komplett auf die verschiedenen Aufgabenfelder verteilt werden konnten. Bei den vertraglichen Aufgaben sollte der LVR auch weiterhin darauf achten, die Kosten verursachungsgerecht zu verteilen. Insgesamt wird der Betrieb des Landesmedienzentrums zu einem großen Anteil umlagefinanziert.

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?
- Wie entwickelt sich das Leistungsangebot der Medienproduktion, des Archivs und der Medienbildung des Landesmedienzentrums im Zeitverlauf?
- Wie sind die Prozesse im Landesmedienzentrum organisiert? Werden die Möglichkeiten der Digitalisierung und Prozessoptimierung genutzt?

Aufgrund der unterschiedlichen Produktstruktur beider Landschaftsverbände 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 Landesmedienzentrums. Darüber hinaus möchte die gpaNRW Lösungsansätze für organisatorische und wirtschaftliche Optimierungen bieten.

7.3 Landesmedienzentrum

Durch § 5 Abs. 1 Buchstabe b) Nr. 4 der Landschaftsverbandsordnung Nordrhein-Westfalen (LVerbO) ist das Landesmedienzentrum institutionell verankert. Danach obliegt 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. Daher ist es wichtig, dass jeder Landschaftsverband regelmäßig die Ziele, Standards und das Angebot hinterfragt und sein Geschäftsmodell anpasst. 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 die Notwendigkeit 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. die Medienberatung NRW.

Im folgenden Kapitel befasst sich die gpaNRW damit, ob dem Landschaftsverband Rheinland (LVR) die wesentlichen Informationen zur Steuerung seines Landesmedienzentrums (LVR-ZMB) vorliegen.

7.3.1 Steuerung

- Das LVR-ZMB steuert sein Aufgabenportfolio über politisch abgestimmte Eckpunkte. Im Haushaltsplan sind Ziele und Kennzahlen für die Aufgaben enthalten.

Ein Landschaftsverband sollte für das Landesmedienzentrum Ziele und das Aufgabenportfolio definieren und mit der Politik abstimmen.

Nach der Landschaftsverbandsordnung obliegt den Landschaftsverbänden im Rahmen der landschaftlichen Kulturpflege, die Unterhaltung von Landesmuseen und Landesmedienzentren. Die konkreten Aufgaben eines Landesmedienzentrums sind in der Landschaftsverbandsordnung nicht aufgeführt.

Das Landesmedienzentrum des Landschaftsverbandes Rheinland ist im Dezernat „Kultur und Landschaftliche Kulturpflege“ und dort als Außendienststelle der Kulturdienste als „LVR - Zentrum für Medien und Bildung (LVR-ZMB)“ mit dem Standort Düsseldorf installiert.

Das LVR-ZMB untergliedert sich nach dem internen Organigramm in die Bereiche

- Verwaltung,
- Medienproduktion (inklusive Archiv),
- Medienbildung/Medienzentrum für die Landeshauptstadt Düsseldorf und für das Rheinland,
- Medienberatung NRW (Geschäftsführung für die vertragliche Aufgabe),
- Bildungspartner NRW (Geschäftsführung für die vertragliche Aufgabe).

Die Abteilungen Medienzentrum für die Landeshauptstadt, und Teile der Abteilungen Medienberatung NRW und Bildungspartner NRW sind keine originären Aufgaben des Landschaftsverbandes. Hierbei handelt es sich vielmehr um Aufgaben, die der Landschaftsverband vertraglich übernommen und geregelt hat. Sie haben ihren Ursprung in der Auslegung des Medienzentrums als Institution für die Bereitstellung und Förderung des Einsatzes von Medien. Die Geschäftsstellen der Medienberatung NRW und der Bildungspartner NRW haben ihren Sitz im LVR-ZMB.

Mit der Bezeichnung des Landesmedienzentrums als Zentrum für Medien und Bildung definiert der Landschaftsverband Rheinland nach eigenen Angaben bereits die Ausrichtung der Institution. Er möchte den Nutzenden den Umgang mit und die Nutzung von Medien näherbringen. Zielrichtung ist dabei neben der Digitalisierung auch die Bildung im außerschulischen Bereich. Das "Leben und Lernen mit Medien" insbesondere in inklusiven Lernsettings steht im Vordergrund.

Die konkreten Aufgaben des Landesmedienzentrums leitet der Landschaftsverband aus der Agenda des eigenen Kulturdezernates und aus Beschlüssen der Fachausschüsse sowie der Landschaftsversammlung ab.

Die Produkte des LVR-ZMB, die im Haushaltsplan mit Medienproduktion, Medienbildung, Medien und Information und Medienberatung NRW hinterlegt sind differieren zu der von uns in diesem Bericht vorgenommenen Gliederung. Daten konnten deshalb teilweise nicht direkt aus dem Haushaltsplan betrachtet werden, es war eine andere Aufteilung für diese Prüfung notwendig. Die Ziele, die der Landschaftsverband für das LVR-ZMB festgelegt hat sind:

- Beratung, Konzeption und Produktion von Medien (Foto, Audio, Multimedia),
- Service kommunale Medienbildung im Rheinland und für die Stadt Düsseldorf, Angebote #Digitale Bildung# des LVR-ZMB sichern und ausbauen,
- Bedarfsdeckende Versorgung öffentlicher Einrichtungen mit modernen Onlinemedien (Bildungsmediathek NRW²³) und entsprechende Informationen,
- Serviceagentur des Schulministeriums und der Landschaftsverbände für Schulen und Schulträger.

Es handelt sich eher um allgemeine Ziele, die nicht spezifisch und messbar sind. Im Haushalt sind in der Produktgruppe „015 – LVR-Zentrum für Medien und Bildung“ Zielgrößen abgebildet. Diese umfassen zum einen vom LVR-ZMB direkt steuerbare Leistungsmengen wie die Anzahl der im Jahr produzierten Medien, erschlossenen Fotos, Anzahl der Teilnehmenden an Fortbildungen und Anzahl der Beratungen usw. Außerdem sind hier Zielgrößen wie die Anzahl der Downloads von Publikationen und Anzahl der Views in EDMOND aufgelistet. Diese Mengen kann das LVR-ZMB als Steuerungsgrößen für die Bewertung der Kundenerreichbarkeit und damit auch der Relevanz der Aufgaben des LVR-Medienzentrums nutzen.

²³ seit 2021, davor war es EDMOND NRW

Perspektivisch sollten die beiden Landschaftsverbände mit fortschreitender Digitalisierung offen dafür sein, die Möglichkeit weiterer Zusammenarbeit der beiden Landschaftsverbände zu nutzen oder Aufgaben zu bündeln.

Bereits jetzt gibt es einen regelmäßigen Austausch beider Landschaftsverbände, zum Beispiel aufgrund der gemeinsamen Filmjury, die beurteilt, welche Filme archivwürdig sind und das Auswahlgremium Lizenzbeschaffung für die Bildungsmediathek NRW. Es gibt auch Kooperationen auf Vertragsebene und bei der Durchführung von gemeinsamen Tagungen für Medienbildung. Zudem gibt es - neben anderen Fachaustauschen - einen Austausch zur Thematik Beantragung von Fördermitteln für die Filmdigitalisierung.

Zum Zeitpunkt der Prüfung stimmte der LVR auf politischer Ebene ein Entwicklungskonzept für das gesamte LVR-ZMB mit einem zeitlichen Horizont bis 2030 ab. Im Rahmen des Abschlussgespräches Anfang 2024 teilte der LVR mit, dass das Entwicklungskonzept mit einem dazugehörigen Maßnahmenkatalog in den politischen Gremien vorgestellt wurde.

7.4 Aufgabenfelder

Beide Landesmedienzentren haben die gleichen Aufgabenfelder, auch wenn sie diese unterschiedlich ausfüllen:

- Medienproduktion,
- Archiv,
- Medienbildung sowie
- vertragliche Aufgaben²⁴.

Das LVR-ZMB wird im Haushaltsplan des LVR unter der Produktgruppe 015 abgebildet. Das Landesmedienzentrum verzeichnet innerhalb seiner Produktgruppe ein ordentliches Ergebnis von -2,3 Mio. Euro im Jahr 2020. Die Ergebnisse der Produktgruppe 015 sind in den Jahren 2018 bis 2020 durchgehend defizitär und auf ähnlichem Niveau.

ordentliches Ergebnis Landesmedienzentren in Euro 2021

	LWL	LVR
ordentliches Ergebnis	-2.116.462	-2.189.801

Im Rahmen dieser Prüfung haben wir uns mit den drei originären Aufgabenblöcken des Medienzentrums - der Medienbildung, dem Foto-Archiv, der Medienproduktion - sowie einigen zusätzlichen vertraglichen Aufgaben beschäftigt. Unser Prüfansatz war darauf ausgerichtet, 100 Prozent der Aufwendungen und Erträge den Sparten bzw. den vertraglichen Aufgaben zuzuordnen.

²⁴ Medienzentrum für die Landeshauptstadt Düsseldorf, Medienberatung NRW und Bildungspartner NRW

Die politischen Gremien des LVR haben sich vor einiger Zeit gegen eine kleinteilige Verrechnung aller internen Aufwendungen ausgesprochen, so dass der LVR die interne Leistungsverrechnung im Haushalt ab 2019 nicht mehr ausweist.

Die im Folgenden nicht verteilten Aufwendungen entstehen durch die Außendienststelle des Landesmedienzentrums. Es handelt sich um den Aufwand für das Gebäude und die allgemeine Verwaltungseinheit der Außendienststelle

Ordentliche Aufwendungen Landesmedienzentrum LVR-ZMB in Euro 2019 bis 2021

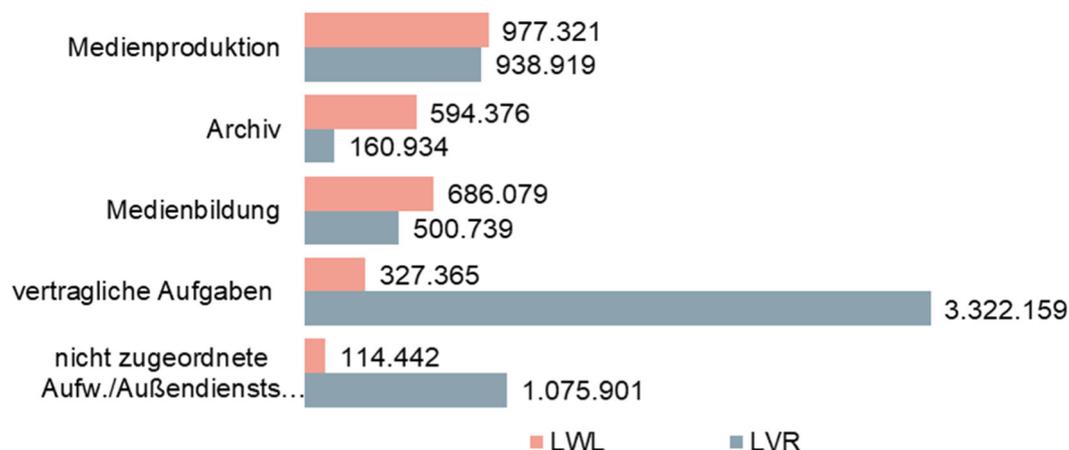
	2019	2020	2021
ordentliche Aufwendungen	5.935.906	7.540.364	5.998.652
davon Aufwendungen Fotoarchiv	138.140	149.090	160.934
davon Aufwendungen Medienproduktion	842.185	846.013	938.919
davon Aufwendungen Medienbildung/Bildungsmediathek	481.730	441.065	500.739
davon nicht verteilt (Außendienststelle)	1.063.360	1.151.964	1.075.901
davon Aufwendungen vertragliche Aufgaben	3.410.491	4.952.232	3.322.159

Es ist gut erkennbar, dass die vertraglichen Aufgaben mehr als die Hälfte des Kostenblocks des LVR-ZMB darstellen. Für die Aufwendungen dieser Aufgaben ist vertraglich eine vollständige Kostendeckung vereinbart worden. Die nicht verteilten Aufwendungen enthalten auch Anteile für die Medienbildung und die Bildungspartner NRW. Das LVR-ZMB betreibt jeweils die Geschäftsstelle und wickelt die finanziellen Aspekte ab, deshalb ist der Verwaltungsaufwand beim LVR höher als beim LWL. Bei den nicht verteilten Aufwendungen handelt es sich um den Gemeinkostenanteil des LVR-ZMB, der umlagefinanziert ist und nicht auf die verschiedenen Bereiche verteilt wird.

Durch den großen Gemeinkostenanteil von rund 17 Prozent leidet die Transparenz, es ist nicht klar für welche Bereiche die Aufwendungen konkret entstehen. Zu einem großen Teil bestehen die Aufwendungen der verschiedenen Sparten aus den Personalaufwendungen. Weitere Einzelheiten finden sich im Kapitel 7.4.4.

Im Folgenden erfolgt ein Vergleich des Aufwands 2021 nach Sparten beider Landschaftsverbände:

ordentlicher Aufwand in Euro 2021



Der größte Unterschied des Vergleiches des Aufwands ergibt sich im Balkendiagramm bei den vertraglichen Aufwendungen. Bei einer Verteilung des Aufwands für die Außendienststelle auf die anderen vier Säulen, würden sich die Aufwendungen jeweils um rund 250.000 Euro erhöhen. Bei einer prozentualen Verteilung in Anlehnung an die Höhe des Aufwands der jeweiligen Säule ergibt sich eine Verschiebung zu Lasten der sonstigen vertraglichen Aufgaben.

mögliche Verteilung des Aufwands Außendienststelle

Sparten	ordentlicher Aufwand in Euro	Aufwand mit gleichmäßiger Verteilung in Euro	Aufwand mit prozentualer Verteilung in Euro
Medienproduktion	938.919	1.207.894	1.144.126
Fotoarchiv	160.934	429.909	196.107
Medienbildung	500.739	769.714	610.179
sonstige vertragliche Aufgaben	3.322.159	3.591.134	4.048.240
Außendienststelle	1.075.901	0	0

Die Erträge des LVR-ZMB werden im Wesentlichen durch die vertraglichen Aufgaben bestimmt. Dabei sind auch Schwankungen im Zeitverlauf erkennbar.

7.4.1 Medienproduktion

- Die Schwerpunktsetzung bei der Medienproduktion hat sich in beiden Landschaftsverbänden unterschiedlich entwickelt.
- Das LVR-ZMB steuert die Medienproduktion über die Auslastung durch die eigenen LVR-Einrichtungen. Das Medienzentrum ist Dienstleister für alle LVR-Dezernate. Die Prozesse sind entsprechend gestaltet.
- **Feststellung**
Die Verschriftlichung der Prozesse im Bereich der Medienproduktion ist vorhanden, aber noch nicht vollumfänglich. Der Ressourceneinsatz spiegelt sich aufgrund der Buchungssystematik nicht vollständig transparent im Haushalt wider.

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.

Die Medienproduktionen der beiden Landschaftsverbände haben eine unterschiedliche Zielsetzung und Geschäftsmodelle. Das Geschäftsmodell des LVR-ZMB ist die effiziente Produktion von barrierearmen Medien für LVR-Institutionen und sonstige Kooperationspartner unter Zuhilfenahme der jeweils günstigsten internen und/oder externen Ressourcen. Während die Medienproduktion des LVR-ZMB als interne Serviceleistungseinrichtung für die eigenen kulturellen Einrichtungen agiert, definiert sich das Landesmedienzentrum des LWL als eigene Kulturinstitution und plant, entscheidet und vermarktet die eigenen Medienproduktionen.

Unterschiede der 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, gelegentlich
Beratung eigene Kultureinrichtungen zu Medienproduktionen (z.B. Trends und Möglichkeiten Ausstellungsproduktionen)	ja	ja
Beratung kommunale Kultureinrichtungen zu zeitgemäßen Medienproduktionen	ja	ja ²⁵

Das Geschäftsmodell der Medienproduktion ergibt sich nicht zwangsläufig aus der Institutionalisierung des Landesmedienzentrums im Landschaftsverbandsgesetz. Ab 2015 installierte der LVR über einen internen Beschluss eine Regelung zur Medienproduktion. Außerdem ergeben sich die Aufgaben laut LVR-ZMB aus dem politischen Auftrag der Sicherung des kulturellen Er-

²⁵ Kultureinrichtungen der Stadt Düsseldorf

bes (Dokumentation, Archiv) und des Auftrages der kulturellen Bildung (Ausstattung von Museen mit Medien). Das LVR-ZMB ist eine zentrale Dienststelle zur Umsetzung der Digitalen Agenda 2025 des LVR-Dezernats Kultur und Landschaftliche Kulturpflege zur Digitalisierung des kulturellen Erbes des LVR. Es ist das Digitalisierungszentrum des LVR für den Bereich Medien (Foto, Audio und Film) und fördert die Umsetzung der 2022 beschlossenen Digitalen Agenda für den LVR.

Das LVR-ZMB versteht sich im Bereich der Medienproduktion als Dienstleister und zentraler Kompetenzträger für inklusive und digitale Medien innerhalb des Landschaftsverbandes. Bei allen Medienproduktionen für eigene Institutionen des Landschaftsverbandes, wie Museen oder Kliniken, ist das LVR-ZMB nach internen Vorgaben erster Ansprechpartner. Dies ist in einer entsprechenden Dienstanweisung geregelt. Es gilt ein sog. Anfrage-Gebot, es besteht kein Kontrahierungszwang. Das bedeutet, dass die Einrichtungen des LVR zunächst mit dem LVR-ZMB zur Durchführung einer Medienproduktion Kontakt aufnehmen sollen, bevor sie sich extern erkundigen. Vergaberechtliche Aspekte waren in dem Kontext nicht Gegenstand dieser Prüfung.

Neben den eigenen Institutionen des Landschaftsverbandes nutzt zum Beispiel auch die Stadt Düsseldorf die Medienproduktion. Die Kooperation mit der Stadt Düsseldorf im Bereich der Medienproduktion für Kultureinrichtungen der Stadt Düsseldorf ist vertraglich durch die Bereitstellung von Personal und finanziellen Mitteln geregelt. Die Abrechnung erfolgt nach Angaben des LVR projektbezogen. Zur Unterstützung der Zusammenarbeit haben die Stadt Düsseldorf und das LVR-ZMB einen Beirat gebildet.

Insgesamt produzierte das LVR-ZMB folgende Medien:

Mengendaten Medienproduktion LVR-ZMB 2019-2021

	2019	2020	2021
produzierte und qualitätsgesicherte Bilder	4.915	5.082	3.864
Langfilme (ab 45 Min. Länge)	7	4	5
Clips (Web und Social Media)	47	42	62
Audioguides	7	9	3
Audio-Takes deutsch	315	252	148
Audio-Takes fremdsprachlich	172	611	147
Audio-Takes barrierefrei	174	46	102
barrierefreie Hörfilme	15	24	10
Gebärdensprachvideos	11	21	6
Medienproduktionsaufträge	52	48	44

Die Anzahl der produzierten und qualitätsgesicherten Bilder ist in den betrachteten Jahren Corona-bedingt gesunken. Insgesamt produziert das LVR-ZMB auch Fotos, die in das eigene Archiv übernommen werden. Die Grenzen zwischen den Aufgabensparten Produktion und Archiv sind im Bereich der Fotodigitalisierung sozusagen fließend.

Die Medienproduktionsaufträge sind in den betrachteten drei Jahren rückläufig, allerdings ist die Anzahl allein nicht aussagekräftig, da der Aufwand der Produktion je nach Wahl des Mediums

sehr unterschiedlich ist. Zudem waren die Jahre 2020 und 2021 durch die Corona-Beschränkungen besonders. Für das Jahr 2023 wird die Anzahl bei über 50 Produktionsaufträgen liegen. Nach Auskunft des LVR-ZMB ist zudem die Komplexität/ der Umfang je Projekt zunehmend- Dies kann anhand von Messgrößen wie produzierte Minuten oder Anzahl Sprachvarianten pro Audio-Guide belegt werden.

Der LVR nimmt wahr, dass die Mediennutzung und die Verbreitung von Medien - speziell im Kulturbereich - weiter stark an Relevanz zunehmen. Die LVR-ZMB Medienproduktion antizipiert als zentrales Kompetenzzentrum des LVR diese Entwicklungen und sorgt für eine dauerhaft zeitgemäße mediale Ausstattung der Kultur-Einrichtungen und weiterer LVR- und LHD²⁶-Institutionen.

Das LVR-ZMB produziert digitale Medien mit besonderer Fachkompetenz an Inklusivität und Barrierefreiheit. Hierzu zählen insbesondere Videos/Filme, Audio-Dateien und komplette Audio-Guides für Museen, Web-Apps, Websites und spezielle interaktive Anwendungen, wie zum Beispiel stationäre Touch-Panels in Museen. Diese werden häufig jeweils in verschiedenen Sprachversionen und/oder für Hör- und/oder Sehbeeinträchtigte hergestellt. Dabei stellt das LVR-ZMB fest, dass mehr Medien für eine Ausstellung erforderlich sind als früher. Neben der Barrierefreiheit ist auch die Nachhaltigkeit ein Thema - sowohl inhaltlich in den Museen, als auch ressourcenschonend bei der Produktion.

Mit der Medienproduktion möchte der LVR eine zeitgemäße Umsetzung kultureller Aspekte erreichen. Das LVR-ZMB hat eine gute Expertise bei der Barrierefreiheit (wie z.B. Übersetzungen, einfache Sprache, Blinden-Deskription, einfache Navigation, Gebärdensprache u.v.m.). Von privatwirtschaftlichen Produktionsagenturen werden diese auf Inklusion ausgerichteten Produktionen aufgrund mangelnder Expertise entweder gar nicht oder nur zu erheblichen Aufpreisen angeboten. Um das Angebot zeitgemäß zu gestalten, bietet das LVR-ZMB auch andere Hörerlebnisse in den Museen, wie Klangwelten, oder 3D-Sound an.

Die breite Ausrichtung der Medienproduktion des LVR-ZMB und das Einstellen auf sich ändernde Anforderungen zeigt, dass der LVR seine Dienstleistungen hinsichtlich der Kundenwünsche optimiert und anpasst. Diese Beobachtung und Reaktion auf Markttrends ist für das LVR-ZMB wichtig. Das Geschäftsmodell der Medienproduktion hat eine größere Akzeptanz, wenn es auf neue Bedürfnisse/Erfordernisse eingeht. So kann es dem Risiko entgegenwirken, dass die Produktionen nicht nachgefragt werden.

Die Auslastung der Medienproduktion des LVR-ZMB ist abhängig von der Beauftragung und nach Auskunft des LVR-ZMB grundsätzlich sehr hoch. Eine direkte Steuerungsmöglichkeit hinsichtlich der Anzahl der Aufträge liegt damit nicht beim LVR-ZMB. Aufgrund der hohen Nachfrage steuert das LVR-ZMB über Auslagerung von Projekten an Externe, über Absagen oder über eine zeitliche Verschiebung. Insgesamt sollte das LVR-ZMB die Anzahl seiner Produktionen und die allgemeine Marktsituation beobachten. Bisher gibt es viele Anfragen zur Produktion, so dass eine mangelnde Auslastung bisher nicht vorkam.

Grundsätzlich steht jede Produktion nach Auskunft des Landschaftsverbandes in Konkurrenz zu privaten Anbietern. Wenn Leistungen am freien Markt tatsächlich günstiger sind, kauft das LVR-

²⁶ Landeshauptstadt Düsseldorf

ZMB diese auch ein, zum Beispiel Teilgewerke wie Kamera oder Schnitt. Die Auslastung steuert das LVR-ZMB über das Projekttool. Dort ist immer der aktuelle Stand hinterlegt, um für eine neue Konzeption entscheiden zu können, ob und welche Kapazitäten (personell, zeitlich) vorhanden sind. Bei hoher Auslastung wird ggf. mit zusätzlichen freien Kräften gearbeitet. Zeitlich unkritische Projekte können als Puffer dienen.

Neben der grundsätzlichen Zielvorgabe, s. Geschäftsmodell, ergeben sich konkrete Zielvorgaben für die Ausübung der Medienproduktionen über den Kundenauftrag. Die Erfüllung der Aufgabe orientiert sich an den Anforderungen der Kultureinrichtungen als Kunde, sowie an den Schlüsselpartnern, den Museumsbesuchenden und den politischen Entscheidungsträgern. Die Zusammenarbeit mit dem Schlüsselpartner ist entscheidend, um eine Dienstleistung bereitzustellen, die auch nachgefragt wird. Eine Evaluation der produzierten Filme erfolgt über die Zufriedenheit des Auftraggebers.

→ **Empfehlung**

Diese Aufgabe der Produktion von Medien für eigene Einrichtungen, die in der Ausübung gestaltbar ist, sollte der LVR in regelmäßigen Abständen hinterfragen, auch unter Einbeziehung der politischen Gremien.

Für diese Prüfung hat uns das LVR-ZMB eine definierte Prozessbeschreibung der Medienproduktion zur Verfügung gestellt. Diese enthält neben den Angaben zu den unterschiedlichen Ablage- und Speicherorten der Daten auch den Prozess der verschiedenen Arbeitsschritte, wie Angebotsphase, Auftragsphase, Produktionsphase und Abrechnungsphase. Die Produktionsschritte für eine Medienproduktion erfasst der Landschaftsverband in einem Projekttool. Dieses ist für alle Mitarbeitenden zugänglich und dient gleichzeitig als Wissensmanagementtool für den gesamten LVR.

Die vier Hauptaspekte des Prozesses der Medienproduktion hat das LVR-ZMB noch nicht in allen Einzelheiten mit Zuständigkeiten, Verantwortlichkeiten und Entscheidungen erfasst. Nach eigenen Angaben entwickelt das LVR-ZMB den Prozess noch weiter.

→ **Empfehlung**

Das LVR-ZMB sollte die Prozesse der Medienproduktionen - wie geplant - detaillierter beschreiben.

Zur Evaluation seiner Medienproduktionen bekommt das LVR-ZMB ein Feedback von den Kultureinrichtungen. Es prüft auch, ob Bürger und Bürgerinnen die app guide in Museen nutzen. Im Web-Bereich kann sich das LVR-ZMB über die Kundenabrufe ein Bild über die Nachfrage machen. Die Kultureinrichtungen werten die Aufrufe aus und geben dem LVR-ZMB ein Feedback. Die Auswertung des Feedbacks der „Kunden“ ist ein wichtiger Baustein zur Beurteilung, ob das Geschäftsmodell der Medienproduktion erfolgreich ist.

Das LVR-ZMB beschäftigt sich darüber hinaus mit der Frage, ob die Medienproduktionen wirtschaftlich erfolgt und kalkuliert nach eigenen Angaben die jeweils günstigste Produktionsvariante. Aber auch die Beurteilung, ob die Produktionen vom Kunden nachgefragt werden, wirkt sich auf die Wirtschaftlichkeit aus. Einer der Haushaltsgrundsätze nach § 75 der Gemeindeordnung NRW ist die wirtschaftliche, effiziente und sparsame Haushaltsführung. An diesem Grundsatz muss sich letztendlich auch die Medienproduktion messen lassen.

Aus den Erkenntnissen der Wirtschaftlichkeitsbetrachtung sollte das LVR-ZMB erforderlichenfalls Konsequenzen ziehen. Grundsätzlich achtet das LVR-ZMB darauf, dass die Kosten für Produktionen, die von anderen – auch von Einrichtungen des LVR – beauftragt werden, von diesen getragen werden. Vorrangig erbringt die Medienproduktion LVR-interne Leistungen.

Finanzdaten LVR-ZMB Medienproduktion in Euro 2019 bis 2021

Grunddaten	2019	2020	2021
Erträge in Euro	235.075	166.640	303.534
Aufwendungen in Euro	842.185	846.013	938.919
nicht verteilte Personalaufwendungen	607.110	679.373	635.385

Bei den dargestellten Erträgen handelt es sich um Aufträge Dritter oder Erträge beteiligter Dezernate des LVR, wie die IT. Diese werden nicht umgebucht. Bei Projekten, die von einer Mitgliedskörperschaft des LVR beauftragt werden, erfolgt eine Erstattung der Projekteinzelnkosten ohne die Verrechnung der Personalkosten.

→ Empfehlung

Das LVR-ZMB sollte die Aufwendungen je Produktionsauftrag kontinuierlich ermitteln und die Wirtschaftlichkeit der Medienproduktion beurteilen. Hierzu gehört auch eine Verteilung aller entstandenen Aufwendungen inkl. Personalaufwendungen. Diese sollten von der beauftragenden Stelle getragen werden. Dies ermöglicht auch die Steuerung des Bereiches durch Kennzahlen.

Das LVR-ZMB teilte mit, dass bereits vor einigen Jahren eine interne Wirtschaftlichkeitsberechnung durchgeführt wurde. In 2024 soll diese durch externe Berater erneut erfolgen.

→ Empfehlung

Perspektivisch sollte das LVR-ZMB zusammen mit den kulturellen Einrichtungen und Dezernaten des LVR eine Kosten-Nutzen-Analyse etablieren, um zu evaluieren, ob die produzierten Medien die erwartete/benötigte Abnahme erzielt haben.

Nach Ansicht des LVR-ZMB erfolgt die Abnahme bei jeder Produktion durch den Auftraggeber. Zusätzlich evaluieren die Museen die Nutzung der Medien durch die Museumsbesuchenden. Die Kosten für die Medienproduktionen kalkuliert das LVR-ZMB immer bei der Entscheidung, ob ein Auftrag ausgeführt wird. Das LVR-ZMB gleicht ebenfalls im Nachhinein ab, ob die kalkulierten Kosten Abweichungen zu der tatsächlichen Abrechnung ergeben. Dieser Vergleich des Soll-Zustandes mit dem Ist-Zustand unterstützt die Steuerung des Bereiches. Ein Controlling an dieser Stelle ist wichtig, dies sollte der LVR beibehalten.

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.

➔ **Feststellung**

Die Öffentlichkeit kann die Medien des Archivs des LVR-ZMB nutzen, stößt bei der Recherche allerdings auf eine Vielzahl von Archiven landesweit. Über ein schriftliches Sammlungs- und Archivkonzept verfügt das LVR-ZMB bisher nicht.

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.

Der LVR betreibt als Institution mehrere Archive. Neben dem Zentralarchiv des Landschaftsverbandes Rheinland (ALVR), in dem Akten, Urkunden, Karten, Fotos und Filme bewahrt werden, betreibt er zum Beispiel auch ein Fotoarchiv im Landesmedienzentrum.

Gegenstand dieser Prüfung ist das Fotoarchiv des LVR-ZMB in Düsseldorf. Es besteht bereits seit über 100 Jahren. Die Gründung erfolgte seinerzeit als kommunale Film- und Bildstelle. Gegenstand der Sammlung ist die Kulturgeschichte des Rheinlandes.

Das LVR-ZMB archiviert neben Negativen und Dias auch digitale Fotos und Digitalisate von original Fotos. In einem Zeitraum von vier Jahren erschließt das LVR-ZMB rund 4.000 Fotos komplett und etwa 12.000 Bilder in Teilen (Teilerschließung). Insgesamt liegt der Bestand bei rund 300.000 Fotos. Film- und Tonmedien hat der LVR im betrachteten Zeitraum bisher nicht erschlossen, sie sind deshalb noch kein Bestandteil des Archivs. Das Filmarchiv ist beim LVR noch im Aufbau.

Die Zielgruppe für den Bereich Fotoarchiv des LVR-ZMB sind die Öffentlichkeit und andere Archive (zum Beispiel städtische). Das LVR-ZMB erschließt Medien ggfls. auch zusammen mit anderen Sammlungen und stellt diese zur Nutzung bereit. Das LVR-ZMB entwickelt auch neue Nutzungen, wie Fotoausstellungen. Dabei treten die Nutzenden an das LVR-ZMB mit Anfragen heran. Der LVR richtet zudem jährlich den Tag der Archive aus und arbeitet in verschiedenen Gremien mit anderen Archiven zusammen. Ein Besuch des Archivs vor Ort ist möglich, jedoch erfolgt die Inanspruchnahme von Leistungen eher auf digitalem Wege. Es besteht keine eigene Ausstellungs- und Präsentationsfläche für das Archiv.

Mengendaten Archiv LVR-ZMB im Zeitverlauf

	2019	2020	2021	2022
verkaufte Medien	70	61	29	13
online-Zugriffe Bild-/Tonmedien	0	0	0	0
digital archivierte Bilder im eigenen Archiv	10.862	4.770	7.759	48

Die Anzahl der verkauften Medien liegt an den Corona bedingten Zugangsbeschränkungen und Ausstellungsverschiebungen. Die Schwankungen bei den digital archivierten Bildern ergeben sich durch die Übernahme fremder Sammlungen. Der Online-Zugriff auf die archivierten Medien wird gerade erst beim LVR-ZMB aufgebaut, deshalb sind noch keine Zugriffe in der dargestell-

ten Zeitreihe aufgeführt. Die Schwankungen bei den digital archivierten Bildern sind darin begründet, dass es Vorlagen (Bilder) gibt, deren Digitalisierung nur wenige Sekunden dauert, während andere mehrere Stunden benötigen.

Zielsetzung der Landesmedienzentren für die Inhalte des Archivs ist das Vorhalten eines regionalen Gedächtnisses. Beim LVR-ZMB gehört der Betrieb des Archivs zu einer der Kernaufgaben des Landesmedienzentrums durch den politischen Auftrag zur Sicherung des kulturellen Erbes. Um das regionale Gedächtnis langfristig zu bewahren, hat der Landschaftsausschuss die Verwaltung beauftragt, geeignete Maßnahmen zu treffen, um den Substanzerhalt des kulturellen Erbes sicherzustellen. Dies soll durch die Digitalisierung des Bestandes erfolgen. Das LVR-ZMB erfasst, erschließt und sichert aufgrund dieses Beschlusses des Landschaftsausschusses Bilder und stellt die öffentliche Zugänglichkeit her. Die Nutzenden können Recherche betreiben und finden historisch relevantes Material im Archiv des LVR-ZMB.

Das LVR-ZMB bemerkt zunehmend den Wunsch der Nutzenden nach einem einfachen Online-Zugang und einer Online-Suche der vorhandenen Medien. Das LVR-ZMB beschäftigt sich deshalb gerade damit, einen einfachen Online-Zugang aufzubauen und ob die Online-Nutzung des vorhandenen Archivbestandes für den Nutzenden mit Kosten verbunden sein wird. Daneben ist ein weiterer wichtiger Aspekt die Frage, wie die Nutzerrechte gewahrt werden können.

Beide Landschaftsverbände nutzen eine unterschiedliche Software für das digitale Archiv. Beide können ihre Daten auch auf anderen Portale/Plattformen verlinken. Dies wird mit Blick auf die Kundenerreichbarkeit/-freundlichkeit wichtig bzw. beim Ziel eines größeren Wirkungskreises ggf. zukünftig notwendig, da der Landschaftsverband als Organisation ggf. Interessierten nicht bekannt ist.

Das LVR-ZMB befasst sich mit dem perspektivischen Ziel eines zentralen Abrufs von Archivgut mittels eines „Gesamtarchives“. Das würde bedeuten, dass Nutzende nur noch über eine zentrale Plattform Fotos suchen müssen und die Datenbanken der verschiedenen Archive per Schnittstelle verbunden sind. Neben den Vorteilen einer solchen Lösung, müssen sich die Teilnehmenden mit den Investitionen für eine solche Lösung beschäftigen, dies betrifft vor allem die digitale Speicherkapazität.

Die Verwaltung des Landschaftsverbandes hat sich zum Ziel gesetzt mit dem Verbundprojekt Digitales Archiv NRW (DA-NRW) die Langzeitarchivierung des Archiv- und Kulturgutes NRW vorzunehmen. Gleichzeitig ist das digitale Archiv eine Plattform, die sozusagen ein Gesamtarchiv darstellt.

→ **Empfehlung**

Das LVR-ZMB sollte die Überlegungen zum Anschluss an eine gemeinsame Archiv-Plattform weiterverfolgen. Gerade dem Aspekt der Erreichung der Zielgruppe Öffentlichkeit würde dadurch Rechnung getragen.

Außerdem möchte der Landschaftsverband zwei Digitalisierungszentren innerhalb des LVR bilden: das LVR-Archivberatungs- und Fortbildungszentrum in Brauweiler (Papiergut) und das LVR-Zentrum für Medien und Bildung in Düsseldorf (Medien).

Das Kulturdezernat des LVR überlegt derzeit ein großes Depot anzulegen, in das auch das Archiv des ZMB übergehen könnte. Aus Sicht des LVR-ZMB könnten mit einer zentralen räumlichen Lösung die Anforderungen an ein Archiv besser gewährleistet werden. Dies bezieht sich

auf das angemessene Klima eines Archivs und den räumlichen Bedarf für die Medien oder Speichermedien. Die Bedingungen des derzeitigen Archivs sind nach Ansicht des LVR nicht optimal.

Neben der Bewahrung von Bildern für die Öffentlichkeit berät das Landesmedienzentrum auch andere Archive. Beratungen erfolgen aufgrund von konkreten Anfragen. Eine Konkurrenzsituation zu anderen Archiven oder dem anderen Landesmedienzentrum in Nordrhein-Westfalen nimmt der LVR nicht wahr, da die jeweilige Regionalität eine entsprechende Abgrenzung schafft.

Eine zentrale Aufgabe des LVR-ZMB-Fotoarchivs ist die Digitalisierung von älteren Fotos mithilfe von Scans. Dies gilt für den eigenen Bestand und auch als Serviceleistung für andere Sammlungen. Der vorhandene digitale Bestand an Fotos entspricht teilweise nicht mehr den aktuellen Anforderungen, so dass auch die bereits digitalisierten Fotos neu und höher aufgelöst gescannt werden müssen, um über weitere Jahre erhalten werden zu können.

Im Rahmen der Prüfung hat uns das LVR-ZMB drei verschiedene Prozesse für den Bereich des Fotoarchivs zur Verfügung gestellt. Es handelt sich um folgende Prozesse:

- Erschließung von Fotos,
- Kundenanfrage zur Verwendung von Fotos aus dem Archiv,
- Übernahme neuer externer Fotosammlungen.

Die vorliegenden Beschreibungen der Arbeitsabläufe beschränken sich teilweise auf den Ablauf ohne konkrete Verantwortlichkeiten oder Rollen zu benennen. Auch wird kein zeitlicher Horizont benannt. Arbeitsschritte wie „Prüfung der Nutzungsrechte“ enthalten keine alternativen Handlungswege, wenn zum Beispiel die Nutzungsrechte nicht zugeordnet werden können.

Ein Workflow sollte üblicherweise den Arbeitsablauf optimal darstellen. Dabei spielen auch Schnittstellen und unterschiedliche Zuständigkeiten eine Rolle. Eine schnelle Analyse oder das Treffen von Entscheidungen, sollte durch einen Workflow transparent werden. Durch die Beschreibung des Ablaufs kann zudem sichergestellt werden, dass der Prozess jedes Mal auf die gleiche Art und Weise durchgeführt wird.

Ein umfassendes Konzept mit schriftlich fixierten Kriterien für die Aufnahme von Fotos in das Archiv hat der LVR nicht, jedoch zum Beispiel Kriterien bezüglich der regionalen Relevanz. Kriterien als Grundlage für die strategische Ausrichtung des Fotoarchivs des LVR-ZMB sind:

- regionale Relevanz (Motiv und/oder Urheber aus dem Rheinland),
- kulturelle Sicherung (kulturgeschichtlich relevanter Inhalt),
- Einzigartigkeit: Motive/Sammlung so noch nicht zugänglich,
- Verwertbarkeit: Rechtesituation ermöglicht eine Nutzung.

Die Relevanz wird im LVR durch eine Archivfachkraft bewertet. Eine Bewertung erfolgt zu einem gewissen Grad subjektiv, d.h. die Erfassung der Daten kann von Person zu Person unterschiedlich bewertet werden. Deshalb ist es wichtig Bewertungskriterien festzulegen. Für ein Sammlungskonzept sollte der LVR konkrete Prozesse ergänzen.

→ **Empfehlung**

Um die erfolgreiche zukunftsfähige Ausrichtung des Archivs des LVR-ZMB zu vollziehen, sollte der Landschaftsverband seine Sammlungskriterien erweitern und - wie geplant - ein Archivkonzept aufbauen. In diesem kann er auch die Prozesse regeln.

Eine Sammlungsstrategie dient der Transparenz und gleichartigen Bewertung der Fotos. Der gpaNRW ist bewusst, dass die Erstellung eines strategischen Konzeptes aufwändig ist. Im Arbeitsalltag vereinfacht es die Beurteilung und Bewertung hingegen. Der Landschaftsverband teilte in der Abschlussbesprechung mit, dass die Sammlungskriterien überarbeitet und erweitert worden sind.

Es gibt bislang beim LVR-ZMB keine Richtlinie zur Datenaufbewahrung/Archivierung. Sie erfolgt nach Angaben des LVR-ZMB auf einem redundanten, hohen Sicherungsniveau. Bei der Speicherung von digitalen Dokumenten sollten diese langfristig, sicher, unveränderbar und wieder reproduzierbar archiviert werden. Das LVR-ZMB möchte diese 2024 erstellen.

Auch eine Gefährdungsanalyse sollte durchgeführt werden. Folgende Fragestellungen sollten damit zum Beispiel beantwortet werden: Kann das vorhandene Archivsystem überaltern? Sind die Ordnungskriterien ausreichend? Ist ein unbefugter Archivzugriff ausgeschlossen?

7.4.3 Medienbildung

→ **Feststellung**

Es besteht nicht durchgängig eine schriftliche Strategie- und Zielsetzung für die Unterstützungsangebote und die Angebote der Medienbildung beider Landschaftsverbände. Gleichwohl kooperieren die Landesmedienzentren bei der (schulischen) Medienbildung und sind in einem regelmäßigen Austausch. Dies gilt insbesondere für Projektarbeiten, gemeinsame Veranstaltungen und die gemeinsam betriebene Plattform Bildungsmediathek NRW.

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.

Das LVR-ZMB hat sich unter anderem aus der ursprünglichen Landesbildstelle entwickelt. Die Aufgabe unterlag immer einem Wandel und seit der verstärkten Möglichkeit der Digitalisierung befindet sich die Medienbildung des Landesmedienzentrums in einem weiteren relevanten Umstrukturierungsprozess.

Der früher für das Medienzentrum charakteristische Verleih von analogen Bildungsmedien ist zum Jahresende 2017 eingestellt worden. Dieses Angebot erfolgt nun digital. Gemäß § 79 Schulgesetz NRW sind die Schulträger verpflichtet, die für einen ordnungsgemäßen Unterricht

erforderlichen [...] Lehrmittel bereitzustellen und zu unterhalten, sowie [...] eine am allgemeinen Stand der Technik und Informationstechnologie orientierte Sachausstattung zur Verfügung zu stellen.²⁷

Die Landschaftsverbände stellen gemeinsam mit dem Land NRW hierfür die Plattform „Bildungsmediathek NRW“ zur Verfügung. Die kommunalen Medienzentren der Kreise und kreisfreien Städte können hiermit ihre digitalen Lehrmittel für ihre Schulen bereitstellen.

Die Bildungsmediathek NRW ist seit 2021 ein Zusammenschluss der Plattformen der Landschaftsverbände (EDMOND NRW) und des Landes Nordrhein-Westfalen (learn:line NRW). Diese Bündelung der beiden Systeme zu einer Plattform hat für die Nutzenden den Vorteil, dass auf alle schulrelevanten Bildungsinhalte verschiedener Anbieter zugegriffen werden kann.

Digitale Lerninhalte werden für Schülerinnen und Schüler nutzbar gemacht. Lehrkräfte und Lernende können die Bildungsmediathek NRW kostenfrei nutzen. Ein Vorteil ist, dass für viele Angebote keine Anmeldung notwendig ist. Lediglich die Bildungsmedien der Kommunalen Medienzentren, die für einen Kreis oder eine Stadt lizenziert sind, erfordern einen persönlichen Zugang. Der Abruf der Medien ist über Computer, Tablet oder Smartphone möglich.

Mengendaten Medienbildung LVR-ZMB

	2019	2020	2021	2022
Beschaffungen Medien Bildungsmediathek NRW	38	47	105	82
abgerufene Medien Bildungsmediathek NRW	8.322	9.665	10.385	k.A.
IEWS Bildungsmediathek NRW	297.661	690.700	1.049.068	465.180

Die Landesmedienzentren unterstützen die kommunalen Medienzentren durch sogenannte Sammelbestellungen von Lizenzen. Außerdem unterstützen sie bei der technischen Bereitstellung von Bildungsmedien. Durch die Bereitstellung von adäquaten Medien kann das LVR-ZMB dazu beitragen, die Qualität des Unterrichts und das Lernerlebnis der Schülerinnen und Schüler zu verbessern.

Die Anzahl der Beschaffungen orientiert sich allerdings daran, dass nur so viele gemeinsame Lizenzen für alle Kreise und Städte beschafft werden können, wie der finanziell schwächste Partner mitfinanzieren kann. Die Anzahl der landesweit verfügbaren Kauflizenzen für Unterrichtsmedien liegt bei rund 150 Titeln. Derzeit werden die meisten Medien von den kommunalen Medienzentren beschafft und stehen auch jeweils nur den örtlichen Schulen zur Verfügung

Neben der Beschaffung und Einstellung von Medien ist natürlich von Interesse, was die Nutzenden abfragen. Besonders in den Zeiten des homeschooling sind die Nutzungszahlen der Mediathek deutlich angestiegen. Diese sind mittlerweile wieder rückläufig. Das LVR-ZMB hat ein großes Interesse an einer regen Nutzung der Datenbank. Dazu fragt es Erfahrungen mit den eingestellten Medien bei den kommunalen Medienzentren ab. Zukünftig möchte das LVR-ZMB den Bedarf an Bildungsmedien gerade bei den Lehrkräften abfragen, die die Mediathek bisher nicht nutzen.

²⁷ vgl. § 79 Schulgesetz NRW

Perspektivisch sollten sich die Landschaftsverbände mit dem Ministerium für Schule und Bildung eine Strategie überlegen, um die Views wieder ansteigen zu lassen. Mit Views ist die optische Sichtung einer Datei durch den Besucher einer Website gemeint.

Das Ziel beider Landschaftsverbände für die Medienbildung sollte inhaltlich gleich sein, um der Zielgruppe der Schule gleiche Chancen einrichten zu können. Die Trennung der Aufgabe darf sich nur durch die Regionalität ergeben, ansonsten sollten sie für den Nutzenden keine Unterschiede erkennen lassen. Ob die Organisation der Aufgaben in zwei Landschaftsverbänden perspektivisch eine dauerhafte Lösung sein kann, sollte überprüft werden.

Die beiden Landschaftsverbände bilden eine Arbeitsgruppe hinsichtlich der Betreuung der kommunalen Medienzentren. Das Gremium, welches über die einzustellenden Medien berät, besteht ebenfalls aus Vertretern beider Verbände. Diese regelmäßige Abstimmung ist wichtig. Mit gemeinsamen Besprechungen können die Landschaftsverbände den Fortschritt von begonnenen Maßnahmen begleiten und Fragen klären. Es ist wichtig, dass alle Akteure auf dem gleichen Stand sind. Die Informationen aus den Besprechungen sollte schriftlich festgehalten werden. Möglicherweise ergeben sich Arbeitsaufträge oder Vereinbarungen, die es abzuarbeiten oder zu organisieren gilt. Zudem sollten abgeschlossenen Prozesse evaluiert werden. Haben sie das erwartete Ergebnis geliefert? Oder sind zukünftig Anpassungen erforderlich?

→ **Empfehlung**

Der LVR sollte die schriftliche Dokumentation seiner Zusammenarbeit auf dem Gebiet der schulischen Medienbildung mit dem LWL weiter ausbauen. Die Verfolgung von gemeinsamen Zielen und Strategien sollte mit Blick auf die Nutzenden im Vordergrund stehen.

Das LVR-ZMB arbeitet immer wieder an Konzepten. Im Jahr 2022 erarbeiteten beide Landschaftsverbände eine Broschüre über den Auftrag, das Profil und die Angebote der kommunalen Medienzentren in NRW.

Der Bereich der Medienbildung umfasst beim LVR folgende Aufgabenbereiche:

- Beschaffung von Landeslizenzen,
- Beratung von kommunalen Medienzentren,
- Veranstaltungsprogramm für Medienbildung (Fortbildungen für Medienscouts, Robotic, MediaLab, inklusive Medienbildung), Medienzentren,
- Beratung und Entwicklung Konzepte/Projekte.

Das Landesmedienzentrum unterstützt die Kommunalen Medienzentren bei der Entwicklung ihrer Angebote und Profile. Gemeinsam ist den Medienzentren die Unterstützung der kommunalen schulischen und außerschulischen Einrichtungen beim Erwerb von Medienkompetenz.

Veränderungen ergeben sich bei den Aufgaben der Medienbildung häufig durch die fortschreitende Digitalisierung. Dies wird bei der Bereitstellung von Medien deutlich. Während in den Anfängen didaktisch konzipierte Unterrichtsfilme auf physischen Trägern angefertigt und zum Verleih in den kommunalen Medienzentren bereitgestellt wurden, hat sich die Bereitstellung zu einem Abruf von Medien über eine Plattform gewandelt. Außerdem ist heute neben der Bereitstellung von Unterrichtsmaterialien vor allem der Umgang mit Medien und sozialen Netzwerken ein wichtiges Thema. Das Themenfeld der Prävention im Umgang mit Medien ist nach Angaben

des Landschaftsverbandes bereits in den Grundschulen ein wichtiger Bereich der Medienbildung.

Bei den Fortbildungen und Veranstaltungen, die vom LVR-ZMB angeboten werden, handelt es sich zum Beispiel um die regelmäßigen Fachtagungen im Frühjahr und Herbst. Auch Qualifizierungsmaßnahmen für die Multiplikatoren in den kommunalen Medienzentren gehören dazu. Die Vorbereitung und Organisation der Veranstaltungen erfolgt wechselseitig durch die beiden Landschaftsverbände. Inhaltliche Abstimmungen erfolgen dabei. Dies ist wichtig, damit die Teilnehmenden der beiden Verbandsgebiete auf dem gleichen Wissensstand sind.

Die Anzahl der durchgeführten Fortbildungen und Veranstaltungen war 2022 größer als die geplante Anzahl. Nach der Pandemie holte das LVR-ZMB geplante Veranstaltungen nach. Auch aktuell werden einige Veranstaltungen als Online-Formate angeboten. Da es sich in der Regel um wiederkehrende Veranstaltungen mit einem bekannten/festen Teilnehmerkreis handelt, ist die Durchführungsquote relativ hoch.

weitere Mengendaten Medienbildung LVR-ZMB

Grunddaten	2019	2020	2021	2022
Teilnehmende Fortbildungen und Veranstaltungen	812	510	580	850
Qualifizierungen für Multiplikatoren	10	5	10	12

Den Workflow der Abwicklung von Fortbildungsveranstaltungen hat der LVR nicht schriftlich geregelt. Da es sich um wiederkehrende, gleichartige Veranstaltungen handelt, erfolgt der Ablauf analog zu den Vorjahren. Die Frühjahrstagung der kommunalen Medienzentren erfolgt jährlich online. Das NRW-Forum mit der Herbsttagung der kommunalen Medienzentren erfolgt zweitägig. Beide Veranstaltungen werden von den Landschaftsverbänden gemeinsam organisiert.

Die Anmeldung zur Teilnahme an der Frühjahrs- und Herbsttagung erfolgt über ein digitales Veranstaltungstool auf der Homepage des LVR. Über dieses erhalten die Teilnehmenden auch die Anmeldebestätigung zur Veranstaltung. Bis 2022 nutzten beide Landschaftsverbände ein gemeinsames Anmeldetool. Aufgrund geänderter Nutzungsbedingungen der genutzten Plattform, hat sich der LVR ab 2023 für eine andere Plattform entschieden. Auf der gemeinsamen Plattform legten die Landschaftsverbände auch die Evaluation und Dokumentation ab. Diese Plattform zur Dokumentation und Evaluation bleibt erhalten.

Vorteilhaft ist die Generierung aller Anschreiben über eine Software, die gleichzeitig auch die Abrechnung und Evaluation ermöglicht. Der LVR ist eine große Organisation, die die Anschaffung von Software-Lösungen im Gesamtgefüge des LVR wertet und tätigt. Grundsätzlich empfiehlt die gpaNRW einen sehr hohen Automatisierungsgrad bei der Abwicklung von Workshops und Fortbildungsveranstaltungen. Dies kann die Beschäftigten entlasten. Allerdings ist uns auch bewusst, dass sich die Entscheidung des LVR-ZMB danach richtet, welche Software-Lösungen der Landschaftsverband insgesamt weiter nutzt oder anschafft.

Eine Evaluation der durchgeführten Veranstaltung erfolgt wechselseitig durch das LVR-ZMB und den LWL. Wenn ein Feedback erfragt wird, wendet das LVR-ZMB zur Abfrage und Auswertung eine digitale Lösung an. Auch die Anwesenheitsliste und Teilnahmebestätigung erzeugt es durch das elektronische Anmeldetool.

7.4.4 Vertragliche Aufgaben

→ **Feststellung**

Der LVR verteilt nicht alle Aufwendungen auf die verschiedenen Sparten. Dies wirkt sich möglicherweise auf die Kostendeckung der vertraglichen Aufgaben aus.

- Die Abrechnung der vertraglichen Aufgaben mit dem Land NRW erfolgt unter Einbeziehung der politischen Gremien und mit einem Verwendungsnachweis.

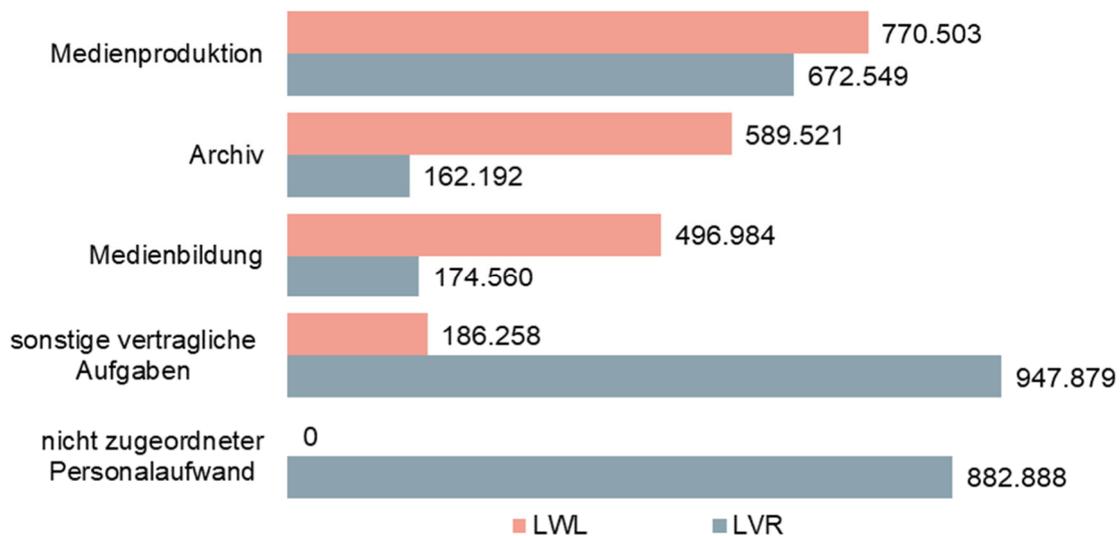
Vertraglich vereinbarte Aufgaben sollten kostendeckend erfolgen bzw. mit dem vertraglich und politisch vereinbarten Eigenanteil erledigt werden. Hierzu sollte ein Landschaftsverband alle mit der Aufgabenerfüllung verbundenen Aufwendungen und Erträge jeweils vertragsgebunden nachhalten. Die Politik als Entscheidungsträger sollte regelmäßig über die tatsächlich entstandenen Aufwendungen und die erhaltenen Erträge informiert werden.

Das LVR-ZMB nimmt über die verbandseigenen Aufgaben Aufgaben für dritte Kooperationspartner wahr. Dazu gehören die Medienberatung NRW und Bildungspartner NRW (beide mit dem LWL und dem Ministerium für Schule und Bildung NRW), sowie den Betrieb des Medienzentrums der Stadt Düsseldorf (Kooperation mit der Landeshauptstadt).

Für diese Aufgaben werden Verträge geschlossen. Grundsätzlich strebt der LVR eine Kostendeckung an. Wenn durch eigene Aufgaben als Landesmedienzentrum eine Vernetzung sinnvoll ist und Synergien entstehen, stellt das LVR-ZMB auch eigene Mittel zur Vertragsausführung bereit.

Die Aufgaben/Tätigkeiten des LVR-ZMB münden teilweise in den vertraglichen Aufgaben, so entstehen Synergieeffekte. Teilweise erledigen die handelnden Akteure die Aufgaben für verschiedene Funktionen in Personalunion. Diese Bündelung der Tätigkeiten verhindert eine Schnittstellenproblematik. Auf der anderen Seite ist eine Rollentransparenz und Abgrenzung wichtig. Wo handelt es sich um eigene Aufgaben, wo um vertragliche Aufgaben?

Personalaufwendungen 2021



Einen großen Anteil der Personalaufwendungen kann das LVR-ZMB nicht den verschiedenen Sparten zuordnen. Diese nicht zugeordneten Personalaufwendungen sind Teil des umlagefinanzierten Anteils. Eine Transparenz bei nicht gedeckten Aufwendungen ist wichtig. Dies gilt sowohl bei der Entscheidung über den Abschluss entsprechender Vereinbarungen als auch beim Controlling im Nachhinein. Die Politik sollte hier aktiv einbezogen und informiert werden. Wichtig ist eine vollständige Verteilung der Aufwendungen. Dies schließt auch Personal- und Sachkosten, wie Raumkosten, ein.

→ Empfehlung

Der LVR sollte weiterhin sicherstellen, dass vertragliche Aufgaben durch entsprechende Erträge finanziert und nicht umlagefinanziert werden.

Das LVR-ZMB setzt bei den vertraglichen Aufgaben deutlich mehr Personalressourcen ein als der LWL. Damit verbleibt ein gewisses Risiko, wenn eine Aufgabe/ein Vertrag entfallen sollte. In so einem Fall müsste der LVR die Personalaufwendungen, wenn es nicht um freie Beschäftigte geht, zunächst weitertragen. Das LVR-ZMB teilte dazu mit, dass aufgrund der unbefristeten Verträge dem LVR genügend Handlungsspielraum zur Verfügung stünde.

Das LVR-ZMB erfüllt Aufgaben im Rahmen vertraglicher Vereinbarungen mit dem Ministerium für Schule und Bildung des Landes NRW. Diese führen nach eigenen Angaben zu Synergien und zur Stärkung der Mitgliedskörperschaften. Folgende vertragliche Aufgaben des LVR haben wir uns im Betrachtungszeitraum näher angesehen:

- Medienberatung NRW,
- Bildungspartner NRW,
- Kommunales Medienzentrum Stadt Düsseldorf.

Die Medienberatung NRW und Bildungspartner NRW sind eine vertragliche Zusammenarbeit des Ministeriums für Schule und Bildung des Landes NRW und der Landschaftsverbände

Rheinland und Westfalen-Lippe. Die öffentlich-rechtlichen Vereinbarungen regeln die Aufgaben, Organisation und Finanzierung. Diese vertragliche Aufgabenerfüllung mit Beauftragung durch das Land NRW dient dem Zweck die Kompetenz des Zentrums für Medien und Bildung zu nutzen. Diese Aufgaben haben Bezug zu den originären Aufgaben des Landesmedienzentrums „Leben und Lernen mit Medien“.

Es erfolgt im Rahmen der gpaNRW-Prüfung keine inhaltliche Prüfung bzw. Leistungsbewertung. Prüfungsrelevant ist die Frage, ob durch die vertraglichen Aufgaben z.B. finanzielle Risiken bestehen und ob i.S. eines Controllings eine ausreichende Transparenz und Mitwirkung der politischen Gremien erfolgt.

Medienberatung NRW

Als Leistungen des LVR für die Medienberatung NRW sind vereinbart:

- Der LVR stellt die Leitung, wobei für die Leitung eine zusätzliche Vergütung des Ministeriums erfolgt,
- in der Medienberatung trägt der LVR hälftig die Kosten für das im LVR vorgehaltene Verwaltungspersonal (1,5 Vollzeit-Stellen),
- entstehende Sachaufwendungen bzw. Beteiligung an Sachkosten für die Arbeitsplatzausstattung sowie
- Bereitstellen der erforderlichen Büroräume für das vom Land bereitgestellte pädagogische Personal und bei Bedarf auch Veranstaltungsräume. Dies sind derzeit zehn Büroarbeitsplätze in Münster und zwanzig in Düsseldorf.

Die Medienberatung NRW unterstützt die Schulen bei der Erstellung von pädagogisch-fachlichen Konzepten genauso, wie bei Fragen zum Datenschutz und der IT-Sicherheit. Die Medienberatung befasst sich zudem mit neuen digitalen Möglichkeiten des Lehrens und Lernens und prüft und unterstützt die Schulen bei der Umsetzung. Die Medienberatung NRW ist zum Beispiel zuständig für die Bildungsmediathek NRW.

Die Medienberatung ist neben den vertraglichen Partnern mit weiteren Akteuren vernetzt, um den Digitalisierungsprozess in den Schulen zu begleiten. Dazu gehören zum Beispiel die Bezirksregierungen oder die kommunalen Schulen und Medienzentren.

Finanzdaten Vertrag Medienberatung NRW in Euro LVR-ZMB 2019 - 2021

Vertrag	2019	2020	2021
ordentliche Erträge	2.239.481	3.495.000	2.006.950
ordentliche Aufwendungen	2.213.832	3.482.455	2.003.787
rechnerisches Ergebnis/Eigenanteil LVR-ZMB	25.649	12.546	3.163

Die ordentlichen Aufwendungen enthalten auch den Anteil des LVR an den Sach- und Personalkosten, den er selbst trägt. Der Eigenanteil ist übersichtlich, es wird nahezu eine Kostendeckung erreicht. Die Abrechnung gegenüber dem Ministerium erfolgt jährlich über einen Verwendungsnachweis. Das LVR-ZMB stimmt mit den politischen Gremien die Verteilung der Kosten

der Verträge mit dem Eigenanteil des LVR ab. Zudem erfolgt eine Beteiligung der politischen Gremien regelmäßig über die Haushaltsplaneinbringung und die Beschlussfassung über den Jahresabschluss.

Bildungspartner NRW

Seit vielen Jahren gibt es vertragliche, auf Dauer angelegte Kooperationen zwischen Schulen und kommunalen Bildungs- und Kultureinrichtungen. Neben Bibliotheken und Museen zählen zum Beispiel auch Sportvereine oder Gedenkstätten zu den Bildungspartnern. Grundgedanke ist das Bereichern des Fachunterrichtes in den Schulen durch außerschulische Partner.

Die wahrzunehmende Aufgabe und die Kostenpläne der Finanzierungsanteile der jeweiligen Partner regeln diese in den entsprechenden Verträgen. Die politischen Gremien des LVR werden an der Vertragsgestaltung beteiligt. Als Leistungen des LVR sind vereinbart:

- Der LVR stellt die Leitung.
- Der LVR stellt den Beschäftigten von Bildungspartner NRW im LVR-ZMB Büroräume und Veranstaltungsräume zur Verfügung. Er trägt zur Hälfte die Kosten für die Bewirtschaftung der Räume und die weiteren Arbeitsplatzkosten.
- Der LVR finanziert zwei Stellen für wissenschaftliche Volontariate und eine halbe Verwaltungsstelle.

Das LVR-ZMB stimmt mit den politischen Gremien die Verteilung der Kosten der Verträge mit dem Eigenanteil des LVR ab.

Finanzdaten Vertrag Bildungspartner NRW in Euro LVR-ZMB 2019 - 2021

Vertrag	2019	2020	2021
ordentliche Erträge	459.257	739.819	581.535
ordentliche Aufwendungen	490.154	779.446	608.247
rechnerisches Ergebnis/Eigenanteil LVR-ZMB*	-30.897	-39.627	-26.712

Im Rahmen des Vertrages Bildungspartner NRW resultieren die Fehlbeträge aus den vertraglich vereinbarten Verpflichtungen der Landschaftsverbände. Im Jahr 2020 führte das Ruhrkonferenzprojekt "Fachtag kulturelle Bildung im Ruhrgebiet" zu höheren Erträgen und Aufwendungen. Die Abrechnung gegenüber dem Ministerium erfolgt jährlich über einen Verwendungsnachweis. Das LVR-ZMB stimmt mit den politischen Gremien die Verteilung der Kosten der Verträge mit dem Eigenanteil des LVR ab, analog Medienberatung NRW.

Stadt Düsseldorf

Der Landschaftsverband Rheinland ist seit 1997 aufgrund einer vertraglichen Vereinbarung für die Aufgabenerledigung in der Medienbildung und Medienproduktion für die Stadt Düsseldorf zuständig. Daneben ist die Finanzierung Vertragsbestandteil, sowie die teilweise Personalgestellung durch die Stadt und die gemeinsame Steuerung in einem Beirat mit Mitgliedern aus Po-

litik und Verwaltung. Die Aufgabenwahrnehmung des LVR-ZMB als Medienzentrum für die Landeshauptstadt Düsseldorf wird regelmäßig im Beirat dargestellt und zwischen den Verwaltungen einvernehmlich abgestimmt.

Finanzdaten Vertrag kommunales Medienzentrum Stadt Düsseldorf in Euro LVR-ZMB 2019 - 2021

Vertrag	2019	2020	2021
ordentliche Erträge	673.538	692.372	675.389
ordentliche Aufwendungen ²⁸	706.505	690.331	710.125
rechnerisches Ergebnis/Eigenanteil LVR-ZMB*	-32.967	2.041	-34.736

Das LVR-ZMB berichtet zusätzlich zu den Haushaltsplanberatungen und dem Jahresabschluss nicht standardmäßig über den finanziellen Eigenanteil für die vertraglichen Aufgaben.

→ **Empfehlung**

Der LVR sollte die Abstimmung mit seinen politischen Gremien über die vertraglichen Aufgaben und deren finanziellen Aspekte beibehalten. Dies gilt auch für die Verteilung aller entstehenden Aufwendungen und Erträge aus den einzelnen Verträgen.

²⁸ die Bereitstellung einer E14 –Stelle erfolgt zusätzlich

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	Die Verschriftlichung der Prozesse im Bereich der Medienproduktion ist vorhanden, aber noch nicht vollumfänglich. Der Ressourceneinsatz spiegelt sich aufgrund der Buchungssystematik nicht vollständig transparent im Haushalt wider.	198	E1.1	Diese Aufgabe der Produktion von Medien für eigene Einrichtungen, die in der Ausübung gestaltbar ist, sollte der LVR in regelmäßigen Abständen hinterfragen, auch unter Einbeziehung der politischen Gremien.	201
			E1.2	Das LVR-ZMB sollte die Prozesse der Medienproduktionen - wie geplant - detaillierter beschreiben.	201
			E1.3	Das LVR-ZMB sollte die Aufwendungen je Produktionsauftrag kontinuierlich ermitteln und die Wirtschaftlichkeit der Medienproduktion beurteilen. Hierzu gehört auch eine Verteilung aller entstandenen Aufwendungen inkl. Personalaufwendungen. Diese sollten von der beauftragenden Stelle getragen werden. Dies ermöglicht auch die Steuerung des Bereiches durch Kennzahlen.	202
			E1.4	Perspektivisch sollte das LVR-ZMB zusammen mit den kulturellen Einrichtungen und Dezernaten des LVR eine Kosten-Nutzen-Analyse etablieren, um zu evaluieren, ob die produzierten Medien die erwartete/benötigte Abnahme erzielt haben.	202
F2	Die Öffentlichkeit kann die Medien des Archivs des LVR-ZMB nutzen, stößt bei der Recherche allerdings auf eine Vielzahl von Archiven landesweit. Über ein schriftliches Sammlungs- und Archivkonzept verfügt das LVR-ZMB bisher nicht.	203	E2.1	Das LVR-ZMB sollte die Überlegungen zum Anschluss an eine gemeinsame Archiv-Plattform weiterverfolgen. Gerade dem Aspekt der Erreichung der Zielgruppe Öffentlichkeit würde dadurch Rechnung getragen.	204
			E2.2	Um die erfolgreiche zukunftsfähige Ausrichtung des Archivs des LVR-ZMB zu vollziehen, sollte der Landschaftsverband seine Sammlungskriterien erweitern und - wie geplant - ein Archivkonzept aufbauen. In diesem kann er auch die Prozesse regeln.	206

Feststellung		Seite	Empfehlung	Seite
F3	Es besteht nicht durchgängig eine schriftliche Strategie- und Zielsetzung für die Unterstützungsangebote und die Angebote der Medienbildung beider Landschaftsverbände. Gleichwohl kooperieren die Landesmedienzentren bei der (schulischen) Medienbildung und sind in einem regelmäßigen Austausch. Dies gilt insbesondere für Projektarbeiten, gemeinsame Veranstaltungen und die gemeinsam betriebene Plattform Bildungsmediathek NRW.	206	E3 Der LVR sollte die schriftliche Dokumentation seiner Zusammenarbeit auf dem Gebiet der schulischen Medienbildung mit dem LWL weiter ausbauen. Die Verfolgung von gemeinsamen Zielen und Strategien sollte mit Blick auf die Nutzenden im Vordergrund stehen.	208
F4	Der LVR verteilt nicht alle Aufwendungen auf die verschiedenen Sparten. Dies wirkt sich möglicherweise auf die Kostendeckung der vertraglichen Aufgaben aus.	210	E4.1 Der LVR sollte weiterhin sicherstellen, dass vertragliche Aufgaben durch entsprechende Erträge finanziert und nicht umlagefinanziert werden.	211
			E4.2 Der LVR sollte die Abstimmung mit seinen politischen Gremien über die vertraglichen Aufgaben und deren finanziellen Aspekte beibehalten. Dies gilt auch für die Verteilung aller entstehenden Aufwendungen und Erträge aus den einzelnen Verträgen.	214

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 Stufe 2 ab Januar 2018 - Neuausrichtung der Eingliederungshilfe:

- Einführung SGB IX, Teil 1 (Verfahrensrecht) und 3 (Schwerbehindertenrecht).
- Vorgezogene Verbesserungen im Bereich der Leistungen zur Teilhabe am Arbeitsleben und im Gesamtplanverfahren in der Eingliederungshilfe (im SGB XII).

Reformstufe Stufe 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 LVR

Handlungsfelder / Kennzahlen	LVR **2016/ ***2015	LVR aktuell	LWL aktuell	Vergleichsjahr
Eingliederungshilfe				
Ordentliche Erträge je EW* in Euro		12,69	17,08	2021
Refinanzierungsquote in Prozent	***13,37	6,59	7,69	2021
Ordentliche Aufwendungen je EW in Euro		193	222	2021
Aufwendungen Fachleistung für Assistenz außerhalb der besonderen Wohnform je EW in Euro		56,68	51,03	2021
Aufwendungen Fachleistung für Assistenz außerhalb der besonderen Wohnform je Leistungsbezieher in Euro	**12.826	12.364	10.735	2021
Leistungsbezieher Fachleistung Assistenz außerhalb der besonderen Wohnform je 1.000 EW	**3,63	4,58	4,75	2021
Ambulante Quote in Prozent	**60,7	68,17		2021
Aufwendungen Betreuung in einer Pflegefamilie Erwachsene sowie Kinder und Jugendliche je EW in Euro		3,11	4,83	2021
Aufwendungen Betreuung in einer Pflegefamilie Erwachsene sowie Kinder und Jugendliche je Leistungsbezieher in Euro		36.137	32.428	2021
Aufwendungen Erwerb und Erhalt praktischer Kenntnisse und Fähigkeiten je EW in Euro		6,11	8,10	2021
Aufwendungen Erwerb und Erhalt praktischer Kenntnisse und Fähigkeiten je Leistungsbezieher in Euro		6.102	7.865	2021
Teilhabe am Arbeitsleben				
Ordentliche Aufwendungen je EW in Euro		71,87	85,50	2021
Aufwendungen Leistungen im Arbeitsbereich der Werkstätten für behinderte Menschen (WfbM) je EW in Euro		71,61	84,72	2021
Aufwendungen Leistungen im Arbeitsbereich der WfbM je Leistungsbezieher in Euro		19.810	18.494	2021
Leistungsbezieher Leistungen im Arbeitsbereich der WfbM je 1.000 EW		3,62	4,58	2021

Handlungsfelder / Kennzahlen	LVR **2016/ ***2015	LVR aktuell	LWL aktuell	Vergleichsjahr
Aufwendungen Budget für Arbeit je EW in Euro		0,24	0,78	2021
Aufwendungen Budget für Arbeit je Leistungsbezieher in Euro		13.284	10.322	2021
Leistungsbezieher Budget für Arbeit je 1.000 EW		0,02	0,08	2021

*EW = Einwohner

** Vergleichsjahr 2016

***Vergleichsjahr 2015

9. Mobilitätsmanagement

9.1 Managementübersicht

Die wesentlichen Ergebnisse der überörtlichen Prüfung des Landschaftsverband Rheinland (LVR) 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

Seit 2016 verfügt der LVR über ein Integriertes Klimaschutzkonzept (IKSK), das mit entsprechenden Maßnahmenvorschlägen eine gute Basis für eine klimafreundlichere Ausrichtung der LVR-Arbeit darstellt. Damit die Kräfte zur Umsetzung zukunftsweisender und klimafreundlicher Technologien sowie Arbeitsweisen gebündelt werden, ist im LVR 2019 ein eigenes Dezernat mit den Arbeitsschwerpunkten „Digitalisierung, IT-Steuerung, Mobilität und technische Innovation“ geschaffen worden. Dort ist auch das Thema Mobilitätsmanagement angesiedelt. Neben diversen Vorlagen zur Thematik wurde dort federführend 2022 eine „Digitalen Agenda“ für den LVR verfasst. Zudem wurde das LVR-Rahmenmobilitätskonzept am 20. Februar 2024 einstimmig im Landschaftsausschuss beschlossen. Diese Grundlagen schaffen aktuell den maßgeblichen Rahmen für das Handeln des LVR in diesem Themenbereich.

Zu den verbindlichen Regelungen, die der LVR sich gegeben hat, zählen Dienstanweisungen, Dienstvereinbarungen oder Rundverfügungen, die z. B. ein mobiles und flexibles Arbeiten ermöglichen oder Einfluss auf die Wertung bestimmter Kriterien im Einkauf nehmen. Seit Juli 2023 eröffnet der LVR seinen Beschäftigten die Möglichkeit, im Rahmen der Entgeltumwandlung ein Dienstrad zu leasen. Ein weiterer Baustein, um auf das Mobilitätsverhalten seiner Beschäftigten Einfluss zu nehmen ist die Pooling-App zur Bildung von Fahrgemeinschaften und das zentrale Bereitstellen aller notwendigen Informationen über das Intranet. Er bietet auch schon jetzt die Möglichkeit eines digitalen Workflows für die Dienstreise-Antragstellung an. Eine regelmäßige Erhebung und Auswertung der gewählten Verkehrsmittel sieht der LVR zwar noch nicht vor – er plant aber regelmäßig Befragungen wie z. B. eine Pendler- und Pendlerinnenbefragung auf freiwilliger Basis durchzuführen.

Durch ein Monitoring der Anfragen, Absagen und daraus abgeleitete Maßnahmen sowie Bedarfsermittlungen steuert der LVR den Fahrzeugbestand in seinem Fuhrpark. Die gesetzlichen Zielvorgaben aus dem Saubere-Fahrzeuge-Beschaffungsgesetz übernimmt der LVR dabei für seine eigene Zielsetzung. Hinsichtlich des CO₂-Ausstoßes sind beim LVR noch weitere Grunddaten erforderlich, um den Erfolg der Zielerreichung messbar zu machen.

Bei der Beförderung von Schülerinnen und Schüler verfolgt der LVR das Ziel, diese Beförderung möglichst sicher und wirtschaftlich zu realisieren. Soweit möglich, bezieht er dabei auch Anforderungen z. B. an das Fahrzeugalter oder die Antriebsart mit ein.

Ob er seine anvisierten Ziele erreicht, kann der LVR mit den aktuell vorhandenen Controlling-Instrumenten noch nicht umfassend auswerten bzw. nachweisen.

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 Zentralverwaltung) sowie die
- Schülerbeförderung.

Die gpaNRW untersucht in diesem Prüfgebiet, wie die Landschaftsverbände ihrer Vorbildfunktion nachkommen und einen Beitrag 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 angenommenen einfachen Fahrstrecke von zehn Kilometern zur Arbeitsstätte umrunden alle Bediensteten des Landschaftsverbandes ca. zehnmals täglich die Erde auf dem Weg zur Arbeit²⁹. Dies zeigt die Bedeutung der Mobilität und das Potenzial zur Vermeidung des Treibhausgasausstoßes.

Wir konzentrieren uns in dieser Prüfrunde auf die Mobilität des Personals der Zentralverwaltung, da die Landschaftsverbände hier

- die größten Gestaltungsmöglichkeiten haben,
- die Datengrundlage ausreichend sichergestellt ist und
- der Anteil der Beschäftigten mit der Option zu mobilen Arbeiten und Homeoffice hoch ist.

²⁹Die Angabe erfolgt auf Grundlage folgender beispielhafter Berechnung für ALLE Bediensteten des Landschaftsverbandes:
rund 21.000 Mitarbeitende x 20 km (10 km Hin- und 10 km Rückweg) = 420.000 km (Umfang Erde 40.075 km) = 10,5

9.3.1 Arbeitsplatzorganisation

→ **Feststellung**

Der Landschaftsverband Rheinland (LVR) hat verbindliche Rahmenbedingungen geschaffen, die ein mobiles und flexibles Arbeiten ermöglichen. Daran können grundsätzlich alle Mitarbeitenden teilnehmen, deren Arbeitsplatz dafür geeignet ist. Es fehlt noch eine Erfassung bzw. Abfrage, inwieweit die Möglichkeiten tatsächlich genutzt werden.

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 der geschaffenen Möglichkeiten sollte er erheben, um bei Bedarf steuernd eingreifen zu können.

Das flexible Arbeiten von zuhause (Homeoffice) oder von anderen Orten aus (mobiles Arbeiten) lässt tägliches Pendeln entfallen. Vermeidbare Fahrten haben so einen positiven Effekt auf die Reduzierung der Treibhausgase. Dies 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“ und konzentrieren uns dabei - wie zuvor beschrieben - auf das Personal der Zentralverwaltung.

Im **Landschaftsverband Rheinland (LVR)** gilt seit dem 01. Juli 2022 die „Dienstvereinbarung über das Mobile Arbeiten beim Landschaftsverband Rheinland (DV - Mobiles Arbeiten)“. Die in dieser DV getroffene Regelung sieht grundsätzlich eine Präsenzzeit am Arbeitsplatz von mindestens 20 Prozent der zu leistenden Arbeitszeit vor. Insoweit haben die Mitarbeitenden die Möglichkeit bis zu 80 Prozent ihrer Arbeitsleistung über das Mobile Arbeiten zu erbringen. Dabei können die jeweiligen Dezernate im Einzelfall aus sachlichen Gründen die Präsenzzeiten individuell mit den betroffenen Mitarbeitenden anpassen. Der LVR erfüllt die Voraussetzungen, um ein tägliches Pendeln soweit dies möglich ist, zu vermeiden und so Treibhausgase zu reduzieren. Den Mitarbeitenden wird durch die gewonnene Zeitsouveränität ein besseres Ausbalancieren von Beruf und privater Lebensgestaltung (Work-Life-Balance) ermöglicht. Ein konkretes Ziel für die Umsetzung des Mobilens Arbeitens mit Blick auf Zahl der Mitarbeitenden bzw. tatsächlichen Umfang der Inanspruchnahme hat sich der LVR dabei bislang aber nicht gesetzt. Dadurch fehlt die Verbindlichkeit zur Umsetzung.

Eine Prognose über die Inanspruchnahme der mobilen Arbeit wurde bislang für die kommenden Jahre noch nicht erstellt. Allerdings sind alle Dezernate des LVR aufgefordert, sich im Juli 2024 an der Evaluation des mobilen Arbeitens z. B. über Reports zu beteiligen. Zudem gibt es unter der Federführung des Dezernats 1 eine Begleitgruppe "Mobiles Arbeiten", die unter anderem den technischen Roll-Out, wie beispielsweise die Ausgabe der erforderlichen Hardware und Schulungen im Umgang mit dieser z. B. zur Einwahl, unterstützt. Über diese Gruppe könnte der LVR bereits begleitend Daten über den Fortschritt des mobilen Arbeitens erheben und auswerten. Dies erfolgt jedoch bislang noch nicht.

→ **Empfehlung**

Um den Umsetzungsstand seiner eingeleiteten Maßnahmen zeitnah zu verfolgen und bei Bedarf steuernd eingreifen zu können, sollte der LVR z. B. das tatsächliche Nutzungsverhalten zum mobilen Arbeiten z. B. durch Erfassung oder Abfrage erheben und fortschreiben.

Die „DV Mobiles Arbeiten“ regelt zudem die Büroraumnutzung (vgl. § 11). Entsprechend der Regelung steht jedem Mitarbeitenden grundsätzlich ein Büroarbeitsplatz in der Dienststelle zur Verfügung - jedoch ohne Anspruch auf alleinige Nutzung. Eine flexible Büroraumnutzung hat Vorrang. Dadurch zeigt der LVR, dass er den ressourcenschonenden Einsatz forcieren möchte. Im Rahmen des Neubaus am Ottoplatz versucht der LVR die Zentralverwaltung wieder mehr an einem Standort zusammenzuführen und dafür dezentrale Gebäude abzumieten, um das Fahraufkommen zu reduzieren. Näheres führt der Teilbericht Gebäudewirtschaft – Klimaschutz aus.

Grundsätzlich hat der LVR umfassende Regelungen getroffen, die den Organisationseinheiten ermöglichen, bis zu 80 Prozent ihrer Arbeitszeit im Homeoffice bzw. als Mobile Arbeit zu erledigen. Nehmen die Mitarbeitenden diese Möglichkeit an, so vermeidet diese Arbeitsform die jeweilige individuelle Mobilität, um zum Arbeitsplatz zu kommen. So wird ebenfalls ein wertvoller Beitrag zur Reduzierung des CO₂-Ausstosses geleistet. Um einen Vergleichswert zu erhalten, setzen wir seitens der gpaNRW die Anzahl der Arbeitsplätze, die technisch in der Lage sind, flexibel zu arbeiten in das Verhältnis zur Zahl der Mitarbeitenden der Kernverwaltung.

Nicht inbegriffen sind somit beispielsweise Mitarbeitende an den Schulen oder der Außendienststellen der Kultur oder den Kliniken etc. Aufgrund ihrer Tätigkeit können auch einige Mitarbeitende des LVR, die zur Kernverwaltung zählen, nicht im Homeoffice arbeiten bzw. die Möglichkeit eines Mobilen Arbeitens nutzen. Dazu zählen beim LVR beispielsweise weitestgehend Hausmeister oder Haustechniker, Sitzungsdienst- oder Registratur-Mitarbeitende usw.

Anteil Mitarbeitende mit flexiblen Arbeitsplätzen an Mitarbeitenden gesamt 2022 in Prozent



Der in der Grafik enthaltene Wert von 89,83 Prozent ergibt sich für 2.607 Mitarbeitende in der LVR-Kernverwaltung am Standort Deutz mit der Möglichkeit des flexiblen Arbeitens bei einer zu berücksichtigenden Gesamtzahl von 2.902 Mitarbeitenden in der Kernverwaltung. Diese Zahl wurde seitens des LVR zum Stichtag 15. August 2022 ermittelt. Der vergleichsweise hohe Anteil des LVR hängt nach Ansicht des LVR maßgeblich mit seinen Bemühungen zum Erhalt der Betriebsfähigkeit in Zeiten der Corona-Pandemie zusammen.

Noch zum Zeitpunkt unserer Prüfung in 2023 konnte nach Auskunft des LVR der technische Rollout in der Zentralverwaltung abgeschlossen werden, so dass nunmehr alle Mitarbeitenden, deren Arbeitsplatz es zulässt, auch technisch die Möglichkeit zum mobilen Arbeiten haben.

Daneben ist die Nutzung von Video-Konferenzen nach Auskunft des LVR mittlerweile zu einer Selbstverständlichkeit geworden und Normalität im Arbeitsalltag. Für die Teilnahme sind keine besonderen Lizenzen erforderlich. Die Lizenzen, die zur Einrichtung der Termine und Einladung von Teilnehmenden berechtigen, sind entsprechend breit gestreut, so dass eine flächendeckende Nutzung im LVR möglich ist.

Wesentliche Vorteile von Videokonferenzen sind:

- Energieeinsparung und Reduzierung von Treibhausgasemissionen durch geringeren bzw. ganz vermiedenen Mobilitätsaufwand,
- Zeitersparnis und schnellere bzw. einfachere Terminorganisation aufgrund entfallender Reisezeiten, somit effizientere Nutzung der Arbeitszeit möglich,
- Kostenersparnis, da Kosten für Reisen, Unterkunft und Verpflegung entfallen sowie
- Flexibilität im Kreis der Teilnehmenden, da räumliche Distanzen keine Rolle spielen.

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.

Ein Angebot von Webinaren für Fortbildungsmaßnahmen bietet eine weitere Möglichkeit erforderlichen Fahraufwand zu reduzieren. Neben den geringeren Umweltauswirkungen z. B. durch eingesparte Mobilität entstehen weitere Vorteile für die Teilnehmenden wie auch für die Veranstalter durch Einsparung von Zeit und Kosten. Das LVR-Institut für Training und Beratung im Dezernat 1 vermittelt Lerninhalte ebenfalls teilweise per Webinar, online-Seminar oder Videokonferenz. Häufig finden digitale Veranstaltungen interaktiv zwischen Teilnehmenden und Vortragenden statt. Es besteht je nach Vereinbarung die Möglichkeit, ein Webinar aufzuzeichnen und zu einem späteren Zeitpunkt noch einmal anzusehen. Nach Auskunft des LVR ist davon auszugehen, dass ein weiterer Ausbau von e-Learning durch das Institut angestrebt wird. Somit wird das digitale Angebot voraussichtlich in Zukunft noch erweitert werden. Beispielsweise soll dann bei Online-Seminaren auch das Thema Teilzeit besser berücksichtigt werden.

Ergänzend zu den vorhandenen Regelungen und Entwicklungen hat der LVR ein Handlungskonzept zur Thematik "Neue Arbeitswelten" erstellt sowie eine Arbeitsgruppe "Neue Arbeitswelten" eingerichtet. Diese besteht aus Vertreterinnen und Vertretern unterschiedlicher Dezernate wie u. a. der Gebäudewirtschaft sowie aus Mitgliedern der Personalvertretung.

9.3.2 Dienstreisemanagement

→ **Feststellung**

Über das Intranet stellt der LVR zentral alle notwendigen Informationen sowie eine Pooling-App zur Bildung von Fahrgemeinschaften zur Verfügung. Er bietet schon jetzt die Möglichkeit eines digitalen Workflows für die Dienstreise-Antragstellung an. Eine regelmäßige Erhebung und Auswertung der gewählten Verkehrsmittel sieht der LVR noch nicht vor.

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.

Als digitale Informationsquelle hat das Dezernat 1 des **LVR** alle vorhandenen Angebote im Intranet für die Mitarbeitenden gebündelt. Diese Informationssammlung ist übersichtlich aufgebaut und sortiert sachlich beispielsweise nach Rubriken wie Job-Ticket, Dienstfahrzeuge, Stauwarner oder Fahrgemeinschaften.

Für die Beantragung, Genehmigung und Durchführung von Dienstreisen / Dienstgängen und von Reisen zum Zwecke der Fortbildung gilt die "Allgemeine Rundverordnung Nr. 41" in der 12. Fassung. In dieser regelt Punkt 4.1 "Antragstellung", dass bis zu einer vollständigen technischen Umsetzung der elektronischen Antragstellung weiterhin die schriftlichen Vordrucke zu nutzen sind. Somit erfolgt grundsätzlich diese Abwicklung noch in Papierform auf dem Dienstweg. Es besteht aber auch jetzt schon die Möglichkeit, zumindest den Antrag als sogenannte "Route" über einen outlookbasierten Workflow zu senden. Im Verlauf der Antragstellung für eine Dienstreise gibt der LVR den Hinweis, alternative Anreisemöglichkeiten zum Auto zu nutzen, um eine klimafreundlichere Abwicklung der Dienstreise zu erreichen.

Auf Grundlage der „Digitalen Agenda“, die der LVR 2022 verfasst hat, richtet der LVR Möglichkeiten ein, um beispielsweise das Mobilitätsverhalten durch die Bündelung von Fahrten zu optimieren. Als digitale Unterstützung stellt der LVR allen Mitarbeitenden dafür eine Pooling-App zur Verfügung, über die Angebote und Suchanfragen zu Fahrgemeinschaften abgewickelt werden können. Darüber hinaus gibt es ein "schwarzes Brett" über das sich Fahrgemeinschaften bilden können. Das Nutzungsverhalten der App kann der LVR auswerten. Die eingesetzte App ist nach Auskunft des LVR das Produkt eines Start-Ups und erste Auswertungen zeigten, dass sie derzeit eher im Kölner Süden sehr aktiv ist. Zudem schaut die Fuhrpark-Verwaltung bei den Buchungen der Dienstfahrzeuge über die Buchungsdaten und Zielorte und schlägt bei Dopplungen Fahrgemeinschaften vor, so dass nur ein Dienstfahrzeug gebunden wäre. Dies sind aus Sicht der gpaNRW gute Mittel, um die Bildung von Fahrgemeinschaften zu unterstützen.

Die zuvor bereits erwähnte "Allgemeine Rundverordnung Nr. 41" des LVR trifft grundsätzliche Regelungen für Dienstreisen und betont dabei den wirtschaftlichen Aspekt. Aspekte, um eine klimafreundlichere Dienstreise zu fördern, werden dort nicht betont. Auf Grund der durch das Klimaschutzgesetzes NRW in § 4 geforderten Vorbildfunktion der öffentlichen Stellen sollten Dienstreisen umweltfreundlich gestaltet werden. Daher regelt der § 2 Absatz 2 Satz 3 des Reisekostengesetzes Nordrhein-Westfalen, dass neben wirtschaftlichen Gesichtspunkten insbesondere Aspekte des Klimaschutzes zu berücksichtigen sind. Dies könnte z. B. durch eine Dienstvereinbarung zu Dienstreisen, die Klimaschutzaspekte einbezieht, erfolgen. Eine solche Dienstvereinbarung hat der LVR mit seiner Personalvertretung noch nicht abgeschlossen. Er beabsichtigt dies auch nicht, da er stattdessen die oben genannte Rundverordnung erlassen hat. Wenn diese beibehalten und keine Dienstvereinbarung neu gefasst werden soll, könnte der LVR zur Optimierung der bestehenden Regelungen noch folgende Punkte aufnehmen:

- Die Regelungen sollten klimafreundliche Mobilität fördern und dazu beitragen, den CO₂ Ausstoß zu verringern.
- Dienstreisen sollten nur stattfinden, wenn der Dienstbetrieb dieses zwingend erfordert.
- Primär sollten öffentliche Verkehrsmittel genutzt werden. Es sollten Regelungen zum Erwerb von Tickets getroffen werden (zum Beispiel „Deutschland-Ticket“).
- Kurze Dienstreisen sollten mit Dienstfahrrädern abgewickelt werden.

- Sofern Dienstreisen nicht mit öffentlichen Verkehrsmitteln abgewickelt werden könnten, sollten diensteigene Fahrzeuge genutzt werden. Dabei sollten möglichst klimafreundliche Fahrzeuge beschafft und eingesetzt werden.
- Es sollte die Nutzung von Car-Sharing-Diensten mit klimafreundlichen Antriebsarten zugelassen werden, falls keine anderen Beförderungsmittel zur Verfügung stehen.
- Die Mitarbeitenden sollten über Schulungen über den Umgang mit Fahrzeugen mit alternativen Antriebsarten unterrichtet sein, um gegebenenfalls bestehende Unsicherheiten zu beseitigen.
- Es sollte ein regelmäßiges Monitoring erfolgen, um die Reduzierung des CO₂-Ausstosses zu bilanzieren. Die Mitarbeitenden sollten über die Ergebnisse informiert werden. So findet gleichzeitig eine Sensibilisierung der Mitarbeitenden statt.
- Die beteiligten Akteure sollten sich verpflichten, die Regelungen regelmäßig zu überprüfen. Bei Bedarf sollte eine Anpassung erfolgen, beispielsweise bei geänderten Gegebenheiten und Technologien.

Die Mitarbeitenden des LVR sind nicht verpflichtet das Job-Ticket für die Dienstreisen einzusetzen. Vielmehr können diese bei den Dienstreisen ankreuzen, ob sie ein solches Ticket besitzen. Durch die Einführung des Deutschland-Tickets befindet sich auch der Bereich des Job-Tickets für den LVR im Umbruch – hier muss die weitere Entwicklung z. B. mit Blick auf die Ticketpreise abgewartet werden.

→ **Empfehlung**

Um neben wirtschaftlichen Gesichtspunkten auch insbesondere Aspekte des Klimaschutzes zu berücksichtigen, sollte der LVR eine Regelung zur Förderung klimafreundlicher Dienstreisen treffen.

Dienstreisesituation im Landschaftsverband Rheinland Jahre 2021 und 2022

	2021	2022
abgerechnete Dienstreisen	1.047	2.005
durchschnittliche Fahrstrecke je Dienstreise in km	240	213
Anteil Dienstreisen ÖPNV an Dienstreisen gesamt in Prozent	19,20	24,29

Von 2021 nach 2022 ergibt sich ein Rückgang der abgerechneten Kilometer je Dienstreise um ca. elf Prozent. Dies begründet sich nach Auskunft des LVR vermutlich dadurch, dass durch den Wegfall der Corona-Beschränkungen vermehrt Bahn gefahren und weniger auf die Nutzung eines privaten PKW zurückgegriffen wurde. Oft wird die Anreise mit dem PKW dann nur noch bis zum Bahnhof durchgeführt und anschließend auf den ÖPNV umgestiegen. Die reine Anzahl der Dienstreisen hat sich erwartungsgemäß nach Aufhebung der Corona-Beschränkungen signifikant erhöht (mit einer Steigerung von 91 Prozent nahezu verdoppelt). Der LWL konnte für die Jahre 2021 und 2022 keine vergleichbaren Daten liefern, so dass der Vergleich entfällt.

Die Mitarbeitenden des LVR können für ihre Dienstreisen Fahrräder des LVR nutzen. Diese stehen in unterschiedlicher Anzahl in den Einrichtungen der Zentralverwaltung zur Verfügung. Die

notwendigen Schlüssel können die Mitarbeitenden direkt an zentraler Stelle (z. B. bei dem Pförtner) erhalten.

Die Räder sind ausschließlich für die Dienstreisen im Stadtgebiet vorgesehen, sodass die Rückgabe vor Dienstende erfolgen muss. Hier wäre es möglich, die Diensträder für die Dienstreisen innerhalb des Stadtgebietes auch für die Fahrt nach Hause freizugeben. Insbesondere bei Veranstaltungen bis Dienstende könnten hierdurch zusätzliche Fahrten eingespart werden. Aktuell klärt der LVR, ob diese Möglichkeit umgesetzt werden kann.

Wie im vorherigen Kapitel dargestellt, verursacht neben den erforderlichen Dienstreisen auch der Pendelverkehr zum Arbeitsplatz Mobilität. Teilweise erhebt der LVR bereits, mit welchen Verkehrsmitteln die Mitarbeitenden ihre jeweilige Dienststelle erreichen. Dies ist auch eine der Maßnahmen im geplanten Mobilitätskonzept.

Aufgrund der Zahl von über 21.000 Mitarbeitenden fand eine erste Befragung im Jahr 2022 jedoch nicht flächendeckend statt. Es wurde ein Mix aus Einrichtungen und Dezernaten befragt, so dass letztlich sieben Standorte exemplarisch in die Befragungsergebnisse einfließen. Die Befragung erfolgt sukzessive und soll in regelmäßigen Abständen wiederholt werden. Dabei soll ermittelt werden, wie die Mitarbeitenden zur Arbeitsstelle pendeln. Eine vollständige Befragung der Beschäftigten in der Zentralverwaltung, an welcher diese auf freiwilliger Basis teilnehmen können, wird für 2024 angestrebt. Eine zunächst vorgesehene Ausweitung auf alle LVR-Dienststellen sieht der LVR aufgrund der Komplexität aber nun nicht mehr vor.

Durch eine Befragung der Mitarbeitenden lassen sich möglicherweise weitere Erkenntnisse und Maßnahmen entwickeln, die einerseits das Bewusstsein für Nachhaltigkeit und Umweltfreundlichkeit schärft und andererseits eine klimafreundliche Mobilität fördert. Als Ziel könnte eine klimafreundlichere bzw. um einen bestimmten Anteil reduzierte Mobilität definiert werden. Dabei könnten beispielsweise folgende Fragen gestellt werden:

- Wie kommen Sie derzeit zur Arbeit?
- Wie häufig fahren Sie durchschnittlich wöchentlich zu Ihrem Arbeitsplatz?
- Welche Verkehrsmittel nutzen Sie normalerweise für Dienstreisen?
- Welche Hindernisse sehen Sie darin, auf klimafreundlichere Verkehrsmittel umzusteigen?
- Welche Anreize würden Sie dazu motivieren, klimafreundlichere Verkehrsmittel zu nutzen?
- Sind Sie mit den derzeitigen Initiativen des LVR zur Förderung klimafreundlicher Mobilität vertraut?

Die Antwortmöglichkeiten sollten messbare Größen enthalten bzw. soweit möglich auch auswählbare Antwortvorgaben, um die Auswertung zu erleichtern und die Messbarkeit zu ermöglichen. Durch die Analyse der Antworten kann der LVR Erkenntnisse und Trends für das Fördern einer klimafreundlichen Mobilität erhalten und passgenaue Maßnahmen ableiten.

→ **Empfehlung**

Um Mobilitätsangebote bedarfsorientiert bereitstellen zu können, sollte der LVR seine angestrebte Pendlerbefragung regelmäßig durchführen.

Weitere Befragungen sind auch mit Blick auf zu planende Infrastruktur wie z. B. Abstellmöglichkeiten für Räder geplant. Den Punkt Fahrradnutzung betrachten wir in diesem Teilbericht noch separat im Kapitel 9.3.5.

9.3.3 Fuhrparkmanagement

→ Feststellung

Durch ein Monitoring der Anfragen, Absagen und daraus abgeleitete Maßnahmen sowie Bedarfsermittlungen steuert der LVR den Fahrzeugbestand in seinem Fuhrpark. Die gesetzlichen Zielvorgaben aus dem Saubere-Fahrzeuge-Beschaffungsgesetz übernimmt der LVR. Für eigene Zielsetzungen hinsichtlich des CO₂-Ausstoßes sind beim LVR noch weitere Grunddaten erforderlich.

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. Dabei sind grundsätzliche Daten die steuerbaren Größen wie zum Beispiel die Anzahl, Art und Benutzung der eingesetzten Kraftfahrzeuge, die Antriebsarten und die jeweilige Auslastung.

Als grundsätzliche Regelungen hat der **LVR** in der Allgemeinen Rundverordnung Nr. 41 dem Öffentlichen Personenverkehr Vorrang eingeräumt. Nur wenn dieser nicht wirtschaftlich ist, bzw. der Weg nicht als Fußweg oder per Rad sinnvoll zurückgelegt werden kann, werden die Dienstfahrzeuge eingesetzt. Dafür wägt die Fuhrparkverwaltung bei eingehenden Buchungen ab, ob Prioritäten sinnvoll gesetzt sind oder schlägt – wie im vorherigen Kapitel dargestellt – bei Bedarf auch Fahrgemeinschaften oder z. B. die Nutzung des Rades vor. Den Bedarf ermittelt der LVR dabei über einen ständigen Austausch mit allen Dezernaten und Dienststellen. Dabei beobachtet der LVR das Anfrage-Aufkommen in der Fuhrparkverwaltung und hat ein Absagen-Monitoring umgesetzt. Aus diesem werden Rückschlüsse über den etwaigen Mehr- oder Weniger-Bedarf an Fahrzeugen insgesamt oder zu bestimmten Fahrzeugtypen gezogen. Dadurch sollte dem LVR aus Sicht der gpaNRW eine Begrenzung auf das notwendige Fuhrpark-Maß gelingen.

Für die Beschaffung der Fahrzeuge ist im Dezernat 1 des LVR der LVR-Fachbereich Zentraler Einkauf und Dienstleistungen und dort das Competence Center Allgemeiner Bedarf und Dienstleistungen zuständig. Dieses erledigt als eines von fünf Competence Centern innerhalb des "Zentraler Einkaufs" u. a. die Vergabeverfahren zur Fahrzeugbeschaffung. Bei den eingesetzten Dienstfahrzeugen achtet der LVR bereits bei der Beschaffung darauf, dass der Fuhrpark aus möglichst energiesparenden und umweltschonenden Fahrzeugen besteht. Dabei unterstützt das vor einigen Jahren in Kooperation mit einem Unternehmen entwickelte "LVR Flotten-Tool" als Excel-basiertes Tool die Auswahl. In dieses können z. B. alle Standortfaktoren sowie die tatsächlichen Anforderungen an das Fahrprofil eingegeben werden. Auf Basis einer umfassenden Fahrzeug-Datenbank wird dann in wenigen Schritten eine objektive Beurteilung der richtigen Antriebsart nach ökologischen und vor allem auch ökonomischen Kriterien ausgegeben. Erst auf dieser Grundlage wird von der Dienststelle die konkrete Bedarfsmeldung abgegeben, die dann Basis der Ausschreibung ist. Dieses verwendete Flottentool wurde bereits 2016 von einer Jury aus Mitgliedern des Beschaffungsamts des Bundesministeriums des Innern (BMI), des

Umweltbundesamts, des Deutschen Städtetages und der Berliner Energieagentur mit dem Bundespreis für nachhaltige Vergabe ausgezeichnet. Es wurde 2020 neu aufgelegt und empfiehlt nun nicht nur den optimalen Antrieb, sondern auch das passende Fahrzeugmodell der verschiedensten Hersteller auf Basis einer Datenbank mit über 1.000 aktuell verfügbaren Modellen. Das Tool wird halbjährlich aktualisiert, sodass die Vorschläge immer auf dem neuesten Stand sind – dies ist aus Sicht der gpaNRW eine sinnvolle Unterstützung für die Sachbearbeitung vor Ort. Seinen Mitgliedskommunen bietet der LVR das Tool kostenlos an.

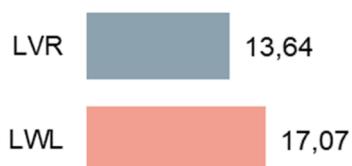
Das Competence Center Allgemeiner Bedarf und Dienstleistungen führt auch die Rahmenverträge Leasing für die Fahrzeuge des LVR. Die Dienststellen können innerhalb des Rahmenvertrags die benötigten Fahrzeuge bestellen. Bei der Beschaffung kommen auch die Vorgaben aus dem seit Juni 2021 bestehenden Gesetz über die Beschaffung sauberer Straßenfahrzeuge (Saubere Fahrzeuge-Beschaffungs-Gesetz - SaubFahrzeugBeschG) zum Tragen.

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. Federführend bei der Abwicklung von Fördermitteln ist das Dezernat 3 (Gebäude- und Liegenschaftsmanagement, Umwelt, Energie, Bauen für Menschen GmbH) des LVR. Dieses verwaltet einen "internen Fördertopf" insbesondere mit Blick auf z. B. bauliche Fördermaßnahmen und verfolgt die Inanspruchnahmen über entsprechende Datenauswertung. Für die Inanspruchnahme externer Förderprogramme beispielsweise des Landes unterstützt das Dezernat 3 durch Wissensvermittlung, so dass bestehende Fördermöglichkeiten für anstehende Beschaffungen und / oder Projekte so gut wie möglich ausgeschöpft werden.

Anteil Dienstfahrzeuge mit alternativem Antrieb 2022



Für den Fuhrpark der Zentralverwaltung erfasst der LVR den CO₂-Ausstoß regelmäßig. Dies erfolgt im Rahmen der „EMAS“ (Eco-Management and Audit Scheme) Umweltzertifizierung. Durch EMAS sollen Unternehmen in der Lage sein, Ressourcen intelligent einzusparen, indem sie den Einsatz regelmäßig auswerten und überprüfen zu lassen. Darüber hinaus erfolgt die Erfassung zwingend in den Einrichtungen des LVR, die sich einer entsprechenden Umweltzertifizierung unterworfen haben. Durch EMAS-geprüfte Organisationen soll ein wirksamer Beitrag zum Umweltschutz geleistet, Kosten eingespart und gesellschaftliche Verantwortung gezeigt werden. Diese Auswertungen finden sich entsprechend in diversen Vorlagen und Berichten zu Mobilitätsthemen im LVR und dokumentierten die jeweilige Entwicklung.

Die Anforderungen aus dem Saubere-Fahrzeuge-Beschaffungs-Gesetz mit einem Anteil von 38,5 Prozent sauberen Fahrzeuge sowie aus dem IKSK, mit einer Einsparung von drei bis fünf Prozent der Treibhausgas-Emissionen jährlich bilden die Zielsetzungen des LVR. Eine Messung und Bewertung der Zielerreichung fehlen aber noch, so dass keine Konsequenzen aus den erhobenen Daten und ermittelten Kennzahlen folgen.

→ **Empfehlung**

Der LVR sollte regelmäßig überprüfen, ob die Ziele aus dem Saubere-Fahrzeuge-Beschaffungs-Gesetz und die Reduzierung der Treibhausgas-Emissionen von 3-5 Prozentpunkten pro Jahr erreicht werden.

9.3.4 ÖPNV-Nutzung

- Der LVR motiviert seine Mitarbeitenden, vorrangig den ÖPNV zu nutzen und hat beispielsweise Job-Tickets angeboten.

Ein Landschaftsverband sollte seine Mitarbeitenden motivieren, den öffentlichen Personennahverkehr für ihre Mobilität zu nutzen. Dafür sollte ein Landschaftsverband Anreize wie beispielsweise die Weitergabe vergünstigter Firmen-/Job-Tickets schaffen.

Der **LVR** hat bis Mai 2023 seinen Beschäftigten ein Job-Ticket mit Mitnahmeregelung beziehungsweise ein vergünstigtes ÖPNV-Ticket für den Verkehrsverbund Rhein-Sieg angeboten. Das Angebot richtete sich zunächst allgemein an alle Beschäftigten der Zentralverwaltung. Dabei bestellte der LVR aktuell die Jobtickets für alle Beschäftigten. Durch Skaleneffekte erzielte der LVR günstigere Konditionen im Vergleich zu einer Einzelbestellung durch jeden Beschäftigten. Bei der Bestellung wurden zusätzliche Bedarfe wie zum Beispiel Anschlusstickets an andere Verkehrsverbünde abgefragt und konnten direkt mitbestellt werden. Die Bestellung, Änderung und Abbestellung der Tickets erfolgte über eine Bedarfsmeldung an die Personalverwaltung des LVR. Diese bestellte die Tickets und versendete sie an die Mitarbeitenden. Im Zuge der Gehaltsabrechnungen bezahlten diese die jeweiligen Tickets.

Inanspruchnahme der Jobtickets im Jahr 2022

Grund-/Kennzahl	LVR	LWL
Mitarbeitende in der Zentralverwaltung	3.090	3.216
Anzahl Firmen-/Jobticket-Abonnements	2.035	809

Grund-/Kennzahl	LVR	LWL
Anteil Firmen-/Jobticket-Abonnements an der Zahl der möglichen Nutzerinnen und Nutzer	66,68	25,14

Der Anteil der Abonnements an den Nutzerinnen und Nutzern ist bei dem LVR deutlich höher als bei dem Schwesterverband. Da der LVR die Parkberechtigungen bisher an die Ticketabnahme verknüpfte, war mit einem Abonnement nicht verbunden, dass die Mitarbeitenden auch mit dem ÖPNV zum Arbeitsort fahren. Mit der Einführung des Deutschlandtickets ist die Ticketabnahme seit dem 01. Mai 2023 nicht mehr Voraussetzung für die Parkberechtigung, sodass sich bei einer jetzigen Abfrage der Abonnements schon allein hierdurch ein anderer Anteil bei dem LVR ergeben könnten.

Derzeit ändern sich jedoch zwei wesentliche Rahmenbedingungen. Zum einen können die Beschäftigten ab Mai 2023 ein deutlich günstigeres Deutschland-Ticket als das Jobticket erwerben. Der LVR hat überprüft, ob das Deutschland-Ticket zusätzlich bezuschusst werden kann. Hier stehen aus seiner Sicht noch aktuelle tarifliche und gesetzliche Regelungen entgegen. Daher wird der Landschaftsverband das Deutschlandticket bis zum Jahresende 2023 seinen Beschäftigten weiterhin zum Normalpreis anbieten und die Bezahlung über die Gehaltszahlungen übernehmen – ein „Jobticket“ bietet er nicht mehr an. Da das Deutschland-Ticket digital bestellt werden kann, entfällt zukünftig die Abrechnung über die Gehaltszahlungen und Abwicklung über den Dienstherrn. Inwiefern ab 2024 der LVR seinen Beschäftigten daher weiterhin Fahrkarten für den öffentlichen Personennahverkehr für die Pendelfahrten zur Arbeitsstelle anbieten wird, ist auch abhängig von den Ergebnissen der Tarifverhandlungen zwischen den Gewerkschaften und Arbeitgeberverbänden im öffentlichen Dienst oder gesetzlicher Änderungen. Für die Durchführung von Dienstreisen für die Mitarbeitenden der Zentralverwaltung wird davon unabhängig auch in Zukunft ein Kontingent an Fahrkarten für den öffentlichen Nahverkehr zur Verfügung stehen.

Weiterhin verringert sich die Anzahl von Pendelfahrten durch den Ausbau der mobilen Arbeitsangebote des LVR. Arbeiten die Beschäftigten an bis zu 80 Prozent der Arbeitstage von zuhause aus, werden die Mitarbeitenden die Ticketpreise aus dem Blickwinkel der Wirtschaftlichkeit neu bewerten. So verspürt der LVR bereits eine abnehmende Tendenz bei den Abonnements. Hierauf reagieren die Verkehrsverbände bereits, indem sie zum Beispiel Ticketmodelle anbieten, die die veränderten Beförderungsbedarfe berücksichtigen. Ein Beispiel ist das 10TageFlexTicket des Verkehrsverbundes Rhein-Sieg. Es kann an 10 von 30 Tagen als Tagesticket genutzt werden. Der Landschaftsverband bietet derartige Tickets seinen Beschäftigten nicht an.

In seiner 2022 verfassten digitalen Agenda bekräftigt der LVR, dass er sich für eine vernetzte, barrierefreie und nachhaltige Mobilität im LVR einsetzen und die Erreichbarkeit seiner Liegenschaften verbessern will. Der LVR schöpft dafür grundsätzlich Einflussmöglichkeiten aus, damit die Haltepunkte des öffentlichen Personennahverkehrs in der Nähe seiner Dienststellen zur Verfügung stehen. Dies gilt in Besonderen für die Museen, Schulen und Kliniken. Für die Zentralverwaltung besteht durch die zentrale Lage des Bahnhof Deutz in unmittelbarer Nähe ein Standortvorteil.

9.3.5 Fahrradnutzung

→ Feststellung

Der LVR eröffnet seit Juli 2023 seinen Beschäftigten die Möglichkeit, im Rahmen der Entgeltumwandlung ein Dienstrad zu leasen. Es gibt daher zum Prüfungszeitpunkt keine Erfahrungswerte, ob und inwieweit die vorhandenen Rahmenbedingungen für die Fahrradnutzung ausreichen bzw. ob und in welcher Art sie verändert oder ausgebaut werden müssten.

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.

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.

Rund um die Zentralverwaltungsgebäude des **LVR** bestehen einige öffentlich zugängliche Möglichkeiten Fahrräder abzustellen und sicher an einem Fahrradbügel abzuschließen. In der Tiefgarage des Horion-Hauses gibt es weitere abschließbare Abstellmöglichkeiten für Fahrräder. Hier können auch E-Bikes geladen werden. Weitere Infrastruktur stellt der LVR seinen Mitarbeitenden nicht zur Verfügung und verweist auf die öffentlich zugänglichen Abstellmöglichkeiten.

Seit Juli 2023 bietet der LVR seinen Beschäftigten in allen Einrichtungen die Möglichkeit, im Rahmen der Entgeltumwandlung ein Dienstrad zu leasen. Seit dem Start dieses Angebotes wurden bereits rund 700 Anträge gestellt und innerhalb von knapp zwei Monaten 530 Dienstfahrräder bei den Fachhändlern abgeholt und in den Betrieb genommen. Bis zum Stichtag 30. September 2023 wurden insgesamt schon 598 Leasingverträge abgeschlossen. Bei dem LWL besteht für die Mitarbeitenden in einem Angestelltenverhältnis seit Februar 2022 die Möglichkeit ein Dienstfahrrad zu leasen. Innerhalb von wenigen Monaten konnte der LWL 1.250 Leasingverträge vereinbaren. Bei 14.540 möglichen Nutzungsberechtigten ist dies ein Anteil von rund zehn Prozent. Ähnliche Größenordnungen sind daher auch bei dem LVR zu erwarten.

Inwiefern die Beschäftigten das geleaste Fahrrad einsetzen, um den Arbeitsweg zu bestreiten, ist nicht bekannt. Hierzu hat der LVR keine Abfrage bei den Beschäftigten vorgesehen. Eine Erweiterung der Abstellmöglichkeiten für Fahrräder plant der LVR im Zuge des Neubaus am Ottoplatz. Dort sollen 208 Fahrradstellplätze im Untergeschoss eingerichtet werden. Von diesen Stellplätzen werden 144 mit elektrischen Anschlussmöglichkeiten ausgestattet. Die Versicherungsbedingungen der Leasingverträge fordern vielfach, dass die Fahrräder an einem fest verankerten Gegenstand (z. B. Laternenmast, Verkehrsschild, Fahrradständer) abgeschlossen werden. Stehen derartige Abstellmöglichkeiten nicht in ausreichender Menge zur Verfügung, können die Mitarbeitenden die Räder nur bedingt zur Anreise an den Arbeitsplatz nutzen. Sie würden dann gegen die Regelungen der jeweiligen Leasingverträge verstoßen. In der Folge können die Mitarbeitenden und der LVR von den positiven Wirkungen z. B. auf die Gesundheit bei der Anreise mit dem Rad nicht vollumfänglich profitieren.

→ Empfehlung

Der LVR sollte frühzeitig evaluieren, wie viele Mitarbeitende mit dem Rad den Arbeitsweg bestreiten. Sollten die aktuell bestehenden Stellplätze qualitativ und quantitativ nicht ausreichen, sollte der LVR diese nach Möglichkeit ausbauen.

Der LVR setzt keine zusätzlichen Anreize, damit die Beschäftigten die Dienststellen mit dem Fahrrad anfahren. Die arbeits- und tarifrechtlichen Grundlagen lassen wesentliche zusätzliche Anreize nicht zu. Der LVR kann daher nur die Rahmenbedingungen verbessern, damit die Mitarbeitenden das Fahrrad für die Fahrt zum Arbeitsplatz nutzen.

Im Landeshaus befinden sich beispielsweise bereits Duschen und Umkleidemöglichkeiten. In den weiteren angemieteten Dienstgebäuden der Zentralverwaltung stehen keine derartigen Räumlichkeiten für die Mitarbeitenden zur Verfügung. Aktuell existieren z. B. auch keine Service-Stationen in denen zum Beispiel kleinere Reparaturen (z. B. Reifen aufpumpen, Fahrradschlauch wechseln) möglich wären. Derartige Service-Stationen plant der LVR bei entsprechendem Bedarf, den er z. B. über Umfragen ermitteln kann, als individuelle Projekte im Rahmen der Maßnahme „Förderung der Nutzung von (E-)Fahrrädern“.

→ **Empfehlung**

Der LVR sollte prüfen, ob er an den zentralen Abstellrichtungen Service-Stationen einrichten sollte, um hierdurch weitere mögliche Hinderungsgründe für die Anreise mit dem Fahrrad abzubauen. Ebenso sollte der LVR die Ausweitung von Dusch- und Umkleidemöglichkeiten zumindest in den eigenen Gebäuden erwägen.

Der LVR stellt ein Online-Portal bereit, in dem die Wege zu den Dienstgebäuden beschrieben sind. Dabei ist die Anreise für verschiedene Verkehrsmittel erläutert. Künftig plant der LVR eine neue Mobilitäts-Plattform, in der auch weitergehende Planungsmöglichkeiten wie zum Beispiel Fahrradwege enthalten sein sollen.

Der LVR beteiligt sich an dem jährlichen „Stadtradeln“ und unterstützt die Mitarbeitenden bei der Teilnahme. Hierüber werden interessierte Radfahrende zusammengebracht.

9.3.6 Parkraummanagement

→ **Feststellung**

Aktuell ändern sich mit dem Deutschland-Ticket, Dienstradleasing und dem Neubau des Verwaltungsgebäudes an dem Ottoplatz grundlegende Rahmenbedingungen für das Parkraum-Management bei dem LVR. Ein darauf abgestimmtes Parkraum-Managementkonzept existiert noch nicht.

Durch die gezielte Bewirtschaftung der eigenen Parkflächen sollte ein Landschaftsverband die klimafreundliche Mobilität fördern.

Parkplätze im Jahr 2022

Grund-/Kennzahl	LVR	LWL
Mitarbeitende in der Zentralverwaltung	3.090	3.216
Anzahl Personalparkplätze	513	227
Personalparkplätze je 100 Mitarbeitende	16,60	7,06

Der **LVR** stellt in begrenztem Umfang Personalparkplätze zur Verfügung. Dabei sind es jedoch mehr Parkplätze als bei dem LWL bei niedriger Anzahl der Mitarbeitenden in der Zentralverwaltung.

Beim LVR existiert kein Parkraum-Konzept für die Dienststellen der Zentralverwaltung. Derzeit entwickelt das Dezernat 3 federführend mit dem Dezernat 6 ein neues Parkraumbewirtschaftungskonzept. Die Verknüpfung der Parkberechtigung zu dem Jobticket-Abonnement ist mit den ab Mai 2023 eingeführten Deutschlandticket aufgehoben worden. Daher bedarf es einer neuen Regelung zu den Parkplätzen. Ein geändertes Mobilitätsverhalten der Mitarbeitenden erfordert ein angepasstes Parkraummanagement. Die Neuverteilung der Parkflächen ist hierfür eine entscheidende Steuerungsmöglichkeit. In einem Parkraumbewirtschaftungskonzept sollte der LVR festlegen, welche Anspruchsgruppen Parkplätze in welcher Anzahl nutzen dürfen. Neben der Verfügbarkeit sollte der LVR auch die Gebühren festlegen. Besondere Regelungen bedürfen zentrale Veranstaltungen wie zum Beispiel die Landschaftsversammlung oder Tagungen der Dezernate. Für diese Zwecke sollte der LVR die Verfügbarkeit der Parkplätze gesondert steuern.

Der Abriss des bisherigen Büroturms am Ottoplatz hat zu einer erheblichen Verknappung der Parkplätze geführt. Teilweise sind bereits morgens früh alle Parkplätze belegt. Im Zuge der Fertigstellung des Neubaus Ottoplatz plant der LVR 178 PKW-Stellplätze einzurichten. Davon soll auf 46 Parkplätzen eine Lademöglichkeit bestehen. Hiervon werden zwei Stellplätze mit Schnellladestationen ausgerüstet. Federführend für die Planung einer dortigen neuen Tiefgarage ist das Dezernat 3.

An der Urbanstraße am Landeshaus stehen derzeit zwei Ladesäulen mit insgesamt vier Ladepunkten zur Verfügung. An diesen können Dienstfahrzeuge mit LVR-eigenem Strom geladen werden. Ebenso können dort Mitarbeitende und Mitglieder der politischen Gremien ihr privates Fahrzeug über eine App mit privaten Abrechnungsdaten zu aktuell 0,39 Euro je kWh laden.

→ **Empfehlung**

Der LVR sollte sein Parkraumbewirtschaftungskonzept wie vorgesehen aktualisieren und hierin die Verfügbarkeit, Anspruchsvoraussetzungen und Kosten für die Nutzung der eigenen Parkplätze regeln.

9.3.7 Steuerung der Mobilität

→ **Feststellung**

Seit 2016 verfügt der LVR über ein Integriertes Klimaschutzkonzept (IKSK), das mit entsprechenden Maßnahmenvorschlägen eine gute Basis für eine klimafreundlichere Ausrichtung der LVR-Arbeit darstellt. Zudem wurde das LVR-Rahmenmobilitätskonzept am 20. Februar 2024 einstimmig im Landschaftsausschuss beschlossen. Eine Evaluation der Einzelmaßnahmen bzw. ein Berichtswesen dazu ist noch in Arbeit.

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 **LVR** mit seiner Vielzahl an Dienststellen und Einrichtungen sowie entsprechender Anzahl an Mitarbeitenden löst unweigerlich Mobilität aus. Der LVR stellt sein Handeln unter dem Leitgedanken „Qualität für Menschen“. Dabei ist es ihm nach eigenen Angaben wichtig, dass dies nicht nur für die Menschen, die heute im Rheinland leben, gilt, sondern dass künftige Generationen gleiche Chancen auf gute Lebensqualität haben. Er sieht es im Rahmen der Generationengerechtigkeit als seine Pflicht, Klima- und Umweltschutzmaßnahmen zu ergreifen und die ihm zur Verfügung stehenden Ressourcen so zu nutzen, dass künftige Generationen nicht schlechter gestellt sind, ihre Bedürfnisse zu befriedigen. Die Landschaftsversammlung des LVR hat daher bereits im Dezember 2013 die Entwicklung eines umfassenden und fundierten Integrierten Klimaschutzkonzeptes beschlossen.

Dieses Projekt des LVR wurde im Rahmen der Klimaschutzinitiative des Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit (BMUB) gefördert. Das daraus entstandene Konzept beinhaltet strategische Ziele und der LVR führt darin aus: „Das Integrierte Klimaschutzkonzept ist somit ein strategisches Planungsinstrument und dient als Werkzeug, um die Energie- und Klimaarbeit sowie die zukünftige Klimastrategie konzeptionell, vorbildlich und nachhaltig zu gestalten.“ Ein Ziel des Integrierten Klimaschutz-Konzeptes ist beispielsweise – ausgehend vom Basisjahr 1990 – jedes Jahr die CO₂-Belastung um drei bis fünf Prozent zu reduzieren. Ob dies gelingt, kann nur durch die Erhebung und Auswertung der CO₂-Belastungen bewertet werden. Nach Auskunft des LVR werden CO₂-Berechnungen zwar durchgeführt - jedoch eher unregelmäßig. So wird ein gezielter steuernder Eingriff erschwert, da es an klaren Vorgaben für die Ermittlung von Kennzahlen und der Erfolgsmessung fehlt.

Kernelement des Integrierten Klimaschutzkonzeptes ist der Abschlussbericht vom April 2016 mit 49 Maßnahmen in den Handlungsfeldern „Strukturübergreifende Maßnahmen“, „Energie“, „Mobilität“ und „Bildung“. Die Umsetzung dieses Maßnahmenpaketes erfolgt durch verschiedene Stellen innerhalb des LVR, da das Thema Klimaschutz ein Querschnittsthema ist und alle Dezernate betrifft. Aus Sicht der gpaNRW erschwert es die Abstimmung der unterschiedlichen Beteiligten, wenn nicht durch konkrete Vorgaben und Fristen bzw. Zielsetzungen die Ausrichtung klar vorgegeben ist. Dies zeigt sich beispielsweise auch darin, dass das LVR-Rahmenmobilitätskonzept erst am 20. Februar 2024 einstimmig im Landschaftsausschuss verabschiedet werden konnte.

Damit die Kräfte zur Umsetzung zukunftsweisender und klimafreundlicher Technologien sowie Arbeitsweisen gebündelt werden, ist im LVR 2019 bereits ein eigenes Dezernat mit den Arbeitsschwerpunkten „Digitalisierung, IT – Steuerung, Mobilität und technische Innovation“ geschaffen worden. Dort ist das Thema Mobilitätsmanagement angesiedelt. Das Dezernat 6 hat die zukünftigen Kernthemen zum Aufbau eines digitalen und nachhaltigen Mobilitätsmanagements als Steuerungsinstrument für den Landschaftsverband 2021 vorgestellt. In diversen Vorlagen wird beschrieben, wie u. a. Mobilitätsbedürfnisse zukünftig gedeckt werden sollen. Von zentraler Bedeutung ist die „Digitale Agenda“ aus 2022. Der LVR plant, eine Evaluation der Einzelmaßnahmen u. a. zur Mobilität übergreifend für das Gesamtthema Klimaschutz entsprechend seines integrierten Klimaschutzkonzeptes zu erarbeiten. Danach ist eine Berichtsvorlage im zweijährigen Turnus geplant. Zum Prüfungszeitpunkt 2023/2024 gab es noch keinen Evaluationsbericht.

→ **Empfehlung**

Das geplante Berichtswesen sollte der LVR verbindlich verankern. Indikatoren, die den Erfolg der ergriffenen Maßnahmen bewerten, sollten dabei nicht nur berücksichtigt werden, sondern auch handlungsleitend sein.

Der LVR arbeitet thematisch eng mit externen Akteuren wie dem „Zukunftsnetz Mobilität NRW“ zusammen und nutzt z. B. Angebote des Zukunftsnetzes Mobilität im Rahmen von Infoveranstaltungen.

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

	LVR	LWL
Einwohner je qkm Verbandsgebiet (Bevölkerungsdichte)	764	385
Gebietsfläche in qkm	12.656	21.456
Standortanzahl der Förderschulen	38	35
Größe der Förderschulen (Schülerzahlen) im Durchschnitt	236	214

Die Daten basieren auf den statistischen Daten des Landesbetriebs Information und Technik NRW.

Einfluss auf die Anforderungen an die Schülerbeförderung nimmt in erster Linie der jeweilige Förderschwerpunkt. Beispielsweise sind die Anforderungen beim Förderschwerpunkt körperlich-motorische Entwicklung wesentlich höher, da hier hauptsächlich Schüler und Schülerinnen mit Rollstühlen befördert werden müssen. Hierfür müssen dann Rollstuhlbuslinien eingerichtet werden. Im Gegensatz dazu werden beim Förderschwerpunkt Sehen hauptsächlich Kinder in kleineren PKWs befördert, und die Nutzung des ÖPNV ist bei diesem Förderschwerpunkt wesentlich höher.

Darüber hinaus ist die höhere Bevölkerungsdichte auf der kleineren Gebietsfläche des LVR ein Faktor. Diese beiden strukturellen Merkmale lassen zwar kürzere Fahrtstrecken erwarten, jedoch steht dem eine höhere Verkehrsbelastung während der Hin- und Rückfahrt zu den Förderschulen aufgrund der höheren Bevölkerungsdichte entgegen. Die Zahl der Förderschulen ist bei beiden Verbänden fast gleich hoch. Dagegen betreut der LVR in den Förderschulen im Durchschnitt etwas mehr Schülerinnen und Schüler als der LWL.

9.4.2 Beförderungsbedarf

- Der LVR plant die Fahrtrlinien der Beförderungsunternehmen selbst. Die abgebildeten Kennzahlen zeigen gegenüber dem LWL eine geringere Auslastung der Fahrzeuge und kostenintensivere Beförderung. Der LVR plant derzeit die Software zur Streckenplanung zu optimieren.

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 an dem 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 Zielkonflikte aus.

Gemäß der Schülerfahrtkostenverordnung NRW sollte die Beförderung der Schüler und Schülerinnen durch den **LVR** anhand wirtschaftlicher und sicherheitsrelevanter Fragestellungen gemessen werden. In den letzten Jahren wurden auch Nachhaltigkeitsaspekte zunehmend einbezogen. Im Fachbereich 52 wurde 2020 eine Stelle „Koordination strategische und operative Aufgaben Personenbeförderung“ geschaffen, welche als Schnittstelle der Fachbereiche 52 – Schülerbeförderung und 11 – Einkauf aus den jeweiligen Dezernaten 5 und 1 u.a. die folgenden Aufgaben erfüllt:

- die Bündelungsfunktion im Fachbereich 52 hinsichtlich der operativen Anforderungen wie Vorgaben zur Linienoptimierung, Berücksichtigung der Auslastung, tatsächliche Bedarfe im Rahmen der Ausschreibungen
- die gemeinsame Planung und Vorbereitung der jährlichen EU-weiten Ausschreibung im Bereich des Schülerspezialverkehrs
- die Organisation und Planung von Fortbildungen im Bereich der Schülerfahrtkostenverordnung NRW
- das Controlling und Berichtswesen für die operative Tätigkeit des Fachbereichs 52 und
- gemeinsame Optimierungen mit dem Fachbereich 11.

Ein formales Konzept für die Schülerbeförderung hat der LVR nicht aufgestellt. Vielmehr orientiert sich die Ausgestaltung an den allgemeinen Konzepten und Vorgaben beim LVR wie zum Beispiel dem Klimaschutzkonzept.

Der Anmeldeprozess startet bei den Schulen, dort werden die entsprechenden Anmelde-Formulare (derzeit noch papierbasiert) gesammelt und an den Fachbereich 52 zur weiteren Bearbeitung gegeben. Der LVR strebt an, den Anmeldeprozess zukünftig möglichst medienbruchfrei zu digitalisieren.

Vorrangig soll der ÖPNV genutzt werden. Ist dies nicht möglich oder aus gesundheitlichen Gründen nicht zumutbar, werden die Daten durch den Fachbereich 52 erfasst. Die so ermittel-

ten Bedarfe behalten für das Schuljahr ihre Gültigkeit. Zum neuen Schuljahr wird der Bedarf erneut überprüft, damit die individuellen Entwicklungen berücksichtigt werden können. Die Entscheidung über die Beförderung erfolgt nach Maßgabe der Schülerfahrtkostenverordnung NRW. In der Regel richtet der LVR einen Schülerspezialverkehr ein, sodass die Beförderung gebündelt erfolgen kann. Dies ist mit Blick auf den Verwaltungsaufwand wirtschaftlicher und soll eine Entlastung für die Eltern darstellen. Der LVR hat eine Kostentragungspflicht aber keine Beförderungspflicht. Er sollte daher regelmäßig prüfen, ob der eingerichtete Spezialverkehr die wirtschaftlichste und umweltfreundlichste Form der Beförderung ist.

Aus den eingegangenen Anmeldungen zur Beförderung erstellt der LVR Beförderungspläne. Dabei erhebt der LVR neben den Start- und Endpunkten auch die individuellen Anforderungen an die Beförderung. Hierzu zählen auch Merkmale, ob z. B. eine alleinige Beförderung erforderlich ist. Die Anforderungen bilden dann die Basis für die Planung von Touren. Dabei unterstützt eine Software, die Planung durch entsprechende Tourenvorschläge. Der LVR kann dann die Tourenvorschläge zum Beispiel aufgrund von Erfahrungswerten zur Verkehrssituation manuell anpassen und optimieren. Dadurch wird die Umweltbelastung durch die Fahrten möglichst geringgehalten. Aus den Touren entwickelt der LVR die Beförderungslinien, die dann als Basis für die Ausschreibungen dienen. Der LVR will den Softwareeinsatz optimieren: Seit 2005 setzt er eine zwischenzeitlich veraltete Planungssoftware zur Planung des Schülerspezialverkehrs ein. Dies führt nach Einschätzung des LVR dazu, dass bestimmte Aufgaben entweder nicht mehr ordnungsgemäß ausgeführt werden können oder erhebliche Ressourcen binden. Es sind zahlreiche Anpassungen im Laufe des Jahres aufgrund von Schulwechseln, Stundenplanänderungen, Umzügen und den sich ändernden Bedürfnissen der Schüler und Schülerinnen der LVR-Förderschulen einzubeziehen. Eine neue Planungssoftware könnte auch wichtige Optionen zur Auswertung und damit zur Steigerung der Genauigkeit von Statistiken und des Controllings mit sich bringen.

Im Schuljahr 2021/2022 befördert der LVR 6.523 Schülerinnen und Schüler und damit rund 800 Schüler mehr als der LWL. Gemessen an der Gesamtzahl der Schülerinnen und Schüler von 9.805 benötigen damit 66,5 Prozent Unterstützung bei der Beförderung. Bei dem LWL sind es rund 68,1 Prozent der Schülerinnen und Schüler.

Fahrtstrecken Schuljahr 2021/2022 in km

	LVR	LWL
durchschnittliche Fahrtstrecke pro Schultag und Schüler in km	13,33	14,73
durchschnittliche Fahrtstrecke pro Schultag und Fahrzeug in km	47,26	54,51

Erkennbar sind die Fahrtstrecken je Schülerin und Schüler und je Fahrzeug im Durchschnitt bei dem LVR kürzer als bei dem LWL. Inwiefern dies jedoch auf strukturelle Merkmale oder eine bessere Tourenplanung zurückzuführen ist, lässt sich nur schwer herleiten. Darüber hinaus war das Schuljahr 2021/2022 aufgrund der Corona-Pandemie von Schulschließungen betroffen, die so notwendigen Einzelbeförderungen waren regional unterschiedlich stark ausgeprägt.

Schüler/-in je Fahrzeug Schuljahr 2021/2022



Bei der Zahl der Schülerinnen und Schüler je Fahrzeuge ergeben sich geringe Unterschiede. Im Schuljahr 2021/2022 setzt der LVR 1.487 Fahrzeuge für die Beförderung der Schülerinnen und Schüler ein. Der LVR befördert im Durchschnitt etwas weniger Schülerinnen und Schüler mit einem Fahrzeug, als bei dem LWL.

Für die Schülerbeförderung wendet der LVR im Haushaltsjahr 2021 38,7 Mio. Euro auf. Im Haushaltsjahr 2022 steigen diese Kosten auf 44,1 Mio. Euro an.

Sie verteilen sich im Haushaltsjahr 2021 mit 38,3 Mio. Euro auf den Spezialverkehr und 0,4 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.

Aufwendungen Schülerbeförderung im Schuljahr 2021/2022 in Euro

	LVR	LWL
Aufwendungen je Schüler/-in Individualverkehr	7.071	5.703
Aufwendungen je Schüler/-in ÖPNV	335	530
Aufwendungen je km Individualverkehr	2,95	2,15

Beim LVR entstehen für die Fahrten im Schülerspezialverkehr gegenüber dem LWL höhere Aufwendungen. Der Unterschied beträgt rund 1.400 Euro je Schüler.

Der LVR hat den Aufwendungen die erhaltenen Fördergelder für die erforderlichen Einzelbeförderungen aufgrund der Corona-Pandemie von rund 1,8 Mio. Euro – genau wie der LWL – nicht entgegengestellt. Im Haushaltsjahr 2022 hat der LVR für diese Zwecke 3,9 Mio. Euro Fördermittel erhalten.

Weitere Einflussfaktoren könnte sein, dass bei dem LVR weniger Schülerinnen und Schüler pro Fahrzeug befördert werden. Beim LWL nehmen die Unternehmen die Streckenplanung selbst vor. Daher könnte eine Verbesserung der Linienplanung oder die Übergabe der Planung der Strecken an die Beförderungsunternehmen zu einer wirtschaftlicheren Aufgabenerledigung führen. Dem LVR ist die andere Herangehensweise des Schwesterverbandes bekannt, hat sich hier aber bewusst für einen anderen Weg entschieden. Die höheren Kosten pro Schüler können aufgrund diverser Faktoren zustande kommen: Höherer Treibstoffverbrauch im städtischen Gebiet, sowie damit verbundene längere Fahrtzeiten, individuelle Beförderungsansprüche der Kinder je nach Förderschwerpunkt und Behinderungsbild, Anbindung der Schule sowie der Schüler und Schülerinnen an den ÖPNV, Einzugsgebiet der Schule usw. Die zentrale Planung durch ein Beförderungsunternehmen könnte aus Sicht des LVR zu Qualitätsverlusten bei den Schülern führen sowie weniger Einfluss und Kontrolle durch den LVR mit sich bringen.

Dagegen kann der LVR je Schülerin und Schüler günstigere Fahrten mit dem ÖPNV realisieren. Da die Verkehrsverbünde die Tarifstrukturen individuell festlegen, lässt sich der höhere Aufwand je beförderten Schüler im ÖPNV auf die strukturellen Merkmale zurückführen. Hierzu zählt insbesondere die stärkere Verstärkung des Verbandsgebietes.

9.4.3 Beförderungsleistungen

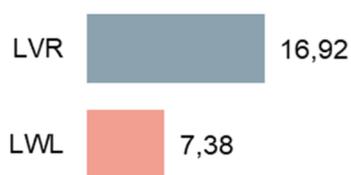
- Der LVR priorisiert die Beförderung der Schülerinnen und Schüler mit dem öffentlichen Personennahverkehr und fördert private Beförderungsinitiativen. Durch eine höhere Gewichtung ökologischer Aspekte in den Vergabeverfahren fördert der LVR die klimafreundliche Beförderung der Schülerinnen und Schüler.

Ein Landschaftsverband sollte primär den öffentlichen Personennahverkehr für die Schülerbeförderung nutzen. Private Beförderungsinitiativen sollte ein Landschaftsverband unterstützen. Bei den Ausschreibungen der Beförderungsleistungen sollte er Anforderungen mit Blick auf den Klimaschutz an die Fahrzeuge stellen. Ein Landschaftsverband sollte die Anbietenden der Beförderungsleistungen bei der Transformation der Antriebsarten unterstützen.

Neben dem Umfang des Beförderungsbedarfs 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 öffentlichen Personen-Nahverkehr oder der Einsatz von Beförderungsmitteln mit alternativen Antrieben an.

Im **LVR** nutzen die Schülerinnen und Schüler nach Möglichkeit öffentliche Verkehrsmittel für die Fahrt zur Förderschule. Die Schülerfahrtkosten-Verordnung NRW (SchfkVO NRW) räumt der Beförderung mit dem ÖPNV, sofern dies zumutbar ist, den Vorrang ein – siehe Ausführungen in Kapitel 9.4.2.

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 LVR ein Anteil von knapp 17 Prozent. Rund 83 Prozent der Schülerinnen und Schüler benötigen damit bei dem LVR eine Beförderung in Eigenregie oder über den Schülerspezialverkehr. Der höhere Kennzahlenwert beim LVR ist auf die höhere Verstärkung des Verbandsgebietes zurückzuführen. Gerade in dicht besiedelten Bereichen sind die Angebote des öffentlichen Personennahverkehrs stärker ausgebaut.

Der LVR 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 deutlich geringer.

Die Beförderung der Schülerinnen und Schüler erfolgt beim LVR durch Beförderungsunternehmen. Dabei fordert das Vergaberecht grundsätzlich die Annahme des wirtschaftlichsten Angebots. Hierdurch wird im Wege der Wirtschaftlichkeitsprüfung die ökonomische Nachhaltigkeitsdimension berücksichtigt. Nach Auskunft des LVR konnten seit Einführung des Warengruppenmanagements im Rahmen der Vergabeverfahren für die Schülerbeförderung Einsparungen im siebenstelligen Bereich erzielt werden. Um den ökologischen Aspekt der Nachhaltigkeit zu berücksichtigen, definiert der LVR 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. Da in der Leistungsbeschreibung Vorgaben zum Höchstalter der Fahrzeuge gemacht werden, wird dies bei der Wertung nicht nochmals berücksichtigt.

Seit dem Jahr 2021 berücksichtigt der LVR darüber hinaus die Nachhaltigkeit in der Wertung mit einem Wertungsanteil von zehn Prozent. Abgefragt wird hierzu der Anteil der Fahrzeuge mit Euro 6 Norm bzw. alternativen Antrieben (Hybrid, Elektro, Wasserstoff) am Gesamtfuhrpark des jeweiligen Unternehmens. Bereits ab dem Sommer 2023 wird dieses Kriterium rein auf alternative Antriebe beschränkt. Darüber hinaus erhöht der LVR in den Ausschreibungen den Anteil dieses Kriteriums an der Gesamtwertung auf 20 Prozent. Dies führt nach Auswertungen des LVR in den letzten Ausschreibungen zu Mehrkosten zwischen 40.000 und 100.000 Euro pro Jahr.

Nach Auskunft des LVR sei der Einsatz von Fahrzeugen mit alternativen Antrieben nur möglich, wenn diese zu attraktiven Konditionen für die Beförderungsunternehmen verfügbar sind und die Beförderungsunternehmen diese unter wirtschaftlichen Rahmenbedingungen einsetzen können. Daher beobachtet der LVR die Marktverfügbarkeit von Spezialfahrzeugen mit umweltfreundlichen Antriebslösungen und die Leistungsfähigkeit der Beförderungsunternehmen. Hierzu steht der LVR auch in einem engen Dialog mit den Beförderungsunternehmen. Aktuelle Ab- und Umfragen des LVR bei den Vertragspartnern zeigen jedoch, dass am Markt kaum bis keinerlei Fahrzeuge (ca. zwischen 1-4%) mit alternativen Antrieben für den Einsatz im Schülerspezialverkehr vorhanden sind. Für die Beförderungsunternehmen rentiert sich eine Beschaffung nach Zuschlagserteilung nicht, da die Lieferzeiten für etwaige elektrisch betriebene Fahrzeuge länger sind als die Zeit zwischen Zuschlag und Aufnahme der Beförderungsleistung. Die Entwicklung der Marktsituation muss daher weiter beobachtet werden.

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 zurzeit noch nicht ausreichend 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.

9.4.4 Steuerung der Schülerbeförderung

→ Feststellung

Der LVR verfolgt das Ziel, die Beförderung der Schülerinnen und Schüler möglichst sicher und wirtschaftlich zu realisieren. Ob er dieses Ziel erreicht, kann der LVR mit den vorhandenen Controllinginstrumenten derzeit noch nicht nachweisen.

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 **LVR** will die ordnungsgemäße, behindertengerechte, zumutbare und wirtschaftliche Schülerbeförderung zu den Schulen des Landschaftsverbands und zurück zum Elternhaus nach den Vorgaben der SchfkVO NRW realisieren.

Dabei steht im Hauptfokus eine sichere Beförderung der Schülerinnen und Schüler. Zur Zielüberprüfung sind mindestens 60 Prozent der Linien mit Blick auf Sicherheitsaspekte (eingesetztes Fahrdienstpersonal, Fahrzeugzustand etc.) zu kontrollieren. Dabei erfolgen die Kontrollen entweder anlassbezogen oder orientiert an Kalenderwochen und je nach Bedarf gemeinsam mit verschiedenen anderen Institutionen (wie z. B. Polizei). Im Schuljahr 2022/2023 realisiert der LVR bei 62 Prozent der Schulbuslinien diese Sicherheitskontrollen.

Für die Schülerbeförderung setzt sich der LVR unter anderem weitere detaillierte Ziele:

- Das Gebot der Wirtschaftlichkeit soll bei der Ausschreibung beachtet werden.
- Notwendige Preisanpassungen (zum Beispiel durch Mindestlohnsteigerungen, Treibstoffengpässen oder Hygienezuschlägen auf Grund der Corona-Pandemie) sollen den Anforderungen der Wirtschaftlichkeit gerecht bleiben.
- Technisch einwandfreie Fahrzeuge sollen eingesetzt werden
- Der Personaleinsatz durch die Leistungserbringer soll ordnungsgemäß realisiert werden und
- alle Schülerinnen und Schüler sollen ordnungsgemäß befördert werden.

Um die Zielerreichung nachzuvollziehen, erhebt der LVR diverse Grunddaten und wertet diese im Jahresverlauf aus. Insbesondere für die Ausschreibung der Beförderungsleistungen erhebt der LVR zum Beispiel:

- die Anzahl der zu befördernden Personen,
- die Anzahl der Linien und
- die Anzahl der Sicherheitskontrollen.

Für die Steuerung bildet der LVR Kennzahlen im Haushalt, z. B. im "Produkt 05504 LVR-Förderschulen, Förderschwerpunkt körperliche und motorische Entwicklung" die Kennzahl "Sachaufwand pro Schüler*in in EUR". In dieser Kennzahl ist auch der Beförderungsaufwand enthalten.

Darüber hinaus setzt der LVR derzeit für den Bereich Schülerbeförderung keine weiteren Kennzahlen oder Datenerhebungen ein, da die eingesetzte Software diese Daten nicht abbilden kann. Die Koordinationsstelle soll zum Thema der Schülerbeförderung ein Berichtswesen entwickeln, umsetzen und evaluieren, welches über Kennzahlen Aufschluss über die Wirksamkeit von Steuerungsmaßnahmen gibt. Hierbei sollen Kennzahlen zur Anzahl der Einzelbeförderungen, Anzahl der Schüler*innen in Nutzung ÖPNV, Auslastung der Fahrzeuge, Entwicklung der Fahrzeugarten (Rolli-Bus, PKW, Kleinbus...) erhoben und ausgewertet werden. Diese erhobenen Daten sind erforderlich, um zum Beispiel das Ausschreibungsvolumen, aber auch die Kostensteigerung im Allgemeinen zu beobachten und ggfs. Gegensteuerungsmaßnahmen zu ergreifen.

Unter dem Gesichtspunkt der ökologischen Nachhaltigkeit ist darüber hinaus die Kennzahl CO₂-Äquivalente interessant. Sie bildet die Wirkung der verschiedenen Treibhausgase ab und erleichtert so die Vergleichbarkeit.

→ **Empfehlung**

Der LVR sollte neben den Wirtschaftlichkeits-Kennzahlen weitere Kennzahlen entwickeln, die die ökologische Nachhaltigkeit der Schülerbeförderung abbildet. Hierzu könnte der Landschaftsverband z. B. den Anteil der Elektro-Fahrzeuge zur Beförderungsleistung erheben.

Ein Berichtswesen hat der LVR noch nicht implementiert. Auch dieses soll durch die Koordinationsstelle aufgebaut werden.

→ **Empfehlung**

Der LVR sollte das Vorhaben, ein Berichtswesen zum Thema Schülerbeförderung aufzubauen, umsetzen. Hierbei sollte der LVR auch über die ökologischen Auswirkungen der Schülerbeförderung berichten.

Aktuell bestimmt eine Vorgabe in der Zuständigkeits- und Verfahrensordnung, dass Aufträge mit einem Volumen von bis zu 300.000 Euro der Zustimmung des Bau- und Vergabeausschusses bedürfen. Hierzu zählen auch Aufträge an die Beförderungsunternehmen für den Schülerspezialverkehr. Diese Vorgabe bestimmt die zeitlichen Abläufe und führt - trotz Sondersitzungstermin - zu sehr schwierigen kurzen Umsetzungszeiträumen für Unternehmen und Fachbereiche. Die mitunter sehr kurzen Zeiten zwischen Erhalt von Zuschlägen und Ausführungsbeginn (1. Tag der Beförderung) in Verbindung mit qualitätsbezogenen Anforderungen (Vorstellen der Fahrer*innen bei den Erziehungsberechtigungen/Familien der zu befördernden Kinder, Kennenlernen der Strecke und Anfahrtssituationen) erhöht die Fehleranfälligkeit und führt in der Praxis zu Schuljahresbeginn oft zu vermehrten Beschwerden von Eltern. Da die Vergabeentscheidung letztlich eindeutigen und überprüfbaren Vergabekriterien unterliegt und diese im Rahmen des Vergabeverfahrens bereits überprüft werden, könnte hier eine deutliche zeitliche Entlastung geschaffen werden, wenn die Zuständigkeitsordnung - zumindest z. B. als "Pilotprojekt" für die Schülerbeförderung - lediglich eine Informations-/Mitteilungsvorlage an den Ausschuss über die getroffenen Vergabeentscheidungen vorsehen würde.

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 Rheinland (LVR) hat verbindliche Rahmenbedingungen geschaffen, die ein mobiles und flexibles Arbeiten ermöglichen. Daran können grundsätzlich alle Mitarbeitenden teilnehmen, deren Arbeitsplatz dafür geeignet ist. Es fehlt noch eine Erfassung bzw. Abfrage, inwieweit die Möglichkeiten tatsächlich genutzt werden.	224	E1	Um den Umsetzungsstand seiner eingeleiteten Maßnahmen zeitnah zu verfolgen und bei Bedarf steuernd eingreifen zu können, sollte der LVR z. B. das tatsächliche Nutzungsverhalten zum mobilen Arbeiten z. B. durch Erfassung oder Abfrage erheben und fortschreiben.	224
F2	Über das Intranet stellt der LVR zentral alle notwendigen Informationen sowie eine Pooling-App zur Bildung von Fahrgemeinschaften zur Verfügung. Er bietet schon jetzt die Möglichkeit eines digitalen Workflows für die Dienstreise-Antragstellung an. Eine regelmäßige Erhebung und Auswertung der gewählten Verkehrsmittel sieht der LVR noch nicht vor.	226	E2.1	Um neben wirtschaftlichen Gesichtspunkten auch insbesondere Aspekte des Klimaschutzes zu berücksichtigen, sollte der LVR eine Regelung zur Förderung klimafreundlicher Dienstreisen treffen.	228
			E2.2	Um Mobilitätsangebote bedarfsorientiert bereitstellen zu können, sollte der LVR seine angestrebte Pendlerbefragung regelmäßig durchführen.	229
F3	Durch ein Monitoring der Anfragen, Absagen und daraus abgeleitete Maßnahmen sowie Bedarfsermittlungen steuert der LVR den Fahrzeugbestand in seinem Fuhrpark. Die gesetzlichen Zielvorgaben aus dem Saubere-Fahrzeuge-Beschaffungsgesetz übernimmt der LVR. Für eigene Zielsetzungen hinsichtlich des CO ₂ -Ausstoßes sind beim LVR noch weitere Grunddaten erforderlich.	230	E3	Der LVR sollte regelmäßig überprüfen, ob die Ziele aus dem Saubere-Fahrzeuge-Beschaffungsgesetz und die Reduzierung der Treibhausgas-Emissionen von 3-5 Prozentpunkten pro Jahr erreicht werden.	232
F4	Der LVR eröffnet seit Juli 2023 seinen Beschäftigten die Möglichkeit, im Rahmen der Entgeltumwandlung ein Dienstrad zu leasen. Es gibt daher zum Prüfungszeitpunkt keine Erfahrungswerte, ob und inwieweit die vorhandenen Rahmenbedingungen für die Fahrradnutzung ausreichen bzw. ob und in welcher Art sie verändert oder ausgebaut werden müssten.	234	E4.1	Der LVR sollte frühzeitig evaluieren, wie viele Mitarbeitende mit dem Rad den Arbeitsweg bestreiten. Sollten die aktuell bestehenden Stellplätze qualitativ und quantitativ nicht ausreichen, sollte der LVR diese nach Möglichkeit ausbauen.	234
			E4.2	Der LVR sollte prüfen, ob er an den zentralen Abstellanlagen Service-Stationen einrichten sollte, um hierdurch weitere mögliche Hinderungsgründe für die Anreise mit dem Fahrrad abzubauen. Ebenso sollte	235

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
				der LVR die Ausweitung von Dusch- und Umkleidemöglichkeiten zumindest in den eigenen Gebäuden erwägen.	
			E4.3	Der LVR sollte sein Parkraumbewirtschaftungskonzept wie vorgesehen aktualisieren und hierin die Verfügbarkeit, Anspruchsvoraussetzungen und Kosten für die Nutzung der eigenen Parkplätze regeln.	236
F5	Seit 2016 verfügt der LVR über ein Integriertes Klimaschutzkonzept (IKSK), das mit entsprechenden Maßnahmenvorschlägen eine gute Basis für eine klimafreundlichere Ausrichtung der LVR-Arbeit darstellt. Zudem wurde das LVR-Rahmenmobilitätskonzept am 20. Februar 2024 einstimmig im Landschaftsausschuss beschlossen. Eine Evaluation der Einzelmaßnahmen bzw. ein Berichtswesen dazu ist noch in Arbeit.	236	E5	Das geplante Berichtswesen sollte der LVR verbindlich verankern. Indikatoren, die den Erfolg der ergriffenen Maßnahmen bewerten, sollten dabei nicht nur berücksichtigt werden, sondern auch handlungsleitend sein.	237
Schülerbeförderung					
F6	Der LVR verfolgt das Ziel, die Beförderung der Schülerinnen und Schüler möglichst sicher und wirtschaftlich zu realisieren. Ob er dieses Ziel erreicht, kann der LVR mit den vorhandenen Controllinginstrumenten derzeit noch nicht nachweisen.	244	E6.1	Der LVR sollte neben den Wirtschaftlichkeits-Kennzahlen weitere Kennzahlen entwickeln, die die ökologische Nachhaltigkeit der Schülerbeförderung abbildet. Hierzu könnte der Landschaftsverband z. B. den Anteil der Elektro-Fahrzeuge zur Beförderungsleistung erheben.	245
			E6.2	Der LVR sollte das Vorhaben, ein Berichtswesen zum Thema Schülerbeförderung aufzubauen, umsetzen. Hierbei sollte der LVR auch über die ökologischen Auswirkungen der Schülerbeförderung berichten.	245

→ 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