

Vorlage-Nr. 14/3144

öffentlich

Datum: 07.02.2019
Dienststelle: Fachbereich 21
Bearbeitung: Herr Pfaff

Rechnungsprüfungsausschuss 22.02.2019 Kenntnis

Tagesordnungspunkt:

Überörtliche Prüfung des LVR durch die Gemeindeprüfungsanstalt NRW (gpaNRW) in 2017/2018

Kenntnisnahme:

Der Rechnungsprüfungsausschuss berät den Bericht der gpaNRW über die überörtliche Prüfung des LVR 2017/2018. Über das Ergebnis der Beratung wird der Landschaftsausschuss in dessen Sitzung am 22. März 2019 unterrichtet.

UN-Behindertenrechtskonvention (BRK):

Diese Vorlage berührt eine oder mehrere Zielrichtungen des LVR-Aktionsplans zur Umsetzung der BRK.

nein

Gleichstellung/Gender Mainstreaming:

Diese Vorlage berücksichtigt Vorgaben des LVR-Gleichstellungsplans 2020.

nein

Finanzielle Auswirkungen auf den Haushalt (Ifd. Jahr):

Produktgruppe:

Erträge:

Veranschlagt im (Teil-)Ergebnisplan

Aufwendungen:

/Wirtschaftsplan

Einzahlungen:

Veranschlagt im (Teil-)Finanzplan

Bei Investitionen: Gesamtkosten der Maßnahme:

Auszahlungen:

/Wirtschaftsplan

Jährliche ergebniswirksame Folgekosten:

Die gebildeten Budgets werden unter Beachtung der Ziele eingehalten

In Vertretung

H ö t t e

Zusammenfassung:

Die Gemeindeprüfungsanstalt NRW (gpaNRW) hat die überörtliche Prüfung des Landschaftsverbandes Rheinland (LVR) in der Zeit vom 1. September 2017 bis zum 31. Oktober 2018 durchgeführt.

Der Präsident der gpaNRW, Herr Böckelühr, hat die wesentlichen Ergebnisse der GPA-Prüfung 2017/2018 bereits in der Sitzung des Landschaftsausschusses am 14. Dezember 2018 präsentiert.

Der endgültige Prüfbericht, bestehend aus einem Vorbericht und den Teilberichten für die einzelnen Prüfgebiete, wurde dem LVR am 19. Dezember 2018 von der gpaNRW vorgelegt und den Geschäftsführungen der Fraktionen und der Gruppe „Allianz in der Landschaftsversammlung“ mit Schreiben der LVR-Direktorin vom 7. Januar 2019 elektronisch zur Verfügung gestellt.

Nach den gesetzlichen Regelungen der Gemeindeordnung NRW ist dieser Bericht dem Rechnungsprüfungsausschuss zur Beratung vorzulegen.

Der Rechnungsprüfungsausschuss hat den Landschaftsausschuss über den wesentlichen Inhalt des Prüfberichtes sowie über das Ergebnis seiner Beratungen zu unterrichten.

Begründung der Vorlage Nr. 14/3144:

Nach § 105 Absatz 5 Gemeindeordnung Nordrhein-Westfalen (GO NRW), in der bis 31. Dezember 2018 gültigen und für die Abwicklung der Prüfung noch maßgeblichen Fassung, ist dem Rechnungsprüfungsausschuss der endgültige Prüfbericht der gpaNRW über die überörtliche Prüfung des LVR 2017/2018 zur Beratung vorzulegen. Der Rechnungsprüfungsausschuss hat den Landschaftsausschuss über den wesentlichen Inhalt des endgültigen Prüfungsberichts sowie über das Ergebnis seiner Beratungen zu unterrichten.

Als Grundlage für die Beratung ist dieser Vorlage der - sich aus dem Vorbericht und den Teilberichten für die einzelnen Prüfgebiete zusammensetzende - endgültige Prüfbericht sowie das Schreiben der Verwaltung dazu in elektronischer Fassung beigelegt (Anlagen 1 bis 7). Den nicht an der Digitalen Gremienarbeit (DiGrem) teilnehmenden Ausschussmitgliedern/stellvertretenden Ausschussmitgliedern werden diese Anlagen gesondert zugeleitet.

Bereits vorab wurde der Bericht in elektronischer Fassung den Geschäftsstellen der Fraktionen und der Gruppe „Allianz in der Landschaftsversammlung“ mit Schreiben vom 07. Januar 2019 durch die LVR-Direktorin zur Verfügung gestellt.

Die Verwaltung möchte zu dieser Prüfung noch nachfolgende Informationen geben:

Prüfungsverlauf

Die gpaNRW hat im ersten Halbjahr 2015 Auftaktgespräche mit den Landschaftsverbänden über mögliche Prüfungsinhalte einer überörtlichen Prüfung geführt.

Im ersten Quartal 2016 wurde den Landschaftsverbänden die Prüfungskonzeption durch die gpaNRW vorgestellt. Die überörtliche Prüfung wurde in der Zeit vom 1. September 2017 bis zum 31. Oktober 2018 durchgeführt.

Prüffelder der Prüfung 2017/2018

Nachfolgende Prüffelder waren Gegenstand der überörtlichen Prüfung beim LVR:

- Finanzen
- Gesamtabschluss und Beteiligungen
- Gebäudewirtschaft / Bauen
- Informationstechnik
- Soziales

Abschluss der Prüfung und aktueller Sachstand

Die gpaNRW hat am Ende ihrer Prüfungstätigkeit vor Ort zu den einzelnen Prüffeldern Abschlussgespräche mit den verantwortlichen LVR-Vertreterinnen und LVR-Vertretern geführt und dem LVR am 31. Oktober 2018 ihren Berichtsentwurf zugeleitet. Die Stellungnahme der Verwaltung vom 30. November 2018 zum Berichtsentwurf hat die gpaNRW geprüft und im endgültigen Prüfbericht teilweise berücksichtigt.

Der endgültige Prüfbericht wurde dem LVR von der gpaNRW am 19. Dezember 2018 zugeleitet.

Die gpaNRW hat bei der Übermittlung des Berichtsentwurfes darüber informiert, dass der LVR auch zum endgültigen Prüfbericht eine Stellungnahme abgeben kann. Die nach § 105 Absatz 6 GO NRW bestehende Verpflichtung zur Abgabe einer Stellungnahme besteht bei dieser Prüfung nicht, weil der Prüfbericht keine Beanstandungen ausweist.

Gleichwohl hat die Verwaltung mit dem als Anlage 7 beigefügten Schreiben zu einigen Sachverhalten punktuell ausgeführt.

Die wesentlichen Prüfergebnisse wurden dem LVR durch den Präsidenten der gpaNRW, Herrn Heinrich Böckelühr, in der Sitzung des Landschaftsausschusses am 14. Dezember 2018 präsentiert.

Mit der Übersendung des endgültigen Prüfberichtes ist für die gpaNRW die Prüfung abgeschlossen. Der endgültige Prüfbericht und die Stellungnahme des LVR werden auf der Internetseite der gpaNRW zeitgleich mit dem Bericht für den LWL veröffentlicht.

Die gpaNRW hat bei der Übermittlung des endgültigen Prüfberichtes darauf hingewiesen, dass dieser auch dem Ministerium für Heimat, Kommunales, Bau und Gleichstellung (MHKBG) als Aufsichtsbehörde zugeleitet wurde. Das MHKBG wird entscheiden, ob Feststellungen in eigener Zuständigkeit weiterverfolgt beziehungsweise wieder aufgegriffen werden müssen. Hierzu liegen der Verwaltung bislang noch keine Erkenntnisse vor. Ein möglicher Erlass des MHKBG zu dieser überörtlichen Prüfung wird der politischen Vertretung zu gegebener Zeit zugeleitet.

Um einen zeitnahen Abschluss der überörtlichen Prüfung des LVR zu erreichen, schlägt die Verwaltung eine Kenntnisnahme auch durch die für die Prüfgebiete jeweils sachlich zuständigen Fachausschüsse in den nächsten - dem Rechnungsprüfungsausschuss am 22. Februar 2019 nachfolgenden - Sitzungen des

- Finanz- und Wirtschaftsausschusses (11. März 2019),
- Ausschusses für Personal und allgemeine Verwaltung als Betriebsausschuss für LVR-InfoKom (18. März 2019),
- Bau- und Vergabeausschusses (8. April 2019) sowie des
- Sozialausschusses (9. April 2019) vor.

Unabhängig davon wird der Landschaftsausschuss nach § 105 Absatz 5 GO NRW über das Ergebnis der Beratung des Rechnungsprüfungsausschusses vom 22. Februar 2019 in dessen Sitzung am 22. März 2019 unterrichtet.

Seitens der Verwaltung wird für den Rechnungsprüfungsausschuss vorgeschlagen:

Der Rechnungsprüfungsausschuss berät hat den Bericht der gpaNRW über die überörtliche Prüfung des LVR 2017/2018. Über das Ergebnis der Beratung wird der Landschaftsausschuss in der Sitzung am 22. März 2019 unterrichtet.

In Vertretung

H ö t t e

Anlagen der Vorlage 14/3144:

- Anlage 1 Vorbericht
- Anlage 2 Teilbericht Finanzen
- Anlage 3 Teilbericht Beteiligungen
- Anlage 4 Teilbericht Bauen
- Anlage 5 Teilbericht Informationstechnik
- Anlage 6 Teilbericht Soziales
- Anlage 7 LVR-Schreiben zum Prüfbericht

Anlage 1 der Vorlage 14/3144 - Vorbericht -

ÜBERÖRTLICHE PRÜFUNG

*Vorbericht
des Landschaftsverbandes
Rheinland
im Jahr 2018*

INHALTSVERZEICHNIS

➔ Ergebnisse der überörtlichen Prüfung des Landschaftsverbandes Rheinland (LVR)	3
Managementübersicht	3
➔ Ausgangslage des Landschaftsverbandes Rheinland	6
Strukturelle Situation	6
➔ Überörtliche Prüfung	8
Grundlagen	8
Prüfbericht	8
➔ Prüfungsmethodik	10
Kennzahlenvergleich	10
Strukturen	10
Konsolidierungsmöglichkeiten	10
➔ Prüfungsablauf	11

→ Ergebnisse der überörtlichen Prüfung des Landschaftsverbandes Rheinland (LVR)

Managementübersicht

Die dritte Prüfung der Landschaftsverbände traf zeitlich zusammen mit Verabschiedung und Beginn der schrittweisen Umsetzung des Bundesteilhabegesetzes (BTHG) sowie der Pflegestärkungsgesetze (PSG I-III). Beide Gesetzespakete verändern die Arbeit im Sozialdezernat des LVR deutlich.

Die Landschaftsverbände schaffen zurzeit die organisatorischen Voraussetzungen, um die Behindertenhilfe neu aufzustellen. Der personenzentrierte Ansatz des BTHG trennt die existenzsichernden von den Fachleistungen – ein Paradigmenwechsel. Sowohl die Arbeit innerhalb der Landschaftsverbände, als auch die Zusammenarbeit mit den örtlichen Trägern der Sozialhilfe müssen neu strukturiert werden.

Wichtiger Baustein für das Gelingen der Umsetzung des BTHG sind die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter. Dem LVR gelingt es durch eine Vielzahl von Anreizen als attraktiver Arbeitgeber aufzutreten. Die Personalstruktur ist hinsichtlich der Risiken des demografischen Wandels belastbarer als die anderer Verwaltungen.

Die Transferaufwendungen für die Behindertenhilfe stellen in beiden Landschaftsverbänden den mit Abstand größten Anteil an den Aufwendungen dar. Insofern ist die Steuerung in diesem Bereich für die Entwicklung des Haushaltes und damit der Verbandsumlage entscheidend.

In den letzten Jahren hat das Sozialdezernat eine zunehmende Ambulantisierung angestrebt: Ziel war es, die Zahl der behinderten Menschen, die mit ambulanten Hilfen unterstützt werden können, zu erhöhen. Bei etwa gleicher Leistungsdichte (Leistungsbezieher je 1.000 Einwohner) hat der LVR gegenüber dem LWL eine höhere ambulante Betreuungsquote erreicht. Durch diese Maßnahmen gelang es zwar nicht, den Anstieg der Aufwendungen für Eingliederungshilfe zu senken. Ohne diese Maßnahmen wäre der Anstieg der Aufwendungen vermutlich jedoch erheblich höher gewesen.

Eine Prognose über die Entwicklungen der Aufwendungen in der Behindertenhilfe ist schwierig. Der LVR plant seinen Haushalt daher vorwiegend konservativ. Trotz insgesamt positiver Entwicklung der Haushaltssituation in den Jahren 2017 und 2018, die sich in den Nachtragshaushalten sowie im Haushaltsplan 2019 ausdrückt, hat der LVR die mittelfristige Finanzplanung wegen der unklaren Auswirkungen des BTHG nicht aktualisiert. Die Haushaltsplanung wies zum Prüfungszeitpunkt für die kommenden Jahre Defizite aus, das Eigenkapital wurde nach Planung um rund 62 Mio. Euro abgebaut. Allerdings basieren die Analysen und Bewertungen der GPA-Prüfung auf den Ergebnissen, die bis zur Einbringung des Entwurfes des Haushaltsplanes 2019 im Mai 2018 erzielt worden sind. Mittlerweile hat der LVR den Haushalt 2019 mit gesenktem Umlagesatz und angepasster Mittelfristplanung verabschiedet.

Der LVR hat in den Jahren 2011 bis 2016 aktiv durch diverse Steuerungsmaßnahmen Konsolidierungserfolge erzielt. Zusätzlich unterstützt die Entwicklung der allgemeinen Deckungsmittel die Konsolidierung. Auch für die Jahre 2017 bis 2021 setzt sich der LVR konkret bezifferte Kon-

solidierungsziele und hinterlegt diese mit konkreten Maßnahmen. Durch die Konsolidierungsmaßnahmen dämpft der LVR den Zuwachs der Haushaltsbelastung der Kreise und kreisfreien Städte.

Der LVR bilanziert in 2016 Schulden, bestehend aus Verbindlichkeiten und Rückstellungen, von 2,3 Mrd. Euro. Die Verbindlichkeiten stellen 2016 mit 1,4 Mrd. Euro rund 60 Prozent der Schulden dar. Sie betreffen mit 464,6 Mio. Euro Kreditverbindlichkeiten für Investitionen, mit 371,4 Mio. Euro Verbindlichkeiten aus Transferleistungen und mit 275,0 Mio. Euro Verbindlichkeiten aus Integrationshelferleistungen. Mit rund 40 Prozent bilden die Rückstellungen den zweiten wesentlichen Bestandteil der Schulden. Diesen Anteil prägen vor allen die Pensionsrückstellungen mit 571 Mio. Euro. Der LVR analysiert aktuell die Entwicklung seiner zukünftigen Versorgungsauszahlungen und baut eine Liquiditätsvorsorge auf. Den Schulden steht ein liquidierbares Vermögen von 1,8 Mrd. Euro gegenüber.

Zum Prüfungszeitpunkt befindet sich ein Drittel des Anlagevermögens des Landschaftsverbandes Rheinland und etwas weniger als ein Fünftel des Umlaufvermögens in den Beteiligungen. Die Anforderungen an die Beteiligungssteuerung des Konzerns sind demzufolge hoch. Die Ausgestaltung des konzernweiten Beteiligungsmanagements und die eingesetzten Steuerungsinstrumente (u.a. Quartalsberichte) werden diesen Anforderungen jedoch gerecht und ermöglichen eine effektive Beteiligungssteuerung.

Das Risikomanagement des Konzerns konzentriert sich vor allem auf die Betrachtung finanzwirtschaftlicher Risiken. Nicht finanzwirtschaftliche Risiken werden noch nicht gänzlich einheitlich erhoben oder für die Steuerungsverantwortlichen aufbereitet. Da eine Weiterentwicklung oder Ergänzung des Risikomanagements die Konzern- und Beteiligungssteuerung sinnvoll ergänzt, baut der LVR nach eigenen Angaben im Bereich der LVR-Direktorin derzeit ein Gesamtrisikomanagement für den Konzern auf.

Zu den Beteiligungen zählt auch der Eigenbetrieb InfoKom, der zentrale IT-Dienstleister des LVR. Die Steuerung der InfoKom wird zurzeit vom LVR neu strukturiert. Die InfoKom erbringt hohe IT-Leistungsmengen und erreicht ein äußerst hohes IT-Sicherheitsniveau. Demgegenüber stehen allerdings auch sehr hohe IT-Kosten. Die Analyse der Kostenstruktur ergab, dass insbesondere die Personalkosten der InfoKom hoch sind. Dabei ist allerdings zu berücksichtigen, dass eine Reduzierung der Personalkosten auch Kompromisse bei der vom Auftraggeber angestrebten Leistungsqualität und –menge erfordert.

Ansatzpunkte für Konsolidierungsmaßnahmen bei der InfoKom sind beim Abbau von möglichen Redundanzen z.B. im Bereich Personal und Finanzen zu suchen, sowie beim Verzicht auf kostenintensive Sonderlösungen im Bereich der Fachanwendungen.

Potenzial besteht auch in der interkommunalen Zusammenarbeit. Die InfoKom sollte prüfen, ob sie ihre Kapazitäten nutzen und gegen Entgelt Leistungen z.B. für Kliniken außerhalb des Verbandes oder kleinere Kommunen anbieten könnte. So könnten diese von den guten Rahmenbedingungen in der technischen Infrastruktur, sowie dem Knowhow der InfoKom profitieren.

Der LVR hat Defizite in der IT-Steuerung erkannt und arbeitet diese zurzeit auf. Neben der Einrichtung einer zentralen Steuerungsinstanz sollen die Rollen der übrigen Beteiligten im Steuerungsprozess geschärft und teilweise angepasst werden. Damit befindet sich der LVR auf einem guten Weg, eine Basis für eine effektive IT-Steuerung zu schaffen.

Im Bereich Bauen wurde das Baufinanzcontrolling (BFC) des LVR auf die Anwendung in der Praxis hin untersucht. Der positive Eindruck aus der vergangenen Prüfung hat sich bestätigt, der LVR hält seine selbst gesetzten Vorgaben ein.

Der LVR nutzt für die Verwaltung sowohl eigene, als auch angemietete Gebäude. Im Prüfgebiet Gebäudewirtschaft wurde für die Verwaltungsgebäude untersucht, wie hoch der Aufwand je vollzeitverrechneter Stelle ist und wie viel Fläche je vollzeitverrechneter Stelle zur Verfügung gestellt wird. Die Ergebnisse zeigen für das im Eigentum befindliche Gebäudeportfolio des Landschaftsverbandes Rheinland eine geringe Streuung der Werte. Auffallend ist die Positionierung des LVR-Hauses, dieses Gebäude wird künftig durch einen Neubau ersetzt.

Die Ergebnisse für das angemietete Gebäudeportfolio (Verwaltungsgebäude) zeigen eine breite Streuung der Aufwandswerte. Der Flächenverbrauch je vollzeitverrechneter Stelle im gesamten Gebäudeportfolio (Verwaltungsgebäude) ist positiv zu beurteilen.

→ Ausgangslage des Landschaftsverbandes Rheinland

Strukturelle Situation

Zur Darstellung der strukturellen Situation der Landschaftsverbände sind einige Strukturmerkmale von übergreifender Bedeutung. Diese haben wir für beide Verbände in der nachfolgenden Tabelle dargestellt:

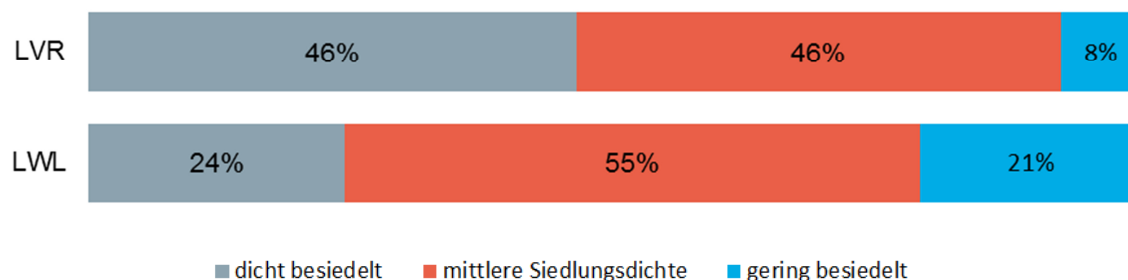
Strukturdaten der Landschaftsverbände

Indikatoren	LVR	LWL
Einwohnerzahl 2017	9.515.478	8.140.362
Fläche in km ²	12.657	21.456
Bevölkerungsentwicklung in Prozent		
2017 – 2040 (Bezug 2017 = 100)	102	95
Bevölkerungsdichte (Einwohner je km ²)	761	385
Bevölkerungsdichte Kreise	456	277
Bevölkerungsdichte kreisfreie Städte	2.214	1.531
Anzahl Gemeinden im Verbandsgebiet nach Größenklassen		
Anzahl über 500.000 Einwohner	3	1
Anzahl 100.001 bis 500.000 Einwohner	14	11
Anzahl 50.001 bis 100.000 Einwohner	23	23
Anzahl bis 50.000 Einwohner	125	196
SGB II Quote (Mittelwert) in Prozent	9,74	8,76
Kaufkraft je Einwohner (Mittelwert) in Euro	22.906	21.041

Datenbasis: IT.NRW (28.09.2018, Tabelle: 12421-01i; Gesellschaft für Konsumforschung Daten 2016, Arbeitsagentur, eigene Berechnungen

Im Vergleich zur letzten Prüfung haben sich – naturgemäß – keine wesentlichen Veränderungen bei den Strukturdaten ergeben, jedoch haben sich die Unterschiede pointiert: Die Bevölkerungsentwicklung ist in Westfalen rückläufig, während für das Rheinland ein leichter Anstieg prognostiziert wird. Der für das Gebiet des LWL prognostizierte Bevölkerungsverlust bis 2040 beträgt ca. 383 Tausend Einwohner für das Rheinland ist ein Zuwachs von rund 80 Tausend Einwohner prognostiziert. Die Bevölkerung wächst in den großen Städten Nordrhein-Westfalens, insbesondere im Ballungsgebiet Köln, Bonn, Düsseldorf, aber auch Münster und Bielefeld haben nach den Prognosen von IT.NRW steigende Bevölkerungszahlen. Dahingegen verliert der ländliche Raum Einwohner.

Grad der Verstädterung¹



Die Grafik zeigt, dass im Rheinland fast doppelt so viele Menschen in dicht besiedelten Kommunen leben, wie in Westfalen. Umgekehrt verhält es sich bei den gering besiedelten Kommunen: Hier leben acht Prozent der Menschen im Rheinland, 2,4mal so viele sind es in Westfalen.

Die Prognosen über die Bevölkerungsentwicklung unterliegen Veränderungen, die bei ihrer Erstellung noch nicht absehbar waren. So wird die Zahl der Einwohner der beiden Landschaftsverbände durch den Zuzug von Flüchtlingen beeinflusst. Auch steigt die Geburtenrate wieder und die Kindergärten und Schulen müssen einer steigenden Nachfrage begegnen. Jedoch zeigen die Statistiken und die Prognosen, dass die Bevölkerung in ihrer Zahl und Zusammensetzung neue Herausforderungen an die Landschaftsverbände stellen wird: Mehr Menschen im Gebiet des LVR, mehr Menschen mit Migrationshintergrund, mehr ältere Menschen und mehr ältere Menschen mit Behinderungen bei weniger Menschen auf dem Arbeitsmarkt und den damit verbundenen Schwierigkeiten zur Personalgewinnung in Pflege, Betreuung und Verwaltung.

Positiv haben sich im Vergleich zur letzten Prüfung die SGB II-Quote und die Kaufkraft entwickelt. Die SGB II-Quote sank im Durchschnitt der Verbandskommunen um 1,5 Prozentpunkte auf 9,74 Prozent. Gleichzeitig erhöhte sich die Kaufkraft von 19.562 auf 22.906 Euro je Einwohner im Mittel der Verbandskommunen des LVR. Die Unterschiede zu Westfalen pointieren sich auch bei diesen beiden Indikatoren: Kaufkraftanstieg und SGB II-Quote entwickelten sich im Rheinland positiver, als in Westfalen.

¹ http://ec.europa.eu/eurostat/ramon/miscellaneous/index.cfm?TargetUrl=DSP_DEGURBA,

https://www.destatis.de/DE/Publikationen/StatistischesJahrbuch/Bevoelkerung.pdf?__blob=publicationFile, eigene Berechnungen

→ Überörtliche Prüfung

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 der Kommunen und der gesetzliche Anspruch, den kommunalen Haushalt stets auszugleichen. Schwerpunkt der Prüfung sind Vergleiche von Kennzahlen. Die Prüfung stützt sich auf § 105 der Gemeindeordnung Nordrhein-Westfalen (GO NRW).

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

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

Prüfbericht

Der Prüfbericht besteht aus dem Vorbericht und den Teilberichten:

- Der Vorbericht informiert über die wesentlichen Ergebnisse der Prüfung. Zudem enthält er Informationen über die strukturellen Rahmenbedingungen der Kommune zum Prüfungsablauf sowie zur Prüfungsmethodik.
- Die Teilberichte beinhalten die ausführlichen Ergebnisse der einzelnen Prüfgebiete. Jedem Teilbericht ist eine Managementübersicht vorangestellt.

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

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

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

gekennzeichnet. Im Landschaftsverband Rheinland hat die gpaNRW keine Feststellung getroffen, die eine Stellungnahme erforderlich macht.

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

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

→ Prüfungsmethodik

Kennzahlenvergleich

Der Kennzahlenvergleich ist die prägende Prüfungsmethodik der gpaNRW. Dazu errechnen wir Kennzahlen in den Landschaftsverbänden und vergleichen diese. Für den Vergleich ist eine einheitliche Ausgangsbasis erforderlich.

Ein Vergleich über die Landschaftsverbände hinaus ist nur punktuell möglich, da sich das Aufgabengebiet der Landschaftsverbände von dem der Kreise und kreisfreien Städte deutlich unterscheidet. Auch ist ein Vergleich zwischen den Landschaftsverbänden nicht unmittelbar aus den Daten der Jahresrechnungen heraus möglich. Wir haben deshalb Aufgabenblöcke mit den dazu gehörenden Grunddaten einheitlich definiert. Wo es möglich und sinnvoll ist, wurden anderen Kommunen oder die Kreise in den Vergleich aufgenommen. Dies wurde jeweils kenntlich gemacht.

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.

Strukturen

Die Haushaltswirtschaft in den Landschaftsverbänden hängt von verschiedenen externen und internen Einflussfaktoren ab. Diese können zum Teil unmittelbar gesteuert werden. Es gibt jedoch auch Einflüsse, die struktureller Natur und somit nicht oder nur langfristig beeinflussbar sind. Unter Strukturmerkmalen versteht die gpaNRW verschiedene, von außen auf die Landschaftsverbände einwirkende, Einflussfaktoren. Faktoren, die Ergebnisse politischer Beschlüsse der Landschaftsverbände sind, zählen nicht dazu, da diese ausdrücklich der Willensbildung unterliegen. Dennoch beeinflussen sie das Gesamtbild eines Landschaftsverbandes. Wir gehen darauf - soweit möglich und erforderlich – in den Teilberichten sowie unter „Ausgangslage des Landschaftsverbandes Rheinland“ ein.

Konsolidierungsmöglichkeiten

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

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

➔ Prüfungsablauf

Die Prüfung im Landschaftsverband Rheinland wurde in der Zeit vom 1. September 2017 bis zum 31. Oktober 2018 durchgeführt.

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

Für den interkommunalen Vergleich verwenden wir im LVR Daten aus den Jahren 2016 und 2017. Der Vergleich bezieht sich auf die beiden Landschaftsverbände. Neben den Daten früherer Jahre haben wir ebenfalls Aktuelles berücksichtigt, um Aussagen für die Zukunft machen zu können.

Geprüft haben:

Leitung der Prüfung	Friederike Wandmacher
Finanzen	Markus Daschner
Beteiligungen	Florian Kapp, Hendrik Burghaus
Soziales	Frauke Holm, Matthias Elbers, Lars Witt-Peters
Informationstechnik	Sven Alsdorf, Lars Rehbann
Bauen	Axel Bussmann, Robert Pawelczyk

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

Darüber hinaus wurde der Bericht am 12. November 2018 im Verwaltungsvorstand und am 14. Dezember 2018 im Landschaftsausschuss vorgestellt.

Herne, den 19.12.2018

gez.

Dagmar Klossow

Abteilungsleitung

gez.

Friederike Wandmacher

Projektleitung

➔ Kontakt

Gemeindeprüfungsanstalt Nordrhein-Westfalen

Heinrichstraße 1, 44623 Herne

Postfach 10 18 79, 44608 Herne

t 0 23 23/14 80-0

f 0 23 23/14 80-333

e info@gpa.nrw.de

i www.gpa.nrw.de

Anlage 2 der Vorlage 14/3144 - Teilbericht Finanzen -

ÜBERÖRTLICHE PRÜFUNG

*Finanzen
des Landschaftsverbandes
Rheinland
im Jahr 2018*

INHALTSVERZEICHNIS

➔ Managementübersicht	3
Haushaltssituation	3
Haushaltssteuerung	5
➔ Inhalte, Ziele und Methodik	6
➔ Haushaltssituation der Kreise und kreisfreien Städte	7
➔ Haushaltssituation des Landschaftsverbandes	11
Rechtliche Haushaltssituation	12
Ist-Ergebnisse	14
Plan-Ergebnisse	19
Eigenkapital	27
Schulden	30
Verbindlichkeiten	31
Rückstellungen	34
Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit	38
Vermögen	40
Finanzanlagen	41
➔ Haushaltssteuerung	42
Kommunaler Steuerungstrend	42
Umgang mit haushaltswirtschaftlichen Risiken	48
➔ Zusätzliche Erläuterungen zu einzelnen Haushaltspositionen und Bilanzposten	50
➔ Anlagen: Ergänzende Tabellen	53

→ Managementübersicht

Haushaltssituation

Datengrundlage der Prüfung

Der Bericht umfasst aufgrund des Starts der Prüfung in 2017 den Jahresabschluss 2016 und den Haushaltsplan 2017/2018 in der Fassung der jeweiligen Nachträge (siehe Tabelle auf der Seite 10). In Auszügen berücksichtigt die gpaNRW auch den Entwurf der Haushaltsplanung 2019 zum Stand der Einbringung in die Landschaftsversammlung. Die vom LVR treuhänderisch verwalteten Finanzmittel wie zum Beispiel die Ausgleichsabgabe sind in den Jahresabschlüssen und Planrechenwerken enthalten.

Rechtliche Haushaltssituation

Der LVR kann in den Jahren 2010 bis 2012 den Haushalt durch die Inanspruchnahme der Ausgleichsrücklage fiktiv ausgleichen. Dies bedingt einen Einsatz der Ausgleichsrücklage von 89,1 Mio. Euro. Ab 2013 erzielt er Jahresüberschüsse, die den Bestand der Rücklagen erhöhen. Die Haushaltswirtschaft unterliegt keinen aufsichtsrechtlichen Maßnahmen oder Genehmigungspflichten nach den §§ 75 oder 76 der Gemeindeordnung Nordrhein-Westfalen (GO NRW).

Ist-Ergebnisse

Die Jahresergebnisse vermitteln in den Jahren 2010 bis 2016 eine positive Entwicklung. Die Spannweite der Jahresergebnisse geht von -39,7 Mio. Euro Jahresdefizit in 2011 bis 168,1 Mio. Jahresüberschuss in 2016. In 2016 führen im Wesentlichen Sondereffekte aus der Kostenzuordnung der Integrationshelfer, deutliche Steigerungen der Landschaftsumlage und Schlüsselzuweisungen gegenüber der Planung und geringere Transferaufwendungen zu dem hohen Jahresüberschuss. Die Gesamtergebnisse weichen nur geringfügig von den Ergebnissen des Kernhaushaltes ab, da sie wesentlich durch die Ergebnisse des Kernhaushaltes bestimmt werden. Die gpaNRW leitet aus den bisherigen Ergebnissen keinen Handlungsbedarf zur Verbesserung der Ist-Ergebnisse ab.

Plan-Ergebnisse

Die Ergebnisse über den gesamten Planungszeitraum sind defizitär. Unter Berücksichtigung der Nachträge 2017 und 2018 sowie dem Entwurf der Haushaltsplanung 2019 zeichnet sich ein Eigenkapitalverzehr von 61,9 Mio. Euro ab. Nach dem Planungszeitraum verfügt der LVR weiterhin über eine Ausgleichsrücklage von 80,5 Mio. Euro. Verrechnungen zu Lasten der allgemeinen Rücklage plant der LVR nicht.

Der LVR plant vorwiegend konservativ. Im Planungsjahr aktualisiert er die Ansätze und trägt so den aktuellen Entwicklungen Rechnung. Die mittelfristige Finanzplanung aktualisiert der LVR nicht, weil die finanziellen Auswirkungen der gesetzlichen Änderungen durch die dritte Stufe

des Bundesteilhabegesetz (BTHG) und des Ausführungsgesetz zum BTHG noch nicht vollständig bewertet werden können. In der mittelfristigen Finanzplanung im Entwurf des Haushaltsplanes 2019 sieht die gpaNRW Chancen bei den Schlüsselzuweisungen und der Landschaftsumlage. Der LVR berücksichtigt in der mittelfristigen Finanzplanung keine tarifbedingter Steigerungen des Personalaufwands, der rund sechs Prozent der ordentlichen Aufwendungen umfasst. Hierin sieht die gpaNRW ein haushaltswirtschaftliches Risiko.

Eigenkapital

Die Haushaltswirtschaft der Jahre 2010 bis 2016 führt zu einem Eigenkapitalaufbau von 49,0 Mio. Euro. Dies bewertet die gpaNRW positiv. Der Landschaftsverband Rheinland verfügt in 2016 über Eigenkapital in Höhe von 800 Mio. Euro. Die Eigenkapitalquote 1 beträgt 22,9 Prozent. Die Eigenkapitalentwicklung des Kernhaushaltes und der Konzernsicht verläuft nahezu parallel. Das Eigenkapital des Gesamtkonzerns wächst im Eckjahresvergleich um rund 136 Mio. Euro an. Die positive Bewertung der Eigenkapitalsituation gilt daher auch für die Konzernsicht im Gesamtabchluss.

Schulden

Der LVR bilanziert in 2016 Schulden, bestehend aus Verbindlichkeiten und Rückstellungen, von 2,3 Mrd. Euro. Die Verbindlichkeiten stellen 2016 mit 1,4 Mrd. Euro rund 60 Prozent der Schulden dar. Seit 2010 steigen die Verbindlichkeiten des Kernhaushaltes um 310 Mio. Euro. Der Zuwachs ergibt sich im Wesentlichen bilanztechnisch in 2016, weil der LVR 275 Mio. Euro sonstige Verbindlichkeiten für die Sonderauskehrung an die Mitgliedskörperschaften in 2017 bilanziert. Nach der Auszahlung werden diese Verbindlichkeiten wiederum abgebaut. Die Gesamtverbindlichkeiten des Konzerns erreichen 141 Euro je Einwohner; ohne diesen Sondereffekt wären dies 112 Euro je Einwohner. Kredite zur Sicherung der Liquidität bilanziert der LVR weder im Kernhaushalt noch im Gesamtabchluss.

Mit rund 40 Prozent bilden die Rückstellungen den zweiten wesentlichen Bestandteil der Schulden. Diesen Anteil prägen vor allen die Pensionsrückstellungen, die im Zeitraum 2010 von 494 Mio. Euro bis 2016 um 77 Mio. Euro auf 571 Mio. Euro ansteigen. Der LVR analysiert aktuell die Entwicklung seiner zukünftigen Versorgungsauszahlungen und baut eine Liquiditätsvorsorge auf.

Aufgrund der hohen Liquiditätsbestände von 656 Mio. Euro in 2016, der Ausleihungen und Wertpapiere im Anlage- und Umlaufvermögen bildet die gpaNRW die Effektivverschuldung. Sie verdeutlicht, dass den Schulden in 2016 von 2,3 Mrd. Euro grundsätzlich liquidierbares Vermögen von 1,8 Mrd. Euro entgegensteht. Im Vergleich zu 2010 reduziert der LVR diese Effektivverschuldung im Kernhaushalt und Konzern.

Außer in 2011 erreicht der LVR bislang stets einen positiven Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit. Dies gelingt im Planungszeitraum nicht mehr. Die negativen Salden aus laufender Verwaltungstätigkeit und die geplante Investitionstätigkeit beanspruchen die liquiden Mittel des LVR. Sie bleiben jedoch bis zum Ende des mittelfristigen Planungszeitraumes mit 293 Mio. Euro bestehen.

Vermögen

Das Anlagevermögen des LVR ist durch die zwei wesentlichen Positionen Bebaute Grundstücke und Finanzanlagen geprägt. Das Gebäudevermögen des LVR mit rund 640,7 Mio. Euro in 2016 ist aufgrund des durchschnittlichen Anlagenabnutzungsgrad von 27,7 Prozent als aktuell zu bezeichnen. Die Investitionstätigkeit in der Vergangenheit bei den bebauten Grundstücken überschreitet den Werteverzehr. Bei den Schulgebäuden ergab sich bis 2016 ein Werteverzehr in Höhe von 14,8 Mio. Euro. Die aktuellen günstigen Rahmenbedingungen aus dem Förderprogramm „Gute Schule 2020“ nutzt der LVR um Investitionen an den Schulen nachzuholen und plant Investitionen und Sanierungsmaßnahmen von insgesamt 68,1 Mio. Euro.

Der Vermögenswert der Finanzanlagen des LVR beträgt rund 1,7 Mrd. Euro und bleibt über den Verlauf der Jahre 2010 bis 2016 nahezu konstant. Die gpaNRW analysiert die Finanzanlagen im gesonderten Berichtsteil Beteiligungen.

Haushaltssteuerung

Der Verlauf der Jahresergebnisse ist nahezu vollständig über die pflichtigen Sozialtransferaufwendungen des Produktbereichs Soziale Leistungen beeinflusst, die trotz erkennbarer Konsolidierungsbemühungen ansteigen. Bei den übrigen Produktbereichen wird erkennbarer, dass der LVR durch Konsolidierungsmaßnahmen den Trendverlauf verstetigt.

Der LVR hat in den Jahren 2011 bis 2016 aktiv durch diverse Steuerungsmaßnahmen Konsolidierungserfolge erzielt. Zusätzlich unterstützt die Entwicklung der allgemeinen Deckungsmittel die Konsolidierung. Auch für die Jahre 2017 bis 2021 setzt der LVR sich konkret bezifferte Konsolidierungsziele und hinterlegt diese mit konkreten Maßnahmen. Durch die Konsolidierungsmaßnahmen dämpft der LVR den Zuwachs der Haushaltsbelastung der Kreise und kreisfreien Städte.

Der LVR implementiert strukturierte Instrumente und Verfahren, um die haushaltswirtschaftlichen Risiken zu ermitteln, zu bewerten und zu beziffern. So ist er in der Lage geeignete Gegensteuerungsmaßnahmen auf den entsprechenden Hierarchieebenen zu entwickeln. In einem haushaltswirtschaftlichen Risikomonitoring überwacht der LVR die maßgeblichen Risiken kontinuierlich und systematisch

➔ Inhalte, Ziele und Methodik

Im Prüfgebiet Finanzen beantwortet die gpaNRW folgende Fragen:

- Wie ist die Haushaltssituation?
- Inwieweit besteht ein Handlungsbedarf diese zu verbessern?
- Wie wirkt sich die haushaltswirtschaftliche Steuerung aus?

Wir analysieren hierzu die Haushaltspläne, Jahresabschlüsse und Gesamtabchlüsse.

Die Prüfung stützt sich auf Kennzahlen aus dem NKF-Kennzahlenset NRW. Ergänzend bilden wir weitere Kennzahlen für unsere Analysen.

Zusätzlich bezieht die gpaNRW die Berichte der örtlichen Prüfung der Jahresabschlüsse und Gesamtabchlüsse ein.

Die Landschaftsverbände verwalten treuhänderisch die Mittel der Ausgleichsabgabe, Altenpflegeausbildungsvergütung und der Kriegsofopferfürsorge. 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 nachfolgend aufgeführten Tabellen die Mittel enthalten.

➔ Haushaltssituation der Kreise und kreisfreien Städte

Haushaltssituation

➔ Feststellung

Die Umlagegrundlagen entwickeln sich bis 2018 positiv. Die Verbandsmitglieder des LVR verfügen über eine höhere Umlagekraft als die des Landschaftsverbandes Westfalen Lippe (LWL). Die Jahresergebnisse der kreisfreien Städte im Verbandsgebiet verbessern sich im Jahresvergleich 2014 und 2016, bleiben im Durchschnitt aber defizitär. Damit besteht noch ein weiterer Konsolidierungsdruck für den LVR, sodass dieser auch zukünftig verstärkt auf die Finanzkraft seiner Verbandsmitglieder Rücksicht nehmen muss.

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 Haushaltssituation der Landschaftsverbände ist daher eng mit der seiner Kreise und kreisfreien Städten verbunden. Die Haushaltssituation der Kreise und kreisfreien Städte bezieht die gpaNRW daher in die Bewertung der Haushaltssituation des Landschaftsverbandes mit ein.

Als Indikatoren für die Haushaltssituation der Kreise und kreisfreien Städte zieht die gpaNRW folgende Kennzahlen heran:

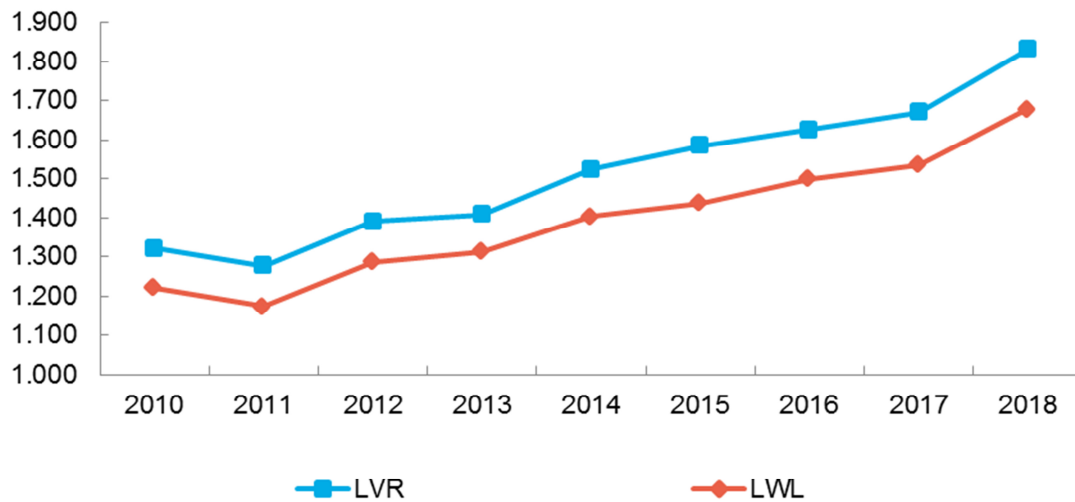
- Umlagegrundlagen je Einwohner
- Jahresergebnisse der Kreise und kreisfreien Städten je Einwohner

Umlagegrundlagen

Die Landschaftsumlage wird unter anderem auf Basis der Steuerkraft und der Schlüsselzuweisungen der Kreise und kreisfreien Städte ermittelt. Diese Umlagegrundlagen sind ein Indikator für die allgemeine Finanzkraft im Verbandsgebiet.

Vergleich der Umlagegrundlagen

Umlagegrundlagen je Einwohner in Euro



In 2011 kommt es einmalig zu einem Rückgang der Umlagegrundlagen bei beiden Verbänden. Dieser Rückgang entsteht, da sich die Höhe der Umlagegrundlagen auf die Steuerkraft in den maßgeblichen Referenzperioden bezieht. Insbesondere bei den konjunkturabhängigen Gewerbesteuer-Erträgen kommt es in 2009/2010 durch die Finanz- und Wirtschaftskrise zu einer Herabstufung der Gewinnerwartungen bei den Unternehmen und damit verbundenen Senkung der Steuererträge.

Wie bereits bei der letzten überörtlichen Prüfung wird im Verlauf der Jahre deutlich, dass der LVR über höhere Umlagegrundlagen je Einwohner verfügt als der Schwesterverband. Im Durchschnitt beträgt der Abstand zum LWL seit 2010 rund 120 Euro je Einwohner. Deutliche Abweichungen bei der Entwicklung der Umlagegrundlagen zeichnen sich nicht ab. So sind beide Landschaftsverbände gleichermaßen in 2011 von einem Rückgang der Umlagegrundlagen aufgrund der Wirtschafts- und Finanzkrise betroffen. Ebenso profitieren sie seit diesem Zeitpunkt von einem deutlichen Anstieg der Umlagegrundlagen.

Jahresergebnisse der Kreise und kreisfreien Städte

Um die haushaltswirtschaftliche Gesamtsituation im Verbandsgebiet beurteilen zu können, vergleicht die gpaNRW die Jahresergebnisse der Kreise und kreisfreien Städte.

Jahresergebnisse der Kreise und kreisfreien Städte je Einwohner in Euro

	2014	2015	2016
kreisfreie Städte LVR	-262	-170	-60
Kreise LVR *	-5	1	2
kreisfreie Städte LWL	-146	-48	-74
Kreise LWL	3	4	11

* Zum Zeitpunkt der Auswertung lag noch kein veröffentlichtes Jahresergebnis des Rhein-Erft-Kreises vor.

Die Jahresergebnisse der kreisfreien Städte und Kreise im Verbandsgebiet des LVR haben sich tendenziell verbessert.

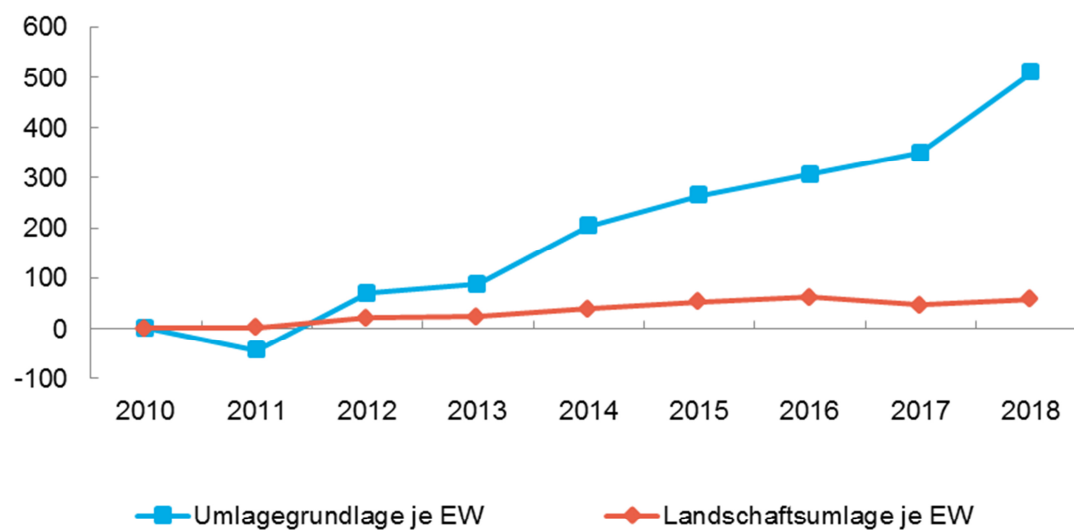
Bei den kreisfreien Städten bleibt der Durchschnittswert negativ. Dies deutet auf einen weiteren Konsolidierungsdruck hin. Die Landschaftsumlage ist eine der größten Einzelaufwandspositionen bei den kreisfreien Städten und Kreisen, sodass dem Rücksichtsnahmegebot besondere Bedeutung zukommt.

Bei den Kreisen bestätigt sich ebenso die Verbesserung der Jahresergebnisse. Allerdings besteht bei den Kreisen als Umlageverbände die Möglichkeit der Festsetzung einer auskömmlichen Kreisumlage. Hierdurch sind die einwohnerbezogenen Jahresergebnisse stärker und direkter beeinflussbar. Die Kreise haben ebenfalls bei der Bemessung der Kreisumlage die Verpflichtung Rücksicht auf die Haushaltssituation der kreisangehörigen Kommunen zu nehmen. Insofern entfaltet die Höhe der Landschaftsumlage ebenfalls Auswirkungen auf die kreisangehörigen Kommunen.

Der LVR muss daher weiterhin den Zuwachs der Landschaftsumlage begrenzen. Die gpaNRW beschreibt die vom LVR bereits durchgeführten und geplanten Konsolidierungsmaßnahmen im Kapitel Haushaltssteuerung.

Abschließend zur Darstellung der Haushaltssituation der Kreise und kreisfreien Städte setzt die gpaNRW die Entwicklung der Landschaftsumlage und der Umlagegrundlagen in ein Verhältnis. Seit 2010 entwickeln sich beide Positionen einwohnerbezogen beim LVR wie in der nachfolgenden Grafik dargestellt. Hieran wird erkennbar, dass die allgemeine Finanzkraft der Mitgliedsstädte und –kreise seit 2010 stärker angestiegen ist, als die Belastung durch die Landschaftsumlage.

Entwicklung Landschaftsumlage und Umlagegrundlagen je Einwohner in Euro



Die dargestellten Umlagegrundlagen ergeben sich bis 2018 aus den Gemeindefinanzierungsgesetzen.

→ Haushaltssituation des Landschaftsverbandes

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

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

- Rechtlicher Haushaltsstatus,
- Ist- und Plan-Daten zur Ergebnisrechnung,
- Eigenkapitalausstattung,
- Verschuldung und Vermögenssituation.

Um den unterschiedlichen Ausgliederungsgraden Rechnung zu tragen, ist in die Vergleiche die Schulden-, Finanz- und Ertragslage der verbundenen Unternehmen, Sondervermögen und Mehrheitsbeteiligungen einzubeziehen. In den jeweiligen Kapiteln zur Haushaltssituation werden daher auch die Kennzahlen aus den Gesamtabschlüssen verglichen.

Wir haben die Haushaltssituation auf folgenden Grundlagen analysiert:

Haushaltspläne, Jahresabschlüsse und Gesamtabschlüsse

Haushaltsjahr	Haushaltsplan (HPI)	Jahresabschluss (JA)	Gesamtabschluss (GA)	in dieser Prüfung berücksichtigt
2010	bekannt gemacht	festgestellt	bestätigt	HPI / JA / GA
2011	bekannt gemacht	festgestellt	bestätigt	HPI / JA / GA
2012	bekannt gemacht	festgestellt	bestätigt	HPI / JA / GA
2013	bekannt gemacht	festgestellt	bestätigt	HPI / JA / GA
2014	bekannt gemacht	festgestellt	bestätigt	HPI / JA / GA
2015	bekannt gemacht	festgestellt	bestätigt	HPI / JA / GA
2016	bekannt gemacht	festgestellt	bestätigt	HPI / JA
2017	Nachtrag bekannt gemacht	./.	./.	HPI
2018	Nachtrag beschlossen	./.	./.	HPI
2019	eingebracht	./.	./.	HPL

Die Tabelle zeigt den für diese überörtliche Prüfung vereinbarten stichtagsbezogenen Stand der Rechnungslegung. Im Nachgang dazu hat der LVR den Jahresabschluss 2017 erstellt.

In 2017 bringt der LVR jeweils für die Jahre 2017 und 2018 einen Nachtragshaushalt ein. Damit reagiert der LVR auf die aktuelle Entwicklung der Umlagegrundlagen und Kosten bei den sozialen Hilfen. Die gpaNRW berücksichtigt für das Jahr 2017 den beschlossenen Nachtragshaus-

halt und für 2018 den Entwurf des Nachtragshaushaltes. Weil aktuellere Erkenntnisse fehlten, passt der LVR im Nachtrag 2018 die mittelfristige Finanzplanung nicht an. Mit dem Beschluss des Nachtrags 2018 erfolgt auch die Einbringung des Haushaltsplanes 2019 in die Landschaftsversammlung. Die gpaNRW berücksichtigt den Haushaltsplanentwurf 2019 aufgrund des Zeitablaufs und etwaiger noch ausstehender Änderungen in den politischen Beratungen nicht vollständig in der Prüfung, stellt aber die wesentlichen Änderungen im Kapitel Haushaltsplanung dar. Änderungen, die sich im Beratungsverlauf des Haushaltsplanes 2019 bis zur Beschlussfassung am 08. Oktober 2018 ergeben haben, hat die gpaNRW nicht mehr berücksichtigt.

Rechtliche Haushaltssituation

Jahresergebnisse und Rücklagen

→ Feststellung

Der LVR hält in allen Jahren die rechtlichen Anforderungen an einen ausgeglichenen Haushalt ein. Der LVR erhöht die Ausgleichsrücklage bis zum Ende 2016 auf 142,4 Mio. Euro. Nach dem Entwurf der Haushaltsplanung 2019 wird sie bis 2022 um rund 61,4 Mio. Euro beansprucht. Es verbleibt bis 2022 ein Restbestand von 80,5 Mio. Euro. Da über den gesamten Betrachtungszeitraum eine Ausgleichsrücklage verbleibt, unterliegt die Haushaltswirtschaft keinen aufsichtsrechtlichen Maßnahmen oder Genehmigungspflichten nach den §§ 75 oder 76 der Gemeindeordnung Nordrhein-Westfalen (GO NRW). Damit sieht die gpaNRW aktuell keinen Handlungsbedarf zur Verbesserung der rechtlichen Haushaltssituation.

Der Haushaltsstatus sollte nicht die Handlungsfähigkeit des Landschaftsverbandes einschränken. Diese wäre der Fall, wenn der Landschaftsverband aufsichtsrechtlichen Maßnahmen unterworfen ist. Hierzu zählt die Genehmigung eines Haushaltssanierungsplanes oder Haushaltssicherungskonzeptes sowie einer geplanten Verringerung der allgemeinen Rücklage. Damit Maßnahmen nicht erforderlich werden oder beendet werden können, bedarf es rechtlich ausgeglichener Haushalte.

Jahresergebnisse, Entwicklung der Rücklagen in Mio. Euro (Ist)

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Jahresergebnis	-26,7	-39,7	-22,7	9,0	23,6	39,3	168,1
Höhe der Ausgleichsrücklage	108,5	68,8	46,1	55,1	78,7	118,0	142,4
Höhe der allgemeinen Rücklage	437,9	437,9	363,9	363,8	363,8	328,8	453,0
Höhe der Sonderrücklagen	204,7	204,7	204,7	204,7	204,7	204,7	204,7
Veränderung der allgemeinen Rücklage gem. § 43 Abs. 3 GemHVO (Verrechnungssaldo)	0,0	0,0	0,0	-0,1	0,0	-35,0	-19,5
Fehlbetragsquote in Prozent	4,7	7,3	4,5	positives Ergebnis	positives Ergebnis	positives Ergebnis	positives Ergebnis

Die gpaNRW referenziert bei dem Jahresergebnis auf die Ergebnisrechnung. Die Rücklagenbestände geben den Stand nach Ergebnisverwendung wieder.

Der LVR kann in den Jahre 2010 bis 2012 den Haushalt durch die Inanspruchnahme der Ausgleichsrücklage fiktiv ausgleichen. Ab 2013 erzielt der LVR Jahresüberschüsse, die den Bestand der Rücklagen erhöhen. Die Haushaltswirtschaft unterliegt keinen aufsichtsrechtlichen Maßnahmen oder Genehmigungspflichten nach den §§ 75 oder 76 der Gemeindeordnung Nordrhein-Westfalen (GO NRW).

Nicht nur die Jahresergebnisse beeinflussen den Rücklagenbestand. Im Jahr 2015 reduziert der LVR aufgrund einer voraussichtlichen dauernden Wertminderung den Bilanzwert der Beteiligung an der RWE AG um 34,5 Mio. Euro und verrechnet die Abschreibungen direkt mit der allgemeinen Rücklage. Die Ursache ist die Entwicklung am Energiemarkt durch den anvisierten Verzicht auf Kernenergie. Auch im Folgejahr nimmt der LVR Verrechnungen mit der allgemeinen Rücklage vor. Der Grund sind hierzu Sonderabschreibungen im Anlagevermögen der LVR-Jugendhilfe Rheinland und vorwiegend die außerplanmäßige Abschreibung des LVR-Gebäudes am Otto-Platz, da der LVR den Abriss des Gebäudes in 2019 plant.

Jahresergebnisse, Entwicklung der Rücklagen in Mio. Euro (Plan)

	Nachtrag 2017	Nachtrag 2018	2019	2020	2021
Jahresergebnis	-0,2	-0,2	-2,2 (-0,7)	-4,5 (-18,6)	-3,4 (-20,9)
Höhe der Ausgleichsrücklage	142,2	142,0	139,7 (141,3)	135,2 (122,7)	131,8 (101,8)
Höhe der allgemeinen Rücklage	453,0	453,0	453,0	453,0	453,0
Fehlbetragsquote in Prozent	0,0	0,0	0,4	0,8	0,6

Die gpaNRW referenziert bei dem Jahresergebnis auf die Ergebnisplanung 2018. Bei den Rücklagenbeständen nehmen wir den Verwendungsbeschluss vorweg und ordnen die Jahresergebnisse direkt der allgemeinen bzw. Ausgleichsrücklage zu. In den Klammern führen wir die Jahresergebnisse des Haushaltsplanentwurfes 2019 auf. Dabei plant der LVR in 2022 ein Jahresdefizit von 21,3 Mio. Euro, welches die Ausgleichsrücklage auf 80,5 Mio. Euro verringert.

Die geplanten Fehlbeträge bis 2022 reduzieren die Ausgleichsrücklage gegenüber dem Bestand des Jahres 2016 um 61,9 Mio. Euro und damit 43,5 Prozent. Im Entwurf des Haushaltes 2019 stellt der LVR das vorläufige Jahresergebnis 2017 dar. Entgegen der Planung rechnet der LVR im Entwurf des Haushaltsplanes 2019 mit einem positiven Jahresergebnis 2017 von 6,2 Mio. Euro. Der LVR plant dies vollständig der Ausgleichsrücklage zuzuführen.

Haushaltsstatus

Haushaltsstatus

Haushaltsstatus	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
ausgeglichener Haushalt				X	X	X			
fiktiv ausgeglichener Haushalt	X	X	X				X	X	X

Der Haushaltsstatus basiert bis 2016 auf den Rechnungsergebnissen und ab 2017 auf den jeweiligen Nachtragshaushalten 2017 und 2018. Im Entwurf des Haushaltsplanes 2019 plant der LVR einen fiktiv ausgeglichenen Haushalt.

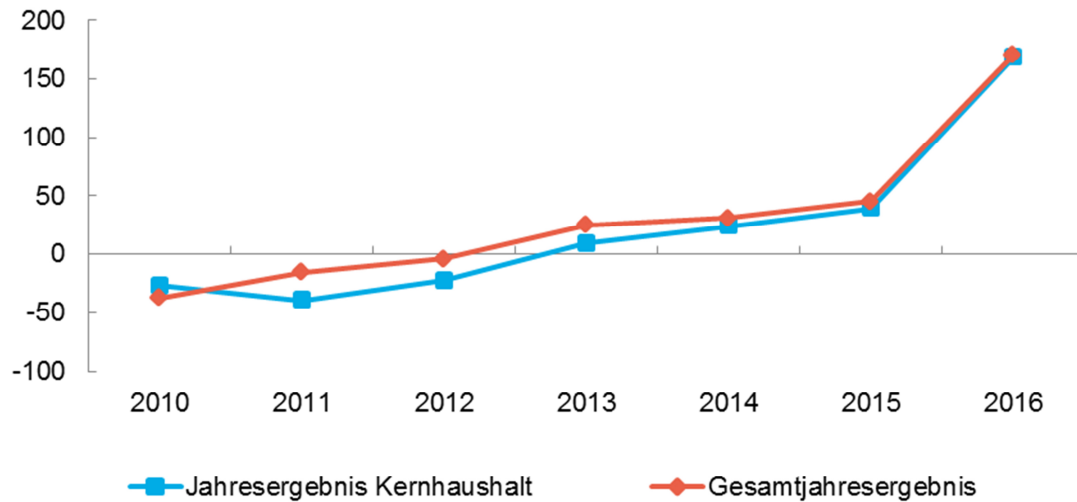
Ist-Ergebnisse

→ Feststellung

Der LVR erzielt in den Jahren 2010 bis 2012 negative Jahresergebnisse. Das Umlagevolumen unterschreitet in diesen Jahren den Umlagebedarf. Der LVR hat damit zu Lasten seiner Rücklagen die Belastung der Mitgliedskommunen reduziert. Seit 2013 erzielt der LVR Jahresüberschüsse. Die Haushaltswirtschaft der Jahre 2010 bis 2016 führt zu einem Eigenkapitalaufbau von 49,0 Mio. Euro. Die Gesamtergebnisse weichen kaum von den Ergebnissen des Kernhaushaltes ab, da sie durch die Ergebnisse des Kernhaushaltes wesentlich bestimmt werden. Das Jahresergebnis 2016 ist zusätzlich durch Sondereffekte in Höhe von 42,5 Mio. Euro belastet und beträgt ohne diese Effekte 210,6 Mio. Euro. Für 2017 prognostiziert der LVR im Haushaltsplanentwurf 2019 ein positives Jahresergebnis von 6,2 Mio. Euro. Aus den Ist-Ergebnissen leitet die gpaNRW daher keinen Handlungsbedarf zur Verbesserung der Haushaltssituation ab.

Der Haushalt soll im Ist ausgeglichen sein. Er gilt als ausgeglichen, wenn die Erträge die Aufwendungen decken. Darüber hinaus sollten ergebnisneutrale Verrechnungen mit der Allgemeinen Rücklage nicht die Eigenkapitalsituation verschlechtern. Das vorhandene Eigenkapital sollte über den Prüfungszeitraum weitestgehend erhalten bleiben.

Verlauf der Jahresergebnisse in Mio. Euro



Die Jahresergebnisse des LVR haben sich seit 2011 stetig verbessert. Besonders auffällig ist dabei das Jahresergebnis 2016. Wie nachfolgend dargestellt, ist es durch die Sonderauskehrung an die Gemeinden in Höhe von 275 Mio. Euro und einer korrespondierenden Rückstellungsauflösung beeinflusst.

Der LVR hat bis 2016 Rückstellungen für die Kosten der Integrationshelfer gebildet, da es zu einem Rechtsstreit über die Zuständigkeit dieser Aufgabe gekommen ist. Im Jahr 2016 klärte sich die Rechtsfrage dahingehend, dass der LVR nicht für diese Kosten zuständig sein wird, sondern die örtlichen Träger. Daraufhin löste der LVR die Rückstellungen ertragswirksam auf und vereinbarte die Rückzahlung der aufgelaufenen Rückstellungsbeträge einschließlich der in 2016 geplanten Aufwendungen für diese Aufgabe.

Darüber hinaus führen weitere Effekte zur deutlichen Ergebnisverbesserung gegenüber dem Planergebnis von -12,4 Mio. Euro. So erzielt der LVR gegenüber der Planung rund 30,6 Mio. Euro höhere Schlüsselzuweisungen und rund 63,2 Mio. Euro höhere Erträge aus der Landschaftsumlage. Die Schlüsselzuweisungen und die Landschaftsumlage stiegen gegenüber den Planwerten aus dem Doppelhaushalt 2015/2016 aufgrund der positiven Entwicklung der Umlagegrundlagen und der Verbundmasse erkennbar an.

Weitere wesentliche Veränderungen gegenüber den Planungen entstehen mit rund 40,1 Mio. Euro bei den Kostenerstattungen. Bei den Transferaufwendungen kann der LVR bei den Betreuungsaufwendungen rund 18,2 Mio. Euro gegenüber den Planungen einsparen. Die Ursache hierfür ist ein geringerer Anstieg der Fallzahlen in den Bereichen stationär und ambulant betreutes Wohnen.

Vergleich der Jahresergebnisse

Jahresergebnis je Einwohner in Euro 2016



Gesamtjahresergebnis je Einwohner in Euro 2016



Die oben beschriebenen Effekte führen dazu, dass der LVR im Gegensatz zum LWL ein positives Jahresergebnis erzielen kann. Die Gesamtjahresergebnisse weichen nur unwesentlich von den Jahresergebnissen des Kernhaushaltes ab. Dies ist darin begründet, dass die Gesamtergebnisse im Wesentlichen durch die Ergebnisse des Kernhaushaltes beeinflusst werden. Somit führt die Erweiterung auf die Konzernsicht zu keiner anderen Einschätzung der Haushaltssituation. Im Berichtsteil Beteiligungen analysiert die gpaNRW die Jahresergebnissen ohne konzerninterne Verrechnungen und stellt somit die Gründe für das Ergebnis im Gesamtabchluss ohne konzerninterne Verrechnungen detailliert dar.

Strukturelle Situation

Das in der Ergebnisrechnung ausgewiesene Jahresergebnis gibt allerdings nur bedingt einen Hinweis auf die strukturelle Haushaltssituation des Landschaftsverbandes. Häufig überdecken Sondereffekte die strukturelle Haushaltsituation. Deutlich wird sie erst über das strukturelle Ergebnis.

Die gpaNRW berechnet das strukturelle Ergebnis wie folgt: Vom Jahresergebnis 2016 bereinigen wir die Sondereffekte. Dazu zählen in 2016 auf der Ertragsseite die Auflösungen der Rückstellungen für die Integrationshilfen von 220,4 Mio. Euro und die Elementarbildung von 12,1 Mio. Euro. Zusätzliche Aufwendungen bestehen in den Aufwendungen für die Kostenerstattungen für die Integrationshilfen an die Gemeinden von 275,0 Mio. Euro. Saldiert stellen diese Sondereffekte eine zusätzliche Belastung in Höhe von 42,5 Mio. Euro dar.

Auch eine erhobene Sonderumlage nach § 23c LVerbO NRW, die zur Deckung von Beiträgen nach dem Einheitslastenabrechnungsgesetz NRW erhoben rechnet die gpaNRW heraus. Diese erhob der LVR zuletzt in 2014, um die Aufwendungen aus der Abrechnung der Einheitslasten zu refinanzieren.

Strukturelles Ergebnis in Mio. Euro

Landschaftsverband Rheinland	
Jahresergebnis 2016	168,1
Belastung des Jahresergebnisses durch Sondereffekte	42,5
strukturelles Ergebnis	210,6

Dem Landschaftsverband ist es durch die Umlageerhebung grundsätzlich möglich, einen ausgeglichenen Haushalt aufzustellen. Daher kann die strukturelle Haushaltssituation nicht allein auf Basis des strukturellen Ergebnisses beurteilt werden. Die gpaNRW vergleicht daher auch 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. Inwieweit die Kreise und kreisfreien Städte zu den Jahresergebnissen beitragen, lässt sich durch einen Vergleich des Umlagevolumens und Umlagebedarfs je Einwohner beurteilen.

Umlagebedarf in Mio. Euro (Ist)

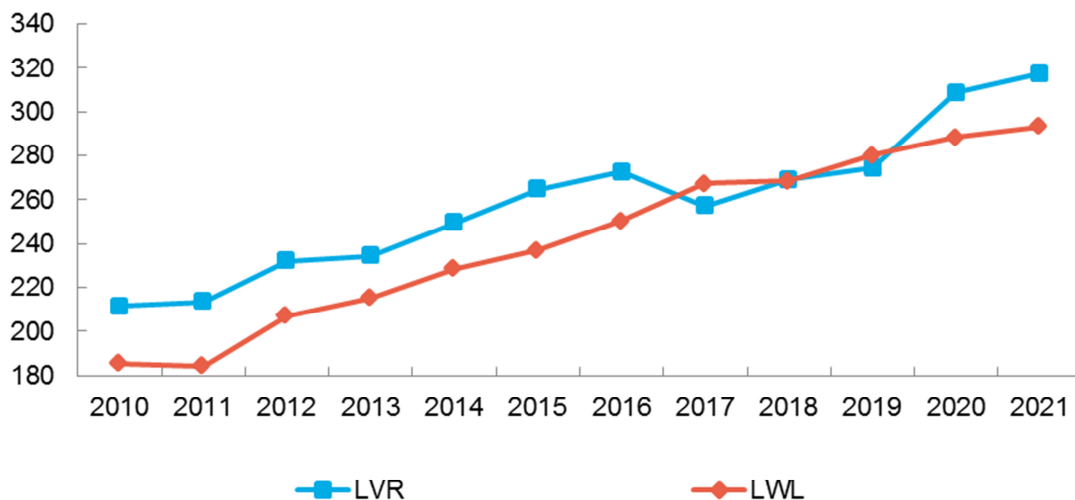
	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
ordentliche Aufwendungen	2.932	3.026	3.269	3.367	3.597	3.751	4.040
+ Zinsen und sonstige Finanzaufwendungen	23	20	18	14	12	10	9
+ außerordentliche Aufwendungen	8	0	0	0	0	0	0
= Summe Aufwendungen	2.964	3.046	3.287	3.381	3.609	3.762	4.049
ordentliche Erträge	2.907	2.975	3.239	3.367	3.592	3.778	4.197
./. LV Umlage	2.023	2.039	2.217	2.241	2.345	2.493	2.580
+ Finanzerträge	30	31	26	23	22	23	20
+ Außerordentliche Erträge	0	0	0	0	18	0	0
= Summe Erträge (ohne LV Umlage)	914	968	1.048	1.149	1.287	1.308	1.637
Summe Aufwendungen	2.964	3.046	3.287	3.381	3.609	3.762	4.049
./. Summe Erträge (ohne LV Umlage)	914	968	1.048	1.149	1.287	1.308	1.637
= Umlagebedarf	2.050	2.078	2.239	2.232	2.322	2.454	2.412
= Umlagebedarf je Einwohner	215	222	238	237	245	256	251

Umlagevolumen/ Umlagebedarf in Euro je Einwohner in Euro

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Umlagebedarf	215	222	238	237	245	256	251
Umlagevolumen	212	217	236	238	248	260	269
Differenz	-3	-5	-2	1	3	4	18

Der LVR hat in den Jahren 2010 bis 2012 eine nicht auskömmliche Landschaftsumlage erhoben. Er setzt seine Ausgleichsrücklage zur Deckung der Fehlbeträge ein und entlastet die Mitgliedskommunen. Ab 2013 überschreitet das Umlagevolumen den –bedarf und führt damit auch zu den positiven Jahresergebnissen und dem sukzessiven Rücklagenaufbau. Das Umlagevolumen war in den Jahren ab 2015 durch die Rückstellungsbildung für die Rechtstreitigkeiten im Zusammenhang mit den Integrationshilfen geprägt. In 2016 ist die tatsächlich erhobene Landschaftsumlage einwohnerbezogen 18 Euro höher, als der im Doppelhaushalt geplante Bedarf. Hierdurch und durch die oben beschriebenen Sondereffekte ergibt sich im Wesentlichen auch das positive Jahresergebnis. Ab 2016 löst der LVR die Rückstellung wieder auf und gibt die zurückgestellten Mittel über eine Sonderauskehrung an die Mitgliedskörperschaften zurück. Wie im Kapitel Jahresergebnisse und Rücklagen dargestellt, plant der LVR in den Jahren 2019 bis 2022 wiederum den sukzessiven Abbau der Ausgleichsrücklage durch eine nicht auskömmlich festgesetzt Landschaftsumlage.

Entwicklung Umlagevolumen je Einwohner in Euro



Bis 2016 Istwerte, 2017 und 2018 Planwerte aus den Nachtragshaushalten, 2019 bis 2021 Planwerte aus dem Entwurf 2019

Die Grafik verdeutlicht, dass die Belastung der Mitgliedskommunen beider Landschaftsverbände seit 2010 zugenommen hat. Ebenso wird erkennbar, wie der LVR das Umlagevolumen in 2017 reduziert. In den Jahren 2018 und 2019 passt der LVR das Umlagevolumen gegenüber der ursprünglichen Planung im Haushaltsplan 2017/2018 nach unten an. Dies entlastet die Mitgliedskommunen. Der LVR beziffert die Gesamtentlastung seit 2017 bei der Einbringung des Haushaltsplanes 2019 auf 834 Mio. Euro. Dabei ist die Entwicklung der Landschaftsumlage jedoch immer im Zusammenhang mit der Entwicklung der Umlagegrundlagen zu werten. Diese stellt die gpaNRW im Kapitel Haushaltssituation der Kreise und kreisfreien Städte dar.

Allgemeine Deckungsmittel

Die Landschaftsverbände erhalten im Rahmen des kommunalen Finanzausgleichs Schlüsselzuweisungen. Diese basieren auf den jeweils jährlich erlassenen Gemeindefinanzierungsgesetzen (GFG). Die Schlüsselzuweisungen bemessen sich nach der Finanzkraft der Mitgliedskommunen. Aufgrund der höheren Finanzkraft, die wir unter der Überschrift „Haushaltssituation der Kreise und kreisfreien Städte“ darstellen, erhält der LVR geringere Schlüsselzuweisungen als der LWL. Hieraus ergibt sich tendenziell ein höherer Umlagebedarf.

Unter den allgemeinen Deckungsmitteln fasst die gpaNRW die Erträge aus den Schlüsselzuweisungen und der Landschaftsumlage zusammen und vergleicht diese einwohnerbezogen.

Allgemeine Deckungsmittel in Mio. Euro

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Schlüsselzuweisungen	286	286	309	322	340	332	378
Landschaftsumlage	2.023	2.039	2.217	2.241	2.345	2.493	2.580
Allgemeine Deckungsmittel	2.309	2.325	2.525	2.563	2.686	2.825	2.959
Allgemeine Deckungsmittel je Einwohner in Euro	242	248	269	272	284	294	308

Allgemeine Deckungsmittel je Einwohner in Euro 2016



Bezüglich der Höhe der allgemeinen Deckungsmittel ergeben sich im Vergleichsjahr 2016 nahezu identische Kennzahlenwerte. Bei dem Kennzahlenvergleich ist berücksichtigt, dass der LVR geringere Schlüsselzuweisungen entsprechend dem Gemeindefinanzierungsgesetz erhält. Einen Vergleich über die Wirtschaftlichkeit der Aufgabenwahrnehmung nimmt die gpaNRW hier nicht vor. Die geplante Herabsenkung der Landschaftsumlage in den Jahren 2017 bis 2021 führt dazu, dass die allgemeinen Deckungsmittel in diesen Jahren geringer ausfallen als bei dem Schwesterverband.

Plan-Ergebnisse

→ Feststellung

Die Ergebnisse über den gesamten Planungszeitraum sind defizitär. Nach dem Planungszeitraum verfügt der LVR weiterhin über eine Ausgleichsrücklage. Verrechnungen zu Lasten der allgemeinen Rücklage plant der LVR nicht. Damit besteht Handlungsbedarf zur Verbesserung der Haushaltssituation in den Planjahren.

Der LVR plant die wesentlichen Haushaltspositionen grundsätzlich konservativ. Die mittelfristige Finanzplanung aktualisiert der LVR zum Entwurf des Haushaltes 2019 nicht, weil die finanziellen Auswirkungen der gesetzlichen Änderungen zum Zeitpunkt der Haushaltseinbringung noch nicht vollständig bewertet werden können.

Bei den Personalaufwendungen sieht die gpaNRW ein zusätzliches Risiko durch die fehlende Berücksichtigung der Tarif- und Besoldungsanpassungen. Dem gegenüber bestehen Chancen aus der aktuell positiv prognostizierten Entwicklung der Umlagegrundlagen bei der Landschaftsumlage bei unverändertem Umlagesatz und den Schlüsselzuweisungen.

Die Landschaftsverbände sollen ausgeglichene Haushalte planen. Auch bei der mittelfristigen Ergebnis- und Finanzplanung nach § 6 GemHVO sind die Haushaltsansätze realistisch und unter Berücksichtigung haushaltswirtschaftlicher Risiken und Chancen zu kalkulieren.

Die gpaNRW zeigt auf,

- welche haushaltswirtschaftlichen Rahmenbedingungen und wesentlichen Parameter der Landschaftsverband bei seiner Planung zu Grunde legt,
- mit welchen haushaltswirtschaftlichen Risiken diese Annahmen gegebenenfalls verbunden sind und
- inwieweit eigene Konsolidierungsmaßnahmen zur Verbesserung des Ergebnisses beitragen.

Wir unterscheiden allgemeine und zusätzliche haushaltswirtschaftliche Risiken. Allgemeine haushaltswirtschaftliche Risiken sind auf generelle Unsicherheiten bei den 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. In unseren Analysen konzentrieren wir uns auf zusätzliche haushaltswirtschaftliche Risiken.

Der Landschaftsverband plant nach dem Nachtragshaushalt 2018 für 2021 ein Defizit von 3,4 Mio. Euro. Gegenüber dem Ergebnis 2016 von 168,1 Mio. Euro ist dies eine Ergebnisverschlechterung von 172 Mio. Euro. Diese setzt sich im Wesentlichen wie folgt zusammen.

wesentliche Veränderungen in Mio. Euro

	2016	2021*	Differenz	Jährliche Änderung in Prozent
Landschaftsumlage	2.580	3.051	471	3,4
Schlüsselzuweisungen	378	424	46	2,3
Sonstige ordentliche Erträge	278	18	-261	-42,4
Privatrechtliche Leistungsentgelte	61	12	-49	-27,3
übrige Erträge	920	892	-28	-0,6
Summe Erträge			180	
Personalaufwendungen	223	237	14	1,2
Aufwendungen für Sach- und Dienstleistun-	813	486	-326	-9,8

	2016	2021*	Differenz	Jährliche Änderung in Prozent
gen				
Transferaufwendungen	2.887	3.535	648	4,1
Zinsen und Sonstige Finanzaufwendungen	9	10	1	2,1
übrige Aufwendungen	117	131	14	2,3
Summe Aufwendungen			351	
Saldo			172	

* Mittelfristige Finanzplanung aus dem Nachtrag 2018

Landschaftsumlage

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 aktualisiert mit den Nachtragshaushalten 2017 und 2018 die Planung der Landschaftsumlage aufgrund der aktuellen Entwicklung der Umlagegrundlagen. Dabei senkt der LVR den Umlagesatz der Landschaftsumlage den Jahren 2017 und 2018 deutlich. Ebenso reduziert der LVR den Umlagesatz im Haushaltsplanentwurf 2019, da die Umlagegrundlagen stärker zuwachsen, als in der mittelfristigen Finanzplanung des Haushaltsplanes 2017/2018 vorgesehen war.

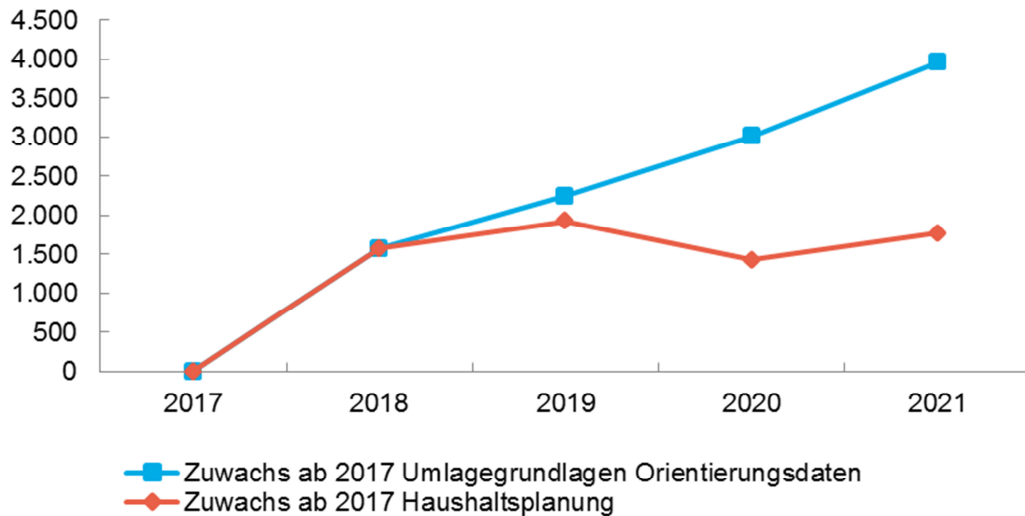
Umlagesätze der Landschaftsumlage

	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Haushaltsplan 2017/2018	16,75	16,15	16,20	16,40	17,00	17,15
Haushaltsplanentwurf 2019 inkl. Nachträge 2017 und 2018	16,75	15,40	14,70	14,70	17,00	17,15

Die Umlagesätze beziehen sich auf den Stand Haushaltsplanentwurf 2019.

Grundsätzlich schätzt der LVR im Prüfungszeitraum die Entwicklung der Steuerkraft und Schlüsselzuweisungen in der mittelfristigen Finanzplanung mit einem Zuwachs von pauschal zwei Prozent ein. Dabei berücksichtigt er die Abrechnungen aus der Einheitslastenabrechnung und die Bundeshilfen gesondert von der Steuerkraftmesszahl. Durch dieses differenziertere Planungsvorgehen ergeben sich in den Jahren 2019 bis 2021 geringere Steigerungen als die Orientierungsdaten für die Entwicklung der Umlagegrundlagen der Kreise und Landschaftsverbände für den LVR prognostizieren.

Steigerung der Umlagegrundlagen in Mio. Euro



In den Jahren 2017 und 2018 ergeben sich die Werte aus dem jeweiligen Gemeindefinanzierungsgesetzen. Ab 2019 sind die Umlagegrundlagen auf der Basis der geplanten Landschaftsumlage und des Umlagesatzes ermittelt worden. Grundsätzlich steht die Höhe der Umlagegrundlagen mit dem GFG des aktuellen Planjahres fest.

Im Haushaltsplanentwurf 2019 aktualisiert der LVR die Planung der Landschaftsumlage ab 2020 nicht, da die finanziellen Auswirkungen der Regelungen im Ausführungsgesetz des Landes NRW zur Umsetzung des Bundesteilhabegesetzes (AG-BTHG NRW), eine etwaige Neuausrichtung des Finanzausgleichssystems in NRW und einer möglichen Weiterführung der erhöhten Gewerbesteuerumlage nicht vollumfänglich eingeschätzt werden kann. Dies führt zu der erkennbaren Unterschreitung der Orientierungsdaten für diese Jahre.

Die gpaNRW sieht in der Planung der Landschaftsumlage keine zusätzlichen Planungsrisiken. Vielmehr ergibt sich die Chance, dass bei Eintreten des geplanten Finanzbedarfs aufgrund der prognostizierten Entwicklung der Umlagegrundlagen der Umlagesatz im Zeitraum der mittelfristigen Finanzplanung weiter abgesenkt werden könnte.

Schlüsselzuweisungen

Der LVR plant die Schlüsselzuweisungen für das aktuelle Planjahr entsprechend den Modellrechnungen des Gemeindefinanzierungsgesetzes (GFG). Gegenüber der ursprünglichen Planung in dem Haushaltsplan 2017/2018 kommt es für das Jahr 2018 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 2018. Der LVR aktualisiert daher im Nachtrag 2018 den geplanten Ansatz. Für das Jahr 2019 nimmt der LVR im Entwurf des Haushaltsplanes eine Steigerung der Erträge aus Schlüsselzuweisungen von zwei Prozent an. 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.

Privatrechtliche Leistungsentgelte

Bis 2016 erzielt der LVR hohe privatrechtliche Leistungsentgelte aus Dienstleistungen des Gebäude- und Liegenschaftsmanagements für erbrachte Leistungen im Zusammenhang mit dem 492 Mio. Euro-Programm für Baumaßnahmen bei den LVR Kliniken. Bis 2020 reduziert sich der Planansatz auf rund 190.000 Euro, da dieses Programm bis 2020 abgeschlossen sein soll und weitere Maßnahmen noch keinen entsprechenden Planungsstatus erreicht haben. Hierdurch erklärt sich der deutliche Rückgang der Erträge bei dieser Zeile in der Ergebnisplanung.

Sonstige ordentliche Erträge

Bereinigt um die Sondereffekte Auflösung von Rückstellungen für die Elementarbildung und Kosten der Integrationshelfer in 2016 sinken die sonstigen ordentlichen Erträge im Vergleich der Jahre 2016 und 2021 um 28 Mio. Euro. Wesentliche Änderungen ergeben sich bei den Erträgen aus der Auflösung von Rückstellungen, da der LVR ab 2017 hieraus keine Erträge plant.

Personalaufwendungen

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.

zahlungswirksame Personalaufwendungen in Mio. Euro

	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Personalaufwand - Plan	171,6	177,2	183,1	193,1	203,3	207,8
Personalaufwand - Ist	173,7	179,7	187,0	194,4	201,0	208,8
Differenz	-2,1	-2,5	-3,9	-1,3	2,3	-1,0
Steigerung in Prozent - Ist	3,7	3,5	4,1	4,0	3,4	3,9
Steigerung in Prozent - Plan		3,3	3,3	5,5	5,2	2,2

Der LVR hat in 2015 die geplanten Personalaufwendungen (ohne Rückstellungsbuchungen) unterschritten. Die Einsparungen ergeben sich überwiegend aus der in der Planung enthaltenen, aber tatsächlich nicht in dem Rahmen besetzten Stellen. Diesen Einsparungen standen jedoch auch Mehraufwendungen in anderen Bereichen in Höhe von 2,9 Mio. Euro entgegen. In allen anderen Jahren wurden die geplanten Aufwendungen überschritten. Es ergeben sich auch 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.

zahlungswirksame Personalaufwendungen in Mio. Euro

	2017	2018	2019	2020	2021
Personalaufwand Plan	223,2	227,7	227,7	227,8	227,9
Steigerung Plan	7,4	2,0	0,0	0,1	0,1

Der LVR plant für das jeweils aktuelle Planjahr bekannte Tarif- und Besoldungssteigerungen sowie Stellenausweitungen ein. Für das zweite Planjahr 2018 ist der Zuwachs von einem Prozent auf der Basis der Orientierungsdaten 2017 bis 2020 begründet. Dies soll anstehende Tarif- und Besoldungssteigerungen abbilden. Der Zuwachs um einen weiteren Prozentpunkt resultiert aus geplanten zusätzlichen Stellen. Im mittelfristigen Finanzplanungszeitraum plant der LVR keine wesentlichen Veränderungen der zahlungswirksamen Personalaufwendungen. Dies begründet der LVR damit, dass zum Planungszeitpunkt nicht absehbar ist, ob, ab wann und wenn in welcher Höhe sich Tarif- und Besoldungsanpassungen auswirken. Einen Teil der tarifbedingten Steigerungen wird der LVR über Personalbewirtschaftungsmaßnahmen wie Wiederbesetzungssperren und verzögerte Stellenbesetzungen auffangen. Für den überwiegenden Teil bestehen jedoch rechtliche Ansprüche, die nicht über die seit Jahren praktizierte restriktive Personalbewirtschaftung aufgefangen werden können.

Gegenüber dem Planwert 2019 in der mittelfristigen Finanzplanung 2018 erhöht der LVR den Ansatz in dem Haushaltsplanentwurf des Jahres 2019 von 235,7 Mio. Euro um 4,7 Mio. Euro auf 240,4 Mio. Euro und somit rund zwei Prozent. In der mittelfristigen Finanzplanung sieht der LVR keinen adäquaten Zuwachs der Personalaufwendungen aufgrund der Tarif- und Besoldungsabschlüsse vor.

→ Empfehlung

Der LVR sollte auch in der mittelfristigen Finanzplanung eine angemessene Steigerung des Personalaufwands aufgrund der anstehenden Tarif- und Besoldungsanpassungen berücksichtigen.

Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen

Die Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen sinken nach Bereinigung um den Sondereffekt aufgrund der Sonderauskehrung an die Mitgliedskörperschaften für Integrationshilfen von 275 Mio. Euro im Vergleich 2016 zu 2021 um rund 51 Mio. Euro. Dabei ergeben sich wesentliche Veränderungen bei dem Aufwand für sonstige technische Dienstleistungen. Dies steht im Zusammenhang mit dem Investitionsprogramm für die Kliniken, welches bis 2020 ausläuft.

Der LVR berücksichtigt bei der Planung der Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen die Preissteigerungen bei den Energiekosten (Konten Strom, Gas, Wärme, Wasser). Bei der Planung der Ansätze werden die Aufwendungen individuell in Abstimmung mit den Fachbereichen geplant. Für das Jahr 2019 plant der LVR einen deutlichen Anstieg der Aufwendungen für die Instandsetzung der Gebäude von rund zehn Mio. Euro. Hierunter plant der LVR zusätzliche Aufwendungen für das Schulsanierungsprogramm unter anderem im Zusammenhang mit dem Förderprogramm des Landes „Gute Schule 2020“.

Transferaufwendungen

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 auf der Basis des Haushaltsentwurfes 2019 steigt von 2016 bis 2021 um 0,6 Mrd. Euro. Dabei bucht der LVR den wesentlichen Aufwand in dem Konto Betreuungsaufwand. In den Jahren 2017 (+229 Mio. bzw. +11,5 Prozent), 2018 (+ 93 Mio. Euro bzw. +4,2%), 2019 (+ 75 Mio. Euro bzw. + 4,0 %), 2020 (+176 Mio. Euro bzw. +7,4 Prozent) und 2021 (+ 77 Mio. Euro bzw. + 3,0%) steigt der Betreuungsaufwand deutlich an. Dabei plant der LVR im Doppelhaushalt 2017/2018 vor der Anpassung durch die Nachtragshaushalte 2017 und 2018 aufgrund folgender gesetzlicher Änderungen zusätzliche Mehraufwendungen ein:

- 20 Mio. Euro ab 2017 für die Zuständigkeit für die ambulanten Hilfen zur Pflege für den Personenkreis unter 65 Jahre und die Betreuung von Kindern und Jugendlichen mit Behinderungen in Pflegefamilien. Rechtsgrundlage für diese LVR-Leistungen sind die Regelungen des zum 01. Juli 2016 in Kraft getretenen Inklusionsstärkungsgesetz (ISG).
- 38 Mio. Euro ab 2017 und +40 Mio. Euro ab 2018 für steigende Fallzahlen aufgrund der Neuregelungen des Bundesteilhabegesetzes (BTHG) durch die Erhöhung der Vermögensfreigrenzen, der Änderungen beim Ambulant Betreuten Wohnen und für weitere Mehraufwendungen bei den Werkstätten für Menschen mit Behinderungen.
- 30 Mio. Euro ab 2017 für die finanziellen Folgen aus den Pflegestärkungsgesetzen (PSG). In der Hilfe zur Pflege erwartete der LVR eine Ausweitung des anspruchsberechtigten Personenkreises, steigende Leistungen für Nichtpflegeversicherte sowie höhere Kosten durch die Einführung von pflegerischen Betreuungsmaßnahmen und eines Entlastungsbeitrag für Pflegebedürftige.
- 100 Mio. Euro für die Risiken aus einer möglichen Zuständigkeitsverlagerung im Rahmen des BTHG ab dem Jahr 2020. Dabei wurden diese 100 Mio. Euro geschätzt. Eine konkretere Bewertung war zum damaligen Stand des Gesetzgebungsverfahrens nicht möglich

Planwert Betreuungsaufwand im Doppelhaushalt 2017/2018 in Mio. Euro

	Ergebnis 2016	2017	2018	2019	2020	2021
Betreuungsaufwand	1.983	2.211	2.304	2.379	2.555	2.632
ISG ab 01.07.2016	./.	20	20	20	20	20
BTHG ab 2017	./.	38	40	40	40	40
PSG ab 2017	./.	30	30	30	30	30
Neue Einkommensberechnung ab 2020	./.	0	0	0	100	100
Summe gesetzliche Veränderungen	./.	88	90	90	190	190
Planung ohne gesetzliche Veränderungen	1.983	2.123	2.214	2.289	2.365	2.442

	Ergebnis 2016	2017	2018	2019	2020	2021
Veränderung	./.	141	91	75	76	77
Veränderung in Prozent	./.	7,1	4,3	3,4	3,3	3,2

Die verbleibenden Steigerungen ohne die gesetzlichen Veränderungen stellen annähernd den üblichen Zuwachs der Transferaufwendungen dar. Bei den Planansätzen der Hilfeleistungen berücksichtigt der LVR die Fallzahl- und Fallkostenentwicklung.

Mit den Nachträgen 2017 und 2018 reduziert der LVR die Transferaufwendungen um 86 Mio. Euro (für 2017) und 66 Mio. Euro für 2018. Hiervon entfallen 20 Mio. Euro auf die Auswirkungen der Pflegestärkungsgesetze, da diese nicht in dem geplanten Umfang eingetreten sind. Um 60 Mio. Euro in 2017 und 40 Mio. Euro in 2018 reduziert der LVR den Aufwand für die ambulanten Leistungen zum selbständigen Wohnen. Der Fallanstieg aufgrund der Regelungen im BTHG ist nicht wie erwartet eingetreten. Ebenso kann der LVR den Ansatz der Leistungen beim stationären Wohnen um rund sechs Mio. Euro reduzieren.

Planwert Betreuungsaufwand in den Nachträgen 2017 und 2018 in Mio. Euro

	2017	2018
Betreuungsaufwand	2.125	2.238
ISG ab 01.07.2016	10	10
BTHG ab 2017	0	0
PSG ab 2017	10	10

Im Nachtragshaushalt 2018 weisen die Transferaufwendungen für das Planjahr 2019 einen um 145 Mio. Euro höheren Wert als für das Jahr 2018 aus, weil die mittelfristige Finanzplanung (2019 bis 2021) des Doppelhaushaltes 2017/2018 im Rahmen des Nachtragshaushaltes 2018 nicht verändert wurde. Die mit dem Nachtrag umgesetzten Entwicklungen setzen sich auch im Haushaltsjahr 2019 fort. In der mittelfristigen Finanzplanung 2020 bis 2022 im Haushaltsplanentwurf 2019 plant der LVR keine wesentlichen Steigerungen der Transferaufwendungen ein, weil die finanziellen Auswirkungen des BTHGs sowie des Ausführungsgesetz zum BTHG ab 2020 noch nicht valide ermittelt und beziffert werden konnten. Da mit dem Inkrafttreten des BTHGs ein grundlegender Systemwechsel in Bezug auf die Inhalte und die Struktur der Leistungen verbunden ist, konnten die finanziellen Auswirkungen des Gesetzes auf die gesamte kommunale Ebene derzeit nur näherungsweise ermittelt werden. Um hier möglichst realistische Werte ermitteln zu können gibt es seit Mitte 2018 einen engen Kontakt und Austausch zwischen den Landschaftsverbänden untereinander und vor allem auch mit ihren jeweiligen Mitgliedskörperschaften.

Zinsen und sonstige Finanzaufwendungen

Der Bestand der Investitionskredite sollte in der Haushaltsplanung 2017/2018 von 2016 (454 Mio. Euro) um 179 Mio. Euro auf 633 Mio. Euro in 2018 anwachsen. Im weiteren Zeitverlauf konnte der LVR seinen Kreditbedarf aus den Investitionskrediten auf 420,5 Mio. Euro bis zum Ende des Haushaltsjahres 2017 begrenzen. Hierdurch sinkt der Planansatz der Zinsaufwendungen im Haushaltsplanentwurf für das Jahr 2021 von rund 10 Mio. Euro auf 9,4 Mio. Euro.

Der LVR betreibt ein aktives Schulden- und Liquiditätsmanagement. Etwaige Kreditaufnahmen erfolgen erst zum Jahresende. Hierdurch ist es dem LVR möglich zunächst alle Zahlungsströme zu bewerten und anschließend den Kreditbedarf zu finanzieren. So hält der LVR den Kreditbestand so gering wie möglich und erwartet geringere Steigerungen des Zinsaufwandes aufgrund des Kreditvolumens. Die Zinshöhe sichert der LVR über vereinbarte Zinsbindungen solange wie möglich. Derivate setzt der LVR zur Zinsoptimierung nicht ein. Der LVR nimmt öffentlich geförderte Kredite in Anspruch und führt einen Kreditrahmen bei der NRW.Bank und Europäischen Investitionsbank. Darüber hinaus hält er einen Teilbestand im Passivkredit mit kurzer Zinsbindung, um flexibel auf Veränderungen des Finanzbedarfs durch Investitionen reagieren zu können. Weiterhin erwirtschaftet der LVR ab 2017 höhere Zinserträge aus den vergebenen Aktivdarlehen an die Kliniken.

Haushaltsplanung gesamt

Plan-Ist-Vergleich in Mio. Euro

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
geplantes Ergebnis	-46,0	-36,2	-1,6	-16,0	-0,1	-2,8	-9,2
erreichtes Ergebnis	26,8	-39,7	-22,7	9,0	23,6	39,3	168,1
Verbesserung	72,8	-3,5	-21,1	25,0	23,7	42,1	177,3

Die Analyse der wesentlichen Haushaltspositionen hat gezeigt, dass diese vorwiegend konservativ geplant wurden. Die bisherige Entwicklung bestätigt eine vorwiegend konservative Planung. Der LVR erreicht in fast allen Jahren deutlich bessere Ergebnisse, als ursprünglich geplant. Die Gründe für die erhebliche Verbesserung des Jahresergebnisses 2016 erläutert die gpaNRW im Abschnitt Ist-Ergebnisse.

Ebenfalls zeigt die Analyse, dass Unsicherheiten bei den finanziellen Auswirkungen der gesetzlichen Änderungen bestehen. Sie betreffen dabei nicht nur die Transferaufwendungen, die ab 2017 mit durchschnittlich rund 3,3 Mrd. Euro den Haushalt des Landschaftsverbandes maßgeblich beeinflussen. Die Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen und Personalaufwendungen werden durch die gesetzlichen Änderungen ebenfalls beeinflusst.

Eigenkapital

→ Feststellung

Der Landschaftsverband Rheinland verfügt über Eigenkapital in Höhe von 800 Mio. Euro. Die Eigenkapitalquote 1 beträgt 22,9 Prozent. Die Eigenkapitalquoten sinken aufgrund der

steigenden Bilanzsumme. Tatsächlich verbessert sich die Eigenkapitalausstattung seit 2013. Mit dem prognostizierte Jahresergebnis 2017 kann der LVR seine Eigenkapitalausstattung weiter anheben. Aus der Eigenkapitalsituation leitet die gpaNRW keinen weiteren Handlungsbedarf ab. Das Eigenkapital des Gesamtkonzerns wächst von 2010 von 795 Mio. Euro um 136 Mio. Euro auf 931 Mio. Euro an. Damit ist die Eigenkapitalentwicklung im Gesamtabschluss ebenso positiv zu beurteilen.

Die Landschaftsverbände dürfen nicht überschuldet sein. Je höher die Eigenkapitalausstattung desto weiter ist der Landschaftsverband von der Überschuldung entfernt. Dabei bestimmt das Eigenkapital 1 die Einschätzung des Handlungsbedarfs. Hierunter fallen die allgemeine Rücklage, die Ausgleichsrücklage, die Sonderrücklagen und das jeweilige Jahresergebnis. Das Eigenkapital 2 definiert das wirtschaftliche Eigenkapital und wird um die Sonderposten (ohne Ausgleichsabgabe und Altenpflegeausbildungsumlage) erweitert.

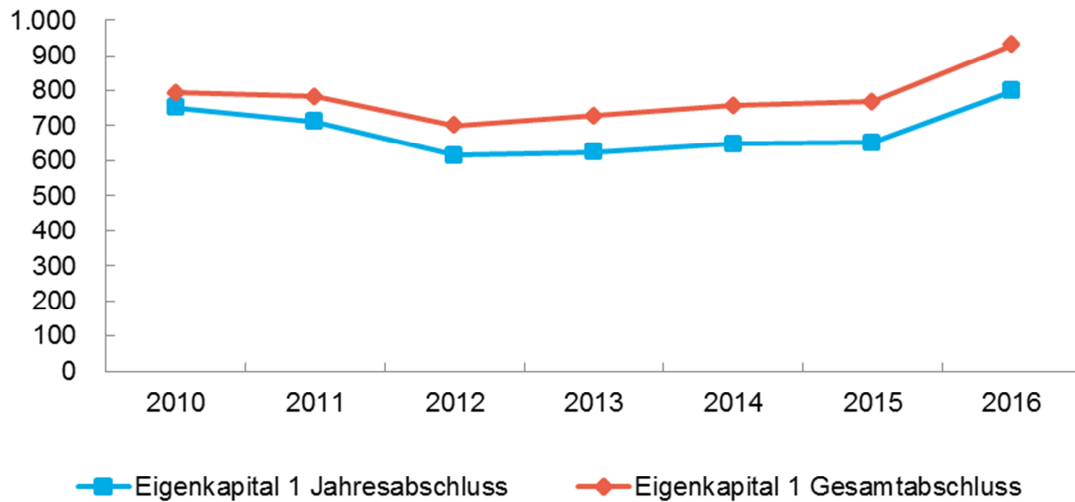
Entwicklung des Eigenkapitals in Mio. Euro (IST)

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Eigenkapital 1	751	711	615	624	647	652	800
Eigenkapital 2	903	897	804	814	836	844	990
Bilanzsumme	3.113	2.918	2.910	2.911	3.077	3.226	3.490
Eigenkapitalquoten in Prozent							
Eigenkapitalquote 1	24,1	24,4	21,1	21,4	21,0	20,2	22,9
Eigenkapitalquote 2	29,0	30,7	27,6	28,0	27,2	26,2	28,4

Im Eckjahresvergleich erhöht der LVR das Eigenkapital um 49 Mio. Euro. Wesentlich beeinflussen die Jahre 2012, 2015 und 2016 diese Entwicklung. 2012 muss der LVR den Bilanzwert der RWE Aktien um 71,4 Mio. Euro abwerten. Weitere Abwertungen des Gebäudevermögens von 2,7 Mio. Euro sowie das Jahresdefizit von 22,7 Mio. Euro führen zur Reduzierung des Eigenkapitals. Im Jahr 2015 kommt es zu einer weiteren Abschreibung des Bilanzwertes der RWE-Aktien von 34,5 Mio. Euro. Die Entwicklung im Energiemarkt stehen im Zusammenhang mit den politischen Entscheidungen zum Ausstieg aus der Kernenergie.

Im Jahr 2016 baut der LVR das Eigenkapital um 148 Mio. Euro auf. Dazu führt das positive Ergebnis von 168,1 Mio. Euro. Dem stehen ergebnisneutrale Wertberichtigungen in Höhe von rund 20 Mio. Euro entgegen. Der LVR reduziert den Gebäudewert des LVR-Hauses aufgrund des in 2019 geplanten Abrisses und senkt bei der Jugendhilfe Rheinland den Wert dieser Finanzanlage um 12,2 Mio. Euro ab.

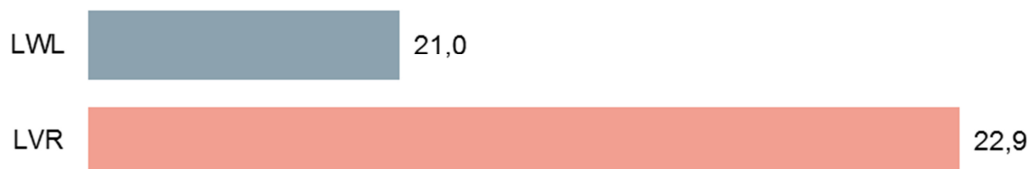
Entwicklung des Eigenkapital 1 im Jahresabschluss und Gesamtabchluss in Mio. Euro



Es ergibt sich nur eine geringe Spreizung bei der Eigenkapitalentwicklung zwischen dem Kernhaushalt und der Konzernsicht. Das Eigenkapital des Gesamtkonzerns wächst im Eckjahresvergleich um rund 136 Mio. Euro an. Die positive Bewertung der Eigenkapitalsituation gilt daher auch für den Konsolidierungskreis im Gesamtabchluss.

Vergleich der Eigenkapitalquoten

Eigenkapitalquote 1 im Jahresabschluss in Prozent 2016



Eigenkapitalquote 2 im Jahresabschluss in Prozent 2016



Gemessen an der Bilanzsumme ist die Eigenkapitalausstattung im Kernhaushalt beim LVR durchgängig höher als bei dem Schwesternverband. Dieses Bild bestätigt sich jedoch nicht bei der konzernweiten Sichtweise.

Eigenkapitalquote 1 im Gesamtabchluss in Prozent 2016



Eigenkapitalquote 2 im Gesamtabchluss in Prozent 2016



Zwischen den Eigenkapitalquoten im Jahresabschluss und im Gesamtabchluss ergibt sich beim LVR kein nennenswerter Unterschiedsbetrag. Dass die Eigenkapitalquoten im Gesamtabchluss regelmäßig höher ausfallen, als bei dem Jahresabschluss resultiert aus den Bewertungsvorgaben. Die Eigenbetriebe sind vorwiegend zum Zeitpunkt der Eröffnungsbilanz bewertet worden. Die Tabelle 5 in den Anlagen zeigt, dass sich seit 2010 der Vermögenswert der verbundenen Unternehmen nicht wesentlich verändert hat. Erwirtschaften die Eigenbetriebe Gewinne und werden diese thesauriert, so bedeutet dies im Jahresabschluss keinen Anstieg des Bilanzwertes der Finanzanlagen. Seit 2010 erhöht sich der Bilanzwert des Eigenkapitals bei den Eigenbetrieben um rund 57 Mio. Euro. Da im Gesamtabchluss die Vermögenswerte in die Gesamtbilanz einfließen, entsteht somit eine höhere Eigenkapitalquote.

Beim LWL ergeben sich höhere Unterschiede bei den Eigenkapitalquoten. Der oben beschriebene Effekt ist wesentlich stärker, weil der LWL das Gebäudevermögen in den Bau- und Liegenschaftsbetrieb und die Finanzanlagen in der Westfälisch-Lippischen Vermögensverwaltungsgesellschaft mbH ausgliedert.

Schulden

→ Feststellung

Die Schulden des LVR sind von 2010 bis 2016 um 274 Mio. Euro angestiegen. Von 2010 bis 2015 bleiben die Verbindlichkeiten des LVR verhältnismäßig konstant. In 2016 erhöhen sie sich um 330 Mio. Euro, wovon 275 Mio. Euro auf die Auskehrung der Kosten für die Integrationshilfen an die Mitgliedskörperschaften in 2017 entfallen. Die Gesamtverbindlichkeiten des Konzerns betragen 141 Euro je Einwohner. Kredite zur Sicherung der Liquidität bilanziert der LVR weder im Kernhaushalt noch im Gesamtabchluss.

Außer in 2011 erreicht der LVR bislang stets einen positiven Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit. Dies gelingt im Planungszeitraum nicht mehr. Die negativ geplanten Salden aus laufender Verwaltungstätigkeit aufgrund der unzureichenden Landschaftsumlage und die Investitionstätigkeit beanspruchen die liquiden Mittel des LVR. Sie bleiben jedoch dem

Haushaltsplanentwurf 2019 zur Folge bis 2022 mit einem Bestand von 293 Mio. Euro bestehen.

Die Rückstellungen umfassen rund 40 Prozent der Schulden und werden von den Pensionsrückstellungen geprägt. Sie wachsen im Eckjahresvergleich um 81 Mio. Euro an. Im Vergleich zu 2010 reduziert der LVR die Effektivverschuldung im Gesamtabchluss.

Schulden begrenzen aktuelle und zukünftige Handlungsspielräume. Je niedriger sie ausfallen, desto unabhängiger ist die Haushaltswirtschaft des Landschaftsverbands von fremden Finanzmitteln. Steht den Schulden grundsätzlich liquidierbares Vermögen gegenüber, so sollte die effektive Verschuldung ebenfalls so gering wie möglich ausfallen.

Die folgende Übersicht zeigt die Entwicklung der Schulden im Kernhaushalt:

Schulden in Mio. Euro

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Anleihen	0	0	0	0	0	0	0
Verbindlichkeiten aus Krediten für Investitionen	498	458	477	438	436	445	454
Verbindlichkeiten aus Krediten zur Liquiditätssicherung	0	0	0	0	0	0	0
Verbindlichkeiten aus Vorgängen, die Kreditaufnahmen wirtschaftlich gleichkommen	25	23	20	18	16	13	11
Verbindlichkeiten aus Lieferungen und Leistungen	10	10	10	17	9	9	9
Verbindlichkeiten aus Transferleistungen	326	330	358	340	346	354	371
Verbindlichkeiten gegenüber verbundenen Unternehmen	0	2	2	2	2	3	2
Verbindlichkeiten gegenüber Sondervermögen	0	170	156	174	161	183	205
Sonstige Verbindlichkeiten (bis Jahresergebnis 2012 inkl. Erhaltene Anzahlungen)	211	44	39	44	51	34	318
Erhaltene Anzahlungen (ab Jahresergebnis 2012)	0	0	13	12	9	9	10
Verbindlichkeiten gesamt	1.071	1.037	1.076	1.045	1.031	1.051	1.381
Rückstellungen	931	773	809	831	989	1.106	895
Sonderposten für den Gebührenaussgleich	0	0	0	0	0	0	0
Schulden gesamt	2.002	1.810	1.884	1.877	2.020	2.156	2.276
davon Verbindlichkeiten in Euro je Einwohner	112	111	114	111	109	109	144

Verbindlichkeiten

Kredite für Investitionen

Die Verbindlichkeiten für Kredite aus Investitionen sinken im Eckjahresvergleich um 44 Mio. Euro und damit 8,8 Prozent. Der voraussichtliche Stand der Kredite für Investitionen in 2017 beträgt 420,5 Mio. Euro. 2018 prognostiziert der LVR einen Bestand von 406,7 Mio. Euro.

In der Haushaltssatzung des Doppelhaushaltes 2017/2018 ist der LVR ermächtigt pro Jahr 80 Mio. Euro Investitionskredite aufzunehmen. Ob der LVR die Kreditermächtigungen in Anspruch nimmt, steht erst nach den Jahresabschlussarbeiten und der Wertaufhellungsphase fest. Hierbei stimmt der LVR die Kreditaufnahme mit etwaigen Zahlungsüberschüssen ab. Daher verändert der LVR die Kreditermächtigung in den Nachtragshaushalten 2017 und 2018 nicht. Für das Jahr 2019 sieht der Entwurf des Haushaltsplanes die Ermächtigung von 38 Mio. Euro Kredite für Investitionen vor. Die Kreditermächtigungen aus 2018 plant der LVR für das Folgejahr, da der Bestand der Kredite für Investitionen auf 492 Mio. Euro ansteigen soll.

Wesentliche Investitionen stehen im Zusammenhang mit dem Investitionsprogramm des LVR-Klinikverbundes. Dabei stellt der LVR den Kliniken Mittel für die Bauinvestitionen in Form von Ausleihungen und investiven Trägerzuschüssen zur Verfügung. Der LVR erhält Zinszahlungen von den Kliniken und kann die Mittel aus den Rückflüssen der Trägerdarlehen zur Tilgung seiner Verbindlichkeiten einsetzen.

Trägerzuschüsse und –darlehen im Rahmen des Investitionsprogramms der LVR Kliniken in Mio. Euro

	2017	2018	2019
Trägerzuschüsse	46,6	58,5	11,0
Trägerdarlehen	37,5	14,1	10,0

Zum Zeitpunkt der Aufstellung des Haushaltsplanes 2019 sind von dem in 2010 aufgelegten Investitionsprogramm für den LVR-Klinikverbund in Höhe von 492 Mio. Euro bereits 60 Prozent abgerechnet.

Liquiditätskredite

Der LVR bilanziert in allen Jahren keine Liquiditätskredite. Zur Sicherstellung der Zahlungsfähigkeit ist der LVR auch nicht primär auf das Instrument externer Liquiditätskredite angewiesen. Der LVR kann auf ausgeliehene Liquidität der Eigenbetriebe im Wege des Cashpoolings zurückgreifen. Der Saldo aus Forderungen und Verbindlichkeiten gegenüber dem Sondervermögen ergibt den ausgeliehenen Betrag.

Saldo Cashpool-Konten in Mio. Euro

	2015	2016
Forderungen gegen Sondervermögen (Cashpool-Konten)	7,6	16,1
Verbindlichkeiten gegenüber Sondervermögen (Cashpool-Konten)	136,4	148,9
Saldo	128,8	132,8

Die rund 130 Mio. Euro ergeben sich aus Rücklagen bei den Kliniken. Der LVR benötigt diese nicht zur Sicherstellung der Zahlungsfähigkeit, sondern legt sie in den festverzinslichen Anlagen zinsbringend an.

Neben den Mitteln aus dem Cashpooling stehen dem LVR auch freie Mittel der Ausgleichsabgabe zur Verfügung. Hierbei hält der LVR die Mittel in der betriebsnotwendigen Höhe als freie Mittel zur Verfügung. Weitere Bestandteile der Ausgleichsabgabe werden mit unterschiedlichen Fristigkeiten zinsbringend angelegt.

Verbindlichkeiten aus Transferleistungen

Die Verbindlichkeiten aus Transferleistungen bilden im Durchschnitt ein Drittel der Verbindlichkeiten gesamt ab. Hier bilanziert der LVR regelmäßig die Hilfeleistungen der Monate November und Dezember für die Bereiche Soziales und Kriegsofferfürsorge, die im Januar ausgezahlt werden. Ebenso bucht der LVR darunter den Ausgleichsposten für die Forderungen der Ausgleichsabgabe von rund 68 Mio. Euro in 2016.

Sonstige Verbindlichkeiten

Bei den sonstigen Verbindlichkeiten ist die Entwicklung in 2016 durch einen Sondereffekt beeinflusst. Der LVR bilanziert hierunter die Zahlungsverpflichtung aus der Sonderauskehrung an die Gemeinden von 275 Mio. Euro. Ohne die Sonderauskehrung wäre der Bestand der Verbindlichkeiten 1.106 Mio. Euro und damit 115 Euro je Einwohner.

Vergleich

Verbindlichkeiten je Einwohner in Euro 2016



Gesamtverbindlichkeiten je Einwohner in Euro 2016



Der LVR bilanziert einwohnerbezogen höhere Verbindlichkeiten als der LWL. Besonderheiten ergeben sich im Vergleichsjahr 2016 aufgrund der Verbindlichkeiten aus der anstehenden Auszahlung der aufgelaufenen Kosten für die Integrationshilfen in 2016 in Höhe von 275 Mio. Euro. Einwohnerbezogen beträgt dieser Sachverhalt rund 29 Euro, sodass sich der Kennzahlenwert des LVR auf 115 Euro je Einwohner annähert. Darüber hinaus ist zu berücksichtigen, dass die Landschaftsverbände die fremden Finanzmittel (z. B. Ausgleichsabgabe, Altenpflegeausbil-

dungsumlage) nicht einheitlich bilanzieren. Der LVR bilanziert diese Mittel teilweise bei den Sonderposten und den Verbindlichkeiten, während der LWL diese Finanzmittel ausschließlich unter den sonstigen Sonderposten passiviert. Eine bei beiden Landschaftsverbänden einheitliche Bilanzierung dieser Fremdmittel würde zu einer weiteren Verminderung der Verbindlichkeiten beim LVR unter 115 Euro je Einwohner führen. Im Berichtsteil Beteiligungen wird deutlich, dass sich bei beiden Landschaftsverbänden annähernd gleiche Ausgliederungsgrade der Verbindlichkeiten ohne Berücksichtigung von konzerninternen Beziehungen zwischen Kernhaushalt und Gesamtabschluss ergeben.

Grundsätzlich hat der Konzern höhere Verbindlichkeiten als der Kernhaushalt. Die Gesamtverbindlichkeiten fallen jedoch im Gesamtabschluss niedriger aus, weil in den Beteiligungen wenig externe Kreditverbindlichkeiten bilanziert werden. Das konzerninterne Kreditmanagement und das Cashpooling sorgen dafür, dass die Konzernmutter alle Verbindlichkeiten bilanziert. Die konzerninternen Verbindlichkeiten insbesondere gegenüber dem Klinikverbund werden dagegen konsolidiert.

Rückstellungen

Rückstellungen in Mio. Euro

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Pensionsrückstellungen	494	510	504	517	535	552	571
Rückstellungen Deponien und Altlasten	0	0	0	0	0	0	0
Instandhaltungsrückstellungen	8	8	9	9	16	27	27
sonstige Rückstellungen nach § 36 Abs. 4 und 5 GemHVO	430	255	296	306	438	527	297
Summe der Rückstellungen	931	773	809	831	989	1.106	895

Rückstellungen sind künftige Zahlungsverpflichtungen und damit in Prinzip noch nicht hinreichend bestimmte Verbindlichkeiten. Bei dem LVR bestehen rund 40 Prozent der Schulden aus Rückstellungen. Dabei entfällt ein wesentlicher Anteil von 64 Prozent auf die Pensionsrückstellungen. Sie bilden die zukünftigen Pensionslasten ab. Werden die Rückstellungen in Anspruch genommen, decken diese die korrespondierenden Aufwendungen. Die Versorgungsauszahlungen müssten aus dem Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit bestritten werden. Die Ausfinanzierung der Pensionsrückstellungen analysiert die gpaNRW im gleichnamigen Kapitel.

Neben den Pensionsrückstellungen bildet der LVR Instandhaltungsrückstellungen und sonstige Rückstellungen. Der Zuwachs der Instandhaltungsrückstellungen in 2014 erfolgte im Wesentlichen für die anstehende Erneuerung der Energieversorgung der Abtei Brauweiler von 3,8 Mio. Euro und die Sanierung des Pflegebereiches der Förderschule St. Augustin von 1,3 Mio. Euro. 2015 wachsen die Instandhaltungsrückstellung für die Erneuerung der Energieversorgung Abtei Brauweiler um weitere 2,3 Mio. Euro, für den Pflegebereich der Förderschule für körperliche und motorische Entwicklung Essen um 1,7 Mio. Euro und für Sanierungsmaßnahmen an drei Förderschulen in Bonn, Pulheim und Krefeld um jeweils 1,3 Mio. Euro.

Die Entwicklung der sonstigen Rückstellungen wird im Wesentlichen durch fünf Sachverhalte bestimmt.

- Gewährträgerschaft an der WestLB und NRW.Bank AöR: Für die Verlustrisiken aus dem Rettungsschirm bildet der LVR in 2008 Rückstellungen von 120 Mio. Euro. Bis 2011 baut der LVR diesen Bestand weiter auf 221,2 Mio. Euro auf. In 2011 erfolgt die Inanspruchnahme von Rückstellungen für drohende Verluste in Höhe von 183,2 Mio. Euro und die Aufgabe der Beteiligung an der NRW.Bank AöR. In 2016 bestehen noch Rückstellungen von 47,2 Mio. Euro.
- Kosten der Integrationshilfen: Der LVR baut für die Kosten der Integrationshilfen in 2014 von 93,5 Mio. Euro und in 2015 von 126,9 Mio. Euro Rückstellungen auf. Nach Einigung im Rechtsstreit mit einer Trägerkommune löst der LVR die Rückstellung in 2016 von 220,4 Mio. Euro auf. Aufwandswirksam wird die Sonderauskehrung an die Mitgliedskörperschaften von 275,0 Mio. Euro in 2016. Da die Auszahlung an die Mitgliedskörperschaften im Folgejahr erfolgt, legt der LVR zur Sicherstellung der Zahlung Liquidität in den Wertpapieren an. Dieser Sachverhalt wird im kommunalen Steuerungstrend bereinigt.
- Prozesskostenrisiken bei der Sicherung archäologischer Ausgrabungen: Im Jahr 2012 baut der LVR sonstige Rückstellungen von 18 Mio. Euro für etwaige Prozesskostenrisiken bei der Sicherung archäologischer Ausgrabungen auf. Diese Rückstellungszuführung bereinigt die gpaNRW im Kommunalen Steuerungstrend.
- Leistungen zur vorschulischen Bildung: Da der LVR erhebliche Ansprüche der Einrichtungsträger der vorschulischen Bildung für die Vorjahre erwartete, bildet er in 2012 Rückstellungen von 46,3 Mio. Euro. Die gpaNRW bereinigt diesen Sachverhalt im Kommunalen Steuerungstrend.
- Für die Aufwendungen für Brandschutzmaßnahmen in den Kliniken erhöht der LVR in 2016 die sonstigen Rückstellungen um 12,9 Mio. Euro.

Aufgrund der inhaltlichen Zusammenhänge zwischen den Rückstellungen, etwaigen korrespondierenden Investitionen in Wertpapieren, den Ausleihungen innerhalb des Cashpools und verfügbaren Bestandteilen aus den durchlaufenden Positionen der Ausgleichsabgabe und Altenpflegeausbildungsumlage bezieht die gpaNRW die effektive Verschuldung in die Analysen mit ein.

Effektivverschuldung

In die Berechnung der Effektivverschuldung beziehen wir die in der nachfolgenden Tabelle aufgeführten Positionen mit ein. Hierdurch berücksichtigt die gpaNRW, dass etwaig vereinbarte langfristige Zinsbindungen bei den Verbindlichkeiten nicht ausschließlich durch kurzfristige liquidierbare Vermögensgegenstände getilgt werden müssten. Ebenso berücksichtigt die gpaNRW auf diese Weise, dass die Landschaftsverbände im Wege des Cashpools Liquidität an die verbundenen Aufgabenbereiche ausleihen und von den verbundenen Aufgabenbereichen ausgeliehene Liquidität in Wertpapieren anlegen.

Effektivverschuldung Jahresabschluss in Mio. Euro

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Verbindlichkeiten gesamt	1.071	1.037	1.076	1.045	1.031	1.051	1.381
Rückstellungen	931	773	809	831	989	1.106	895
Sonderposten für den Gebührenaussgleich	0	0	0	0	0	0	0
Schulden gesamt	2.002	1.810	1.884	1.877	2.020	2.156	2.276
Liquide Mittel	278	271	369	295	433	277	348
Wertpapiere des Umlaufvermögens	51	25	20	30	80	258	308
Forderungen gesamt	378	372	368	358	363	332	389
Ausleihungen	434	423	418	446	455	478	509
Wertpapiere des Anlagevermögens	299	243	152	201	161	304	381
grundsätzlich liquidierbares Vermögen	1.439	1.334	1.327	1.330	1.492	1.649	1.936
Effektivverschuldung	563	476	558	547	527	507	340
Effektivverschuldung je Einwohner in Euro	59	51	59	58	56	53	35

Wie oben dargestellt erhöhen sich bei dem LVR seit 2014 die Schulden. Das grundsätzlich liquidierbare Vermögen steigt seit 2014 jedoch ebenso an und der Abstand zwischen beiden Positionen verkürzt sich. In der Folge reduziert sich auch die einwohnerbezogene Effektivverschuldung sukzessive. Dabei steigen vor allem die Wertpapiere des Anlage- und Umlaufvermögens in den Jahren 2015 und 2016 deutlich an. Hierbei kommt dem LVR zu Gute, dass er für die in 2017 durchgeführte Auszahlung der Kosten der Integrationshilfe sowohl die Rückstellungen als auch die Wertpapiere des Umlaufvermögens erhöht hat.

Des Weiteren steigen die Ausleihungen um rund 75 Mio. Euro an. Sie stellen Trägermittel dar, die zur Finanzierung der Vermögensgegenstände im Sondervermögen gewährt wurden. Seit 2013 steigen die Ausleihungen an das Sondervermögen an. Die Gründe hierfür sind die Baudarlehen sowie die Trägerzuschüsse für Investitionen im Zuge des Klinikprogramms. Die Zuschüsse für Investitionen werden ratierlich im Kernhaushalt wertberichtigt und umfassen rund 270 Mio. Euro. Sie finanzieren größere Investitionsmaßnahmen. Der LVR kann die Baumaßstäbe unter anderem über die Zuschüsse steuern und eng mit der Krankenhausplanung verzahnen. Die nicht rückzahlbaren Ausleihungen sind daher nicht grundsätzlich liquidierbar.

Effektivverschuldung Gesamtabschluss in Mio. Euro

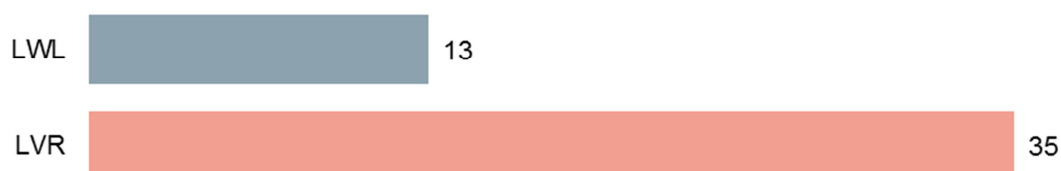
	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Verbindlichkeiten gesamt	1.028	973	1.022	994	993	1.021	1.357
Rückstellungen	1.153	992	1.014	1.033	1.190	1.314	1.115
Sonderposten für den Gebührenaussgleich	0	0	0	0	0	0	0
Schulden gesamt	2.182	1.965	2.036	2.028	2.183	2.334	2.472
Liquide Mittel	291	288	405	323	470	306	371
Wertpapiere des Umlaufvermögens	51	25	20	30	80	258	308
Forderungen gesamt	470	454	437	447	471	462	545
Ausleihungen	376	369	359	362	357	335	327

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Wertpapiere des Anlagevermögens	380	322	222	269	220	403	490
grundsätzlich liquidierbares Vermögen	1.569	1.458	1.444	1.431	1.598	1.765	2.041
Effektivverschuldung	613	507	592	597	585	570	431
Effektivverschuldung je Einwohner in Euro	64	54	63	63	62	59	45

Gegenüber den Jahresabschlusswerten wird deutlich, dass ein höherer Anteil der Ausleihungen im Gesamtabchluss konsolidiert wird. Hierzu zählen auch die nicht liquidierbaren investiven Zuschüsse. Im Eckjahresvergleich sinkt die Effektivverschuldung, weil das grundsätzlich liquidierbare Vermögen seit 2010 zugenommen hat. Dabei steigen im Wesentlichen die Wertpapiere des Umlauf- und Anlagevermögens sowie die Forderungen deutlich an.

Vergleich

Effektivverschuldung je Einwohner in Euro im Jahresabschluss 2016



Die hohe Abweichung zwischen der Effektivverschuldung im Jahresabschluss bei den Landschaftsverbänden begründet sich in den Unterschieden bei der Vermögensstruktur. Der LVR bilanziert das Gebäudevermögen und die Finanzanlagen im Kernhaushalt. Beim LWL werden dagegen Investitionen in das Gebäudevermögen durch den BLB über die Ausleihungen bei dieser Kennzahl berücksichtigt und mindern die Effektivverschuldung des LWL.

Wirklichkeitsnäher ist die Effektivverschuldung im Gesamtabchluss. Hierbei werden die Ausleihungen aber auch die korrespondierenden Verbindlichkeiten der eigenbetriebsähnlichen Einrichtungen im Wege der Schuldenkonsolidierung eliminiert.

Effektivverschuldung je Einwohner in Euro im Gesamtabchluss 2016



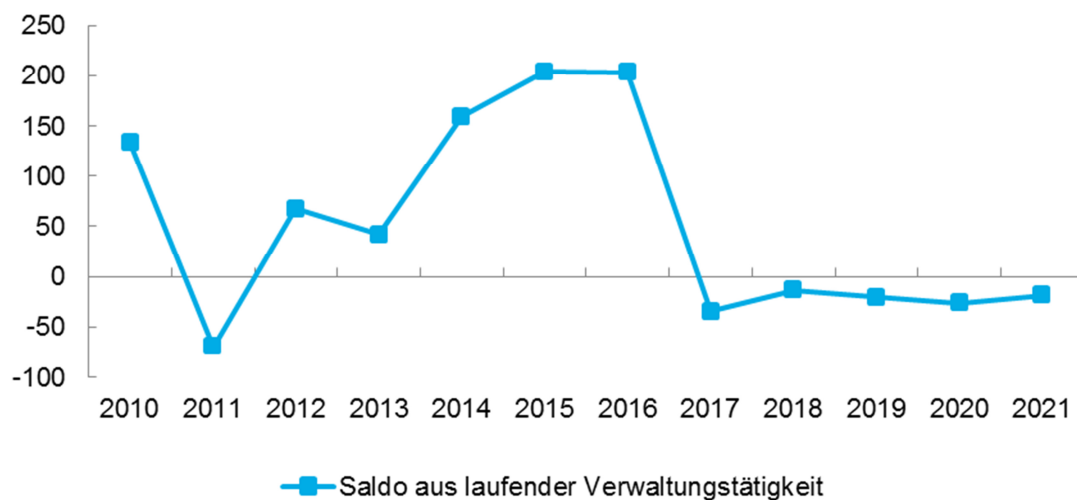
Der Vergleich der Effektivverschuldung je Einwohner zeigt im Gesamtabchluss 2016 eine geringere Verschuldung als der Schwesterverband.

Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit

Der Saldo aus Einzahlungen und Auszahlungen aus laufender Verwaltungstätigkeit zeigt, inwieweit der Landschaftsverband im laufenden Geschäft liquide Mittel erwirtschaften kann. Dabei sollen die Einzahlungen aus laufender Verwaltungstätigkeit ausreichen, um die Auszahlungen aus laufender Verwaltungstätigkeit zu finanzieren. Dann ist der Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit positiv und der Landschaftsverband kann diese Mittel zur Finanzierung von Investitionen und Darlehenstilgungen einsetzen.

Tendenziell führt ein negativer Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit zu einem Anstieg der Liquiditätskredite. Bei dem LVR bestehen jedoch zwei Besonderheiten. Den Auszahlungen für die Investitionspauschalen in den Pflegesätzen der Eingliederungshilfe stehen investive Einzahlungen außerhalb des Saldos aus laufender Verwaltungstätigkeit gegenüber. Zur Finanzierung der Tilgungen erhält der LVR Rückflüsse aus den Ausleihungen seiner verbundenen Aufgabengebiete. Somit kann aus einem negativen Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit nicht direkt ein weiterer Anstieg der Liquiditätskredite abgeleitet werden.

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



Istwerte bis 2016, Planjahre ab 2017

Die Entwicklung der Salden der Finanzrechnung ist ergänzend in den Tabellen 7 und 8 der Anlage dargestellt.

Außer in dem Jahr 2011 ist der Saldo aus lfd. Verwaltungstätigkeit stets positiv. Dabei ist zu berücksichtigen, dass der LVR in 2011 ein Defizit von 39,7 Mio. Euro erwirtschaftet hat. In diesem Zusammenhang steht die Höhe der Landschaftsumlage: Die Landschaftsumlage ist in den Jahren 2010 bis 2012 niedriger als der Umlagebedarf des LVR. Darüber hinaus erhält der LVR die Einzahlungen aus Erstattungen für Leistungen des Bau- und Liegenschaftsmanagement bei den Klinikprojekten erst im Folgejahr.

Der Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit nimmt einen deutlich günstigeren Verlauf als das ordentliche Ergebnis. Die Ursache hierfür liegt in dem Aufbau der Rückstellungen in den Jahren 2014 und 2015. Die Rückstellungszuführungen sind nicht zahlungswirksam und belasten daher ausschließlich die Ergebnisrechnung. Der LVR bilanziert jedoch in allen Jahren einen positiven Bestand der Liquiden Mittel. Die positiven Salden aus laufender Verwaltungstätigkeit führen zu einem Aufbau der Liquiden Mittel bis 2016 von rund 80 Mio. Euro.

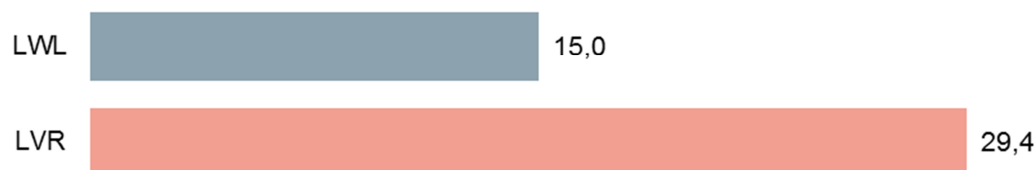
Im Zeitraum 2017 bis 2021 plant der LVR mit einem negativen Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit. Die Auszahlung der Kosten für die Integrationshelfer an die Mitgliedskörperschaften führt dem vorläufigen Ergebnis im Haushaltsplanentwurf 2019 zur Folge in 2017 zu einem deutlich negativen Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit von 230 Mio. Euro. In den Jahren 2019 bis 2020 ergibt sich aus den Planansätzen negative Salden als laufender Verwaltungstätigkeit von 23 bis 43 Mio. Euro. Allerdings bilanziert der LVR Ausleihungen in 2016 von rund 500 Mio. Euro. Hieraus erhält er Zins- und Tilgungszahlungen, die wiederum die ordentliche Tilgung der aufgenommenen Verbindlichkeiten refinanzieren. Einschließlich der geplanten Investitions- und Finanzierungstätigkeit führt dies zu einer Inanspruchnahme der liquiden Mittel, die jedoch bis zum Ende der mittelfristigen Finanzplanung mit einem Bestand von 293 Mio. Euro erhalten bleiben.

Vergleich

Saldo aus lfd. Verwaltungstätigkeit je Einwohner in Euro 2016



Cash-Flow aus laufender Geschäftstätigkeit je Einwohner in Euro 2016



Im Vergleich kommt es im Jahresabschluss 2016 zu einem deutlich höheren Zahlungsüberschuss beim LVR als beim Schwesterverband. Weitert man den Blick auf den jeweiligen Gesamtabschluss aus, verändert sich diese Einschätzung nicht.

Bei beiden Landschaftsverbänden bessert sich die Zahlungsfähigkeit bei Erweiterung des Blickfeldes auf den Gesamtabschluss. Hierzu führt im Wesentlichen eine Ursache: Die Landschaftsverbände erhalten Investitionszuwendungen vom Land NRW, die von den Landschaftsverbänden überwiegend an die Träger als Investitionskostenzuschüsse in den Pflegesätzen als Transferaufwand weitergeleitet werden müssen. Durch die unterschiedlichen Rechnungslegungssys-

teme (Land – Kameralistik und Landschaftsverbände – NKF) werden diese im Kernhaushalt der Landschaftsverbände zunächst als investive Einzahlungen gebucht. Die Auszahlungen an die Leistungsträger erfolgen im Wege der Transferauszahlungen, sodass die Landschaftsverbände aus den Einzahlungen vom Land zunächst Sonderposten aufbauen müssen, um sie dann im gleichen Zug ertragswirksam aufzulösen.

Vermögen

→ Feststellung

Das Gebäudevermögen des LVR ist mit einem durchschnittlichen Anlagenabnutzungsgrad von 27,7 Prozent in 2017 als aktuell zu bezeichnen. Die Investitionstätigkeit in der Vergangenheit bei den bebauten Grundstücken überschreitet den Werteverzehr. Bei den Schulen ergab sich bis 2016 ein Werteverzehr in Höhe von 14,8 Mio. Euro. Die aktuellen günstigen Rahmenbedingungen aus dem Förderprogramm „Gute Schule 2020“ nutzt der LVR um Investitionen an den Schulen nachzuholen und plant Investitionen von 53,4 Mio. Euro.

Der Vermögenswert der Finanzanlagen des LVR beträgt rund 1,7 Mrd. Euro und bleibt über den Verlauf der Jahre 2010 bis 2016 nahezu konstant. Wertmäßig bestimmen damit die Finanzanlagen das Anlagevermögen. Die gpaNRW analysiert die Finanzanlagen im gesonderten Berichtsteil Beteiligungen.

Aus der Vermögensstruktur der Landschaftsverbände können sich Belastungen für die Ertragslage und Liquidität zukünftiger Haushaltsjahre ergeben. Die gpaNRW untersucht daher die Entwicklung der Vermögenswerte und wesentliche Einzelpositionen des Anlagevermögens. Die Entwicklung des Sachanlagevermögens ist in der Tabelle 4 in der Anlage aufgeführt.

Der Vermögenswert der Sachanlagen bleibt über den Zeitraum 2010 bis 2016 konstant. Dabei prägen die Vermögenswerte der bebauten Grundstücke mit rund 640,7 Mio. Euro den Wert des Sachanlagevermögens. Der Vermögenswert steigt von 603,5 Mio. auf 640,7 Mio. Euro. Der LVR konnte somit das Vermögen aufbauen. Die Investitionsquote betrug für den Zeitraum 2010 bis 2016 durchschnittlich 132 Prozent.

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 2017 beträgt der Anlagenabnutzungsgrad aller Gebäude 27,7 Prozent.

Bei den Schulen geht der Vermögenswert im Eckjahresvergleich um 14,8 Mio. Euro zurück. Der LVR hat bis 2016 zurückhaltend in seine Schulgebäude investiert. Der LVR wollte zunächst die Entwicklungen der Schülerzahlen und den damit verbundenen Raumbedarf aktualisieren. Dabei waren auch die Entwicklungen des Themas inklusive Beschulung zu berücksichtigen. Die Schulentwicklungsplanung prognostiziert die Schülerzahlen bis 2026/2027. Die aktuell günstigen Rahmenbedingungen durch das Programm „Gute Schule 2020“ nutzt der LVR und hat Investitionen von 53,4 Mio. Euro beschlossen. Weitere laufende Investitionen bis 2020 umfassen ein Volumen von 13,4 Mio. Euro.

Der Bilanzwert der sonstigen Dienst- Geschäfts- und Betriebsgebäude steigt in 2011 um 52 Mio. Euro. Durch die Auflösung des Zweckverbandes Colonia Ulpia Trajana (CUT) wurden Grundstücke mit einem Buchwert von 29,8 Mio. Euro auf den LVR übertragen. Durch weitere

Grundstücksankäufe und Anlagentauch mit der Stadt Xanten beläuft sich der Buchwert des Geländes des Archäologischen Parks Xanten (APX) auf 33,1 Mio. Euro. Die bisher bei den „Bauten auf fremden Grund und Boden“ ausgewiesenen baulichen Anlagen des APX werden jetzt bei der Bilanzposition „sonstigen Dienst- u. Geschäfts- und Betriebsgebäude ausgewiesen.

Innerhalb der sonstigen Dienst-, Geschäfts und Betriebsgebäude sind auch die Verwaltungsgebäude mit einem Restbuchwert von rund 48 Mio. Euro bilanziert. Der durchschnittliche Anlagenabnutzungsgrad der Verwaltungsgebäude ist mit durchschnittlich 61,4 Prozent höher, insbesondere weil das 1966 erbaute LVR-Haus in der Ottostraße nahezu abgeschrieben ist. Der LVR plant in den Jahren 2019 und 2020 den Abriss dieses Gebäude und einen Neubau bis 2024.

Finanzanlagen

Die Entwicklung der Finanzanlagen stellt die gpaNRW in der Tabelle 5 in der Anlage dar. Der Bilanzwert der Finanzanlagen bleibt über den Zeitraum 2010 bis 2016 konstant. 2011 sinkt der Wert der Beteiligungen durch die Ausbuchung des Beteiligungswertes an der NRW.Bank. Ebenso bucht der LVR den Wert der WestLB heraus. 2012 und 2015 kommt es zu einer Absenkung der Bilanzwerte der RWE-Aktien. In den Jahren 2015 und 2016 erhöht der LVR die langfristigen Wertpapiere im Anlage- und Umlaufvermögen zur Finanzierung der Sonderauskehrung an die Mitgliedskörperschaften von 275 Mio. Euro. Die Entwicklung der Beteiligungsstruktur und die wirtschaftlichen Auswirkungen auf den Kernhaushalt und die Beteiligungssteuerung beschreibt die gpaNRW ausführlich in dem Berichtsteil Beteiligungen.

→ Haushaltssteuerung

Im folgenden Abschnitt analysiert die gpaNRW,

- ob die Landschaftsverbände über Konsolidierungsmaßnahmen den Umlagebedarf verringern und
- ob sie sich auf haushaltswirtschaftliche Risiken vorbereiten.

Kommunaler Steuerungstrend

→ Feststellung

Der kommunale Steuerungstrend zeigt eine negative Tendenz. Er ist wesentlich beeinflusst durch die Ergebnisse des Produktbereiches Soziale Leistungen. Innerhalb dieses Produktbereiches bewirken die Transferaufwendungen das Absinken der Trendkurve. Der Landschaftsverband kann über eigene Steuerungsleistungen den Trendverlauf aufgrund der Entwicklung der Transferaufwendungen nicht wesentlich beeinflussen. Im Sozialbereich hat der LVR stark darauf gesetzt, mehr Menschen ambulant zu betreuen und damit die Kosten für die Betreuung behinderter Menschen mittel- bis langfristig in ihrem Anstieg zu begrenzen.

Der LVR hat in den Jahren 2011 bis 2013 das erste Konsolidierungsprogramm von 170 Mio. Euro aufgelegt und die mit dem Programm verbundenen Konsolidierungsziele erreicht. Dies würdigte die Aufsichtsbehörde bei der Genehmigung zum Haushalt 2014 positiv. In den Jahren 2014 bis 2016 erreicht der LVR die Ziele des Konsolidierungsprogramms. Dabei unterstützt die Entwicklung der allgemeinen Deckungsmittel und die umgesetzten Maßnahmen die Konsolidierung. Auch für die Jahre 2017 bis 2021 setzt der LVR sich konkret bezifferte Konsolidierungsziele, die über die Fortsetzung bereits bestehender und neuer Konsolidierungsmaßnahmen hinterlegt sind.

Die Landschaftsverbände sollen nachhaltig wirksame Konsolidierungsmaßnahmen umsetzen. Durch die Umsetzung von Konsolidierungsmaßnahmen können die Landschaftsverbände dem Rücksichtnahmegebot gerecht werden und der angespannten Haushaltssituation der Mitgliedskommunen bzw. derer Mitgliedskommunen Rechnung tragen.

Die Jahresergebnisse des LVR geben im Zeitverlauf nur bedingt einen Hinweis auf Erfolge eigener Konsolidierungsmaßnahmen. Sie werden durch Veränderungen bei den Schlüsselzuweisungen und Sondereffekte beeinflusst. Zudem können Landschaftsverbände durch die Erhebung der Landschaftsumlage stets ein ausgeglichenes Jahresergebnis erreichen. Die Steuerungsleistung der Landschaftsverbände, die wir als kommunalen Steuerungstrend bezeichnen, wird dadurch überlagert. Um diesen Steuerungstrend wieder offenzulegen, bereinigt die gpaNRW die Jahresergebnisse

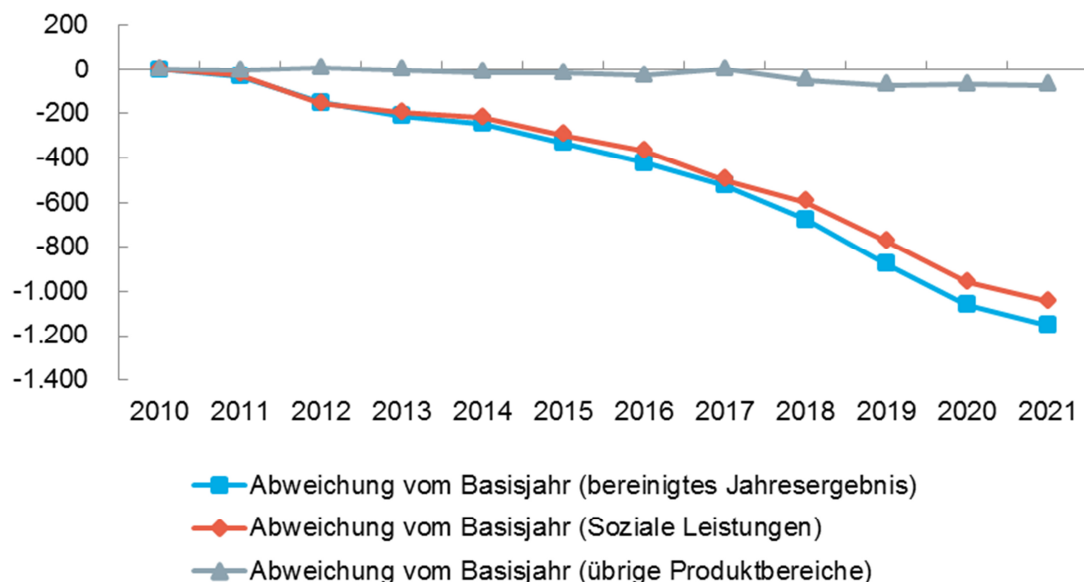
- um die Schlüsselzuweisungen und
- die Landschaftsumlage.

Die gpaNRW bereinigt darüber hinaus folgende Sondereffekte:

- Der Aufbau von Drohverlustrückstellungen in 2010 im Zusammenhang mit der Abwicklung der WestLB durch die Erste Abwicklungsanstalt.
- Die Bildung der Rückstellungen der Kosten für die Integrationshilfen in den Jahren 2014 und 2015, die Auflösung der Rückstellungen in dem Jahr 2016 und die korrespondierenden Aufwendungen für die Sonderauskehrung an die Mitgliedskörperschaften.
- Die Aufwendungen aus der Abrechnung der Einheitslasten in den Jahren 2013 aus den Vorjahren 2009 und 2010 abzüglich der Auflösung der Rückstellungen für diese Abrechnung. Ebenso bereinigt die gpaNRW die Rückstellungsbildung in 2011 und 2012 sowie die Refinanzierung der Nachforderung aus der Einheitslastenabrechnung der Jahre 2009 bis 2011 über die Bedarfsumlage in dem Jahr 2014.
- Der Aufbau von Rückstellungen für die Elementarbildung in den Jahren 2012 bis 2014 und die Auflösung eines Teils der Rückstellungen in dem Jahr 2016.
- Die Bildung der Rückstellungen für die Kosten der Sicherung archäologischer Ausgrabungen in 2012.

Die bereinigten Jahresergebnisse des LVR verschlechtern sich stetig. Dies gilt sowohl für die Ist-Jahre als auch für die geplanten Jahre. Dabei ist zu berücksichtigen, dass das Teilergebnis des Produktbereiches Soziale Leistungen den größten Anteil an der Höhe des bereinigten Jahresergebnisses hat. Die gpaNRW teilt deshalb die bereinigten Jahresergebnisse auf. Dabei ordnen wir die oben beschriebenen Sondereffekte den zugehörigen Produktbereichen zu. Die folgende Grafik zeigt, wie sich das Ergebnis des Produktbereiches Soziale Leistungen im Vergleich zu den übrigen 13 Produktbereichen entwickelt hat:

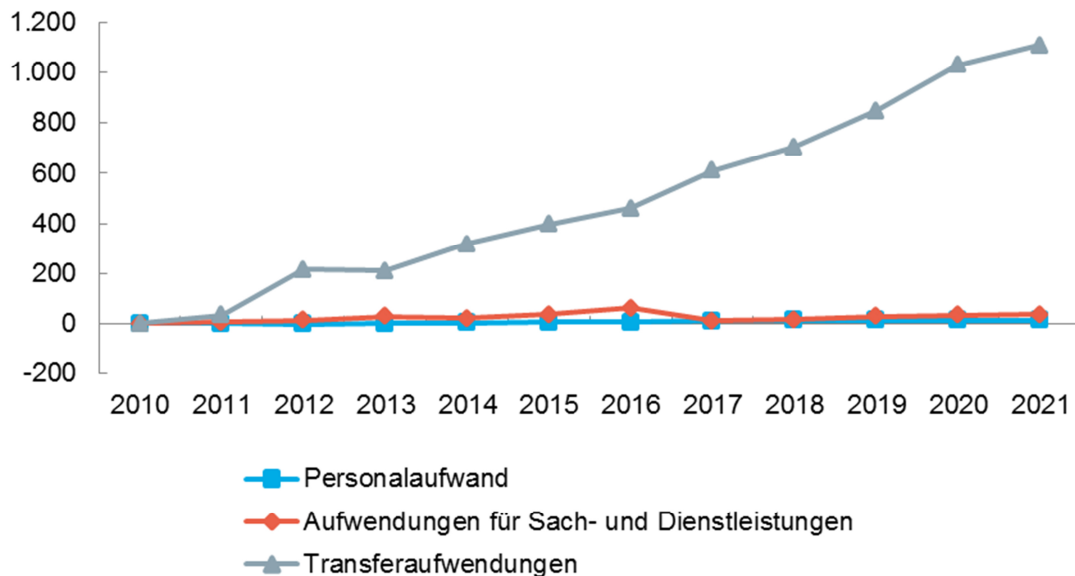
Kommunaler Steuerungstrend in Mio. Euro



Basisjahr 2010; Ist-Werte 2010 bis 2016, ab 2017 und 2018 Plan-Werte aus dem Nachtragshaushalt, 2019 bis 2021 Planwerte aus dem Nachtragshaushalt 2018

Der kommunale Steuerungstrend des LVR wird maßgeblich durch die Teilergebnisse des Produktbereiches Soziale Leistungen beeinflusst. Bei den übrigen Produktbereichen ergibt sich ein verhältnismäßig stetiger Verlauf des Steuerungstrends.

Abweichungen bei den Aufwendungen im Produktbereich Soziale Leistungen von 2010 in Mio. Euro



Basisjahr 2010; Ist-Werte 2010 bis 2016, ab 2017 und 2018 Plan-Werte aus dem Nachtragshaushalt, 2019 bis 2021 Planwerte aus dem Nachtragshaushalt 2018

Allein die Transferaufwendungen erklären 1,1 Mrd. Euro der Abweichungen zwischen 2010 und 2021. Innerhalb des Produktbereiches Soziale Leistungen führen die Veränderungen bei den Positionen Personalaufwand und Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen mit insgesamt rund 50 Mio. Euro zu keiner wesentlichen Veränderung der Aufwendungen. In diesem Zusammenhang stehen auch die Konsolidierungsmaßnahmen des LVR.

Wie im Kapitel rechtliche Haushaltssituation beschrieben, unterliegen die Haushalte des LVR keinen aufsichtsrechtlichen Beschränkungen. Dennoch sollten die Landschaftsverbände in den Konzepten konkrete Konsolidierungsmaßnahmen beschreiben und Konsolidierungsziele definieren.

Der LVR hat im Betrachtungszeitraum drei Konsolidierungsprogramme aufgelegt.

Konsolidierungsprogramm 2011 bis 2013

Der LVR erzielt über eine Vielzahl von Maßnahmen Konsolidierungserfolge. Insgesamt beziffert der LVR das Volumen der Konsolidierung gegenüber der mittelfristigen Finanzplanung 2010 auf rund 170 Mio. Euro. Dabei beinhaltet das Konsolidierungsprogramm Maßnahmen, bei denen

durch aktive Steuerung Erfolge erzielt wurden sowie Fallzahl und Fallkosteneinsparungen. Exemplarisch sind hier die wesentlichen Maßnahmen aufgeführt:

- weitere Optimierung bei der Zentralisierung des Einkaufs und Verrechnung von Leistungen mit den Eigenbetrieben,
- Einsparungen durch den Schuldenabbau und ein aktives Zins- und Schuldenmanagement,
- Steigerung der Erträge aus Wertpapieren,
- Erträge aus Dienstleistungen des Gebäude- und Liegenschaftsmanagement,
- Veränderung der Finanzierung im Elementarbereich,
- niedrigere Steigerungen bei den Leistungen zur vorschulischen Bildung,
- Ertragssteigerung durch höhere Preise bei Vermietung von Sportstätten und Schwimmbäder,
- Einsparungen bei den Schülerbeförderungskosten,
- Einsparungen bei den Energiekosten,
- Aufwandsreduzierung durch Erhöhung der Zahl der Wechsel von Werkstätten für behinderte Menschen auf den ersten Arbeitsmarkt (Modellprojekt Übergang 500 plus mit dem LVR-Kombilohn),
- Aufwandsreduzierung durch niedrigere Fallzahlen im Bereich Ambulant Betreutes Wohnen,
- stärkere Inanspruchnahme vorrangiger Leistungsträger bei der Krankenhilfe und Hilfe zur Pflege,
- Aufwandsreduzierung durch Maßnahmen entsprechend der Zielsetzung „Ambulant vor stationär im Bereich Wohnen“,
- Ertragssteigerungen durch BaföG-Leistungen für die Internatsunterbringung behinderter Menschen und
- Einsparungen bei den Entgelten für die Leistungen der Eingliederungshilfe in Zusammenarbeit mit dem LWL.

Konsolidierungsprogramm 2014 bis 2016

Mit dem Konsolidierungsprogramm setzt sich der LVR das Ziel in den Jahren 2014 bis 2016 ausgeglichene Jahresergebnisse zu erzielen. In der mittelfristigen Finanzplanung 2013 plant der LVR dagegen Jahresdefizite und berücksichtigt keine Steigerungen durch Tarif-, Besoldungs- und Preiserhöhungen. Die geplanten Einsparungen des zweiten Konsolidierungsprogramms setzen sich damit wie folgt zusammen:

geplante Einsparungen in Mio. Euro

	2014	2015	2016
geplante Jahresdefizite in der mittelfristigen Finanzplanung 2013	9,2	10,3	10,8
nicht berücksichtigte Tarif-, Besoldungs- und Preissteigerungen	73,6		
Volumen insgesamt	103,9		

Abweichungen mittelfristige Finanzplanung 2013 zu Rechnungsergebnis in Mio. Euro

	2014	2015	2016	Summe
Geplante Jahresergebnisse mittelfristige Finanzplanung	-9,2	-10,3	-10,8	-30,3
erzielte Jahresergebnisse	5,2*	39,3	168,1	212,6
erreichte Verbesserung	14,4	49,6	178,9	242,9
davon Verbesserung bei den allgemeinen Deckungsmittel (bereinigt um ELAG)**	78,6	121,7	195,5	395,8
davon Verschlechterung Produktbereich Soziale Leistungen	80,6	122,5	47,4	250,5
Saldo aus Verbesserung bei allgemeinen Deckungsmitteln und Verschlechterung im Produktbereich Soziale Leistungen	-2,0	-0,8	148,1	145,3

* Die als außerordentliche Erträge ausgewiesenen Erträge aus der Bedarfsumlage von 18,4 Mio. Euro sind hierbei bereinigt.

** Als allgemeine Deckungsmittel versteht die gpaNRW die Erträge aus der Landschaftsumlage und die Schlüsselzuweisungen.

Der LVR erreicht das geplante Konsolidierungsziel. Alle Jahresergebnisse in dem Zeitraum sind positiv. Dazu trägt im Wesentlichen die positive Entwicklung der allgemeinen Deckungsmittel bei. Der Landschaftsverband erzielt höhere Erträge gegenüber den Planungen des Jahres 2013. Sie überkompensieren die Steigerung des Teilergebnisses des Produktbereiches Soziale Leistungen um 145,3 Mio. Euro. Der LVR kann damit in den drei Jahren ein um insgesamt 97,6 Mio. Euro besseres Ergebnis erzielen, als durch die Abweichung bei den allgemeinen Deckungsmitteln und im Produktbereich Soziale Leistungen erreichbar gewesen wäre.

Folgende beispielhaft aufgeführte Maßnahmen unterstützten den Konsolidierungserfolg:

- Optimierung der Geschäftsprozesse „fremde Finanzbuchhaltung“ und „Personalentgelt-service“,
- Budgetreduzierung bei IT-Projekten,
- weitere Zinseinsparungen durch ein aktives Schulden- und Liquiditätsmanagement,
- Beendigung der Finanzierung der therapeutischen Leistungen mit Ablauf des Kindergartenjahres 2015/2016,
- Verlagerung der Kosten für die Integrationshilfen (Einzelfallhilfen) in Regeleinrichtungen (ehemals integrative Einrichtungen) auf die zuständige örtliche Ebene,

- Heilpädagogische Kindertagesstätten: Umwandlung von heilpädagogischen Gruppen in Regelgruppen für Kinder mit und ohne Behinderungen und
- Abschaffung der summarischen Abrechnung für Integrationshilfen (Einzelfallhilfen)

Im Bereich der sozialen Leistungen führt der LVR die bisherig durchgeführten Konsolidierungsmaßnahmen weiter fort.

- Fortführend erfolgreiche Umsetzung der Ambulantisierung (Umsteuerung ambulant vor stationär),
- Durchführung von Modellprojekten zu Weiterentwicklung und Optimierung der Leistungen und
- Verhandlung von pauschalen Vergütungsvereinbarungen mit sozialen Einrichtungsträgern.

Konsolidierungsprogramm 2017 bis 2021

Mit dem Haushaltsplan 2017/2018 definiert der LVR wiederum als Konsolidierungsziel die Kompensation der geplanten Jahresdefizite, sowie nicht berücksichtigt Tarif- und Besoldungssteigerungen und nicht berücksichtigte Preissteigerungen.

geplante Einsparungen in Mio. Euro

	2017	2018	2019	2020	2021
geplante Jahresdefizite	13,7	18,8	2,2	4,5	3,4
nicht berücksichtigte Tarif- und Besoldungssteigerungen (Orientierungsdaten 1%)	./.	./.	6,9 (3 Jahre * 2,3 Mio. Euro)		
nicht berücksichtigte Preissteigerungen (lt. Konsolidierungsprogramm 5 Mio. / Folgejahr)	./.	20 (4 Jahre * 5 Mio. Euro)			
Volumen insgesamt	69,5				

Im Entwurf des Haushaltes 2019 stellt der LVR die fortgeführten und neu initiierten Maßnahmen zur Konsolidierung dar:

- die Fortsetzung des Abbaus heilpädagogischer Gruppen im Elementarbereich,
- die Analyse von IT-Kostenentwicklung und Einleitung von Gegensteuerungsmaßnahmen bei Abweichungen,
- die Kostendämpfung durch Entgeltvereinbarungen unterhalb der Tarifvereinbarungen,
- die Reduzierung des Aufwandes für den Personalentgeltsservice durch Prozessoptimierung,
- die Optimierung des LVR-internen Leistungsbezugs und der internen Verrechnungen,

- die Erhöhung der Vergütungssätze für therapeutische Leistungen an den LVR-Förderschulen,
- eine aktive Steuerung des Schulden- und Liquiditätsmanagements,
- ein aktives Bauinvestitionsmanagement (Bau-Finanzcontrolling),
- die Senkung der Kosten für die Abwicklung des Zahlungsverkehrs und
- ein aktives Beteiligungsmanagement.

Umgang mit haushaltswirtschaftlichen Risiken

→ Feststellung

Der LVR implementiert strukturierte Instrumente und Verfahren, um die haushaltswirtschaftlichen Risiken zu ermitteln, zu bewerten und zu beziffern. So ist er in der Lage geeignete Gegensteuerungsmaßnahmen auf den entsprechenden Hierarchieebenen zu entwickeln. Die Risikovorsorge besteht im Wesentlichen aus den weiteren Maßnahmen zur Konsolidierung des Haushaltes und dem Erhalt des verbliebenen Eigenkapitals, insbesondere der Ausgleichsrücklage.

Die Landschaftsverbände sollen, sich mit den haushaltswirtschaftlichen Risiken systematisch auseinanderzusetzen. Sie sollen ihre Risiken individuell identifizieren und bewerten. Darauf aufbauend solle sie entscheiden,

- ob und wie sie einzelne Risiken minimieren und
- inwieweit sie insgesamt eine Risikovorsorge treffen.

Dies geschieht zum Beispiel, indem sie weitere Konsolidierungsmaßnahmen vorbereiten.

Der LVR setzt sich mit den haushaltswirtschaftlichen Risiken systematisch auseinander. Er beschreibt in seinen Lageberichten die Risiken ausführlich. Entsprechende Gegensteuerungsmaßnahmen definiert der LVR ebenso. Als wesentliche Risiken schätzt der LVR ein:

- Schwankungen der Umlagegrundlagen durch wirtschaftliche und politische Entwicklungen,
- demographische Risiken aufgrund der Entwicklung der Bevölkerung und deren Strukturen,
- die langfristige Finanzierung der Beamtenversorgung,
- Neuregelung des Bundesteilhabegesetzes,
- Regelungen bezüglich Zuständigkeiten aller Fachleistungen der Eingliederungshilfe,
- Allgemeine Risiken aus der europäischen Gesetzgebung (z. B. EU-Beihilferecht, Europäische Förderprogramme),
- Rechtsprechung im Bereich der Schülerbeförderung und

- Neuregelung der Zuständigkeit der überörtlichen Kostenerstattung sowie die Abwicklung der Kostenerstattung für unbegleitete minderjährige Flüchtlinge auf die Landschaftsverbände.

Zur Definition der Risiken führt der LVR eine Risikoinventur durch. Dazu werden die den Geschäftsfeldern des LVR innewohnenden Risiken von den einzelnen Fach- und Querschnittsdezernaten ermittelt. Die Risiken bewertet der LVR hinsichtlich Ausmaß, Eintrittswahrscheinlichkeit und zeitlicher Dimension. Die finanzwirtschaftlichen Auswirkungen werden beziffert. Der Fachbereich Finanzmanagement wertet verfügbare Informationen wie z.B. Gesetzesvorhaben, Änderungen in der Rechtsprechung, politische Vereinbarungen, Rundschreiben zu Fachthemen sowie statistische Daten im Hinblick auf mögliche haushaltswirtschaftlicher Risiken aus. Der Fachbereich Finanzmanagement bewertet die Eintrittswahrscheinlichkeit und die finanzwirtschaftlichen Auswirkungen. In einem haushaltswirtschaftlichen Risikomonitoring erfasst und überwacht der LVR die maßgeblichen Risiken kontinuierlich und systematisch. Je nach eingeschätzter Bedeutung werden Steuerungsmaßnahmen innerhalb der Dezernate oder im Verwaltungsvorstand entwickelt und umgesetzt. Dabei bündelt die Stabstelle „Koordination der Gesamtsteuerung, Strategisches Controlling“ bei der LVR-Direktorin die Kommunikation mit den Hierarchieebenen.

Für die Gesamtsteuerung der Haushaltswirtschaft definiert der LVR in seinen haushaltswirtschaftlichen Leitlinien folgende Ziele:

- die weitere Konsolidierung des Haushaltes,
- eine auf Nachhaltigkeit ausgerichtete Haushaltswirtschaft,
- eine Umlagesatzgestaltung unter Beachtung des Rücksichtnahmegebotes in Kenntnis der schwierigen Finanzlage seiner Mitgliedskörperschaften,
- die Sicherstellung der dauerhaften Leistungsfähigkeit durch Erhalt des verbliebenen Eigenkapitals,
- die maßvolle Entschuldung und
- die Sicherstellung ausreichender Liquidität.

→ Zusätzliche Erläuterungen zu einzelnen Haushaltspositionen und Bilanzposten

Höchstgrenze der Ausgleichsrücklage

→ Feststellung

Der LVR ermittelt die Höchstgrenze der Ausgleichsrücklage ohne das jeweilige Jahresergebnis. Der LVR könnte in 2016 eine um 56,1 Mio. Euro höhere Ausgleichsrücklage ausweisen.

Die Ausgleichsrücklage sollte bei Jahresüberschüssen auf den maximal möglichen Betrag angehoben werden, damit sie möglichst für einen fiktiven Haushaltsausgleich zur Verfügung steht. Durch eine höhere Ausgleichsrücklage greifen aufsichtsrechtliche Maßnahmen später, daher sollte eine möglichst hohe Höchstgrenze ermittelt werden. Gemäß § 23a Landschaftsverbandsordnung NRW (LVerbO) können der Ausgleichsrücklage Jahresüberschüsse zugeführt werden, bis sie den Höchstbestand von einem Drittel des Eigenkapitals erreicht. Dabei ordnet die gpaNRW das Jahresergebnis dem Eigenkapital zu. Das Eigenkapital sollte frei zur Verfügung stehen.

Unter den Sonderrücklagen bucht der LVR die Kapitalherkunft der aktivierten selbständigen Stiftungen. Daher steht dieses Eigenkapital dem LVR nicht frei zur Verfügung. Es bleibt daher bei der Ermittlung der Höchstgrenze außen vor. Der LVR berücksichtigt das Jahresergebnis anders als die gpaNRW nicht als Eigenkapital. Die gpaNRW ermittelt für 2016 einen Höchstbestand der Ausgleichsrücklage von 198,5 Mio. Euro. Die Entwicklung der Rücklagen stellt die gpaNRW im Kapitel Jahresergebnisse und Rücklagen dar.

→ Empfehlung

Der LVR sollte bei zukünftigen Jahresüberschüssen den Höchstbetrag der Ausgleichsrücklage nach dem Eigenkapital einschließlich der Jahresergebnisse ermitteln.

Pensionsrückstellungen

→ Feststellung

Die Pensionsrückstellungen umfassen 16,4 Prozent der Bilanzsumme. Der LVR betreibt Liquiditätsvorsorge für seine zukünftigen Versorgungsverpflichtungen. Dabei erreicht der Depotwert der zweckgebundenen Wertpapiere in 2016 ein Volumen von 10,2 Prozent der Pensionsrückstellungen. Weitere Zuführungen sind in den Jahren 2017 und 2018 vorgesehen. Positiv wertet die gpaNRW, dass der LVR aktuell die Trendentwicklung der Versorgungsauszahlungen ermittelt und die Ausfinanzierung und weitere Disposition der Kapitalrücklagen konzipiert.

Die Landschaftsverbände sollen die zu erwartende Entwicklung der Pensionsauszahlungen kennen und entsprechende Strategien entwickeln.

Die künftigen Versorgungslasten für aktive Beamte und Versorgungsempfänger der Landschaftsverbände werden in den Pensionsrückstellungen abgebildet. Darüber hinaus bestehen

Erstattungsansprüche und Verpflichtungen für aufgenommenes oder abgegebenes Personal. Der Anteil der Pensionsrückstellungen des LVR an der Bilanzsumme beträgt 2016 rund 16,4 Prozent und ist damit die wertmäßig größte Position der Passivseite.

Pensions- und Beihilfeverpflichtungen in Mio. Euro

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Pensionsrückstellungen	494	510	504	517	535	552	571
Bilanzsumme	3.113	2.918	2.910	2.911	3.077	3.226	3.490
Rückstellungsquote Pensionen in Prozent	15,9	17,5	17,3	17,8	17,4	17,1	16,4
Erstattungsverpflichtungen nach VLVG	6	7	7	8	10	9	9
Ausgleichsansprüche nach VLVG	40	40	35	37	40	42	44
Ausgleichsansprüche gegenüber Dritten	0	0	0	0	0	0	0
Saldo aus Versorgungsverpflichtungen und -ansprüchen	460	478	476	488	505	519	536

Rückstellungsquote Pensionen in Prozent 2016



Für die Versorgungsverpflichtungen haben die Landschaftsverbände in künftigen Haushaltsjahren Auszahlungen zu leisten. Sofern den gebildeten Rückstellungen keine adäquaten Deckungspositionen gegenüber stehen, 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. Ebenso können die Auszahlungen die Zuführungen zu den Rückstellungen überschreiten. In diesem Fall müsste der LVR die Versorgungsauszahlungen über Kredite finanzieren oder auf eigene Liquidität zurückgreifen.

Im Sinne einer nachhaltigen Haushaltswirtschaft ist es daher sinnvoll, dass der LVR rechtzeitig einen Kapitalstock aufbaut. Die Wirtschaftlichkeit einer Zuführung steht dabei im Gesamtkontext der Finanzierung zum Beispiel von Investitionen, der Tilgung bestehender Verbindlichkeiten und der Rücksichtnahme auf die wirtschaftliche Situation der Mitgliedskörperschaften. Sofern Liquiditätsüberschüsse nicht zur Tilgung von Verbindlichkeiten eingesetzt werden, sollten sie zumindest teilweise für spätere Pensionszahlungen angelegt werden. Die Voraussetzungen für Investitionen in die Versorgungsrücklagen sind beim LVR gut. Der LVR bilanziert keine Liquiditätskredite. Ebenso verfügt der LVR außer in 2011 über einen positiven Saldo aus lfd. Verwaltungstätigkeit. Die weiterhin guten Rahmenbedingungen will der LVR nun nutzen und höhere Beträge zur Ausfinanzierung der Pensionszahlungen verwenden.

Die Pensionsrückstellungen steigen in den Jahren 2010 bis 2016 um 77 Mio. Euro. Der LVR legt bis 2016 35,2 Mio. Euro zurück. Im Doppelhaushalt 2017/2018 sind für die Jahre 2019 bis

2021 jeweils jährlich weitere Einzahlungen in eine Liquiditätsrücklage von 5,0 Mio. Euro eingeplant. In 2017 plant der LVR eine weitergehende Zuführung in Höhe von 31 Mio. Euro und strebt in 2018 weitere 20 Mio. Euro Liquidität zweckgebunden zurückzulegen. Damit wären die bisherigen Zuwächse der Pensionsrückstellungen gegenfinanziert.

Liquiditätsvorsorge für Pensionsverpflichtungen in Mio. Euro

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Saldo der aus Versorgungsverpflichtungen und -ansprüchen	460	478	476	488	505	519	536
Wert der Finanzanlagen zur Liquiditätsvorsorge für Pensionsverpflichtungen	21,4	26,2	33,0	34,0	46,1	52,1	57,4
Ausfinanzierungsquote Pensionsrückstellungen in Prozent	4,6	5,5	6,9	7,0	9,1	10,0	10,7

Ausfinanzierungsquote Pensionsrückstellungen in Prozent 2016



Die günstigeren finanziellen Rahmenbedingungen des LVR spiegeln sich in den unterschieden im Ausfinanzierungsgrad der Pensionsrückstellungen wieder. Aktuell erarbeitet der LVR eine Strategie zur weiteren Ausfinanzierung. Hierzu ermittelt der LVR die Trendentwicklung der Versorgungsauszahlungen. Dabei wird die bislang vorgenommene Liquiditätsvorsorge mit der langfristigen Entwicklung der Versorgungsauszahlungen abgestimmt. Aktuell wird die Zunahme der Versorgungsleistungen dadurch gedämpft, dass die Anzahl der Versorgungsempfänger der ehemaligen Straßenbauverwaltung sinkt. Rund ein Drittel der Versorgungsaufwendungen entfallen auf die Versorgungsempfänger der ehemaligen Straßenbauverwaltung. Da Änderungen in den Strukturen, wie z. B. dem Aufgabenbestand und Personalkörper unmittelbar die Höhe der Pensionsansprüche verändern, will der LVR die Analysen regelmäßig aktualisieren. Eine Inanspruchnahme der Liquiditätsvorsorge thematisiert der LVR aufgrund der noch geringen Ausfinanzierung bislang nicht.

→ Anlagen: Ergänzende Tabellen

Tabelle 1: Kennzahlen in Anlehnung an das NKF-Kennzahlenset in Prozent 2016

Kennzahl	Jahresabschluss LWL	Jahresabschluss LVR	Gesamtabschluss LWL	Gesamtabschluss LVR
Haushaltswirtschaftliche Gesamtsituation				
Aufwandsdeckungsgrad	98,9	103,9	100,8	103,2
Eigenkapitalquote 1	21,0	22,9	32,7	23,2
Eigenkapitalquote 2	21,8	28,4	42,0	32,7
Fehlbetragsquote	2,0	positives Jahresergebnis	9,7	positives Ergebnis
Vermögenslage				
Infrastrukturquote	0,0	0,0	0,2	0,0
Abschreibungsintensität	0,4	0,5	1,4	1,4
Drittfinanzierungsquote*	4,9	21,5	./.	./.
Investitionsquote*	80,5	150,1	./.	./.
Finanzlage				
Anlagendeckungsgrad 2	74,3	75,8	95,2	82,4
Liquidität 2. Grades	93,9	46,1	./.	./.
Dynamischer Verschuldungsgrad (Angabe in Jahren)	23	9	./.	./.
Kurzfristige Verbindlichkeitsquote	23,8	28,4	13,8	23,4
Zinslastquote	0,3	0,2	0,5	0,2
Ertragslage				
Umlagequote	62,9	61,5	./.	./.
Zuwendungsquote	19,7	10,7	./.	./.
Personalintensität	5,8	5,5	16,4	18,8
Sach- und Dienstleistungsintensität	7,1	20,1	9,4	19,1
Transferaufwandsquote	83,2	71,5	67,4	57,6

* Aus den Gesamtabchlussdaten lassen sich keine Liquidität 2. Grades, Drittfinanzierungs- und Investitionsquoten ermitteln.

Tabelle 2: Vermögen in Mio. Euro

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Anlagevermögen	2.387	2.231	2.135	2.209	2.174	2.332	2.416
Umlaufvermögen	708	668	757	684	877	869	1.046
Aktive Rechnungsabgrenzung	19	18	18	18	26	26	28
Bilanzsumme	3.113	2.918	2.910	2.911	3.077	3.226	3.490
Anlagenintensität in Prozent	76,7	76,5	73,4	75,9	70,6	72,3	69,2

Tabelle 3: Anlagevermögen in Mio. Euro

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Immaterielle Vermögensgegenstände	0	5	4	3	3	2	1
Sachanlagen	745	771	771	765	761	754	745
Finanzanlagen	1.641	1.455	1.359	1.441	1.410	1.576	1.670
Anlagevermögen gesamt	2.387	2.231	2.135	2.209	2.174	2.332	2.416

Tabelle 4: Sachanlagen in Mio. Euro

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Unbebaute Grundstücke und grundstücksgleiche Rechte	17	17	17	17	17	17	17
Kinder- und Jugendeinrichtungen	0	0	0	0	0	0	0
Schulen	294	305	299	300	292	286	279
sonstige Bauten (incl. Bauten auf fremdem Grund und Boden)	352	378	371	370	369	365	368
sonstige Sachanlagen	83	71	85	77	83	87	82
Summe Sachanlagen	745	771	771	765	761	754	745

Tabelle 5: Finanzanlagen in Mio. Euro

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Anteile an verbundenen Unternehmen	12	12	12	12	12	12	12
Beteiligungen	589	469	469	470	470	469	469
Sondervermögen	103	103	103	108	108	108	93
Wertpapiere des Anlagevermögens	299	243	152	201	161	304	381
Ausleihungen	434	423	418	446	455	478	509
Summe Finanzanlagen	1.436	1.250	1.155	1.237	1.206	1.371	1.465

Tabelle 6: Entwicklung der Passiva in Mio. Euro

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Eigenkapital	751	711	615	624	647	652	800
Sonderposten	355	392	407	406	406	414	409
davon Sonderposten für Zuwendungen/Beiträge	152	186	189	190	188	192	190
Rückstellungen	931	773	809	831	989	1.106	895
Verbindlichkeiten	1.071	1.037	1.076	1.045	1.031	1.051	1.381
Passive Rechnungsabgrenzung	5	5	4	4	4	5	6
Bilanzsumme	3.113	2.918	2.910	2.911	3.077	3.226	3.490

Tabelle 7: Salden der Finanzrechnung in Mio. Euro (IST)

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit	133	-70	68	42	159	204	203
+ Saldo aus Investitionstätigkeit	-87	80	8	-63	35	-189	-89
= Finanzmittelüberschuss /-fehlbetrag	46	10	76	-21	194	15	115
+ Saldo aus Finanzierungstätigkeit	-39	-43	17	-43	-5	7	6
= Änderung des Bestandes an eigenen Finanzmitteln	7	-33	93	-64	189	22	121
+ Anfangsbestand an Finanzmitteln	322	329	296	389	325	514	535
+ Änderung des Bestandes an fremden Finanzmitteln	0	0	0	0	0	0	0
= Liquide Mittel	329	296	389	325	514	535	656

Tabelle 8: Salden der Finanzrechnung in Mio. Euro (PLAN)

	Nachtrag 2017	Nachtrag 2018	2019	2020	2021
Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit	-35	-13	-21	-27	-19
+ Saldo aus Investitionstätigkeit	-51	-51	-2	30	37
= Finanzmittelüberschuss /-fehlbetrag	-85	-64	-22	3	18
+ Saldo aus Finanzierungstätigkeit	134	40	-44	-44	-44
= Änderung des Bestandes an eigenen Finanzmitteln	48	-24	-66	-40	-25
+ Anfangsbestand an Finanzmitteln	656	704	680	614	574
+ Änderung des Bestandes an fremden Finanzmitteln	0	0	0	0	0
= Liquide Mittel	704	680	614	574	548

Tabelle 9: Erträge in Mio. Euro (IST)

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Steuern und ähnliche Abgaben	0	0	0	0	0	0	0
Zuwendungen und allgemeine Umlagen	2.356	2.372	2.580	2.619	2.743	2.888	3.028
Sonstige Transfererträge	262	279	260	273	284	282	290
Öffentlich-rechtliche Leistungsentgelte	0	0	0	0	0	0	0
Privatrechtliche Leistungsentgelte	34	59	42	41	35	40	61
Kostenerstattungen und Kostenumlagen	237	243	342	399	512	529	538
Sonstige ordentliche Erträge	16	19	13	34	17	38	278
Aktiviert Eigenleistungen	2	2	2	2	2	2	2
Bestandsveränderungen	0	0	0	0	0	0	0
Ordentliche Erträge	2.907	2.975	3.239	3.367	3.592	3.778	4.197
Finanzerträge	30	31	26	23	22	23	20

Tabelle 10: Erträge in Mio. Euro (PLAN)

	Nachtrag 2017	Nachtrag 2018	2019	2020	2021
Steuern und ähnliche Abgaben	0	0	0	0	0
Zuwendungen und allgemeine Umlagen	2.918	3.069	3.261	3.443	3.535
Sonstige Transfererträge	296	298	286	284	279
Öffentlich-rechtliche Leistungsentgelte	0	0	0	0	0
Privatrechtliche Leistungsentgelte	92	61	24	17	12
Kostenerstattungen und Kostenumlagen	532	537	535	537	540
Sonstige ordentliche Erträge	31	12	17	19	18
Aktiviert Eigenleistungen	2	1	1	1	1
Bestandsveränderungen	0	0	0	0	0
Ordentliche Erträge	3.871	3.978	4.123	4.301	4.385
Finanzerträge	11	12	12	12	12

Tabelle 11: Aufwendungen in Mio. Euro (IST)

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Personalaufwendungen	183	185	190	200	197	214	223
Versorgungsaufwendungen	25	40	16	34	47	33	32
Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen	280	307	365	437	548	609	813
Bilanzielle Abschreibungen	20	21	21	20	20	20	20
Transferaufwendungen	2.382	2.426	2.613	2.607	2.735	2.808	2.887
Sonstige ordentliche Aufwendungen	42	47	64	68	50	67	64
Ordentliche Aufwendungen	2.932	3.026	3.269	3.367	3.597	3.751	4.040
Zinsen und sonstige Finanzaufwendungen	23	20	18	14	12	10	9

Tabelle 12: Aufwendungen in Mio. Euro (PLAN)

	2017	2018	2019	2020	2021
Personalaufwendungen	229	235	236	237	237
Versorgungsaufwendungen	35	38	39	36	36
Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen	525	499	489	485	486
Bilanzielle Abschreibungen	20	20	20	19	19
Transferaufwendungen	3.004	3.122	3.267	3.454	3.535
Sonstige ordentliche Aufwendungen	58	63	74	75	76
Ordentliche Aufwendungen	3.872	3.977	4.125	4.306	4.390
Zinsen und sonstige Finanzaufwendungen	10	13	12	11	10

➔ Kontakt

Gemeindeprüfungsanstalt Nordrhein-Westfalen

Heinrichstraße 1, 44623 Herne

Postfach 10 18 79, 44608 Herne

t 0 23 23/14 80-0

f 0 23 23/14 80-333

e info@gpa.nrw.de

i www.gpa.nrw.de

Anlage 3 der Vorlage 14/3144 - Teilbericht Beteiligungen -

ÜBERÖRTLICHE PRÜFUNG

*Beteiligungen
des Landschaftsverbandes
Rheinland
im Jahr 2018*

INHALTSVERZEICHNIS

➔ Managementübersicht	3
➔ Überörtliche Prüfung des Gesamtabchlusses und der Beteiligungen	4
Inhalte, Ziele, Methodik	4
➔ Beteiligungsübersicht und Beteiligungsbericht	5
Übersicht über die Beteiligungen des Landschaftsverbandes	5
Beteiligungsbericht	9
➔ Wirtschaftliche Gesamtsituation	12
Gesamtertragslage	12
Gesamtergebnis	12
Teilergebnisse der verselbstständigten Aufgabenbereiche und Konzernmutter	12
Einzelanalysen der verselbstständigten Aufgabenbereiche und Konzernmutter	18
Eigenkapitalverzinsung und Gewinnausschüttung	32
Gesamtvermögens- und Schuldenlage	33
➔ Beteiligungssteuerung	39
Ausgangslage	39
Organisatorische Ausgestaltung und Aufgaben	39
Unterstützung der politischen Vertreter in den Gremien	41
Konzerneinheitliches Liquiditäts- und Kreditmanagement	42
Berichtswesen	42
Risikomanagement	43

➔ Managementübersicht

Der LVR-Konzern umfasst neben dem Landschaftsverband Rheinland als Konzernmutter zehn Kliniken, drei Heilpädagogische Heime, die LVR-InfoKom, die LVR-Sozial- und Kulturstiftung, die Provinzial Rheinland Holding AöR und 50 weitere Beteiligungen sowie deren Tochtergesellschaften.

Der Beteiligungsbericht des LVR ist informativ und gut strukturiert.

Die Konzernmutter LVR prägt die Ertragslage des LVR-Konzerns. Mehr als drei Viertel der gesamten Erträge und Aufwendungen des Konzerns fallen bei ihr an. Der erste Ansatzpunkt für Konsolidierungen im Konzern liegt somit bei der Konzernmutter LVR.

Ein Risiko ergibt sich aus den Beteiligungen an der Provinzial Rheinland Holding AöR und der RWE AG. Sinkende Gewinnausschüttungen oder Wertminderungen der entsprechenden Finanzanlagen sind Ursachen dafür. Da der LVR keinen beherrschenden Einfluss auf die beiden Tochterunternehmen hat, sind seine Steuerungsmöglichkeiten begrenzt.

Im Bereich der Beteiligungssteuerung ermöglicht die organisatorische Ausgestaltung des Beteiligungsmanagements eine effektive Konzernsteuerung. Die Unterstützung der politischen Vertreter, der konzernweite Cash-Pool, konzerninterne Kreditvergaben und das Berichtswesen, dem auch die Quartalsberichte des LVR zuzurechnen sind, sind insgesamt als effiziente Steuerungsinstrumente zu bewerten.

Das Risikomanagement des Konzerns konzentriert sich auf die Betrachtung finanzwirtschaftlicher Risiken. Nicht-finanzwirtschaftliche Risiken werden demgegenüber nicht einheitlich erhoben oder für die Steuerungsverantwortlichen aufbereitet. Eine Weiterentwicklung oder Ergänzung des Risikomanagements würde die Konzern- und Beteiligungssteuerung sinnvoll ergänzen. Dies hat der LVR bereits selbst erkannt und baut derzeit im Organisationsbereich der LVR-Direktorin ein entsprechendes Risikomanagementsystem auf.

➔ Überörtliche Prüfung des Gesamtabchlusses und der Beteiligungen

Inhalte, Ziele, Methodik

Die Prüfung der Beteiligungen ist in die folgenden drei Bereiche unterteilt:

- Beteiligungsübersicht und Beteiligungsbericht,
- Wirtschaftliche Gesamtsituation und
- Beteiligungssteuerung.

Im ersten Bereich stellt die gpaNRW eine Übersicht sämtlicher Beteiligungen – unabhängig von der Rechtsform und Beteiligungsebene – dar. Hierdurch schaffen wir einen Überblick über sämtliche verselbstständigte Aufgabenbereiche der Landschaftsverbände. Des Weiteren prüft die gpaNRW, ob die Beteiligungsberichte die rechtlichen Vorgaben erfüllen.

Durch die schwierige Finanzlage im kommunalen Raum werden Konsolidierungsbeiträge der Beteiligungen erforderlich. Der Prüfungsteil „wirtschaftliche Gesamtsituation“ zielt darauf ab, die Landschaftsverbände bei ihren Konsolidierungsprozessen unter Einbeziehung der verselbstständigten Aufgabenbereiche zu unterstützen. Hierfür betrachtet die gpaNRW differenziert die Einflüsse des Landschaftsverbandes und der vollkonsolidierten Beteiligungen auf den Konzern. Die gpaNRW identifiziert bestehende Belastungen und Konsolidierungsbeiträge sowie Risiken für die Haushaltswirtschaft des Landschaftsverbandes.

Da die Tochterunternehmen selbstständig ihre Aufgaben ausführen, besteht auf Seiten des Landschaftsverbandes als Konzernmutter ein erhöhtes Steuerungserfordernis. In der Prüfung hat die gpaNRW mittels eines standardisierten Interviews analysiert, ob und wenn ja in welchem Umfang der Landschaftsverband Instrumente zur Beteiligungssteuerung nutzt. Die Prüfung der Beteiligungssteuerung soll den aktuellen Stand im Bereich der Gesamtsteuerung aufzeigen und Anhaltspunkte für Optimierungen liefern.

➔ Beteiligungsübersicht und Beteiligungsbericht

Übersicht über die Beteiligungen des Landschaftsverbandes

Der Landschaftsverband Rheinland hält zum Stichtag 31. Dezember 2016 die folgenden 66 unmittelbaren Beteiligungen und Stiftungen:

- LVR-Klinik Bedburg-Hau – 100 Prozent
- LVR-Klinik Bonn – 100 Prozent
- LVR-Klinik Düren – 100 Prozent
- LVR-Klinik Düsseldorf – 100 Prozent
- LVR-Klinik Langenfeld – 100 Prozent
- LVR-Klinik Viersen – 100 Prozent
- LVR-Klinik Essen – 100 Prozent
- LVR-Klinik Köln – 100 Prozent
- LVR-Klinik Mönchengladbach – 100 Prozent
- LVR-Klinik für Orthopädie – 100 Prozent Viersen
- LVR-Krankenhauszentralwäscherei – 100 Prozent
- LVR-Netzwerk Heilpädagogische Hilfen Niederrhein – 100 Prozent
- LVR-Netzwerk Heilpädagogische Hilfen Ost – 100 Prozent
- LVR-Netzwerk Heilpädagogische Hilfen West – 100 Prozent
- LVR-InfoKom – 100 Prozent
- LVR-Jugendhilfe Rheinland – 100 Prozent
- Stiftung zur Förderung sozialer und kultureller Zwecke im Verwaltungsgebiet des LVR – 100 Prozent
- Rheinland Kultur GmbH – 100 Prozent
- Stiftung zur Förderung des Kulturzentrums Abtei Brauweiler – 50,37 Prozent
- Stiftung „Die Scheune“ Spinnen/ Weben und Kunst, Sammlungen Tillmann – 40,68 Prozent
- Stiftung Scheibler – Museum Rotes Haus Monschau – 50,00 Prozent
- Stiftung Max. Ernst – 16,25 Prozent

- Erste Abwicklungsanstalt AöR – 0,87 Prozent
- Provinzial Rheinland Holding AöR – 32,67 Prozent¹
- RWE AG – 0,29 Prozent²
- RW Beteiligungsgesellschaft II mbH – 48,92 Prozent
- Verband der kommunalen RWE-Aktionäre GmbH – 8,84 Prozent
- Vogelsang ip gGmbH – 50,00 Prozent
- Energeticon gGmbH – 50,00 Prozent
- digiCULT-Verbund eG
- Zentrum für verfolgte Künste GmbH – 66,67 Prozent
- Tagesklinik Alteburger Straße gGmbH – 49,00 Prozent
- Klinikum Oberberg GmbH – 28,00 Prozent
- Haus Freudenberg GmbH – 25,10 Prozent
- RheinStud - Studieninstitut für kommunale Verwaltung GbR – 12,5 Prozent
- Zweckverband KDN - Dachverband kommunaler IT-Dienstleister – 3,1 Prozent
- Zweckverband Euregio Rhein-Waal – 1,5 Prozent
- Dienstleistungs- und Einkaufsgemeinschaft kommunaler Krankenhäuser eG
- Stiftung Wilhelm Lehmbruch Museum
- Stiftung Ruhr Museum
- Stiftung zur Förderung der Archäologie im rheinischen Braunkohlerevier
- Stiftung des Museums für Industrie-, Wirtschafts- und Sozialgeschichte der Region Aachen, „Zinkhütter Hof“
- Stiftung Zanders
- Stiftung Deutsches Glasmalereimuseum
- Stiftung Preußen Museum NRW
- Stiftung Bergbaumuseum Grube Anna II
- Stiftung Schloss und Park Benrath

¹ In der Auflistung sind ausschließlich die Beteiligungen enthalten, an denen die Provinzial Rheinland Holding AöR direkt beteiligt ist.

² Auf eine Darstellung der Beteiligungen der RWE AG wird verzichtet.

- Förderstiftung Museum Kurhaus Kleve
- Stiftung Schloss Dyck
- Stiftung Keramion
- Stiftung Zollverein
- Stiftung Beethoven-Haus Bonn
- Stiftung Leder- und Gerbermuseum
- Stiftung Neanderthal Museum
- Stiftung Illustration
- Bürgerstiftung für verfolgte Künste
- Stiftung Stadtgedächtnis
- Sparkassen-Kulturstiftung Rheinland
- Stiftung Industriedenkmalpflege und Geschichtskultur
- Stiftung Abtei Heisterbach
- NRW-Stiftung Naturschutz, Heimat- und Kulturpflege
- Kultur- und Sozialstiftung der Provinzial Rheinland Versicherungen
- RheinEnergie Stiftung Kultur
- Stiftung Nationalpark Eifel und Vogelsang
- Stiftung Kunstfonds zur Förderung der zeitgenössischen bildenden Kunst
- RheinEnergie Stiftung Familie

An folgenden Beteiligungen ist der Landschaftsverband mittelbar und unmittelbar beteiligt:

- Rheinische Beamten-Baugesellschaft mbH – 93,27 Prozent (davon 3,27 Prozent mittelbar über die Provinzial Rheinland Versicherungs AG)

Weiterhin hält der Landschaftsverband mittelbare Anteile an den folgenden Unternehmen; dargestellt sind die durchgerechneten Beteiligungsquoten:

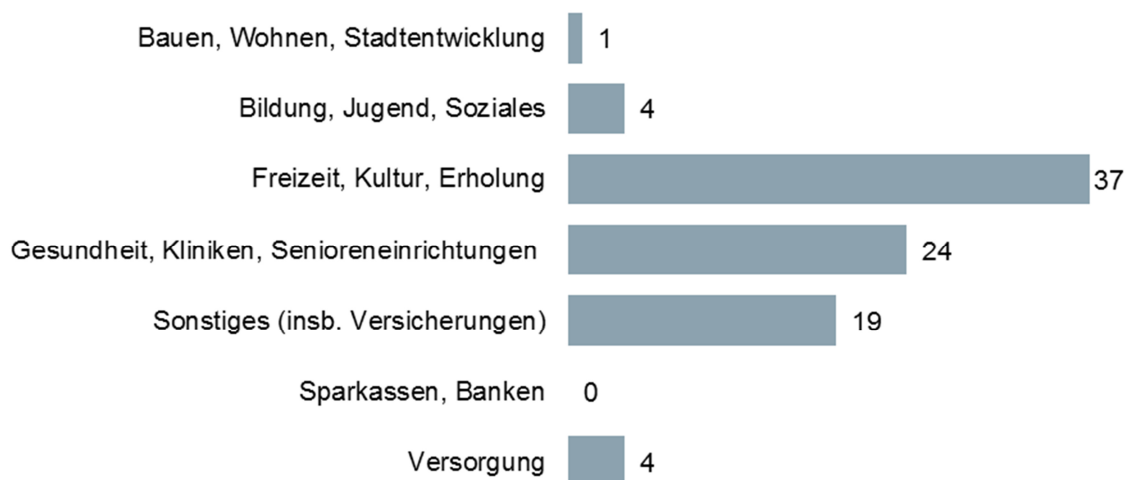
- Provinzial Rheinland Versicherung AG – 32,67 Prozent
- Provinzial Rheinland Lebensversicherung AG – 32,67 Prozent
- PLB Provinzial-Leben-BaubetreuungsGmbH – 32,67 Prozent
- ProService Versicherungsmakler GmbH – 32,67 Prozent
- ProConGmbH – 32,67 Prozent

- ProTect DienstleistungsGmbH – 32,67 Prozent
- Lippische Landes-Brandversicherungsanstalt – 32,67 Prozent
- KOROS Grundstücks-Verwaltungsgesellschaft mbH & Co.KG – 31,85 Prozent
- Proimmo Provinzial-Grundstücksverwaltungsgesellschaft mbH & Co.KG – 16,33 Prozent
- GbR Köln, Frankfurter Straße – 14,70 Prozent
- ÖRAG Rechtsschutzversicherung-AG – 8,06 Prozent
- Deutsche Rückversicherung AG – 6,83 Prozent
- Beteiligungsgesellschaft für betriebliche Altersversorgung der öffentlichen Versicherer mbH – 4,44 Prozent
- Consal Beteiligungsgesellschaft AG – 2,29 Prozent
- Kreiskliniken Gummersbach-Waldbröl GmbH – 26,24 Prozent
- Gesellschaft für Krankenhausdienstleistungen GmbH – 26,24 Prozent
- Gesellschaft für Rehabilitation, Prävention und Pflege – 26,24 Prozent
- Medizinisches Versorgungszentrum Oberberg GmbH – 26,24 Prozent
- Psychosomatische Klinik Bergisches Land gGmbH – 26,24 Prozent
- Klinik Dienste Waldbröl GmbH – 26,24 Prozent
- Oberbergische Krankenhausdienste GmbH – 26,24 Prozent
- WRS gemeinnützige Service GmbH – 26,24 Prozent

Im Zeitraum 01. Januar 2010 bis 31. Dezember 2016 sind aus dem Konzern folgende Beteiligungen ausgeschieden:

- NRW.Bank AöR – 0,69 Prozent (Aufgabe der Beteiligungsanteile in 2011)
- Portigon AG – 0,83 Prozent (Aufgabe der Beteiligungsanteile in 2012)
- Rheinland Beteiligungsgesellschaft – 100 Prozent (Liquidation in 2010)
- Servicebetrieb Viersen – 100 Prozent (Auflösung in 2011)

Anzahl der Beteiligungen nach Sparten zum 31. Dezember 2016



Die meisten Beteiligungen hält der Landschaftsverband Rheinland im Bereich Freizeit, Kultur und Erholung. Dabei handelt es sich vorrangig um die Stiftungen, die kulturelle Aufgaben wahrnehmen. Eine hohe Zahl an Beteiligungen befindet sich zudem im Bereich Gesundheit, Kliniken, Senioreneinrichtung. Dabei handelt es sich um die LVR-Kliniken, die Heilpädagogischen Heime und zugehörige Dienstleister. Dies zeigt, dass der Landschaftsverband außerhalb der Kernverwaltung schwerpunktmäßig in diesen Bereichen tätig ist.

Beteiligungsbericht

→ Feststellung

Der Beteiligungsbericht des Landschaftsverbandes Rheinland ist informativ und gut strukturiert. Es fehlen lediglich Erläuterungen zu den Zweckverbänden und dem Rheinischen Studieninstitut. Die mittelbaren Beteiligungen und die gegenseitigen Leistungsbeziehungen sind nur teilweise abgebildet.

Nach Auskunft des Landschaftsverbandes werden im Beteiligungsbericht 2017 bereits Änderungen zur Darstellung der gegenseitigen Leistungsbeziehungen und zur Darstellung der mittelbaren Beteiligungen vorgenommen.

Der Landschaftsverband hat jährlich einen Beteiligungsbericht zu erstellen, in dem die wirtschaftliche und nichtwirtschaftliche Betätigung zu erläutern ist. Grundlage dafür ist § 23 LVerbO i. V. m. § 117 GO NRW. Dieser Bericht ist dem Gesamtabschluss beizufügen.

Die Erläuterungspflicht besteht sowohl unabhängig davon, ob die verselbstständigten Aufgabenbereiche dem Konsolidierungskreis des Gesamtabchlusses angehören, als auch unabhängig davon, ob sie in öffentlich-rechtlicher oder privatrechtlicher Rechtsform geführt werden. Im Gegensatz zum Gesamtabschluss, der die Gesamtlage des Landschaftsverbandes abbildet, stellt der Beteiligungsbericht somit die Lage jedes einzelnen Betriebes in den Blickpunkt.

Um eine solche differenzierte Betrachtung zu gewährleisten, muss der Beteiligungsbericht gemäß § 52 GemHVO NRW folgende Informationen angeben und erläutern:

- die Ziele der Beteiligung,
- die Erfüllung des öffentlichen Zwecks,
- die Beteiligungsverhältnisse,
- die Entwicklung der Bilanzen und der Gewinn- und Verlustrechnungen der letzten drei Abschlussstichtage,
- die Leistungen der Beteiligungen, bei wesentlichen Beteiligungen mit Hilfe von Kennzahlen,
- die wesentlichen Finanz- und Leistungsbeziehungen der Beteiligungen untereinander und mit der Gemeinde,
- die Zusammensetzung der Organe der Beteiligungen,
- der Personalbestand jeder Beteiligung.

Gegenstand unserer Prüfung war der Beteiligungsbericht für das Jahr 2016, der dem Gesamtabschluss als Anlage beigefügt wurde.

Zu der weit überwiegenden Zahl der im Beteiligungsbericht dargestellten Beteiligungen sind die Angaben gemäß § 52 Abs. 1 GemHVO vollständig. Es fehlt allerdings in Teilen die Darstellung der gegenseitigen Leistungsbeziehungen der Beteiligungen untereinander.

Die Beteiligungen der Provinzial Rheinland Holding AöR, der Klinikum Oberberg GmbH und der RWE AG stellen mittelbare Beteiligungen des Landschaftsverbandes Rheinland dar. Diese mittelbaren Beteiligungen sind nur teilweise in der Beteiligungsübersicht nach § 52 Abs. 3 GemHVO NRW enthalten. Ebenso sind diese im Beteiligungsbericht mit den nach § 52 Abs. 1 und 2 GemHVO NRW geforderten Angaben nur teilweise dargestellt. Dies gilt für alle Beteiligungen, die sich auf der zweiten (oder einer tieferen) Beteiligungsebene befinden. In Teilen (z.B. bei der Provinzial Rheinland Holding AöR) erfolgt eine Erläuterung des Konzernabschlusses, in den die mittelbaren Beteiligungen einbezogen werden. Der LVR hat bewusst nur die mittelbaren Beteiligungen aufgenommen, die aus Sicht des LVR eine signifikante Risikorelevanz für oder Steuermöglichkeiten durch den LVR aufweisen. Dadurch möchte er den Beteiligungsbericht möglichst übersichtlich für den Leser halten. Dies widerspricht jedoch den Vorgaben aus § 117 GO NRW. Der Gesetzgeber stattet die Gemeinden und Verbände demnach nicht mit einem Recht aus, selbst zu entscheiden, welche Beteiligungen berichtswürdig sind, sondern er besteht auf eine vollständige Berichterstattung im Bereich der wirtschaftlichen und nicht wirtschaftlichen Tätigkeit.

Zudem fehlen im Beteiligungsbericht die Zweckverbände (Zweckverband Euregio Rhein-Waal und Zweckverband KDN – Dachverband kommunaler IT-Dienstleister) und das Rheinische Studieninstitut.

Handelt es sich bei den fehlenden Beteiligungen um Kleinstbeteiligungen, ist es nach Ansicht der gpaNRW akzeptabel, die Informationen auf einige Mindestangaben zu beschränken. Zu diesen Mindestangaben zählen der Zweck und die Aufgabe der Beteiligung, die wesentlichen Finanz- und Leistungsbeziehungen der Beteiligung untereinander und mit dem Landschaftsver-

band sowie die Bilanzsumme und das Jahresergebnis. Eine vollständige Unterlassung der Berichtspflicht widerspricht jedoch den Vorgaben des Gemeinderechts.

Bei den Stiftungen, die als kommunales Vermögen zu bewerten sind, handelt es sich um Beteiligungen im Sinne des § 117 GO. Demzufolge sind auch die Berichtspflichten aus § 52 GemH-VO einzuhalten. Dies trifft auf folgende Stiftungen zu:

- Stiftung zur Förderung sozialer und kultureller Zwecke im Verwaltungsgebiet des LVR
- Stiftung zur Förderung des Kulturzentrums Abtei Brauweiler
- Stiftung Scheibler-Museum Rotes Haus Monschau
- Stiftung „Die Scheune“
- Stiftung Max Ernst

Im Beteiligungsbericht fehlen bei diesen Stiftungen Angaben über die Größe der Organe (z.B. die Größe des Stiftungsrates). Erst wenn diese Information gegeben ist, kann der Adressat des Beteiligungsberichtes eine Einschätzung über den potentiellen Einfluss des LVR vornehmen. Sofern Mitarbeiter beschäftigt werden, ist außerdem der Personalbestand zu ergänzen.

Der Landschaftsverband stellt im Beteiligungsbericht außerdem nachrichtlich Stiftungen dar, für die keine Berichtspflicht nach § 117 GO besteht. Dabei handelt es sich um Stiftungen, die nicht als kommunales Vermögen einzustufen sind. Die freiwillige Darstellung dieser Stiftungen ergänzt den Beteiligungsbericht in sinnvoller Weise.

➔ **Empfehlung**

Der Landschaftsverband Rheinland sollte Erläuterungen zu den Zweckverbänden, zum Rheinischen Studieninstitut, zu den mittelbaren Beteiligungen und zu den gegenseitigen Leistungsbeziehungen im Beteiligungsbericht ergänzen.

➔ **Empfehlung**

Bei den bilanzierungspflichtigen Stiftungen sollte die Größe der Organe (z.B. Stiftungsrat) sowie ggf. der Personalbestand ergänzt werden, damit der Adressat des Beteiligungsberichtes einschätzen kann, welchen Stimmanteil Vertreter des Landschaftsverbandes Rheinland gemeinsam ausüben können.

Nach Auskunft des LVR wurden die Empfehlungen zu den Zweckverbänden sowie den gegenseitigen Leistungsbeziehungen bereits im aktuellen Beteiligungsbericht 2017 umgesetzt. Die Empfehlung im Hinblick auf die mittelbaren Beteiligungen wurde im Beteiligungsbericht 2017 insofern berücksichtigt, dass der LVR den Beteiligungsbericht um einige mittelbare Beteiligungen erweitert hat. Die Empfehlung zu den bilanzierungspflichtigen Stiftungen wurde nach Auskunft des LVR im Beteiligungsbericht 2017 umgesetzt.

→ Wirtschaftliche Gesamtsituation

Bei der Prüfung der wirtschaftlichen Gesamtsituation nimmt die gpaNRW insbesondere folgende Fragen in den Blick:

- Wie sehen die spezifischen finanzwirtschaftlichen Rahmenbedingungen des Konzerns aus?
- Welche Bereiche innerhalb des Konzerns tragen wesentlich zur wirtschaftlichen Gesamtsituation des Landschaftsverbandes bei?
- Beachtet der Landschaftsverband die Wirtschaftlichkeitsgrundsätze nach § 109 GO NRW?
- Sind Handlungsnotwendigkeiten aufgrund der wirtschaftlichen Situation (Haushaltskonsolidierung) und unter Berücksichtigung der Wirtschaftlichkeitsgrundsätze zu erkennen?

Gesamtertragslage

Gesamtergebnis

In der Gesamtergebnisrechnung stellt der Landschaftsverband Rheinland die Ertragslage des Konzerns zusammengefasst dar. Die Gesamtergebnisse der Jahre 2010, 2015 und 2016 des Landschaftsverbandes stellen sich wie folgt dar:

Gesamtergebnis in Tausend Euro

	2010	2015	2016
Ordentliches Gesamtergebnis	-38.089	31.368	155.866
+ Gesamtfinanzergebnis	11.264	14.172	14.528
= Gesamtergebnis der laufenden Geschäftstätigkeit	-26.825	45.539	170.394
+ Außerordentliches Gesamtergebnis	-10.254	0	0
= Gesamtjahresergebnis	-37.079	45.539	170.394
- anderen Gesellschaftern zuzurechnender Gewinn	20	259	125
= Gesamtjahresergebnis ohne Anteile anderer Gesellschafter	-37.099	45.280	170.269

Weitere Informationen zu den Gesamtergebnissen finden sich im Berichtsteil Finanzen.

Teilergebnisse der verselbstständigten Aufgabenbereiche und Konzernmutter

Welche Bereiche sich wesentlich auf das Ergebnis des Konzerns Landschaftsverband Rheinland auswirken, ergibt sich aus der Einzelbetrachtung der Konzernmutter und der verselbstständigten Aufgabenbereiche.

Dazu nimmt die gpaNRW zunächst die Jahresergebnisse aus den Einzelabschlüssen in den Blick. Im Mittelpunkt dieser Betrachtung steht die Frage, ob die Wirtschaftlichkeitsgrundsätze gemäß § 109 Abs. 1 GO NRW eingehalten werden und ein Ertrag für den Haushalt erwirtschaftet wird.

Anschließend beurteilt die gpaNRW in den Einzelanalysen die konsolidierten Jahresergebnisse (=Teilergebnisse) der Konzernmutter und der Tochterunternehmen in Bezug auf ihren Einfluss auf das Konzernergebnis.

Im Konzernabschluss werden die internen Leistungsbeziehungen zwischen dem Landschaftsverband und seinen verselbstständigten Aufgabenbereichen eliminiert. Die Tochterunternehmen werden so dargestellt, als ob sie wirtschaftlicher Teil des Haushaltes des Landschaftsverbandes sind. Die konsolidierten Jahresabschlüsse sind somit vergleichbar mit einer Teilergebnisrechnung im Jahresabschluss des Landschaftsverbandes. Ziel der Darstellung der Teilergebnisrechnungen ist es aufzuzeigen, wo im Konzern die wesentlichen Aufwands- und Ertragspositionen zu finden sind und wo die Stellschrauben für Konsolidierungsbemühungen im Konzern liegen. Die gpaNRW beurteilt hingegen nicht die Wirtschaftlichkeit der verselbstständigten Aufgabenbereiche.

Vergleich Jahresergebnisse mit Teilergebnissen

In der nachfolgenden Übersicht stellen wir die Teilergebnisse des Gesamtabchlusses im Vergleich zu den Jahresergebnissen zum 31. Dezember 2016 der Konzernmutter Landschaftsverband Rheinland und der in den Gesamtabchluss einbezogenen verselbstständigten Aufgabenbereiche dar. Dabei wurden die Erlöse, die der Landschaftsverband Rheinland für den Betrieb der forensischen Psychiatrien in Form einer Kostenerstattung vom Land erhält, den einzelnen Kliniken zugeordnet.

Vergleich der Jahresergebnisse und Teilergebnisse 2016 in Tausend Euro

	Jahresergebnis laut Jahresabschluss	Teilergebnis ³
Landschaftsverband Rheinland	168.659	183.152
Kliniken	6.013	41.321
LVR-InfoKom	597	-34.807
HPH-Netze	65	7.181
Rheinland Kultur GmbH	598	-22.322
Jugendhilfe Rheinland	-13.065 ⁴	-12.714
Sozial- und Kulturstiftung	2.623	7.335
Rheinische Beamten-Baugesellschaft mbH	1.249	1.123
Gesamt	-	170.269

³ Ergebnis nach Konsolidierungsbuchungen im Gesamtabchluss und ohne Anteil anderer Gesellschafter

⁴ Das Jahresergebnis 2016 der Jugendhilfe Rheinland ist nicht repräsentativ. Im Vorjahr ergibt sich ein Jahresergebnis von 71 Tsd. Euro.

Die Veränderungen der Jahresergebnisse vor den Konsolidierungsbuchungen im Gesamtabchluss und den Teilergebnissen nach Konsolidierung ergeben sich zum Großteil aus den eliminierten Leistungen innerhalb des Konzerns. Darüber hinaus wirken sich die vorgenommenen Bewertungsanpassungen bei der Aufstellung des Gesamtabchlusses aus.

In der Tabelle ist erkennbar, dass sich die Ergebnisse der LVR-InfoKom und der Rheinland Kultur GmbH durch die Konsolidierung wesentlich verschlechtern. Beim Landschaftsverband, den Kliniken und den HPH-Netzen sowie der Sozial- und Kulturstiftung hingegen ergeben sich im Vergleich zu den Jahresabschlüssen deutliche Verbesserungen. Geringe Veränderungen ergeben sich lediglich bei der Jugendhilfe Rheinland und der Rheinischen Beamten Baugesellschaft mbH.

Eine Untersuchung der durch die Konsolidierung eingetretenen Veränderungen kann den nachfolgenden Einzelanalysen entnommen werden.

Die Konzernmutter LVR prägt den LVR-Konzern

→ Feststellung

Die Konzernmutter Landschaftsverband Rheinland prägt aufgrund ihres Teilergebnisses und aufgrund ihres finanziellen Volumens den LVR-Konzern.

Verselbstständigte Aufgabenbereiche können einen großen Einfluss auf das Konzernergebnis haben. Daher ist es wichtig, Transparenz darüber zu schaffen, wo im Konzern die wesentlichen Erträge und Aufwendungen anfallen.

Vergleich der Teilergebnisse in Tausend Euro

	2010	2015	2016
Konzernmutter Landschaftsverband Rheinland	-18.316	49.661	183.152
Kliniken	31.113	37.257	40.389
LVR-InfoKom	-38.113	-36.920	-34.807
HPH-Netze	10.291	6.336	7.181
Rheinland Kultur GmbH	-16.582	-21.017	-22.322
Jugendhilfe Rheinland	329	379	-12.714
Sozial- und Kulturstiftung	8.202	7.245	7.335
Rheinische Beamten-Baugesellschaft mbH	443	2.339	1.123
LVR-Servicebetrieb Viersen ⁵	-14.465	-	-
Gesamt	-37.099	45.280	169.337

Die Teilergebnisse verdeutlichen, dass insbesondere vier Einheiten aus dem Vollkonsolidierungskreis den Konzernerfolg prägen. Dabei handelt es sich um den Landschaftsverband Rheinland, die Kliniken, die LVR-InfoKom und die Rheinland Kultur GmbH. Während die Kon-

⁵ Der LVR-Servicebetrieb Viersen wurde zum 31. Dezember 2010 aufgelöst. Er hat Aufgaben für den LVR-Klinikverbund erbracht. Ab 2011 hat die LVR-Klinik Viersen dessen Aufgaben übernommen.

zernmutter und die Kliniken in 2015 und 2016 einen starken positiven Einfluss auf das Ergebnis des Konzerns ausüben, belasten die Teilergebnisse der LVR-InfoKom und der Rheinland Kultur GmbH den Konzern wesentlich. Die übrigen Beteiligungen tragen mit ihren Teilergebnissen ebenfalls maßgeblich zum Konzernerfolg bei.

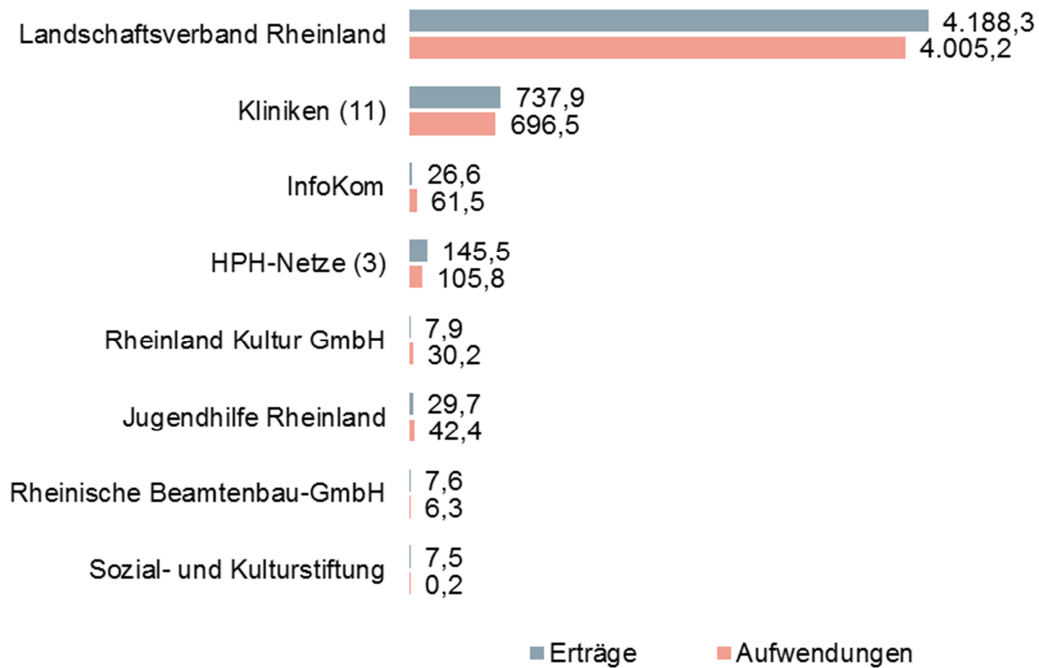
Das summierte Teilergebnis aller Beteiligungen beträgt -13,8 Mio. Euro in 2016. Stellt man dieses dem Teilergebnis der Konzernmutter (2016: 183,2 Mio. Euro) gegenüber, so wird der starke Einfluss der Konzernmutter deutlich. Aufgrund der stark angestiegenen Zuwendungen und Umlagen hat sie in 2016 einen entscheidenden Einfluss auf die Ertragslage im Konzern.

Im Vorjahr, 2015, relativiert sich dieses Bild. Mit einem Teilergebnis von 49,6 Mio. Euro leistet die Konzernmutter zwar weiterhin den größten Beitrag zum Ergebnis des Konzerns, sie dominiert es aber nicht. Die Teilergebnisse der Kliniken (2015: 37,3 Mio. Euro), der LVR-InfoKom (2015: -36,9 Mio. Euro) und der Rheinland Kultur GmbH (2015: -21,0 Mio. Euro) beeinflussen das Ergebnis des Konzerns in 2015 ebenfalls stark. Die übrigen Beteiligungen tragen mit einem Teilergebnis von 16,3 Mio. Euro in Summe auch in 2015 maßgeblich zum Gesamtergebnis von 45,3 Mio. Euro bei.

Die Beobachtungen aus den Jahren 2015 und 2016 treffen auch auf das Jahr 2010, indem der erste Gesamtabschluss erstellt wurde, zu. Auch hier erbringen die Konzernmutter, die Kliniken, die LVR-InfoKom und die Rheinland Kultur GmbH den größten Ergebnisbeitrag. Auffällig ist in 2010 auch das negative Teilergebnis des LVR-Servicebetriebes Viersen. Es fällt ausschließlich in 2010 an, da die eigenbetriebsähnliche Einrichtung zum 31. Dezember 2010 aufgelöst wurde.

Auf die wirtschaftliche Situation des Konzerns haben die verselbstständigten Aufgabenbereiche Einfluss. Wir analysieren deshalb nicht nur die (saldierte) Teilergebnisse, sondern auch die Erträge und Aufwendungen der verselbstständigten Aufgabenbereiche. Die nachfolgende Abbildung zeigt die Zusammensetzung der Gesamterträge und -aufwendungen 2016 des Konzerns verteilt auf den Landschaftsverband Rheinland als Konzernmutter und die einzelnen vollkonsolidierten Beteiligungen.

Erträge / Aufwendungen 2016 des LVR-Konzerns nach Vollkonsolidierungs-Einheiten in Mio. Euro



Die Zahlen in den Klammern geben an, wie viele Betriebe die zusammengefassten Bereiche umfassen.

Die Erträge des Konzerns betragen 2016 insgesamt 5.151 Mio. Euro, die gesamten Aufwendungen 4.980 Mio. Euro. Die Abbildung veranschaulicht, dass mehr als drei Viertel der gesamten Erträge und Aufwendungen des Konzerns beim Landschaftsverband Rheinland als Konzernmutter anfallen. Es folgen die Kliniken, die sich insgesamt aus elf eigenbetriebsähnlichen Einrichtungen zusammensetzen. Sie verursachen weitere rund 14 Prozent der gesamten Erträge und Aufwendungen. Alle übrigen verselbstständigten Aufgabenbereiche generieren zusammen bis zu 5 Prozent. In Summe verursachen die verselbstständigten Aufgabenbereiche somit rund 19 Prozent der Erträge und Aufwendungen des Konzerns.

In den Jahren 2015 und 2010 stellt sich die Situation der Erträge und Aufwendungen im Konzern ähnlich dar.

Die Konzernmutter übt somit nicht nur den größten Einfluss auf das Gesamtergebnis aus, sondern sie stellt auch das höchste Haushaltsvolumen unter allen vollkonsolidierten Einheiten im Konzern.

Vergleich zwischen LWL und LVR

→ Feststellung

Die verselbstständigten Aufgabenbereiche des Landschaftsverbandes Westfalen-Lippe tragen insgesamt positiv zum Gesamtergebnis des LWL-Konzerns bei. Dahingegen beeinflussen aufgrund der unterschiedlichen Beteiligungsstruktur die verselbstständigten Aufgaben-

bereiche des Landschaftsverbandes Rheinland das Gesamtergebnis des LVR-Konzerns negativ.

Teilergebnis der verselbstständigten Aufgabenbereiche beim LWL und LVR 2016 in Tausend Euro

Verselbstständigte Aufgabenbereiche LWL	Verselbstständigte Aufgabenbereiche LVR
94.181	-12.882

Begründet ist dies in der unterschiedlichen Beteiligungsstruktur der beiden Landschaftsverbände. Die Unterschiede ergeben sich insbesondere aus der Westfälisch-Lippischen Vermögensverwaltungsgesellschaft mbH, dem Bau- und Liegenschaftsbetrieb und der LVR-Infokom.

Die Westfälisch-Lippische Vermögensverwaltungsgesellschaft mbH hält als Holdinggesellschaft die wesentlichen Beteiligungen des Landschaftsverbandes Westfalen-Lippe. Dadurch generiert sie die Erträge aus der Provinzial NordWest Holding AG und der KEB Holding AG. Beim LVR-Konzern hält die entsprechenden Beteiligungen direkt der Landschaftsverband Rheinland als Konzernmutter.

Dahingegen übernimmt der Bau- und Liegenschaftsbetrieb im LWL-Konzern die Grundstücks- und Gebäudebewirtschaftung. Dadurch fallen aus Konzernsicht bei ihm die entsprechenden Aufwendungen an. Beim LVR-Konzern ist diese Aufgabe bei der Konzernmutter angesiedelt.

Bei der LVR-InfoKom fallen wiederum Aufwendungen für die ausgegliederte IT an. Der LWL-Konzern hat diese Aufgabe bei der Konzernmutter belassen.

Der Anteil der ausgegliederten Erträge und Aufwendungen an den Gesamterträgen und -aufwendungen der Konzerne ist dennoch bei beiden Landschaftsverbänden ähnlich hoch. Es fallen jeweils rund 20 Prozent der Erträge und Aufwendungen des Konzerns in den verselbstständigten Aufgabenbereichen an. Beim Landschaftsverband Rheinland ist der Wert geringfügig niedriger.

Beteiligungen mit geringem Einfluss auf den Konzernserfolg

Im nachfolgenden Abschnitt werden die Betriebe des Landschaftsverbandes Rheinland einzeln analysiert, deren Einfluss auf die Aufwendungen, Erträge und das Jahresergebnis des Konzerns besonders hoch ist. Dies sind die Kliniken, die LVR-InfoKom sowie die Rheinland Kultur GmbH. Außerdem erfolgt eine Betrachtung der Konzernmutter. Die Betriebe, die im Verhältnis zum gesamten LVR-Konzern ein geringes Haushaltsvolumen haben und den Erfolg des LVR-Konzerns weniger beeinflussen, werden hingegen in diesem Abschnitt kurz dargestellt:

Die **Jugendhilfe Rheinland** ist eine eigenbetriebsähnliche Einrichtung, die sich das Ziel gesetzt hat, Kinder und Jugendliche im Bereich der sozialen, emotionalen und schulisch-beruflichen Entwicklung zu unterstützen. Der Betrieb erwirtschaftet in 2014 und 2015 ein negatives Jahresergebnis von unter 100 Tausend Euro. In 2016 ergibt sich ein hoher Fehlbetrag von 13,1 Mio. Euro, der insbesondere auf eine außerplanmäßige Abschreibung am Gebäudebestand zurückzuführen ist. Diese beruht auf einer Überprüfung der Gebäudesubstanz, bei der festgestellt wurde, dass der zur Eröffnungsbilanz auf Basis der angenommenen Restnutzungsdauer festgelegte Wert nicht dem tatsächlichen Gebäudewert entspricht. Die Jugendhilfe Rheinland verfügt

über keine hohen konzerninternen Leistungsbeziehungen und weist zudem ein verhältnismäßig geringes Haushaltsvolumen aus. Der Betrieb wird daher nicht näher betrachtet.

Die **Sozial- und Kulturstiftung des LVR** erbringt freiwillige Leistungen für den LVR, die in sozialer und kultureller Hinsicht zur Förderung des Gemeinwohls beitragen. Das Stiftungskapital wird ausschließlich vom LVR bereitgestellt, der auch geschäftsführend tätig ist. Die Stiftung weist im Vergleich zu den anderen Einheiten des Vollkonsolidierungskreises unwesentliche Ertrags- und Aufwandsvolumina auf und wird deshalb nicht näher betrachtet.

Die **Rheinische Beamtenbaugesellschaft mbH** errichtet und betreibt Immobilien, die unter anderem mit öffentlichen Mitteln finanziert wurden. Sie sorgt insbesondere für die Wohnraumversorgung der Bevölkerung und beabsichtigt, zukünftig ein inklusives Wohnungsunternehmen zu werden. Der LVR hat eine direkte Beteiligung von 90 Prozent an der Gesellschaft und erhält regelmäßig eine Ausschüttung aus dem Bilanzgewinn des Unternehmens. In 2016 erzielt die Gesellschaft einen Jahresüberschuss von 1,2 Mio. Euro. Aus Konzernsicht sind weder die konzerninternen Leistungsbeziehungen noch das finanzielle Volumen der Gesellschaft von hoher Bedeutung.

Bei dem **LVR-Verbund Heilpädagogischer Hilfen** handelt es sich um drei eigenbetriebsähnliche Einrichtungen, die fünf Heime betreiben, in denen Menschen mit geistiger Behinderung ambulant und stationär beraten, betreut und gefördert werden. Das Teilergebnis des Verbundes beträgt in 2016 insgesamt 7,2 Mio. Euro. Im Vergleich zu den anderen Einheiten des Vollkonsolidierungskreises haben die drei Einrichtungen aus wirtschaftlicher Sicht eine untergeordnete Bedeutung.

Einzelanalysen der verselbstständigten Aufgabenbereiche und Konzernmutter

Konzernmutter Landschaftsverband Rheinland

→ Feststellung

Die Konzernmutter Landschaftsverband Rheinland beeinflusst das Konzernergebnis in 2010 negativ und in 2015 und 2016 positiv.

Die Konzernmutter Landschaftsverband Rheinland übt einen hohen Einfluss auf die wirtschaftliche Lage des Konzerns aus. Sie ist damit Ansatzpunkt für Konsolidierungen im Konzern.

In den auf die Prüfung folgenden Jahren 2017 und 2018 wird die Konzernmutter voraussichtlich ebenfalls positiv zum Ergebnis des Konzerns beitragen.

Im Bericht der Finanzprüfung wird die Finanzsituation der Konzernmutter Landschaftsverbandes Rheinland (LVR) differenziert analysiert. Die übrigen Prüfbereiche befassen sich detailliert mit den für die Finanzsituation maßgeblichen Aufgaben des Landschaftsverbandes (Soziales, Bauen, IT). Die Ergebnisse können den entsprechenden Teilberichten entnommen werden.

Fallen aus Konzernsicht bei Betrieben hohe Aufwendungen an, ist das Konsolidierungspotenzial tendenziell höher. Daher sollte der Landschaftsverband diese Betriebe verstärkt bei der

Haushaltskonsolidierung ins Auge fassen. Dasselbe gilt für ein mögliches Konsolidierungspotenzial bei der Konzernmutter selbst.⁶

Die Teilergebnisse der Konzernmutter Landschaftsverband Rheinland fallen in den Jahren 2010, 2015 und 2016 wie folgt aus:

Teilergebnis Konzernmutter Landschaftsverband Rheinland in Tausend Euro

	2010	2015	2016
Ordentliche Erträge	2.875.937	3.750.015	4.171.368
Ordentliche Aufwendungen	2.889.044	3.708.556	3.995.782
= Ordentliches Ergebnis	-13.107	41.459	175.586
Finanzerträge	26.516	18.426	16.939
Finanzaufwendungen	23.340	10.225	9.373
= Finanzergebnis	3.176	8.202	7.566
= Ergebnis der laufenden Geschäftstätigkeit	-9.931	49.661	183.152
+/- Außerordentliches Ergebnis	-8.385	0	0
= Teilergebnis	-18.316	49.661	183.152

Durch die Eliminierung von konzerninternen Erträgen und Aufwendungen ergeben sich in allen betrachteten Jahren deutliche Verbesserungen im Vergleich zu den Jahresabschlüssen des LVR. Im Jahr 2016 kommt es insgesamt zu einer Verbesserung des Ergebnisses von 14,5 Mio. Euro. Diese ist insbesondere auf folgende Verrechnungen zurückzuführen:

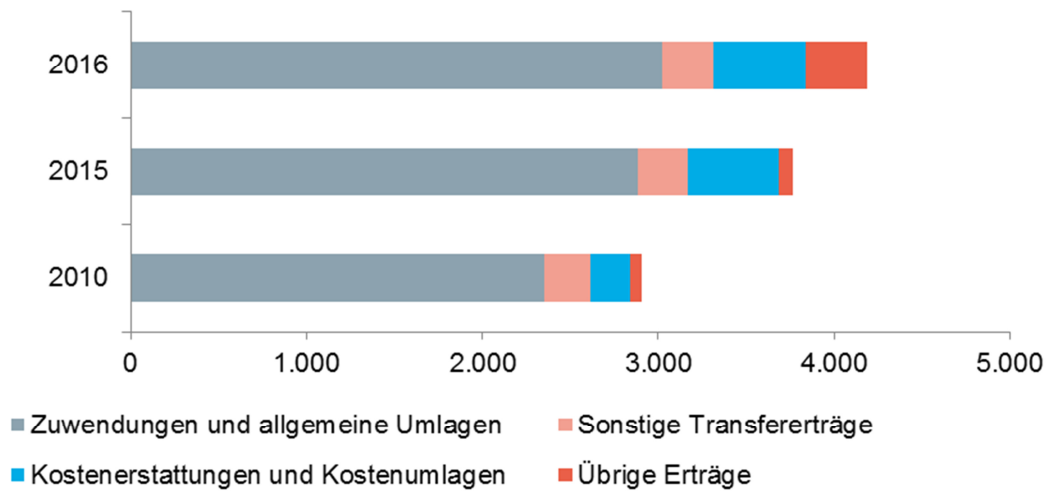
- Im Bereich der Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen werden in 2016 insgesamt 41,3 Mio. eliminiert. Ein Anteil von über 10,7 Mio. Euro entfällt auf Dienstleistungskosten für die Rheinland Kultur GmbH. Weitere 23,4 Mio. Euro wurden an die LVR-InfoKom entrichtet.
- Insgesamt 18,3 Mio. Euro werden bei den privatrechtlichen Leistungsentgelten und den Kostenerstattungen und Kostenumlagen in 2016 eliminiert. Dabei handelt es sich unter anderem um konzerninterne Erstattungsansprüche aus Personalwechseln und Erstattungen für Beihilfen, die zuvor von der Konzernmutter gezahlt wurden (über 8,5 Mio. Euro). Für zentrale Dienstleistungen, wie der Personalverwaltung, dem Einkauf und Versicherungen sind in 2016 über 6,5 Mio. Euro angefallen.
- Im Bereich der Finanzerträge wurden 3,0 Mio. Euro in 2016 verrechnet. Diese Erträge sind unter anderem auf Zinserträge aus konzerninternen Darlehen zurückzuführen.

Die konzerninternen Erträge der Konzernmutter LVR betragen in 2016 insgesamt 29,8 Mio. Euro. Diese haben einen Anteil von 0,8 Prozent an den gesamten Erträgen der Konzernmutter LVR. Die konzerninternen Aufwendungen haben ein Volumen von 40,4 Mio. Euro. Gemessen an den gesamten Aufwendungen der Konzernmutter LVR beträgt der Anteil der konzerninter-

⁶ Dies gilt auch für die übrigen Betriebe, die wir in den Einzelanalysen betrachten.

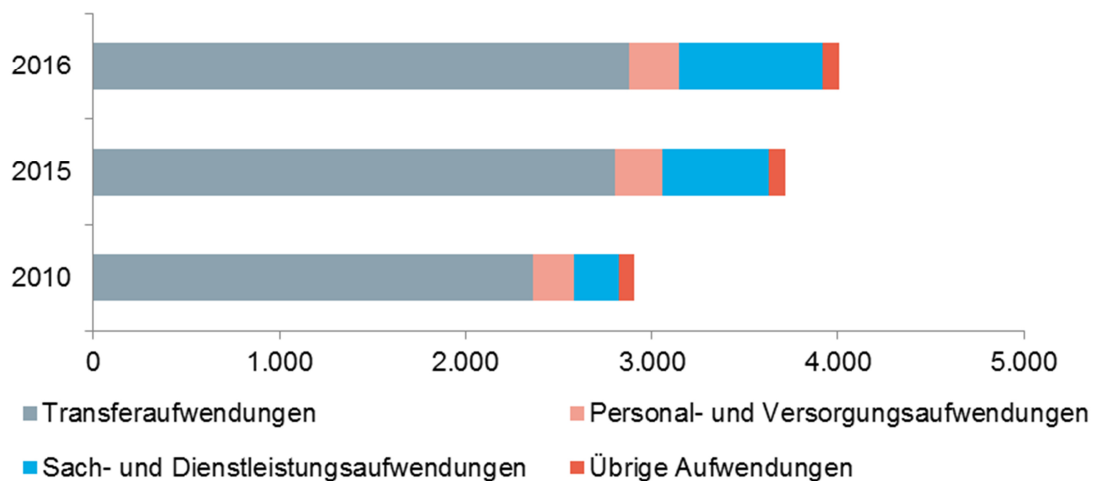
nen Aufwendungen 1,1 Prozent. Die beiden Kennzahlen zeigen, dass die Konzernmutter fast vollständig außerhalb des Konzerns agiert.

Entwicklung der Erträge des LVR in Mio. Euro



Da lediglich geringe Beträge eliminiert wurden, bleiben die wesentlichen Ertrags- und Aufwandspositionen nach Konsolidierung unverändert zum Jahresabschluss des LVR. Folglich ist auf der Ertragsseite die Landschaftsumlage in der Position Zuwendungen und allgemeine Umlagen dominierend.

Entwicklung der Aufwendungen des LVR in Mio. Euro



Auf der Seite der Aufwendungen sind die Transferaufwendungen mit einem Aufkommen von über 2,9 Mrd. Euro in 2016 die dominierende Position. Transferaufwendungen sind Leistungen gegenüber Dritten, denen keine direkte Gegenleistung gegenüber steht. Sie sind gesetzlich

normiert und beschreiben eine Kernaufgabe des Landschaftsverbandes. Eine genaue Analyse der Transferaufwendungen kann dem Berichtsteil Soziales entnommen werden.

Die Ausführungen zeigen, dass der Einfluss der Konzernmutter LVR auf die wirtschaftliche Situation des Konzerns sehr hoch ist. Die Erträge und Aufwendungen der Konzernmutter machen mehr als drei Viertel der Erträge und Aufwendungen des Konzerns aus.

Die Haushaltsplanung zeigt, dass der Landschaftsverband in 2017 und 2018 im Kernhaushalt nur verhältnismäßig geringe Jahresfehlbeträge von unter 500 Tausend Euro erwartet. Ohne Berücksichtigung von konzerninternen Aufwendungen wird sich also auch hier ein positiver Ergebnisbeitrag für den Konzern ergeben. Im mittelfristigen Planungszeitraum (2019 bis 2022) werden negative Jahresergebnisse von insgesamt 61,5 Mio. Euro bei der Konzernmutter erwartet. Weitere Erläuterungen dazu finden sich im Berichtsteil Finanzen. Nach aktuellster Auskunft des LVR ermöglichen die verbesserten Umlagegrundlagen sowohl die Senkung des Umlagesatzes als auch die Reduzierung des Eigenkapitaleinsatzes, der im Entwurf 2019 für den gesamten Planungszeitraum noch bei 61,5 Mio. Euro lag und sich nunmehr für die Jahre 2019 bis 2022 auf 1,9 Mio. Euro beläuft.

→ Feststellung

Die Konzernmutter Landschaftsverband Rheinland kann mit ihren Beteiligungen (insbesondere Provinzial Rheinland Holding AöR und RWE AG) hohe Finanzerträge generieren. Ausbleibende Beteiligungserträge und Wertverluste bei den Beteiligungen stellen ein Risiko für den Konzern dar.

Neben den ordentlichen Erträgen und Aufwendungen sind auch die Finanzerträge von großer Bedeutung für den LVR und somit auch für den Konzern insgesamt. In 2016 erzielt der Konzern 24,5 Mio. Euro an Finanzerträgen, davon entfallen 69,2 Prozent auf den LVR selbst. In 2010 konnte der Konzern einen deutlich höheren Betrag, nämlich 36,3 Mio. Euro erwirtschaften. Demzufolge ist festzustellen, dass sich die Finanzerträge der Konzernmutter im Zeitraum 2010 bis 2016 wesentlich verringert haben.

Ursächlich dafür sind insbesondere die Erträge aus den Beteiligungen an der RWE AG und der Provinzial Rheinland Holding AöR. Deren Ausschüttungen führten im Haushalt des Landschaftsverbandes zu folgenden Erträgen:

Erträge aus Beteiligungen (netto) in Mio. Euro

Unternehmen	2010	2015	2016
RWE AG	5,3	-	-
Provinzial Rheinland Holding AöR	9,9	9,9	9,9

An der **RWE AG** hält der Landschaftsverband direkte Anteile von 0,3 Prozent. Die zugrunde liegenden Stammaktien berechtigen den LVR zum Erhalt einer Dividende. Während diese im Jahr 2010 eine wesentliche Ertragsgröße im Haushalt war, so findet in 2015 und 2016 keine Ausschüttung mehr statt. Die ausbleibenden Erträge belasten den Haushalt des Landschaftsverbandes und können zu einer Steigerung der Landschaftsumlage führen. Diesbezüglich wird auch auf den Berichtsteil Finanzen verwiesen. Weiterhin ist der Landschaftsverband über die RW Beteiligungsgesellschaft II mbH indirekt an der Aktiengesellschaft beteiligt. Diese schüttet

im Falle von Dividendenzahlungen auch Gewinne an die Gesellschafter aus. Diese sind jedoch nicht wesentlich und werden daher hier nicht abgebildet. Über die Beteiligung an dem Verband kommunaler RWE-Aktionäre GmbH vertritt der Landschaftsverband seine kommunalen Interessen, die insbesondere die Versorgung der Bevölkerung mit Energie betreffen. Eine Ausschüttung erhält der Landschaftsverband nicht. Ferner wird der LVR auskunftsgemäß durch die Leistung von Zuschüssen maßgeblich an den Aufwendungen des Unternehmens beteiligt.

Zusätzlich zu den ausbleibenden Dividenden führen die Abschreibungen der Aktienkurse zu hohen Buchverlusten und somit zu einem Eigenkapitalverzehr im Prüfungszeitraum. Auch wenn sich die Aktienkurse mittlerweile wieder erholen, so bleibt der fehlende Ertrag im Bereich des Finanzergebnisses. Die Beteiligung an der RWE AG stellt für den Landschaftsverband folglich ein wirtschaftliches Risiko dar.

Die zweite wesentliche Beteiligung des LVR besteht an der **Provinzial Rheinland Holding AöR**. Der Landschaftsverband hält 32,7 Prozent der Kapitalanteile und entsendet vier Vertreter in die Gewährträgerversammlung und sechs Vertreter in den Verwaltungsrat. In 2016 stand dem LVR zudem der Vorsitz im Verwaltungsrat zu. Im Gesamtabschluss wird der Konzern at-Cost einbezogen. Die Beteiligung hat das Ziel, die Bevölkerung flächendeckend mit Versicherungen zu versorgen. Aufgrund der zuletzt erwirtschafteten Ausschüttung an den LVR hat die Beteiligung wirtschaftliche Bedeutung. Die Provinzial Rheinland Holding AöR verwaltet ein heterogenes Beteiligungsportfolio. Von Bedeutung sind hier insbesondere die Provinzial Rheinland Versicherung AG, als Sachversicherer, und die Provinzial Rheinland Lebensversicherung AG. Die Tabelle oben zeigt, dass die Ausschüttungen ein stabiles und hohes Niveau ausweisen. Dennoch beinhaltet das Versicherungsgeschäft selbst das Risiko, dass Schadensfälle zu einer Reduzierung der Jahresergebnisse führen. Damit können reduzierte Beteiligungserträge eintreten. Das Versicherungsgeschäft stellt also auch für den LVR ein Risiko dar.

Aus dem Beteiligungsportfolio der Konzernmutter ergeben sich für den Konzern Chancen zur Realisierung hoher Beteiligungserträge. Insbesondere die Entwicklung der RWE AG belegt jedoch, dass dieser Chance auch Risiken gegenüberstehen, die den Konsolidierungsdruck im Konzern erhöhen können.

Kliniken

→ Feststellung

Die Kliniken des LVR sowie deren Krankenhauszentralwäscherei beeinflussen das Konzernergebnis insgesamt positiv.

Nach der Konzernmutter haben die Kliniken das höchste Finanzvolumen im Konzern. Sie prägen einzelne Positionen in der Ergebnisrechnung. Die Kliniken haben nach der Konzernmutter den größten Einfluss auf die wirtschaftliche Lage des Konzerns.

Aufgrund der Finanzierungsstruktur der Kliniken, die weitestgehend gesetzlich geregelt ist, ergeben sich jedoch nur begrenzt Konsolidierungsmöglichkeiten bei den Kliniken.

Die Kliniken werden voraussichtlich auch zukünftig einen leicht positiven Einfluss auf das Ergebnis des LVR-Konzerns haben.

Der in diesem Abschnitt analysierte Bereich umfasst die neun psychiatrischen Kliniken des LVR sowie die orthopädische Fachklinik und die Krankenhauszentralwäscherei. Sie haben allesamt die Rechtsform einer eigenbetriebsähnlichen Einrichtung. Sie sind 100prozentige Tochterbetriebe des LVR und werden entsprechend im Gesamtabchluss vollkonsolidiert. Die Krankenhauszentralwäscherei erbringt konzerninterne Dienstleistungen für die Kliniken und den Verbund Heilpädagogischer Hilfen. Im Wesentlichen handelt es sich bei der Krankenhauszentralwäscherei um einen Servicebetrieb der Kliniken.

Zusammensetzung der Jahresergebnisse und Teilergebnisse 2016 für den Bereich der Kliniken in Tausend Euro

	Jahresergebnis laut Jahresabschluss	Teilergebnis
LVR-Klinik Bedburg-Hau	443	5.929
LVR-Klinik Bonn	296	5.426
LVR-Klinik Düren	2.127	6.491
LVR-Klinikum Düsseldorf	279	6.406
LVR-Klinikum Essen	165	3.229
LVR-Klinik Köln	51	7.650
LVR-Klinik Langenfeld	316	2.027
LVR-Klinik Mönchengladbach	1.812	4.821
LVR-Klinik Viersen	381	-289
LVR-Klinik für Orthopädie Viersen	107	3.336
Krankenhauszentralwäscherei	35	-3.703
Gesamt Kliniken	6.012	41.322

Das Teilergebnis 2016 beträgt 41,3 Mio. Euro und trägt somit positiv zum Jahresergebnis des Konzerns bei. Die Differenz zwischen den Ergebnissen laut Jahresabschluss und dem Teilergebnis ergibt sich neben geringfügigen Bewertungsanpassungen im Gesamtabchluss insbesondere aus den nachfolgend genannten Eliminierungen von konzerninternen Erträgen und Aufwendungen:

- Bei den Kliniken werden Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen und sonstige ordentliche Aufwendungen von insgesamt 51,2 Mio. Euro in 2016 eliminiert. Darin sind unter anderem Kosten für die LVR-InfoKom und Verwaltungskosten der Konzernmutter enthalten. Außerdem sind Kostenerstattungen an das zentrale Gebäudemanagement des LVR verrechnet worden.
- Die ordentlichen Erträge der elf Klinikbetriebe reduzieren sich durch die Konsolidierung um insgesamt 27,9 Mio. Euro. Dabei handelt es sich unter anderem um Erträge, die durch den konzerninternen Wechsel von Personal entstehen, Miet- und Bewirtschaftungserträge und Zuwendungen der Konzernmutter.

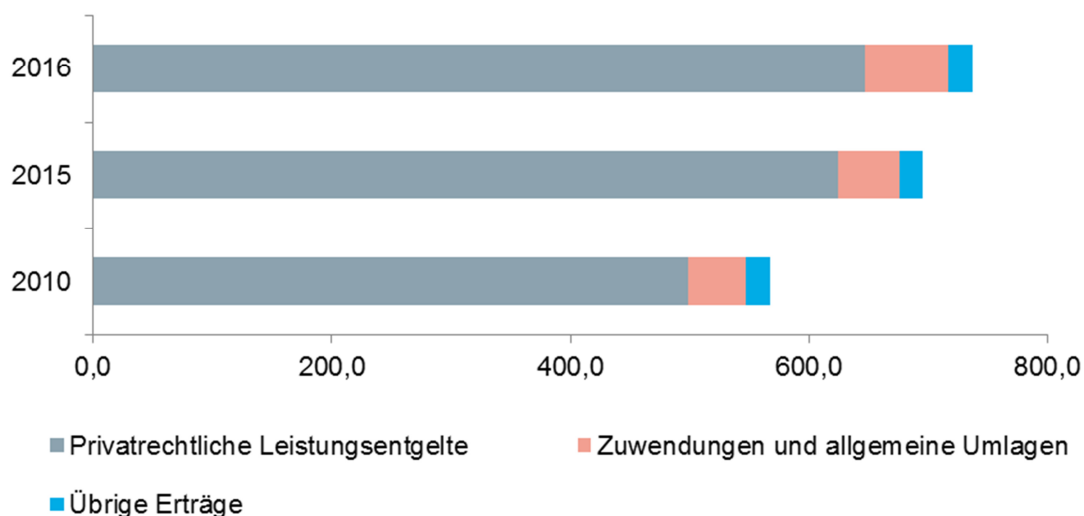
Im Verhältnis zu den gesamten Erträgen und Aufwendungen der Kliniken betragen die konzerninternen Leistungsbeziehungen lediglich zwischen 7,5 und 8,3 Prozent in 2016. Demnach agieren die Kliniken im Wesentlichen mit konzernexternen Dritten.

Im Vorjahr und im Jahr 2010, indem erstmals der Gesamtabschluss aufgestellt wurde, ergibt sich ein ähnliches Bild.

Teilergebnis aller Kliniken in Tausend Euro

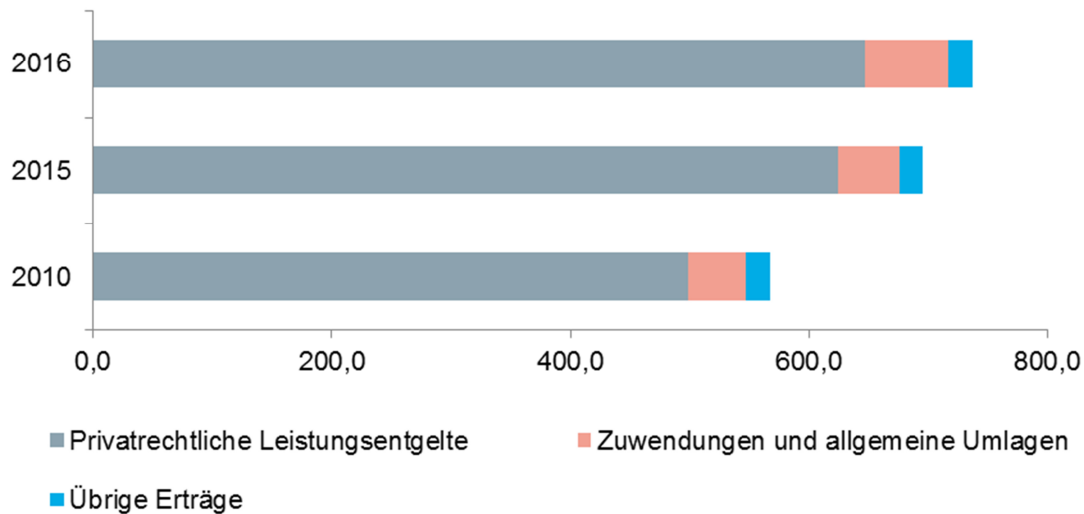
	2010	2015	2016
Ordentliche Erträge	567.189	695.292	737.839
Ordentliche Aufwendungen	536.399	658.066	696.527
= Ordentliches Ergebnis	30.790	37.226	41.312
Finanzerträge	406	36	11
Finanzaufwendungen	82	4	1
= Finanzergebnis	323	31	10
= Ergebnis der laufenden Geschäftstätigkeit	31.113	37.257	41.322
+/- Außerordentliches Ergebnis	0	0	0
= Teilergebnis	31.113	37.257	41.322

Entwicklung der Erträge der Kliniken in Mio. Euro



In allen Jahren tragen die privatrechtlichen Leistungsentgelte mit einem Anteil von mehr als 87 Prozent zum Aufkommen der Erträge der Kliniken bei. Zudem haben die Zuwendungen und allgemeinen Umlagen mit durchschnittlich 8,5 Prozent einen wesentlichen Anteil am Ertragsaufkommen der Kliniken. In diesen Positionen sind insbesondere Erlöse aus Krankenhausleistungen enthalten. Dies betrifft unter anderem Kostenerstattungen des Landes für den Maßregelvollzug und Erlöse aus dem Pauschalen Entgeltsystem für Psychiatrie und Psychosomatik (PEPP).

Entwicklung der Aufwendungen der Kliniken in Mio. Euro



Auf der Seite der Aufwendungen sind neben den Personal- und Versorgungsaufwendungen (2016: 499,1 Mio. Euro) auch die Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen von besonderer Bedeutung. Sie betragen in 2016 insgesamt 103,1 Mio. Euro. Ein Großteil davon entfällt auf Materialaufwendungen, die sich aus dem medizinischen Bedarf der Kliniken, den Lebensmitteln und dem Wirtschaftsbedarf zusammensetzen. In der Tabelle oben ist der Anstieg der Transferaufwendungen in 2016 auffällig. Er ist auf umfangreiche Investitionen in das Anlagevermögen der Kliniken zurückzuführen. Diese führen aufgrund der speziellen Buchungsweise im Klinikrechnungswesen zu Aufwendungen.

Der Einfluss der Kliniken auf den Konzern ist verhältnismäßig groß. Sie verursachen etwas mehr als 14 Prozent der ordentlichen Erträge und Aufwendungen des Konzerns. Nach dem LVR als Konzernmutter ist dies der größte Anteil.

Differenziert betrachtet, erwirtschaften die Kliniken über 71 Prozent der privatrechtlichen Leistungsentgelte des Konzerns. Im Bereich der Aufwendungen ergeben sich ebenfalls relevante Größen aus Konzernsicht. Über die Hälfte der Personal- und Versorgungsaufwendungen fallen bei den Kliniken an. Das heißt, die Personalkosten der Kliniken übersteigen sogar die der Konzernmutter. Zudem entfallen 34,7 Prozent der Abschreibungen im Konzern auf die Kliniken.

Durch eine Anpassung der Kostenerstattungen des Landes bzw. der Entgeltsystematik können die Kliniken theoretisch am stärksten ihre wirtschaftliche Lage verändern und so zur Konsolidierung des Konzerns beitragen. Beide Ertragsarten sind jedoch gesetzlich reglementiert, so dass sich in der Praxis aus Konzernsicht wenig Spielraum zur Änderung der Finanzierung bietet.

Die Kliniken tragen im Betrachtungszeitraum 2015 und 2016 positiv zum Konzernergebnis bei. Die Finanzierung basiert hauptsächlich auf Erlösen, die gesetzlich festgeschrieben sind. Dies lässt einerseits die Schlussforderung zu, dass die Kliniken bei moderaten Kostensteigerungen und gleichbleibenden Fallzahlen auch in den Folgejahren noch rentabel sein werden und andererseits, dass die Konsolidierungsmöglichkeiten im Bereich der Erträge gering sind. Demzufolge können Wirtschaftlichkeitseffekte insbesondere durch Einsparungen erzielt werden. Diese

ergeben sich beispielsweise durch Synergien, die sich aus einer gemeinsamen Aufgabenerledigung ergeben. Diesbezüglich wird auch auf das Kapital Beteiligungssteuerung verwiesen.

Die Wirtschaftspläne 2018 der Kliniken weisen jeweils ausgeglichene Jahresergebnisse aus. Sofern die konzerninternen Leistungsbeziehungen weiterhin zu einer leichten Verbesserung der Ergebnisse der Kliniken führen, werden sie auch zukünftig einen leicht positiven Einfluss auf das Ergebnis des LVR-Konzerns haben.

LVR-InfoKom

→ Feststellung

Die eigenbetriebsähnliche Einrichtung LVR-InfoKom beeinflusst das Ergebnis des LVR-Konzerns durch ihre aus Konzernsicht ungedeckten Aufwendungen, die maßgeblich aus ihrer Funktion als konzerninterner Dienstleister resultieren. Positive Ergebnisbeiträge für den Konzern sind aufgrund des relativ geringen Drittkundengeschäftes nicht zu erwarten. Diese Situation wird sich voraussichtlich auch zukünftig nicht ändern.

Durch eine Erhöhung der Wirtschaftlichkeit, insbesondere durch eine Senkung der Personalkosten, oder durch eine Senkung der nachgefragten Leistungsstandards können Aufwendungen im Betrieb reduziert werden.

Die LVR-InfoKom ist ein organisatorisch und wirtschaftlich selbstständiger Betrieb, der für den LVR und seine Einrichtungen Dienstleistungen im Bereich der Informations- und Kommunikationstechnologie erbringt. Der Betrieb entwickelt und beschafft die vom LVR genutzten Systeme, stellt die erforderliche technische Ausstattung zur Verfügung und verantwortet die Sicherheit des Netzwerks und der dort erfassten Daten. Darüber hinaus erbringt die LVR-InfoKom in geringerem Umfang Dienstleistungen für externe Kunden.

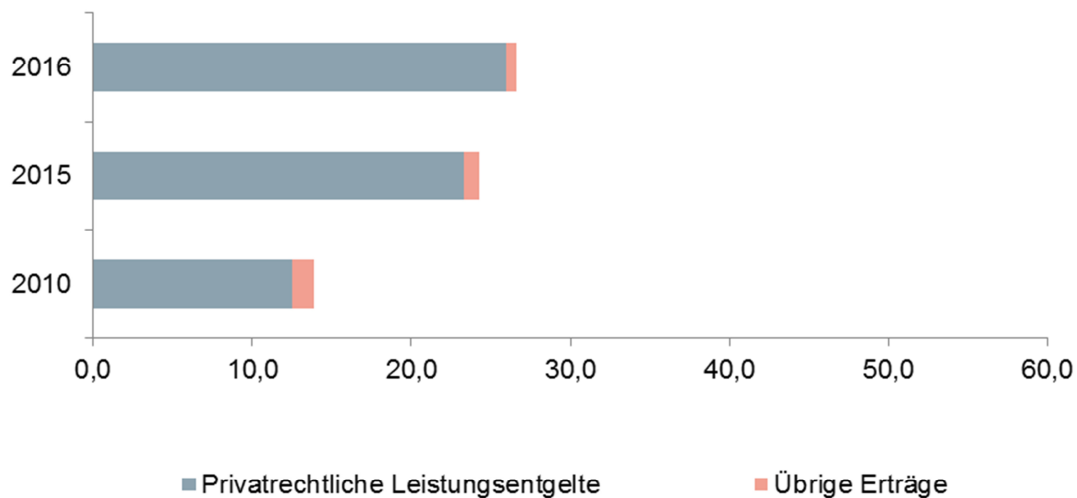
Die LVR-InfoKom ist eine eigenbetriebsähnliche Einrichtung und wird somit zu 100 Prozent von der Konzernmutter, dem LVR, beherrscht. Sie wird in den Gesamtabchluss des LVR als vollkonsolidierte Einheit einbezogen. Nach Durchführung der Eliminierungsbuchungen im Gesamtabchluss fallen die Teilergebnisse der InfoKom in den Jahren 2010, 2015 und 2016 wie folgt aus:

Teilergebnis LVR-InfoKom in Tausend Euro

	2010	2015	2016
Ordentliche Erträge	13.879	24.276	26.643
Ordentliche Aufwendungen	49.704	61.196	61.450
= Ordentliches Ergebnis	-35.824	-36.920	-34.807
Finanzerträge	0	0	0
Finanzaufwendungen	429	0	0
= Finanzergebnis	-429	0	0
= Ergebnis der laufenden Geschäftstätigkeit	-36.253	-36.920	-34.807
+/- Außerordentliches Ergebnis	0	0	0
= Teilergebnis	-36.253	-36.920	-34.807

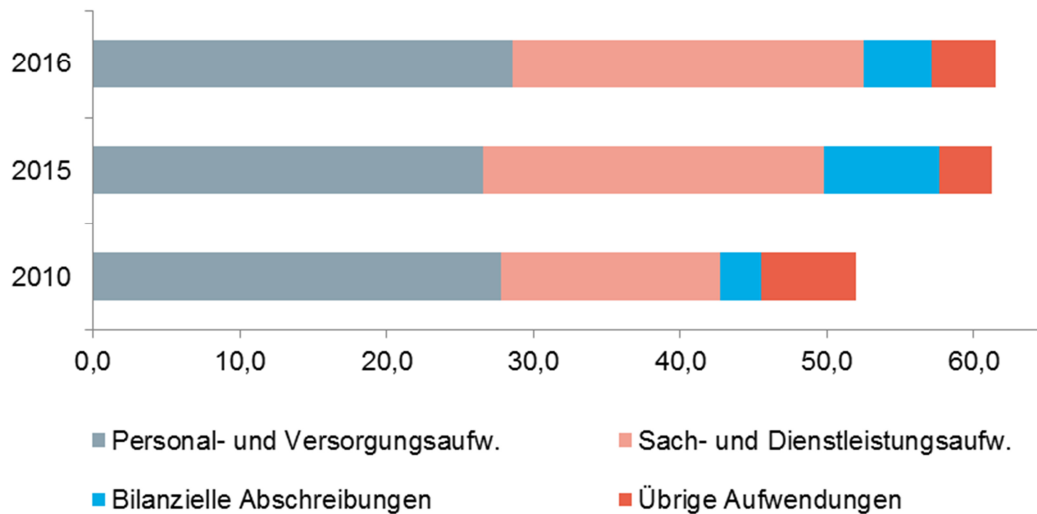
Im Vergleich zu den Jahresergebnissen aus den Einzelabschlüssen ergibt sich bei der LVR-InfoKom durch die Eliminierung von konzerninternen Erträgen und Aufwendungen eine deutliche Verschlechterung. Diese ist insbesondere auf die Eliminierung der konzerninternen Umsatzerlöse zurückzuführen. In 2016 sinken die privatrechtlichen Leistungsentgelte allein dadurch um 38,2 Mio. Euro. Auf der Seite der Aufwendungen wurden demgegenüber lediglich 2,5 Mio. Euro konsolidiert. Dabei handelt es sich im Wesentlichen um Dienstleistungskosten, die gegenüber dem LVR angefallen sind.

Entwicklung der Erträge der LVR-InfoKom in Mio. Euro



Nach der Eliminierung von konzerninternen Erträgen verbleiben in der Ergebnisrechnung der LVR-InfoKom Erträge von 26,6 Mio. Euro in 2016. Dabei handelt es sich primär um Entgelte für Dienstleistungen, die gegenüber konzernfremden Kunden vereinnahmt wurden.

Entwicklung der Aufwendungen der LVR-InfoKom in Mio. Euro



Den nach Verrechnung verbleibenden Erträgen stehen Aufwendungen von 61,5 Mio. Euro in 2016 gegenüber. Sie werden zum Großteil durch Personal- und Dienstleistungsaufwendungen verursacht. In Folge dessen ergeben sich aus Konzernsicht ungedeckte Aufwendungen von 34,8 Mio. Euro, die eine erhebliche Belastung für den Konzern darstellen. Dabei ist jedoch zu beachten, dass es sich hier im Wesentlichen um einen internen Dienstleister handelt. Würde er diese Aufgaben nicht erbringen, müsste der Landschaftsverband selbst Informations- und Kommunikationsleistungen erbringen. Dementsprechend schlechter würde dann das Jahresergebnis ausfallen.

Auffällig ist jedoch, dass die privatrechtlichen Leistungsentgelte und die Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen in 2010 wesentlich niedriger ausfallen als in 2015 und 2016. Laut Auskunft des Landschaftsverbandes ist der Anstieg des Haushaltsvolumens insbesondere auf Mehrleistungen der LVR-InfoKom zurückzuführen.

Die Summen der Erträge und Aufwendungen der LVR-InfoKom sind auf Ebene des Konzerns nicht wesentlich. In einzelnen Positionen der Ergebnisrechnung wirken sich die Aufwendungen der LVR-InfoKom jedoch maßgeblich aus. So tragen die Abschreibungen von 4,6 Mio. Euro in 2016 mit einem Anteil von 6,9 Prozent zu den gesamten Abschreibungen im Konzern bei. Die Personalaufwendungen der LVR-InfoKom machen 3,1 Prozent der konzernweiten Personalaufwendungen aus.

Nach der Verrechnung der konzerninternen Finanzaufwendungen ergibt sich im Betrieb ein ausgeglichenes Finanzergebnis. Dies ist darauf zurückzuführen, dass die LVR-InfoKom keine externen Darlehen aufgenommen hat. Stattdessen greift sie bei Bedarf auf konzerninterne Kreditmittel zurück, die von der Konzernmutter in Form eines Investitionskredites bereitgestellt werden. Dies ist positiv zu werten.

In der eigenbetriebsähnlichen Einrichtung können durch eine Steigerung der Umsatzerlöse nur begrenzt Wirtschaftlichkeitseffekte für den Konzern erzielt werden. Denn die Umsatzsteigerungen würden im Wesentlichen zu gestiegenen Kosten bei den verbundenen Unternehmen führen. Durch eine Reduzierung der Aufwendungen hingegen können positive Effekte erzielt wer-

den. Diese würden sich wie oben beschrieben direkt auf das Ergebnis des Konzerns auswirken. Bei der LVR-InfoKom können sich Konsolidierungspotenziale aus einer Reduzierung von Personalaufwendungen ergeben. Diesbezüglich wird auf die Ausführungen des Prüfberichtes IT verwiesen.

Rheinland Kultur GmbH

→ Feststellung

Die Rheinland Kultur GmbH beeinflusst das Ergebnis des LVR-Konzerns durch ihre aus Konzernsicht ungedeckten Aufwendungen, die aus ihrer Funktion als konzerninterner Dienstleister resultieren. Diese Situation wird sich voraussichtlich auch in Folgejahren nicht ändern.

Konsolidierungspotenzial liegt demzufolge im Bereich der Aufwendungen. Eine Anpassung der Leistungsstandards könnte zu einer Reduzierung der Aufwendungen führen.

Die Rheinland Kultur GmbH hat die Aufgabe, Kultureinrichtungen, Museen und Baudenkmäler zu betreiben, zu vermarkten und zu unterhalten. Außerdem verpachtet sie Besuchereinrichtungen in Museen und erbringt Serviceleistungen unter anderem in den Bereichen Reinigung, Überwachung und Veranstaltungsmanagement für den LVR und seine Töchter. Sie kann demzufolge als Betriebs- und Servicegesellschaft des Konzerns verstanden werden.

Der LVR ist Alleingesellschafter des in der Rechtsform einer GmbH betriebenen Unternehmens. Seit der Aufstellung des ersten Gesamtabchlusses wird die Rheinland Kultur GmbH mittels Vollkonsolidierung in den Gesamtabchluss einbezogen.

Die Umsatzerlöse der Gesellschaft sind von den Besucherzahlen der Einrichtungen und den Aufträgen aus dem Konzern abhängig. Die Einheiten des Vollkonsolidierungskreises sind die einzigen Auftraggeber für Dienstleistungen des Unternehmens und bestimmen somit indirekt die wirtschaftliche Lage der Rheinland Kultur GmbH.

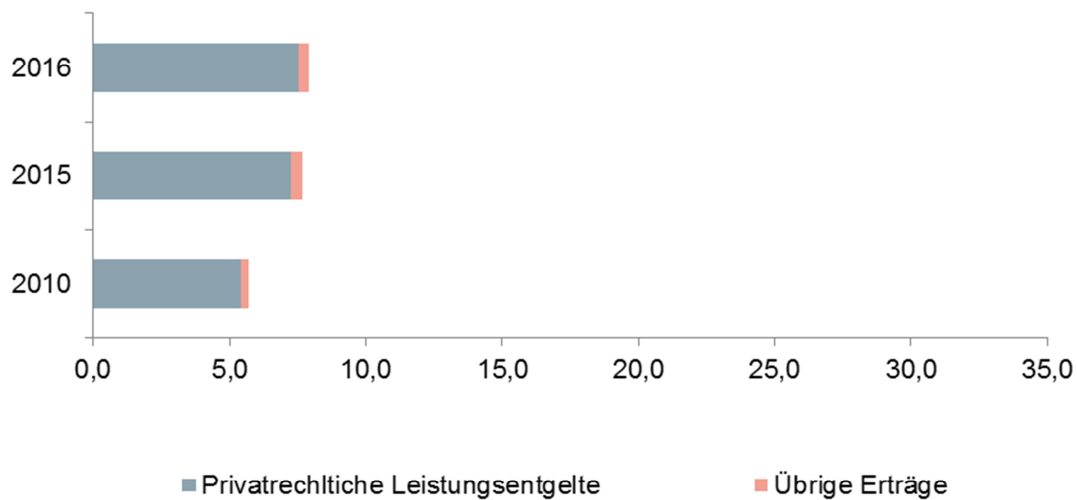
Nach Durchführung der Eliminierungsbuchungen im Gesamtabchluss fallen die Teilergebnisse der Gesellschaft in den Jahren 2010, 2015 und 2016 wie folgt aus:

Teilergebnis Rheinland Kultur GmbH in Tausend Euro

	2010	2015	2016
Ordentliche Erträge	5.688	7.691	7.907
Ordentliche Aufwendungen	22.258	28.709	30.229
= Ordentliches Ergebnis	-16.571	-21.018	-22.322
Finanzerträge	0	0	0
Finanzaufwendungen	11	0	0
= Finanzergebnis	-11	0	0
= Ergebnis der laufenden Geschäftstätigkeit	-16.582	-21.017	-22.322
+/- Außerordentliches Ergebnis	0	0	0
= Teilergebnis	-16.582	-21.017	-22.322

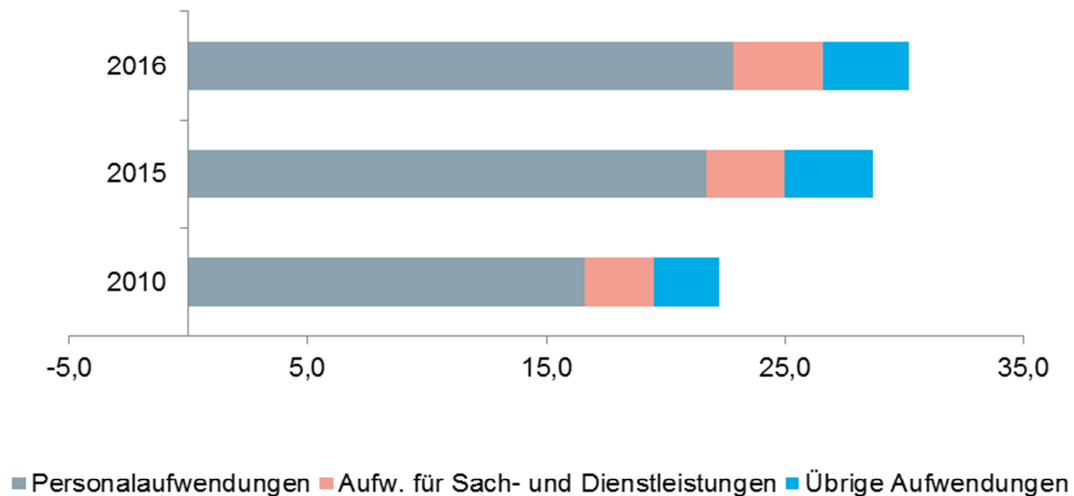
Im Vergleich zu den Jahresergebnissen aus den Einzelabschlüssen ergibt sich bei der Gesellschaft durch die Eliminierung von konzerninternen Erträgen und Aufwendungen eine deutliche Verschlechterung von 22,4 Mio. Euro in 2016. Der Unterschied ist insbesondere auf die Verrechnung der konzerninternen Umsatzerlöse zurückzuführen. In 2016 werden ordentliche Erträge von 23,0 Mio. Euro konsolidiert. Dabei handelt es sich im Wesentlichen um privatrechtliche Leistungsentgelte, welche die Gesellschaft von der Konzernmutter und anderen Einheiten aus dem Vollkonsolidierungskreis für konzerninterne Dienstleistungen (u. a. Reinigung und Bewachung) erhalten hat.

Entwicklung der Erträge der Rheinland Kultur GmbH in Mio. Euro



Auf der Seite der Erträge bleiben nach der Eliminierung der konzerninternen Umsätze noch privatrechtliche Leistungsentgelte aus dem Betrieb von Kultureinrichtungen von 7,5 Mio. Euro (2016) stehen.

Entwicklung der Aufwendungen der Rheinland Kultur GmbH in Mio. Euro



Die nach Verrechnung verbleibenden Aufwendungen der Gesellschaft werden insbesondere von den Personalaufwendungen der über 1.000 Mitarbeiter geprägt. In 2016 beträgt der Personalaufwand insgesamt 22,8 Mio. Euro, was einen Anteil von 75,5 Prozent an den ordentlichen Aufwendungen der Gesellschaft ausmacht.

Das Volumen der Erträge und Aufwendungen der Rheinland Kultur GmbH hat auf der Ebene des Konzerns eine untergeordnete Bedeutung. Die ordentlichen Aufwendungen der Gesellschaft machen weniger als ein Prozent der Konzernaufwendungen aus. Die wirtschaftliche Situation der Gesellschaft wirkt sich dennoch deutlich auf den Konzern aus. Die aus Konzernsicht ungedeckten Aufwendungen der Gesellschaft nach Konsolidierung belasten den Konzern.

Die negativen Teilergebnisse von -21,0 (2015) und -22,3 Mio. Euro (2016) beeinflussen das Jahresergebnis des Konzerns stärker als der Großteil der übrigen Einheiten des Vollkonsolidierungskreises. Würden die Dienstleistungen jedoch nicht von der Gesellschaft erbracht, müsste der Landschaftsverband die Leistungen selbst erbringen. Dementsprechend schlechter würde dann sein Jahresergebnis ausfallen.

Die Rheinland Kultur GmbH kann durch eine Steigerung der Umsatzerlöse nur begrenzt Wirtschaftlichkeitseffekte für den Konzern erzielen, da die Umsatzsteigerungen im Wesentlichen zu steigenden Kosten beim LVR und seinen Töchtern führen würden. Durch eine Reduzierung der Aufwendungen hingegen können positive Effekte erzielt werden. An dieser Stelle ist zwischen den Aufgaben in der Gesellschaft zu differenzieren, die als Pflichtaufgabe (oder notwendige Aufgabe) einzustufen sind und denjenigen Aufgaben, die als freiwillige Aufgabe im Kulturbereich anfallen. Insbesondere im freiwilligen Aufgabenbereich und dem dort geforderten Leistungsstandard sind Konsolidierungspotenziale für den Konzern zu finden.

Bedingt durch die Finanzierungsstruktur der Rheinland Kultur GmbH ist davon auszugehen, dass es aus Konzernsicht auch zukünftig zu ungedeckten Aufwendungen kommen wird.

Eigenkapitalverzinsung und Gewinnausschüttung

In diesem Abschnitt geht es zunächst um die Frage, ob die Wirtschaftlichkeitsgrundsätze gemäß § 109 Abs. 1 GO NRW bzw. § 107 Abs. 2 Satz 2 GO NRW eingehalten werden. Anhand der Jahresergebnisse prüfen wir, ob eine Verzinsung des Eigenkapitals erwirtschaftet wurde. Im Anschluss prüfen wir, ob die Beteiligungen Gewinne an den Landschaftsverband Rheinland abgeführt haben. Hierfür betrachten wir die Beteiligungen aus den Einzelanalysen: Kliniken, LVR-InfoKom, Rheinland Kultur GmbH.

Eigenkapitalverzinsung⁷

→ Feststellung

Der Bereich Kliniken (einschließlich der Krankenhauszentralwäscherei) erwirtschaftet in den Jahren 2010 bis 2016 eine Verzinsung des Eigenkapitals.

Die LVR-InfoKom erwirtschaftet in den Jahren 2011, 2013, 2014 und 2016 eine Verzinsung des Eigenkapitals. In den Jahren 2010, 2012 und 2015 ergibt sich hingegen keine Verzinsung des Eigenkapitals.

Die Rheinland Kultur GmbH erwirtschaftet in den Jahren 2010 bis 2016 mit Ausnahme des Jahres 2013 eine Verzinsung des Eigenkapitals.

Gemäß § 109 Abs. 1 S. 2 GO NRW sollen die Unternehmen einen Ertrag für den Haushalt der Gemeinde abwerfen, soweit dadurch die Erfüllung des öffentlichen Zwecks nicht beeinträchtigt wird. Gemäß § 107 Abs. 2 Satz 2 GO NRW i.V.m. § 10 Abs. 5 EigVO NRW soll der Jahresgewinn eines Eigenbetriebs so hoch sein, dass neben angemessenen Rücklagen mindestens eine marktübliche Verzinsung des Eigenkapitals erwirtschaftet wird.

Erzielen die Beteiligungen einen Jahresüberschuss, erwirtschaften sie eine Verzinsung des Eigenkapitals. Die nachfolgende Abbildung zeigt die Jahresergebnisse der Beteiligungen.

Jahresergebnisse laut Jahresabschlüssen in Mio. Euro

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Kliniken	10,5	11,2	8,7	9,5	2,4	2,0	6,0
LVR-InfoKom	0	0,5	-0,5	0,9	1,5	-2,1	0,6
Rheinland Kultur GmbH	0,6	0,2	0,2	-0,0	0,1	0,0	0,1

Die LVR-InfoKom und die Rheinland Kultur GmbH sind konzerninterne Servicebetriebe. Ihre Umsatzerlöse werden durch Geschäfte mit verbundenen Unternehmen generiert. Höhere Umsätze in diesen Beteiligungen führen zu höheren Aufwendungen im Konzern.

⁷ Die LVR-Kliniken erledigen gemeinnützige kommunale Aufgaben und sind demzufolge als nicht-wirtschaftliche Einrichtungen nicht verpflichtet, einen Ertrag für den kommunalen Haushalt zu erwirtschaften.

Gewinnausschüttung

→ Feststellung

Die Kliniken haben keine Gewinne an den Landschaftsverband Rheinland ausgeschüttet. Bei den Kliniken ist aufgrund der Betriebssatzungen und rechtlicher Vorgaben eine Ausschüttung grundsätzlich nicht vorgesehen.

Die LVR-InfoKom erwirtschaftete in 2010 bis 2016 ein durchschnittliches Jahresergebnis von 115 Tausend Euro. Eine Gewinnausschüttung wurde nicht vorgenommen.

Die Jahresüberschüsse der Rheinland Kultur GmbH werden in der Bilanz vorgetragen. Eine Ausschüttung an den kommunalen Haushalt erfolgt nicht.

Gemäß § 109 Abs. 1 S. 2 GO NRW sollen die Unternehmen und Einrichtungen einen Ertrag für den Haushalt der Gemeinde abwerfen, soweit dadurch die Erfüllung des öffentlichen Zwecks nicht beeinträchtigt wird.

Gewinnausschüttungen (vor Steuern) an den Landschaftsverband Rheinland in Mio. Euro

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Kliniken	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
LVR-InfoKom	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Rheinland Kultur GmbH	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0

Die Konzernmutter kann durch eine Anpassung der Leistungs- oder Finanzbeziehungen zu den Servicebetrieben LVR-InfoKom und Rheinland Kultur GmbH grundsätzlich Einfluss auf die Höhe der Jahresergebnisse und somit auf eine eventuelle Gewinnausschüttung nehmen.

Gesamtvermögens- und Schuldenlage

→ Feststellung

Zum 31. Dezember 2016 sind 28,4 Prozent des Gesamtvermögens von 4.008 Mio. Euro des LVR-Konzerns in die verselbstständigten Aufgabenbereiche ausgegliedert worden.

Etwa ein Drittel der Sonderposten wurde in die verselbstständigten Aufgabenbereiche ausgliedert. Die Rückstellungen und Verbindlichkeiten sind zum Großteil beim Landschaftsverband selbst bilanziert.

Mit dem Gesamtabschluss werden in der Gesamtbilanz die Vermögens- und Schuldenlage des Konzerns Landschaftsverband Rheinland zusammengefasst dargestellt. In diesem Teilbericht „Beteiligungen“ untersucht die gpaNRW, in welchem Umfang und in welchen Bereichen des Konzerns Vermögen und Schulden ausgegliedert wurden.

Hierfür ermitteln wir den Ausgliederungsgrad. Der Ausgliederungsgrad gibt an, in wie weit Vermögen bzw. Schulden nicht bei der Konzernmutter liegen, sondern bei den in den Gesamtabchluss einbezogenen verselbstständigten Aufgabenbereichen (vAB's).

Je mehr Vermögen und Schulden des Konzerns auf die verselbstständigten Aufgabenbereiche entfallen, desto wichtiger ist, dass der Landschaftsverband die Beteiligungen steuert. Daher schaffen wir Transparenz darüber, welches wesentliche Vermögen und welche wesentlichen Schulden ausgegliedert sind.

Im Konzern Landschaftsverband Rheinland stellt sich der Ausgliederungsgrad des Vermögens wie folgt dar:

Gesamtvermögen zum 31. Dezember 2016

	Gesamtbilanz in Tausend Euro	Bilanz LVR in Tausend Euro	Vermögens- anteil in den vAB's (= Diffe- renz) in Tau- send Euro	Ausgliede- rungsgrad pro Bilanzposition in Prozent
Immaterielle Vermögensgegenstände	9.738	4.465	5.273	54,1
Unbebaute Grundstücke und grundstücks- gleiche Rechte	33.184	16.769	16.415	49,5
Bebaute Grundstücke und grundstücks- gleiche Rechte	1.180.918	640.652	540.266	45,7
Infrastrukturvermögen	0	0	0	0,0
Bauten auf fremden Grund und Boden	5.898	5.890	8	0,1
Kunstgegenstände	58.247	58.247	0	0,0
Maschinen und technische Anlagen, Fahr- zeuge	24.519	2.781	21.738	88,7
Betriebs- und Geschäftsausstattung	43.876	11.873	32.003	72,9
Geleistete Anzahlungen, Anlagen im Bau	94.861	8.761	86.100	90,8
Finanzanlagen	1.290.422	1.080.008	210.414	16,3
Summe Anlagevermögen	2.741.663	1.829.447	912.217	33,3
Vorräte	6.642	906	5.736	86,4
Forderungen und sonstige Vermögensge- genstände	545.167	355.295	189.872	34,8
Wertpapiere des Umlaufvermögens	308.000	308.000	0	0,0
Liquide Mittel	370.771	347.870	22.901	6,2
Summe Umlaufvermögen	1.230.580	1.012.071	218.509	17,8
Aktive Rechnungsabgrenzung	35.290	28.446	6.844	19,4
Bilanzsumme	4.007.533	2.869.964	1.137.570	28,4

Der Landschaftsverband Rheinland hat ein Drittel seines Anlagevermögens und etwas weniger als ein Fünftel seines Umlaufvermögens in die verselbstständigten Aufgabenbereiche ausgegliedert. Insgesamt ergibt sich damit ein Ausgliederungsgrad von 28,4 Prozent für das Vermögen des Landschaftsverbandes.

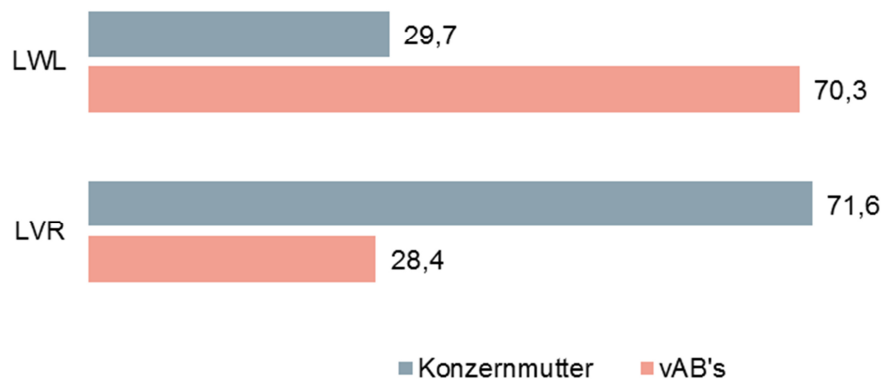
Der umfangreichsten Ausgliederungen befinden sich in der Bilanzposition der bebauten Grundstücke und grundstücksgleichen Rechte und der Position Finanzanlagen. Ein Betrag von 426,4 Mio. Euro entfällt dabei allein auf die Grundstücke der LVR-Kliniken. Die hohen Ausgliederun-

gen im Bereich der Finanzanlagen betreffen insbesondere die Sozial- und Kulturstiftung des LVR. Sie hält einen hohen Bestand an verzinslichen Wertpapieren.

Daneben ist der hohe Ausgliederungsgrad bei den Maschinen, technischen Anlagen und den geleisteten Anzahlungen auffällig. In beiden Fällen sind die Ausgliederungen auf das Vermögen der LVR-Kliniken zurückzuführen.

Im Umlaufvermögen ergibt sich ein geringer Ausgliederungsgrad, obwohl der Forderungsbestand aus den verselbstständigten Aufgabenbereichen und insbesondere den LVR-Kliniken eine beträchtliche Summe aufweist. Ursächlich sind hier die liquiden Mittel, die zu 93,8 Prozent im Haushalt des Landschaftsverbandes abgebildet werden.

Verteilung des Vermögens zum 31. Dezember 2016 in Prozent



Der Ausgliederungsgrad des Landschaftsverbandes Westfalen-Lippe liegt 41,9 Prozentpunkte höher als der Ausgliederungsgrad des Landschaftsverbandes Rheinland von 28,4 Prozent. Beim Landschaftsverband Rheinland stellt sich somit eine fast spiegelverkehrte Situation dar. Es ist nicht möglich, eine grundsätzliche Aussage zu treffen, ob ein hoher Ausgliederungsgrad gut oder schlecht ist. Je nach örtlicher Ausgestaltung kann es Vorteile oder Nachteile haben, Vermögen auszugliedern. Tendenziell steigt mit einem zunehmenden Ausgliederungsgrad die Relevanz der Beteiligungssteuerung für den Landschaftsverband.

Der Unterschied zum Landschaftsverband Westfalen-Lippe ergibt sich im Wesentlichen aus den beiden größten oben genannten Ausgliederungspositionen. Der Landschaftsverband Westfalen-Lippe hat seine Beteiligungsstruktur so aufgebaut, dass er seine Grundstücke und Gebäude in den Bau- und Liegenschaftsbetrieb ausgegliedert hat. Außerdem hat er seine Finanzanlagen weitestgehend über die Beteiligungsholding Westfälisch-Lippische Vermögensverwaltungs-gesellschaft mbH. Der Landschaftsverband Rheinland hat keine derartigen Tochterunternehmen gegründet. Vielmehr hält er über die Hälfte des Grundstücks- und Gebäudevermögens selbst. Ebenso entfallen 83,7 Prozent des Finanzanlagevermögens auf ihn.

Der Ausgliederungsgrad der Sonderposten und Schulden stellt sich im Konzern Landschaftsverband Rheinland wie folgt dar:

Sonderposten und Schulden zum 31. Dezember 2016

	Gesamtbilanz in Tausend Euro	Bilanz LVR in Tausend Euro	Anteil in den vAB's (= Differenz) in Tausend Euro	Ausgliederungsgrad pro Bilanzposition in Prozent
	in Tausend Euro		in Prozent	
Sonderposten für Zuwendungen	380.327	189.917	190.410	50,1
Sonderposten für Beiträge	0	0	0	0,0
Sonderposten für den Gebührenaussgleich	0	0	0	0,0
Sonstige Sonderposten	218.783	218.766	18	0,0
Summe Sonderposten	599.111	408.683	190.428	31,8
Pensionsrückstellungen	653.851	567.653	86.198	13,2
Rückstellungen für Deponien und Altlasten	0	0	0	0,0
Instandhaltungsrückstellungen	79.751	27.194	52.557	65,9
Steuerrückstellungen	55	0	55	100,0
Sonstige Rückstellungen	381.475	298.668	82.807	21,7
Summe Rückstellungen	1.115.133	893.516	221.617	19,9
Anleihen	0	0	0	0,0
Verbindlichkeiten aus Krediten für Investitionen	485.542	453.941	31.602	6,5
Verbindlichkeiten aus Krediten zur Liquiditätssicherung	0	-1	1	0,0
Verbindlichkeiten aus Vorgängen die Kreditaufnahmen wirtschaftlich gleichkommen	10.643	10.643	0	0,0
Verbindlichkeiten aus Lieferungen und Leistungen	26.558	6.837	19.721	74,3
Sonstige Verbindlichkeiten	821.908	735.238	86.670	10,5
Erhaltene Anzahlungen	12.187	10.163	2.024	16,6
Summe Verbindlichkeiten	1.356.839	1.216.821	140.018	10,3

Fast ein Drittel der Sonderposten sind in die verselbstständigten Aufgabenbereiche ausgliedert. Dabei handelt es sich insbesondere um Sonderposten für Zuwendungen, die von den LVR-Kliniken aufgrund von Investitionszuwendungen gebildet worden sind. In 2016 betrug allein die Summe dieser Sonderposten 187,5 Mio. Euro.

Im Bereich der Rückstellungen ergibt sich ein Ausgliederungsgrad von 19,9 Prozent. Naturgemäß wird bei der Konzernmutter der Großteil der Pensionsrückstellungen bilanziert. Außerdem befinden sich 78,3 Prozent der sonstigen Rückstellungen in der Bilanz der Konzernmutter. Insgesamt 178,5 Mio. Euro betreffen dabei Rückstellungen für offene Sozialleistungen.

Bei den Verbindlichkeiten ergibt sich ein geringer Ausgliederungsgrad von lediglich zehn Prozent. Zurückzuführen ist dieser einerseits auf die Investitionskredite, die zu einem Großteil bei der Konzernmutter bilanziert werden und andererseits auf die sonstigen Verbindlichkeiten. In den sonstigen Verbindlichkeiten der Konzernmutter sind Verbindlichkeiten aus dem Sozialbereich

enthalten (Sonderauskehrung/ Kostenerstattung an Gemeinden). Diese prägen die Bilanzposition. Bezüglich der Kreditverbindlichkeiten wird auf das nachfolgende Kapitel verwiesen.

Während 28,4 Prozent des Vermögens ausgegliedert worden sind, ergibt sich auf der anderen Seite bei den Sonderposten und Schulden lediglich ein Ausgliederungsgrad von 10,3 Prozent. Der Unterschied resultiert besonders aus Pensionsrückstellungen und Verbindlichkeiten aus Investitionskrediten. Beide Positionen werden bei der Konzernmutter bilanziert, Teile davon sind jedoch wirtschaftlich den Beteiligungen zuzurechnen.

Gesamtkapitalstruktur und Gesamtverschuldung

→ Feststellung

Zum 31. Dezember 2016 entfallen 2.110 Mio. Euro und somit 85,3 Prozent der Schulden des LVR-Konzerns auf die Konzernmutter Landschaftsverband Rheinland.

Die Gesamtverschuldung haben wir unter Einbeziehung der Verbindlichkeiten, Rückstellungen und Sonderposten für den Gebührenaussgleich ermittelt.

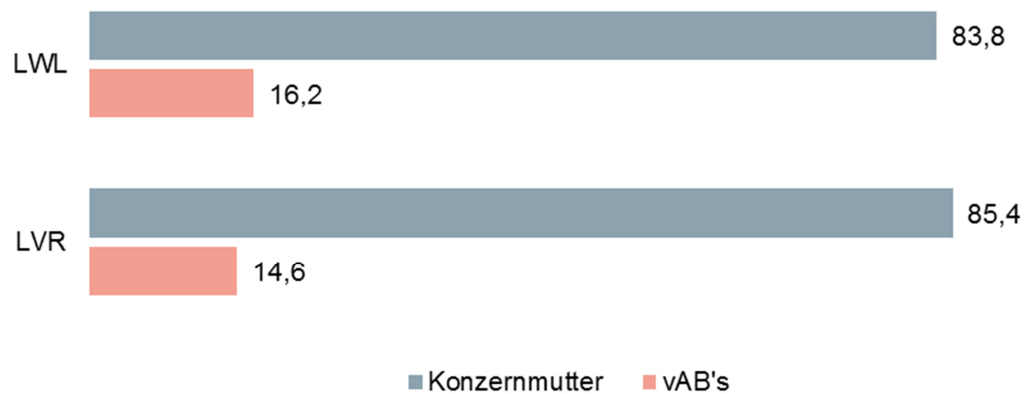
Gesamtverschuldung zum 31. Dezember 2016

	Gesamtbilanz	LVR	Schuldenanteil in den vAB's (= Differenz)
	in Tausend Euro		
Verbindlichkeiten	1.356.839	1.216.821	140.018
Rückstellungen	1.115.133	893.516	221.617
Sonderposten für den Gebührenaussgleich	0	0	0
Schulden insgesamt	2.471.972	2.110.337	361.635

In den verselbstständigten Aufgabenbereichen befinden sich zum 31. Dezember 2016 lediglich 14,6 Prozent der Schulden. Dabei handelt es sich zu 57,7 Prozent um Verbindlichkeiten und zu 42,3 Prozent um Rückstellungen. Eine genaue Analyse der Schuldensituation kann dem Berichtsteil „Finanzen“ entnommen werden.

Wie bereits oben erläutert, werden die Verbindlichkeiten der Konzernmutter insbesondere von Investitionskrediten und sonstigen Verbindlichkeiten geprägt. Während die sonstigen Verbindlichkeiten auch wirtschaftlich der Konzernmutter und dort insbesondere der Tätigkeit im Bereich der Sozialleistungen zuzuschreiben sind, so ist ein Teil der Investitionskredite jedoch den verselbstständigten Aufgabenbereichen zuzuordnen. Dies wird in der Bilanz jedoch nicht deutlich, da Kreditierungen von der Konzernmutter vorgenommen werden, die Liquidität wiederum im Rahmen eines Cashpoolings an die verselbstständigten Aufgabenbereiche verteilt wird. Auch hier wird auf die Analyse im Berichtsteil Finanzen verwiesen.

Verteilung der Gesamtverschuldung zum 31. Dezember 2016 in Prozent



Der Vergleich der Ausgliederung der Schulden zwischen dem Landschaftsverband Westfalen-Lippe und dem Landschaftsverband Rheinland zeigt bei beiden Landschaftsverbänden ein ähnliches Bild. Auf den Landschaftsverband Rheinland als Konzernmutter entfallen 85,4 Prozent der gesamten Schulden des Konzerns.

→ Beteiligungssteuerung

Die gpaNRW hat beim Landschaftsverband Rheinland am 11. April 2018 ein standardisiertes Interview mit dem Leiter des Fachbereiches Finanzmanagement und dem Leiter der Abteilung Beteiligungsmanagement, Treasury Management durchgeführt. Für den Teil der Fragen, der die LVR-InfoKom betraf, stand zudem der Erste Landesrat des LVR zur Verfügung. Im Nachgang hat die gpaNRW weitere Gespräche geführt und bereitgestellte Unterlagen analysiert.

Ausgangslage

Das Beteiligungsportfolio des Landschaftsverbandes Rheinland weist zum Stichtag 31. Dezember 2016 insgesamt 66 unmittelbare Beteiligungen auf. Dabei handelt es sich einerseits um öffentlich-rechtliche Organisationen, wie zum Beispiel die als eigenbetriebsähnliche Einrichtungen geführten Kliniken, sowie um privatrechtliche Unternehmen und Stiftungen. Da im Portfolio dieser Beteiligungen selbst eine Vielzahl von Tochterunternehmen zu finden sind, hält der Landschaftsverband weitere mittelbare Unternehmensbeteiligungen. Dies betrifft insbesondere die Beteiligung an der Provinzial Rheinland Holding AöR und an der Klinikum Oberberg GmbH.

Die vorangehende Analyse der wirtschaftlichen Gesamtsituation zeigt, dass die verselbstständigen Aufgabenbereiche einen hohen Einfluss auf das Ergebnis des Konzerns haben. Zudem wurde dargelegt, dass die Beteiligungen mehr als ein Viertel des Konzernvermögens des Landschaftsverbandes halten. Daraus ergeben sich im Konzern Landschaftsverband Rheinland hohe Anforderungen an die Beteiligungssteuerung.

Bei der überörtlichen Prüfung der Beteiligungssteuerung haben wir die unten stehenden Themenfelder ausgewählt und betrachtet. Die Erkenntnisse aus dem Interview haben wir dahingehend analysiert, welche Maßnahmen der LVR ergreifen sollte, um die Beteiligungssteuerung des Konzerns Landschaftsverband Rheinland zu optimieren.

Organisatorische Ausgestaltung und Aufgaben

→ Feststellung

Die organisatorische Ausgestaltung der Beteiligungssteuerung des Landschaftsverbandes Rheinland ermöglicht eine effektive Steuerung der Beteiligungen.

Eine effektive Beteiligungssteuerung zeichnet sich unter anderem durch folgende Eigenschaften aus:

- Die Verwaltungsleitung und die politischen Vertreter können direkt Einfluss auf die Mitarbeiter der Beteiligungssteuerung nehmen.
- Die Mitarbeiter der Beteiligungssteuerung weisen eine Nähe zu den Entscheidungsträgern der Beteiligungen auf.
- Die Beteiligungen werden nach verbindlich festgelegten Standards geführt.

- Die Organisationsstruktur trägt dazu bei, dass die Beteiligungssteuerung ohne Informationsverluste über alle für die Steuerung relevanten Informationen zeitnah Kenntnis erlangen kann.
- Die Beteiligungssteuerung verfügt über betriebswirtschaftliche und fachspezifische Kompetenzen.

Beim Landschaftsverband Rheinland übernimmt die Abteilung Beteiligungsmanagement, Treasury Management federführend die Beteiligungssteuerung. Sie ist dem Fachbereich Finanzmanagement zugeordnet. Dieser ist in das Dezernat 2, das von der Kämmerin des Landschaftsverbandes geleitet wird, eingegliedert. Der Landschaftsverband Rheinland hat demzufolge eine verwaltungsinterne Lösung für die Organisation der Beteiligungssteuerung gewählt. Dadurch ist gewährleistet, dass die Verwaltungsleitung direkten Einfluss auf die Aufgabenerledigung in der Beteiligungssteuerung hat.

In der Abteilung Beteiligungsmanagement, Treasury Management sind zum Zeitpunkt des Interviews 20 Mitarbeiter mit 17,8 vollzeiterrechneten Stellen beschäftigt. Neben der Aufgabe der Beteiligungssteuerung werden in der Abteilung unter anderem Fragen des EU-Beihilferechts und des Steuerrechts bearbeitet. Darüber hinaus erstellt die Abteilung den Gesamtabschluss und sie betätigt sich in der Geschäftsführung von Stiftungen sowie dem Liquiditätsmanagement im Konzern.

Die Beteiligungen sind nach Aufgabenbereichen (z.B. Gesundheitswesen) gegliedert und einzelnen Mitarbeitern zugeordnet. Ein Mitarbeiter betreut somit mehrere Beteiligungen mit grundsätzlich gleichartigen rechtlichen und fachlichen Voraussetzungen. Der Mitarbeiter kann daher einen gewissen Spezialisierungsgrad erreichen und eine Nähe zu den Entscheidungsträgern in den Beteiligungen aufbauen. Im Bereich der Kliniken erfolgt allerdings kein direkter Austausch zwischen den Beteiligungsbetreuern und der Klinikführung, da dieser von den Fachcontrollern aus dem Dezernat 8 (Klinikverbund und Heilpädagogische Hilfen) wahrgenommen wird.

Aufgrund der zentralen Organisation der Beteiligungssteuerung können von der verantwortlichen Führungskraft einheitliche Standards bei der Aufgabenerledigung vorgegeben und durchgesetzt werden. Dies betrifft unter anderem die Berichtspflichten einer Beteiligung. Aus der organisatorischen Struktur ergibt sich zudem eine Bündelung von Informationen zu den Beteiligungen an einer zentralen Stelle im Landschaftsverband. Dies wird von uns als vorteilhaft bewertet.

Für eine Tätigkeit in der Beteiligungssteuerung ist eine hohe betriebswirtschaftliche Kompetenz erforderlich. Dies ist in der Regel durch die organisatorische Zuordnung zum Finanzmanagement gegeben. Daneben ist jedoch vorteilhaft, wenn auch fachliche Kompetenz vorhanden ist. Dies ist regelmäßig der Fall, wenn die Beteiligungssteuerung dezentral organisiert ist. Laut Auskunft des Landschaftsverbandes haben die Mitarbeiter aus der Beteiligungssteuerung Zugriff auf die Informationen der Controller des Fachbereiches und können somit bei Bedarf fachliche Angelegenheiten bearbeiten. Im Falle der Kliniken kann die Beteiligungssteuerung beispielsweise auf Experten aus dem Dezernat 8 (Klinikverbund und Heilpädagogische Hilfen) zurückgreifen. Dadurch, dass die Mitarbeiter der Beteiligungssteuerung für bestimmte Unternehmen zuständig sind, haben sie außerdem die Möglichkeit, ihre Fachkenntnisse auszubauen und sich somit zu spezialisieren. Dies werten wir positiv.

Unterstützung der politischen Vertreter in den Gremien

→ Feststellung

Die Schulungen für Aufsichtsräte, Stiftungsräte und Stiftungsvorstände unterstützen die politischen Vertreter bei der Ausübung ihrer Mandate.

Die Beteiligungssteuerung unterstützt die vom Landschaftsverband entsandten Vertreter bei der Ausübung ihrer Mandate in ausreichendem Maße.

Damit die politischen Vertreter im Sinne der Konzernmutter handeln können, müssen sie ihre Rechte und Pflichten als Aufsichtsräte, Stiftungsräte und Stiftungsvorstände kennen und regelmäßig auch über die Informationen der Beteiligungssteuerung verfügen.

Die Beteiligungssteuerung sollte demzufolge sicherstellen, dass die politischen Vertreter über ein ausreichendes Wissen zur Ausübung ihrer Aufgabe verfügen. Der Landschaftsverband Rheinland hat daher, zuletzt in 2015, ein Inhouse-Seminar zum Thema „Rechte und Pflichten der kommunalen Vertreter [...]“ durchgeführt. Außerdem versendet er jedem neuen Mitglied eines Gremiums ein Benennungsschreiben, in dem die Beteiligungssteuerung die rechtlichen Grundlagen und Pflichten der Tätigkeit nennt sowie diese kurz erläutert. Dies ist positiv zu werten.

Damit die politischen Vertreter in den Gremien der Beteiligungen aktiv steuern und entscheiden können, ist es zudem notwendig, dass diese ausreichend informiert werden. Allein dadurch können die Vertreter des Landschaftsverbandes angemessene Entscheidungen unter Berücksichtigung der Belange des Landschaftsverbandes treffen.

Soweit Mitglieder der Verwaltung, einschließlich des Verwaltungsvorstandes, an Sitzungen teilnehmen, bereitet das Beteiligungsmanagement sie darauf vor. Die Vorbereitung erfolgt auf Basis standardisierter Prozesse zur Kommentierung von Tagesordnungen. Den politischen Vertretern stellt das Beteiligungsmanagement demgegenüber nicht für sämtliche Beteiligungen Informationen bereit. Informationen erhalten beim Landschaftsverband Rheinland ausschließlich die Vertreter von ausgewählten Beteiligungen. Dazu gehören die Beteiligungen, die der Landschaftsverband beherrscht und die Beteiligungen, auf die er maßgeblichen Einfluss hat. Nicht inbegriffen von den Kommentierungen der Tagesordnungen sind allerdings die Provinzial Rheinland Holding AöR und die RWE AG. Bei ihnen findet jedoch bei wesentlichen strategischen Entscheidungen eine Abstimmung zwischen den politischen Vertretern und der Verwaltung statt. Darüber hinaus werden die Sitzungen der Provinzial Rheinland Holding AöR durch die Verwaltung im Vorfeld aufbereitet. Wir bewerten positiv, dass ein Großteil der Gremien vom Beteiligungsmanagement betreut wird.

→ Empfehlung

Die Beteiligungssteuerung sollte die Tagesordnungspunkte sämtlicher Gremien, in denen politische Vertreter des Landschaftsverbandes vertreten sind, kommentieren und den politischen Vertretern zur Verfügung stellen.

Konzerneinheitliches Liquiditäts- und Kreditmanagement

→ Feststellung

Das Cash-Pooling des Landschaftsverbandes Rheinland und die konzerninternen Kreditvergaben stellen ein effizientes Instrument der Beteiligungssteuerung dar.

Durch eine zentrale Steuerung der Liquidität können kurzfristige Kreditierungen sowie die damit einhergehende Zinsbelastungen im Vollkonsolidierungskreis des Landschaftsverbandes vermieden oder optimiert werden. Neben dem Cash-Pooling, das zum Ausgleich von kurzfristigen Liquiditätsengpässen geeignet ist, sind auch langfristige konzerninterne Darlehen sinnvoll, um externe Finanzierungskosten zu vermeiden. Diese werden zum Prüfungszeitpunkt von den Eigenbetrieben für Investitionen in Anspruch genommen.

Der Landschaftsverband Rheinland betreibt ein Cash-Pooling im Konzernverbund. An zentraler Stelle wird die Liquidität über ein Konto des Landschaftsverbandes Rheinland gesteuert und nach voriger Planung in den Beteiligungen eingesetzt. Dadurch werden Liquiditätsüberschüsse aus einzelnen Beteiligungen abgeschöpft und zentral gebündelt. Im Fall von Liquiditätsengpässen können Mittel bereitgestellt werden.

An den Cash-Pool sind zum Prüfungszeitpunkt die Eigenbetriebe und die Rheinland Kultur GmbH angeschlossen. Die Sozial- und Kulturstiftung des LVR sowie die Rheinische Beamtenbaugesellschaft, die ebenfalls zum Vollkonsolidierungskreis des LVR zählen, sind nicht an den Cash-Pool angeschlossen.

Berichtswesen

→ Feststellung

Die Quartalsberichte sind aktuell, informativ und enthalten eine Abwägung der Risiken. Sie sind somit ein wirkungsvolles Steuerungsinstrument.

Der Landschaftsverband Rheinland hat seinen Beteiligungen keine schriftlichen Vorgaben bezüglich einer unverzüglichen Risikomeldung gemacht. Es ist daher nicht sichergestellt, dass die Beteiligungssteuerung jederzeit über alle entscheidungsrelevanten Sachverhalte informiert ist.

Das Berichtswesen hat die Aufgabe, die Entscheidungsträger rechtzeitig über den Geschäftsverlauf und bestehende Risiken oder Planabweichungen zu informieren. Zu diesem Zweck sendet die Beteiligungssteuerung Berichte zu verschiedenen Zeitpunkten an die Steuerungsverantwortlichen. Folgende Berichtszeitpunkte kommen üblicherweise in Betracht:

- Jährliche Berichterstattung (Jahresabschluss, Beteiligungsbericht),
- unterjährige Berichterstattung (Quartalsberichte),
- unverzügliche Berichterstattung (Ad-hoc-Mitteilung).

Der Landschaftsverband Rheinland analysiert die Jahresabschlüsse, nimmt an den Abschlussgesprächen der Wirtschaftsprüfer der Beteiligungen teil und erstellt mit diesen Informationen unter anderem jährlich den Beteiligungsbericht. Diesbezüglich wird auf die Ausführungen im Kapitel Beteiligungsbericht verwiesen.

Bei der unterjährigen Berichterstattung werden im Rahmen von Quartalsberichten Informationen an Führungskräfte aus der Verwaltung (Fachbereichsleiter, Direktorium, Kämmerer) und die politischen Vertreter (Finanz- und Wirtschaftsausschuss) gesendet. Die Quartalsberichte enthalten unter anderem Finanzdaten, die den Planzahlen aus dem Wirtschaftsplan gegenüber gestellt werden und sie zeigen Risiken auf, die mittels einer Ampelfarbgebung von der Beteiligungssteuerung bewertet werden. Außerdem werden die Berichte um Kennzahlen, die in Abhängigkeit des Aufgabenbereiches variieren, ergänzt. Die Adressaten aus der Verwaltung erhalten zusätzliche Informationen aus dem operativen Geschäft. Die Quartalsberichte werden bis zum 15. Kalendertag des auf das Quartalsende folgenden Monats fertig gestellt und anschließend versendet. Die Berichte haben stets den gleichen Aufbau, sodass die Leser sich schnell zurechtfinden können. Die gpaNRW hat die Quartalsberichte betrachtet und diese für informativ befunden. Die Weiterleitung an die Steuerungsverantwortlichen innerhalb der Verwaltung wird als rechtzeitig betrachtet.

Bezüglich einer unverzüglichen Berichterstattung hat der Konzern Landschaftsverband Rheinland seinen Beteiligungen keine schriftlichen Vorgaben gemacht. Laut Auskunft der Beteiligungssteuerung werden sowohl wirtschaftliche (z. B. Liquiditätsengpass) als auch nicht-wirtschaftliche Risiken (z.B. ein Ausbruch eines Patienten aus dem Maßregelvollzug) unverzüglich an die Konzernmutter gemeldet. Da es jedoch keine verbindliche Vorgabe für eine Meldung gibt, erfolgt auch keine einheitliche Meldung an zentraler Stelle. Es ist daher nicht sichergestellt, dass die Beteiligungssteuerung jederzeit Kenntnis aller Risiken hat.

→ **Empfehlung**

Der Konzern Landschaftsverband Rheinland sollte eine verbindliche Regelung zur Meldung von plötzlich auftretenden Risiken schaffen (Ad-hoc-Meldung) und eine zentrale Meldestelle nennen.

Risikomanagement

→ **Feststellung**

Das Risikomanagement für das Beteiligungsportfolio des Landschaftsverbandes Rheinland stellt ein effektives Instrument für die Beurteilung von finanzwirtschaftlichen Risiken im Beteiligungsportfolio dar. Nicht-finanzwirtschaftliche Risiken werden dagegen nicht von der Beteiligungssteuerung einheitlich erhoben, beurteilt oder überwacht.

Nach Ansicht der gpaNRW zeichnet sich ein effektives Risikomanagementsystem unter anderem durch folgende Eigenschaften aus:

- Die Risiken aus dem Beteiligungsportfolio werden systematisch abgefragt. Sie beschränken sich nicht nur auf finanzwirtschaftliche Risiken.
- Die Risiken aus dem Beteiligungsportfolio werden regelmäßig, bei Bedarf unverzüglich, an die Steuerungsverantwortlichen gemeldet.
- Die Risiken aus dem Beteiligungsportfolio werden unter Berücksichtigung der Eintrittswahrscheinlichkeit bewertet und nach Bedeutung gewichtet.
- Die Verantwortlichkeiten für die Meldepflichten sind verbindlich geregelt.

Risiken sind Ereignisse, welche den Landschaftsverband Rheinland bei der Erreichung seiner Ziele beeinträchtigen können. Die abschließende Beurteilung und Reduzierung von Risiken aus dem Beteiligungsportfolio ist eine Führungsaufgabe. Damit die Entscheidungsträger in Verwaltung und Politik dieser Aufgabe gerecht werden können, benötigen sie geeignete Entscheidungsgrundlagen. Dazu müssen sämtliche wesentlichen Risiken erfasst werden. Dies geschieht üblicherweise entweder in regelmäßigen Zeitabständen durch eine Risikoinventur oder durch eine systematische fortlaufende Risikoermittlung. Die Risiken beschränken sich dabei nicht bloß auf finanzielle Risiken.

Der Landschaftsverband Rheinland führt ein zentrales Risikomonitoring und -controlling im Bereich der finanzwirtschaftlichen Risiken durch. Die Abteilung Beteiligungssteuerung, Treasury Management informiert sich nach eigenen Angaben vielschichtig regelmäßig über finanzwirtschaftliche Risiken. Dazu gehören feste Gesprächstermine mit den Beteiligungen und das fortlaufende Finanzcontrolling. Nicht-finanzwirtschaftliche Risiken, wie z.B. rechtliche Risiken oder personelle Risiken, werden nicht in der Beteiligungssteuerung abgefragt, beurteilt oder überwacht. Nach Auskunft des Landschaftsverbandes werden die nicht-finanzwirtschaftlichen Risiken dezentral von den Fachbereichen überwacht und auch über die Gesamtsteuerung und das strategische Controlling bei der LVR-Direktorin. Demzufolge ist das Dezernat 8 (Klinikverbund und Heilpädagogische Hilfen) beispielsweise dafür zuständig, das Risiko des Fachärztemangels in Kliniken zu überwachen und zu steuern. Da diese Risiken nicht an einheitlicher Stelle verwaltet werden, kann auch keine einheitliche Berichterstattung und Beurteilung der Risiken erfolgen. Ob und in welchem Umfang an die Steuerungsverantwortlichen berichtet wird, liegt somit im Ermessen der Fachbereiche.

Der Landschaftsverband Rheinland hat erkannt, dass ein zentrales konzernweites Risikomanagement vorteilhaft ist. Im Verantwortungsbereich der Direktorin wurde deshalb eine Stelle für ein konzernweites Risikomanagement eingerichtet. Das Risikomanagement befindet sich zum Prüfungszeitpunkt im Aufbau.

Die Informationen zu den Risiken sollten den Entscheidungsträgern nach Ansicht der gpaNRW regelmäßig und bei Bedarf unverzüglich zur Verfügung gestellt werden. Der Landschaftsverband Rheinland kommt dieser Anforderung zumindest für die finanzwirtschaftlichen Risiken nach, da er im Rahmen seiner Quartalsberichte eine Risikobeurteilung vornimmt.

Die im Quartalsbericht dargestellten Risiken werden zudem mithilfe einer Ampel-Systematik bewertet. Diese sieht die Beurteilungsstufen „akutes Risiko“, „erhöhtes Risiko“ und „ohne erkennbares Risiko“ vor. Diese Bewertung ist vorteilhaft, da sie den Steuerungsverantwortlichen, das heißt dem Verwaltungsvorstand und den Vertretern des Finanz- und Wirtschaftsausschusses, eine Konzentration auf die kritischen Handlungsfelder ermöglicht. Eine Priorisierung nach der Bedeutung der Risiken erfolgt hingegen nicht.

→ Empfehlung

Der Landschaftsverband Rheinland sollte sein Risikomanagementsystem für das Beteiligungsportfolio um nicht-finanzwirtschaftliche Risiken erweitern und die Risiken nach ihrem Stellenwert für den Konzern priorisieren. Die Informationen sollten den Steuerungsverantwortlichen bereitgestellt werden.

➔ Kontakt

Gemeindeprüfungsanstalt Nordrhein-Westfalen

Heinrichstraße 1, 44623 Herne

Postfach 10 18 79, 44608 Herne

t 0 23 23/14 80-0

f 0 23 23/14 80-333

e info@gpa.nrw.de

i www.gpa.nrw.de

Anlage 4 der Vorlage 14/3144 - Teilbericht Bauen -

PRÜFBERICHT

*Bauen
des Landschaftsverbandes
Rheinland im Jahr 2018*

INHALTSVERZEICHNIS

➔ Managementübersicht	3
Bauinvestitionscontrolling	3
Gebäudewirtschaft	3
➔ Bauinvestitionscontrolling (BIC)	4
BauFinanzControlling des LVR	6
➔ Gebäudemanagement	9
Einleitung	9
Verwaltungsstandorte	11
Verwaltungsstandorte (Eigentum)	12
Verwaltungsstandorte (Anmietung)	14
Bewirtschaftungsaufwand in Euro je Verwaltungsstandort	16
Bewirtschaftungsaufwand in Euro je m ² NUF (alle Verwaltungsstandorte)	18
Bewirtschaftungsaufwand in Euro je m ² NUF (Eigentumsobjekte)	19
Bewirtschaftungsaufwand in Euro je m ² NUF (Mietobjekte)	20
Betriebskosten KG 300 in Euro je m ² NUF (alle Verwaltungsstandorte)	21
Flächenverbrauch in m ² NUF (alle Verwaltungsstandorte)	22

→ Managementübersicht

Bauinvestitionscontrolling

Die gpaNRW hat 2011 den Landschaftsverband Rheinland geprüft und u. a. das Thema Bauinvestitionscontrolling betrachtet. Grundlage für die Prüfung in diesem Themenbereich war die Geschäfts- und Verfahrensanweisung zum BauFinanzControlling (BFC). Dem Landschaftsverband Rheinland wurde in dieser Prüfung ein Erfüllungsgrad in Höhe von 100 Prozent bescheinigt. In der aktuellen Prüfung wurde durch Akteneinsicht geprüft, inwieweit ein Bauinvestitionscontrolling in der Praxis Anwendung findet.

Die Geschäfts- und Verfahrensanweisung zum BauFinanzControlling unterliegt einer ständigen Qualitätskontrolle. Sie wird bedarfsgerecht weiterentwickelt und regelmäßig angepasst. Die Akteneinsicht hat bestätigt, dass die einzelnen Verfahrensvorgaben vollumfänglich umgesetzt werden. Die in den Akten dokumentierte Anwendung des Verfahrens bestätigt insofern das bereits 2011 gewonnene Prüfungsergebnis.

Gebäudewirtschaft

Die gpaNRW hat im Prüfgebiet Bauen den Fokus der Prüfung auf die Identifizierung von gebäudespezifischen Strukturmerkmalen gelegt. Dabei wurden Verwaltungsgebäude über eine Aufwands- und Flächenbetrachtung eingeordnet. Die so geschaffene Transparenz weist für das jeweilige Gebäude den Flächenverbrauch je vollzeitverrechneter Stelle und den damit verbundenen Aufwand auf. Es wurden sowohl Eigentums- als auch Anmietobjekte betrachtet.

Die Ergebnisse zeigen für das im Eigentum befindliche Gebäudeportfolio (Verwaltungsgebäude) des Landschaftsverbandes Rheinland eine geringe Streuung der Werte. Die Positionierung des LVR-Hauses unterstützt das Vorhaben, das LVR-Haus durch einen Neubau zu ersetzen.

Die Ergebnisse für das angemietete Gebäudeportfolio (Verwaltungsgebäude) zeigen eine breite Streuung der Aufwandswerte. Der Flächenverbrauch je vollzeitverrechneter Stelle im gesamten Gebäudeportfolio (Verwaltungsgebäude) ist positiv zu beurteilen.

Die unterschiedlichen Werte zeigen die Individualität eines jeden Standortes. Gleichzeitig wird deutlich, welchen Stellenwert ein einzelner Standort im Gesamtportfolio der Verwaltungsgebäude einnimmt. Zur Priorisierung einer objektbezogenen Maßnahmenliste und der damit verbundenen Fragestellung, an welchen Standorten welche baulichen und technischen Maßnahmen ergriffen werden sollten, an welchen Standorten eventuell neue Flächennutzungskonzepte neue Perspektiven eröffnen oder welches Mietobjekt zukünftig noch im Portfolio verbleiben soll, kann die im Bericht dargestellte Transparenz nachhaltig beitragen.

→ Bauinvestitionscontrolling (BIC)

Einleitung

Ein Bestandteil der letzten Prüfung im Jahr 2011 war das Themengebiet Bauleistungen. Ein Teilbereich dieser Prüfung nahm Bezug zum Thema Bauinvestitionscontrolling. Mit einem Fragebogen und einer Bewertung anhand eines Erfüllungsgrades wurde ermittelt, inwieweit sich der Landschaftsverband Rheinland bei Investitionsentscheidungen eines Steuerungsinstrumentes bedient und wie die einzelnen Entscheidungen vorbereitet und getroffen werden. Grundlage der Prüfung war die Geschäfts- und Verfahrensanweisung zum BauFinanzControlling (BFC). Dem Landschaftsverband Rheinland wurde in dieser Prüfung ein Erfüllungsgrad in Höhe von 100 Prozent bescheinigt.

Die überörtliche Prüfung 2017/2018 greift das Thema Bauinvestitionscontrolling als Teilbereich der Prüfung Bauen erneut auf und widmet sich der Fragestellung, wie konkret ein Bauinvestitionscontrolling bei der Durchführung von Baumaßnahmen durch den Landschaftsverband Rheinland angewendet wird. Hierzu wurde im September 2017 eine Auflistung von abgeschlossenen Hochbaumaßnahmen der Jahre 2012 bis 2017 und einem abgerechneten Kostenvolumen größer 750.000 Euro (brutto) angefordert. Nach Durchsicht der Aufstellung wurden sechs Maßnahmen vorausgewählt und nach einer ersten Grobdurchsicht insgesamt drei Maßnahmen für eine nähergehende Betrachtung festgelegt. Die Durchsicht der Aktenlage ist nicht mit einer Prüfung der einzelnen Aktenbestandteile gleichzusetzen.

→ Feststellung

Der Landschaftsverband Rheinland hat die Vorgaben aus der Geschäfts- und Verfahrensanweisung zum BauFinanzControlling erfüllt. Die im verwaltungsinternen Verfahren beschriebenen Phasen wurden eingehalten. Die geforderten Inhalte und Entscheidungen wie Bedarfsanmeldung, Beschlüsse, Investitionsberatungen und Investitionskonferenzen konnten für die ausgewählten Maßnahmen nachvollzogen werden. Die notwendigen Inhalte sind umfangreich dokumentiert.

Nach dem Verständnis der gpaNRW liegt ein wichtiges Steuerungspotenzial mit deutlichen finanziellen Auswirkungen und damit auch Einsparmöglichkeiten bei einer qualifizierten Bedarfsplanung weit im Vorfeld der Umsetzung einer (Bau)Maßnahme.

So muss jeder nennenswerten Bauinvestition am Anfang des Projektes eine Definition vorausgehen, was geplant und gebaut werden soll. Die wesentlichen Ziele und Bedingungen werden durch den Bauherrn vorgegeben. Zur Erreichung dieser Vorgabe ist in der Regel eine ressortübergreifende Entscheidungsfindung im Vorfeld notwendig.

Das Ziel muss für die Verwaltung sein,

- die frühe Ermittlung der Bedürfnisse von Bauherren und Nutzern,
- deren zielgerichtete Aufbereitung als Bedarf und
- deren Umsetzung in bauliche Anforderungen unter Berücksichtigung der
- infrastrukturellen Gegebenheiten (z.B. Lage und Beschaffenheit des Grundstücks),

- Kostensensibilität in Bezug auf den Haushalt sowie die zu erwartenden Lebenszykluskosten und deren Finanzierbarkeit.

Ergebnis dieser Phase ist eine klare Projektdefinition als Grundlage weiterer Investitionsentscheidungen. Um Kostensteigerungen in der Planungsphase zu vermeiden, sollte erhöhte Aufmerksamkeit auf die Bedarfsplanung gelegt werden.

Ein weiterer Schritt zur Sicherstellung einer zielgerichteten Umsetzung einer Investitionsentscheidung ist die Projektsteuerung.

Zur Sicherstellung einer unabhängigen und qualifizierten Bedarfsplanung sowie einer stringenten Projektsteuerung innerhalb der einzelnen Investitionsphasen, sollte die Verwaltung ein Bauinvestitionscontrolling (BIC) einrichten.

Hierbei kann es sich um eine eigenständige Organisationseinheit oder eine Person handeln, die verantwortlich für ein Bauinvestitionscontrolling ist. Eine eigenständige Stelle zur Steuerung und Bewertung von geplanten Bauinvestitionen nimmt im Rahmen des BIC an folgende Aufgaben teil:

- Steuerung der Finanzierung, Planung und Durchführung,
- Koordination der unterschiedlichen Interessen der Projektbeteiligten,
- Sicherstellung einheitlicher Projektziele hinsichtlich Qualitäten, Kosten und Termine.
- Transparenz gegenüber Dritten in den Bereichen Bedarfsplanung im Bauwesen nach DIN 18205, Kostenermittlungen nach DIN 276, Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen wie Nutzwertanalyse etc. sowie Zeitplanung.

Somit begleitet ein BIC bei entsprechenden Bauvorhaben folgende Projektphasen:

- Bedarfsableitung,
- Projektdefinition,
- Vorentwurfsphase und Entwurfsphase,
- Ausführungsvorbereitung und Ausführungsphase,
- Erfolgskontrolle.

Nicht nur die Projektdefinition mit einem analysierten Bedarf sollte organisationsübergreifend geklärt werden, sondern auch die Entscheidungsgrundlagen zur Umsetzung sollten durch schriftliche Stellungnahmen fixiert werden. Wichtig in diesem Zusammenhang ist eine frühzeitige Beteiligung aller in Frage kommender Ressorts, um den Erfolg einer Investition nachhaltig zu sichern.

Als beispielhaft kann hier die gemeinsame Beteiligung von Fachverantwortlichen genannt werden, die zum einen in der Neubauplanung und zum anderen in der Unterhaltung angesiedelt sind. So sollten Neubauplanungen im Hoch- und Tiefbau so angelegt sein, dass neben ästhetischen Aspekten auch die Unterhaltung solcher Projekte ziel- und budgetorientiert gewährleistet werden kann.

Darüber hinaus wird die Bauherrenfunktion wesentlich gestärkt, wenn die Einzelentscheidungen während der Projektphase über ein breites Maß an Zustimmung innerhalb der Verwaltung getragen und abgesichert wurden.

Das BIC ist über den gesamten o.g. Projektverlauf zu beteiligen, um in jeder Einzelphase steuernd eingreifen zu können. Sicherergestellt werden muss eine größtmögliche Flexibilität, die es den handelnden Personen erlaubt, selbst kurz vor dem „Spatenstich“ ggfs. ein Projekt noch zu stoppen, sollten sich gravierende Änderungen ergeben haben, die eine Umsetzung als gefährdet oder unwirtschaftlich erscheinen lassen.

Eine Investitionsgrenze zu benennen, an der ein BIC greift, ist pauschal nicht möglich. Dies hängt im Einzelfall von der Komplexität der Maßnahme ab, von der Gesamtanzahl der bestehenden Maßnahmen als auch von der zur Verfügung stehenden Personalressource. Insofern richtet sich eine für diesen Zweck zu erstellende Geschäftsordnung nach o. g. Kriterien und muss für jede Verwaltung individuell erstellt werden.

BauFinanzControlling des LVR

Zuständig für die Durchführung der Baumaßnahmen ist das Gebäude- und Liegenschaftsmanagement (GLM), welches im Dezernat 3 angesiedelt ist. Das BauFinanzControlling wird durch die BFC-Geschäftsstelle koordiniert, welche dem Fachbereich 21 – Finanzmanagement angehört.

Die Geschäfts- und Verfahrensanweisung zum BauFinanzControlling unterliegt einer ständigen Qualitätskontrolle. Sie wird bedarfsgerecht weiterentwickelt und regelmäßig angepasst. Das Verfahren ist geeignet, die Notwendigkeit und Wirtschaftlichkeit von Baumaßnahmen im Vorfeld zu prüfen. Insofern ist ein Mehrwert im Sinne der Haushaltsführung gegeben.

Das interne BFC-Verfahren ist in fünf Phasen gegliedert:

Phase
Phase 1: Bedarfsableitung, Bedarfsanzeige, Finanzierung
Phase 2: Projektdefinition, Investitionsberatung, Kostenrahmen
Phase 3: Vorentwurfsplanung, Kostenschätzung
Phase 4: Entwurfsplanung, Erstellung der HU-Bau, Kostenberechnung
Phase 5: Ausführungsplanung

Die Durchführung von Baumaßnahmen erfolgt im Rahmen des BauProjektControllings. Hier gibt es entsprechende Baucontrollingberichte, die regelmäßig erstellt werden.

Maßnahmenliste

Um die entsprechenden Vorgaben aus dem oben genannten Verfahren überprüfen zu können, müssen diese mit durchgeführten Baumaßnahmen abgeglichen werden. Dafür wurden durch die gpaNRW die folgenden Maßnahmen betrachtet:

- Landesmuseum Bonn, Depoterweiterung Meckenheim
- LVR-Berufskolleg Düsseldorf – Fachschule des Sozialwesens, Erweiterungsbau
- LVR-Förderschule Essen, Komplettsanierung Turnhalle

Beschreibung der Phasen

Bei der Durchsicht der Akten wurden die Vorgaben aus dem internen Verfahren mit den o.g. Maßnahmen abgeglichen. In der folgenden Beschreibung der Phasen wird lediglich beispielhaft auf die Projekte eingegangen.

Zur Phase eins gehört die Bedarfsableitung, die vom zuständigen Fachbereich/Nutzer erstellt wird. So beinhaltet beispielsweise für die Komplettsanierung der Turnhalle der Förderschule in Essen die Akte gemäß Vorgabe eine Bedarfsanmeldung, formuliert durch das Gebäude- und Liegenschaftsmanagement. Die Sachdarstellung bezieht sich auf die Notwendigkeit einer Komplettsanierung, hergeleitet über eine Beschreibung des Objektzustandes.

In Phase zwei wird unter Federführung des Fachbereichs 21 die Maßnahme in einem gemeinsamen Gespräch mit dem zuständigen Fachbereich/Nutzer beraten mit dem Ziel, unter Berücksichtigung der fachlichen Anforderungen, die wirtschaftlichste Lösung zur Bedarfsdeckung zu finden. Auch hier wird als Beispiel die Komplettsanierung der Turnhalle herangezogen. Die Phase zwei wurde entsprechend den Vorgaben umgesetzt. Es wurde die Phase eins direkt mit der Phase zwei verbunden. Die notwendigen Sitzungen, Investitionsberatung und Investitionskonferenz haben stattgefunden. Die Investitionsberatung wurde genutzt, um Alternativen zu diskutieren. In der Investitionskonferenz wurde der Grundsatzbeschluss über den bestehenden Bedarf gefasst und der Auftrag für die Erstellung einer Vorentwurfsplanung erteilt.

In Phase drei wird der Vorentwurf mit einer entsprechenden Kostenschätzung erstellt. Die notwendigen Investitionskonferenzen – Stufe 2 haben stattgefunden. Bei dem Projekt Depoterweiterung Meckenheim für das Landesmuseum Bonn wurde zum Beispiel in der entsprechenden Investitionskonferenz ausführlich über mögliche Einsparvorschläge diskutiert. Diese wurden auch beschlossen (Flächenreduzierung). Weiterhin wurde beschlossen, nach Prüfung weiterer Kostenansätze (Hochregalsystem, Fassadenmaterial) die Haushaltsunterlage (HU) Bau zu erstellen.

Phase vier enthält die Entwurfsplanung. Hier werden die Haushaltsunterlage Bau (HU-Bau) sowie die Kostenberechnung erstellt. Die notwendigen Unterlagen konnten in den Akten nachvollzogen werden. Für das Projekt Depoterweiterung Meckenheim wurde in der Investitionskonferenz – Stufe 3 u.a. über die in der vorherigen Phase erteilten Prüfaufträge berichtet und eine Kostenermittlung vorgelegt. Weiterhin wurde dargestellt, dass die LVR-Regelstandards des ökologischen Bauens sowie die GLM-Regelstandards baureinigungs- und bauunterhaltungs-

freundliches Bauen eingehalten werden. Abschließend wurde vorgeschlagen, die HU-Bau zu genehmigen und einen Durchführungsbeschluss einzuholen.

Als Ergebnis kann zusammenfassend dargestellt werden, dass sich das BauFinanzControlling mit den Vorgaben aus den einzelnen Phasen in den oben genannten drei Maßnahmen wiederfindet. Der aus der vorherigen Prüfung hohe Erfüllungsgrad kann auch bei der Durchführung von Baumaßnahmen bestätigt werden.

→ Gebäudemanagement

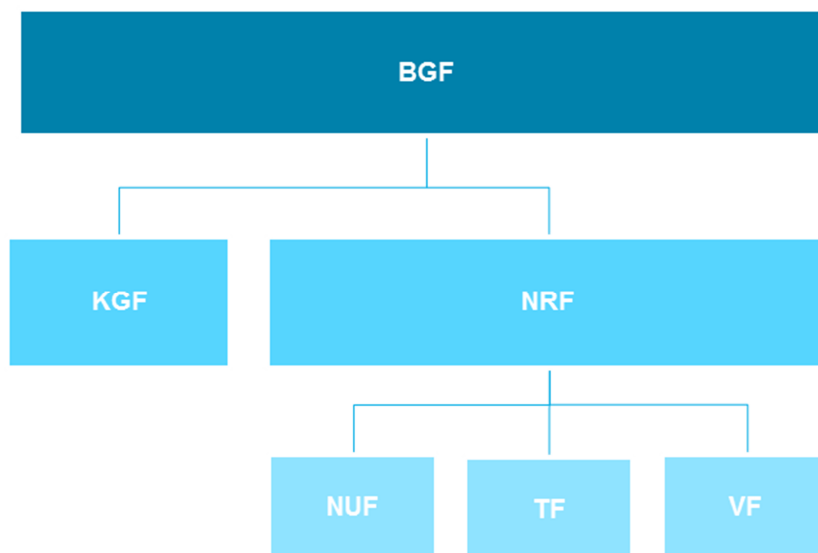
Einleitung

Die gpaNRW hat im Prüfgebiet Bauen einen Teilaspekt des infrastrukturellen Gebäudemanagements betrachtet. Der Fokus der Betrachtung lag dabei auf der Identifizierung von gebäude-spezifischen Strukturmerkmalen, mit denen sich ein Verwaltungsgebäude klassifizieren lässt. Durch eine solche Klassifizierung lässt sich Transparenz schaffen, mit der steuerungsrelevante Entscheidungen zum Gebäudemanagement begründet werden können.

Hierzu wurde eine Flächen- und Aufwandsbetrachtung durchgeführt und anschließend miteinander verknüpft. Dabei wurden ausschließlich Verwaltungsstandorte betrachtet, in denen hauptsächlich die allgemein administrativen Tätigkeiten des Landschaftsverbandes Rheinland bearbeitet werden. D. h. Gebäude, die beispielsweise mit einem klassischen Rathaus zu vergleichen wären.

Die Flächenbetrachtung konzentriert sich auf die Nutzungsfläche (NUF) einer jeweiligen Immobilie. Dabei ist die Nutzungsfläche definiert als ein Teil der Netto-Raumfläche (NRF), die entsprechend der primären Zweckbestimmung des Gebäudes genutzt wird. Nicht zur Nutzungsfläche gehören die Technikfläche (TF) und die Verkehrsfläche (VF). Die Nutzungsfläche ergibt sich somit aus der Summe aller Räume (innen gemessen) ohne Flure, Treppenhäuser und Technikraum.

Aufteilung der Grundfläche nach DIN 277



Die Brutto-Grundfläche (BGF) wird in die Konstruktions-Grundfläche (KGF) und die nutzbare Netto-Raumfläche (NRF) unterteilt. (NUF=Nutzungsfläche, TF=Technikfläche, VF=Verkehrsfläche)

Damit ein Bezug zum Flächenverbrauch hergestellt werden konnte, wurde die Nutzungsfläche eines Verwaltungsgebäudes ins Verhältnis zu den dort vorgehaltenen vollzeitverrechneten Stellen gesetzt. Die Betrachtung bezieht sich ganz bewusst auf die vollzeitverrechneten Stellen und nicht auf die Anzahl der vor Ort tätigen Beschäftigten:

Die Betrachtung des Flächenverbrauchs bezogen auf die Anzahl der Beschäftigten wird durch eine hohe Anzahl an Teilzeitkräften verzerrt. Im Idealfall kann ein Arbeitsplatz von zwei Teilzeitkräften genutzt werden. Die Organisation der Teilzeitbeschäftigung und die Vergabe von festen Arbeitsplätzen liegen im Gestaltungsspielraum der Verwaltung und werden somit durch den „Betreiber“ direkt gesteuert. Darüber hinaus zeigen die Entwicklungen im Bereich der modernen Büroflächenkonzepte, dass immer häufiger auch so genannte open space office, flexible office oder non territorial office Flächen zur Anwendung kommen. Gerade mit solchen Angeboten kann eine optimierte Arbeitsplatzauslastung gewährleistet werden.

Die Anzahl der Beschäftigten sowie die vollzeitverrechneten Stellen wurden zum Stichtag 31. Dezember 2016 erfasst.

Die Aufwandsbetrachtung orientiert sich an dem vorhandenen Bewirtschaftungsaufwand der jeweiligen Immobilie. In der Datenerfassung wurden die Jahre 2014, 2015 und 2016 erfasst. Aus den jeweiligen Jahreswerten wurde der Durchschnitt ermittelt. Somit ist gewährleistet, dass eventuelle monetäre „Sonderereignisse“ nicht überdimensional Einfluss nehmen konnten. Zu beachten ist, dass die Aufwandsbetrachtung zwischen Eigentumsobjekten und Anmietobjekten unterschiedlich ist. So ist beispielsweise bei den Eigentumsobjekten keine kalkulatorische Verzinsung berücksichtigt.

Der Bewirtschaftungsaufwand ist wie folgt definiert:

Bewirtschaftungsaufwand

	Eigentumsobjekte	Anmietobjekte
Aufwand	Abschreibungen des Gebäudes	Grundmiete
	Aufwand aus internen Leistungsbeziehungen	
	Bauunterhaltung	
Betriebskosten	Sachversicherungen	
	Eigen- , Fremdreinigung	
	Hausmeisterdienste	
	Energieversorgung Wärme, Strom	
	Wasser / Abwasser	
	Inspektion / Wartung	
	Abfallentsorgung / Straßenreinigung	
	Sonstige Betriebskosten	

Beim Landschaftsverband Rheinland ist das Dezernat 3 - Gebäude- und Liegenschaftsmanagement, Umwelt, Energie, RBB 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 das kaufmännische, das technische und das infrastrukturelle Gebäudemanagement verankert.

Beim Landschaftsverband Westfalen-Lippe ist für die Verwaltung der Liegenschaften der Bau- und Liegenschaftsbetrieb zuständig. Er ist ein interner Dienstleister des Landschaftsverbandes, dem zentrale Aufgaben der Grundstücks- und Gebäudeverwaltung für das ihm anvertraute Liegenschaftsvermögen des Landschaftsverbandes obliegen. Er erfüllt diese Aufgabe in der Organisationsform einer eigenbetriebsähnlichen Einrichtung im Rahmen des beim Landschaftsverband eingeführten Mieter-/Vermietermodells. Grundlage für die betriebswirtschaftliche Ausrichtung beim Bau- und Liegenschaftsbetrieb bildet das Handelsgesetzbuch (HGB).

Bei den Abschreibungen ist der HGB-Einzelabschluss des Bau- und Liegenschaftsbetriebes identisch mit dem NKF-Gesamtabschluss, insofern NKF-konform. Somit sind die Abschreibungen beider Landschaftsverbände vergleichbar.

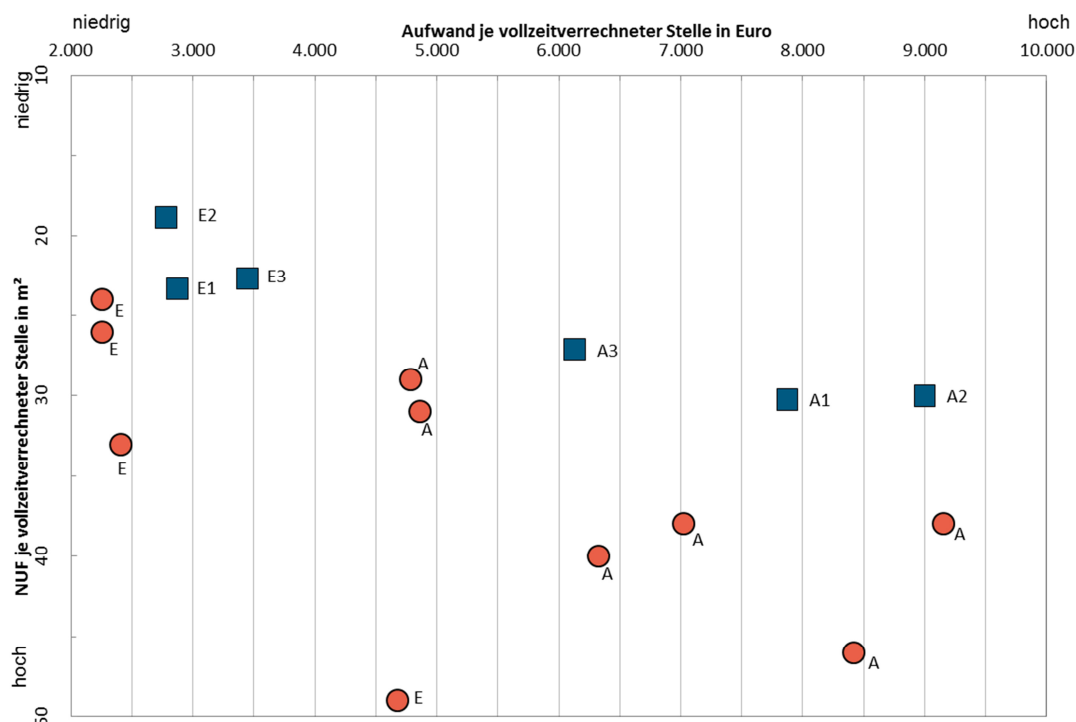
Verwaltungsstandorte

In die Prüfung der Landschaftsverbände wurden zahlreiche Verwaltungsstandorte mit einbezogen. Dabei wurden bei den einzelnen Objekten die Gebäude, die wirtschaftlich und organisatorisch zusammen hängen, als ein Verwaltungsstandort betrachtet. Beim Landschaftsverband Rheinland wurden drei Eigentumsobjekte und drei angemietete Objekte betrachtet.

In der folgenden Matrix ist der Bewirtschaftungsaufwand je Standort dividiert durch die Anzahl der vollzeitverrechneten Stellen in Verbindung mit dem Flächenverbrauch (Nutzungsfläche NUF in m² je vollzeitverrechneter Stelle) dargestellt. Über die Buchstabenbezeichnung werden die Objekte in Eigentumsobjekte (E) und in Anmietobjekte (A) unterteilt. Die blauen Objekte stellen die Standorte des Landschaftsverbandes Rheinland dar. Die roten Objekte sind die Standorte des Landschaftsverbandes Westfalen-Lippe. Insgesamt wurden bei den Landschaftsverbänden Westfalen-Lippe und Rheinland 18 Verwaltungsstandorte betrachtet. In der Matrix sind davon lediglich 16 Objekte als Punktwerte dargestellt, da zwei Objekte des Landschaftsverbandes Westfalen-Lippe aufgrund ihrer hohen Werte nicht dargestellt werden können. Aufgrund der besseren Lesbarkeit wurde auf eine Skalierung der Grafik, die eine Darstellung aller Punktwerte gewährleisten würde, verzichtet. In der Tabelle unter der Grafik sind alle geprüften Gebäude aufgeführt.

Alle Objekte des Landschaftsverbandes Rheinland und die damit verbundenen Werte sind in einer Tabelle unterhalb der Grafik aufgeführt. In den Tabellen sind jedoch nur die Objekte des Landschaftsverbandes Rheinland aufgeführt. Auf die Auflistung der Objekte aus dem Landschaftsverband Westfalen-Lippe wurde zu Gunsten der besseren Lesbarkeit des Berichtes sowie des Berichtsumfanges verzichtet. Die gpaNRW veröffentlicht die Prüfungsberichte beider Landschaftsverbände auf ihrer Internetseite. Informationen zu den Objekten des jeweils anderen Landschaftsverbandes können somit nachgelesen werden. Die Matrix gibt einen Überblick über die Vielfaltigkeit der vorgefundenen Verwaltungsstandorte und ermöglicht eine erste Standortbestimmung. Die Beschriftung der Punkte findet sich in den Tabellen unter den Grafiken wieder, so dass eine Zuordnung der Punkte zu den Gebäuden möglich ist. Im weiteren Bericht gehen wir gesondert auf Eigentums- und Anmietobjekten ein und analysieren die Ergebnisse.

Bewirtschaftungsaufwand und Flächenverbrauch je Verwaltungsstandort



Bezeichnung	Eigentum/ Anmietung	Standort	Aufwand in Euro	Flächen- verbrauch in m²
E1	Eigentum	000-1 LVR-ZV Landeshaus	2.871	23
E2	Eigentum	000-1 LVR-ZV Horion-Haus	2.780	19
E3	Eigentum	000-1 LVR-ZV LVR-Haus	3.445	23
A1	Mietfläche	000-1 LVR-ZV Deutzer Freiheit / TBS	7.874	30
A2	Mietfläche	000-1 LVR-ZV Rheinlandhaus	9.000	30
A3	Mietfläche	000-1 LVR-ZV Cologne Office Center / COC	6.133	27

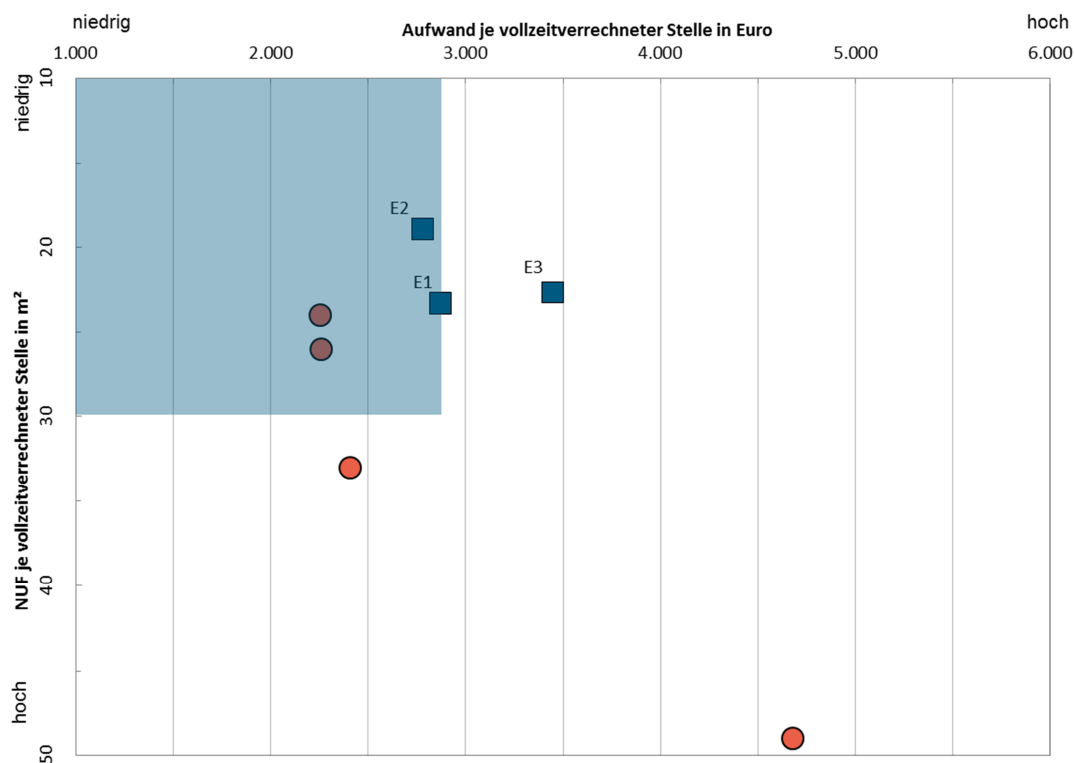
Auflistung Verwaltungsimmobilen LVR – Aufwand / Fläche

Verwaltungsstandorte (Eigentum)

Als zusätzliches Element ist in der Grafik unten eine farbige Fläche dargestellt, die einen Wertebereich definiert. Dieser Wertebereich setzt sich zusammen aus der Flächen- und der Aufwandsbetrachtung je vollzeitverrechner Stelle.

Der Flächenverbrauch ist dargestellt auf der y-Achse. Hier reicht die in der farbigen Fläche abgebildete Spannbreite bis 30 m². Auf der x-Achse ist der Bewirtschaftungsaufwand dargestellt. Hier bezeichnet die Fläche eine Spannbreite bis 2.900 Euro Aufwand je vollzeitverrechner Stelle.

Bewirtschaftungsaufwand und Flächenverbrauch je Verwaltungsstandort (Eigentum)



Bezeichnung	Eigentum	Standort	Aufwand in Euro	Flächenverbrauch in m²
E1	Eigentum	000-1 LVR-ZV Landeshaus	2.871	23
E2	Eigentum	000-1 LVR-ZV Horion-Haus	2.780	19
E3	Eigentum	000-1 LVR-ZV LVR-Haus	3.445	23

Auflistung Verwaltungsimmobilien LVR Eigentum – Aufwand / Fläche

Der durch die farbige Fläche definierte Wertebereich wird als Orientierungswert genutzt. Alle Verwaltungsgebäude, die sich in diesem Wertebereich befinden, verfügen über ein wirtschaftlich günstiges Verhältnis zwischen Flächenverbrauch und Aufwand. Der Orientierungswert bezieht sich auf die Verwaltungsgebäude beider Landschaftsverbände. Er ergibt sich aus den für die Verwaltungsstandorte vorliegenden Werten. Es ist damit gewährleistet, dass der Orientierungswert als Reflektion der bei den Landschaftsverbänden insgesamt vorgefundenen Situation zu werten ist. Der Wert wird nicht von anderen Bürokomplexen oder anderen Verwaltungsgebäuden der freien Wirtschaft beeinflusst. Eine direkte Vergleichbarkeit zwischen Orientierungswert und der Ist-Situation vor Ort ist gegeben.

Das Eigentumsobjekt E1 ist das Landeshaus am Kennedy-Ufer 2, gebaut in den Jahren 1957/58. Heute steht der fünfgeschossige, rechteckige Stahlskelettbau, der mit einer Vorhang-

fassade aus Glas und Aluminium realisiert wurde, unter Denkmalschutz. Der Grundriss des Gebäudes ist auf einem Raster aufgebaut, dass im Wesentlichen im Inneren des Gebäudes eine Büroraumstruktur abbildet. Das Landeshaus ist mit ca. 14.900 m² NUF das flächenmäßig größte Eigentumsobjekt (Verwaltungsgebäude) des LVR im Vergleich. Für dieses Gebäude wurden für die Ermittlung der Zahlenwerte rund 640 vollzeitverrechnete Stellen berücksichtigt. Trotz des Alters des Gebäudes, eventuell aber auch wegen seiner ursprünglichen Konzeption als reines Verwaltungsgebäude, stellt sich dieses Gebäude im Vergleich positiv dar. Sowohl der Flächenverbrauch von 23 m² NUF als auch die Aufwandsbetrachtung in Höhe von 2.900 Euro je vollzeitverrechneter Stelle, liegen in Anlehnung an den Orientierungsbereich noch in einem positiven Bereich.

Direkt gegenüber gelegen an der Hermann-Pünder-Str. 1 steht das Eigentumsobjekt E2, das Horion-Haus. Hierbei handelt es sich ebenfalls um ein rein als Verwaltungskomplex konzipiertes Gebäude. Vornehmlich vorgehalten wird eine Büroraumstruktur verbunden mit Besprechungs- und Sitzungsräumen. Ebenfalls untergebracht in einem Gebäudeteil ist das LVR-Betriebsrestaurant. Das Horion-Haus verfügt über eine Nutzungsfläche von ca. 13.900 m² und ist in dieser Betrachtung das zweit größte Eigentumsobjekt. Für dieses Gebäude wurden für die Ermittlung der Zahlenwerte rund 740 vollzeitverrechnete Stellen berücksichtigt. Mit diesen Eckdaten befindet sich dieses Gebäude ebenfalls im Orientierungsbereich. Von den drei betrachteten Verwaltungsstandorten (Eigentum) des LVR, kann das Horion-Haus mit den wirtschaftlichsten Werten klassifiziert werden. Sowohl der Flächenverbrauch von 19 m² NUF als auch die Aufwandsbetrachtung in Höhe von 2.800 Euro je vollzeitverrechneter Stelle liegen in einem sehr wirtschaftlichen Bereich.

Eine sichtliche Abweichung vom Orientierungswert stellt das Eigentumsobjekt E3, das LVR-Haus am Ottoplatz 2, dar. Der Flächenverbrauch von 23 m² NUF liegt innerhalb des Orientierungsbereiches, jedoch liegt der Aufwand je vollzeitverrechneter Stelle mit rund 3.500 Euro je vollzeitverrechneter Stelle ca. 19 Prozent über dem maximalen Orientierungswert. Ausschlaggebend für den erhöhten Aufwand je vollzeitverrechneter Stelle sind die in der Vergangenheit notwendig gewordenen baulichen Unterhaltungsaufwendungen für die Immobilie. Insofern ist die geplante Ersatzmaßnahme für diesen Standort nur folgerichtig.

→ Empfehlung

Wir empfehlen dem Landschaftsverband Rheinland für den Ersatzbau des LVR-Hauses, die Orientierungswertbetrachtung in Form einer Zielvorgabe für die Neubauplanung zu nutzen.

Verwaltungsstandorte (Anmietung)

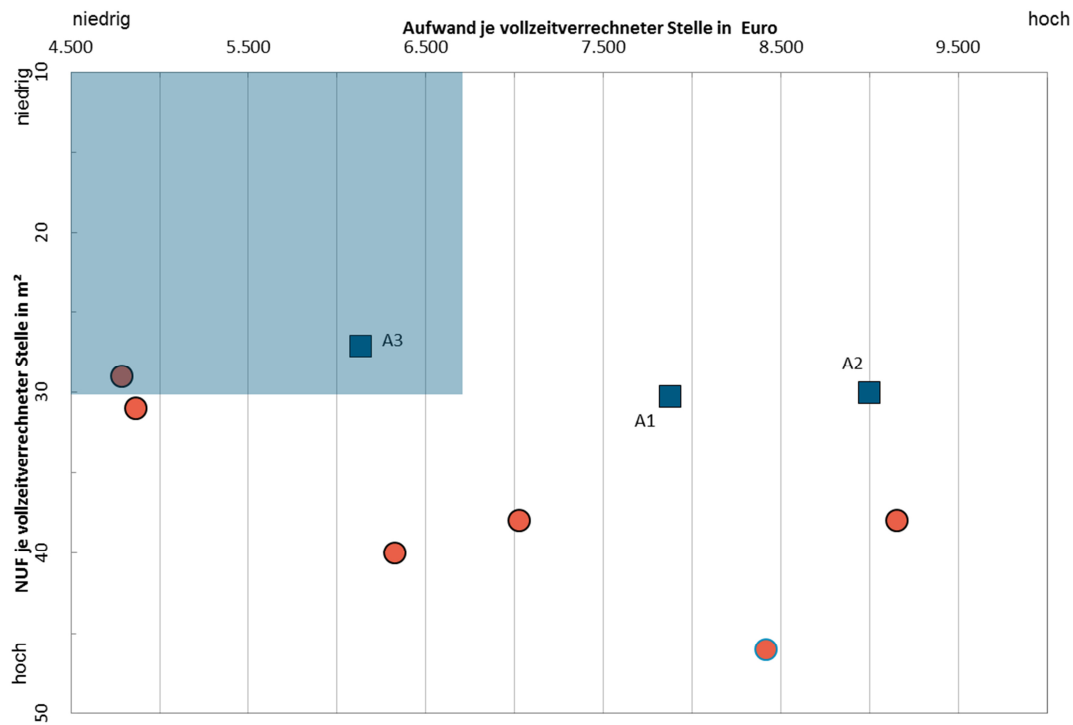
Auch für die angemieteten Verwaltungsstandorte definiert die farbige Fläche in der Grafik unten einen Wertebereich. Der Wertebereich setzt sich ebenfalls aus der Flächen- und der Aufwandsbetrachtung je vollzeitverrechneter Stelle zusammen.

Der Flächenverbrauch ist dargestellt auf der y-Achse. Hier reicht die abgebildete Spannbreite, genau wie bei den Eigentumsobjekten, bis 30 m². Der Flächenverbrauch sollte, unabhängig der Vermögensverhältnisse (Eigentum oder Anmietung), identisch sein.

Auf der x-Achse ist der Bewirtschaftungsaufwand dargestellt. Hier bezeichnet die farbige Fläche allerdings eine Spannbreite bis 6.700 Euro Aufwand je vollzeitverrechneter Stelle. Der Unter-

schied zwischen Eigentumsobjekten und Anmietungen bei der Spannweitenbetrachtung des Aufwandes liegt, wie bereits dargestellt, an der unterschiedlichen Aufwandszusammenstellung.

Bewirtschaftungsaufwand und Flächenverbrauch je Verwaltungsstandort (Anmietung)



Bezeichnung	Anmietung	Standort	Aufwand in Euro	Flächenverbrauch in m²
A1	Mietfläche	000-1 LVR-ZV Deutzer Freiheit / TBS	7.874	30
A2	Mietfläche	000-1 LVR-ZV Rheinlandhaus	9.000	30
A3	Mietfläche	000-1 LVR-ZV Cologne Office Center / COC	6.133	27

Auflistung Verwaltungsimmobilien LVR Anmietung – Aufwand / Fläche

Auch bei dieser Betrachtung ist der definierte Wertebereich ein Orientierungswert. Alle angemieteten Verwaltungsgebäude, die sich in diesem Wertebereich befinden, verfügen über ein wirtschaftlich günstiges Verhältnis zwischen Flächenverbrauch und Aufwand. Die in der Grafik dargestellten Objekte zeigen einen relativ gleichen Flächenverbrauch, der zwischen 27 und 30 m² NUF je vollzeitverrechner Stelle liegt. Allerdings ergibt sich bei der Aufwandsbetrachtung eine deutliche Streuung.

Die Mietfläche im Rheinlandhaus, Objekt A2, hat insgesamt nur rund 470 m² Nutzungsfläche, auf der im Betrachtungszeitraum 16 vollzeitverrechnete Stellen vorgehalten wurden. Dieser Standort generiert den höchsten Aufwand je vollzeitverrechner Stelle, bei einem Flächenverbrauch je vollzeitverrechner Stelle, der sich noch im Orientierungsbereich befindet.

Das Objekt A1, Deutzer Freiheit, hat insgesamt rund 5.600 m² Nutzungsfläche, auf der im Betrachtungszeitraum 185 vollzeitverrechnete Stellen verortet waren. Auch dieser Standort hat noch einen positiven Flächenverbrauch von 30 m² je vollzeitverrechneter Stelle, allerdings liegt die Aufwandsbetrachtung ca. 18 Prozent über dem maximalen Orientierungswert.

Ende 2014 wurden durch den LVR die Räumlichkeiten im Objekt A3, Cologne Office Center, bezogen. Dort wird eine Nutzungsfläche von rund 2.700 m² vorgehalten, auf dem zum Betrachtungszeitraum ca. 100 vollzeitverrechnete Stellen vorgehalten wurden. Über diese Eckdaten generiert dieser Standort die wirtschaftlich günstigsten Kennwerte.

Erfahrungsgemäß zeigen gerade die unterschiedlichen Mietbedingungen deutlich, wie die unterschiedlichen Flächennutzungsbedingungen, verbunden mit den damit hervorgerufenen monetären Rahmenbedingungen, eine breite Streuung der Kennwerte hervorrufen. Die Breite Streuung bei der Aufwandsbetrachtung zeigt dies. Da es sich um Anmietobjekte handelt, besteht die Möglichkeit, das Mietverhältnis nach Ablauf der Mietbindung zu beenden. Insofern besteht bei den Mietobjekten Flexibilität zur Veränderung des Gebäudeportfolios. Zukünftigen Bedarfen nach ausreichenden und modernen Flächenkonzeptionen zum Arbeiten oder auch Archivieren kann hierbei zielorientiert entsprochen werden. Gerade die kleinste der Anmietflächen, die Mietfläche im Rheinlandhaus, könnte zukünftig bei einem Ersatzbau für das LVR-Haus berücksichtigt werden und dann perspektivisch entfallen.

→ Empfehlung

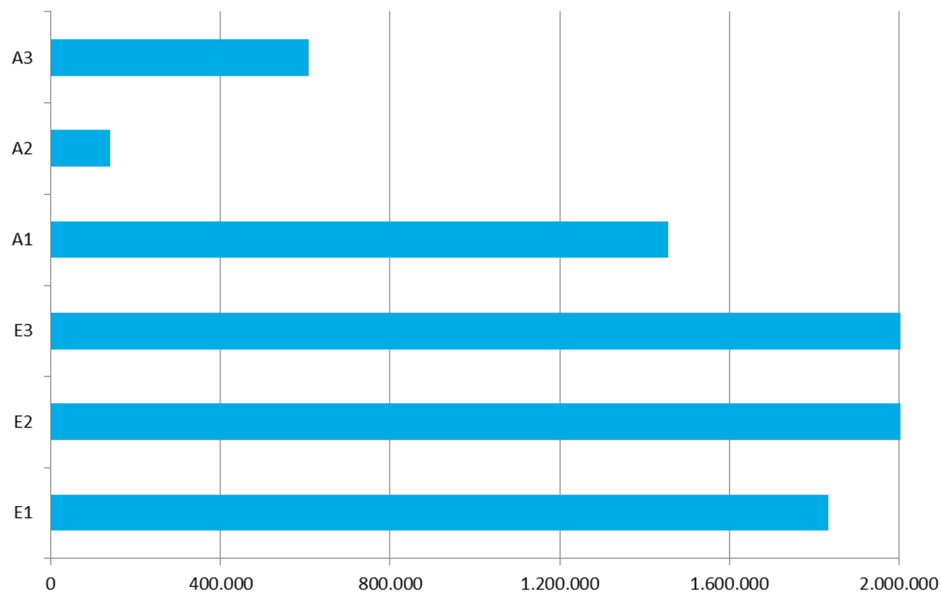
Wir empfehlen dem Landschaftsverband Rheinland, das Gebäudeportfolio der angemieteten Verwaltungsstandorte unter Berücksichtigung der aufgezeigten Werte zu prüfen.

Bewirtschaftungsaufwand in Euro je Verwaltungsstandort

In der folgenden Grafik sind alle Verwaltungsstandorte mit dem jeweiligen Bewirtschaftungsaufwand pro Jahr aufgeführt. Der Jahreswert ist ein Mittelwert aus der Zeitreihenbetrachtung 2014 bis 2016. Die Grafik veranschaulicht, welchen Stellenwert ein Standort im Gesamtportfolio der Verwaltungsstandorte einnimmt.

So kann angenommen werden, dass Optimierungen bei den Betriebskosten im Objekt A2, der Mietfläche im Rheinlandhaus, ein anderes Einsparpotenzial generieren könnten als im Horion-Haus. Laut Angaben der Verwaltung nutzt der Landschaftsverband Rheinland derzeit die Chance zur Reduzierung der Bewirtschaftungsaufwendungen, innerhalb des Portfolios der Verwaltungsgebäude, durch den Ersatzbau für das LVR-Haus.

Bewirtschaftungsaufwand in Euro je Verwaltungsstandort



Bezeichnung	Eigentum / Anmietung	Standort	Bewirtschaftungsaufwand in Euro
E1	Eigentum	000-1 LVR-ZV Landeshaus	1.833.984
E2	Eigentum	000-1 LVR-ZV Horion-Haus	2.047.057
E3	Eigentum	000-1 LVR-ZV LVR-Haus	2.059.788
A1	Mietfläche	000-1 LVR-ZV Deutzer Freiheit / TBS	1.456.666
A2	Mietfläche	000-1 LVR-ZV Rheinlandhaus	139.439
A3	Mietfläche	000-1 LVR-ZV Cologne Office Center / COC	609.279

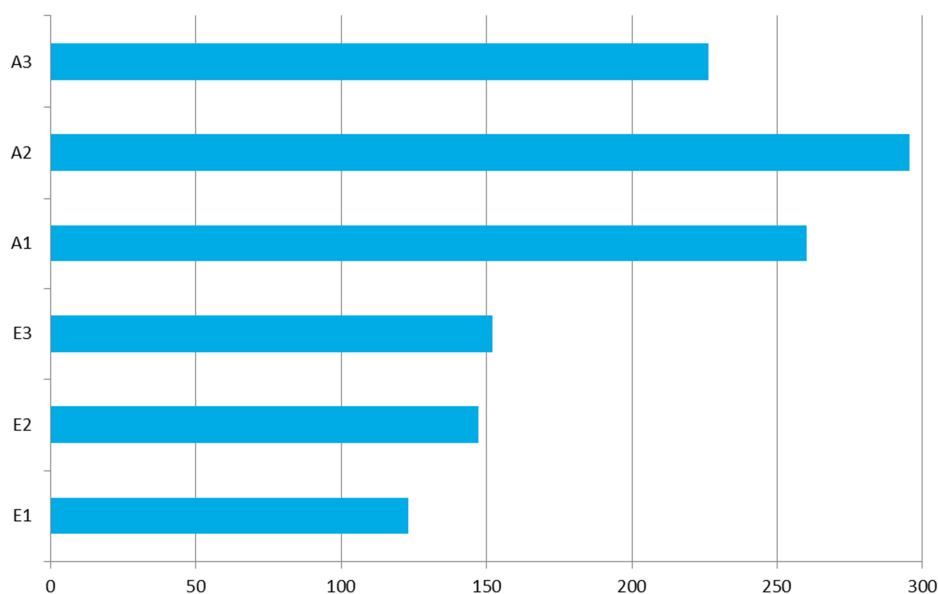
Auflistung Verwaltungsimmobilien LVR - Bewirtschaftungsaufwand in Euro

Bewirtschaftungsaufwand in Euro je m² NUF (alle Verwaltungsstandorte)

In den vorangegangenen Betrachtungen wurde der Bewirtschaftungsaufwand einer Immobilie in Verbindung mit der Anzahl an vollzeitverrechneten Stellen gebracht. Gleichzeitig erfordert ein nachhaltiges Gebäudemanagement aber auch die reine Gebäudebetrachtung. Über eine Aufwandsbetrachtung mit Bezug zur Nutzungsfläche können Stärken und Schwächen einer Immobilie transparent gemacht werden. Eine solche Aufwandsbetrachtung hat insofern einen eher technischen Hintergrund. Allerdings können auch gewählte Standards, z.B. bei den Betriebskosten (Hausmeisterdienste, Reinigung, Strom, etc.) entsprechenden Einfluss nehmen.

Von den dargestellten Eigentumsobjekten hat das LVR-Haus den höchsten Bewirtschaftungsaufwand je m² NUF. Die Gründe hierfür sind der Verwaltung bekannt und haben zur Entscheidung für einen Ersatzbau geführt. Erwartungsgemäß hoch ist auch der Wert bei den angemieteten Räumlichkeiten im Rheinlandhaus.

Bewirtschaftungsaufwand in Euro je m² NUF



Bezeichnung	Eigentum / Anmietung	Standort	Bewirtschaftungsaufwand in Euro je m ² NUF
E1	Eigentum	000-1 LVR-ZV Landeshaus	123,21
E2	Eigentum	000-1 LVR-ZV Horion-Haus	147,08
E3	Eigentum	000-1 LVR-ZV LVR-Haus	152,04
A1	Mietfläche	000-1 LVR-ZV Deutzer Freiheit / TBS	260,30
A2	Mietfläche	000-1 LVR-ZV Rheinlandhaus	295,42
A3	Mietfläche	000-1 LVR-ZV Cologne Office Center / COC	226,25

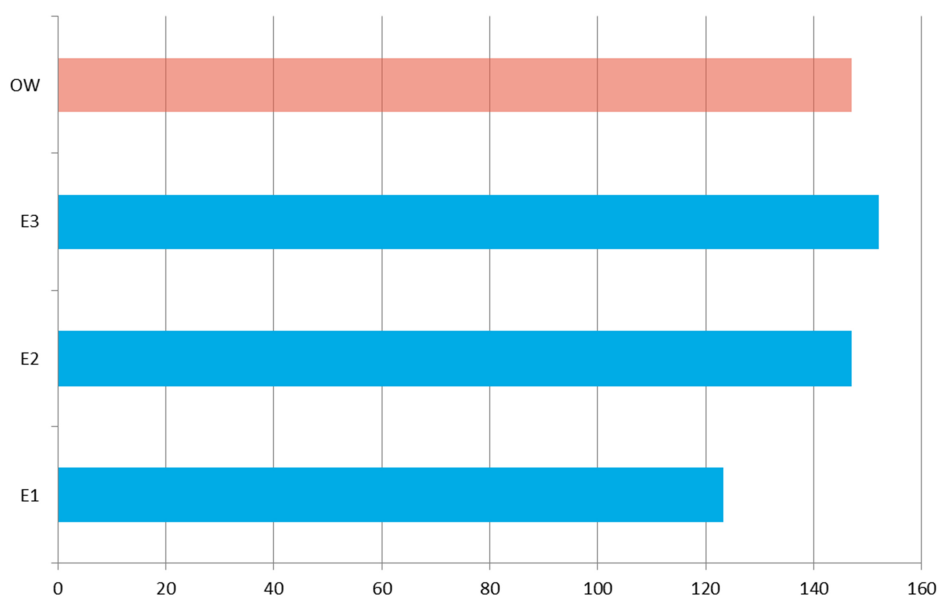
Auflistung Verwaltungsimmobilen LVR - Bewirtschaftungsaufwand in Euro je m² NUF

In den beiden folgenden Grafiken wird der Bewirtschaftungsaufwand je m² NUF nach Eigentums- und Anmietungsobjekten getrennt betrachtet.

Bewirtschaftungsaufwand in Euro je m² NUF (Eigentumsobjekte)

Zusätzlich zu dem jeweiligen Bewirtschaftungsaufwand in Euro je m² NUF ist der Medianwert eingetragen. Dieser stellt für diese Objektgruppe einen Orientierungswert dar.

Bewirtschaftungsaufwand in Euro je m² NUF



Bezeichnung	Eigentum	Standort	Bewirtschaftungsaufwand in Euro je m ² NUF
E1	Eigentum	000-1 LVR-ZV Landeshaus	123,21
E2	Eigentum	000-1 LVR-ZV Horion-Haus	147,08
E3	Eigentum	000-1 LVR-ZV LVR-Haus	152,04
OW		Orientierungswert (Median)	147,08

Auflistung Verwaltungsimmobilien Eigentum LVR - Bewirtschaftungsaufwand in Euro je m² NUF

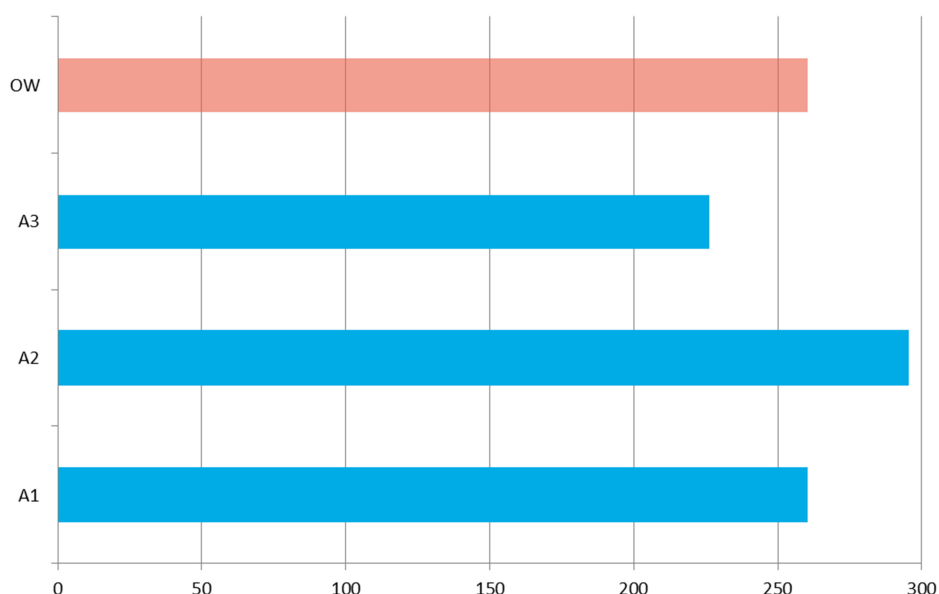
Mit dem Orientierungswert, der sich aus den hier aufgeführten Objekten ergibt, stellen wir ganz bewusst einen individuellen, ausschließlich für den Landschaftsverband Rheinland ermittelten Wert dar. Auch dieser ist als Reflektion der beim Landschaftsverband vorgefundenen Situation zu werten. Dieser Wert wurde somit bereits von einigen Objekten erreicht. Der Orientierungswert soll sozusagen als „Werkzeug“ verstanden werden. Er kann vom Landschaftsverband, je nach Vorgaben, angepasst oder auch für jedes einzelne Objekt individuell festgelegt werden.

So hat der Landschaftsverband die Möglichkeit, etwaige Einsparpotenziale individuell darzustellen, die durch umzusetzende Maßnahmen auch tatsächlich erreicht werden können.

Bewirtschaftungsaufwand in Euro je m² NUF (Mietobjekte)

In der folgenden Grafik sind alle angemieteten Verwaltungsstandorte mit dem jeweiligen Bewirtschaftungsaufwand in Euro je m² NUF aufgeführt. Zusätzlich ist der Medianwert eingetragen. Dieser stellt für diese Objektgruppe einen Orientierungswert dar.

Bewirtschaftungsaufwand in Euro je m² NUF



Bezeichnung	Anmietung	Standort	Bewirtschaftungsaufwand in Euro je m ² NUF
A1	Mietfläche	000-1 LVR-ZV Deutzer Freiheit / TBS	260,30
A2	Mietfläche	000-1 LVR-ZV Rheinlandhaus	295,42
A3	Mietfläche	000-1 LVR-ZV Cologne Office Center / COC	226,25
OW		Orientierungswert (Median)	260,30

Auflistung Verwaltungsimmobilien Anmietung LVR - Bewirtschaftungsaufwand in Euro je m² NUF

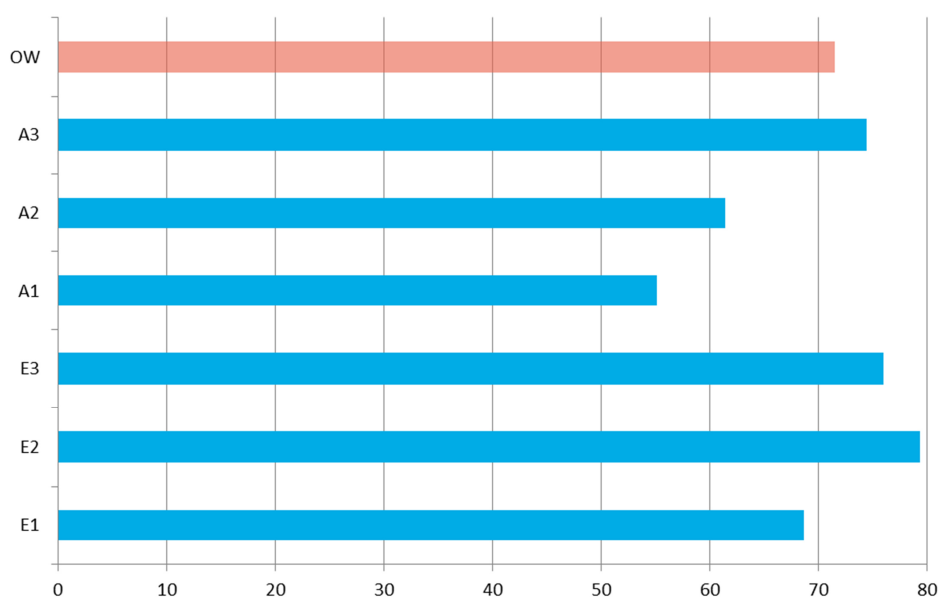
Auch hier ist der Orientierungswert als Werkzeug zu verstehen. Er kann angepasst oder individuell festgelegt werden. Allerdings sind bei Mietobjekten Maßnahmen, die vom Mieter umgesetzt werden können, um die entsprechenden Bewirtschaftungsaufwendungen zu reduzieren, eher beschränkt vorhanden. Der Landschaftsverband sollte hier insbesondere eine mögliche Abmietung der Räumlichkeiten im Rheinlandhaus im Fokus behalten.

Bei den Mietobjekten ist das Cologne Office Center das wirtschaftlich günstigste Anmietobjekt. Ursächlich hierfür ist u.a. die Grundmiete von ca. 12,50 Euro je m² NUF. Daraus ergibt sich ein überaus günstiger Kennzahlenwert. Dagegen liegt die Grundmiete bei dem Objekt Deutzer Freiheit bei über 17 Euro je m² NUF.

Betriebskosten KG 300 in Euro je m² NUF (alle Verwaltungsstandorte)

In der folgenden Grafik sind alle Verwaltungsstandorte mit den jeweiligen Betriebskosten (Kostengruppe 300) je m² NUF aufgeführt. Der Wert je m² NUF ist ein Mittelwert aus der Zeitreihenbetrachtung 2014 bis 2016. Zusätzlich ist der Medianwert als Orientierungswert eingetragen.

Betriebskosten (KG 300) in Euro je m² NUF



Bezeichnung	Eigentum / Anmietung	Standort	Betriebskosten in Euro je m ² NUF
E1	Eigentum	000-1 LVR-ZV Landeshaus	68,68
E2	Eigentum	000-1 LVR-ZV Horion-Haus	79,42
E3	Eigentum	000-1 LVR-ZV LVR-Haus	76,03
A1	Mietfläche	000-1 LVR-ZV Deutzer Freiheit / TBS	55,16
A2	Mietfläche	000-1 LVR-ZV Rheinlandhaus	61,47
A3	Mietfläche	000-1 LVR-ZV Cologne Office Center / COC	74,43
OW		Orientierungswert (Median)	71,56

Auflistung Verwaltungsimmobilien LVR - Betriebskosten in Euro je m² NUF

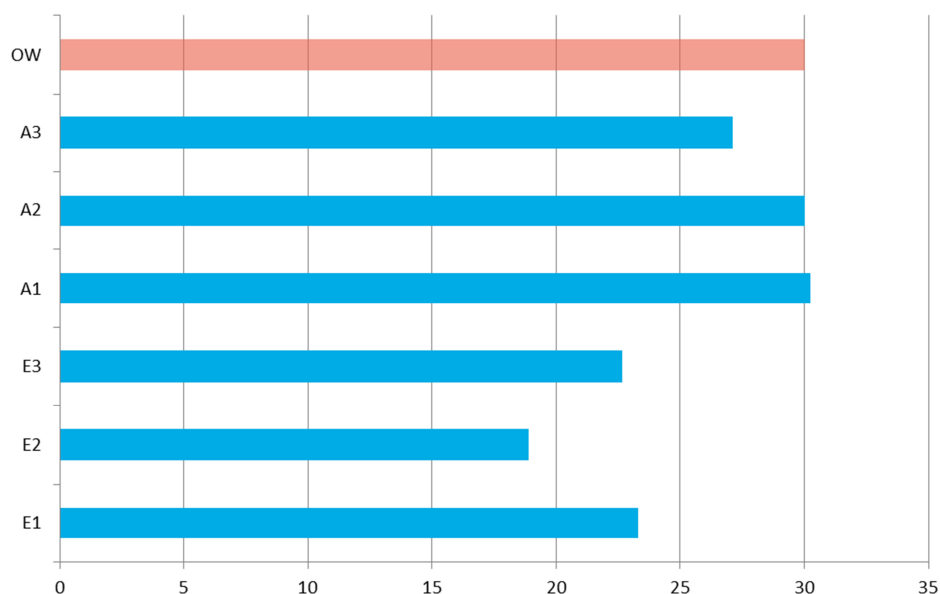
Werden die Betriebskosten separiert betrachtet, ergibt sich eine entsprechende Streuung der Werte. Bei den Mietobjekten liegt dies an der individuellen Definition der Grundmiete. Die Grundmiete beinhaltet zum Teil Anteile der Betriebskosten, die nicht separiert dargestellt werden können. Die Kennzahlenwerte für die Mietfläche im Rheinlandhaus und der Deutzer Freiheit bilden somit nicht die vollständigen Betriebskosten ab und können nicht uneingeschränkt mit den übrigen Kennzahlen verglichen werden.

Eine genaue Aufteilung der einzelnen Betriebskostenanteile für die Eigentumsobjekte liegt dem LVR vor und wird zu Steuerungszwecken genutzt. Ein erheblicher Anteil der Betriebskosten, im Mittelwert 15,20 Euro je m² NUF, entfällt auf den Pfortendienst (Zum Vergleich: Für die Fremdreinigung fällt ein Aufwand von durchschnittlich 14,10 Euro je m² NUF an, für den Stromverbrauch 12,75 Euro je m² NUF). Bei den Eigentumsobjekten erzeugt das Horion-Haus den höchsten Betriebskostenanteil je m² NUF. Dies ist u. a. bedingt durch die LVR Betriebsrestaurant in diesem Objekt.

Flächenverbrauch in m² NUF (alle Verwaltungsstandorte)

In der folgenden Betrachtung ist der Flächenverbrauch (NUF in m²) je vollzeitverrechneter Stelle über alle Verwaltungsstandorte dargestellt. Ebenfalls ist ein Orientierungswert dargestellt.

Flächenverbrauch in m² NUF je vollzeitverrechneter Stelle



Bezeichnung	Eigentum / Anmietung	Standort	Flächenverbrauch in m ² NUF
E1	Eigentum	000-1 LVR-ZV Landeshaus	23
E2	Eigentum	000-1 LVR-ZV Horion-Haus	19
E3	Eigentum	000-1 LVR-ZV LVR-Haus	23

Bezeichnung	Eigentum / Anmietung	Standort	Flächenverbrauch in m² NUF
A1	Mietfläche	000-1 LVR-ZV Deutzer Freiheit / TBS	30
A2	Mietfläche	000-1 LVR-ZV Rheinlandhaus	30
A3	Mietfläche	000-1 LVR-ZV Cologne Office Center / COC	27
OW		Orientierungswert	30

Auflistung Verwaltungsimmobilien LVR - Flächenverbrauch in m² NUF je vollzeitverrechneter Stelle

An dieser Stelle hat die gpaNRW die bereits aus der Matrixdarstellung bekannte Spannweite bis 30 m² zu Grund gelegt und das obere Ende als maximalen Orientierungswert dargestellt.

➔ **Feststellung**

An sämtlichen betrachteten Verwaltungsstandorten des LVR liegt der Flächenverbrauch je vollzeitverrechneter Stelle im Orientierungsbereich.

Die aufgezeigten Betrachtungsebenen (Bewirtschaftungsaufwand, Betriebskosten und Flächenverbrauch) können zur Identifizierung von Handlungsoptionen genutzt werden. Der Mitteleinsatz zur Optimierung einzelner gebäudespezifischen Rahmenbedingungen kann damit priorisiert und gesteuert werden.

➔ **Empfehlung**

Wir empfehlen dem Landschaftsverband Rheinland, die im Bericht aufgezeigte Verknüpfung von Aufwands- und Flächenbetrachtung in den eigenen Kennzahlenbestand zu übernehmen und zur strategischen Steuerung des Immobilienportfolios zu nutzen.

➔ Kontakt

Gemeindeprüfungsanstalt Nordrhein-Westfalen

Heinrichstraße 1, 44623 Herne

Postfach 10 18 79, 44608 Herne

t 0 23 23/14 80-0

f 0 23 23/14 80-333

e info@gpa.nrw.de

i www.gpa.nrw.de

Anlage 5 der Vorlage 14/3144 - Teilbericht Informationstechnik -

ÜBERÖRTLICHE PRÜFUNG

*Informationstechnik des
Landschaftsverbandes
Rheinland im Jahr 2018*

INHALTSVERZEICHNIS

➔ Managementübersicht	3
➔ Fokus, Inhalt und Ziele der IT-Prüfung	5
➔ IT-Steuerung	6
IT-Betriebsmodell	6
IT-Steuerungssystem	8
➔ IT-Gesamtbetrachtung	13
Input- und Output-Indikatoren im Zusammenspiel	13
Analyse der Kostenstruktur	17
Analyse der IT-Personalressourcen	17
➔ Einzelne Handlungsfelder der IT	23
Zentrale Rechnersysteme	24
IT-Standardarbeitsplätze	26
Entwicklung, Pflege und Betreuung von Fachanwendungen	28

➔ Managementübersicht

Die gpaNRW hat in dieser Prüfung eine sehr hohe Qualität bei den IT-Leistungen des LVR wahrgenommen. Die InfoKom ist als zentraler IT-Dienstleister des LVR stark kundenorientiert, erbringt hohe IT-Leistungsmengen und erreicht ein äußerst hohes IT-Sicherheitsniveau. Die Rechenzentren der InfoKom zeigen den höchsten Standard auf, der im Umfeld kommunaler IT-Infrastrukturen in NRW bisher durch die gpaNRW in Augenschein genommen wurde. Demgegenüber stehen allerdings auch sehr hohe IT-Kosten.

Der LVR setzt trotz eines grundsätzlich gleichen Aufgabenspektrums wesentlich mehr Ressourcen ein als der Landschaftsverband Westfalen-Lippe (LWL), um diese Aufgaben mit IT zu unterstützen. Höhere IT-Kosten sind insofern begründet, dass die InfoKom

- im Vergleich zum LWL deutlich mehr Hardware bereitstellt und betreut sowie
- ein noch höheres Leistungs- und Sicherheitsniveau anstrebt.

Auch die unterschiedliche Aufbauorganisation spielt eine Rolle. Die als Eigenbetrieb organisierte InfoKom ist breiter aufgestellt als die als Amt organisierte IT des LWL. Daraus resultieren beim LVR höhere Personalressourcen.

Die Personalkosten des LVR sind allgemein sehr hoch und prägen dessen Kostensituation. Die gpaNRW kann die Verhältnismäßigkeit zu den qualitativen und quantitativen Merkmalen sowie der Aufbauorganisation nicht abschließend bewerten. Allerdings sind die Personalkosten so auffällig, dass Anlass besteht, bisherige Leistungs- und Steuerungsprozesse zu überprüfen bzw. kritisch zu hinterfragen. Ansatzpunkte bieten beispielsweise nachstehende Aspekte:

- Bei der InfoKom sind Personalressourcen für Marketingaufgaben vorhanden, obwohl derzeit strategisch nicht geplant ist, weitere Kunden zu akquirieren. Nach eigenen Angaben hat die InfoKom bereits damit begonnen, diese Ressourcen abzubauen bzw. anderweitig einzusetzen.
- Querschnittsaufgaben, z.B. im Bereich Personal und Finanzen, werden sowohl bei der InfoKom als auch bei der Kernverwaltung wahrgenommen. Redundanzen können dabei nicht ausgeschlossen werden.
- Der LVR setzt verstärkt kostenintensive Sonderlösungen im Bereich der Fachanwendungen ein, ohne dass systematisch wirtschaftliche Mehrwerte über Prozessbetrachtungen nachgewiesen worden sind. Nach eigenen Angaben arbeitet der LVR bereits daran, die Prozesse dem Standard anzunähern und Sonderlösungen wieder abzubauen. Insbesondere die aktuellen Umstellungsprojekte ScherpA und SAP HANA bieten die Chancen dazu.

IT- Kosten und -Leistungen unter wirtschaftlichen Gesichtspunkten am eigenen Bedarf auszurichten, ist Aufgabe der IT-Steuerung. Die Steuerungsprozesse des LVR wiesen in der Vergangenheit Schwächen auf, da

- die Steuerungsaufgaben stark dezentralisiert waren,

- die Steuerung vorwiegend über die Ressourcenverteilung vorgenommen wurde (reine Input-Steuerung),
- eine Bewertung von IT-Maßnahmen unter dem Aspekt der gesamtstrategischen Ausrichtung nicht stattgefunden hat
- und Prozessbetrachtungen nicht systematisch durchgeführt worden sind, um Anforderungen an die IT zu beschreiben.

Insofern ist nicht auszuschließen, dass die hohen IT-Kosten mitunter auch eine Folge der defizitären Steuerung in der Vergangenheit sind und somit in keinem angemessenen Verhältnis zum Output stehen.

Der LVR hat diese Defizite allerdings bereits erkannt und arbeitet sie schon seit 2016 sukzessive auf. Neben der Einrichtung einer zentralen Steuerungsinstanz sollen die Rollen der übrigen Beteiligten im Steuerungsprozess geschärft und teilweise angepasst werden. Damit befindet sich der LVR auf einem guten Weg, eine Basis für eine effektive IT-Steuerung zu schaffen.

Wie effektiv und effizient die IT-Steuerung zukünftig sein wird, hängt davon ab, wie die Verantwortungsbereiche und die Steuerungsprozesse letztendlich im Detail aussehen werden. Dies hat der LVR für sich noch nicht abschließend definiert. Der LVR sollte die Steuerungsprozesse möglichst schlank halten und die Zahl der Beteiligten im Steuerungsprozess auf das Nötigste beschränken. Dazu ist vor allem eine orientierungsgebende IT-Strategie für alle Beteiligten erforderlich. Zudem könnte der LVR bei der Besetzung der zentralen Leitstelle auf die vorhandenen IT-Koordinatoren zurückgreifen. Die Funktion der IT-Koordination in den Fachbereichen ist zwar notwendig, um eine Verknüpfung zwischen Fachlichkeit und IT sicherzustellen. Die beim LVR dafür eingesetzten Personalressourcen sind allerdings auffällig hoch.

Potenzial besteht auch in der interkommunalen Zusammenarbeit. Die InfoKom könnte ihre Kapazitäten nutzen und gegen Entgelt Leistungen z.B. für Kliniken außerhalb des Verbandes oder kleinere Kommunen anbieten. So könnten diese von den guten Rahmenbedingungen in der technischen Infrastruktur, sowie dem Knowhow der InfoKom profitieren.

→ Fokus, Inhalt und Ziele der IT-Prüfung

Fokus

Im Fokus der IT-Prüfung steht die IT im Landschaftsverband. Daher wird nicht nur die Organisationseinheit betrachtet, die den IT-Betrieb sicherstellt, sondern sämtliche IT-Aufgaben im Betrachtungsfeld untersucht. Diese Aufgaben können zentral, beispielsweise in einer IT-Abteilung, aber auch dezentral in Fachämtern erledigt werden. Auch Leistungen durch Externe, z. B. durch kommunale Rechenzentren oder Dienstleister werden dabei berücksichtigt.

Die Betrachtung beschränkt sich dabei auf die Kernverwaltung der Landschaftsverbände. Das bedeutet, dass Kosten- und Leistungen für die verbandseigenen Kliniken, Jugendheime sowie weitere externe Kunden nicht dargestellt und bewertet werden. Lediglich in Teilbereichen, in denen es aufgrund der Datenlage möglich und erforderlich ist, erfolgt eine Betrachtung über die Kernverwaltung hinaus. Dazu zählen vorrangig die eingesetzten Personalressourcen sowie die IT-Steuerung. Die erhobenen Kosten beziehen sich auf das Jahr 2016. In den Bereichen IT-Sicherheit und IT-Management wird der Status quo berücksichtigt.

Inhalt und Ziele

Zunächst bewertet die gpaNRW Rahmenbedingungen, unter denen beim Landschaftsverband IT bereitgestellt und gesteuert wird.

Zum Einstieg in die Ressourcenbetrachtung vergleicht die gpaNRW anschließend die Gesamtkostensituation beider Landschaftsverbände miteinander sowie mit weiteren kommunalen Organisationen anderer Prüfsegmente.

Differenzierte Feststellungen und Empfehlungen erfolgen dann im Rahmen einer Detailanalyse. Hierzu vergleicht die gpaNRW den Ressourceneinsatz auf der Ebene einzelner Leistungsfelder auf der Basis von Kennzahlen. Die dargestellten Kennzahlen dienen als Indikator und sind Ausgangspunkt der Analyse. Die Feststellungen und resultierenden Empfehlungen formuliert die gpaNRW unter Berücksichtigung von Prüfungseindrücken sowie weitreichenden interkommunalen Erfahrungswerten.

Die gpaNRW kann den Output bzw. die Qualität der IT-Leistungserstellung nicht monetär bewerten. Die dazu notwendigen Informationen liegen weder auf Seiten der gpaNRW noch bei den Landschaftsverbänden vor.

Die IT-Prüfung der gpaNRW verfolgt daher die Ziele,

- durch vergleichende Darstellungen zur Standardisierung von IT-Leistungen beizutragen,
- praxisnahe Optimierungsansätze aufzuzeigen, die andernorts bereits erfolgreich praktiziert werden,
- Konsolidierungsmöglichkeiten aufzuzeigen,
- dazu beizutragen, das Sicherheitsrisiko zu minimieren.

→ IT-Steuerung

Im Fokus der IT Steuerung stehen die Aspekte:

- IT-Betriebsmodell und
- IT-Steuerungssystem.

Beide Aspekte haben wesentlichen Einfluss auf die Qualität und die Kosten der IT-Leistungserstellung. Hierin liegt der zentrale Ansatzpunkt wenn es darum geht, die IT-Kosten- und Leistungssituation nachhaltig und anforderungsgerecht zu gestalten.

Die gpaNRW bewertet zunächst die Gestaltungsmöglichkeiten, die sich aus dem gewählten Betriebsmodell ergeben. Anschließend geht es darum, ob die implementierten Steuerungsprozesse geeignet, erforderlich und angemessen gestaltet und gelebt werden.

IT-Betriebsmodell

→ Feststellung

Das IT-Betriebsmodell des Landschaftsverbandes Rheinland (LVR) bietet hinreichende strategische Gestaltungsspielräume.

Die Wahl des IT-Betriebsmodells ist - bezogen auf die IT - die wichtigste strategische Festlegung der Landschaftsverbände. Mit dem Betriebsmodell legen diese fest, wer seine IT-Leistungen auf welcher rechtlichen Basis bereitstellt.

Ein gutes Betriebsmodell eröffnet effektive Einflussmöglichkeiten auf die bereitgestellten IT-Leistungen und die zu tragenden Kosten:

- Der Landschaftsverband sollte entscheiden können, welche IT-Leistungen er von wem in Anspruch nimmt.
- Er sollte nur die Kosten tragen, die hierdurch verursacht werden.
- Der Landschaftsverband sollte die tatsächliche Möglichkeit haben, das Betriebsmodell mittelfristig maßgeblich zu verändern.

Der LVR bezieht seine IT-Leistungen in vollem Umfang vom verbandseigenen Dienstleister „LVR InfoKom“. Die InfoKom ist als Eigenbetrieb organisiert. Sie erstellt IT-Leistungen für die Kernverwaltung des LVR ebenso wie für die verbandseigenen Kliniken, Jugendheime und die Rheinische Versorgungskasse (RVK) sowie wenige einzelne Kunden außerhalb des Landschaftsverbandes.

Die Leistungsabnahme und -bereitstellung erfolgt im Rahmen eines Auftraggeber-/ Auftragnehmer-Verhältnisses. Insofern kann der LVR selbst darüber entscheiden, welche Leistungen er in welcher Menge von der InfoKom abnimmt. Über die Abnahme kann er somit auch die IT-Kosten steuern. Allerdings ist er über die Betriebsatzung an die Leistungen der InfoKom gebunden. Das bedeutet, dass er alternative Leistungen oder Dienstleister am Markt nur im Dialog

mit der InfoKom wählen kann. Die Verpflichtung gilt für die Dezernate des und seine Eigenbetriebe gleichermaßen, nicht aber für die Kassen und externen Kunden des LVR. Sie ist auch in der Dienstanweisung für den Einsatz der Informationstechnologie (IT) geregelt.

Die Bindung an die InfoKom ist die nachvollziehbare und begründete Folge des formulierten Betriebsziels der InfoKom. In der Betriebssatzung festgehalten, dass die InfoKom den LVR inklusive seiner Dezernate, Betriebe und sonstigen Einrichtungen bei einer wirtschaftlichen und effizienten Aufgabenerfüllung unterstützen soll. Daher müssen alle Beteiligten darauf achten, dass nicht nur die unmittelbaren Einsparungseffekte einzelner Bereiche berücksichtigt werden, die aus einem möglichst günstigen Angebot am Markt resultieren können. Vielmehr müssen auch die nachteiligen Effekte einbezogen werden, die mittelbar daraus resultieren, dass Produkte und Dienstleistungen des eigenen und zu finanzierenden Eigenbetriebes nicht abgenommen werden.

Um darüber zu urteilen, muss der LVR Detailinformation zur Angebotskalkulation und dem Abrechnungssystem der InfoKom besitzen. Als Auftraggeber muss er in der Lage sein, sich selbst ein Urteil über das Verhältnis von Mitteleinsatz und dem damit verfolgten Zweck machen zu können. Für ihn ist die Transparenz der Kosten und Leistungen der InfoKom daher ebenso wichtig wie über die der eigenen. Aus Sicht der gpaNRW ist die erforderliche Transparenz weitgehend vorhanden. Nach eigenen Angaben hat sich diese in den letzten Jahren deutlich verbessert. Unklarheiten werden konstruktiv kommuniziert sowie Preise und Leistungen bei Bedarf neu verhandelt.

Die Herausforderung für den LVR liegt darin, in wirtschaftlichen, strategischen oder in der Qualität begründeten Einzelfällen darauf hinzuwirken, dass Leistungen durch die InfoKom nicht selbst angeboten werden, sondern über einen Dritten bereitgestellt werden. Denn die InfoKom ist zwar ein verbandsinterner Dienstleister und bietet damit mehr Einfluss als ein externer Dienstleister. Es gibt aber Unterschiede zu einem Amt oder einer Abteilung, die zumindest die unmittelbaren Einflussmöglichkeiten über die Leistungsabnahme hinaus einschränken bzw. erschweren. So kann die Direktorin des Landschaftsverbandes Rheinland der Betriebsleitung im Interesse der Einheitlichkeit der Verwaltungsführung Weisungen erteilen und gemäß § 8 der Betriebssatzung Abs. 5 Nr.1 unter anderem auch Rahmenvorgaben für die Organisation des Betriebes machen. Nach § 6 Absatz 2 und 3 Eigenbetriebsverordnung unterliegen allerdings alle Angelegenheiten der laufenden Betriebsführung ausschließlich der Betriebsleitung.

Die Einflussnahme ist mittelbar über die Gremienarbeit möglich. Dazu zählen der Betriebsausschuss, die Landschaftsversammlung und der Landschaftsausschuss. Dies beinhaltet auch die Möglichkeit, die Grundausrichtung der InfoKom über die Landschaftsversammlung z.B. über eine Änderung der Betriebssatzung anzupassen oder die Betriebsform ganz oder in Teilen aufzulösen. Die Betriebssatzung regelt den Grundauftrag der InfoKom und damit mittelbar auch den Ressourceneinsatz und die Struktur des Eigenbetriebes. Zudem sind die einzelnen leistungsbezogenen Service-Level-Vereinbarungen geeignet, Einfluss auszuüben. Um eine gemeinsame Zielausrichtung zu gewährleisten, sind allerdings ausreichende Steuerungskompetenzen, geeignete Instrumente und Vorgaben sowie eine reibungslose Kommunikation zwischen Dienstleister und Verwaltung unabdingbar. Dies ist Gegenstand des IT-Steuerungssystems.

IT-Steuerungssystem

→ Feststellung

Der aktuelle IT-Steuerungsprozess ist zu stark dezentralisiert. Es fehlen orientierungsgebende strategische Vorgaben. Zudem sind Rollen und Verantwortlichkeiten noch nicht hinreichend geschärft. Der LVR hat diese Defizite erkannt und arbeitet sie bereits sukzessive auf. Damit befindet sich der LVR auf einem guten Weg, eine Basis für eine effektive IT-Steuerung zu schaffen.

Ein gutes Steuerungssystem zeichnet sich wie folgt aus:

- Die Verantwortung für die Steuerung der IT ist eindeutig geregelt. Eine Person der Verwaltungsführung nimmt diese wahr. Ihr liegen die hierfür notwendigen Informationen vor.
- Es existieren konkrete Vorgaben an die IT. Diese berücksichtigen übergeordnete Belange und Einzelinteressen der Organisationseinheiten des Landschaftsverbandes.
- Die IT wird in Organisationsprozesse eingebunden.
- Der Landschaftsverband überprüft regelmäßig die Auswirkungen des gewählten IT-Betriebsmodells auf die Höhe der IT-Kosten und dem damit verbundenen Nutzen.

Das Thema IT-Steuerung ist beim LVR sehr aktuell. Der Landschaftsverband befindet sich in einem Prozess, die Steuerungsstrukturen zu optimieren. Aus diesem Grund beschreibt und bewertet die gpaNRW sowohl den Status quo als auch den angestrebten Sollzustand.

Bislang kommt die Aufgabe zur zentralen IT-Steuerung beim LVR dem IT-Lenkungsausschuss zu. Er entscheidet in übergeordneten IT-Belangen über die Realisierung von IT-Projekten und der Ausrichtung der IT. Stimmberechtigte Mitglieder des IT-Lenkungsausschusses sind alle Dezernatsleitungen sowie der Geschäftsführer der InfoKom. Den Vorsitz im IT-Lenkungsausschuss hat die Dezernatsleitung Finanzmanagement, Kommunalwirtschaft und Europaangelegenheiten. Sie wäre mithin als die für die IT verantwortliche Person auf der Ebene des Verwaltungsvorstandes zu sehen. Der LVR hat sich allerdings bewusst dazu entschieden, angesichts der Komplexität des Aufgabenspektrums der Dezernate und der damit verbundenen IT-Anforderungen, die Letztverantwortung nicht explizit auf eine Person zu beschränken.

Auch dem Dezernat 1, geleitet durch den Ersten Landesrat, kommen im weitesten Sinne Rollen in der IT-Steuerung und damit auch eine besondere Verantwortlichkeit in der Steuerung der LVR-InfoKom zu. Er tritt gegenüber der LVR-InfoKom als Eigentümerversorger auf. Er greift zwar nicht in die Geschäftsführung des Eigenbetriebes ein, bringt aber die Erwartung der Eigentümer an das Leistungsspektrum ein. In diesem Zusammenhang setzt er strategische Rahmenvorgaben und Erfolgsmaßstäbe für die InfoKom. Ihm kommt damit auch die Aufgabe zu, die Geschäftsstrategie der InfoKom auf ihre Kompatibilität mit der LVR-IT-Strategie zu prüfen. Umgekehrt vertritt der Erste Landesrat auch die Interessen der LVR-InfoKom im Verwaltungsvorstand des LVR.

Die Verbindung zwischen strategischer und operativer IT-Steuerung erfolgt über die jeweiligen Dezernate. Um die unterschiedlichen Belange und Anforderungen der Dezernate zu berücksichtigen, existieren in jedem Dezernat sogenannte IT-Koordinatoren (ITKOs). Sie vertreten in allen IT-Belangen die Perspektive und Bedarfe ihres Dezernats und vermitteln umgekehrt die

strategischen Rahmenanforderungen des LVR in ihr Dezernat hinein. Sie sind somit Teil der IT-Steuerungsstruktur.

Die dezernatsübergreifende Abstimmung erfolgt über die IT-Koordinatoren im IT-Koordinationsrat. Die ITKOs führen in diesem Gremium im Auftrag der Dezernate die fachlichen Abstimmungen zu dezernatsübergreifenden Konsolidierungsthemen. Die Gesamtvorhabenplanung und Vorschläge zur Vorhabensteuerung werden im IT-Koordinationsrat erarbeitet und entscheidungsvorbereitend konsolidiert. Entsprechende Entscheidungen dazu werden im IT-Lenkungsausschuss gefällt.

Nach eigenen Angaben hat sich in den letzten Jahren allerdings gezeigt, dass die Instrumente und der organisatorische Rahmen die der LVR zur IT-Steuerung eingerichtet hat, den Anforderungen nicht hinreichend gerecht werden konnten. Daher hat der LVR bereits 2016 einen Prozess initiiert, um seine Steuerungsstrukturen weiterzuentwickeln. Dazu wurden zunächst mit allen Landesrätinnen und Landesräten, den IT-Koordinatoren sowie der Geschäftsführung der LVR-Infokom Interviews durchgeführt, in denen der Weiterentwicklungsbedarf erhoben wurde. Hierbei wurden insbesondere folgende Optimierungsansätze aufgenommen:

- IT-Strategie

Es fehlt eine auftraggeberseitige Sicht, welche Anforderungen die IT zum Wertbeitrag des LVR leistet und welche Anforderungen sich daraus an die Weiterentwicklung der IT ergeben.

- IT-Portfolio

Es fehlt ein übergreifendes Verständnis, welche Dezernatsanforderungen an IT-Services es gibt, welche IT-Services vom LVR zentral beauftragt werden (sollten), wer für welche IT-Services Budget bereitstellt, und wie die verfügbaren personellen Ressourcen auf die IT-Services verteilt werden.

- Transparenz in IT-Fragen

Es fehlt eine zentrale Stelle, bei der übergreifende Themen wie Preisgestaltung, IT-Service-Qualität und Zuverlässigkeit adressiert werden können und die verantwortlich für Transparenz und übergreifendes Controlling zeichnet.

Ein weiteres Problem in der Vergangenheit war, dass der IT-Lenkungsausschuss eine reine Input-Steuerung über die zur Verfügung stehenden Finanzmittel vorgenommen hat. Dabei wurden die Maßnahmen nicht systematisch in Bezug auf ihre strategische Relevanz für den LVR bewertet. Der IT-Lenkungsausschuss hat somit bisher nicht darüber beraten, mit welcher IT-Maßnahme ein strategisches Aufgabenfeld in welcher Form weiterentwickelt werden könnte.

Daran wird deutlich, dass die dargestellten Steuerungsstrukturen des LVR nicht so gelebt werden und effektiv sind, wie es erforderlich wäre. Eine effektive und effiziente IT-Steuerung benötigt mehr Rollenklarheit. Der LVR muss diese Steuerungsthemen als Auftraggeber einheitlich formulieren, die LVR-InfoKom als IT-Dienstleister muss dazu anforderungsgerechte Leistungen anbieten.

Da der LVR den Optimierungsbedarf bereits erkannt hat und ein Konzeptentwurf vorgelegt hat, um die Steuerungsstrukturen weiterzuentwickeln, bewertet die gpaNRW nachstehend den derzeit angestrebten Sollzustand.

Als wesentliche Veränderung gegenüber dem Status quo beinhaltet das aktuell vorliegende Konzept die Einrichtung einer zentralen Steuerungsinstanz auf Management-Ebene. Diese „IT-Leitstelle“ soll im Wesentlichen mit folgenden Aufgaben betraut werden:

- Verhandlungen mit der InfoKom
- Vertragsmanagement mit der InfoKom
- Formulierung, Abstimmung und Verabschiedung der IT-Strategie des LVR
- Entwicklung, Verwaltung und Weiterentwicklung des LVR-übergreifenden IT-Portfolios
- Rahmenvorgaben zur verbandsweiten Standardisierung setzen
- Verbandsweites IT-Controlling

Durch die Entkoppelung des IT-Auftraggebers (IT-Leitstelle) von der Steuerung des IT-Dienstleisters (LVR-InfoKom) sollen auch Rollenkonflikte vermieden werden.

Bis das Konzept in dieser Form realisiert werden kann, hat der Verwaltungsvorstand im Juli 2018 beschlossen, zumindest übergangsweise ein IT-Portfolio-Projektmanagement einzurichten. Damit sollen IT-Vorhaben in einem frühen Planungsstadium im Hinblick auf gesamtstrategische Relevanz, Dringlichkeit und Komplexität bewertet bzw. eingestuft werden. Auf dieser Grundlage ist der IT-Lenkungsausschuss bereits jetzt in die Lage, sich bei der Steuerung an Output-Kriterien zu orientieren.

Neben der Einrichtung einer zentralen Steuerungsinstanz sollen die Rollen der übrigen Beteiligten im Steuerungsprozess geschärft und teilweise angepasst werden. Wie die Verantwortungsbereiche und die Steuerungsprozesse im Detail aussehen werden, ist derzeit noch nicht abschließend definiert. Dies ist die Stellschaube, mit der festgelegt werden kann, wie effektiv und effizient die IT-Steuerung sein wird. Die gpaNRW hat im Rahmen der Prüfung mit den verantwortlichen Personen auf Seiten des LVR diverse Möglichkeiten erörtert, wie diese Rollen und Prozesse ausgestaltet werden könnten.

Die geplante Steuerungsstruktur des LVR ist aufgrund vieler Beteiligter und eines stark dezentralisierten Steuerungsaufbaus sehr komplex. Der LVR hat sich für diesen Aufbau entschieden, um die jeweiligen Vorteile einer zentralen und dezentralen Steuerung kombinieren zu können. Dieses System bindet allerdings erhebliche Personalressourcen und stellt aufgrund der Vielzahl von Beteiligten erhöhte Anforderungen an den Kommunikationsprozess. Um eine Steuerungswirkung zu erzielen, die dem Steuerungsaufwand gerecht wird, ist ein eindeutiger Orientierungsrahmen erforderlich.

Wie bereits erwähnt, fehlt aktuell noch eine hinreichend ausformulierte, verbindliche IT-Strategie. Hierin liegt allerdings die Basis für die gemeinsame Zielausrichtung. Das Thema IT ist zwar bereits seit 2011 im Gesamtsteuerungsprozess verankert, aber inhaltlich nicht hinreichend ausgestaltet. Aus den übergeordneten Zielen des LVR lassen sich im Wesentlichen nur zwei Kernaussagen ableiten, die einen weiten Rahmen für die IT-Entwicklung beim LVR vorgeben:

- Die Dienstleistungsprozesse des LVR sind auf die Bedürfnisse und Perspektiven seiner Kundinnen und Kunden optimal ausgerichtet. Dabei verstetigt er professionelle Organisation und IT-Unterstützung.
- Alle Dienstleistungsbeziehungen innerhalb des LVR und seiner Betriebe werden regelmäßig im Hinblick auf Effektivität, Effizienz und Zweckmäßigkeit mit geeigneten Instrumenten und Kriterien bewertet.

Darüber hinaus existieren umfangreiche Zielvereinbarungen zwischen der LVR-Direktorin und den Dezernatsleitungen. Diese beinhalten auch konkrete IT-Maßnahmen im Sinne eines Maßnahme- oder Projektplans wie z.B. die Einführung der elektronischen Rechtsakte, Personalakte etc. Das Bindeglied zwischen den allgemeinen Leitzielen des LVR und diesen konkreten Maßnahmen fehlt allerdings.

Die Verwaltungsführung muss sich zu grundlegenden IT-Themen wie z.B. der Digitalisierung positionieren und daraus eine kurz-, mittel- und langfristige Agenda formulieren, die für alle Maßgabe ist. Der LVR hat auch dies erkannt und greift einzelne Themen bereits auf. Darüber hinaus ist es vorgesehen, die noch einzurichtende IT-Leitstelle federführend mit der Strategiearbeit zu betrauen.

Hinsichtlich der zur IT-Steuerung erforderlichen Informationslage kann sich der LVR insbesondere für die Kernverwaltung auf eine breite Datenbasis stützen. Die InfoKom selbst ist in dieser Prüfung sehr positiv durch eine äußerst transparente Datenaufbereitung aufgefallen. Diese stehen grundsätzlich auch auf Seiten des LVR als Auftraggeber zur Verfügung.

Zu den erforderlichen Steuerungsinformationen gehören neben Kosten- und Mengeninformatio- nen sicherheitsrelevante Informationen sowie die Kenntnis über Entwicklungen bzw. Chancen der IT. Diese werden der Verwaltungsführung bereits auf folgenden Wegen zur Verfügung gestellt:

- Unterjährige Risikoberichte der InfoKom
- Umfassende Lageberichte der InfoKom
- Regelmäßige Abstimmungsgespräche zwischen dem LVR und der InfoKom

Die IT-Steuerung auf der Ebene des gesamten Landschaftsverbandes ist wesentlich komplexer. Im Bereich der Kliniken erfolgt die IT-Steuerung betriebsübergreifend über einen separaten IT-Lenkungsausschuss. Die Koordination erfolgt über die Verbundzentrale im Fachbereich „Personelle und organisatorische Steuerung“ innerhalb des Dezernates „Klinikverbund und Verbund Heilpädagogischer Hilfen“. Die IT-Koordinatoren des Dezernates 8 sind dafür zuständig, die Belange der Kliniken im allgemeinen ITKO-Rat zu vertreten und auf Konformität mit den übergeordneten Zielen des LVR zu achten. Die zur IT-Steuerung erforderliche Informationslage ist hier zumindest nach Zuarbeit der Kliniken verfügbar. Ursächlich dafür ist, dass die InfoKom hier nicht alle IT-Leistungsbereiche vollständig abdeckt. Die Eigenbetriebe nehmen solche IT-Aufgaben selbst wahr, die eine fachlich inhaltliche sowie örtliche Nähe erfordern. Zudem sind sie eigens für ihre Betriebsergebnisse verantwortlich und bewirtschaften ihre Budgets selbst. Je detaillierter die Informationslage hier zur Steuerung benötigt wird, desto mehr ist die Steuerungsebene auf die Zuarbeit der Betriebe angewiesen. Gleichwohl stellt die Verbundzentrale

auch derzeit schon ein Controlling sicher. Gleiches gilt für den Eigenbetrieb „Jugendhilfe Rheinland“, der in den Zuständigkeitsbereich des Dezernates „Jugend“ fällt.

Wie bereits beschrieben, soll die IT-Leitstelle zukünftig ein verbandsweites IT-Controlling betreiben. Sie steht dabei vor der Aufgabe, die Daten systematisch mit dem erforderlichen Detaillierungsgrad zu erheben bzw. einzufordern und im Sinne einer IT-Konzernsteuerung auszuwerten.

Die Belange der IT werden beim LVR in der Regel bei der Gestaltung von Organisationsprozessen angemessen berücksichtigt. Die InfoKom ist als Dienstleister aktiv im Steuerungsprozess eingebunden und in allen IT-Projekten frühzeitig beteiligt. Zudem stellt die InfoKom der Verwaltung auftragsbezogen eigene Ressourcen im Projekt- und Prozessmanagement zur Verfügung. Nach eigenen Angaben ist in den letzten Jahren zunehmend das Verständnis gereift, dass neben den Bereichen Personal und Organisation sowie Finanzmanagement auch die IT frühzeitig in Entscheidungsprozesse eingebunden werden muss, um den Ressourcenbedarf hinreichend zu bestimmen.

→ **Empfehlung**

Der LVR sollte bei der konkreten Ausgestaltung der geplanten Steuerungsstrukturen darauf achten, dass die Steuerungsprozesse möglichst schlank gehalten werden. Er sollte die Zahl der Beteiligten im Steuerungsprozess auf das Nötigste beschränken. Dies erreicht der LVR, indem er verstärkt zentrale Vorgaben macht. In jedem Fall ist eine orientierungsgebende IT-Strategie für alle Beteiligten erforderlich. Der LVR sollte in Betracht ziehen, die geplante Leitstelle mit vorhandenen IT-Koordinatoren zu besetzen, um das vorhandene Knowhow zu nutzen und die IT-Steuerung stärker zu zentralisieren.

➔ IT-Gesamtbetrachtung

Die gpaNRW betrachtet auf vergleichender Basis allgemeine Kosten- und Leistungsindikatoren mit dem Ziel,

- ein Profil zur Kosten- und Leistungssituation des Landschaftsverbandes zu erstellen,
- eine interkommunale Standortbestimmung vorzunehmen,
- Schwerpunkte für weitergehende Analysen zu identifizieren sowie
- übergeordnete Optimierungsansätze aufzuzeigen.

Zur Bewertung greift die gpaNRW in diesem Kapitel nachstehende Aspekte auf:

- Input- und Output-Indikatoren im Zusammenspiel
- Analyse der Kostenstruktur
- Analyse der Personalressourcen

Input- und Output-Indikatoren im Zusammenspiel

➔ Feststellung

Der LVR erbringt hohe IT-Leistungsmengen und erreicht ein äußerst hohes IT-Sicherheitsniveau. Demgegenüber stehen sehr hohe Personalressourcen.

Ein erster Gesamteindruck über die IT des Landschaftsverbandes ergibt sich daraus, wie nachstehende Kennzahlen ausgeprägt sind und zueinander in Verbindung stehen:

- Kosten je Arbeitsplatz mit IT-Ausstattung

Die Kennzahl drückt aus, wie viele Ressourcen der Landschaftsverband bezogen auf einen Arbeitsplatz mit IT-Ausstattung in der Kernverwaltung einsetzt. Es handelt sich somit um einen reinen Input-Indikator auf hoch aggregierter Ebene. Die Zahl der Arbeitsplätze mit IT-Ausstattung entspricht im Wesentlichen der mit IT ausgestatteten Anzahl von Mitarbeitern in der Kernverwaltung.

- Kosten je IT-Endgerät

Wie auch bei den Kosten je Arbeitsplatz mit IT-Ausstattung bemisst diese Kennzahl lediglich den Ressourceneinsatz des Landschaftsverbandes für die Kernverwaltung (Input-Indikator). Hier beziehen sich die Kosten allerdings auch auf die Endgeräte, die nicht als Arbeitsplatz mit IT-Ausstattung gezählt werden. Dazu zählen insbesondere die Doppelausstattungen (Heimarbeit etc.) und Tablet-PCs der Verwaltung.

- IT-Endgeräte je Arbeitsplatz mit IT-Ausstattung (Ausstattungsquote)

Die Ausstattungsquote bemisst, wie viele IT-Endgeräte auf einen Arbeitsplatz mit IT-Ausstattung durchschnittlich entfallen. Sie erklärt das Verhältnis der vorgenannten Kennzahlen „Kosten je Arbeitsplatz mit IT-Ausstattung“ und „Kosten je IT-Endgerät“. Die Ausstattungsquote ist ein Indikator, um in Ansätzen sowohl die Leistungsqualität als auch die –quantität zu erfassen.

- Arbeitsplatz mit IT-Ausstattung je IT-Vollzeitstelle

Die Kennzahl ist Ausdruck der im Bereich der IT eingesetzten Personalressourcen. Sie stellt dar, wie viele Arbeitsplätze mit IT-Ausstattung durchschnittlich von einer Vollzeitstelle bereitgestellt und werden. Dabei wird nicht differenziert, welche Stelleanteile für welche Aufgabe eingesetzt werden. Die Personalressourcen verursachen Kosten und sind in der Regel Grundlage für Qualität. Daher ist diese Quote gleichermaßen ein Indikator für den Input und den Output.

- IT-Sicherheit

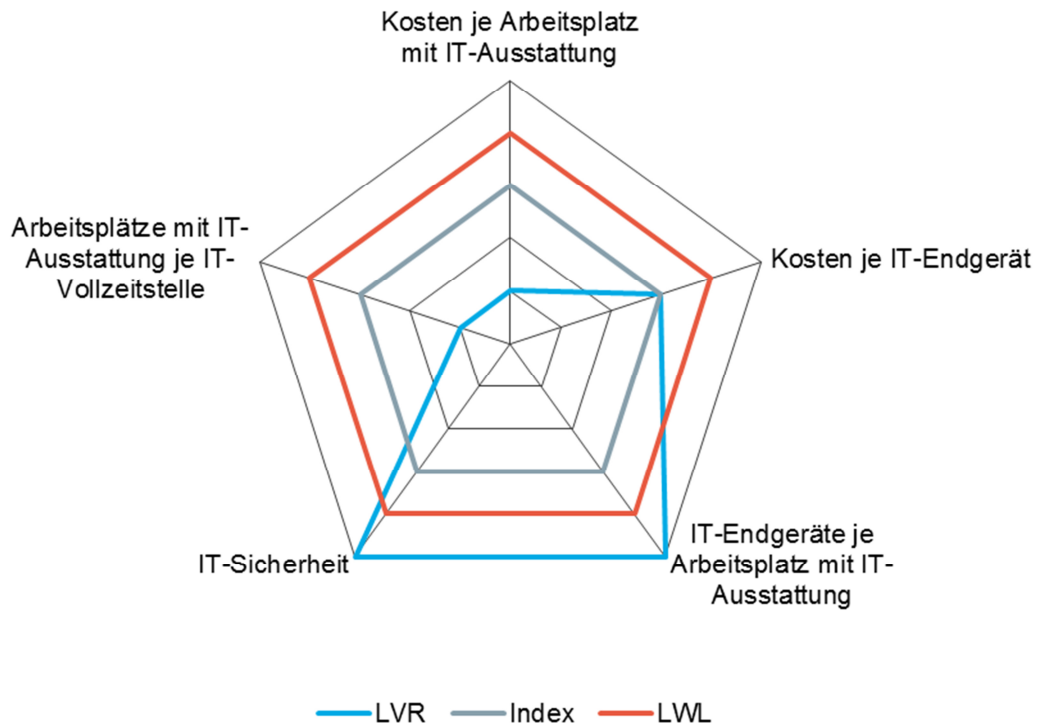
Die IT-Sicherheit ist ein wesentlicher Qualitätsaspekt. Sie hat aber auch einen deutlichen Einfluss auf die Kosten. Die Einordnung der IT-Sicherheit durch die gpaNRW stützt sich dabei auf eine Vorort-Besichtigung der Rechenzentrumsstandorte und eine Durchsicht der vorhandenen Konzepte und Richtlinien im Zusammenhang mit der IT-Sicherheit. Der so gewonnen Eindruck und die Erfahrungen aus anderen Prüfungen der gpaNRW führen zu einer Bewertung innerhalb einer Skala von 1 (gravierende Mängel) bis 5 (sehr hoher Standard). Ein hoher oder sehr hoher Standard ist dabei auch ein Indikator für eine gute Qualität der erbrachten IT-Leistung.

Unabhängig von der Ausprägung der einzelnen Kennzahlen muss eine Kausalität zwischen Ursache und Wirkung des IT-Einsatzes erkennbar sein. In der Regel bedingt eine höhere Qualität höhere Kosten und umgekehrt. Gleichwohl muss der Ressourceneinsatz verhältnismäßig sein. Wichtig ist, dass sowohl die erreichte Qualität als auch die dafür eingesetzten Ressourcen das Ergebnis eines gezielten Steuerungsprozesses sind.

Darüber hinaus sollte ein Sicherheitsstandard erreicht werden, der der Art und dem Umfang der zu verarbeitenden Daten gerecht wird. Dies ist erforderlich, um das wirtschaftliche Risiko, z.B. durch einen Betriebsausfall oder Verletzungen des Datenschutzes, zu minimieren.

Das nachstehende Netzdiagramm zeigt die skalierten Kennzahlenwerte des LWL und des LVR. Als Grundlage für die Einstufung der Kennzahlenwerte in die Skala, sind für jede Kennzahl Werte einer Vergleichsgruppe herangezogen worden. Sie bilden den Index ab. Die Vergleichsgruppen umfassen dabei vergleichbare Werte anderer Prüfsegmente, wie z.B. der kreisfreien Städte und Kreise.

Ein außerhalb der Indexlinie liegender Wert bedeutet, dass er besser ausfällt als der Durchschnitt der Vergleichsgruppe. Ein innerhalb der Indexlinie liegender Wert bedeutet, dass dieser schwächer ausfällt der Durchschnitt der Vergleichsgruppe.¹



Der LVR erbringt hohe IT-Leistungsmengen und erreicht ein äußerst hohes IT-Sicherheitsniveau. Demgegenüber steht ein überdurchschnittlich hoher Ressourceneinsatz (Arbeitsplätze mit IT-Ausstattung je IT-Vollzeitstelle). Die schwach ausgeprägte Betreuungsquote ist Ausdruck dafür, dass der LVR vor allem mehr Personalressourcen einsetzt als der LWL und die Vergleichskommunen.

Die Darstellung basiert auf folgenden Einzelergebnissen:

- Kosten je Arbeitsplatz mit IT-Ausstattung

Die Kosten für einen Arbeitsplatz mit IT-Ausstattung liegen beim LVR bei 6.584 Euro. Der LWL wendet hier 4.162 Euro auf. Der Index, der sich aus den Durchschnittswerten der übrigen Vergleichskommunen ergibt, liegt bei rund 4.500 Euro je Arbeitsplatz mit IT-Ausstattung.

- Kosten je IT-Endgerät

Die Kosten für ein IT-Endgerät liegen beim LVR bei 3.816 Euro. Der LWL wendet hier 3.045 Euro auf. Der Index, der sich aus den Durchschnittswerten der übrigen Vergleichskommunen ergibt, liegt bei rund 3.900 Euro je IT-Endgerät. Der Grund für die Annähe-

¹ Die Werte der Vergleichskommunen resultieren aus anderen Prüfsegmenten, wie z.B. den kreisfreien Städte und Kreisen. Sie dienen nur als grobe Orientierung, da die Kommunen teilweise stark abweichende Größenordnungen und Aufgabenzuschüsse haben und deren Finanzdaten in unterschiedlichen Haushaltsjahren erhoben worden sind.

rung der beiden Landschaftsverbände sind die der voneinander abweichenden Ausstattungsquoten.

- IT-Endgeräte je Arbeitsplatz mit IT-Ausstattung (Ausstattungsquote)

Beim LVR entfallen auf einen Arbeitsplatz mit IT-Ausstattung 1,73 IT-Endgeräte. Beim LWL liegt die Ausstattungsquote bei 1,37. Der Index, der sich aus den Durchschnittswerten der übrigen Vergleichskommunen ergibt, liegt bei rund 1,25 IT-Endgerät je Arbeitsplatz mit IT-Ausstattung. Die Ausstattungsquote wird dabei geprägt durch Doppelausstattungen. Bei den Landschaftsverbänden sind dies vorrangig Heimarbeitsplätze. Dies wird im Handlungsfeld „IT-Standardarbeitsplätze“ näher erörtert.

Eine höhere Ausstattungsquote bedingt höhere IT-Kosten. Einen proportionalen Zusammenhang zwischen IT-Kosten und IT-Standardarbeitsplätzen bzw. IT-Endgeräten existiert nicht. Das liegt daran, dass die technische Grundinfrastruktur hohe fixe Kosten verursacht, die sich nur bei größeren Kapazitätsanpassungen verändern. Erfahrungsgemäß fallen die entsprechenden Kennzahlen daher umso positiver aus, je höher die Zahl der IT-Standardarbeitsplätzen bzw. IT-Endgeräte ist. Dabei verteilen sich die fixen IT-Kosten auf eine höhere Verteilungsmenge.

- Arbeitsplätze mit IT-Ausstattung je IT-Vollzeitstelle

Der LVR stellt mit einer Vollzeitstelle Leistungen für rund 23,5 Arbeitsplätze mit IT-Ausstattung bereit. Damit versorgt der LVR mit einer Vollzeitstelle annähernd halb so viele Arbeitsplätze wie der LWL. Beim LWL beläuft sich die Quote auf 46 Arbeitsplätze mit IT-Ausstattung. Der Index, der sich aus den Durchschnittswerten der übrigen Vergleichskommunen ergibt, liegt bei 39,8 Arbeitsplätzen mit IT-Ausstattung je Vollzeitstelle.

Auch bei einem erweiterten Betrachtungsfeld oder unter Berücksichtigung aller betreuten IT-Endgeräte ändert sich das Ergebnis im direkten Vergleich zum LWL nicht:

Erweiterte Betreuungsquoten LVR und LWL im Vergleich

Mengenkriterium	LVR	LWL	Differenz zum LWL absolut	Differenz zum LWL relativ
IT-Endgeräte je Vollzeitstelle (Kernverwaltung)	40,88	61,51	-20,63	-34%
IT-Endgeräte je Vollzeitstelle (Gesamtverband)	76,90	94,50	-17,60	-19%

Die vorstehende Tabelle bezieht sich nicht nur auf die Arbeitsplätze mit IT-Ausstattung, sondern auf alle IT-Endgeräte, da auch diese Betreuungsaufwand verursachen. Auch über die Betrachtung der Kernverwaltung hinaus bleibt die Quote des LVR deutlich hinter der des LWL zurück.

- IT-Sicherheit

Das IT-Sicherheitsniveau beim LVR ist sehr hoch. Der organisatorische Rahmen und die vorgefundene Infrastruktur bieten eine äußerst gute Basis für einen sicheren und ausfallsicheren IT-Betrieb.

Analyse der Kostenstruktur

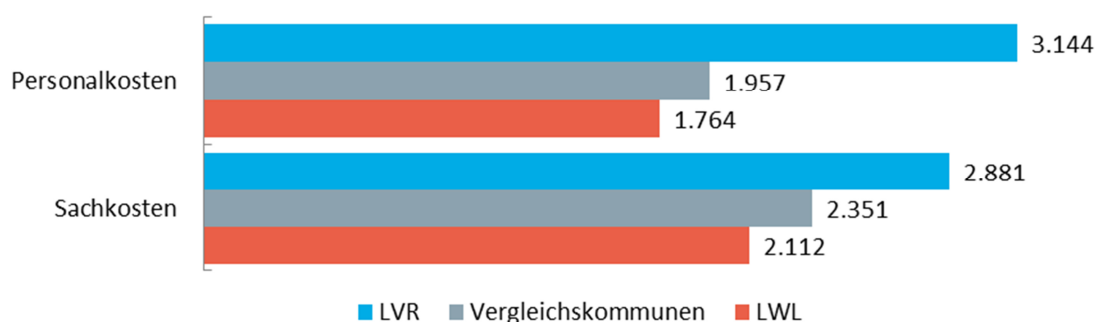
Eine Aussage zur Verhältnismäßigkeit von Kosten und Leistungen setzt voraus, die Kostenverursacher zu kennen. Aus diesem Grund analysiert die gpaNRW zunächst die Kostenstruktur:

Anteil der Kostenarten an den Gesamtkosten beider Landschaftsverbände im Vergleich

Kostenarten	LVR	LWL
Gemeinkosten	8%	7%
Personalkosten	48%	42%
Sachkosten	44%	51%
Summen	100%	100%

Die Personal- und Sachkosten machen beim LVR insgesamt 92 Prozent seiner IT-Kosten aus, der Schwerpunkt liegt bei den Personalkosten, beim LWL eher bei den Sachkosten. Das folgende Diagramm zeigt beide Kostenarten jeweils in Bezug auf einen Arbeitsplatz mit IT-Ausstattung im Vergleich zum LWL und zu vergleichbaren Kommunen.

Personal- und Sachkosten je Arbeitsplatz mit IT-Ausstattung in Euro im Vergleich



Sowohl die Personal- als auch die Sachkosten fallen beim LVR im Arbeitsplatzbezug deutlich höher aus als beim LWL und den Vergleichskommunen. Besonders auffällig sind die Personalkosten des LVR. Sie fallen höher aus als bei allen andern vergleichbaren Organisationen. Vor diesem Hintergrund betrachtet die gpaNRW die Personalressourcen im Folgenden gesondert. Die Sachkosten werden dann auf der Ebene einzelner Leistungsfelder im Detail betrachtet. Zu den Vergleichskommunen s. Fußnote auf Seite 15.

Analyse der IT-Personalressourcen

→ Feststellung

Eine hohe Zahl zu betreuender IT-Endgeräte, ein bisher sehr dezentral ausgerichtetes Steuerungssystem und ein hoher Qualitätsanspruch führen zu sehr hohen Personalkosten. Deren Verhältnismäßigkeit kann nicht abschließend bewertet werden. Es gibt aber konkrete Ansatzpunkte, die Personalkosten zu reduzieren.

Die verwendeten Personalressourcen müssen im Hinblick auf den erbrachten Output verhältnismäßig sein. Dies setzt im Einzelnen voraus, dass

- das Leistungsspektrum aus strategischen Vorgaben resultiert,
- das Vergütungs- und Besoldungsniveau angemessen ist,
- die Organisationsstrukturen für den verfolgten Zweck geeignet, erforderlich und angemessen sind und
- die quantitative Personalausstattung erforderlich und angemessen ist.

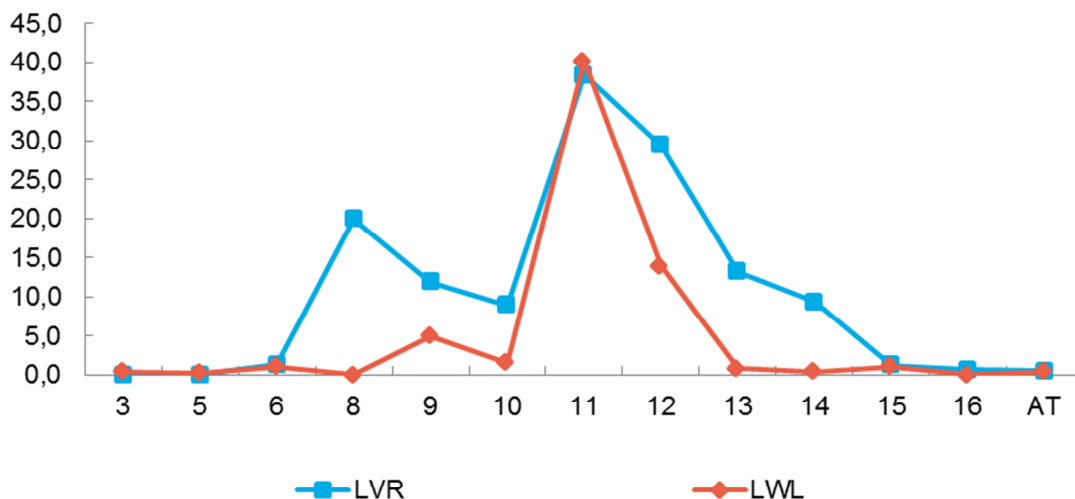
Die IT-Personalressourcen für die Kernverwaltung des LVR stellen sich im Vergleich zum LWL wie folgt dar:

IT-Personalressourcen für die Kernverwaltung der Landschaftsverbände im Vergleich

Kriterium	LVR	LWL	Differenz zum LWL absolut	Differenz zum LWL relativ
Personalkosten in Euro	10.432.463	5.142.827	5.289.636	103 %
Stellenanteile (VZÄ)	134,43	64,78	69,65	108 %

Der LVR setzt für die IT der Kernverwaltung mehr als doppelt so viele Personalressourcen ein wie der LWL. Die relativen Differenzen bei den Stellenanteile und Personalkosten laufen annähernd parallel. Gleichwohl bestehen Unterschiede in der Vergütungs- und Besoldungsstruktur beider Verbände. Dies wird in nachstehender Grafik deutlich:

Aggregiertes Besoldungs- und Vergütungsniveau der Landschaftsverbände im Vergleich nach VZÄ



Zur vereinfachten Darstellung sind die in der Wertigkeit vergleichbaren Vergütungs- und Besoldungsgruppen jeweils zusammengefasst. Im Ergebnis ist erkennbar, dass der LVR das im Ver-

gleich zum LWL mehr eingesetzte Personal verstärkt im mittleren und höheren Dienst einsetzt. So sind beim in den Besoldungs- und Vergütungsgruppen 6 bis 9 insgesamt rund 33 Vollzeitstellen vorhanden. Beim LWL sind es lediglich sechs. In den Besoldungs- und Vergütungsgruppen 13 bis 16 hält der LVR mit 24,3 Vollzeitstellen rund 22,1 Vollzeitstellen mehr vor als der LWL.

Die starke Ausprägung des höheren Dienstes beim LVR begründet sich teilweise durch die unterschiedliche Aufbauorganisation. Der LVR besitzt mehr Leitungsinstanzen. Bei der InfoKom verteilen sich 22 Organisationseinheiten auf 7 Abteilungen. Die Leitungsspanne der einzelnen Abteilungen beträgt daher durchschnittlich 3,1 Einheiten. Beim LWL beträgt sie 4,5 Einheiten. Hier verteilen sich 18 Organisationseinheiten auf 4 Abteilungen. Allerdings besitzen beim LVR im Unterschied zum LWL nicht alle Stellen im höheren Dienst eine Leitungsfunktion. Daraus resultiert, dass beim LVR auch im Verhältnis zum Gesamtpersonal deutlich mehr Vollzeitstellen im höheren Dienst vorgehalten werden als beim LWL. In diesem Verhältnis besitzt der LVR rund dreimal so viele Stellen im höheren Dienst. Der LVR begründet dies mit der Notwendigkeit, qualifiziertes Fachpersonal akquirieren zu müssen.

Um den Personaleinsatz bewerten zu können, sind die zugrundeliegenden Parameter zu vergleichen. Der Umfang des erforderlichen Personaleinsatzes ist abhängig

- vom Aufgabenspektrum, das durch die IT unterstützt werden soll,
- von der Anzahl der zu versorgenden Einheiten bzw. Leistungsabnehmer und
- von der angestrebten Leistungsqualität.

Die Kernaufgaben beider Landschaftsverbände sind im Wesentlichen identisch. Das bedeutet dass die InfoKom ein ähnliches Spektrum an Verwaltungsaufgaben mit IT unterstützen muss wie es bei der LWL.IT der Fall ist.

Rein quantitativ gesehen, ist die Zahl der Abnehmer für IT-Leistungen beim LVR etwas höher als beim LWL. Dies geht aus nachstehender Tabelle hervor:

Mengenkriterien in Bezug auf die Leistungsabnahme des LVR im Vergleich zum LWL

Mengenkriterium	LVR	LWL	Differenz zum LWL absolut	Differenz zum LWL relativ
Arbeitsplätze mit IT-Ausstattung der Kernverwaltung	3.186	2.915	271	9%
IT-Endgeräte der Kernverwaltung	5.496	3.985	1.511	38%
IT-Endgeräte außerhalb der Kernverwaltung	10.857	10.728	129	1%

Auffällig ist, dass er LVR innerhalb der Kernverwaltung deutlich mehr IT-Endgeräte bereitstellt bzw. betreut. Dies begründet zumindest einen Teil der beim LVR zusätzlich eingesetzten Personalressourcen. Außerhalb der Kernverwaltung ist die Zahl der IT-Endgeräte hingegen annähernd gleich.

Aus diesem Grund betrachtet die gpaNRW die Personalressourcen im Folgenden auch auf der Ebene des gesamten Landschaftsverbandes.

Um eine hinreichende Vergleichbarkeit zum LWL zu gewährleisten, werden Daten des LVR wie folgt bereinigt:

- Die IT-Endgeräte der Rheinischen Versorgungskasse (RVK) sowie die zu deren Betreuung erforderlichen Personalressourcen werden nicht unberücksichtigt.
- Zunächst bleiben die Personalressourcen für solche Tätigkeiten unberücksichtigt, die in dieser Form bzw. in diesem Umfang beim LWL nicht wahrgenommen werden und dort nicht explizit ausgewiesen sind. Darunter fallen insbesondere die Bereiche IT-Fortbildung, Kundenmanagement, Marketing, das interne Wissensmanagement sowie die dezentrale IT-Koordination in den Dezernaten des LVR.

Die sich nach dieser Bereinigung ergebenden Personalkosten stellen sich auf den unterschiedlichen Betrachtungsebenen wie folgt dar:

Bereinigte Personalkosten des LVR im Vergleich zum LWL in Euro

Kennzahlen	LVR	LWL	Differenz zum LWL absolut	Differenz zum LWL relativ (Prozent)
Personalkosten je Arbeitsplatz mit IT-Ausstattung (Kernverwaltung)	3.274	1.764	1.510	86
Personalkosten je IT-Endgerät (Kernverwaltung)	1.898	1.291	608	47
Personalkosten je IT-Endgerät (außerhalb Kernverwaltung)	553	685	-132	-19
Personalkosten je IT-Endgerät (verbandswweit)	1.005	849	156	18

Die Höhe der Personalkosten für die Kernverwaltung des LVR relativiert sich unter Berücksichtigung aller kostenverursachenden IT-Endgeräte deutlich. Dennoch liegen die Kosten noch um knapp die Hälfte höher als beim LWL. Somit begründen sich die höheren Personalkosten im Bereich der Kernverwaltung nicht ausschließlich durch eine höhere Anzahl an Leistungsabnehmern.

Dass die Differenz aus Sicht des gesamten Landschaftsverbandes noch geringer wird, liegt daran, dass der LVR im Bereich der Eigenbetriebe rund 16 Vollzeitstellen weniger einsetzt als der LWL. Die Hintergründe dazu im Detail zu analysieren, war nicht Gegenstand dieser Prüfung. Die dezentralen Stellenanteile, die die Eigenbetriebe selbst für einzelne IT-Aufgaben vorhalten, wurden nicht erfasst. Nach eigenen Angaben, ist der LVR insbesondere bei den Kliniken zentraler aufgestellt als der LWL. Demnach müssten in den Kliniken des LWL kompensierend mehr dezentrale Stellenanteile vorhanden sein.

Wie zuvor beschrieben, hat die gpaNRW die Personalressourcen des LVR aus Gründen der Vergleichbarkeit bereinigt. Für die Bereiche IT-Fortbildung, Kundenmanagement, Marketing, das interne Wissensmanagement etc. hielt die InfoKom im Betrachtungsjahr rund 22,5 Vollzeitstellen mit einem Jahresvolumen von knapp 1,76 Mio. Euro vor. In Bezug auf ein IT-Endgerät wären das auf Sicht des gesamten Landschaftsverbandes zusätzlich gut 107 Euro. Dabei ist allerdings unberücksichtigt, dass ein Teil der Personalkosten für IT-Fortbildungen durch externe Kunden refinanziert wird.

In den Dezernaten des LVR werden weitere Stellenanteile für Tätigkeiten vorgehalten, die der IT im weitesten Sinne zugeordnet werden können. Die Tätigkeiten der sogenannten IT-Koordinatoren und IT-Organisatoren umfassen mitunter die Durchführung von IT-Projekten, Verwaltung von IT-Budgets, IT-Maßnahmenplanung und das Festlegen der IT-Anforderungen. Der LVR besetzte im Betrachtungsjahr 25 Vollzeitstellen mit Personalkosten von rund 2,2 Millionen Euro. Beim LWL sind für derartige Aufgaben keine Stellenanteile explizit ausgewiesen. Wären diese Kosten im vollen Umfang zu berücksichtigen, stiegen die Personalkosten des LVR je IT-Endgerät auf Sicht des gesamten Landschaftsverbandes um weitere 130 Euro.

Wie dargestellt, können die höheren Personalkosten nicht in vollen Umfang durch ein abweichendes Aufgabenspektrum oder eine höhere Leistungsmenge erklärt werden. Eigenen Angaben zufolge liegt die wesentliche Ursache in der angestrebten Leistungsqualität. Die gpaNRW hat in der Prüfung objektive Aspekte aufgenommen, die einen sehr hohen Qualitätsstandard der InfoKom belegen. Dies gilt insbesondere für den Bereich IT-Sicherheit. Hier hebt sich der LVR nochmals erkennbar von den ohnehin schon hohen Standards des LWL ab. Im interkommunalen Raum ist in dieser Sicht keine Kommune besser aufgestellt als der LVR. Es bestehen somit keine Zweifel, dass den hohen Personalressourcen eine sehr hohe Leistungsqualität gegenübersteht und diese auch bedingt. Die gpaNRW kann die Qualität der IT-Leistungen im Verhältnis zum Ressourceneinsatz allerdings nicht hinreichend messen und somit auch nicht abschließend bewerten.

Voraussetzung, um den Output der IT-Leistungen zu messen, wären flächendeckende Prozessanalysen. Wie unter dem Aspekt der IT-Steuerung thematisiert, erfolgt diese bisher lediglich anlass- bzw projektbezogen. Insofern ist es derzeit für den LVR selbst schwierig die Wirkung des Personalressourceneinsatzes im Detail zu bewerten. Gleichwohl muss der LVR diese Frage für sich mittelfristig beantworten. Ein unmittelbarer Ansatzpunkt wäre zunächst eine rein organisatorische Betrachtung. In das Blickfeld rücken dabei die Tätigkeitsfelder der InfoKom, die in dieser Form beim LWL nicht oder nicht in nennenswertem Umfang existieren und nicht in unmittelbarem Zusammenhang mit der Leistungsqualität stehen.

- Marketing

Hierzu hält die InfoKom 4,97 Vollzeitstellen mit einem Jahresvolumen von rund 373.600 Euro zuzüglich einer anteiliger Leitungsstelle vor. Seitens des LVR existiert keine strategische Vorgabe, externe Kunden zu akquirieren. In § 2 Absatz 2 der Betriebssatzung der InfoKom ist der Kreis der Leistungsempfänger auf den bestehenden Kundenstamm beschränkt. Dazu zählen neben den Konzerninternen Einrichtungen noch die Rheinische Versorgungs- und Zusatzversorgungskasse sowie der Landesbetrieb Straßenbau und der Bau- und Liegenschaftsbetrieb des Landes NRW. Darüber hinaus bietet die InfoKom Leistungen im Dachverband kommunaler IT-Dienstleister (KDN). Eine eigene Marketingabteilung mit diesen Personalressourcen korrespondiert nicht der Strategie des verhaltenden Drittkundengeschäftes.

- IT-Fortbildung

Die InfoKom besitzt eigene Personalressourcen um die IT-Fortbildung des LVR sicherzustellen. Das Leistungsangebot umfasst in erster Linie Anwenderschulungen für die abnehmenden Bereiche des LVR. Hierzu hält die InfoKom 8,67 Vollzeitstellen mit einem Jahresvolumen von rund 621.400 Euro vor. Der LWL hat die Fortbildungsmaßnahmen an

externe Dienstleister ausgelagert und nach eigenen Angaben deutliche Einsparungen realisiert. Aufgrund der dezentralen Verbuchung der Fortbildungskosten beim LWL konnten die aktuellen Kosten nicht hinreichend bestimmt werden. Dennoch könnten die Aufgabenauslagerung in diesem Bereich und der bedarfsweise Abruf von Fortbildungsangeboten auch ein Modell für den LVR sein, um die fixen Personalkosten zu reduzieren.

- IT-Koordinatoren (ITKOs)

Die Funktion der IT-Koordination in den Fachbereichen ist erfahrungsgemäß notwendig, um eine Verknüpfung zwischen Fachlichkeit und IT sicherzustellen. Die beim LVR dafür eingesetzten Personalressourcen sind allerdings auffällig hoch. Im Rahmen der bereits beschriebenen Steuerungsoptimierung plant der LVR, die Rollen, Aufgaben und Verantwortlichkeiten der ITKOs über die Dezernate hinweg anzupassen. Sollte der LVR seine IT zukünftig verstärkt von zentraler Stelle aus steuern und klare Rahmenvorgaben für alle Beteiligten machen, sollte es bei den ITKOs Potenzial geben, deren Aufgabenumfang und mithin auch die Stellenanteile zu reduzieren.

Darüber hinaus nimmt die InfoKom zur Selbstverwaltung Querschnittsaufgaben in den Bereichen Finanzen, Organisation und Personal wahr. Die hierauf entfallenden Personalkosten sind in den vorangegangenen Darstellungen nicht berücksichtigt. Dennoch finden sie in der Preiskalkulation der InfoKom Berücksichtigung und stellen somit aus Sicht des LVR anteilige IT-Kosten dar. Für Personalaufgaben hält die InfoKom beispielsweise neun Vollzeitstellen mit einem Jahresvolumen von rund 773.300 Euro vor. Diese Querschnittsaufgaben werden auch vom LVR selbst wahrgenommen. Daher muss der LVR für sich die Frage beantworten, ob Synergieeffekte durch eine gemeinsame Wahrnehmung von Querschnittsaufgaben realisiert werden könnten.

➔ **Empfehlung**

Der LVR sollte prüfen, ob die Personalressourcen im Bereich Marketing vor dem Hintergrund seiner strategischen Ausrichtung erforderlich sind.

Mit dem Ziel, schlankere Steuerungsprozesse zu gestalten, sollte der LVR den Umfang der Personalressourcen im Bereich IT-Koordination und –Organisation kritisch prüfen.

Zudem sollte er mögliche Synergieeffekte durch eine Konsolidierung der Querschnittsbereiche in Betracht ziehen.

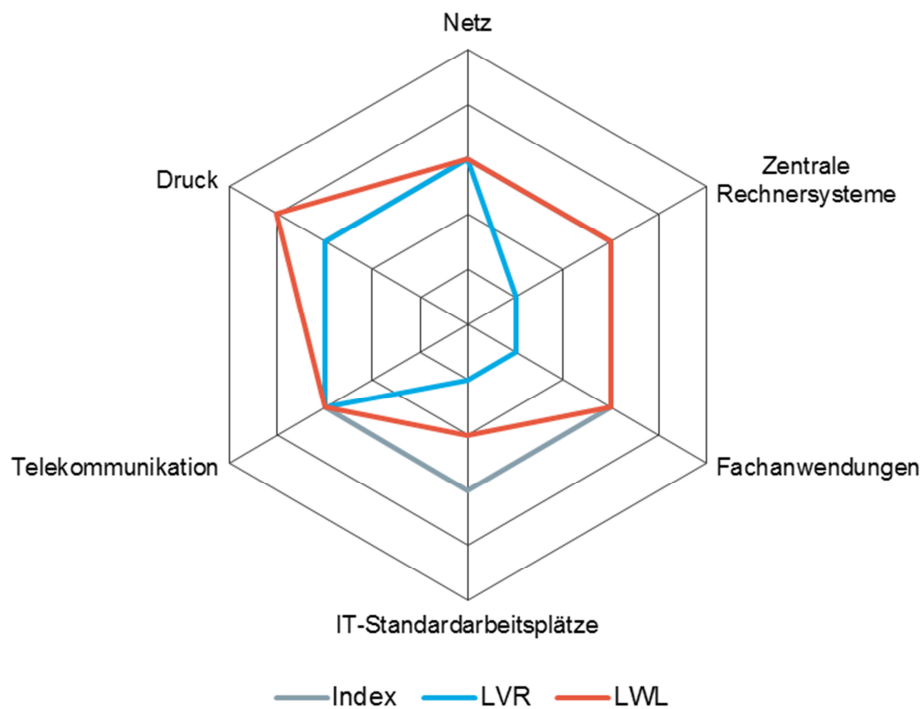
Wesentlich ist, dass der LVR die Empfehlung zum Steuerungssystem aufgreift und der InfoKom durch strategische Vorgaben mehr Orientierung für die Gestaltung ihrer Personalressourcen gibt.

→ Einzelne Handlungsfelder der IT

Um die einzelnen Handlungsfelder der IT abbilden und interkommunal vergleichen zu können, hat die gpaNRW eine Kostenstellenstruktur entwickelt. Ziel ist es, alle zu einem bestimmten Handlungsfeld gehörenden Kosten einer gleichnamigen Kostenstelle zuzuordnen.

Das nachstehende Netzdiagramm zeigt die skalierten Kennzahlenwerte des LWL und LVR für die wesentlichen Handlungsfelder bzw. Kostenstellen. Als Grundlage für das Einstufen der Kennzahlenwerte in die Skala, sind für jede Kennzahl Werte einer Vergleichsgruppe herangezogen worden.²

Ein außerhalb der Indexlinie liegender Wert deutet auf Kosten, die unter dem Durchschnitt der Vergleichsgruppe liegen. Ein innerhalb der Indexlinie liegender Wert bedeutet, dass die Kosten überdurchschnittlich hoch ausfallen.



In den Kostenstellen Zentrale Rechnersysteme, Fachanwendungen und IT-Standardarbeitsplätze die die Unterschiede der Landschaftsverbände untereinander am größten. Wie nachfolgend dargestellt, haben diese Kostenstellen zudem den größten Einfluss auf die Kostensituation des LVR:

² s. Fußnote 1 auf Seite 15

Anteile der einzelnen Kostenstellen an den Gesamtkosten des LVR im Vergleich zum LWL

Kostenstellen	Anteile LVR	Anteile LWL
Fachanwendungen	44%	41%
Zentrale Rechnersysteme	21%	15%
IT-Standardarbeitsplätze	15%	16%
Grundsätze, Strategien, Handlungsrahmen	5%	7%
Netz	5%	7%
Telekommunikation	4%	7%
Druck	3%	4%
Betriebswirtschaft/Einkauf	3%	2%
Summen	100%	100%

Die Kostenstellen Zentrale Rechnersysteme, Fachanwendungen und IT-Standardarbeitsplätze machen beim LVR zusammen einen Anteil von mehr als 80 Prozent der Gesamtkosten aus. Beim LWL zeigt sich ein ähnliches Bild. Sie bilden somit den Schwerpunkt der nachstehenden Analyse.

Zentrale Rechnersysteme

→ Feststellung

Die Kosten für die zentralen Rechnersysteme des LVR sind aufgrund der modernen und hochwertigen Infrastruktur sowie des angestrebten Sicherheitsstandards nachvollziehbar. Die Infrastruktur bietet eine sehr gute Basis für einen ausfallsicheren IT-Betrieb, hohen Datenschutz und für ein Angebot von IT-Leistungen auch über den Landschaftsverband hinaus.

In einer Verwaltung werden heutzutage nahezu alle Geschäftsprozesse und Fachaufgaben elektronisch gesteuert. Im Zuge der fortlaufenden Digitalisierung werden mehr und mehr Informationen digital gespeichert, elektronisch verarbeitet und in lokalen und globalen sowie in privaten und öffentlichen Netzen übermittelt. Die Verwaltung ist davon abhängig, dass die IT möglichst störungsfrei funktioniert und die zu verarbeitenden Daten angemessen geschützt sind.

Die Kosten, die dafür aufgewendet werden, sind auf der Kostenstelle zentrale Rechnersysteme erfasst. Sie umfassen Personal- und Sachkosten in Zusammenhang mit eigenen Servern, zentralen Speichersystemen, Datenbanken usw. Die gpaNRW bewertet diese Kosten in Verbindung mit den Eindrücken aus der Begehung der zentralen Technik-/Serverräume und unter Berücksichtigung der konzeptionellen Maßnahmen. Das bedeutet:

- Die technische Infrastruktur und der konzeptionelle Rahmen müssen dem Schutzbedarf der zu verarbeitenden Daten und den strategischen Vorgaben gerecht werden.
- Die Kosten für die zentralen Rechnersysteme müssen der vorhandenen technischen Infrastruktur und dem konzeptionellen Rahmen angemessen sein.

Die LVR InfoKom betreibt zwei IT-Rechenzentren im Stadtgebiet Köln. Beide Rechenzentren zeigen den höchsten Standard auf, der im Umfeld kommunaler IT-Infrastrukturen in NRW bisher durch die gpaNRW in Augenschein genommen wurde. Die Redundanzen, die dazu erforderlich

sind, ein Ausfallrisiko zu minimieren bestehen sowohl in technischer als auch in personeller Hinsicht. Neben den vorbildlichen Maßnahmen zum Schutz der technischen Infrastruktur hat die InfoKom für sich auch eine umfassende Sicherheitsorganisation implementiert.

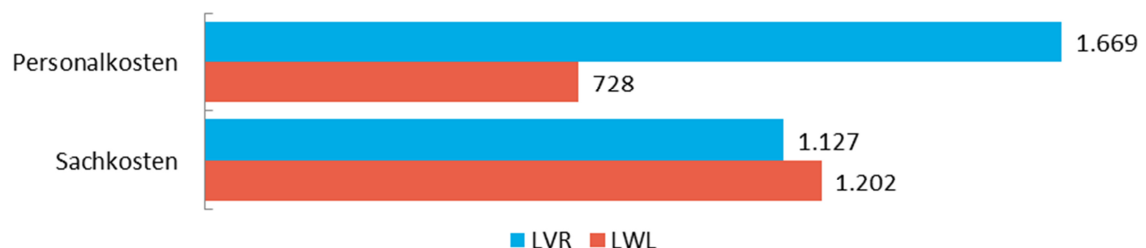
Wie die nachstehende Tabelle zeigt, sind die Kosten für die zentralen Rechnersysteme der Kernverwaltung beim LWL in allen Bezugsgrößen wesentlich höher als beim LVR:

Kostenkennzahlen für die zentralen Rechnersysteme für die Kernverwaltung des LVR und LWL in Euro

Kennzahl	LVR	LWL	Differenz zum LWL absolut	Differenz zum LWL relativ (in Prozent)
Kosten je Arbeitsplatz mit IT-Ausstattung	1.529	688	841	122
Kosten je IT-Endgerät	886	503	383	76
Kosten je Server	3.302	2.252	1.049	47

Insbesondere in Bezug auf einen betreuten Server relativieren sich die Kosten deutlich. Das liegt daran, dass der LVR rein quantitativ annähernd doppelt so viele Server bereitstellt und betreut wie der LWL.

Personal- u. Sachkosten für zentrale Rechnersysteme je Server des LVR und LWL in Euro



Die Sachkosten des LVR relativieren sich im Verhältnis zu den betreuten Servern so stark, dass sie etwas geringer ausfallen als beim LWL. Hier besteht zwar kein proportionaler aber dennoch ein unmittelbarer Zusammenhang zwischen Hardwareausstattung und Sachkosten.

Beim Personal setzt der LVR knapp viermal so viel Vollzeitstellen ein wie der LWL. Dies ist teilweise durch die notwendige Betreuung der größeren Serverinfrastruktur begründet. Darüber hinaus stehen dem LVR mehr personelle Ressourcen zur Verfügung um personelle Redundanzen sicherzustellen und Sicherheitskonzeptionen zu erstellen. Auch wenn das Sicherheitsniveau des LWL ebenfalls hoch ist, hebt sich der LVR hier nochmals etwas ab. Ob und inwiefern das mehr eingesetzte Personal verhältnismäßig ist, wird an dieser Stelle nicht abschließend bewertet. Insgesamt passen die eingesetzten Ressourcen zu den äußerst positiven Eindrücken, die die gpaNRW im Rahmen dieser Prüfung von den organisatorischen und technischen IT-Sicherheitsstrukturen des LVR bekommen hat. Die Personalressourcen an dieser Stelle zu reduzieren würde aller Voraussicht nicht funktionieren, ohne die Qualität oder das Sicherheitsniveau zu beeinträchtigen.

Gleichwohl könnten die Kosten des LVR in diesem Bereich durch Erträge kompensiert werden. Von den guten Rahmenbedingungen in der technischen Infrastruktur, sowie dem Knowhow der InfoKom, könnten öffentliche Organisationen außerhalb des LVR profitieren. Denkbar wäre beispielsweise, dass die InfoKom seine Reserven nutzt und Leistungen über die interkommunale Zusammenarbeit für kleinere Kommunen oder Kliniken erbringt. In NRW gibt es dazu bereits gut funktionierende Beispiele.

→ **Empfehlung**

Der LVR sollte ein eigenes Leistungsangebot für Kommunen und Kliniken in Betracht zu ziehen.

IT-Standardarbeitsplätze

→ **Feststellung**

Die eigenständige Aufgabenwahrnehmung im User-Help-Desk und die hohe Zahl der Heim-arbeitsplätze führen im Vergleich zum LWL zu deutlich höheren Betreuungskosten.

Die Kosten „IT-Standardarbeitsplätze“ umfassen alle Sach- und Personalkosten, die für die Bereitstellung und Betreuung eines Clients anfallen. Dazu gehören Kosten für Lizenzen oder die Pflege von Standardanwendungen ebenso wie die Kosten des First- und Second-Level-Supports.

Um die IT-Standardarbeitsplätze möglichst wirtschaftlich bereitstellen zu können, sollte sich die Verwaltung folgende Fragen stellen:

- Was ist technisch erforderlich?
- Welche Bedarfe formulieren die Nutzer?
- Was ist finanziell machbar?

Ziel sollte es sein, die IT-Standardarbeitsplätze inklusive der zugehörigen Services bedarfsge-recht und kostengünstig bereit zu stellen. Die Festlegungen hierzu sollten in klaren Vorgaben münden. Abweichungen sollten einem verbindlichen Abwägungsprozess unterliegen.

Die Kosten „IT-Standardarbeitsplätze“ stellen sich bei den Landschaftsverbänden in Bezug auf einen Arbeitsplatz mit IT-Ausstattung und auf ein IT-Endgerät wie folgt dar.

Kostenkennzahlen für die IT-Standardarbeitsplätze für die Kernverwaltung des LVR und LWL in Euro

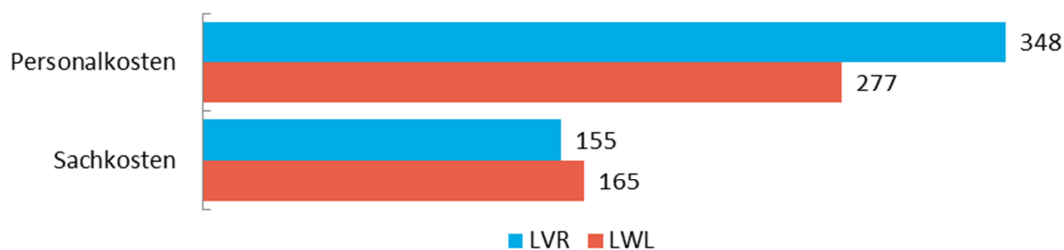
Kennzahl	LVR	LWL	Differenz zum LWL absolut	Differenz zum LWL relativ (in Prozent)
Kosten je Arbeitsplatz mit IT-Ausstattung	1.065	782	283	36
Kosten je IT-Endgerät	617	572	45	8

Wie bei der Analyse der Personalressourcen oder den zentralen Rechnersystemen, relativieren sich auch hier die Unterschiede bei der Bezugsgröße „IT-Endgeräte“ deutlich.

Bei den Kosten der IT-Standardarbeitsplätze fällt dies am stärksten ins Gewicht. Denn die unmittelbaren Sach- und Personalkosten, die für die Bereitstellung und Betreuung aller IT-Endgerät anfallen, sind hier enthalten. Das bedeutet, dass die für den LVR in der ersten Kennzahl dargestellten Kosten vor allem dadurch höher ausfallen, weil er deutlich mehr IT-Endgeräte bereitstellt und betreut.

Ausschlaggebend für die höhere Zahl der IT-Endgeräte ist, dass der LVR für die Kernverwaltung 1.583 Heimarbeitsplätze betreut. Beim LWL sind es über die Arbeitsplätze mit IT-Ausstattung hinaus nur 258 Heimarbeitsplätze. Der LVR hat die Möglichkeiten zur Heimarbeit in den letzten Jahren gezielt ausgeweitet. Ziel ist es, neues Personal zu gewinnen und vorhandenes Personal zu binden. Dies verlangt eine Balance zwischen mitarbeiterorientierten Zielen, wie die Vereinbarkeit von Beruf und Familie bzw. Privatleben sowie der Sicherstellung der ordnungsgemäßen Aufgabenwahrnehmung.

Personal- u. Sachkosten für IT-Standardarbeitsplätze je IT-Endgerät des LVR und LWL in Euro



Die dargestellten Unterschiede in den Sach- und Personalkosten werden in erster Linie durch den User-Help-Desk (UHD) verursacht. Dafür sind nachstehende Aspekte entscheidend:

- Auslagerung des UHD beim LWL begünstigt Personalkosten und belastet Sachkosten

Der LVR betreibt den UHD mit eigenem Personal. Der LWL hat die entsprechenden Leistungen an einen externen Dienstleister vergeben. Die vom Dienstleister abgerechneten Leistungen stellen beim LWL Sachkosten dar. In Bezug auf die dargestellten Kennzahlen werden die Sachkosten des LWL dadurch um gut 24 Euro je IT-Endgerät belastet. Die Personalkosten fallen entsprechend geringer aus.

- Der Kosten je Ticket sind beim LVR höher als beim LWL

Die Personalkosten für den UHD des LVR stellen in der Regel gleichbleibende Fixkosten dar. Der Dienstleister des LWL rechnet seinen Aufwand anhand der tatsächlich angefallenen Störfälle (Tickets) ab. Zwar verändern sich die Kosten beim LWL auch nicht proportional mit jedem Störfall, aber es führt im Durchschnitt zu geringen Kosten je Ticket. Die Zahl der Tickets, die direkt über den UHD laufen ist beim LVR gut 48 Prozent höher als beim LWL. Dennoch kostete ein Ticket beim LVR, nur auf die Personalkosten bezogen, knapp fünf Euro mehr als beim LWL. Begünstigt werden die Preise für den LWL auch dadurch, dass das Personal des Dienstleisters niedriger vergütet wird als das des LVR. In Bezug auf die oben dargestellte Kennzahl belaufen sich die dadurch höher ausfallenden Personalkosten des LVR auf gut 51 Euro je IT-Endgerät.

Trotz höherer Kosten ist der UHD des LVR wöchentlich 8 Stunden weniger erreichbar. Das geht aus nachstehender Tabelle hervor:

Erreichbarkeiten User-Help-Desk (UHD)

Wochentag	Zeitraum LVR	Stunden LVR	Zeitraum LWL	Stunden LWL
Montag	7-19 Uhr	12	7-21 Uhr	14
Dienstag	7-19 Uhr	12	7-21 Uhr	14
Mittwoch	7-19 Uhr	12	7-21 Uhr	14
Donnerstag	7-19 Uhr	12	7-21 Uhr	14
Freitag	7-19 Uhr	12	7-21 Uhr	14
Samstag	9-19 Uhr	10	9-17 Uhr	8
Sonntag	9-17 Uhr	8	9-17 Uhr	8
Summen		78		86

Die Qualität der Ticketbearbeitung und die Zeit, die für die Bearbeitung einzelner Fälle jeweils benötigt wird sind dabei nicht berücksichtigt. Die Frage, ob der Ressourceneinsatz in dieser Hinsicht verhältnismäßig ist, muss der LVR für sich alleine beantworten. Die Voraussetzung dafür ist, dass ein systematisches Controlling im Störungsmanagement eingerichtet wird. Damit könnte einerseits die Belastung bzw. Auslastung des Personals messbar gemacht werden. Andererseits können so ineffiziente Prozesse identifiziert und angepasst werden.

→ Empfehlung

Der LVR sollte ein systematisches Controlling im Störungsmanagement einrichten. Die Auswertungen sollten mit dem Ziel erfolgen, die Verhältnismäßigkeit der Personalkosten sowie die vorhandenen Prozesse hinsichtlich ihrer Effizienz zu prüfen.

Entwicklung, Pflege und Betreuung von Fachanwendungen

→ Feststellung

Aus der strategischen Ausrichtung der Vergangenheit, in vielen Bereichen auf Sonderlösungen zu setzen, resultieren sehr hohe Kosten. Der LVR hat bereits damit begonnen, die Prozesse bzw. das Anwendungsportfolio dem Standard anzunähern.

Ein wirtschaftlicher Einsatz von Fachanwendungen sollte sich am tatsächlichen Bedarf orientieren. Die Verwaltung sollte in der Lage sein, den benötigten Umfang in Breite und Tiefe anhand eigener Kriterien selber beurteilen und festsetzen zu können. Zudem sollte der Landschaftsverband selbst darüber entscheiden können, welche Anwendungen in welcher Qualität und Menge abgenommen werden.

Fachanwendungen sollen die Geschäftsprozesse zur Erledigung der Fachaufgaben bestmöglich unterstützen. Gelingt dies, lassen sich durch den Einsatz von Fachanwendungen auch Optimierungen in der Gesamtverwaltung erreichen.

Die Kosten des Einsatzes von Fachanwendungen sollten durch ein angemessenes Lizenzmanagement transparent und steuerbar sein. Die durch den Einsatz einer Fachanwendung verfolg-

ten Effekte sollten dokumentiert und zur flexiblen Steuerung der Gesamtverwaltung genutzt werden.

Die Kosten für die Entwicklung, Pflege und Betreuung von Fachanwendungen stellen sich bei den Landschaftsverbänden in Bezug auf einen Arbeitsplatz mit IT-Ausstattung und auf ein IT-Endgerät wie folgt dar.

Kostenkennzahlen für die Fachanwendungen der Kernverwaltung des LVR und LWL in Euro

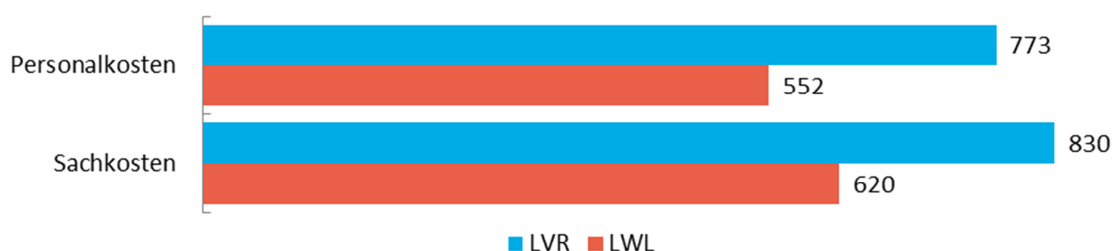
Kennzahl	LVR	LWL	Differenz zum LWL absolut	Differenz zum LWL relativ (in Prozent)
Kosten je Arbeitsplatz mit IT-Ausstattung	4.077	2.328	1.749	75
Kosten je IT-Endgerät	2.363	1.703	660	39

Anders als bei den bisher dargestellten Kosten liegt in der höheren Zahl der IT-Endgeräte nicht die Hauptursache für deutlich höhere Fachanwendungskosten des LVR. Gleichwohl sind dadurch mehr Lizenzen z.B. für die Heimarbeitsplätze erforderlich und mithin höhere Kosten verbunden.

In den Fachanwendungskosten des LVR sind mit einem Anteil von gut 22 Prozent auch Kosten für zentrale Rechnersysteme enthalten. Um die Kosten der zugehörigen Serverinfrastruktur möglichst verursachungsgerecht zu berücksichtigen, wurden bei der Leistungsverrechnung in dieser Prüfung 60 Prozent dieser Kosten auf die Fachanwendungen umgelegt. Dies gilt für den LVR ebenso wie für den LWL. Wie bereits erläutert, fallen die Kosten für die zentralen Rechnersysteme beim LVR allerdings wesentlich höher aus. Somit wirkt sich die Umlage auch belastend auf die Kostensituation bei den Fachanwendungen des LVR aus. Die darauf entfallenden Kosten sind beim LVR rund 505 Euro je Arbeitsplatz mit IT-Ausstattung bzw. knapp 230 Euro je IT-Endgerät höher.

Die Personal- und Sachkosten die sich darüber hinaus unmittelbar den Fachanwendungen zuordnen lassen, stellen sich im Vergleich beider Landschaftsverbände wie folgt dar:

Personal- u. Sachkosten für Fachanwendungen je IT-Endgerät des LVR und LWL in Euro



Trotz grundsätzlich gleichem Aufgabenspektrum unterscheiden sich die Personal- und Sachkosten beider Verbände deutlich voneinander. Die größten Fachanwendungen, die von beiden eingesetzt werden, sind SAP für die Unterstützung wesentlicher Querschnittsprozesse wie beispielsweise Buchführung, Controlling und Personalwesen und AnLei (Antragsaufnahme, Leistungsgewährung) für den Kernbereich Sozialleistungen.

Der größte Unterschied bei den eingesetzten Ressourcen besteht im Bereich SAP. Innerhalb der Kernverwaltung des LVR beträgt der Anteil an den Personalkosten knapp 46 Prozent. Bei den Sachkosten, die unmittelbar SAP zugeordnet werden können, sind noch rund 15 Prozent. Auf beiden Ebenen setzt der LVR deutlich mehr Ressourcen ein als der LWL. Insgesamt 23,8 Vollzeitstellen befassen sich mit SAP für die Kernverwaltung. Dies sind gut 17,2 Vollzeitstellen bzw. 163 Prozent mehr als beim LWL. Auch bei den Sachkosten liegt der LVR um knapp 136 Prozent höher. In Bezug auf die oben dargestellten Kennzahlenwerte wirkt sich das wie folgt aus:

Personal- u. Sachkosten für SAP für die Kernverwaltung je IT-Endgerät des LVR und LWL in Euro

Kennzahl	LVR	LWL	Differenz zum LWL absolut	Differenz zum LWL relativ (in Prozent)
Personalkosten je IT-Endgerät	353	133	220	165
Sachkosten je IT-Endgerät	121	71	50	71

Um die anteiligen Kosten für die Kernverwaltung zu ermitteln, mussten zugehörige Stellenanteile personenscharf geschätzt und Sachkosten aufgeschlüsselt werden. Gleichwohl ist die Tendenz zu einem wesentlich stärkeren Ressourceneinsatz des LVR im Bereich SAP eindeutig. Dies spiegelt sich auch außerhalb der Kernverwaltung wider. Hier setzt der LVR im Bereich SAP mit rund 23,7 Vollzeitstellen circa 13,7 Vollzeitstellen bzw. 128 Prozent mehr Personal ein als der LWL.

Die Ursachen für den stärkeren Ressourceneinsatz des LVR im Bereich SAP sind folgende:

- Der SAP-Struktur ist beim LVR ausgeprägter als beim LWL.

Aus rein quantitativer Sicht setzt der LVR verbandsweit 45 SAP-Module ein, beim LWL sind es nur 22. Damit sind sowohl höhere Sach- als auch Personalkosten verbunden.

- Hohe Anzahl von Software- Änderungen pro Zeiteinheit an den Systemen des LVR.

Sowohl die Kundenanforderungen als auch die technische Weiterentwicklung führen bei einer größeren SAP-Systemlandschaft zwangsläufig zu einem höheren Ressourceneinsatz. Dies gilt für die Phasen Umsetzung, Test und Inbetriebnahme gleichermaßen. Verstärkt wird dies durch die interne Anforderung, Änderungswünsche der Kunden zeitnah umzusetzen.

- Der LVR weicht in vielen Bereichen von den Standardlösungen ab.

In der Vergangenheit hat der LVR stark auf Customizing bzw. Sonderlösungen im Bereich SAP gesetzt. Damit sind generell höhere Kosten verbunden als bei den Standardlösungen anfallen. Die Anpassungen sollten dazu dienen, die Verwaltungsprozesse des LVR effizienter zu unterstützen. Derzeit befasst sich der LVR mit dem Umstieg auf SAP HANA. In diesen Zusammenhang sollen die Prozesse dem Standard angepasst und Sonderlösungen zurückgefahren werden. Durch mehr einheitliche Standards soll zudem die fortlaufende Digitalisierung vereinfacht werden.

Auch in anderen Bereichen hat der LVR nach eigenen Angaben stärker auf Eigenentwicklungen und Sonderlösungen gesetzt. Dazu zählt auch der große Aufgabenblock „Sozialleistungen“. Hier setzt der LVR ebenso wie der LWL das integrierte Fachverfahren AnLei ein. In der Vergangenheit haben beide Landschaftsverbände trotz gleicher gesetzlicher Leistungsgrundlagen und gleichem Fachverfahren unterschiedliche Prozesse gelebt. Beide Verbände haben bisher auch separat mit dem Anbieter dieses Verfahrens, der AnLei-Service GmbH, verhandelt und Anforderungen formuliert.

Beide Landschaftsverbände stehen vor der Herausforderung, ihre Prozesse im Bereich Soziales aufgrund einer neuen Gesetzeslage anzupassen. Artikel 1 des Landesausführungsgesetzes BTHG (AG BTHG NRW) zielt auf eine landeseinheitliche Aufgabenwahrnehmung im Bereich der Eingliederungshilfe. Es fordert die Beteiligten auf, sich bei den jeweils in eigener Zuständigkeit wahrzunehmenden Aufgaben eng abzustimmen, zu koordinieren und zu vernetzen. Daraus ergibt sich einerseits eine Verpflichtung, aber auch eine große Chance. Die Chance besteht darin, durch harmonisierte Prozesse Synergien zu erzielen und Medienbrüche zu reduzieren.

Der LVR befasst sich im Rahmen des Projekts SherpA (Sozialhilfeeerweiterungsprojekt AnLei) genau damit. Er stellt alle Prozesse, vom Antragseingang über die Erfassung bis hin zur Zahlung, auf den Prüfstand. Gleiches geschieht auch auf Seiten des LWL. Beide Verbände haben bereits Gespräche aufgenommen, um Ihre Prozesse sukzessive anzunähern.

➔ **Empfehlung**

Der LVR sollte die Projekte ScherpA und SAP HANA nutzen, um die eigenen Sonderlösungen sowie die dahinterstehenden Prozesse kritisch zu prüfen. Mittelfristiges Ziel sollte es sein, die Prozesse soweit wie möglich mit denen des LWL zu harmonisieren, um durch Kooperationen und Standardisierung Synergieeffekte zu erzielen bzw. den Ressourceneinsatz zu reduzieren. Langfristig sollte der LVR systematische Prozessanalysen implementieren, um sicherzustellen, dass Fachanwendungen auch in anderen Bereichen wirtschaftlich eingesetzt werden.

➔ Kontakt

Gemeindeprüfungsanstalt Nordrhein-Westfalen

Heinrichstraße 1, 44623 Herne

Postfach 10 18 79, 44608 Herne

t 0 23 23/14 80-0

f 0 23 23/14 80-333

e info@gpa.nrw.de

i www.gpa.nrw.de

Anlage 6 der Vorlage 14/3144 - Teilbericht Soziales -

ÜBERÖRTLICHE PRÜFUNG

*Soziales
des Landschaftsverbandes
Rheinland
im Jahr 2018*

INHALTSVERZEICHNIS

→ Managementübersicht	4
→ Hintergrund und Ziel der Prüfung	5
→ Strukturdaten	8
Entwicklung der Bevölkerung	8
Auswirkungen des demografischen Wandels	11
→ Finanz- und Leistungskennzahlen	13
Produktbereich 05 - Soziale Leistungen	13
Produktgruppe 016 (LVR) und 0598 (LWL)	15
Produktgruppe 017 (LVR) und 0502 / 0503 (LWL)	16
Fehlbetrag der PG 017 und 0502/0503	17
Aufwendungen der PG 017 und 0502/0503	17
Refinanzierungsquote	18
Eingliederungshilfe Wohnen	20
Eingliederungshilfe Wohnen	20
Ambulant betreutes Wohnen	21
Ambulante Quote	24
Stationäres Wohnen	27
Exkurs Hilfe zur Pflege	30
→ Hilfen zur Überwindung besonderer sozialer Schwierigkeiten (§§ 67 ff SGB XII)	32
Hintergrund der Hilfe nach §§ 67 bis 69 SGB XII	32
Entwicklung der Erträge und Aufwendungen für Hilfen nach §§ 67 ff SGB XII	33
Organisation der Hilfen nach §§ 67 ff SGB XII	38
Ziel der Prüfung des IKS im Bereich der Hilfen nach § 67 SGB XII	44
Grundlagen und Ziele des fachlichen IKS	45
→ Personalwirtschaft im LVR-Dezernat Soziales	49
Belastbarkeit der Personalstruktur	51
Altersstruktur	51
Besoldungs- und Vergütungsniveau	54
Teilzeit- und Heimarbeit	56
Geschlechterverteilung	59
Leitungsspanne	60
Krankheitsbedingte Ausfälle	61
Personalbewegungen	62
Querschnittsanteil	63

Auswirkung auf die Personalkosten	64
Stellenintensität	64
Personalkosten	64
Strategische Personalsteuerung und Steuerungsunterstützung	66
Transparenz für eine demografieorientierte Steuerungsunterstützung	67
Personalstrategische Instrumente und Maßnahmen	68
→ Anlagen: Ergänzende Tabellen	71
Finanz- und Leistungskennzahlen	72

→ Managementübersicht

Für beide Landschaftsverbände zeichnet sich eine Zunahme der Fehlbeträge für den Produktbereich 05 Soziale Leistungen ab. Für die Produktgruppen Zentrale Aufgaben (016) und Leistungen für Menschen mit Behinderungen, Pflegebedürftige Menschen und Menschen mit besonderen sozialen Schwierigkeiten (017) sind ebenfalls Steigerungen festzustellen. Die Entwicklung der Transferaufwendungen bleibt in den nächsten Jahren abzuwarten. Für die Finanz- und Leistungskennzahlen ist kein wertender Vergleich mit dem LWL durchgeführt worden. Es handelt sich um eine reine Ist-Darstellung, womit den Umstellungen durch das BTHG Rechnung getragen wird.

Der LVR hat den Anteil ambulant betreuter Leistungsbezieher bis 2017 erhöhen können. Der LVR liegt seit mehreren Jahren mit seiner ambulanten Quote über dem LWL. Die Leistungsdichte weist im Eckvergleich 2009 / 2016 beim LVR eine ähnliche Zunahme auf wie beim LWL. Die leistungsbezogenen Aufwendungen je Leistungsbezieher liegen beim LVR über denen beim LWL. Die Refinanzierungsquote sollte regelmäßig ausgewertet werden, um dem gesetzlichen Nachrang der Sozialhilfe Rechnung zu tragen. Wegen der Erhöhungen der Einkommens- und Vermögensfreigrenzen bleibt abzuwarten, wie sich die Refinanzierungsquote in den kommenden Jahren entwickelt.

Bei den Hilfen zur Überwindung besonderer sozialer Schwierigkeiten nach §§ 67 ff SGB XII nimmt die Anzahl der Leistungsbezieher zu. Das betrifft im Gebiet des LVR sowohl den ambulanten als auch stationären Bereich. Beim einwohnerbezogenen Fehlbetrag für die Hilfen nach §§ 67 ff SGB XII liegt der LVR oberhalb vom LWL. Die Entwicklung wird durch die sehr angespannte Lage am Wohnungsmarkt im Rheinland verstärkt. Gleichzeitig nehmen leistungsberechtigte Menschen zunehmend mehrere Maßnahmen nach §§ 67 ff SGB XII in Anspruch. Die Hilfestellung im stationären Bereich sollte stärker als bisher strukturiert gesteuert und dokumentiert werden. Die auf die Stadt Köln übertragene ambulante Hilfe nach §§ 67 SGB XII sollte vom LVR zurückgeholt werden, um eine einheitliche Aufgabenerledigung gewährleisten zu können. Optimierungen lassen sich durch eine aktivere Aufgabenwahrnehmung im präventiven Bereich und durch eine engere Zusammenarbeit mit den Jobcentern erzielen.

Beim IKS ist bei den Hilfen nach §§ 67 ff SGB XII gibt es beim LVR zahlreiche Regelungen, die weiter ausgebaut werden sollen. Das Fachverfahren ANLEI ermöglicht es, Arbeitsprozesse abzubilden und Kontrollmechanismen einzubauen. Durch die gesetzlichen Änderungen im BTHG sind zahlreiche Anpassungen u.a. bei Arbeitsprozessen, Kontrollen und Einarbeitungskonzepten notwendig.

Beide Landschaftsverbände setzen ähnlich viel Personal ein, um die gesetzlichen Aufgaben im Sozialrecht umsetzen zu können. Der LVR wendet im Vergleich zum LWL jedoch etwas höhere kalkulatorische Personalkosten auf. Allerdings zeigt die Analyse der Situation im LVR-Dezernat Soziales auch, dass die Personalstruktur vergleichsweise belastbar ist, was die Risiken des demografischen Wandels anbelangt. Insbesondere die Ursachenforschung für krankheitsbedingte Ausfälle oder die Personalfuktuation können verbessert werden. Auch in der Steuerungsunterstützung bestehen Verbesserungsoptionen.

→ Hintergrund und Ziel der Prüfung

Vorangegangene Prüfungen

Die überörtliche Prüfung beider Landschaftsverbände erfolgt durch die gpaNRW im Prüfgebiet Soziales zum dritten Mal nach 2004 und 2011. Bei der ersten Prüfung sind folgende Aufgabenbereiche schwerpunktmäßig untersucht worden:

- Stationäre und teilstationäre Eingliederungshilfe,
- betreutes Wohnen behinderter Menschen,
- Beschäftigung in einer Werkstatt für behinderte Menschen und
- heilpädagogische Maßnahmen für Kinder.

Neben organisatorischen Betrachtungen und Aussagen zum Controlling sind in den jeweiligen Prüffeldern Kosten- und Leistungsvergleiche durchgeführt worden. Daraus konnten Entwicklungen aufgezeigt und Unterschiede zwischen den Landschaftsverbänden analysiert werden. Intensiv sind die Hilfeplanverfahren und Abläufe in Bezug auf den zentralen Grundsatz „ambulant vor stationär“ untersucht worden. Es ist insbesondere für die Eingliederungshilfe ein Anstieg der Kosten festgestellt worden. Gleichzeitig hat die gpaNRW empfohlen, die vorhandenen Kooperationspotenziale durch eine intensive Zusammenarbeit beider Landschaftsverbände auszubauen.¹

Die Prüffelder der zweiten überörtlichen Prüfung (2011) deckten sich mit denen der ersten überörtlichen Prüfung. Ziel war es, Entwicklungen seit der ersten Prüfung aufzuzeigen, Optimierungsmöglichkeiten zu erarbeiten und sowohl die Gemeinsamkeiten als auch die Unterschiede zwischen beiden Verbänden sichtbar zu machen. Die Prüfung hat sich inhaltlich mit dem Individuellen Hilfeplanverfahren (IHPV) in der Eingliederungshilfe befasst. Dabei wurden viele Handlungsempfehlungen erarbeitet, die sich auf folgende Aspekte des IHPV bezogen haben:

- Ablauf und organisatorische Gestaltung des IHPV,
- gesetzlicher Nachrang der Hilfestellung,
- Umsetzung der inhaltlichen Vorgaben des Hilfeplanverfahrens,
- Zusammensetzung der Hilfeplankonferenz,
- Beratung der Leistungsbezieher vor der Antragstellung und
- regionale und kommunale Vernetzung zur Angebotsentwicklung.

Die weitere Förderung des ambulanten Wohnens wurde beiden Landschaftsverbänden als Baustein für eine günstigere Kostenstruktur empfohlen.

¹ vgl. gpaNRW-Berichte zur überörtlichen Prüfung des Landschaftsverbandes Rheinland (Projektnr: 6885)

Ein Leistungs- und Kennzahlenvergleich zwischen beiden Landschaftsverbänden konnte wegen der unterschiedlichen Produkt- und Organisationsstrukturen nur eingeschränkt erfolgen.

Die Empfehlung zur engeren Zusammenarbeit beider Landschaftsverbände wurde erneut aufgegriffen. Insgesamt sind bei beiden Landschaftsverbänden sowohl die Fallzahlen als auch die Höhe der Aufwendungen für die Eingliederungshilfe gestiegen. Im Bereich der Werkstätten für behinderte Menschen lagen die Aufwendungen des LVR über denen des LWL.

Der Stellenvergleich zwischen den beiden Landschaftsverbänden ergab für den LVR in der Einzelfallhilfe eine höhere Personalquote als beim LWL.

Inhalte, Ziele und Methodik

Die dritte Prüfung der Eingliederungshilfe durch die gpaNRW ist maßgeblich geprägt durch die stufenweise Umsetzung des Bundesteilhabegesetzes (BTHG). Schwerpunkt des BTHG ist die Neufassung und Erweiterung des Neunten Sozialgesetzbuches (SGB IX) - Rehabilitation und Teilhabe behinderter Menschen. Behinderten oder von Behinderung bedrohten Menschen soll eine selbstständige und selbstbestimmte Lebensführung ermöglicht werden. Dies bezieht sich auf alle Lebensbereiche, wie Arbeit, Bildung und das gesellschaftliche Leben.

Die stufenweise Umsetzung des BTHG beginnt im Jahr 2017 und endet vorerst im Jahr 2023:

- Im Jahr 2017 sind in einem ersten Schritt Änderungen zur Einkommens- und Vermögensanrechnung umgesetzt worden. Zusätzliche Gesetzesänderungen, wie die Werkstätten-Verordnung sind in Kraft getreten.
- Seit Januar 2018 sind die Bestimmungen zur Bedarfsermittlung, Teilhabe- und Gesamtplanung und die Koordinierung von Leistungen unterschiedlicher Träger rechtlich bindend.
- Im Januar 2020 erfolgt eine Systemumstellung durch die Trennung der Eingliederungshilfe (Fachleistungen) von den existenzsichernden Leistungen. Künftig steht damit der selbstbestimmte Mensch im Mittelpunkt. Die gewünschte Wohnform rückt in den Vordergrund. Wohnen findet in und außerhalb der besonderen Wohnformen statt. Die Differenzierung zwischen stationären, teilstationären und ambulanten Maßnahmen wird aufgehoben.
- Im Jahr 2023 ändert sich die Definition des leistungsbeziehenden Personenkreises.

Am 22. Mai 2017 fand ein Gespräch mit beiden Landschaftsverbänden und der gpaNRW statt. Die Teilnehmer beider Verbände haben deutlich gemacht, dass sie den Zeitpunkt der Prüfung für ungünstig halten. Viele Mitarbeiter sind von den Änderungen durch das BTHG betroffen und in verschiedenen Arbeitsgruppen zeitlich eingebunden. Um neue Hilfeplanverfahren zu erarbeiten und um ein neues Instrument zur Bedarfsermittlung zu entwickeln (BEI-NRW) sind erhebliche Kraftanstrengungen erforderlich. Beide Landschaftsverbände befinden sich mindestens bis 2020 und möglicherweise darüber hinaus in grundlegenden Umstellungsprozessen. Der fachliche Schwerpunkt der Prüfung wird daher nicht bei der Eingliederungshilfe gesetzt.

Die Prüfung Soziales ist in folgende vier Bereiche unterteilt:

- Strukturdaten,
- Vergleich von Finanz- und Leistungskennzahlen,
- Personalwirtschaft im LVR-Dezernat Soziales / LWL-Behindertenhilfe und
- Internes Kontrollsystem (IKS).

Der Prüfungsschwerpunkt liegt im Bereich der Personalwirtschaft. Hier werden insbesondere die Risiken des demografischen Wandels für die Personalwirtschaft des LVR einer grundlegenden Analyse unterzogen. Grundlage der Prüfung bildet eine Personalliste aller Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter, die verschiedenen Aufgaben zugeordnet worden sind. Mit beiden Landschaftsverbänden sind die jeweiligen Personallisten besprochen und abgeglichen worden. Für die Eingliederungshilfe, die Hilfen zur Überwindung besonderer sozialer Schwierigkeiten und die Querschnittsaufgaben im LVR-Dezernat Soziales werden Stellenvergleiche und Unterschiede beider Landschaftsverbände aufgezeigt.

Ein weiterer Schwerpunkt der Prüfung liegt bei den Hilfen zur Überwindung besonderer sozialen Schwierigkeiten, nicht zuletzt weil diese Aufgabe vergleichsweise wenig vom BTHG betroffen ist. Anhand von Finanz- und Leistungskennzahlen werden Unterschiede transparent gemacht. Zudem werden die Regelungen und Schwachstellen zum IKS aufgezeigt.

→ Strukturdaten

Entwicklung der Bevölkerung

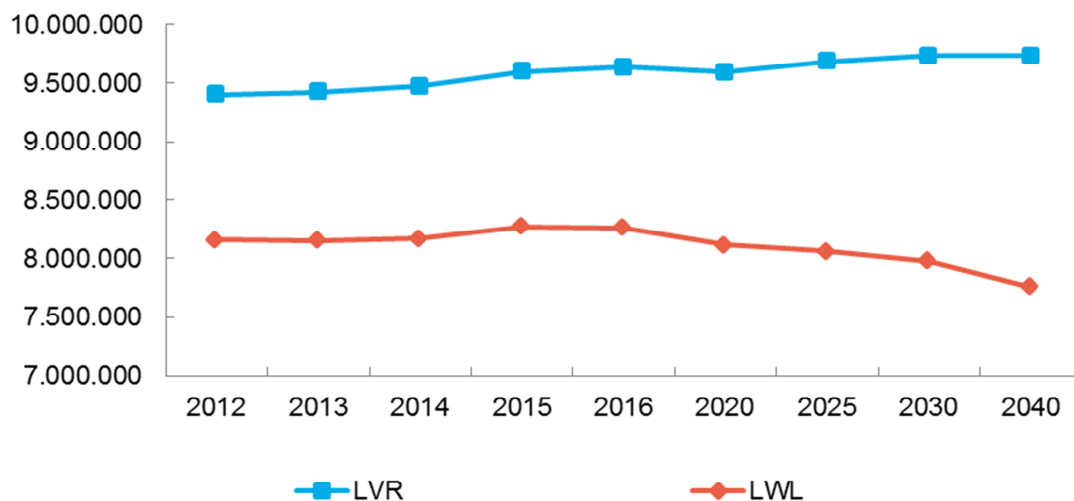
Strukturelle Rahmenbedingungen sind von den Kommunen im Gebiet beider Landschaftsverbände nicht bzw. nur schwer beeinflussbar. Zwischen den beiden Landschaftsverbänden bestehen strukturelle Unterschiede insbesondere bei den Einwohnerzahlen und der Bevölkerungsdichte. Der LWL ist ländlich geprägt und weist mit 378 Einwohnern je km² eine halb so hohe Bevölkerungsdichte auf als der LVR mit 758 Einwohnern je km².²

Unterschiede in der Bevölkerungsdichte wirken sich auf die Verfügbarkeit von Angeboten zur Versorgung wesentlich behinderter Menschen aus. Gleichzeitig sind die Lebenshaltungskosten in Ballungsräumen im Allgemeinen höher als im ländlichen Raum. Die Hilfe zur Überwindung besonderer sozialer Schwierigkeiten nach § 67 SGB XII wird in großstädtischen Regionen stärker in Anspruch genommen. Auf diese Hilfeart gehen wir in einem gesonderten Kapitel näher ein.

→ Feststellung

Die Einwohnerzahlen in beiden Verbandsgebieten entwickeln sich ab 2016 gegenläufig. Jedoch steigt die Zahl der Einwohner und Leistungsbezieher über 65 Jahren bei beiden Landschaftsverbänden an. Beide Verbände müssen auf das Thema „Demografie“ reagieren.

Prognostizierte Bevölkerungsentwicklung 2012 bis 2040



Im Zeitraum 2012 bis 2016 steigt die Einwohnerzahl von NRW durch Bevölkerungszuwächse im Rheinland insgesamt leicht an. Die Bevölkerungszahl im Gebiet des LWL verläuft leicht

² Einwohnerzahlen 2016; LVR Fläche: 12.655 km², LWL Fläche 21.433 km²

schwankend auf einem stabilen Niveau bis 2016. Die prognostizierte Bevölkerungszahl 2016 bis 2040 sieht beim LVR einen Bevölkerungszuwachs von 1,1 Prozent vor, während die Bevölkerung beim LWL um etwa 6,1 Prozent schrumpfen wird.

Von besonderer Bedeutung für die Landschaftsverbände ist neben der Entwicklung der Einwohnerzahlen insbesondere die Altersstruktur der Bevölkerung. Die durchschnittliche Lebenserwartung steigt in Deutschland seit vielen Jahren an, was auch zu einer wachsenden Zahl wesentlich behinderter älterer Menschen führt. Daraus ergeben sich andere Hilfebedarfe und steigende Unterstützungsbedarfe.

Bevölkerungsentwicklung Einwohner gesamt bis zum Jahr 2040³

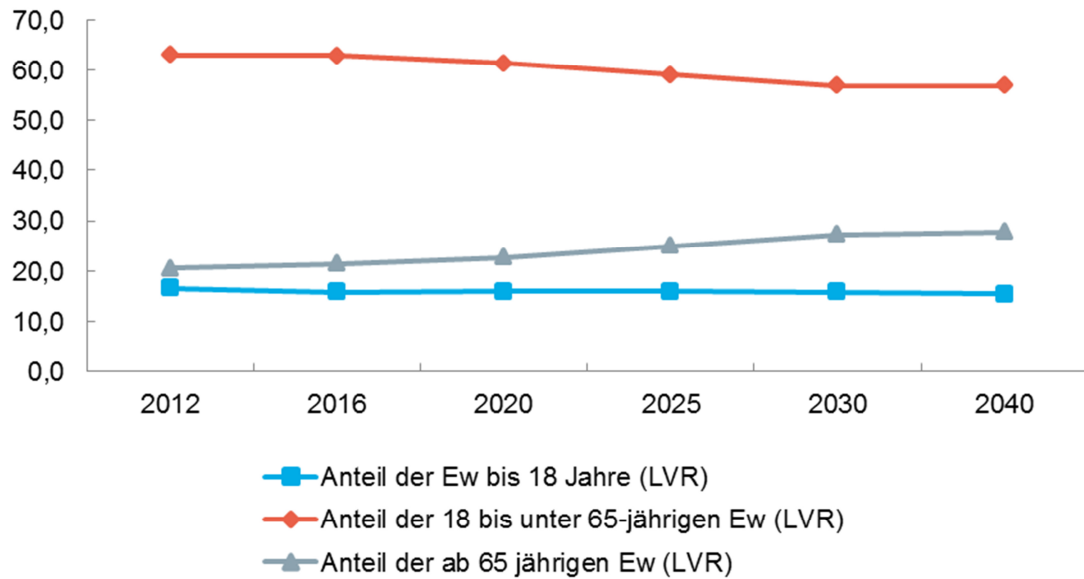
Einwohner	2025	2030	2035	2040
Gesamt Einwohner in NRW	17.737.317	17.708.908	17.602.242	17.491.068
EW unter 18 Jahre	2.801.717	2.799.987	2.749.712	2.653.697
EW von 18 bis unter 65 Jahre	10.824.350	10.357.951	9.886.852	9.785.680
EW ab 65 bis 80 Jahre	2.808.679	3.268.533	3.581.508	3.444.507
EW über 80 Jahre	1.302.571	1.282.437	1.384.170	1.607.184
EW im Bereich des LVR	9.680.284	9.732.200	9.735.194	9.733.049
EW unter 18 Jahre	1.537.397	1.553.518	1.540.176	1.498.446
EW von 18 bis unter 65 Jahre	5.943.684	5.746.621	5.538.434	5.529.338
EW ab 65 bis 80 Jahre	1.494.244	1.735.380	1.913.956	1.851.645
EW über 80 Jahre	704.959	696.681	742.628	853.620
EW im Bereich des LWL	8.057.033	7.976.708	7.867.048	7.758.019
EW unter 18 Jahre	1.264.320	1.246.469	1.209.536	1.155.251
EW von 18 bis unter 65 Jahre	4.880.666	4.611.330	4.348.418	4.256.342
EW ab 65 bis 80 Jahre	1.314.435	1.533.153	1.667.552	1.592.862
EW über 80 Jahre	597.612	585.756	641.542	753.564

Trotz wieder ansteigender Geburtenzahlen wird die Zahl der jungen Menschen bis 18 Jahre bis 2040 landesweit abnehmen. Die Zahl der Menschen über 65 Jahren wird im gleichen Zeitraum deutlich steigen. Der demografische Wandel wird zu tiefgreifenden Veränderungen in ganz Nordrhein-Westfalen führen. Gleichzeitig steigt seit vielen Jahren die Einwohnerzahl in den städtischen Ballungsräumen. Dadurch werden sich die Auswirkungen des demografischen Wandels für den ländlichen Raum verstärken.

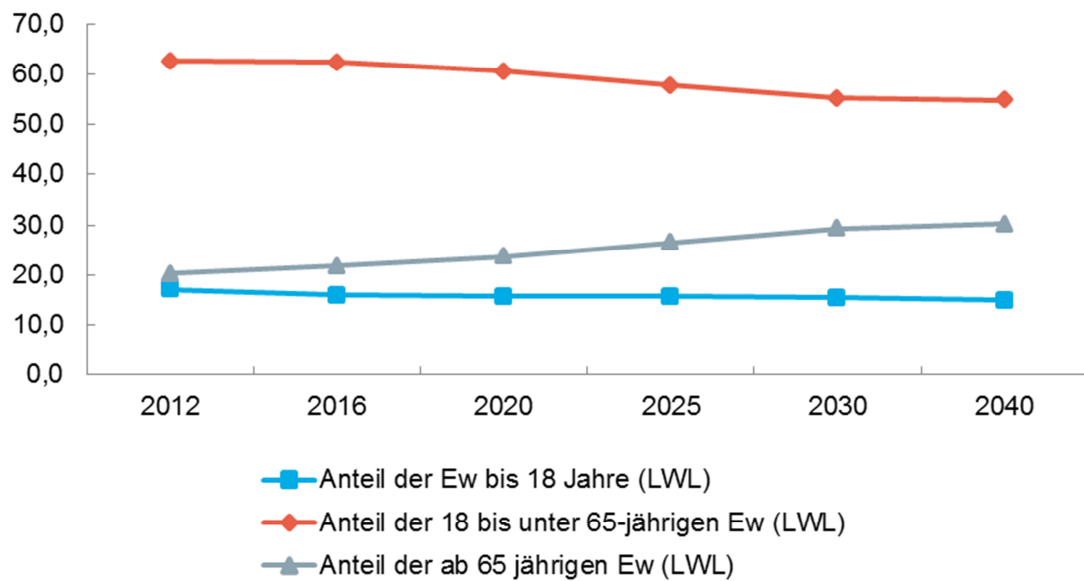
Die gleiche Entwicklung zeichnet sich bei der Altersstruktur der Leistungsbezieher ab. Deren durchschnittliche Lebenserwartung steigt, was zu einem altersbedingt höheren Hilfebedarf führt. Gleichzeitig sind die Eltern (älterwerdender) behinderter Kinder häufig selbst nicht mehr in der Lage, deren Versorgung eigenständig zu Hause wahrzunehmen.

³ Quelle: IT.NRW

Prognostizierter Anteil der Altersgruppen in der Bevölkerung bis 2040 in Prozent



Prognostizierter Anteil der Altersgruppen in der Bevölkerung bis 2040 in Prozent



Die prognostizierten Anteile der Altersgruppen verlaufen in beiden Verbandsgebieten ähnlich, jedoch mit einer stärkeren Ausprägung der Verläufe beim LWL. Die jeweilige Ausgangslage der Einwohnerentwicklung sollten die beiden Landschaftsverbände zum Anlass nehmen, insbesondere bei den Themen „personenzentriertes Hilfeverfahren“ und demografieorientiertes Personalmanagement zusammen zu arbeiten.

Auswirkungen des demografischen Wandels

→ Feststellung

Der LVR thematisiert die Auswirkungen des demografischen Wandels bezogen auf die Hilfebedarfe. Die Ausarbeitungen bilden eine gute Grundlage, um den Risiken des demografischen Wandels zu begegnen.

Die Landschaftsverbände sollen sich mit den Risiken des demografischen Wandels systematisch befassen. Es sind strategische Überlegungen zum Umgang mit einer wachsenden Zahl älterer Hilfebedürftiger zu erstellen. Die Hilfeverfahren sind vor dem Hintergrund der demografischen Entwicklungen und wegen der gesetzlichen Veränderungen durch das BTHG grundlegend zu überarbeiten. Gleichzeitig sehen sich beide Landschaftsverbände zunehmenden Schwierigkeiten bei der Personalgewinnung und Personalbindung ausgesetzt. Zu diesem Thema wird auf das Kapitel Personalwirtschaft verwiesen.

Beide Landschaftsverbände haben auf den demografischen Wandel durch verschiedene Maßnahmen reagiert.⁴ Diese Planungen sind in den vergangenen Jahren durch verschiedene Projekte, Auswertungen und Berichte fortgesetzt und konkretisiert worden.

Grundlage für die aktuellen Anpassungen der Beratungsstrukturen und Hilfeverfahren bilden mehrere Modellprojekte zur Vorbereitung passgenauer Beratungsangebote, die der LVR zwischen 2012 und 2014 in Auftrag gegeben hat. Wissenschaftlich begleitet wurden die Modellprojekte von der evangelischen Hochschule in Darmstadt durch Herrn Prof. Weber und seinen Mitarbeitern. Ziel war es, die Einführung des einheitlichen personenzentrierten Ansatzes in der Eingliederungshilfe verbunden mit einer anbieterunabhängigen Beratung zu unterstützen. Beispielhaft ist das Projekt „Wohnberatung in der Eingliederungshilfe für Menschen mit geistiger Behinderung“ zu nennen (in Mönchengladbach). Darin wird auf die große Zahl von geistig behinderten Menschen Bezug genommen, die in einer Werkstatt für behinderte Menschen arbeiten und noch im Elternhaus leben. Bisher gab es keine ausreichende Kenntnis über die Wünsche erwachsener geistig behinderter Menschen in Bezug auf die eigene Lebensgestaltung und der angestrebten Wohnform.⁵

Durch das Projekt liegen dem LVR wichtige Auswertungen und Empfehlungen vor, um die Hilfeplanung für geistig behinderte Menschen zu gestalten. Als zentrales Steuerungsinstrument wird eine möglichst früh einsetzende trägerunabhängige Wohnberatung angesehen. Dadurch soll ein Automatismus hin zum stationären Wohnen vermeiden werden. Es entspricht den Wünschen vieler geistig behinderter Menschen, möglichst selbstbestimmt zu leben. Die Beratung richtet sich sowohl an die geistig behinderten Menschen als auch an deren Eltern. Häufig bevorzugen die Eltern beim Ablöseprozess von zu Hause aus Sorge um ihre geistig behinderten Kinder eine stationäre Wohnform. Für den LVR ist eine anbieterunabhängige Wohnberatung vorteilhaft, weil dadurch die stationäre Unterbringung in Wohnheimen reduziert werden kann. Die Wissenschaftler empfehlen in dem Projektbericht, die im Rheinland vorhandenen Strukturen

⁴ Berichtsteil Soziales zur überörtlichen Prüfung des LVR 2011, Seiten 9-10

⁵ Abschlussbericht „Wohnberatung in der Eingliederungshilfe für Menschen mit einer sogenannten geistigen Behinderung“

der KoKoBe weiter zu stärken.⁶ Die gpaNRW hat bei der letzten Prüfung empfohlen, eine trägerunabhängige Beratung zu implementieren.⁷

Aufgrund der Änderungen des BTHG werden die Hilfeverfahren für die Eingliederungshilfe gegenwärtig überarbeitet. In Kooperation beider Landschaftsverbände zusammen mit dem Landeswohlfahrtsverband Hessen wird ein neues Bedarfsermittlungsverfahren entwickelt (BEI-NRW). Das neue Verfahren bezieht den gesamten Lebensbereich eines Hilfeempfängers mit ein und ist stärker als bisher personenzentriert ausgerichtet. Daraus ergibt sich, dass jedem einzelnen Hilfeempfänger eine möglichst passgenaue Hilfe gewährt werden kann. Die Umstellungen auf die neuen Hilfeverfahren finden gegenwärtig statt und werden bis 2020 implementiert. Zum Zeitpunkt dieser Prüfung haben zahlreiche Arbeitsgruppensitzungen zu verschiedenen Themen des Umstellungsprozesses stattgefunden. Eine Beurteilung der bereits beschlossenen oder beabsichtigten Entscheidungen zur Gestaltung der Hilfeverfahren ist gegenwärtig nicht möglich.

➔ **Empfehlung**

Die Auswirkungen des demografischen Wandels betreffen beide Landschaftsverbände von regionalen Unterschieden abgesehen gleichermaßen. Die Zusammenarbeit bei der Gestaltung der Hilfeverfahren hat sich bewährt und sollte auch in Zukunft auf fachlicher Ebene verfolgt werden.

⁶ Im Jahr 2003 hat die Landschaftsversammlung des LVR die Förderung der flächendeckenden Einrichtung von Koordinierungs- / Kontakt- und Beratungsangeboten für Menschen mit geistiger Behinderung beschlossen.

⁷ Bericht der gpaNRW zur überörtlichen Prüfung des LVR 2011, Seiten 26 ff.

→ Finanz- und Leistungskennzahlen

Aufgrund der Weiterentwicklung und Umsetzungsphasen des BTHG stellen wir die Finanz- und Leistungskennzahlen in den Verlaufsjahren 2012 bis 2016 dar und werden eine Verbindung des Vergleichsjahres 2016 zur letzten Prüfung der gpaNRW mit dem Vergleichsjahr 2009 vornehmen.

Die gegenwärtigen Veränderungen bei den bisherigen Wohnformen und die Trennung der Fachleistungen der Eingliederungshilfe von den existenzsichernden Leistungen führen u.a. dazu, dass die finanziellen Entwicklungen aus heutiger Sicht nur schwer abschätzbar sind.

Zu den Finanz- und Leistungsdaten haben beide Landschaftsverbände ein gemeinsames Schreiben (15. November 2017) mit Erläuterungen zu der Datenerhebung zur Verfügung gestellt. Die Finanz- und Leistungsdaten sind untereinander abgestimmt. Die Grundlagen für die Leistungsdaten beziehen sich teilweise auf den Benchmarkingbericht der BAGüS⁸ und der Meldungen an das MAGS NRW⁹.

Zur Umsetzung des Bundesteilhabegesetzes sind landeseinheitliche Regelungen erforderlich. Das Ausführungsgesetz zum Neunten Sozialgesetzbuch für das Land Nordrhein-Westfalen (AG-SGB IX NRW) sieht eine enge Zusammenarbeit zwischen den Trägern der Eingliederungshilfe und den dazugehörigen Kommunen vor (§ 5). Beide Landschaftsverbände gleichen derzeit ihre Produktstrukturen an, um die Haushaltsdaten vergleichbar zu machen und abzustimmen. Die intensiviertere Zusammenarbeit der Landschaftsverbände ist bereits im letzten Prüfbericht aufgegriffen worden und wird von der gpaNRW positiv bewertet.

Wie sich die Haushaltssituation des LVR insgesamt entwickelt, wird ausführlich im Teilbericht Finanzen dargestellt.

Produktbereich 05 - Soziale Leistungen

Der Produktbereich 05 - Soziale Leistungen - wird ohne Bereinigungen dargestellt. Darunter erfasst sind u.a. der Dezentrale Service des Dezernates 7 beim LVR bzw. die zentralen Aufgaben der Abteilung 60 beim LWL. Beim LVR sind als Besonderheit die Koordinierungs- und Kontakt- und Beratungsstellen (KoKoBe), beim LWL die Geschäftsstelle der Bundesarbeitsgemeinschaft der überörtlichen Träger der Sozialhilfe (BAGüS) enthalten. Die Produktbereiche 05 - Soziale Leistungen - gesamt der beiden Landschaftsverbände werden daher nicht im direkten Vergleich betrachtet.

Sonderauskehrung 2016 (Inklusionshilfen)

Einige der nachfolgenden Darstellungen werden durch die ertragswirksame Auflösung von Rückstellungen im Zusammenhang mit der Klärung der Zuständigkeiten für Integrationshilfen

⁸ Bundesarbeitsgemeinschaft der überörtlichen Träger der Sozialhilfe

⁹ Ministerium für Arbeit, Gesundheit und Soziales des Landes Nordrhein-Westfalen)

beeinflusst. Nach Beendigung des Rechtsstreites mit der Stadt Köln und der in diesem Zusammenhang erfolgten Aufhebung der Garantieerklärung gegenüber den Mitgliedskörperschaften ist der Rechtsgrund für die in 2012 bis 2015 gebildeten Rückstellungen von 220 Mio. Euro entfallen. Diese sind 2016 ertragswirksam aufgelöst worden.

Zusammen mit dem 2016 nicht in Anspruch genommenen Ansatz von 55 Mio. Euro sind die freigegebenen Mittel über eine Sonderauskehrung 2017 in Höhe von insgesamt 275 Mio. Euro erstattet worden.

→ Feststellung

Der Fehlbetrag des Produktbereiches 05 Soziale Leistungen des LVR steigt in den Vergleichsjahren 2012 bis 2016 insgesamt um rund 200 Millionen Euro an. Die einwohnerbezogene Betrachtung zeigt 2015 und 2016 einen Rückgang von zwei Euro je Einwohner. Die ertragswirksam aufgelösten Rückstellungen wirken sich auf die Erträge 2016 spürbar aus. Die Einwohnerzahlen beeinflussen das Ergebnis ebenfalls.

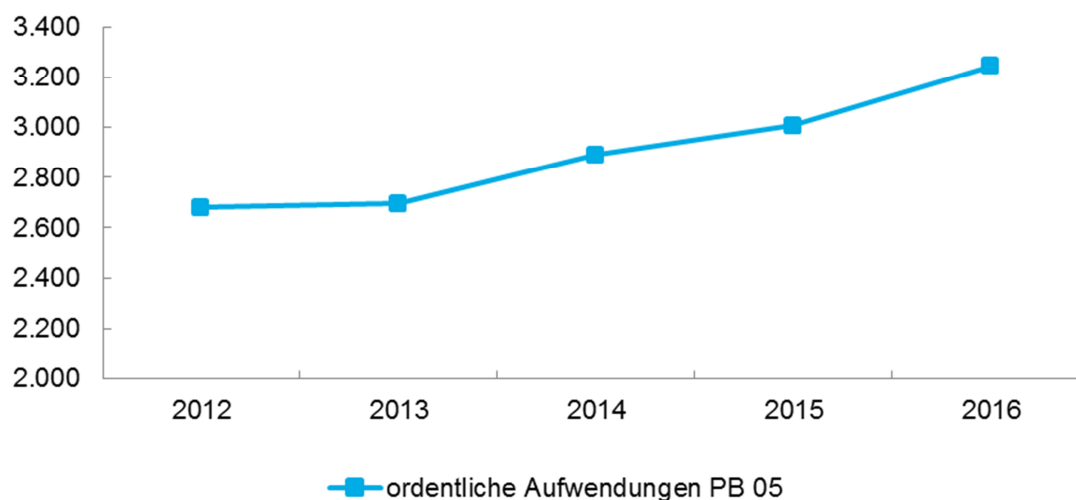
Fehlbetrag PB 05 gesamt in Euro

Soziale Leistungen - Produktbereich 05 -	2012	2013	2014	2015	2016
Ordentliche Erträge	412.886.851	435.854.490	512.417.563	515.888.111	768.180.030
Ordentliche Aufwendungen (einschl. Personalaufwendungen ohne Kontengruppe 51)	2.679.828.262	2.695.317.553	2.888.969.326	3.005.714.820	3.243.306.998
davon Personalaufwendungen des Produktbereichs 05 gesamt	34.784.171	36.950.744	38.954.623	40.787.478	42.256.744
Fehlbetrag Soziale Leistungen Produktbereich 05	2.266.941.411	2.259.463.063	2.376.551.763	2.489.826.708	2.475.126.968
Einwohner	9.396.973	9.421.763	9.470.014	9.595.994	9.587.355
Fehlbetrag Produktbereich 05 je Einwohner	241	240	251	259	257

Der Fehlbetrag (bereinigt) für den Produktbereich 05 der letzten überörtlichen Prüfung für das Jahr 2009 belief sich auf rund 1,8 Mrd. Euro und 189 Euro je Einwohner.

Zwischen 2012 und 2015 steigen die Aufwendungen um ca. 326 Mio. Euro, die Personalaufwendungen um sechs Mio. Euro und die Erträge um 103 Mio. Euro.

Aufwendungen Produktbereich 05 in Millionen Euro



Produktgruppe 016 (LVR) und 0598 (LWL)

Die zentralen Aufgaben des Dezernates 7 des LVR sowie der Behindertenhilfe des LWL umfassen nach Definition der gpaNRW u.a. die Grundsatzfragen, Recht, Controlling und Finanzen.

Die Querschnittsaufgaben des LVR sind in der Produktgruppe 016 Dezentraler Service- und Steuerungsdienst zusammengeführt. Dazu zählen die Stabstellen Steuerungsunterstützung (70.10, 70.30) sowie die Stabstellen der einzelnen Fachbereiche 71.01, 72.01 und 73.01.

Die zentralen Aufgaben des LWL sind in der Produktgruppe 0598 als Zentrale Aufgaben der Abt. 60 zusammengeführt. Hierzu gehört auch der Bereich der BAGüS.

→ Feststellung

Der Fehlbetrag des Dezentralen Service des LVR beträgt rund 11 Mio. Euro und 1,19 Euro je Einwohner im Jahr 2016. Von 2012 bis 2016 nimmt der Fehlbetrag um knapp 1,7 Mio. Euro zu.

Dezentraler Service gesamt und je Einwohner in Euro

Dezentraler Service- Produktgruppe 016	2012	2013	2014	2015	2016
Fehlbetrag Dezentraler Service	9.803.365	10.118.706	11.982.053	12.723.457	11.494.096
Einwohner	9.396.973	9.421.763	9.470.014	9.595.994	9.630.206
Fehlbetrag Dezentraler Service je Einwohner	1,04	1,07	1,27	1,33	1,19

Fehlbetrag je Einwohner Dezentraler Service / Zentrale Aufgaben in Euro

Produktgruppe 016/ 0598	2012	2013	2014	2015	2016
LVR	1,04	1,07	1,27	1,33	1,19
LWL	0,68	0,75	0,73	0,73	0,74

Im Vergleich der beiden Landschaftsverbände ist zu beachten, dass sich die IT-Kosten unterschiedlich in den Querschnittsaufgaben darstellen. Beim LVR sind die IT-Kosten als Stabstelle 71.01 IT-Koordination gebucht, die u.a. Support-Tätigkeiten für die Dezernate 4 – Jugend -und 5 – Schulen und Integration – übernehmen. Beim LWL sind TUIV- Koordinatoren dem Bereich Querschnitt zugeordnet, die in den Fachverfahren der Behindertenhilfe unterstützen.

Betrachtet man die Personalaufwendungen der Querschnitte der beiden Landschaftsverbände, liegt der LWL 2016 mit rund 1,3 Mio. Euro über denen des LVR. In den Personalaufwendungen des LWL werden die zusätzlichen Mitarbeiter der BAGüS geführt, während beim LVR der Medizinisch-Psychologische Fachdienst als Stabstelle 70.30 enthalten ist.

Personalaufwendungen gesamt Dezentraler Service/ Zentrale Aufgaben in Euro

Produktgruppe 016/ 0598	2012	2013	2014	2015	2016
Personalaufwendungen LVR	3.209.413	3.062.068	4.267.641	4.709.568	4.127.590
Personalaufwendungen LWL	4.879.295	5.362.841	5.156.197	5.267.521	5.441.302

Im Berichtsteil Personal wird das Thema Querschnitt erneut aufgegriffen.

Produktgruppe 017 (LVR) und 0502 / 0503 (LWL)

Die gpaNRW stellt den Fehlbetrag der Produktgruppe 017 (Leistungen für Menschen mit Behinderungen, Pflegebedürftige Menschen und Menschen mit besonderen sozialen Schwierigkeiten) des LVR dem der Produktgruppe 0502 (Individuelle Hilfestellung im Einzelfall) und der Produktgruppe 0503 (Planung, Finanzierung, Steuerung und Qualitätssicherung) des LWL gegenüber. Aufgrund der unterschiedlichen Organisation sind die Zuordnungen zu berücksichtigen. Der LVR führt u.a. die KoKoBe in dieser Produktgruppe, so dass die Ergebnisse beider Landschaftsverbände lediglich dargestellt werden. Ein wertender Vergleich erfolgt nicht.

Fehlbetrag der PG 017 und 0502/0503

→ Feststellung

Der Fehlbetrag der Produktgruppe 017 steigt je Einwohner von 2012 bis 2016 um 35 Euro je Einwohner.

PG 017 gesamt und je Einwohner in Euro

Produktgruppe 017	2012	2013	2014	2015	2016
Ordentliche Erträge	246.825.155	300.279.463	364.355.209	360.941.884	598.549.468
Ordentliche Aufwendungen (einschl. Personalaufwendungen ohne Kontengruppe 51)	2.225.442.293	2.369.901.817	2.553.268.847	2.700.083.467	2.956.157.853
davon Personalaufwendungen	19.507.600	21.585.377	22.430.493	23.694.462	25.458.752
Fehlbetrag Produktgruppe 017	1.978.617.139	2.069.622.354	2.188.913.638	2.339.141.583	2.357.608.384
Fehlbetrag Produktgruppe 017 je Einwohner	211	220	231	244	246

Die Ertragssteigerungen sind zurückzuführen auf die ertragswirksam aufgelösten Rückstellungen für Integrationshilfen und die sukzessiv erhöhten Bundeserstattungen für die Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung (bis 100 Prozent in 2014). Die aufgelösten Rückstellungen verbessern das Ergebnis 2016.

Im Vergleichsjahr 2009 der letzten überörtlichen Prüfung betrug der Fehlbetrag 188 Euro je Einwohner.

Fehlbetrag je Einwohner PG 017 und 0502/0503 in Euro

Fehlbetrag je Einwohner PG 017 und 0502/0503	2012	2013	2014	2015	2016
LVR	211	220	231	244	246
LWL	221	230	239	250	264

Der deutliche Unterschied zwischen den Ergebnissen 2016 lässt sich auf die hohen aufgelösten Rückstellungen für Integrationshilfen und damit erhöhten Erträge des LVR zurückführen. Rechnet man beim LVR mit Erträgen in Höhe von 400 Mio. Euro (anstatt des Einmaleffektes mit 600 Mio. Euro) in 2016, liegt der Fehlbetrag bei 266 Euro je Einwohner und nähert sich dem des LWL an.

Aufwendungen der PG 017 und 0502/0503

→ Feststellung

Bei den einwohnerbezogenen Aufwendungen der PG 017 und 0502/0503 besteht 2016 ein Unterschied von nur zwei Euro je Einwohner zwischen den Verbänden.

Aufwendungen PG 017 und 0502/0503 gesamt und je Einwohner in Euro

Aufwendungen	2012	2013	2014	2015	2016
Ordentliche Aufwendungen PG 017	2.225.442.293	2.369.901.817	2.553.268.847	2.700.083.467	2.956.157.853
je Einwohner	237	251	270	281	307
Ordentliche Aufwendungen PG 0502/0503	2.084.563.556	2.263.906.767	2.397.408.048	2.408.095.729	2.517.418.686
je Einwohner	256	278	294	291	305

In 2009 beliefen sich die Aufwendungen je Einwohner des LVR auf 210 Euro je Einwohner.

Refinanzierungsquote

Die Fehlbeträge der Produktgruppen 017 und 0502/0503 werden durch die Ertragsseite beeinflusst, so dass die Refinanzierungsquote als Indikator hinzugezogen wird. Die Erträge werden den Aufwendungen der Produktgruppe 017 gegenüber gestellt.

→ Feststellung

Die Refinanzierungsquote konnte beim LVR in den Vergleichsjahren gesteigert werden. 2016 stellen die aufgelösten Rückstellungen für Integrationshilfen einen Sondereffekt dar.

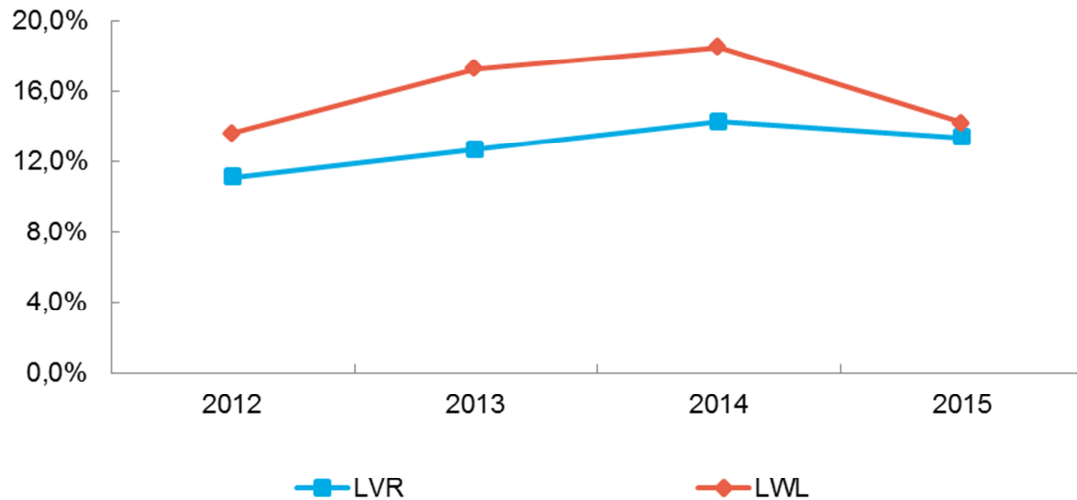
Refinanzierungsquote PG 017 in Prozent

Refinanzierungsquote PG 017	2012	2013	2014	2015	2016
Ordentliche Erträge	246.825.155	300.279.463	364.355.209	360.941.884	598.549.468
Ordentliche Aufwendungen	2.225.442.293	2.369.901.817	2.553.268.847	2.700.083.467	2.956.157.853
Refinanzierungsquote Produktgruppe 017	11,09	12,67	14,27	13,37	*20,25

* Auflösung von Rückstellungen

Im Vergleich zu 2009 konnte die Refinanzierungsquote von 10,11 auf 13,37 (in 2015) Prozent gesteigert werden.

Refinanzierungsquote



2016 wird wegen des Sondereffektes beim LVR nicht dargestellt.

Beide Landschaftsverbände haben die Ertragsseite gestärkt und die Refinanzierungsquote erhöhen können. In der letzten Prüfung hat die gpaNRW auf den hohen Stellenwert des gesetzlichen Nachrangs der Hilfestellung hingewiesen. Die Entwicklung ist vor diesem Hintergrund positiv zu bewerten.

Um den Trend der leicht sinkenden Quoten in 2014 entgegenzuwirken, ist insbesondere ein umfassendes Wissen der Fallmanager erforderlich, um die vorrangig zuständigen Träger für die jeweilige Hilfestellung einzubeziehen.¹⁰

Das neue Gesamtplanverfahren sieht eine Beteiligung der Leistungsbezieher in allen Verfahrensschritten der zu gewährenden Leistung vor. Zudem werden andere betroffene Leistungsträger in einer Gesamtplankonferenz beteiligt. Die Teilhabeziele werden gemeinsam abgestimmt und vorrangige Leistungsansprüche dadurch transparent (§ 141 SGB XII / ab 2020 § 117 SGB IX).

Die gesetzlichen Anpassungen des BTHG sehen eine Erhöhung der Einkommens- und Vermögensfreigrenzen vor. Dies wirkt sich bei der Vermögens- und Unterhaltsprüfung aus. Sofern das Einkommen und Vermögen direkt bei der Leistungsgewährung berücksichtigt wird, werden die Transferaufwendungen steigen. Wegen der geänderten Freibeträge sinken die Kostenbeiträge und Erträge aus Unterhaltsheranziehung. Diese Entwicklung wirkt sich negativ auf die Refinanzierungsquote aus.

¹⁰ Die Bestimmungen des Nachrangs (§ 2 SGB XII) werden ab 2020 abgelöst durch die Regelungen des § 91 SGB IX, die sich direkt auf die Eingliederungshilfe beziehen.

Änderungen in der Einkommens- und Vermögensanrechnung:

- 2017
 - Der Einkommensfreibetrag bei nichtselbstständiger Tätigkeit erhöht sich (§ 82 SGB XII).
 - Die Vermögensfreigrenze steigt auf 30.000 Euro (§ 60 SGB XII).
- 2020
 - Das Einkommen und Vermögen des nichtbehinderten Partners wird nicht mehr berücksichtigt, wenn der Partner mit Behinderung bereits vor der Regelaltersgrenze, also vor dem 67. Lebensjahr (ab Jahrgang 1965) einen Anspruch auf Eingliederungshilfe hatte.
 - Systemwechsel bei der Berechnung des Eigenbeitrags (Nettoeinkommen / Monat wird zu Bruttoeinkommen/Jahr lt. Steuerbescheid).
Geänderter Einkommensfreibetrag wird eingeführt, der sich aus der jährlichen Bezugsgröße zur Sozialversicherung der alten Bundesländer ableitet (35.700 € im Jahr 2017) (§ 135 SGB IX).
 - Die Vermögensfreigrenze steigt auf 53.550 Euro (§ 139 SGB IX).

In den Landschaftsverbänden ist es nach eigenen Angaben nicht zu erheblich steigenden Aufwendungen bzw. zu einem erhöhten Fallanstieg aufgrund der geänderten Einkommens- und Vermögensanrechnung gekommen. Die Auswirkungen der kommenden Entwicklungsstufen des BTHG bleiben abzuwarten.

➔ Empfehlung

Der LVR sollte weiterhin den gesetzlichen Nachrang in den Fokus nehmen, indem die Refinanzierungsquote beobachtet und ausgewertet wird.

Eingliederungshilfe Wohnen

Die Eingliederungshilfe Wohnen bezieht sich auf das ambulant betreute und stationäre Wohnen und wird gesamt und differenziert betrachtet.

Eingliederungshilfe Wohnen

➔ Feststellung

Der LVR konnte den Fehlbetrag Eingliederungshilfe Wohnen senken, während der LWL ein ähnliches Ergebnis erreicht hat im Vergleich zur Prüfung 2009. Dies ist u.a. auf den erhöhten Anteil an Leistungsbeziehern im ambulanten Wohnen zurückzuführen.

Eingliederungshilfe Wohnen 2016 (stationär und ambulant) in Euro

Eingliederungshilfe Wohnen	LVR	LWL
Erträge	319.006.804	285.489.091
Aufwendungen	1.674.629.377	1.495.184.545
Ergebnis	1.355.622.574	1.209.695.454
Fehlbetrag je Leistungsbezieher	23.495	23.404
Aufwendungen je Leistungsbezieher	29.024	28.928

Eingliederungshilfe Wohnen 2009 in Euro

Eingliederungshilfe Wohnen	LVR	LWL
Fehlbetrag je Leistungsbezieher	23.955	23.397
Aufwendungen je Leistungsbezieher	28.188	27.689

Die differenzierte Betrachtung der Eingliederungshilfe Wohnen verdeutlicht die steigenden Fallzahlen im ambulant betreuten Wohnen.

Ambulant betreutes Wohnen

Die Landschaftsverbände sind seit 2003 für das ambulant betreute Wohnen zuständig. Der bisher im Gesetz verankerte Grundsatz „ambulant vor stationär“ des § 13 Abs. 1 Satz 3 SGB XII weicht dem Grundsatz des BTHG, dass die Eingliederungshilfe mit Blick auf den individuellen Bedarf erbracht und echte Wahlfreiheit bei der Unterkunft ermöglicht wird. Es kann davon ausgegangen werden, dass behinderte Menschen bei Wahlfreiheit selbstständiges Wohnen bevorzugen werden. Die Landschaftsverbände haben ein gemeinsames Instrument zur Bedarfsermittlung (BEI-NRW) entwickelt. In der Vergangenheit ist der Ausbau des ambulanten Wohnens mit vielfältigen Maßnahmen und Projekten in beiden Landschaftsverbänden intensiv betrieben worden.

Die Konsolidierungsprogramme der vergangenen Jahre enthalten beim LVR diverse Steuerungsinstrumente, um Kosten zu senken bzw. um steigende Kosten der Höhe nach zu begrenzen:

- Platzabbau in den Wohnheimen als stärkende Maßnahme des ambulant betreuten Wohnens,
- Weiterentwicklung des Individuelle Hilfeplans (IHP 3),
- Hilfeplankonferenzen vor Ort in den Kreisen und Städten,
- intensive Beratung durch die Koordinierungs-, Kontakt- und Beratungsstellen (KoKoBe) sowie
- Einführung der Fachleistungsstunde zur Finanzierung für die ambulanten Unterstützungsleistungen.

Fehlbetrag Ambulant betreutes Wohnen

Beim LVR fließen die Produkte 017.05 - Leistungen zur Tagesstrukturierung für Menschen mit Behinderung in eigener Wohnung - und 017.07 - ambulante Leistungen zum selbstständigen Wohnen – in die Betrachtung ein. Der LWL hat das Produkt 050202 -Ambulant betreutes Wohnen- gebildet, in dem die tagesstrukturierenden Maßnahmen enthalten sind.

→ Feststellung

Der Fehlbetrag für das ambulant betreute Wohnen je Einwohner liegt beim LVR höher als beim LWL.

Der Fehlbetrag für das ambulant betreute Wohnen steigt in beiden Landschaftsverbänden deutlich an. Im LVR steigt der Fehlbetrag je Einwohner von 2009 bis 2016 von 22 Euro auf 45 Euro, im LWL im gleichen Zeitraum von 19 Euro auf 36 Euro. Die gestiegenen Fehlbeträge machen deutlich, dass das ambulant betreute Wohnen weiter ausgebaut werden konnte. Der Fehlbetrag wird beeinflusst durch die Aufwendungen und die Zahl der Leistungsbezieher.

→ Feststellung

Der Fehlbetrag ist beim LVR im Prüfungszeitraum um 100 Millionen Euro angestiegen.

Fehlbetrag ambulant betreutes Wohnen PG 017.05 / 017.07 in Euro

Produktgruppe 017.05 und 017.07	2012	2013	2014	2015	2016
Ordentliche Erträge	6.302.731	7.182.612	7.606.787	15.420.336	13.957.395
Ordentliche Aufwendungen	340.197.888	386.788.628	409.818.489	448.435.031	448.853.969
davon Transferaufwendungen	309.754.372	351.917.604	375.485.086	412.349.945	424.457.597
davon Transferaufwendungen für Fachleistungsstunden	191.800.834	264.730.055	294.897.809	317.099.103	326.179.085
Fehlbetrag PG 017.05 / 017.07	333.895.158	379.606.016	402.211.701	433.014.696	434.896.574
Fehlbetrag PG 017.05 / 017.07 je Einwohner in Euro	36	40	42	45	45

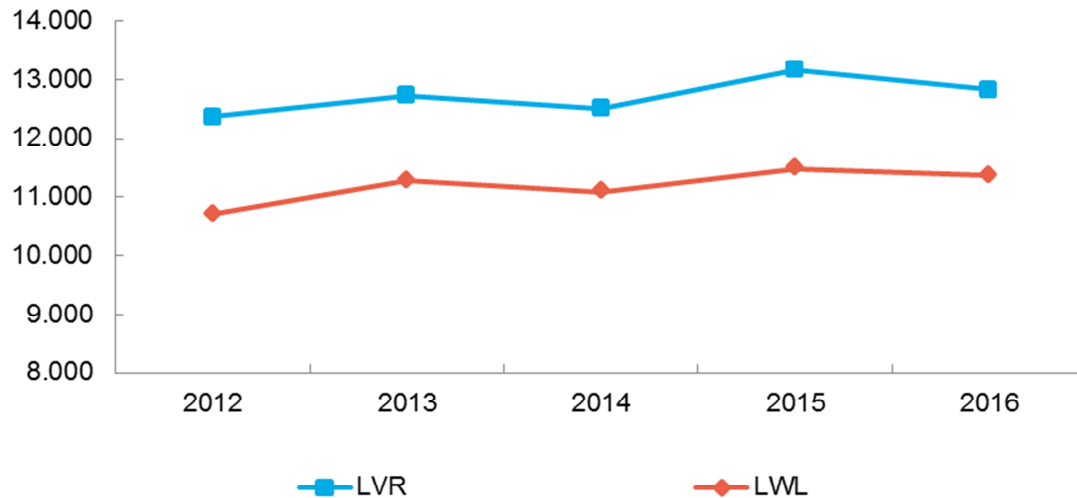
Sowohl die Erträge als auch die Aufwendungen steigen deutlich an. Bei den Fachleistungsstunden haben sich die Aufwendungen von 2012 bis 2016 um 70 Prozent erhöht.

Aufwendungen ambulant betreutes Wohnen

→ Feststellung

Der LVR liegt beim ambulant betreuten Wohnen je Leistungsbezieher seit Jahren über den Werten vom LWL.

Aufwendungen ambulant betreutes Wohnen je Leistungsbezieher 2012 bis 2016 in Euro



Bei der letzten Prüfung lag der LVR bei den Aufwendungen je Leistungsbezieher für ambulant betreutes Wohnen mit 10.666 Euro über dem LWL mit 9.979 Euro (2009). Die Aufwendungen je Leistungsbezieher sind bis 2016 beim LVR um 2.160 Euro (auf 12.826 Euro) und beim LWL um 1.380 Euro (auf 11.359 Euro) gestiegen. Der Abstand zwischen beiden Landschaftsverbänden hat sich vergrößert. Möglicherweise ergibt sich die höhere Position beim LVR durch die hohe ambulante Betreuungsquote. Beim LVR werden vergleichsweise „schwere Fälle“ ambulant betreut, was höhere Aufwendungen verursachen kann.

Die Aufwendungen sind u.a. abhängig von den jeweiligen Fachleistungsstunden, hier stehen beim LVR in 2016 rd. 326 Millionen Euro den 247 Millionen Euro des LWL gegenüber. Im Durchschnitt werden bei beiden Landschaftsverbänden drei Fachleistungsstunden je Leistungsbezieher pro Woche bewilligt nach unterschiedlichen Systematiken. Die Vergütung erfolgt durch einen vereinbarten Stundensatz je Fachleistungsstunde (FLS).

Die Fachleistungsstunde beim LWL setzt sich aus 50 Minuten direkter Betreuungsleistung und 10 Minuten mittelbarer, Klienten bezogener Tätigkeit gemäß § 1 Absatz 4 der Leistungs- und Prüfungsvereinbarung zusammen.

Der LVR bewilligt drei Fachleistungsstunden pro Woche für einen Zeitraum bis zu zwei Jahren. Die 60 Minuten einer Fachleistungsstunde werden als direkte Betreuungszeit abgerechnet, in dem alle Leistungen mit abgegolten sind.

Der LWL legt die bewilligte durchschnittliche Fachleistungsstunde zugrunde. D. h., dass es bei nicht in Anspruch genommenen Fachleistungsstunden zu Rückerstattungen kommt, die bewilligte Anzahl aber nicht mehr korrigiert wird.

→ Feststellung

Die Aufwendungen je Leistungsbezieher sind beim LVR höher als beim LWL. Ursächlich kann die unterschiedliche Abrechnungssystematik der Fachleistungsstunde sein. Ein weiterer Grund kann die hohe ambulante Quote sein.

Aufwendungen Fachleistungsstunden je Leistungsbezieher in Euro



Ambulante Quote

→ Feststellung

Die ambulante Quote konnte beim LVR in einem stärkeren Maße als beim LWL gesteigert werden.

Die ambulante Quote stellt die Zahl der Leistungsbezieher im ambulant betreuten Wohnen an der Gesamtzahl der Leistungsbezieher (ambulant und stationär) dar.

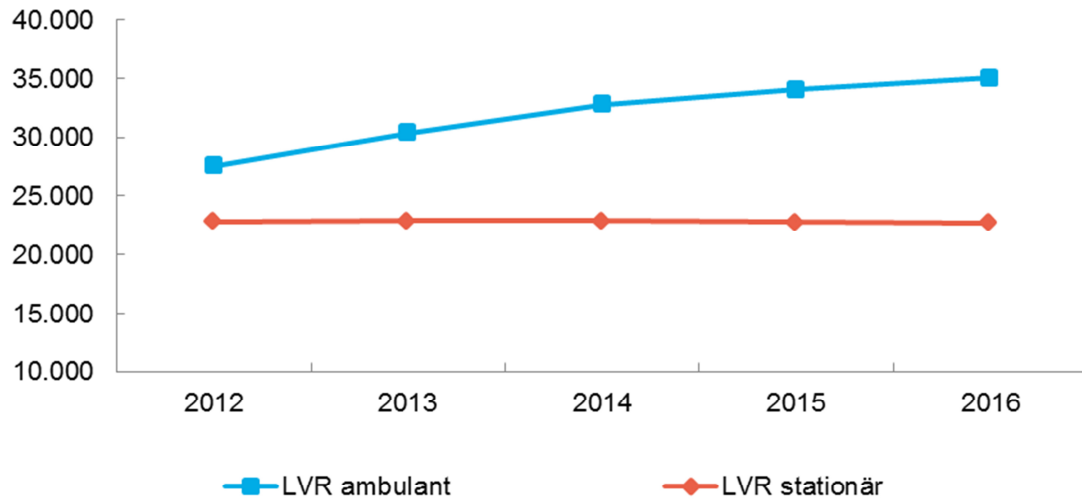
Ambulante Quote im Verlauf der Jahre 2012 bis 2016 (in Prozent)

LV	2012	2013	2014	2015	2016
LVR	54,7	57,0	58,9	59,9	60,7
LWL	50,1	51,4	52,4	53,5	54,7

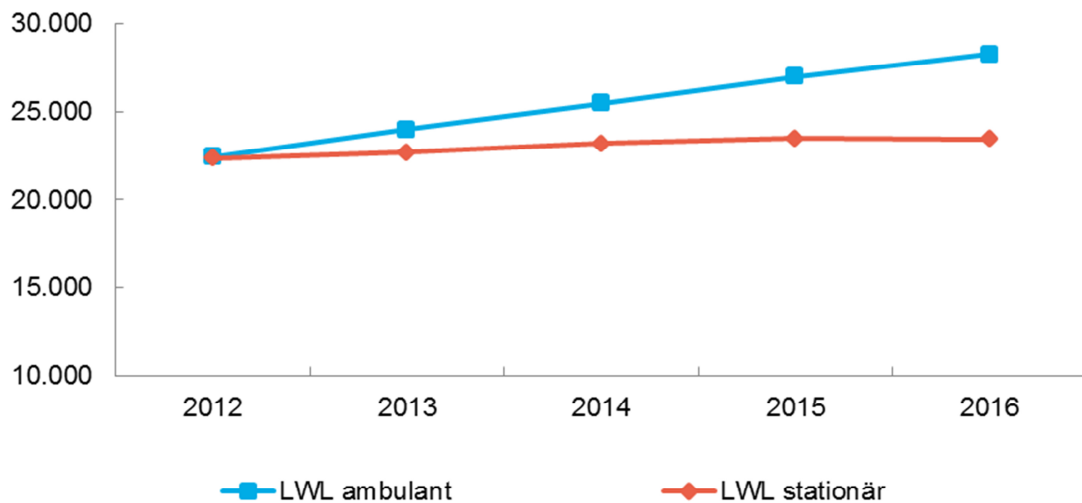
Die ambulante Quote liegt in allen von der gpaNRW betrachteten Jahren beim LVR über der vom LWL. Beide Landschaftsverbände haben die Ambulantisierung in den letzten Jahren ausbauen können. Bei der letzten Prüfung lag die ambulante Quote beim LVR bei 46,1 Prozent und beim LWL bei 43,1 Prozent.

Im BTHG wird der Grundsatz „ambulant vor stationär“ nicht ausdrücklich genannt, so dass die weitere Entwicklung in den nächsten Jahren abzuwarten ist. Angesichts der bisherigen Ergebnisse und der stärker an den Wünschen der Betroffenen ausgerichteten Hilfestellung ist davon auszugehen, dass sich die Entwicklung zum ambulant betreuten Wohnen fortsetzen wird.

Entwicklung der Leistungsbezieher (ambulant und stationär)



Entwicklung der Leistungsbezieher (ambulant und stationär)



Die Zahl der Leistungsbezieher im ambulant betreuten Wohnen nimmt bei beiden Landschaftsverbänden deutlich zu.

Die Eingliederungshilfe wird zu einer personenzentrierten Leistung, die sich unabhängig von der Wohnform am notwendigen individuellen Bedarf orientiert. Mit dem Gesamtplanverfahren, der unabhängigen Beratung und dem offenen Leistungskatalog der Sozialen Teilhabe werden die Voraussetzungen dafür geschaffen. Es wird davon ausgegangen, dass ein großer Teil der behinderten Menschen das ambulant betreute Wohnen vorzieht. Dieses bleibt damit der Schwerpunkt in der Eingliederungshilfe.

Die Landschaftsverbände haben die Aufgabe, dem individuellen notwendigen Bedarf und den Wünschen des behinderten Menschen zu entsprechen. Sie bleiben verantwortlicher Leistungsträger. Eine Prognose der Kostenentwicklung ist zum gegenwärtigen Zeitpunkt schwierig. In einem ersten Schritt ist gemeinsames Instrument zur Bedarfsermittlung (BEI-NRW) entwickelt worden. Die unabhängigen Angebote für Teilhabeberatungen und Informationen sind entsprechend anzupassen, sowie eine enge Abstimmung mit den Anbietern und Trägern von ambulanten und stationären Leistungen notwendig. Nachfrage, Angebot und Versorgung muss in allen Wohnformen neu aufeinander abgestimmt werden.

Beim LVR zeichnet sich laut einer Veröffentlichung im Juni 2018 ab, dass die ambulante Quote weiter steigt. Danach werden 62 Prozent der behinderten Menschen mit Wohnunterstützung im Rheinland ambulant in der eigenen Wohnung betreut. Der LVR hat bereits heute die höchste ambulante Quote aller Flächenländer und den dritthöchsten Wert im Bundesvergleich. Nur die Bundeshauptstadt Berlin und die Hansestadt Hamburg liegen mit ambulanten Quoten von 72 Prozent bzw. 67 Prozent über dem LVR. Diese Werte deuten darauf hin, dass beim LVR und LWL eine weitere Zunahme des ambulant betreuten Wohnens zumindest denkbar ist.

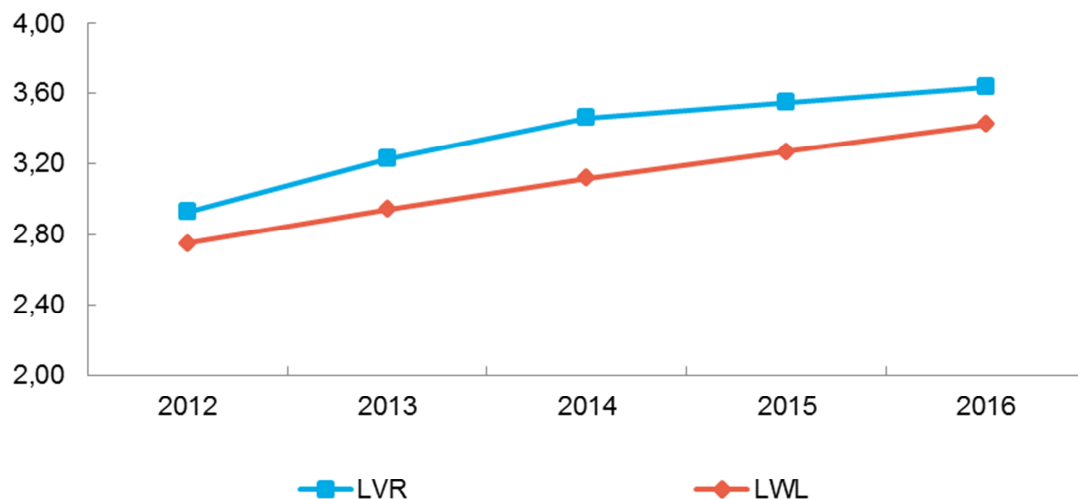
Leistungsdichte ambulant betreutes Wohnen

Die Leistungsdichte beschreibt die Anzahl der Leistungsbezieher des ambulant betreuten Wohnens im Verhältnis zu je 1.000 Einwohnern.

→ Feststellung

Die „Leistungsdichte ambulant betreutes Wohnen“ liegt beim LVR höher als beim LWL. Bei beiden Landschaftsverbänden zeichnet sich eine zunehmende Ambulantisierung ab.

Leistungsdichte - Anteil LB ambulant betreutes Wohnen zu je 1.000 Einwohnern-



Die Leistungsdichte beeinflusst den Fehlbetrag bzw. die Aufwendungen des ambulant betreuten Wohnens. Das Ergebnis spiegelt die höhere ambulante Quote beim LVR im Vergleich zum LWL wider. In absoluten Zahlen ausgedrückt hat der LVR knapp 7.000 Leistungsbezieher mehr im

ambulant betreuten Wohnen als der LWL. Hier ist die höhere Einwohnerzahl zu berücksichtigen.

Vergleich Leistungsdichte ambulant betreutes Wohnen im Eckjahresvergleich 2009 / 2016

	LVR 2009	LVR 2016	LWL 2009	LWL 2016
Leistungsdichte	2,05	3,63	1,97	3,42

Stationäres Wohnen

Trotz des konsequenten Ausbaus des ambulant betreuten Wohnens sind die Aufwendungen für das stationäre Wohnen absolut und je Leistungsbezieher deutlich höher.

Bei den Landschaftsverbänden werden die Produkte Stationäres Wohnen 017.08 (LVR) und 50201 (LWL) in den Vergleich einbezogen.

→ Feststellung

Der Fehlbetrag für das stationäre Wohnen je Einwohner ist beim LWL höher als beim LVR.

Vergleich der Fehlbeträge für stationäres Wohnen je Einwohner 2009 / 2016 in Euro



Beim LVR nimmt der einwohnerbezogene Fehlbetrag im dargestellten Eckjahresvergleich um knapp 13 Prozent zu, beim LWL um etwa 26 Prozent. Der Fehlbetrag steigt insgesamt auf 921 Mio. Euro beim LVR und auf 915 Mio. Euro beim LWL.

→ Feststellung

Der Fehlbetrag ist beim LVR von 2012 bis 2016 um 60 Millionen Euro angestiegen.

Fehlbetrag stationäres Wohnen PG 017.08 in Euro

Produktgruppe 017.08	2012	2013	2014	2015	2016
Ordentliche Erträge	211.084.333	242.387.542	308.261.899	291.291.805	305.049.409
Ordentliche Aufwendungen	1.071.867.073	1.120.194.045	1.145.163.476	1.194.120.989	1.225.775.408
davon Transferaufwendungen	1.059.768.209	1.109.003.247	1.134.233.857	1.177.921.182	1.212.680.798
Fehlbetrag PG 017.08	860.782.740	877.806.503	836.901.576	902.829.184	920.726.000
Fehlbetrag PG 017.08 je Ew	92	93	88	94	96

Die ordentlichen Erträge nehmen im Prüfungszeitraum um knapp 94 Mio. Euro zu (ca. 44 Prozent). Gleichzeitig steigen die ordentlichen Aufwendungen insgesamt um rund 154 Mio. Euro (ca. 14 Prozent).

Neben den ordentlichen Erträgen und Aufwendungen wird der Fehlbetrag für stationäres Wohnen durch die Zahl der Leistungsbezieher beeinflusst. Ob die Anstrengungen beider Landschaftsverbände für eine höhere Ambulantisierung sich bei der Zahl der Leistungsbezieher für stationäres Wohnen bemerkbar macht, zeigt die Kennzahl Leistungsdichte stationäres Wohnen.

Leistungsdichte stationäres Wohnen

→ Feststellung

Beim LVR konnte die Zahl der Leistungsbezieher für stationäres Wohnen gesenkt werden. Bei der einwohnerbezogenen Leistungsdichte stagniert der Wert im Vergleich zu 2009. Beim LWL nimmt die Zahl der Leistungsbezieher leicht zu. Bei der einwohnerbezogenen Leistungsdichte liegt der Wert beim LWL in den letzten drei Jahren auf einem konstanten Wert.

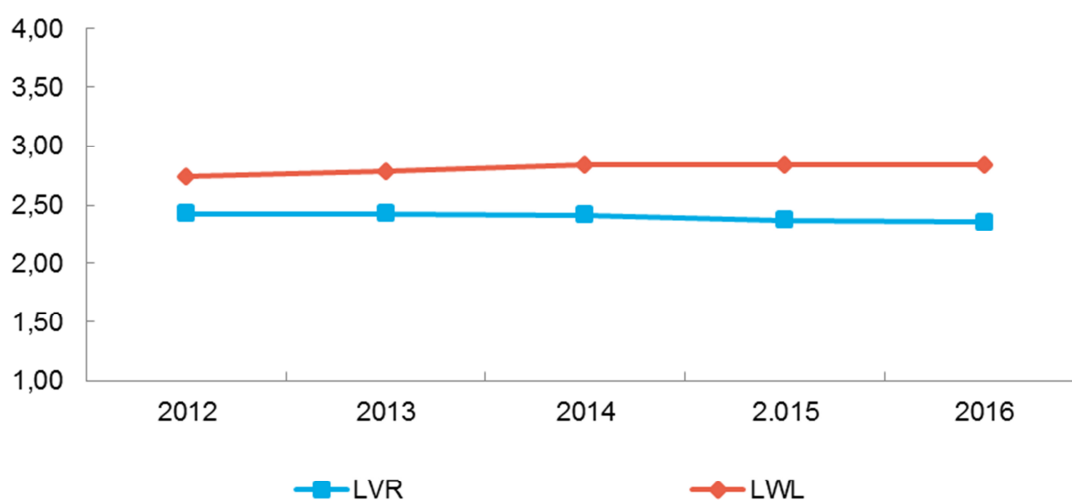
Vergleich stationäre Leistungsdichte im Eckjahresvergleich 2009 / 2016

	LVR 2009	LVR 2016	LWL 2009	LWL 2016
Leistungsbezieher gesamt	22.908	22.703	21.705	23.418
Leistungsdichte	2,40	2,36	2,61	2,84

→ Feststellung

Die Zahl der Leistungsbezieher im stationären Wohnen konnte beim LVR durch den konsequenten Ausbau ambulanter Angebote leicht gesenkt werden.

Leistungsdichte - Anteil Anzahl LB stationäres Wohnen zu je 1.000 Einwohnern

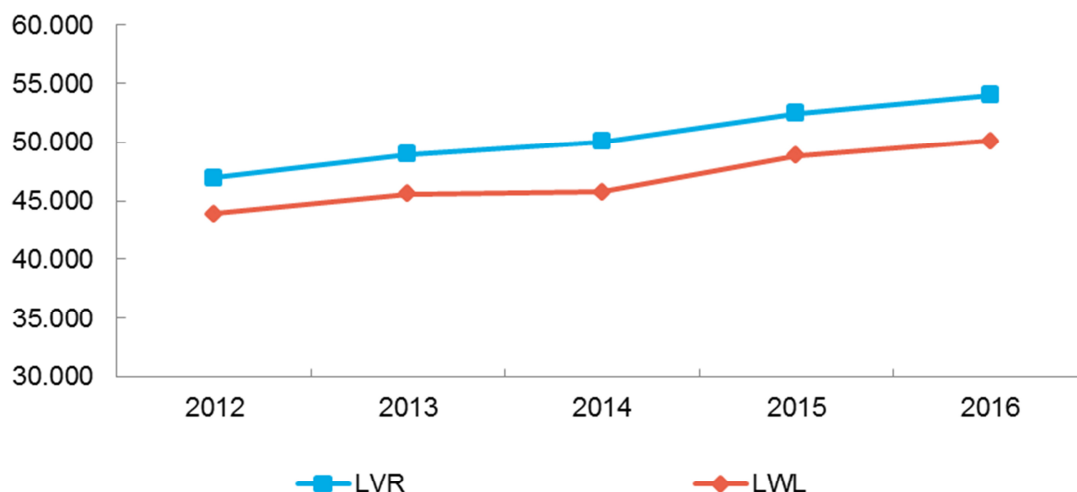


Aufwendungen stationäres Wohnen

→ Feststellung

Der Unterschied zwischen den Landschaftsverbänden ist bei den Aufwendungen je Leistungsbezieher weiter gestiegen. Die Aufwendungen sind 2016 beim LVR um 3.856 Euro teurer als beim LWL. 2009 lag die Differenz bei 2.080 Euro.

Aufwendungen stationäres Wohnen je Leistungsbezieher 2012 bis 2016 in Euro



Vergleich der Aufwendungen stationäres Wohnen 2009 / 2016 in Euro

	LVR 2009	LVR 2016	LWL 2009	LWL 2016
Stationäres Wohnen	43.161	53.992	41.806	50.136

Die steigenden Aufwendungen für das stationäre Wohnen sind von mehreren Faktoren abhängig. So spielt der weitere Ausbau des ambulant betreuten Wohnens eine Rolle, die Personalkostenentwicklung im stationären Bereich und veränderte Hilfebedarfe, da kostenintensivere Fälle in den stationären Unterbringungen verbleiben. Im Rheinland sind die durchschnittlichen Vergütungssätze höher als in Westfalen-Lippe. Die Betreuungskosten, die Investitionskosten sowie die Grundpauschale im Bereich des LVR haben in der letzten Prüfung bereits deutlich über denen des LWL gelegen.

Die Landschaftsverbände verhandeln zurzeit mit den Leistungsanbietern, da neue Rahmenverträge und Leistungsvereinbarungen geschlossen werden müssen. Für die Bewohner in stationären Einrichtungen teilen sich zukünftig die Leistungen in Wohnen („existenzsichernde Leistungen“) und Leistungen der Eingliederungshilfe („Fachleistungen“). Das bedeutet, dass zwei unterschiedliche Verträge notwendig sind. Die Leistungsanbieter müssen die Kalkulationen entsprechend aufschlüsseln.

Exkurs Hilfe zur Pflege

Durch die Neudefinition des Pflegebedürftigkeitsbegriffs ist eine Abgrenzung der Personenkreise der Hilfe zur Pflege und der Eingliederungshilfe schwieriger geworden. Als pflegebedürftig im Sinne des § 61a SGB XII gelten Personen, die gesundheitliche Beeinträchtigungen der Selbstständigkeit oder der Fähigkeiten aufweisen und deshalb der Hilfe durch andere benötigen. Das sind Personen, die körperliche, geistige oder psychische Beeinträchtigungen oder gesundheitlich bedingte Beeinträchtigungen nicht selbstständig kompensieren können.

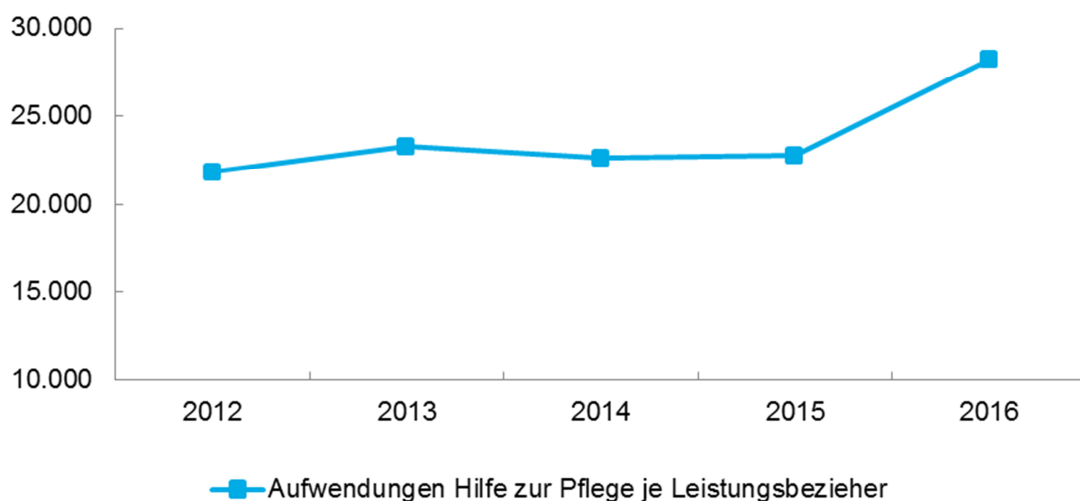
Die Leistungen der Eingliederungshilfe und der Hilfe zur Pflege stehen nach § 13 (3) SGB IX gleichrangig zueinander. Beide Leistungen könnten parallel zueinander gewährt werden, was in der Praxis zu Problemen führen kann.

Die Produkte sind 017.11 (LVR) und 05208 (LWL) - Leistungen für pflegebedürftige Menschen sind in der letzten Prüfung nicht betrachtet worden.

→ Feststellung

Der LVR hat höhere Aufwendungen je Leistungsbezieher in der Hilfe zur Pflege als der LWL. Hier spielen unterschiedliche Buchungssystematiken eine Rolle, ein direkter Vergleich ist daher nicht hilfreich.

Aufwendungen Hilfe zur Pflege je LB 2012 bis 2016 in Euro



Aufgrund der Heranziehung der örtlichen Träger der Sozialhilfe bei der Hilfe zur Pflege erfolgt eine summarische Abrechnung mit den Kommunen der Landschaftsverbände. Der LVR bucht die Aufwendungen als Sach- und Dienstleistungen nicht als Transferaufwendungen, während die Kommunen die Hilfe zur Pflege selbst unter Transferaufwendungen buchen.

Beim LWL ist 2016 der Ertrag vorerst nur für das erste Halbjahr enthalten. Im Rahmen der Umsetzung des ISG ist es den örtlichen Trägern nicht sofort möglich gewesen, die neuen Anforderungen technisch so umzusetzen, dass diese differenzierten Angaben gemeldet werden konnten.

→ **Empfehlung**

Durch die immer schwieriger werdende Abgrenzung der Hilfe zur Pflege und der Eingliederungshilfe ist eine Kontrolle der herangezogenen Leistungen (Pflege der unter 65-jährigen) in den Vordergrund zu stellen. Die Landschaftsverbände sind Kostenträger und damit in der Steuerungsverantwortung für eine korrekte und nachvollziehbare Leistungsgewährung. Eine entsprechende Qualitätssicherung/ -kontrolle in den Kommunen sollte der LVR weiter ausbauen. Alternativ ist die Heranziehung der örtlichen Träger der Sozialhilfe zu überdenken.

→ Hilfen zur Überwindung besonderer sozialer Schwierigkeiten (§§ 67 ff SGB XII)

Hintergrund der Hilfe nach §§ 67 bis 69 SGB XII

Ziel der Hilfe ist die Überwindung der Problemlagen, die aus der Verknüpfung besonderer Lebensverhältnisse mit sozialen Schwierigkeiten entstehen und von den betroffenen nicht eigenständig bewältigt werden können. Es muss eine Notlage bestehen, die über die sozialhilferechtlich abgedeckten allgemeinen Risiken des Lebens wie Krankheit, Behinderung, Pflegebedürftigkeit oder Einkommensarmut hinausgeht. Dazu können z.B. Wohnungslosigkeit, Erfahrungen häuslicher Gewalt oder die Entlassung auf langjähriger Haft gehören. Die Leistungen der Hilfen nach §§ 67 ff SGB XII sind identisch mit den drei Zielen der Sozialhilfe insgesamt:

- Sicherung eines menschenwürdigen Lebens,
- Ermöglichung der Teilnahme am Leben in der Gemeinschaft und
- Befähigung zur Selbsthilfe.

Häufig sind andere Bedarfe vorhanden, die die besondere soziale Notlage verstärken. Die Hilfe nach § 67 SGB XII ist sowohl nach § 67 Satz 2 SGB XII als auch nach § 2 SGB XII gegenüber anderen Hilfen nach dem SGB VIII oder SGB XII nachrangig. Eine besondere Nähe besteht zur Eingliederungshilfe, da häufig psychische oder Suchterkrankungen erkennbar sind und die Zielsetzungen beider Hilfen in Bezug auf die Teilhabe am Leben in der Gemeinschaft identisch sind. Dabei steht bei der Hilfe nach § 67 SGB XII die Überwindung einer akuten situationsbezogenen sozialen Schwierigkeit im Vordergrund. Besondere Bedeutung kommt der Bedarfsermittlung zu, die gegebenenfalls einen Anspruch gem. § 67 SGB XII feststellt. Wie die Bedarfsermittlung erfolgt, ist dem jeweiligen Sozialhilfeträger überlassen. Nicht in der Hilfe enthalten sind existenzsichernde Leistungen der Grundsicherung nach dem SGB II, für die eine Zuständigkeit der Jobcenter vorliegt.

Das Ziel der Hilfen ist nach §§ 67 ff SGB XII erreicht, wenn der Leistungsbezieher in der Lage ist, sein Leben selbstständig und menschenwürdig - gegebenenfalls unterstützt durch vorrangige Hilfen - in der Gemeinschaft führen kann. Seit dem 1. Juni 2009 ist der LVR als überörtlicher Träger der Sozialhilfe auch für ambulante Leistungen nach §§ 67 ff SGB XII zuständig.

Während der letzten Prüfung durch die gpaNRW haben sich die Landschaftsverbände mitten in der Umstellungsphase zur Hochzonung der ambulanten Hilfen befunden. Es sind miteinander und mit den Mitgliedskommunen Kooperationsverhandlungen für die sukzessive Fallübernahme geführt worden. Gleichzeitig wurde ein Konzept zur Weiterentwicklung der Hilfen nach § 67 SGB XII ausgearbeitet, u.a. die Trennung der Fach- und Assistenzleistungen zur verbesserten Kostensteuerung.

Die Einführung des BTHG hat keine direkten Auswirkungen auf die Leistungen nach §§ 67 ff SGB XII.

Entwicklung der Erträge und Aufwendungen für Hilfen nach §§ 67 ff SGB XII

Die Leistungen für Menschen mit besonderen sozialen Schwierigkeiten nach §§ 67 ff SGB XII werden im LVR-Haushaltsplan im Produkt 017.10 abgebildet. Es gliedert sich in folgende Teilprodukte (bezogen auf Menschen mit besonderen sozialen Schwierigkeiten):

- Ambulante Leistungen zum Wohnen (TP 017.10.003),
- ambulante Leistungen zur Sicherstellung der Beratung (TP 017.10.004),
- Leistungen im Rahmen von Arbeitsprojekten (TP 017.10.005),
- Leistungen zum stationären Wohnen (TP 017.10.008).

Bis 2013 gab es noch sieben Teilprodukte. Die TP 017.10.006 / -007 sind in der Zwischenzeit ersetzt worden (durch TP 017-10.008) oder sind entfallen (TP 017.10.001 / -002).

→ Feststellung

Der Fehlbetrag für die Hilfen nach §§ 67 ff SGB XII steigt im Vergleich 2012 / 2016 um rund 8,1 Mio. Euro an. Der einwohnerbezogene Fehlbetrag nimmt in diesem Zeitraum um 0,72 Euro je Einwohner zu.

Fehlbetrag für Leistungen nach §§ 67 ff SGB XII in Euro (Produkt 017.10)

Fehlbetrag Produkt 017.01	2012	2013	2014	2015	2016
Ordentliche Erträge	8.000.286	15.748.278	8.667.093	8.766.182	15.787.621
Ordentliche Aufwendungen	56.999.743	62.961.714	65.615.523	68.922.784	72.855.003
Fehlbetrag	48.999.457	47.213.436	56.948.430	60.156.602	57.067.382
Fehlbetrag je Einwohner	5,21	5,01	6,01	6,27	5,93

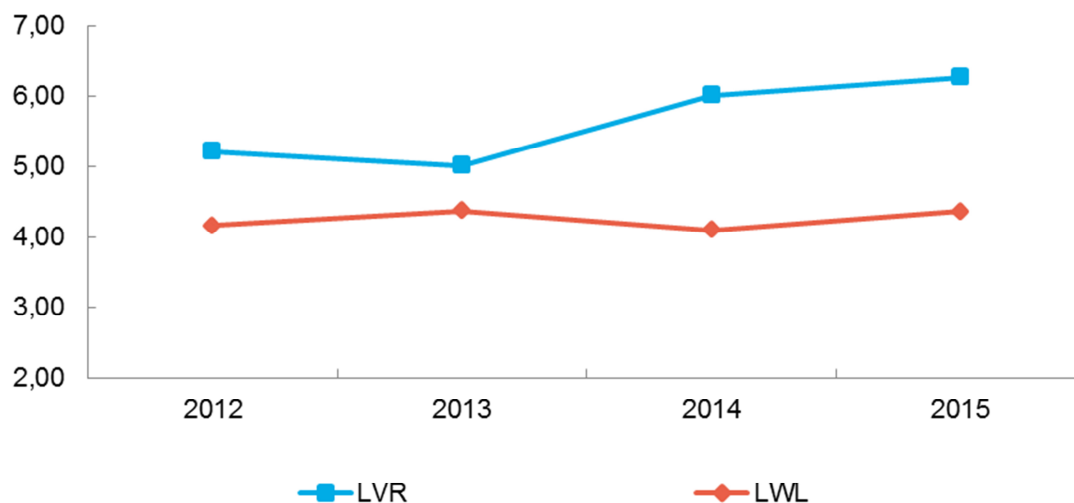
Die vergleichsweise hohen Erträge 2013 und 2016 resultieren jeweils aus Auflösungen von Rückstellungen.¹¹ Dadurch werden die Fehlbeträge in beiden Jahren ergebnisverbessernd beeinflusst.

→ Feststellung

Bei der Entwicklung der Fehlbeträge für Hilfen nach §§ 67 ff SGB XII zeichnet sich ein steigender Trend ab, der beim LVR auf höherem Niveau stärker ausfällt als beim LWL. Der Verlauf wird beim LVR durch die Auflösung von Rückstellungen 2013 und 2016 beeinflusst.

¹¹ Bericht des LVR-RPA über die Prüfung der Leistungen für Menschen mit besonderen Schwierigkeiten nach § 67 SGB XII

Entwicklung des Fehlbetrags für Hilfen nach §§ 67 ff SGB XII¹² je Einwohner in Euro



Der Unterschied zwischen den Fehlbeträgen hat 2012 etwa 15 Mio. Euro betragen und ist trotz des entlastenden Sondereffekts 2016 auf über 20 Mio. Euro gestiegen. Der Fehlbetrag je Einwohner steigt beim LVR mit 0,72 Euro stärker als beim LWL mit 0,40 Euro je Einwohner.

→ Feststellung

Die Leistungsbezieher nehmen für ambulante und stationäre Leistungen zu, während die Anzahl der Teilnehmer an den Arbeitsprojekten vergleichsweise konstant verläuft. Im ambulanten Bereich hat es 2013 einen Wechsel des Abrechnungssystems gegeben.¹³ Die schwierige Lage im Wohnungsmarkt führt zu längeren Verweildauern in Einrichtungen.

Leistungsbezieher §§ 67 ff SGB XII

Leistungsbezieher Produkt 017.10	2012	2013	2014	2015	2016
ambulant	k.A. ¹⁴	1.175	1.632	2.041	2.235
teilstationär	0	0	0	0	0
stationär	1.604	1.689	1.777	1.758	1.861
Arbeitsprojekte	535	531	545	526	529
Leistungsbezieher gesamt	2.139	3.395	3.954	4.325	4.625

Die Entwicklung des Fehlbetrages und die Zunahme der ordentlichen Aufwendungen korrespondieren mit der Entwicklung der Zahl der Leistungsbezieher. Die ambulanten Leistungen

¹² LVR: Sondereffekt 2013 durch Auflösung von Rückstellungen (ergebnisverbessernd); 2016 wegen ähnlichem Effekt nicht grafisch abgebildet.

¹³ Vorlage-Nr. 14 / 2443 Seite 1

¹⁴ keine Fallzahlen, da noch institutionelle Förderung in 2012

werden möglicherweise durch Nachholeffekte aus der Zuständigkeitsverlagerung auf die Landschaftsverbände 2009 beeinflusst, da die Hilfefälle sukzessive an die Landschaftsverbände übergeben worden sind. Darüber hinaus nehmen im steigenden Umfang leistungsberechtigte Menschen mehrere Maßnahmen in Anspruch („Drehtüreffekte“).

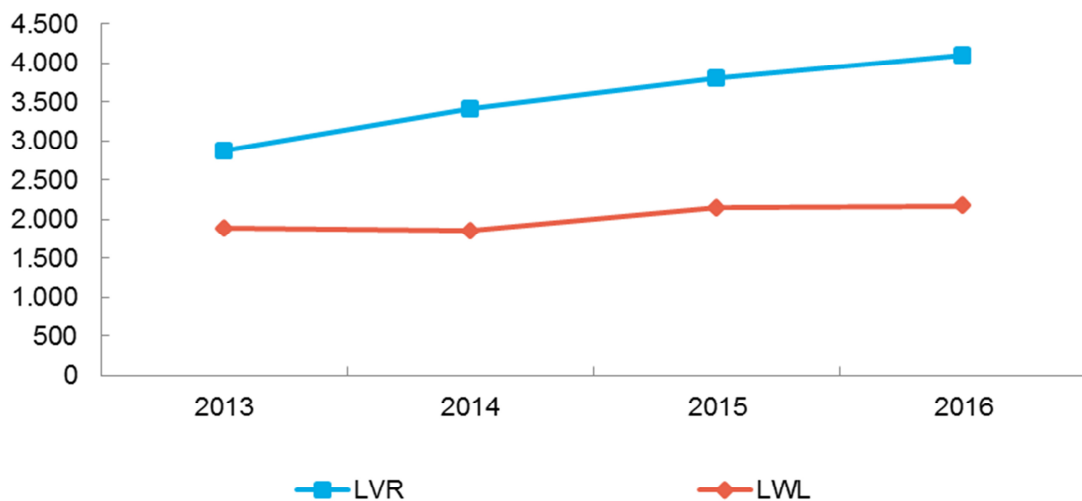
Gleichzeitig steigt die Zahl der Leistungsbezieher stationärer Wohnhilfen an, was nach Angaben des LVR dem sehr angespannten Wohnungsmarkt in den Ballungsräumen im Rheinland geschuldet ist. Dadurch wird häufig ein Wechsel in eine weniger intensive Wohnform erschwert und verzögert sich. Der LVR ist nicht für die Wohnraumversorgung zuständig und hat in diesem Bereich nur beschränkten Einfluss auf die Kommune. Der Anteil weiblicher Leistungsbezieher nimmt zu, woraus sich ein Bedarf an zusätzlichen Wohnheimen ergibt. Ein weiterer Grund für die steigenden Fallzahlen bei der Hilfe nach § 67 SGB XII kann durch fehlende Kenntnisse der Mitarbeiter in Bezug auf die Leistungen der Eingliederungshilfe verursacht sein. Darauf gehen im weiteren Verlauf des Berichts näher ein (Abschnitt „Organisatorische Zuordnung der Aufgabe“).

Die Zahl der Leistungsbezieher an den Arbeits- und Beschäftigungsprojekten im Rheinland verläuft oberhalb von 520 Teilnehmern konstant.

→ Feststellung

Die Zahl der Leistungsbezieher nimmt beim LVR deutlich stärker zu als beim LWL. Der leichte Anstieg wird beim LWL ausschließlich durch Leistungsbezieher ambulanter Hilfen verursacht. Dies stellt für den LVR ein wachsendes Problem dar.

Entwicklung der Leistungsbezieher im Vergleich LVR und LWL –ohne Arbeitsprojekte-



→ Feststellung

Die ordentlichen Aufwendungen für das Produkt 017.10 steigen kontinuierlich ab 2012 bis 2016 um 15,9 Mio. Euro, dies entspricht einer Zunahme von 27,8 Prozent. Belastend ist der deutliche Anstieg von Transferaufwendungen für stationäre Wohnhilfen.

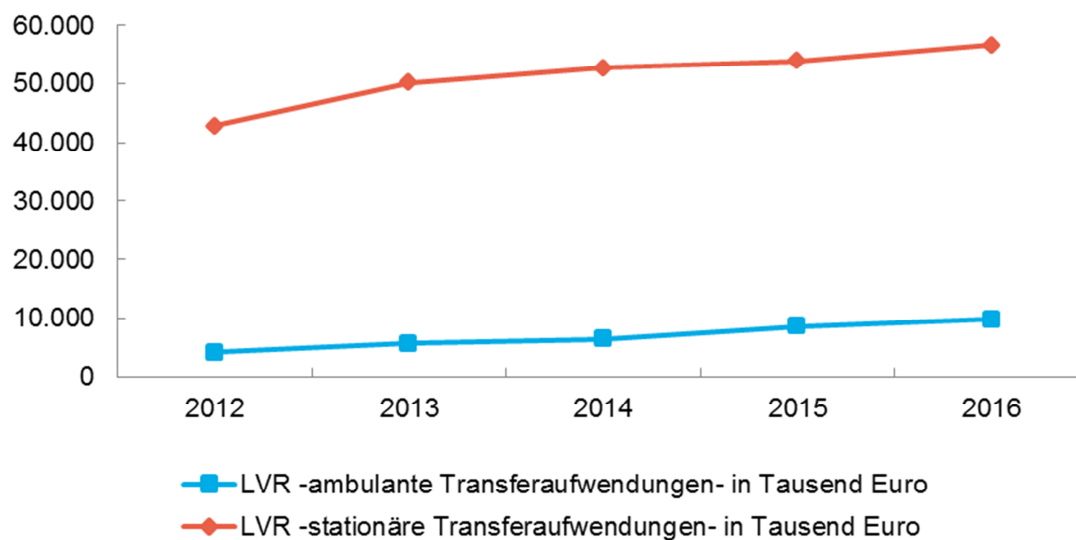
Aufwendungen §§ 67 ff SGB XII in Euro

Aufwendungen PG 017.10	2012	2013	2014	2015	2016
Aufwendungen	56.999.743	62.961.714	65.615.523	68.922.784	72.855.003
davon Transferaufwendungen für ambulante Hilfen	4.092.543	5.594.018	6.418.031	8.543.716	9.787.966
davon Transferaufwendungen für teilstationäre Hilfen	3.045.513	5.277.594	4.237.179	4.705.641	4.600.426
davon Transferaufwendungen für stationäre Hilfen	39.815.277	44.903.211	48.468.138	49.147.179	51.971.310
davon Zuschüsse für Beratungsleistungen an freie Träger	4.335.871	4.529.425	4.643.663	4.821.647	4.936.463
Leistungsbezieher	k. A. ¹⁵	3.395	3.954	4.325	4.625
Aufwendungen je LB	k. A.	18.545	16.595	15.936	15.752

Alle Transferaufwendungen für Leistungen nach §§ 67 ff SGB XII steigen beim LVR an. Besonders Einfluss haben die stationären Wohnhilfen, deren Anteil auf über 71,0 Prozent steigt. Diese Entwicklung steht im Gegensatz zu dem wachsenden Bemühen des LVR im ambulanten Bereich. Hier liegen die Transferaufwendungen 2016 mehr als doppelt so hoch wie 2012.

Die Zahl der Leistungsbezieher ist insgesamt gestiegen. Dadurch, dass jedoch anteilig mehr Leistungsbezieher ambulant betreut werden, sinken die Aufwendungen je Leistungsbezieher um 15,1 Prozent. Hier wirken sich die Bemühungen des LVR aus, den ambulanten Bereich u.a. durch die Beratungsleistungen der Fachberatungsstellen zu stärken.

Entwicklung der Transferaufwendungen Hilfen nach §§ 67 ff SGB XII



¹⁵ Die Leistungsbezieher ambulanter Hilfen können wegen der institutionellen Förderung 2012 nicht abgebildet werden. Eine Darstellung der Kennzahl ohne diese Gruppe der Leistungsbezieher würde das Bild verfälschen.

→ Feststellung

Der LVR hat mehr als doppelt so viele Leistungsbezieher wie der LWL in allen Hilfearten nach §§ 67 ff SGB XII. Bei den Aufwendungen je Leistungsbezieher liegt dagegen der Wert beim LVR unterhalb vom LWL mit einem Unterschied von 1.935 Euro je Leistungsbezieher.

Vergleich Leistungsbezieher LVR und LWL für Hilfen nach §§ 67 ff SGB XII (2016)

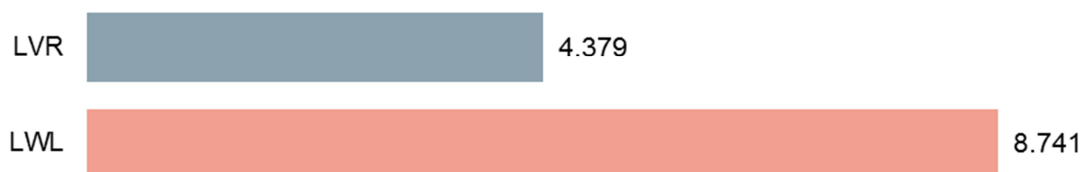
	LVR	LWL
Leistungsbezieher insgesamt	4.625	2.304
ambulant	2.235	1.036
teilstationär	0	286
stationär	1.861	844
Arbeitsprojekte	529	138
Aufwendungen je Leistungsbezieher	15.752	17.687
Anteil ambulant in Prozent¹⁶	54,6	46,4

Die Wirtschaftlichkeitskennzahlen deuten auf eine wirtschaftlichere Aufgabenerledigung beim LVR hin (2016). In früheren Jahren hat der LWL noch unterhalb vom LVR gelegen, so dass sich der Trend nunmehr umgedreht hat. Möglicherweise verfälschen die Teilnehmer an Arbeitsprojekten das Ergebnis, weswegen die ambulante und stationäre Hilfe genauer betrachtet werden.

→ Feststellung

Der LWL hat zwar nur etwa halb so viele Leistungsbezieher wie der LVR im Bereich der ambulanten Hilfen, diese sind aber fast doppelt so teuer. Bei den Transferaufwendungen je Leistungsbezieher für stationäre Hilfen liegt der LWL deutlich unterhalb des LVR.

Vergleich der Transferaufwendungen für ambulante Hilfe nach § 67 SGB XII 2016 in Euro



Bei der ambulanten Hilfe nach § 67 SGB XII haben LVR und LWL eine andere Systematik bei der Bewilligung und bei der Abrechnung der Dienst- bzw. Fachleistungsstunden. Möglicherweise liegt hier ein Grund für die unterschiedliche Höhe der Transferaufwendungen je Leistungsbezieher vor. Darauf gehen wir im folgenden Abschnitt näher ein.

¹⁶ ohne Teilnehmer an Arbeitsprojekten

Vergleich der Transferaufwendungen für teil- und stationäre Hilfe nach § 67 SGB XII 2016 in Euro



Organisation der Hilfen nach §§ 67 ff SGB XII

Organisation und Abgrenzung der Hilfen nach §§ 67 ff SGB XII

→ Feststellung

Die organisatorischen Regelungen der Hilfen nach §§ 67 ff SGB XII dienen dazu, eine bedarfsgerechte Hilfe zu gewährleisten. Die Verzahnung und gegenseitige Verständigung über die Hilfen nach §§ 67 ff SGB XII mit der Eingliederungshilfe ist zu optimieren.

Die Organisation und Durchführung einer ordnungsgemäßen und effektiven Aufgabenerledigung ist vom LVR zu gewährleisten. Nach §§ 67 ff SGB XII dienen diese Hilfen zum einen zur Beseitigung einer akuten Notlage, zum anderen leisten sie einen Beitrag zur Befriedigung des Sozialraumes. Die Leistungen nach §§ 67 ff SGB XII sind gegenüber anderen Vorschriften des SGB XII und SGB VIII nachrangig und kommen nicht in Betracht, wenn der Hilfebedarf vollständig durch andere Leistungsangebote gedeckt wird. Es gilt nach § 67 (2) SGB XII ein so genannter interner Nachrang.

Typischerweise sind die Eingliederungshilfe und Hilfe nach §§ 67 ff SGB XII eng miteinander verflochten, da die Betroffenen häufig auch an psychische Beeinträchtigungen oder Suchtproblematiken leiden. Beide Hilfen zielen darauf ab, die Teilhabe am gesellschaftlichen Leben zu ermöglichen. Dabei fokussiert sich die Hilfe nach §§ 67 ff SGB XII auf die Überwindung einer akuten sozialen Notlage. Die Abgrenzung der Eingliederungshilfe nach § 53 ff SGB XII von den Hilfen nach §§ 67 ff SGB XII ist in der Praxis schwierig. Wohnungslosigkeit allein führt nicht automatisch in die Hilfen nach §§ 67 ff SGB XII, genauso wie umgekehrt ein Konsum von Rauschmitteln oder eine psychische Erkrankung automatisch auf eine wesentliche Behinderung im Sinne der Eingliederungshilfe hinweist. Bei der Prüfung der Nachrangigkeit ist ein bloßer Verweis auf die Zuständigkeit anderer Stellen nicht ausreichend oder zielführend. Es ist denkbar, dass Hilfen nach §§ 67 ff SGB XII vorbereitend oder kombinierend zu einer Maßnahme der Eingliederungshilfe geleistet werden. Das setzt bei den Mitarbeitern ein enges, gegenseitiges Verständnis der jeweiligen Aufgabe voraus.

Ergänzend sind die Hilfen zur Erziehung für junge Volljährige nach § 41 SGB VIII zu nennen, mit denen es ebenfalls Abgrenzungsschwierigkeiten geben kann.

Beim LVR werden die Hilfen zur Überwindung besonderer sozialer Schwierigkeiten im Sonderbereich 1 der Abteilung 72.70 bearbeitet. Diese gehört im LVR-Dezernat 7 zum Fachbereich 72 -Sozialhilfe I-. Das LVR-Rechnungsprüfungsamt hat 2015 eine Prüfung durchgeführt und eine Reihe von Feststellungen getroffen. Diese beziehen sich hauptsächlich darauf, Verfahrensab-

läufe zu überdenken, die Arbeitshilfe zu überarbeiten und verschiedene Aspekte des „Internen Kontrollsystems“ zu beachten.¹⁷

Die Hilfen nach §§ 67 ff SGB XII stellen ein niederschwelliges Angebot mit im Vergleich zur Eingliederungshilfe geringen formalen Anforderungen dar. Die Abgrenzung zur Eingliederungshilfe wird seit 1995 durch eine Clearingstelle und Motivationsphasen geregelt. Dabei wird innerhalb von drei Monaten geprüft, welche Einschränkung bei Hilfesuchenden im Vordergrund steht. Innerhalb der Abteilung 72.70 wird zwischen Sachbearbeitern und Fallmanagern unterschieden. Die Verantwortlichkeiten werden nach regionalen Aspekten festgelegt. Darüber hinaus gibt es drei Mitarbeiter aus dem mittleren Dienst, die ausschließlich die Arbeitsprojekte bearbeiten. Die Aufgabenwahrnehmung ist spezialisiert worden, d.h. die Aufbauorganisation unterscheidet zwischen der Eingliederungshilfe und Hilfen nach §§ 67 ff SGB XII. Die Spezialisierung hat den Vorteil, dass umfangreiches Wissen aufgebaut werden kann und eine gewisse Empathie für die Klientel entsteht. Nachteilig ist, dass es bei den Mitarbeitern kein oder zu wenig Wissen für die Anspruchsvoraussetzungen und Leistungen der jeweils anderen Hilfe gibt. Die Mitarbeiter der Hilfen nach §§ 67 ff SGB XII grenzen sich eher von der Eingliederungshilfe ab. Eine Verzahnung der Hilfeverfahren und eine regelmäßige Absprache für die Leistungsgewährung gibt es nicht. Es besteht beim LVR in diesem Bereich ein Verständigungs- und Schulungsbedarf.

→ **Empfehlung**

Die Spezialisierungen bei den Hilfen nach §§ 67 ff SGB XII und der Eingliederungshilfe hat Vorteile, die durch eine engere Verzahnung beider Bereiche optimiert werden können. Empfohlen werden Maßnahmen, die eine gegenseitige Verständigung und Kommunikation fördern. Neben fachbezogenen Fortbildungen / Schulungen sind personelle Wechsel untereinander und gemeinsame Veranstaltungen beider Bereiche zu fördern.

Steuerung der Hilfen nach §§ 67 ff SGB XII

→ **Feststellung**

Beim LVR gibt es ein auf Erfahrungen aufbauendes Hilfeverfahren ohne standardisierte Vorgaben. Es ist ein auf Vertrauen basierendes Verfahren. Die Sachbearbeiter und Fallmanager entscheiden gemeinsam über die Hilfestellung innerhalb von vier Wochen ab Antragstellung. Eine Steuerung der Hilfe oder eine Art Wirkungskontrolle ist auf diese Weise nicht möglich.

Die Aufgabenerledigung für Hilfen nach §§ 67 ff SGB XII ist an folgenden Zielen auszurichten:

- Es soll eine individuelle, bedarfsgerechte und wirtschaftliche Leistungserbringung für den Antragsteller gewährleistet werden.
- Es soll eine rechtmäßige und zweckmäßige Leistung bewilligt werden, die korrekt in dem genutzten IT-System (ANLEI) erfasst wird.
- Die fachlichen Ziele der Hilfestellung sollen beschrieben, allen Mitarbeitern bekannt und die Hilfen darauf ausgerichtet sein.

¹⁷ Bericht über die Prüfung der Leistungen für Menschen mit besonderen sozialen Schwierigkeiten vom 23. März 2016

Dafür sollen alle beteiligten Mitarbeiter wissen, welche Aufgaben zu erledigen sind. Prozesse sollten visualisiert und klar geregelt sein. Standards sollen helfen, das Verfahren zur Bewilligung einer Hilfe nach §§ 67 ff SGB XII zu vereinheitlichen und zu vereinfachen.

Es gibt eine Arbeitshilfe zur Bearbeitung der ambulanten und stationären Hilfen nach §§ 67 ff SGB XII.¹⁸ Die Prozesse sind bisher nicht visualisiert worden. Die Sachbearbeitung entscheidet innerhalb von drei Tagen ohne fachliche Prüfung über einen Antrag auf ambulante Betreuung, stationäre Unterbringung in einem Wohnheim oder über die Teilnahme an einem Arbeitsprojekt. Dabei werden sachliche und örtliche Zuständigkeiten und vorrangige Leistungen geprüft. Die Entscheidung über die Hilfe nach §§ 67 ff SGB XII erfolgt in Zusammenarbeit des Fallmanagers und des Sachbearbeiters innerhalb von vier Wochen ab Antragstellung. In der Abteilung 72.70 gibt es zurzeit sieben Fallmanager, die zusammen mit den Sachbearbeitern ohne ein formales Hilfeplanverfahren über die Art der Leistung entscheiden. Eine standardisierte Zugangssteuerung gibt es nicht, mehr eine auf den Einzelfall ausgerichtete Hilfe. In der Regel werden die Entscheidungen ohne einen vorherigen Besuch vor Ort getroffen. Hilfeplankonferenzen gibt es nicht. Im stationären Bereich sind Träger der freien Wohlfahrtspflege eingebunden, zu denen ein enges Vertrauensverhältnis besteht.

→ **Empfehlung**

Wegen der steigenden Fallzahlen bei Hilfen nach §§ 67 ff SGB XII ist das Verfahren durch standardisierte Vorgaben und Auswertungen in einem stärkeren Maß als bisher zu dokumentieren. Die Gründe für die steigenden Zahlen bei ambulanten und stationären Angeboten sollten analysiert werden, um zielgerichtete Gegenmaßnahmen entwickeln zu können.

Fachberatungsstellen

→ **Feststellung**

Die Fachberatungsstellen bieten als erste Anlaufstelle Unterstützungsleistungen für Menschen mit besonderen sozialen Schwierigkeiten an und helfen in akuten Notlagen.¹⁹

Zu einer optimalen Zugangssteuerung gehört neben einem geregelten Hilfeplanverfahren ein Beratungsangebot, das Hilfesuchenden eine aktive Teilhabe am Leben in der Gemeinschaft ermöglichen und eine akute Notlage überwinden helfen soll. Die Beratungsangebote sollen unabhängig von den Interessen der Leistungsanbieter sein. Gleichzeitig bedarf es einer koordinierenden Stelle, bei der die lokalen Angebote präventiver und niederschwelliger Hilfen miteinander vernetzt werden.

Im Gebiet des LVR gibt es gegenwärtig 54 Fachberatungsstellen, die von örtlichen und vom überörtlichen Träger der Sozialhilfe zu jeweils 50 Prozent finanziert werden. Die jährlichen Aufwendungen für die Fachberatungsstellen belaufen sich für den LVR auf rund 5,0 Mio. Euro. Die Beratungen sind kostenlos und können auf Wunsch anonym erfolgen. Die Fachberatungsstellen werden angesichts der sozialpolitischen Situation in Großstädten verstärkt aufgesucht und stellen ein niederschwelliges Angebot der Hilfen nach §§ 67 ff SGB XII dar. Zum Teil gibt es Notschlafstätten und Duschen. Die Fachberatungsstellen sind in Trägerschaft von Leistungsanbie-

¹⁸ Bericht des LVR-Rechnungsprüfungsamtes vom 13.03.2016..

¹⁹ LVR Vorlage 14/2443 zum Sozialausschuss am 27. Februar 2018

tern, die der freien Wohlfahrtspflege angeschlossen sind. Damit erfüllen sie nicht im vollen Umfang das Kriterium einer trägerunabhängigen Beratung.

Eine wichtige Aufgabe fällt den Fachberatungsstellen im Rahmen der Sozialplanung zu, bei der sie als Koordinationsstelle in der jeweiligen Kommune tätig sind bzw. sein können. Die Zusammenarbeit zwischen Kommune, LVR und freie Wohlfahrtsträger ist angesichts steigender Fallzahlen, der Wohnungsmarktlage und den fehlenden Angeboten für weibliche Leistungsbezieher unverzichtbar.

➔ **Empfehlung**

Für eine trägerunabhängige Beratung sollte der LVR regelmäßig Zielvereinbarungen mit den betroffenen Leistungsanbietern abschließen, um aktiver als bisher die Zugangssteuerung zu beeinflussen.

Sozialpädagogische Arbeits- und Beschäftigungsunternehmen „Arbeitsprojekte“

➔ **Feststellung**

Die „Arbeitsprojekte“ sind eine Möglichkeit, um die besonderen sozialen Schwierigkeiten der Leistungsbezieher zu überwinden. Die bestehende Kooperation mit den Jobcentern sollte fortgeführt und intensiviert werden.

Die ergänzenden Leistungen in „Arbeitsprojekten“ sollen die Integration der Leistungsbezieher in das Arbeitsleben zu unterstützen. Die zugrunde liegende Leistung wird von den zuständigen Jobcentern nach § 16 SGB II gewährt. Es werden über die Hilfen nach §§ 67 ff SGB XII Beratungs- und Motivationsleistungen angeboten, um die persönliche Situation des Leistungsbezieher zu stärken.

An den „Arbeitsprojekten“ nehmen zwischen 2012 bis 2016 jährlich etwa 520 Teilnehmer teil. Die Zusammenarbeit mit den Jobcentern ist regional unterschiedlich. Der LVR sollte die Hilfen dokumentieren und eine koordinierende Rolle einnehmen, um die positiven Erfahrungen weiter auszubauen. Auf die entsprechende Leistungs- und Prüfungsvereinbarung wird verwiesen (Prozess- und Ergebnisqualität).

Betrachtung der ambulanten Hilfe nach §§ 67 ff SGB XII

Mit Übernahme der Aufgaben ambulanter Hilfen wurden einige organisatorische Änderungen innerhalb der Abteilung vorgenommen. Von der Rücknahme der Delegation ausgenommen ist die Stadt Köln, die weiterhin die Bearbeitung der ambulanten Hilfe nach §§ 67 ff SGB XII selbst durchführt. Hintergrund ist, dass die Aufbauarbeit der Stadt Köln für die „ResoDienste“ nicht verloren gehen soll. Diese bieten eine Soforthilfe für den betrachteten Personenkreis an, wie z.B. die Versorgung mit Notschlafplätzen, vermitteln medizinische Hilfen und betreute Wohnangebote. Es besteht eine enge Kooperation mit dem Kölner Jobcenter. Es gibt keine schriftlichen Vereinbarungen vom LVR mit der Stadt Köln über das Abrechnungsverfahren. Die Stadt Köln arbeitet mit Personalschlüsseln, d.h. es gibt kein Dienstleistungsstundensystem wie beim LVR selbst. Die Abrechnungen der Stadt Köln und dem LVR erfolgen nicht summarisch, sondern werden einzelfallbezogen abgerechnet. Das ermöglicht der Abteilungsleitung die eingesetzten finanziellen Mittel ins Verhältnis zu den Leistungen der „ResoDienste“ zu setzen. Einen unmittelbaren Einfluss auf die Art der Aufgabenerledigung hat der LVR nicht. Laut Bericht des LVR-

Rechnungsprüfungsamtes gab es 259 Leistungsbezieher zum Stichtag 31. Dezember 2014, für die ein einzelfallbezogener Aufwand von 5.625 Euro (2014) errechnet worden ist.²⁰ Das liegt deutlich über dem für 2016 ermittelten durchschnittlichen Wert beim LVR von 4.379 Euro.

→ Empfehlung

Die ambulante Hilfe nach §§ 67 ff SGB XII sollte vollständig vom LVR erledigt werden, um Schnittstellen zu vermeiden und eine einheitliche Aufgabenwahrnehmung zu gewährleisten. Die Übernahme der ambulanten Hilfe nach §§ 67 ff SGB XII von der Stadt Köln muss sorgfältig geplant und mit einem ausreichenden Zeitkorridor gestaltet werden. Die bisherige Arbeit der „ResoDienste“ und die Zusammenarbeit mit dem Jobcenter soll vom LVR fortgeführt werden.

Weitere Sonderfälle gibt es in Essen mit dem dort installierten Hilfeplanausschuss und in der Stadt Aachen, die sich in einem besonderen Maße um engmaschige Hilfen für entlassene Straftäter kümmert.

Nach Angaben des LVR werden zunehmend Ansätze im präventiven Bereich verfolgt. Um die fachlichen Ziele zu erreichen, werden diverse vom Land finanzierte Projekte fachlich eng begleitet. Im Wesentlichen wird versucht, durch präventive Maßnahmen den von Wohnungslosigkeit bedrohten Menschen zu helfen (z.B. Streetwork im Kreis Viersen).

Die bisherige institutionelle Förderung ist in ein einzelfallbezogenes Dienstleistungssystem geändert worden. Eine Dienstleistungsstunde (DLS) besteht aus 40 Minuten für direkte Betreuungsleistungen und 20 Minuten für mittelbare und klientenbezogene Leistungen. Das sind Zeiten für notwendige Tätigkeiten des täglichen Lebens, für administrative Aufgaben, für Fahrten und für Kommunikation. Mit dem Stundensatz werden alle direkten, mittelbaren und indirekten Leistungen abgegolten. Alle darüber hinausgehenden mittelbaren Betreuungsleistungen, einschließlich der Fahrt- und Wegezeiten und indirekten Leistungen, werden nicht gesondert vergütet. Die Abrechnung erfolgt, indem die monatlichen Betreuungsminuten durch 40 Minuten geteilt werden, so dass sich die Anzahl der im Monat geleisteten DLS ergibt. Diese wird mit dem vereinbarten Stundensatz je DLS multipliziert und abgerechnet. Im Ergebnis zahlt der LVR eine „Netto-Summe“ für 40 Minuten direkter Betreuungsleistung aus. Ausfallzeiten gelten als mittelbare Betreuungsleistung und werden nicht als DLS vergütet.²¹ Hier gibt es einen Unterschied zu der Systematik beim LWL, bei dem sich eine Fachleistungsstunde in 50 Minuten für eine direkte Betreuungsleistung und 10 Minuten für mittelbare und indirekte Leistung teilt. Zudem zahlt der LWL einen Betrag auf die vollen 60 Minuten aus, aktuell in Höhe von 60 Euro je Fachleistungsstunde. Die Fahrt- und Wegezeiten werden gesondert angerechnet.

Es werden vom LVR drei Dienstleistungsstunden pro Woche pauschal für ein Jahr bewilligt (156 DLS im Jahr). Es fehlen Vorgaben, nach welchen Kriterien eine notwendige Zahl an DLS ermittelt werden kann. Es handelt sich um ein schwieriges, mehrfach mit Problemen belastetes und selbstbewusstes Klientel. Es gibt nach Abteilungsleitung kaum Beschwerden seitens der Einrichtungen oder Verlängerungsanträge. Der Vorteil liegt in einem einfachen Verwaltungsverfahren und einem geringen Arbeitsaufwand für die Mitarbeiter zur Abwicklung der Aufgabe.

²⁰ Bericht über die Prüfung der Leistungen für Menschen mit besonderen sozialen Schwierigkeiten vom 23. März 2016, Seite 12

²¹ LVR-Abrechnungshinweise zum ambulanten Wohnen nach § 67 SGB XII, Stand Juni 2018

Nachteil ist, dass die im Fall der Eingliederungshilfe gewünschte einzelfallbezogene Hilfe bei den ambulanten Hilfen nach §§ 67 ff SGB XII nicht umgesetzt wird. Eine Erfolgsmessung oder Wirkungskontrolle verbunden mit einer bewussten Steuerung der ambulanten Hilfe ist nicht möglich. Die wenigen Beschwerden von Seiten der Einrichtungsträger weisen möglicherweise auf eine großzügige Regelung hin. Es gibt nur in Essen durch den installierten Hilfeausschuss die Möglichkeit, von der pauschalen Bewilligung auf ein niedrigeres Niveau abzuweichen. Es besteht die Gefahr von so genannten „Drehtüreffekten“, d.h. die erzielte Veränderung im Verhalten des Leistungsbeziehers kann schnell in den ursprünglichen Zustand zurückfallen.

➔ **Empfehlung**

Die bisherige Praxis der pauschalen Gewährung von 156 Dienstleistungsstunden im Jahr ist zu überdenken.

Betrachtung der stationären Hilfe nach §§ 67 ff SGB XII

➔ **Feststellung**

Die Zahl der Leistungsbezieher in stationären Einrichtungen ist beim LVR gestiegen. Die Lage am Wohnungsmarkt führt zu längeren Verweildauern in Einrichtungen. Die Hilfestellung für stationäre Hilfen nach §§ 67 ff SGB XII erfolgt beim LVR ohne klare Gestaltung der Hilfeverfahren, einer ausreichenden Dokumentation oder einer Wirkungskontrolle.

Die stationäre Hilfe orientiert sich an den Problemlagen des Leistungsbeziehers und bietet hierauf zugeschnittene Unterstützungs-, Betreuungs- und Beratungsleistungen an. Ziel stationärer Leistungen ist es, den Leistungsbezieher zu befähigen, seine besonderen Schwierigkeiten bei der Teilhabe in der Gemeinschaft ohne fremde Hilfe zu bewältigen.

Im stationären Bereich sind Träger der freien Wohlfahrtspflege eingebunden. Erstmalige Anträge werden meist nach Aufnahme des Leistungsbeziehers in der Einrichtung durch den Leistungserbringer gestellt. Wie bei der ambulanten Hilfe gibt es beim LVR kein formales Hilfeverfahren für nach Hilfen nach §§ 67 ff SGB XII. In Fällen stationärer Hilfe nach §§ 67 ff SGB XII werden Bewilligungen überwiegend für eine Laufzeit von einem Jahr bewilligt.

Nach Ansicht der gpaNRW ist eine erstmalige Bewilligung für die vom Grundsatz her nur auf begrenzte Zeit angedachte Hilfe nach §§ 67 ff SGB XII von maximal sechs Monaten vorteilhaft. Bei weiterem Hilfebedarf sollten die Einrichtungen den Antrag schriftlich im individuellen Hilfeplan begründen (mit Einverständnis der Leistungsbezieher). Auf diese Weise ist eine Aktualisierung der Hilfeplanung möglich und erlaubt es, bisher erreichte Ziele festzustellen (zu messen). Da es sich bei Aufnahme um eine akute Notlage des Leistungsbeziehers handeln muss, kann sich die persönliche Situation nach sechs Monaten verändert haben.

Es gibt wenige Einrichtungen, die speziell auf den Personenkreis der Hilfen nach §§ 67 ff SGB XII zugeschnitten sind. Häufig sind einige Plätze in Pflege- oder Behindertenwohnheimen integriert. Die Hilfeleistung ist nicht unmittelbar auf die Bedürfnisse des vorübergehend sich in einer Notlage befindenden Personenkreises nach §§ 67 ff SGB XII zugeschnitten. Das Ausmaß der häufig multiplen Problemlagen erfordert eine andere Hilfeform als die im Falle der Hilfesuchenden nach der Eingliederungshilfe.

Die Anzahl stationärer Plätze in Wohnheimen ist mit 1.788 Plätzen stabil. Dagegen steigt die Zahl der Leistungsbezieher seit einigen Jahren an und übertrifft 2016 erstmals die Anzahl der

Plätze. Daraus folgt, dass einige Leistungsbezieher in Einrichtungen untergebracht sind, die möglicherweise deren Bedarf nicht optimal unterstützen. Insbesondere fehlt es an geeigneten Einrichtungen für Frauen. Es gibt starke regionale Unterschiede bei der Versorgung mit Plätzen in Einrichtungen.

Als Gründe für diese Entwicklung sind der Zuzug zahlreicher Hilfebedürftiger aus Südosteuropa und einer wachsenden Zahl hilfeschender Frauen zu nennen. Gleichzeitig belastet die schwierige Lage auf dem Wohnungsmarkt die Hilfen nach §§ 67 ff SGB XII. Allgemein ist es schwierig, die Wohnraumversorgung für die Leistungsbezieher nach §§ 67 ff SGB XII zu gewährleisten und politisches Gehör zu bekommen. Der Erhalt von Wohnraum und dort verschiedene Formen der Wohnbegleitung zu installieren, ist von besonderer Bedeutung. Für die Wohnraumversorgung sind die Kommunen selbst verantwortlich, so dass der LVR nicht unmittelbar agieren kann. Jedoch sind Kooperationen und unterstützende Maßnahmen mit den Kommunen und Wohnungsgesellschaften denkbar. Durch die Zusammenarbeit soll ein Bewusstsein für das Klientel geschaffen werden, um die Vorteile ambulanter Hilfe statt stationärer Unterbringung stärker als bisher aufzuzeigen. Der LVR kann aktiv den Zugang zu adäquaten Wohnraum beeinflussen, indem z.B. Mietgarantien ausgesprochen oder Gewährleistungen bei entstandenen Schäden übernommen werden, die sich auch auf unterlassene Schönheitsreparaturen beziehen können.

→ **Empfehlung**

Die Hilfestellung für stationäre Hilfen nach §§ 67 ff SGB XII erfolgt beim LVR ohne klar strukturierte Arbeitsschritte und ausreichender Dokumentation. Die Gewährung stationärer Wohnhilfen sollte bei erstmaliger Bewilligung auf eine Laufzeit von sechs Monate begrenzt werden. Kooperationen mit den Kommunen und Wohnungsgesellschaften sollen die Chancen verbessern, ausreichenden Wohnraum für die Klientel der Hilfen nach §§ 67 ff SGB XII zu gewinnen. Gleichzeitig ist mit den Trägern freier Wohlfahrtspflege ein enger Austausch über die Bedarfe zu führen.

Ziel der Prüfung des IKS im Bereich der Hilfen nach § 67 SGB XII

Bei der Prüfung der Hilfen zur Überwindung besonderer sozialer Schwierigkeiten nach §§ 67 ff SGB XII sind nicht nur quantitative Ergebnis- und Kennzahlenvergleiche ermittelt worden. Vor allem ist das fachliche IKS für diese Hilfe analysiert worden. Dabei ist das IKS anhand der bei den Landschaftsverbänden vorhandenen Regelungen zum IKS, prozessintegrierten Kontrollen, der Sachgerechtigkeit des Einsatzes der IT und den prozessunabhängigen Kontrollen untersucht worden. Es sind zwei Gespräche mit Hilfe von strukturierten Fragebögen geführt worden. Ziel der Prüfung zum IKS ist es zu untersuchen, ob es ein ausreichendes funktionierendes und zweckmäßiges IKS gibt im Bereich der §§ 67 ff SGB XII gibt.

Am 12. März 2018 ein Gespräch zum fachlichen IKS mit den LVR-Fachbereichsleitungen 71 (Querschnittsaufgaben, Dienstleistungen) und 73 (Sozialhilfe II, als IKS-Beauftragter) statt. Schwerpunkt des Gespräches waren Fragen zu grundsätzlichen Regelungen zum IKS. Ein zweites Gespräch fand am 22. März 2018 statt, an dem die Fachbereichsleitungen 71, 73 und dem für die Hilfen nach § 67 ff SGB XII zuständigen Abteilungsleiter 72.70 teilgenommen haben. Es sind fachliche und organisatorische Regelungen und Abläufe innerhalb der Abteilung 72.70 für die Hilfen nach § 67 ff SGB XII Hilfestellung besprochen worden.

Grundlagen und Ziele des fachlichen IKS

Ein IKS ist die Gesamtheit aller prozessbezogenen und prozessunabhängigen Kontrollen, Maßnahmen und Regelungen, die dazu bestimmt sind, gesetzte Ziele zu erreichen. Insbesondere soll rechtmäßiges und wirtschaftliches Verwaltungshandeln gesichert und das vorhandene Vermögen geschützt werden.²²

Es gibt keine gesetzlichen Definitionen, Regelungen oder rechtlichen Verpflichtungen zur Gestaltung und Organisation eines IKS. In den Sozialgesetzbüchern sind Regelungen zu dem Kontrollsystem unterschiedlich definiert. Entgegen zu den Sozialgesetzbüchern II und VIII fehlen im SGB XII konkrete Vorgaben zu den Verwaltungs- und Kontrollsystemen.

Es ist auf die jeweiligen verwaltungsspezifischen Strukturen und Prozesse abzustimmen und integraler Bestandteil eines verwaltungseigenen Risikomanagements. Es soll dafür sorgen, dass mögliche Prozessrisiken durch geeignete und dem Risiko angemessene Kontrollaktivitäten positiv beeinflusst werden. Vereinfachend ausgedrückt hilft ein IKS der Verwaltung beim Erreichen der Ziele, indem es Stolpersteine und Überraschungen auf dem Weg dorthin aufdeckt und ausräumt. Es geht über ein reines Kontrollinstrument hinaus und ist zugleich ein Planungs- und Steuerungsinstrument der Verwaltungsleitung.

Nach Auffassung der gpaNRW dient ein IKS auch dazu, sich die Prozesse bewusst zu machen, operative Schwachstellen zu identifizieren und neben der Betrachtung der möglichen Risiken auch die Effizienz und Effektivität des Verwaltungshandelns zu hinterfragen.

Die gpaNRW hat anhand der Hilfen nach §§ 67 ff SGB XII folgende Punkte zum IKS untersucht:

- Wie sind die Regelungen zum internen Kontrollsystem?
- Gibt es prozessintegrierte Kontrollen?
- Wie ist die technische Unterstützung ausgestaltet (sachgerechter Einsatz der IT)?
- Sind prozessunabhängige Kontrollen bei der Leistungsbearbeitung vorgesehen?

Regelungen zum internen Kontrollsystem

→ Feststellung

Der LVR gibt Regelungen für ein IKS für das gesamte Dezernat 7 vor. Es ist ein Beauftragter für das IKS benannt.

Ein funktionsfähiges IKS schafft eine hohe Transparenz über die erbrachten Leistungen und ist ein wichtiger Faktor für qualitätsbezogene Aktivitäten. Für Mitarbeiter ist es eine Orientierungshilfe für ihre Arbeit und soll die Zusammenarbeit erleichtern. Darüber hinaus dient es als Führungsinstrument, welches die Rechtmäßigkeit zu gewährleistet, operative Ergebnisse Verbesserung und qualitative Standards erfüllt. Hierbei ist ein übereinstimmendes Verständnis von der Qualität der Aufgabenerledigung von Mitarbeitern und Führungskräften Voraussetzung.

²² Definition IKS KGST- Bericht 08 / 2014

Der LVR hat nach eigenen Angaben ein funktionierendes IKS-System. Die vorhandenen Kontrollen werden im Portal registriert und dokumentiert. Es gelten im gesamten Dezernat 7 für die Eingliederungshilfe und die Leistungen nach §§ 67 ff SGB XII die gleichen Regelungen. Darin sind u. a. Vorgaben enthalten, wie das Vieraugenprinzip, Rotationen, die standardisierte Stichprobenprüfung von mindestens zehn Fällen je Mitarbeiter im Jahr. Die stichprobenweise zu prüfenden Fälle werden maschinell nach dem Zufallsprinzip aus dem Zahlverfahren ausgewählt. Die Auswahlkriterien sind so vorgegeben, dass der gleiche Fall pro Mitarbeiter nicht mehrfach im Jahr ausgewählt werden kann. Die Prüffälle werden seit 2013 über Excel-Listen in einer Portal-Anwendung monatlich erstellt und sehen pro Mitarbeiter zwölf zu prüfende Fälle vor.

Bei der IKS-Portalanwendung sind Auswertungen möglich, deren zugrundeliegenden Kriterien von dem IKS-Beauftragten konzeptionell beschrieben worden sind. Gegenwärtig werden nach Angaben des LVR letzte technische Fehler in der Anwendung korrigiert. Es gibt ein Berichtswesen im LVR-Dezernat 7, dass der gpaNRW in Form der vorhandenen „Berichtsarchitektur“ dargelegt worden ist.

Derzeit ist der Fachbereichsleiter 73 verantwortlich, das IKS weiterzuentwickeln. Dieser ist IKS-themenverantwortlich, terminiert Sitzungen, stellt die Protokollierung der Halbjahresgespräche sicher und veranlasst sich daraus ergebenden Maßnahmen. Es finden 14 tägige Montagskonferenzen in den Fachbereichen 72 und 73 statt, bei denen IKS ein Standard-Punkt ist.. Nach Auskunft der FBL werden die IKS-Fragen nicht als Kontrolle, sondern als Möglichkeit der Optimierung aufgefasst.

Die Teamleiter sind Themenverantwortliche, da sie fachlich und mit den Mitarbeitern in einem engen Austausch stehen. Es gibt zahlreiche Auswertungen und turnusmäßigen Gespräche. Geplant ist ein IKS-Portal, das die Möglichkeit bietet, Fehlerquellen, Finanzabweichungen und häufig wiederkehrende Problem zu erfassen. Es soll an das Finanzcontrolling angebunden werden. Der Fachbereich Rechnungsprüfung hat innerhalb der Prüfung der Hilfen nach §§ 67 ff SGB XII die Maßnahmen zum IKS mit untersucht²³.

→ **Empfehlung**

Die Implementierung des IKS-Portals mit einer Verbindung zum Finanzcontrolling ist positiv zu bewerten. Die Regelungen zum IKS sollten zusammengestellt und regelmäßig gepflegt werden. Zu nennen sind beispielsweise Leitfäden, Prozessbeschreibungen, Zuständigkeitsregelungen und Stellenbeschreibungen. Es ist wichtig, dass die bestehenden Regelungen eingehalten werden. Dazu gehört es, z.B. dass die Stichproben durch Führungskräfte in der vorgesehenen Art und Weise durchgeführt und dokumentiert werden. Häufige Fehlerquellen sind zu thematisieren und auszuräumen. Das IKS muss „gelebt“ werden, um ein nachhaltiges Verständnis und Ergebnis zu erzielen. Grundsätzlich bewertet die gpaNRW die bestehenden Regelungen beim LVR positiv.

²³ Bericht über die Prüfung der Leistungen für Menschen mit besonderen sozialen Schwierigkeiten (§§ 67 ff SGB XII) vom 23.03.2016

Prozessintegrierte Kontrollen

→ Feststellung

Der LVR hat Vorgaben für das Vieraugenprinzip. Die Funktionstrennung wird organisatorisch umgesetzt. Die Geschäftsprozesse in der Leistungsgewährung sind definiert und erleichtern einheitliche Kontrollroutinen. Die Kernprozesse in den Hilfen des § 67 SGB XII sind bisher nicht identifiziert. (Innenrevision-Bericht liegt noch nicht vor).

Prozessintegrierte Kontrollen beziehen sich auf prozessbezogene (=prozessintegrierten) Bestandteile des IKS, die sich auf die Überprüfung der Funktionalität des Systems beziehen. Diesen liegen folgende Prinzipien zugrunde:

- Vieraugenprinzip: Eine einzelne Person darf nicht alleine für einen Prozess verantwortlich sein und darf auch nicht allein die Fallverantwortung tragen.
- Prinzip der Funktionstrennung: Auftragserfüllung und Auftragskontrolle müssen getrennt sein, z.B. um Stammdatenänderungen zu verhindern.
- Transparenzprinzip: Für jeden Prozess muss es eine Ablaufbeschreibung geben, damit ein Außenstehender den Soll-Prozess mit der tatsächlichen Umsetzung vergleichen kann.

Das Vieraugenprinzip wird grundsätzlich beim LVR sichergestellt. Jede Eingabe wird zusätzlich durch einen Kollegen oder die Führungskraft überprüft. Die Abteilungsleiter und Koordinatoren führen regelmäßige systematische Kontrollen im Sinne des IKS durch. Hier gelten die vorgenannten Vorgaben z.B. die Fälle per Stichproben zu überprüfen. Für die Hilfen nach §§ 67 ff SGB XII gelten zehn maschinell ausgewählte Fälle pro Woche. Es liegen keine Dokumentationen dazu vor.

Die Mitarbeiter der Einzelfallsachbearbeitung können keine Eingaben von Konditionen, insbesondere mit den Trägern verbundenen Leistungsentgelten vornehmen. Die getrennte Leistungs- und Einnahmesachbearbeitung erfüllt organisatorisch ebenfalls die Funktionstrennung.

Die Einarbeitung von Mitarbeitern erfolgt in der Sachbearbeitung „face-to-face“. Ein Einarbeitungskonzept gibt es bisher nicht. Es stehen Arbeitshilfen zur Verfügung, die derzeit überarbeitet werden. Das Fachverfahren ANLEI gibt die Arbeitsschritte vor und gilt als Einarbeitungshilfe. Der Mitarbeiter wird standardisiert durch die Falleingabe geleitet.

Die Zeichnungsbefugnis im allgemeinen Schriftverkehr ist für das gesamte LVR-Dezernat 7 geregelt.

Das Risikomanagement zum IKS liegt in der Zuständigkeit des LVR-Fachbereichs 14 Recht, Versicherungen und Innenrevision.

Die Geschäftsprozesse sind anhand von Schaubildern z.B. für den Arbeitsablauf eines Neuantrages definiert. Die kritischen und wesentlichen Prozesse bei den Hilfen nach §§ 67 ff SGB XII sind nach eigenen Angaben nicht identifiziert bzw. dargestellt.

→ **Empfehlung**

Die wesentlichen und fehleranfälligen Prozessschritte sind aufzuzeigen, bei denen es zur Überzahlung bzw. Fehlzahlung kommen kann. Evtl. sind Auszahlungsgrenzen oder zusätzliche Kontrollen durch Vorgesetzte durch Meldungen von Fehleingaben einzuführen. Die Kontrollen durch Stichproben sind regelmäßig durchzuführen und im Ergebnis zu dokumentieren.

Technische Unterstützung

→ **Feststellung**

Das Fachverfahren ANLEI sowie die E-Akte unterstützen die gesamte Bearbeitung eines Falles (Leistungssachbearbeitung, Abrechnung und Einnahme). ANLEI bildet eine ausreichende Grundlage für die Ausgestaltung der Arbeitsprozesse und damit verbundenen Kontrollen.

Die technische Unterstützung spielt beim IKS eine wichtige Rolle. Notwendige Freigabeprozesse, Zugriffsrechte und Zuständigkeiten für Arbeitsprozesse sind automatisierend festgelegt. Die Berechtigungen sind regelmäßig zu überwachen und mit der Aufgabenwahrnehmung und Stellenbesetzung abzugleichen. Die Arbeitsprozesse und Abläufe in ANLEI unterliegen Freigabemechanismen. Die E-Akte erleichtert die allgemeinen Arbeitsabläufe und ermöglicht den gleichzeitigen Aktenzugriff.

Für eine erleichterte Einarbeitung bietet sich eine elektronisch hinterlegte Arbeitshilfe an. Bisher ist diese in Papierform verfügbar (Einarbeitungsordner). Eine Wissensdatenbank auf dem Austauschlaufwerk ist eingerichtet. Aktuell muss das Einarbeitungskonzept beim LVR weiterentwickelt werden, um die sich durch das BTHG ergebenden Änderungen zu berücksichtigen.

→ **Empfehlung**

Es ist darauf zu achten, dass bestehende Arbeitshilfen regelmäßig aktualisiert und ergänzt werden.

Prozessunabhängige Kontrollen

→ **Feststellung**

Prozessunabhängige Kontrollen werden beim LVR durchgeführt.

Prozessunabhängige Kontrollen finden durch unabhängige Stellen statt (Landschaftsversammlung, Sozialausschuss, andere Organisationseinheiten) und gehören nicht zu den prozessintegrierten Kontrollen innerhalb der Leistungsgewährung. Dies können Stichprobenkontrollen oder Aktenkontrollen sein und sich auf Neu- und Bestandsfälle beziehen. Dies führt zu einer abschreckenden Wirkung und vermindert Fehlverhalten, unterstützt aber gleichzeitig Schwächen im System zu erkennen und zu optimieren.

Beim LVR nimmt die unabhängige Kontrolle der Prozesse bzw. bei der Leistungsgewährung das LVR-Rechnungsprüfungsamt wahr. Zusätzlich wird ein Risikomanagement durch die Innenrevision des Fachbereiches 14 gesteuert.

→ Personalwirtschaft im LVR-Dezernat Soziales

→ Feststellung

Das LVR-Dezernat Soziales kann den Risiken des demografischen Wandels mit einer vergleichsweise belastbaren Personalstruktur entgegentreten. Dies bleibt nicht ohne Auswirkungen auf der Kostenseite. Es stehen vielfältige Möglichkeiten der strategischen Personalsteuerung vor dem Hintergrund des demografischen Wandels zur Verfügung.

Sollvorstellung der gpaNRW

Eine wesentliche Ressource zur Bewältigung der rechtlichen und fachlichen Anforderungen der Landschaftsverbände ist das Personal. Die jeweilige Personalstruktur muss langfristig gesehen leistungsfähig bleiben. Dies gilt auch für das LVR-Dezernat Soziales und die Abteilung der LWL-Behindertenhilfe.

Eine entscheidende Rahmenbedingung für die Entwicklung der Personalsituation ist der gesellschaftliche Megatrend²⁴ des demografischen Wandels mit seinen vielfältigen Risiken. Erschwerend für die umlagefinanzierten Landschaftsverbände kommen laufende Haushaltskonsolidierungsanstrengungen und sich grundsätzlich verändernde rechtliche Gegebenheiten hinzu.

Mehr und komplexere Aufgaben dürfen jedoch nicht zwangsläufig zu einer übermäßigen Personalkostensteigerung führen. Insgesamt gesehen muss ein ausgewogenes Verhältnis im Spannungsfeld der allgemeinen Ziele der Rechtmäßigkeit, Zweckmäßigkeit und Wirtschaftlichkeit gefunden werden. Jede strategische Personalentscheidung ist somit letztlich vor dem Hintergrund zu sehen wie geeignet, erforderlich und angemessen diese für das Erreichen des jeweiligen übergeordneten Ziels ist.

Situation beim LVR

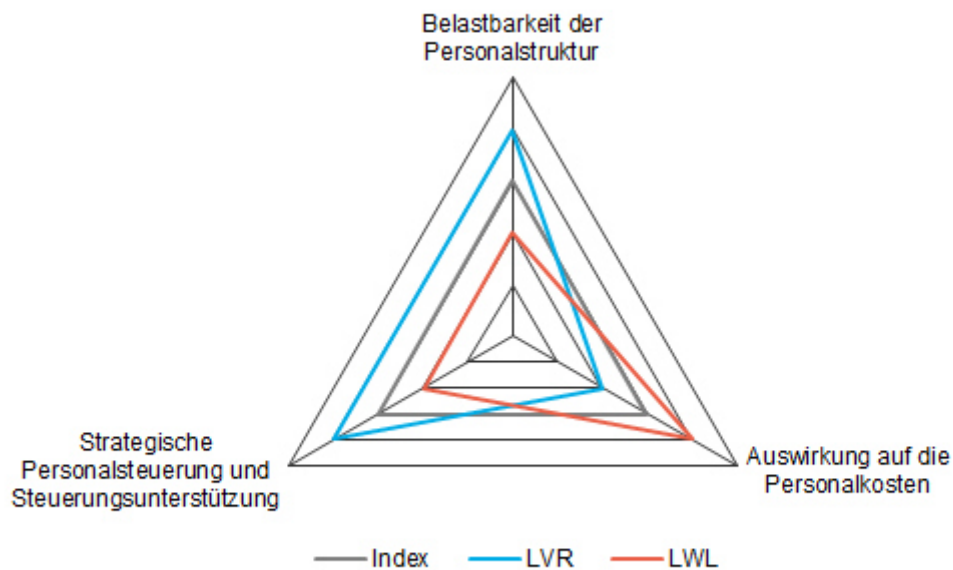
Die Gesamtbewertung der Personalwirtschaft aus Sicht des LVR-Dezernats Soziales und der LWL-Behindertenhilfe wurde durch die gpaNRW anhand der nachfolgenden Bewertungsfaktoren vorgenommen:

- Belastbarkeit der Personalstruktur,
- Auswirkung auf die Personalkosten sowie
- strategische Personalsteuerung und Steuerungsunterstützung.

Die nachfolgende Grafik verdeutlicht die Unterschiede zwischen den beiden Landschaftsverbänden in der Beurteilung durch die gpaNRW:

²⁴ Vgl. change - das Magazin der Bertelsmann Stiftung, Bertelsmann Stiftung (Hrsg.), Ausgabe 1/2015 (abgerufen am 10. Juli 2018). https://www.bertelsmann-stiftung.de/fileadmin/files/BSt/Publikationen/Infomaterialien/IN_changeMagazin_01_2015_RB.pdf

Bewertung der Personalwirtschaft im LVR-Dezernat Soziales und der LWL-Behindertenhilfe



Eine Linienausprägung außerhalb der Indexlinie stellt einen positiven Faktor bei der Gesamtbewertung dar; umgekehrt liegt ein belastender Einflussfaktor vor, wenn sich die Linienausprägung innerhalb dieser Indexlinie befindet

Beim LVR wirkt sich eine vergleichsweise höhere Belastbarkeit der Personalstruktur positiv auf die anzunehmende Widerstandsfähigkeit aus, was vor allem die Risiken des demografischen Wandels und des sich verändernden rechtlichen Rahmens angeht. Die Personalkostensituation ist jedoch gegenüber dem LWL etwas ungünstiger. Der LWL hat allerdings während der Erstellung des gpa-Berichtes zur Erfüllung neuer rechtlicher Anforderungen Personal aufgestockt. Die Auswirkungen bleiben abzuwarten.

Die strategische Personalsteuerung und Steuerungsunterstützung ist in beiden Verbänden grundsätzlich geeignet, um die Personalsituation zielgerichtet lenken zu können. Beim LVR konnte die gpaNRW jedoch mehr und tiefergehende Maßnahmen eines demografieorientierten Personalmanagements erkennen. Dabei scheint das LVR-Dezernat Soziales mithilfe einer etwas komfortableren Personalstruktur eher strategisch-planerisch arbeiten zu können. Demografiebezogene Maßnahmen benötigen bis zur Umsetzung mehrere Jahre Vorlaufzeit, weshalb die beim LVR begonnenen Maßnahmen nunmehr als vorteilhaft zu bewerten sind.

→ Empfehlung

Der LVR sollte sich, insbesondere aus Sicht seiner finanzierenden Verbandskommunen, weiterhin laufend mit der Frage der Verhältnismäßigkeit seiner Personalstruktur und den entsprechenden Personalkosten beschäftigen.

Belastbarkeit der Personalstruktur

→ Feststellung

Das LVR-Dezernat Soziales weist eine vergleichsweise belastbare Personalstruktur auf.

Der demografische Wandel bringt für die Personalsituation im LVR-Dezernat Soziales und der LWL-Behindertenhilfe vielfältige Herausforderungen mit sich. Beispiele sind:

- Verrentungsschübe und Pensionierungswellen,
- der Verlust von Wissen muss mit steigendem Aufwand kompensiert werden sowie
- Schwierigkeiten genügend und passendes Personal zu gewinnen sowie zu binden.

Die Ausprägung dieser Risiken sollte in der jeweiligen Personalstruktur möglichst gering sein. Die gpaNRW hat diesbezüglich folgende Aspekte untersucht und zwischen den Landschaftsverbänden verglichen:

- Altersstruktur,
- Besoldungs- und Vergütungsniveau,
- Teilzeit- und Heimarbeit,
- Geschlechterverteilung,
- Leitungsspanne,
- krankheitsbedingte Ausfälle,
- Personalbewegungen und
- Querschnittsanteil.

Altersstruktur

→ Feststellung

Das Durchschnittsalter des Personals im LVR-Dezernat Soziales ist gegenüber der LWL-Behindertenhilfe niedriger. Auch die Zusammensetzung nach Altersgruppen ist beim LVR vorteilhafter als beim LWL.

Der wichtigste Personaltrend in der öffentlichen Verwaltung ist gemäß Bertelsmann Stiftung²⁵ die rapide Zunahme von Beschäftigten im Alter von 55 Jahren und älter.

Das Risiko einer alterszentrierten Altersstruktur mit entsprechend abzusehenden Verrentungsschüben und Pensionierungswellen besteht z.B. darin, dass der Verlust von Wissen mit stei-

²⁵ Friederike-Sophie Niemann, Dr. René Geißler: Analysen und Konzepte aus dem Programm „LebensWerte Kommune“, Das berechenbare Problem? Die Altersstruktur der Kommunalverwaltungen, Bertelsmann Stiftung (Hrsg.), Ausgabe 3, 03-2016 (abgerufen am 30. Mai 2018), S. 18. https://www.bertelsmann-stiftung.de/fileadmin/files/Projekte/89_Kommunen_der_Zukunft/Altersstruktur-Gemeindepersonal.pdf

gendem Aufwand kompensiert werden muss. Dabei wird es schwieriger ausreichend und adäquates Personal zu binden und zu gewinnen.

Eine alterszentrierte Altersstruktur liegt vor, wenn sich mehr als die Hälfte der Beschäftigten in den Altersgruppen über 45 Jahre befindet. Die Landschaftsverbände sollten also vorsorglich für ein ausgewogenes Verhältnis von jüngeren zu älteren Arbeitskräften sorgen. Die gpaNRW orientiert sich in diesem Prüfungsbericht an den Erkenntnissen des Fraunhofer-Instituts für Arbeitswirtschaft und Organisation (Fraunhofer IAO)²⁶. Demnach stellt die sogenannte balancierte Altersstruktur einen wünschenswerten Zustand dar und sollte auch von den Landschaftsverbänden angestrebt werden.

Anders als beim LWL ist die Altersstruktur beim LVR nicht alterszentriert. Der Anteil der Altersgruppe von Beschäftigten über 45 Jahre liegt bei unter 50 Prozent:

Altersgruppenverteilung im LVR-Dezernat Soziales und in der LWL-Behindertenhilfe unter und über 45 Jahre in Prozent 2017

	LVR	LWL
Altersgruppe unter 45 Jahre	55,00	43,00
Altersgruppe über 45 Jahre	45,00	57,00
Gesamt	100,00	100,00

Anteil der von der gpaNRW gezählten Mitarbeiter nach Altersgruppen unter und über 45 Jahren an der Anzahl aller von der gpaNRW gezählten Mitarbeiter zum Stichtag 31.08.2017 jeweils im LVR-Dezernat Soziales und der LWL-Behindertenhilfe für das Jahr 2017 in Prozent

Auch das Durchschnittsalter beim LVR ist mit 42,48 Jahren positiv einzustufen. Der allgemeine Altersdurchschnitt liegt unter dem Wert des LWL und unterschreitet zudem das Durchschnittsalter im öffentlichen Dienst in 2015 von insgesamt 44,50 Jahren²⁷:

Altersdurchschnitt im LVR-Dezernat Soziales und in der LWL-Behindertenhilfe 2017

	LVR	LWL
a) LVR-Dezernat Soziales und LWL-Behindertenhilfe gesamt	42,48	45,27
b) in der Einzelfallsachbearbeitung	40,79	43,38
c) im Dezernats- bzw. Abteilungsquerschnitt	46,89	49,67
d) bei Führungskräften	49,41	52,56

Durchschnittliches Lebensalter der von der gpaNRW berücksichtigten Mitarbeiter zum Stichtag 31.08.2017 jeweils im LVR-Dezernat Soziales und der LWL-Behindertenhilfe für das Jahr 2017 a) gesamt, b) in der Einzelfallsachbearbeitung, c) im Dezernats- bzw. Abteilungsquerschnitt und d) bei Führungskräften

²⁶ 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

²⁷ Statistisches Bundesamt (abgerufen am 22. Mai 2018): <https://www.destatis.de/DE/ZahlenFakten/GesellschaftStaat/OeffentlicheFinanzenSteuern/OeffentlicherDienst/OeffentlicherDienst.html>

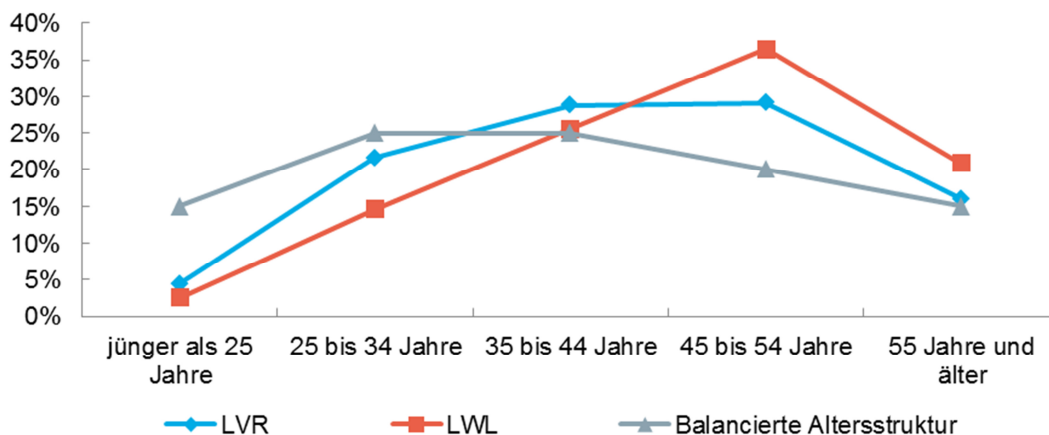
Die Altersstruktur in der Einzelfallsachbearbeitung begünstigt den Altersdurchschnitt im LVR-Dezernat Soziales und in der LWL-Behindertenhilfe. Demgegenüber steht ein hoher Altersdurchschnitt im Dezernats- bzw. Abteilungsquerschnitt sowie bei den Führungskräften.

Die Unterschiede können dadurch erklärt werden, dass das für Querschnittsaufgaben wichtige Verwaltungs- und Organisationswissen grundsätzlich erst nach einigen Dienstjahren angenommen werden kann. Auch die Aneignung von z.B. juristischem oder betriebswirtschaftlichem Spezialwissen bedingt einen mehrjährigen Lernprozess. Zudem braucht der Erwerb von Fertigkeiten in der Personalführung Zeit. Zwar entwickelt sich die Fähigkeit zur Verarbeitung neuen Wissens mit zunehmendem Alter eher rückläufig²⁸, erfahrungsbasierte Fähigkeiten steigen jedoch an und können eine Kompensationswirkung entfalten.

Demgegenüber kann die in Massen anfallende „Stapelarbeit“ in der Einzelfallsachbearbeitung häufig nach relativ kurzer Einarbeitungszeit bewältigt werden. Hierfür notwendiges Wissen ist überwiegend z.B. in Form von Leitfäden und Arbeitsanweisungen dokumentiert. Die Einzelfallhilfe ist deshalb grundsätzlich prädestiniert für den Einsatz von jüngeren Kolleginnen und Kollegen.

Für die weitere Analyse der Altersstruktur hat die gpaNRW verschiedene Altersgruppen gebildet. Der Blick über diese Altersgruppen hinweg offenbart bei beiden Landschaftsverbänden im Vergleich zur balancierten Altersstruktur des Fraunhofer IAO eine nicht ausgewogene Altersstruktur. Der LVR ist hier positiver einzustufen als der LWL:

Altersgruppenverteilung im LVR-Dezernat Soziales und der LWL-Behindertenhilfe 2017 in Prozent



Anteil der von der gpaNRW berücksichtigten Mitarbeiter nach Altersgruppen an der Anzahl aller von der gpaNRW berücksichtigten Mitarbeiter zum Stichtag 31.08.2017 jeweils im LVR-Dezernat Soziales und der LWL-Behindertenhilfe 2017 in Prozent

²⁸ Friederike-Sophie Niemann, Dr. René Geißler: Analysen und Konzepte aus dem Programm „LebensWerte Kommune“, Das berechenbare Problem? Die Altersstruktur der Kommunalverwaltungen, Bertelsmann Stiftung (Hrsg.), Ausgabe 3, 03-2016 (abgerufen am 30. Mai 2018), S. 3. https://www.bertelsmann-stiftung.de/fileadmin/files/Projekte/89_Kommunen_der_Zukunft/Altersstruktur-Gemeindepersonal.pdf

Perspektivisch gesehen wird innerhalb der nächsten zehn Jahre die heute anteilmäßig am stärksten vertretene Altersgruppe zwischen 45 und 54 Jahre die oben genannte Pensionierungswelle bzw. einen Verrentungsschub einleiten. Ein großer Teil dieser Arbeitskräfte ist dem in der Statistik gebräuchlichen Begriff der „geburtstarken Jahrgänge“ (Geburtsjahre zwischen 1955 und 1969) zuzurechnen. Ein Ersatz durch jüngeres Personal ist aus der Grafik zum jetzigen Zeitpunkt eher beim LVR anzunehmen. Trotzdem steht fast ein Drittel des Personals kurz vor der Verrentung bzw. Pensionierung.

Zusammenfassend haben beide Landschaftsverbände mit der folgenden grundlegenden Fragestellung umzugehen: Wie kann der Personalbedarf bezüglich Anzahl und Qualifikation jetzt und zukünftig auf lange Sicht gedeckt werden?

Optionen sind z.B. die vermehrte Einstellung von Verwaltungsnachwuchskräften. Zudem kann das Potenzial der mittleren und damit, zeitlich gesehen, nachrückenden Altersgruppen durch diverse Personalentwicklungsmaßnahmen erhöht werden. Auch kurzfristige Quereinsteige können zur Entspannung der Alterssituation beitragen.

Der LVR hat bereits 2016 erkannt, dass der Mehrbedarf an Verwaltungsnachwuchskräften vor allem durch den stetig steigenden Personalbedarf des LVR-Dezernats Soziales begründet ist²⁹. Bedingt durch steigende Fallzahlen müssen hier Stellenausschreibungen wegen fehlender interner Besetzung dauerhaft extern ausgeschrieben werden. Durch die demografische Entwicklung wird künftig weniger geeignetes Personal auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt zur Verfügung stehen. Der LVR hat für den Bereich des gehobenen nichttechnischen Verwaltungsdienstes ab 2016 und in den folgenden drei Jahren verstärkt ausgebildet. Diese Nachwuchskräfte stehen ab 2019 zur Verfügung. Auch im mittleren allgemeinen Verwaltungsdienst und im Ausbildungsberuf „Verwaltungsfachangestellte/ Verwaltungsfachangestellter“ sollen mehr Nachwuchskräfte eingestellt werden.

→ **Empfehlung**

Der LVR sollte seine begonnenen Maßnahmen zur Vermeidung einer alterszentrierten Personalstruktur fortführen.

Besoldungs- und Vergütungsniveau

→ **Feststellung**

Der LVR bietet seinen Mitarbeitern sowie Stelleninteressierten ein vergleichsweise attraktives Besoldungs- und Vergütungsniveau für die Arbeit im LVR-Dezernat Soziales.

Allgemein gelten Kommunalverwaltungen bezüglich des Besoldungs- und Vergütungsniveaus in vielen Bereichen als wenig konkurrenzfähig³⁰ gegenüber der Privatwirtschaft. Es fehlt oft an notwendigen Finanzressourcen zur Steigerung der Attraktivität. Trotzdem sollten die Landschaftsverbände beim allgemeinen Besoldungs- und Vergütungsniveau auf eine gewisse mone-

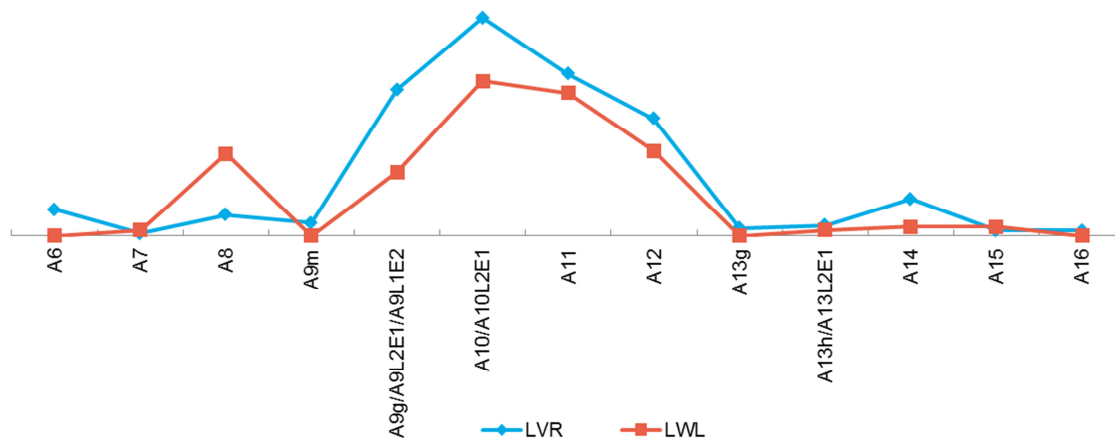
²⁹ [https://dom.lvr.de/lvis/lvr_recherche/www.nsf/0/F7D75D6CADF39426C1257F5C0025A0C0/\\$file/Vorlage14_1041.pdf](https://dom.lvr.de/lvis/lvr_recherche/www.nsf/0/F7D75D6CADF39426C1257F5C0025A0C0/$file/Vorlage14_1041.pdf)

³⁰ Vgl. Friederike-Sophie Niemann, Dr. René Geißler: Analysen und Konzepte aus dem Programm „LebensWerte Kommune“, Das berechenbare Problem? Die Altersstruktur der Kommunalverwaltungen, Bertelsmann Stiftung (Hrsg.), Ausgabe 3, 03-2016 (abgerufen am 26. Juni 2018), S. 4. https://www.bertelsmann-stiftung.de/fileadmin/files/Projekte/89_Kommunen_der_Zukunft/Altersstruktur-Gemeindepersonal.pdf

täre Attraktivität im Vergleich zu möglichen „Konkurrenten“, egal ob aus der Privatwirtschaft oder öffentlichen Verwaltung, achten.

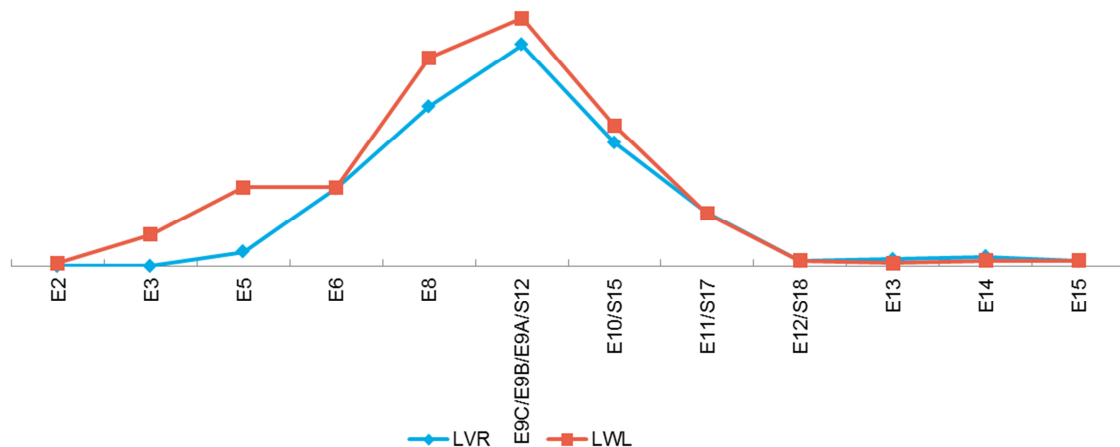
Für die Analyse der Besoldungs- und Vergütungssituation hat die gpaNRW alle Besoldungs- und Entgeltgruppen abgebildet. Der Blick auf die Besoldung einerseits und die Vergütung andererseits offenbart Unterschiede in der strategischen Ausrichtung der beiden Landschaftsverbände:

Besoldungsgruppen im LVR-Dezernat Soziales und der LWL-Behindertenhilfe 2017 in Prozent



Anteil der von der gpaNRW berücksichtigten Beamten nach Besoldung an der Anzahl aller von der gpaNRW berücksichtigten Mitarbeiter zum Stichtag 31.08.2017 jeweils im LVR-Dezernat Soziales und der LWL-Behindertenhilfe 2017 in Prozent

Entgeltgruppen im LVR-Dezernat Soziales und der LWL-Behindertenhilfe 2017 in Prozent



Anteil der von der gpaNRW berücksichtigten Angestellten nach Entgeltgruppen an der Anzahl aller von der gpaNRW berücksichtigten Mitarbeiter zum Stichtag 31.08.2017 jeweils im LVR-Dezernat Soziales und der LWL-Behindertenhilfe 2017 in Prozent

Der LVR beschäftigt in den oberen Besoldungsgruppen anteilig mehr Personal vor als der LWL. Der mittlere Dienst ist hingegen beim LWL stärker ausgeprägt. Zudem beschäftigt der LVR weniger Angestellte als der LWL. Dies verdeutlicht die folgende Tabelle:

Angestelltenquote im LVR-Dezernat Soziales und in der LWL-Behindertenhilfe 2017 in Prozent

	LVR	LWL
a) LVR-Dezernat Soziales und LWL-Behindertenhilfe gesamt	50,26	64,13
b) in der Einzelfallsachbearbeitung	43,95	62,80
c) im Dezernats- bzw. Abteilungsquerschnitt	56,60	80,00
d) bei Führungskräften	29,31	36,11

Anteil der Mitarbeiter in einem Angestelltenverhältnis an der Gesamtzahl der von der gpaNRW berücksichtigten Mitarbeiter zum Stichtag 31.08.2017 jeweils im LVR-Dezernat Soziales und der LWL-Behindertenhilfe 2017 in Prozent

Die Angestelltenquote für das LVR-Dezernat Soziales wird durch die Situation in der Einzelfallhilfe sowie bei den Führungskräften stark nach unten gezogen. Der Anteil an Angestellten im jeweiligen Dezernats- bzw. Abteilungsquerschnitt erhöht die Angestelltenquote jedoch wieder etwas. Angestellte mit Personalverantwortung sind gegenüber Beamten generell bei beiden Landschaftsverbänden selten vertreten.

Es ergibt sich zusammenfassend folgender Eindruck: Der LVR bietet seinen Mitarbeitern sowie Stelleninteressierten mehr höher bezahlte Stellen an als der LWL. Zudem achtet der LVR auf einen insgesamt ausgeglichenen Einsatz von Beamten sowie Angestellten. Trotzdem ist festzustellen, dass Führungspositionen deutlich häufiger mit Beamten als mit Angestellten besetzt sind.

→ Empfehlung

Der LVR sollte bei der strategischen Ausgestaltung seiner Besoldungs- und Vergütungsstruktur im LVR-Dezernat Soziales auch die langfristigen Auswirkungen auf die Personalkosten mit einbeziehen.

Teilzeit- und Heimarbeit

→ Feststellung

Der LVR bietet seinen Mitarbeitern arbeitnehmerfreundliche Bedingungen, um Privates bzw. Familie und Berufliches miteinander vereinbaren zu können. Dabei sind die weit gefassten Möglichkeiten der Heimarbeit beim LVR besonders hervorzuheben.

Die Ansprüche des Personals an den Arbeitgeber bezüglich der Möglichkeiten der Teilzeitbeschäftigung, Heimarbeit und Beschäftigungssicherheit zur Vereinbarung von Beruf und Privatem / Familie steigen. So sind für Stelleninhaber und -bewerber immer häufiger nicht mehr nur die Einkommensbedingungen entscheidend. Vermehrt spielen Aspekte wie flexible Arbeitsplatz- und Arbeitszeitmodelle eine bedeutende Rolle. Hier können öffentliche Verwaltungen ihre Wettbewerbschancen auf dem Stellenmarkt unter anderem dadurch verbessern, dass Instru-

mente zur Balance von Beruf und Privatleben weiter ausgebaut werden.³¹ So wird es beispielsweise zukünftig nicht mehr ausreichen mit Kinderbetreuungsmöglichkeiten und flexiblen Arbeitszeitformen zu werben. Kurzum: Eine lebensphasenorientierte³² Personalpolitik muss angestrebt werden. Die Landschaftsverbände sollten deshalb die rechtlichen und technischen Möglichkeiten vor allem für eine Ausweitung der Heimarbeit als Alternative und Ergänzung zur Teilzeitbeschäftigung ausnutzen.

Zwar sind die Landschaftsverbände an Wirtschaftlichkeitsgrundsätze gebunden, Arbeitsfähigkeit und Zufriedenheit der Mitarbeiter müssen trotzdem im Fokus sein. Laut Forschungsergebnissen³³ des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales (BMAS) in 2015 weisen Beschäftigte, die von zu Hause aus arbeiten, eine höhere Arbeitszufriedenheit und damit höhere Verbundenheit mit ihrem Betrieb auf.

Die Ausprägung der Teilzeitquote in der Einzelfallsachbearbeitung, dem Dezernats- bzw. Abteilungsquerschnitt sowie bei Führungskräften ist der nachfolgenden Tabelle zu entnehmen:

Teilzeitquote im LVR-Dezernat Soziales und in der LWL-Behindertenhilfe 2017 in Prozent

	LVR	LWL
a) LVR-Dezernat Soziales und LWL-Behindertenhilfe gesamt	25,89	39,57
b) in der Einzelfallsachbearbeitung	23,21	41,07
c) im Dezernats- bzw. Abteilungsquerschnitt	34,91	43,64
d) bei Führungskräften	5,17	13,89

Anteil der Mitarbeiter, die weniger als oder 35³⁴ Stunden pro Woche arbeiten, an der Gesamtzahl der von der gpaNRW berücksichtigten Mitarbeiter zum Stichtag 31.08.2017 jeweils im LVR-Dezernat Soziales und der LWL-Behindertenhilfe 2017 in Prozent a) gesamt, b) in der Einzelfallsachbearbeitung, c) im Dezernats- bzw. Abteilungsquerschnitt und d) bei Führungskräften

³¹ Siehe KGSt®-Bericht Nr. 3/2010: Der demografische Wandel in Kommunalverwaltungen - Strategische Ausrichtung und Handlungsansätze des Personalmanagements, KGSt (Hrsg.), S.14 (abgerufen am 26. Juni 2018).
<https://www.kgst.de/documents/20181/90509/20100609A0018.pdf/48d06d78-e7ea-4ad1-b88f-55bb3ee29608>

³² Vgl. Prof. Dr. Jutta Rump, M.B.A. Lisa-Marie Kreis, Dipl.-Kauffrau Gaby Wilms, M.A. David Zapp: Strategie für die Zukunft. Ein Leitfa-den zum Aufbau einer attraktiven Arbeitgebermarke. Ministerium für Wirtschaft, Verkehr, Landwirtschaft und Weinbau Rheinland-Pfalz (Hrsg.), 12-2016 (abgerufen am 10. Juli 2018). http://www.ibe-ludwigshafen.de/download/arbeits-schwerpunkte-downloads/lebensphasenorientierte-personalpolitik-downloads/Strategie-Brosch_2016-FINAL.pdf

³³ Vgl. Dr. Daniel Arnold (ZEW), Dr. Susanne Steffes (ZEW), Stefanie Wolter (IAB): Bericht zum Monitor - Mobiles und entgrenztes Arbeiten. Bundesministeriums für Arbeit und Soziales (Hrsg.), S. 16, 10-2015 (abgerufen am 19. Juli 2018).
http://www.bmas.de/SharedDocs/Downloads/DE/PDF-Publikationen/Forschungsberichte/460-mobiles-und-entgrenztes-arbeiten.pdf?__blob=publicationFile&v=1

³⁴ Für die Ermittlung der Teilzeitquote wurde von der gpaNRW bewusst eine Stundenzahl von exakt oder weniger als 35 Stunden pro Woche gewählt. Nur ein kleiner Teil der Mitarbeiter mit einer 39 Std./Woche-Beschäftigung (Angestellte) oder einer 41 Std./Woche-Beschäftigung (Beamte) arbeitet weniger als die geregelte Soll-Wochenarbeitszeit aber mehr als 35 Std./Woche. Ab 35 Std./Woche abwärts nimmt der Anteil der Personen mit einer geringeren wöchentlichen Arbeitszeit als der Soll-Arbeitszeit stark zu. Der Anteil der Personen mit 19,5 Std. (Angestellte) oder 20,5 Std. (Beamte) ist am stärksten ausgeprägt. Diese Werte stellen die jeweilige hälftige Wochenarbeitszeit dar und sind am häufigsten anzutreffen. Hierzu gehören auch vereinbarte Wochenarbeitszeiten von 25 Std./Woche sowie 30 Std./Woche.

Demnach ist der Teilzeitanteil beim LVR kleiner. Bei beiden Landschaftsverbänden ist der Anteil bei den Führungskräften am geringsten. Generell sind es vorwiegend Frauen, die mit verringerter Wochenstundenzahl arbeiten und den Großteil der Teilzeitbeschäftigten stellen³⁵.

Frauenanteil bei den Teilzeitbeschäftigten im LVR-Dezernat Soziales und in der LWL-Behindertenhilfe 2017



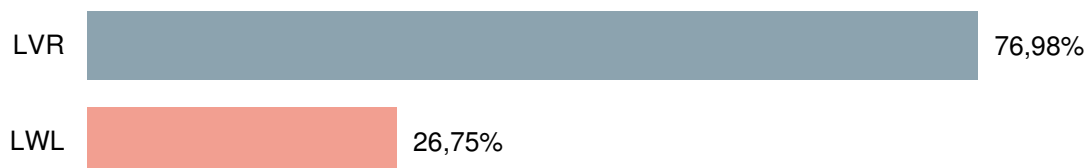
Prozentualer Anteil der Mitarbeiterinnen an der Anzahl aller Mitarbeiter, die weniger als oder 35 Stunden pro Woche arbeiten zum Stichtag 31.08.2017 jeweils im LVR-Dezernat Soziales und der LWL-Behindertenhilfe für das Jahr 2017

Teilzeit, und hiervon sind wie oben gezeigt hauptsächlich Frauen betroffen, kann mögliche Beförderungschancen verringern³⁶. Aufstieg in Vollzeit scheint realistischer zu sein. Deshalb spielt neben der Arbeitszeitflexibilisierung auch die Arbeitsortflexibilität eine bedeutende Rolle bei der Vereinbarkeit von Privatem und Beruf. Allgemein können durch die Option der Heimarbeit folgende exemplarische Vorteile angenommen werden:

- Bessere Vereinbarkeit von Privatem / Familie und Beruf,
- Steigerung der Attraktivität³⁷ der Arbeitgebermarke „Landschaftsverband“ sowie
- Erhöhung der wöchentlichen Soll-Arbeitszeiten.

Heimarbeit kann somit eine wichtige Ergänzung und Alternative³⁸ zur Teilzeitarbeit sein.

Heimarbeitsquote im LVR-Dezernat Soziales und in der LWL-Behindertenhilfe 2017



³⁵ <http://www.bpb.de/politik/innenpolitik/arbeitsmarktpolitik/187795/teilzeitbeschaeftigung?p=all>

³⁶ Vgl. <https://www.zeit.de/karriere/beruf/2016-04/oeffentlicher-dienst-arbeit-teilzeit-karriere>

³⁷ Vgl. Prof. Dr. Tim Weitzel, Dr. Christian Maier, Caroline Oehlhorn, Christoph Weinert, Jakob Wirth, Otto-Friedrich-Universität Bamberg, Prof. Dr. Sven Laumer, Friedrich-Alexander-Universität Erlangen-Nürnberg: Themenspecial 2018 - EMPLOYER BRANDING, Münster Worldwide Deutschland GmbH (Hrsg.), 2018 (abgerufen am 19. Juli 2018), S. 16. https://www.uni-bamberg.de/fileadmin/uni/fakultaeten/wia/lehrestuehle/isdl/Studien_2018_3_Employer_Branding_Digital_20180222_ff_a.pdf

³⁸ Michael Blum, Transfer: Flexibilisierung der Arbeit – Chancen, Risiken, Grenzen, Bundesakademie für öffentliche Verwaltung, April 2017, S. 20. http://www.bakoev.bund.de/SharedDocs/Downloads/LG_4/Praesentation_Blum_Praesidentenforum_2017.pdf?__blob=publicationFile

Prozentualer Anteil der Mitarbeiter mit Nutzung von "Homeoffice" oder "alternierender Telearbeit" an der von der gpaNRW gezählten Anzahl der Mitarbeiter zum Stichtag 31.08.2017 jeweils im LVR-Dezernat Soziales und der LWL-Behindertenhilfe für das Jahr 2017 (beim LWL ist die alternierende Telearbeit prägend, beim LVR besteht die grundsätzliche Option auf Heimarbeit mit privater EDV-Ausstattung)

Das Instrument der Heimarbeit ist beim LVR wesentlich stärker als beim LWL ausgeprägt und trägt dazu bei, die Personalstruktur im LVR-Dezernat Soziales positiv zu beeinflussen.

Geschlechterverteilung

→ Feststellung

Beide Landschaftsverbände weisen einen vergleichbar hohen Frauenanteil bei ihren Beschäftigten auf. Dies trifft vor allem auf die Einzelfallsachbearbeitung und den Dezernatsquerschnitt des LVR zu. Bei den Führungskräften ist der Frauenanteil geringer.

Die Arbeitsteilung in Haushalt und Familie sowie traditionelle Rollenerwartungen³⁹ beeinflussen die grundsätzlichen Optionen der Geschlechter sich beruflich verwirklichen zu können. Die öffentliche Verwaltung bietet vergleichsweise viele Möglichkeiten sich auch bei starker familiärer Beanspruchung beruflich engagieren zu können. Dabei sollten seitens der Landschaftsverbände aber auch vergleichbare Karrieremöglichkeiten im Blick behalten werden.

Eine ausgewogene Beschäftigtenstruktur ist allein schon deshalb ein erstrebenswertes Ziel, weil die Qualität der jeweiligen Leistungen und Ergebnisse davon profitiert, wenn unterschiedliche Sichtweisen und Lebenserfahrungen von Männern und Frauen auf allen Entscheidungsebenen gleichermaßen miteinfließen.

Für beide Landschaftsverbände gilt, dass mehr als zwei Drittel der Belegschaft Frauen sind. Insbesondere in der Einzelfallsachbearbeitung sind Frauen stark vertreten. Dies gilt für den LVR auch im Dezernatsquerschnitt, während der LWL hier Frauen und Männer fast paritätisch einsetzt. Sehr deutlich zu erkennen ist, dass Frauen und Männer in Führungspositionen fast gleichmäßig vertreten sind:

Frauenquote im LVR-Dezernat Soziales und in der LWL-Behindertenhilfe 2017 in Prozent

	LVR	LWL
a) LVR-Dezernat Soziales und LWL-Behindertenhilfe gesamt	68,99	72,71
b) in der Einzelfallsachbearbeitung	69,14	78,57
c) im Dezernats- bzw. Abteilungsquerschnitt	69,81	56,36
d) bei Führungskräften	48,28	55,56

Anteil der Mitarbeiterinnen an der Gesamtzahl der von der gpaNRW berücksichtigten Mitarbeiter zum Stichtag 31.08.2017 jeweils im LVR-Dezernat Soziales und der LWL-Behindertenhilfe 2017 in Prozent a) gesamt, b) in der Einzelfallsachbearbeitung, c) im Dezernats- bzw. Abteilungsquerschnitt und d) bei Führungskräften

³⁹ Vgl. <https://www.bpb.de/gesellschaft/gender/frauen-in-deutschland/49400/fuehrungspositionen?p=all>

Leitungsspanne

→ Feststellung

Beim LVR kommen vergleichsweise wenige Mitarbeiter auf eine Führungskraft. Dies wird insbesondere in der Einzelfallsachbearbeitung deutlich.

Führungskräfte müssen die zur Wahrnehmung ihrer Leitungs- und Führungsaufgaben notwendige Zeit erhalten und die Verantwortung für Ihre Mitarbeiter, unabhängig von einer Vollzeit- oder Teilzeitbeschäftigung, wahrnehmen können. Allgemeine Angaben zu einer angemessenen Leitungsspanne lassen sich nur schwer treffen. Als Orientierungsgröße kann gelten, dass in der Regel nicht mehr als 15 Mitarbeiter unmittelbar einer Führungskraft unterstellt sein sollten⁴⁰. Zu große Leitungsspannen können unter anderem dazu führen, dass der Informationsfluss sowie die Wahrnehmung von Führungstätigkeiten erschwert werden⁴¹.

Der LVR weist hier im LVR-Dezernat Soziales sowie in der Einzelfallsachbearbeitung eine wesentlich geringere Anzahl von Mitarbeitern auf, die auf eine Führungskraft kommen. Die geringere Teilzeitquote beim LVR kann ein Grund dafür sein, dass eine Führungskraft weniger Mitarbeiter bzw. „Köpfe“ zu betreuen hat, als das beim LWL der Fall ist.

Leitungsspanne⁴² im LVR-Dezernat Soziales und in der LWL-Behindertenhilfe 2017

	LVR	LWL
LVR-Dezernat Soziales und LWL-Behindertenhilfe gesamt	9,65	14,25
In der Einzelfallsachbearbeitung	9,64	17,68

Anzahl der Mitarbeiter je von der gpaNRW berücksichtigter Mitarbeiterin und Mitarbeiter mit Personalverantwortung zum Stichtag 31.08.2017 jeweils im LVR-Dezernat Soziales und der LWL-Behindertenhilfe 2017 in Prozent gesamt sowie in der Einzelfallsachbearbeitung

Nach eigenen Angaben wird die geringe Führungsspanne derzeit auch durch die Zahl an nicht besetzten Stellen ohne Führungsverantwortung beeinflusst. Es ist zudem sehr wahrscheinlich, dass sich die Leitungsspanne in der Einzelfallsachbearbeitung des LWL durch aktuelle Umstrukturierungsmaßnahmen kurzfristig verringern wird. Dies würde sich auch positiv auf die gesamte Leitungsspanne in der dortigen Abteilung auswirken. Die Gesamtfolgen der entsprechenden Maßnahmen bleiben abzuwarten.

⁴⁰ Vgl. Johannes Reile (Geschäftsführendes Präsidialmitglied des Bayerischen Landkreistags): Empfehlungen zur Führungskräfte-Entwicklung in den Landratsämtern, Bayerischer Landkreistag (Hrsg.), 2. vollständig überarbeitete Fassung 2012, S. 7.

⁴¹ Siehe KGSt®-Bericht Nr. 3/2018: Organisationsentwicklungsprozess in Teilbereichen des Fachbereichs II „Jugend, Soziales und Gesundheit“ - Ein Praxisbericht in Zusammenarbeit mit dem Kreis Ahrweiler, KGSt (Hrsg.), S.11 (abgerufen am 19. Juli 2018). https://www.kgst.de/documents/20181/1725501/3-B-2018_Organisationsentwicklungsprozess-Ahrweiler/5f088120-210f-d60b-65d2-1940f8206fdf

⁴² Leitungsspanne: Anzahl der unterstellten Mitarbeiter; ein Stellenbezug wäre nicht sachgerecht, da dies Teilzeitbeschäftigten nicht gerecht werden würde

Krankheitsbedingte Ausfälle

→ Feststellung

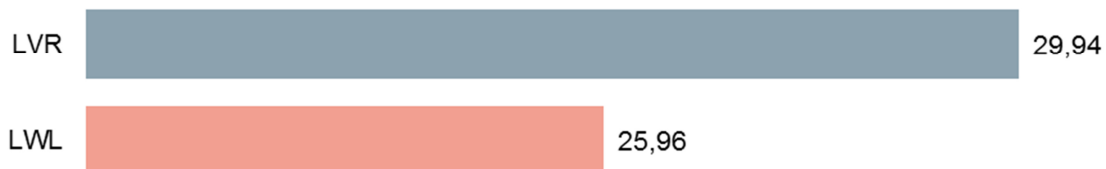
Beide Landschaftsverbände weisen hohe Krankenstände auf, wobei der LVR über dem LWL liegt.

Generell gesehen bewältigt das Personal in der Verwaltung seit Jahren eine steigende Arbeitsverdichtung und komplexer werdende Aufgaben. Die Erwartungshaltung des Arbeitgebers an seine Beschäftigten nimmt zwangsläufig zu. Gleichzeitig beeinflussen gesellschaftlich übergreifende Entwicklungen die Eignung, Leistungsfähigkeit sowie Ansprüche des Personals.

Hier muss für die Beschäftigten die nachhaltige Gewährleistung von gesundheitserhaltenden und -fördernden Maßnahmen ansetzen und dies unabhängig vom Alter. Es ist eine systematisch-gesundheitsorientierte Ausrichtung der Arbeitsbedingungen nötig. Neben physischen müssen auch psychische Risikofaktoren in den Mittelpunkt gerückt werden. Im Idealfall sollte deshalb ein ganzheitlich gestaltetes gesundheitsförderndes Umfeld geschaffen werden, insbesondere bei einer Altersstruktur mit relativ vielen älteren Beschäftigten. Diese verfügen über wichtige Schlüsselkompetenzen und betriebsspezifische Erfahrungen, die für die Landschaftsverbände unerlässlich sind. Ältere gelten gemäß Bertelsmann Stiftung als besonders verantwortungsbewusst und weisen eine hohe Loyalität gegenüber ihrem Arbeitgeber auf.⁴³

Nach eigenen Angaben des LVR ist das Dezernat 7 bereits in einem dauerhaften Austausch mit dem Dezernat 1 sowie dem betriebsärztlichen Dienst.

Krankheitsbedingte Ausfalltage⁴⁴ im LVR-Dezernat Soziales und in der LWL-Behindertenhilfe 2017



Durchschnittliche Anzahl der krankheitsbedingten Ausfalltage je Mitarbeiterin und Mitarbeiter jeweils im LVR-Dezernat Soziales und der LWL-Behindertenhilfe 2017

→ Empfehlung

Der LVR sollte die Gründe für die erhöhten krankheitsbedingten Ausfälle ausmachen und analysieren.

⁴³ Laura Naegelé, Eric Thode: Impulse #2013/02: Alternde Belegschaften - Chancen, Risiken und Herausforderungen. Bertelsmann Stiftung (Hrsg.), 1. Auflage 2013, S.3. https://www.bertelsmann-stiftung.de/fileadmin/files/BSt/Publikationen/GrauePublikationen/ImpulsPapier2_Alternde_Belegschaft_022013.pdf

⁴⁴ Wert des Deutschen Städtetags für 2015 liegt bei 24,45

Personalbewegungen

→ Feststellung

Die Fluktuation ist in beiden Landschaftsverbänden unauffällig. In Zukunft werden die beruflichen Optionen für Mitarbeiter weiter zunehmen. Deshalb ist es positiv, dass beide Landschaftsverbände ihre Personalbewegungen bereits jetzt regelmäßig analysieren.

Durch den demografischen Wandel verbessern sich die beruflichen Möglichkeiten für einen Großteil der Beschäftigten. Der sich entwickelnde Arbeitnehmermarkt bietet erweiterte Chancen zur beruflichen Verwirklichung. Dies betrifft insbesondere jüngere Generationen und sogenannte „High Potentials“⁴⁵. Eine grundsätzlich abnehmende Bindungsbereitschaft an einen Betrieb und steigende Wechselbereitschaft erhöhen die Fluktuationsdynamik für die Landschaftsverbände. Das LVR-Dezernat Soziales sowie die Abteilung LWL-Behindertenhilfe werden größere Anstrengungen unternehmen müssen, um attraktiv zu bleiben. Hierzu gehört neben den oben genannten Maßnahmen wie Bezahlung, Vereinbarkeit von Privatem und Beruf auch ein motivationsförderndes Umfeld. Besondere Verantwortung lastet dabei auf den Führungskräften. Das Führungsverhalten sowie das Betriebsklima können ausschlaggebend⁴⁶ für die Motivation und Fluktuation sein.

Die Fluktuation liegt nach Angaben des Instituts der Deutschen Wirtschaft in Köln (idw) in der öffentlichen Verwaltung im Vergleich zu anderen Branchen an unterster Stelle⁴⁷. Eine geringe Fluktuation zeigt sich demnach am ehesten in den Branchen, in denen Fachkräfte knapp und begehrt sind. Für das LVR-Dezernat Soziales und die LWL-Behindertenhilfe ist der regionale Faktor bedeutend: Beide Organisationen sind zentral in Großstädten mit einem hohen Dienstleistungsanteil aus dem Bereich der öffentlichen Verwaltung angesiedelt. Auch kommunale Arbeitgeber aus dem Umland halten berufliche Optionen für die Mitarbeiter des LVR und LWL bereit.

Die Auswertung der Daten der Landschaftsverbände zeigt, dass sich im Betrachtungsjahr 2017 Personalabgänge und -zugänge in etwa die Waage halten. Die Fluktuationsrate liegt im LVR-Dezernat Soziales bei etwa 14 Prozent und in der LWL-Behindertenhilfe bei knapp 13 Prozent⁴⁸. Somit liegen beide Landschaftsverbände fast gleichauf mit dem Durchschnittswert des idw von fast 13 Prozent.

Wie viel Fluktuation „normal“ ist lässt sich nur schwer festmachen. Fakt ist jedoch, dass jede Personalbewegung Verwaltungskosten für den Arbeitgeber nach sich zieht. Somit ist positiv zu beurteilen, dass das LVR-Dezernat Soziales und die LWL-Behindertenhilfe die Personalabgänge und -zugänge statistisch auswerten. Die Landschaftsverbände sollten allerdings stärker nach den Gründen suchen, warum Mitarbeiter das Dezernat bzw. die Abteilung verlassen. Hieraus ließen sich Verbesserungsoptionen ableiten, welche die Personalbindung stärken könnten.

⁴⁵ Nachwuchskräfte mit für den Betrieb besonders wertvollen persönlichen Eigenschaften und Fähigkeiten

⁴⁶ Kuno Schedler, John Philipp Siegel: Strategisches Management in Kommunen - Ein integrativer Ansatz mit Bezug auf Governance und Personalmanagement, Hans-Böckler-Stiftung (Hrsg.), 2004 (abgerufen am 25. Juli 2018), S.125.
https://www.boeckler.de/pdf/p_edition_hbs_116.pdf

⁴⁷ <https://www.idw.de/artikel/jeder-dritte-wechselt-den-job-281979/>

⁴⁸ Beim LWL wurde die Fluktuation der studentischen Hilfskräfte aussen vor gelassen.

Während der Berichtserstellung hat das LVR-Dezernat Soziales bereits damit begonnen Interviews einzuführen, die Aufschluss über die Beweggründe für das Verlassen des Dezernats geben sollen.

Querschnittsanteil

→ Feststellung

Das LVR-Dezernat Soziales setzt mehr Personal im Dezernatsquerschnitt ein als der LWL.

Die Koordination der im LVR-Dezernat Soziales bzw. in der LWL-Behindertenhilfe eingesetzten Ressourcen wie Finanzmittel, Personal und Sachmittel erfolgt durch zentrale und dezentrale Stellen. Neben Fragen der Organisation und Informationstechnik geht es beispielsweise auch um strategische Themen der Steuerung und Steuerungsunterstützung. Zwar kann eine anzustrebende Richtgröße für den Querschnittsanteil nicht genannt werden, zu unterschiedlich können interne Strukturen und Prozesse sowie andere Rahmenfaktoren sein. Die Unterschiede zwischen den Landschaftsverbänden lassen jedoch darauf schließen, dass der LVR einen höheren Querschnittsanteil als der LWL einsetzt:

Querschnittsquote im LVR-Dezernat Soziales und in der LWL-Behindertenhilfe 2017 in Prozent



Anteil der Mitarbeiter im Dezernats- bzw. Abteilungsquerschnitt an der von der gpaNRW berücksichtigten Anzahl der Mitarbeiter zum Stichtag 31.08.2017 jeweils im LVR-Dezernat Soziales und der LWL-Behindertenhilfe 2017 in Prozent

Nach eigenen Angaben profitiert das LVR-Dezernat Jugend von der Ausübung gewisser Querschnittsaufgaben durch das LVR-Dezernat Soziales. Eine tiefergehende Analyse dieser Situation hätte jedoch einen unverhältnismäßig hohen Erhebungs- und Plausibilisierungsaufwand für die gpa-Prüfung bedeutet. So lässt sich festhalten, dass der tatsächliche Unterschied zwischen den beiden Querschnittsquoten sehr wahrscheinlich etwas geringer ausfallen dürfte.

→ Empfehlung

Der LVR sollte sich näher mit der Querschnittsintensität im Dezernat Soziales befassen.

Auswirkung auf die Personalkosten

Stellenintensität

→ Feststellung

LWL und LVR setzen ähnlich viel Personal ein, um die gesetzlichen Aufgaben im Sozialrecht umsetzen zu können.

Anzahl und Wertigkeit der Stellen im LVR-Dezernat Soziales und in der LWL-Behindertenhilfe sollten in einem angemessenen Verhältnis zur Aufgabenerfüllung stehen. Die hierfür normalerweise benötigte Ermittlung des rechnerischen Personalbedarfs bzw. eine Personalbemessung umfasst klassischerweise die Erhebung von Arbeitserfordernissen, Arbeitszeiten und Vorgangsmengen. Im Gegensatz oder auch als Ergänzung zu dieser analytischen Personalbemessung kann der interkommunale Vergleich der gpaNRW Anhaltspunkte zur Bewertung von Anzahl und Wertigkeit der Stellen liefern.

Im letzten Prüfungsbericht der gpaNRW aus 2011 wurde aufgeführt, dass der LVR im Vergleich zum LWL im Betrachtungsjahr 2009 eine größere Anzahl an Stellen in der Einzelfallhilfe eingesetzt hat. Empfohlen wurde seinerzeit eine tiefergehende Analyse möglicher Ursachen für diese Unterschiede. Nach eigenen Angaben ist dies bis jetzt allerdings bei beiden Landschaftsverbänden noch nicht geschehen.

Die nachfolgende Tabelle dient in diesem Sinne als Indikator, um den jeweiligen Stelleneinsatz für die Bewältigung der Aufgaben der Eingliederungshilfe zu bewerten. Zur Wertigkeit der Stellen wird auf das Kapitel „Besoldungs- und Vergütungsniveau“ in diesem Prüfungsbericht verwiesen.

Stellenintensität im LVR-Dezernat Soziales und in der LWL-Behindertenhilfe 2017

	LVR	LWL
a) Stellen je 1.000 LB	8,84	8,47
b) Stellen je 100.000 Einwohner	5,30	5,30

Summe der prüfungsrelevanten Stellen jeweils im LVR-Dezernat Soziales und der LWL-Behindertenhilfe 2017 je a) 1.000 Leistungsbezieher und b) 100.000 Einwohner 2016

Im Vergleich zum LWL setzt der LVR je 1.000 Leistungsbezieher und 100.000 Einwohner ähnlich viele vollzeitverrechnete Stellen ein. Für eine weitere Analyse müsste insbesondere die Anzahl der Leistungsbezieher als zugrundeliegende Mengeneinheit näher untersucht werden.

Personalkosten

→ Feststellung

Der LVR wendet im Vergleich zum LWL höhere kalkulatorische Personalkosten auf, um seine Aufgaben im Sozialrecht umzusetzen.

Personalkosten im LVR-Dezernat Soziales und in der LWL-Behindertenhilfe 2017

	LVR	LWL
a) je 1.000 LB in Euro	624,42	568,08
b) je Einwohner in Euro	3,74	3,55
c) als Anteil an den Personalaufwendungen ⁴⁹ des LVR bzw. LWL in Prozent	13,73	12,59

Summe der prüfungsrelevanten kalkulatorischen Personalkosten jeweils im LVR-Dezernat Soziales und der LWL-Behindertenhilfe 2017 je a) 1.000 Leistungsbezieher, b) Einwohner, c) als Anteil an den Personalaufwendungen des LVR bzw. LWL in Prozent

Die Tabelle zeigt, dass die kalkulatorischen Gesamtpersonalkosten⁵⁰ im LVR-Dezernat Soziales im Vergleich zur LWL-Behindertenhilfe höher sind. Es ist zu beachten, dass der LWL seit 2017 vermehrt Personal eingestellt hat und dies vermutlich bereits ab 2018 zu einer Angleichung bei den Personalkosten führen wird.

⁴⁹ Planwerte für 2017 (Personalaufwand und Versorgungsaufwendungen) aus der jeweiligen Ergebnisrechnung der Haushaltspläne des LVR 262.820.775 Euro) und LWL (233.169.516 Euro) entnommen

⁵⁰ Die Gesamtpersonalkosten ergeben sich aus der Anzahl der Stellen der in 2017 tatsächlich für die Eingliederungshilfe im Einsatz befindlichen und prüfungsrelevanten Mitarbeiter (ohne Auszubildende und Praktikanten) multipliziert mit den Personalkosten und Zuschlagssätzen gemäß KGSt®-Bericht Nr. 17/2017.

Strategische Personalsteuerung und Steuerungsunterstützung

→ Feststellung

Beide Landschaftsverbände können auf eine breite Palette personalstrategischer Instrumente zur Bewältigung demografischer Herausforderungen zurückgreifen. Das LVR-Dezernat Soziales liefert entscheidungsrelevante Informationen an zentral steuernde Stellen. Demografieorientierte Maßnahmen werden beim LVR vergleichsweise konsequent geplant und umgesetzt. Ein regelmäßiger Vergleich der Personalstrukturen zwischen den Landschaftsverbänden würde zu einem Transparenzgewinn und optimierten Steuerungsmöglichkeiten führen.

Lange Zeit beherrschten Haushaltsprobleme und Einstellungsrestriktionen die politische Agenda in Behörden. Altersfluktuation wurde beispielsweise als Möglichkeit gesehen Verwaltungen personell zu verkleinern und Kosten zu sparen. Dabei können gerade bei den Landschaftsverbänden vermeintliche Einsparungen personeller Konsolidierungsbemühungen durch Mehrkosten sozialpolitischer Gesetzesvorhaben sehr schnell wieder aufgezehrt werden. Dies wird insbesondere dann deutlich, wenn man sich die Personalkostenquoten der beiden Landschaftsverbände für die untersuchten Bereiche mit gleichermaßen knapp über 1,1 Prozent anschaut.

Es wird klar, dass Einsparungen auf der Personalkostenseite in Relation zu den finanziellen Ausmaßen der bewirtschafteten Transferaufwendungen nur marginale Auswirkungen auf den Gesamthaushalt des jeweiligen Landschaftsverbandes haben. Bereits jetzt abzusehende personelle Engpässe erfordern deshalb eine veränderte strategische Planung.

So muss auch der LVR dem demografischen Wandel gegensteuern und ihn aktiv mitgestalten. Das LVR-Dezernat Soziales im Speziellen muss ein Interesse an einer langfristig angemessenen Personalstruktur zur Aufgabenerfüllung haben. Dabei ist insbesondere ein funktionierendes Demografie Management die strategische Herausforderung für die Personalverantwortlichen⁵¹ des Landschaftsverbandes.

Der LVR, insbesondere das Sozialdezernat, sollte die aktuelle Personalsituation überblicken können und den langfristigen Personalbedarf kennen. Ein demografieorientiertes Personalmanagement profitiert insbesondere von (demografieorientierten) übergeordneten strategischen Zielen und einem diesbezüglichen Stärken-Schwächen-Bewusstsein. Grundlegende Voraussetzung für entsprechende Erhebungen, Analysen und Bewertungen ist eine große Transparenz.

Risikante Entwicklungen müssen nicht nur rechtzeitig erkannt werden können sondern auch tatsächlich in das Blickfeld der Steuerungsverantwortlichen gerückt werden. Entsprechende Analysen und Bewertungen sollten zu geeigneten Instrumenten, Abläufen und Maßnahmen im operativen Dienstbetrieb führen. Diese müssen ständig und systematisch hinterfragt und neu bewertet werden. Hilfreich sind transparente Ist- und Plan-Darstellungen zur Personalstruktur nicht nur im intrakommunalen (innerhalb des LVR bzw. Zeitreihenvergleich) sondern auch im interkommunalen Vergleich (zwischen den Landschaftsverbänden). Die Personalsituation muss dafür laufend erhoben, analysiert und bewertet werden. Dies geschieht idealerweise aktiv, systematisch und zielorientiert.

⁵¹ Vgl. Martin Theo Carbon, Dr. Stefanie Heindl, Bernd Süßmuth, Ulrich Wiesenewski: Erfolgsfaktor Demografie-Management - Status quo, Herausforderungen und Lösungsansätze für Unternehmen. Towers Watson (Hrsg.), April 2014 (abgerufen am 18. Mai 2018). <https://www.towerswatson.com/de-DE/Insights/IC-Types/Survey-Research-Results/2014/04/Erfolgsfaktor-Demografie-Management>

Die Ergebnisse der Prüfung durch die gpaNRW sollen als Indikator dafür verstanden werden, wie sich die vor Jahren begonnenen Maßnahmen mit Bezug zum demografischen Wandel bis heute ausgewirkt haben. Aspekte des gpa-Berichts können entsprechend zu einer eigenen Evaluation beitragen.

Transparenz für eine demografieorientierte Steuerungsunterstützung

→ Feststellung

Das LVR-Dezernat Soziales liefert bereits entscheidungsrelevante Informationen mit Personalbezug an zentral steuernde Stellen. Allerdings würde, wie beim LWL auch, ein verbesserter regelmäßiger Vergleich zwischen den beiden Landschaftsverbänden zu einem Transparenzgewinn und damit optimierten Steuerungsmöglichkeiten führen.

Zwischen dem LVR-Sozialdezernat und dem LVR-Dezernat Personal und Organisation erfolgt ein regelmäßiger Austausch zu Personalthemen. Zwar ist das LVR-Sozialdezernat nach eigenen Angaben nicht „Herr der Personalplanung“, kann jedoch durch entsprechendes Zahlen- und Informationswerk auf Entscheidungen zur Personalausstattung einwirken. Beispielsweise besteht eine Balanced Scorecard zur Schärfung des Stärken-Schwächen-Bewusstseins insbesondere bezüglich unbesetzter Stellen. Ein Stellenbemessungssystem, Auswertungen zu Rückständen und Meldungen zu Änderungen in Arbeitsprozessen sind nur einige weitere Beispiele aus der dezentralen Steuerungsunterstützung.

Das LVR-Dezernat Soziales kann die eigene Personalsituation gut durchschauen und macht sie damit steuerbar. Zur Gesamtbewertung der Situation hat sich die gpaNRW insbesondere für folgende Aspekte interessiert:

- Welche Personalmerkmale können erhoben werden?
- Wie groß ist der Aufwand für diese Erhebung?

Der Bewertung lagen, neben Erkenntnissen aus persönlich geführten Gesprächen, folgende Datenquellen des laufenden Verwaltungsgeschäfts mit Personalbezug zugrunde:

- Haushaltsplan, Stellenplan, Geschäftsverteilungsplan,
- Ergebnisse aus diversen Personal- und Organisationsuntersuchungen,
- Vorlagen für die Politik zur Haushaltskonsolidierung, zum Personaleinsatz sowie demografischen Wandel,
- Listen der Abteilung aus der Personalbudgetplanung und -bewirtschaftung mit vielfältigen Auswertungsmerkmalen sowie
- Stellenbeschreibungen.

Damit lag der gpaNRW, im Gegensatz zur letzten Prüfung der gpaNRW, eine wesentlich breitere und auch tiefergehende Datenbasis zur eigenen Personalstruktur vor. Es zeigte sich im Verlauf der Prüfung, dass vielfältige Daten und Informationen mit Personalbezug nicht nur erhoben werden, sondern nach Bedarf auch analysiert und zwecks Steuerungsunterstützung weiterge-

geben werden. Der gpaNRW lag damit eine gute Analysebasis trotz aufgabenbezogener Unterschiede bei beiden Landschaftsverbänden vor.

Neben einem eigenen, internen Zeitreihen- bzw. intrakommunalen Vergleich innerhalb des LVR wäre jedoch ein interkommunaler Vergleich zwischen den Landschaftsverbänden zur Bestimmung der eigenen Situation hilfreich. Eine bessere Harmonisierung zwecks größerer Vergleichbarkeit zwischen den beiden Verbänden steht allerdings noch aus. Diese würde zu einem wesentlich geringeren Aufwand in der regelmäßigen Vergleichsarbeit führen; eine eigene laufende interkommunale Standortbestimmung wäre damit ohne unverhältnismäßigen Erhebungsaufwand möglich. Gute Beispiele beim LVR oder LWL könnten so schneller transparent gemacht und für die eigene Umsetzung diskutiert werden.

Die gpaNRW hat dem LVR und dem LWL das, im Laufe der Prüfung, aufbereitete Datenmaterial zum Personal zukommen lassen. Anhand der dort aufgeführten Angaben, Merkmale und Auswertungen können beide Landschaftsverbände die für sie jeweils relevanten Aspekte identifizieren und im Idealfall gemeinsam für Steuerungszwecke weiterentwickeln.

→ **Empfehlung**

Das LVR-Dezernat Soziales sollte gemeinsam mit dem LWL in einen laufenden interkommunalen Vergleich zwischen den Landschaftsverbänden zur Bestimmung der eigenen Personalsituation einsteigen.

Personalstrategische Instrumente und Maßnahmen

→ **Feststellung**

Beide Landschaftsverbände können auf eine breite Auswahl personalstrategischer Instrumente zur Bewältigung demografischer Herausforderungen zurückgreifen. Der LVR ist vergleichsweise weit und reagiert konsequent auf die Auswirkungen des demografischen Wandels.

Der LVR besitzt ein in 2011 entwickeltes übergeordnetes Leitbild, an dem sich auch das LVR-Sozialdezernat orientieren kann. Hier sind vielfältige strategische Ziele auch mit Bezug zum demografischen Wandel enthalten⁵², insbesondere im Kapitel 4 „Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter, Entwicklung“. Beispiele:

- Der LVR beschäftigt [...] gut qualifiziertes und ausreichend Personal und bildet in vielen Berufsfeldern aus.
- Der LVR baut als ein Modul seines strategischen Personalmanagements ein einheitliches Personalreporting auf, um für alle Aufgabenfelder den Personalbedarf frühzeitig erkennen und damit die Qualität seiner Dienstleistungen sichern zu können.
- Der LVR nutzt Transferprozesse zur Weitergabe des erworbenen Wissens und stellt damit auch sicher, dass das Fachwissen der ausscheidenden Mitarbeitenden für nachfolgendes Personal erhalten wird.

⁵² LVR-Leitbild und Ziele 2016–2021, System der Steuerungsprozesse, LVR-Aktionsplan UN-BRK. LVR (Hrsg.), (abgerufen am 22. Mai 2018).
http://www.lvr.de/media/www/lvrde/derlvr/organisation/lvrdirektor/dokumente_29/2018_3/17_1231_Flyer_Dafuer_stehen_wir_barrierefrei.pdf

- Die Angebote der Fort- und Weiterbildung werden regelmäßig überprüft und angepasst.
- Berufliche und persönliche Interessen und Bedürfnisse der Mitarbeitenden werden im Berufsalltag angemessen berücksichtigt.
- Der LVR achtet auf gesundheitserhaltende Arbeitsbedingungen und stärkt die Eigenverantwortung der Mitarbeitenden für ihre Gesundheit.

Für den sogenannten LVR-Gesamtsteuerungsprozess hat sich der Verwaltungsvorstand auf den Grundsatz „Führen mit Zielen“⁵³ verständigt. Diese werden durch Verwaltungsvorstand, Dezernate und zentrale Steuerungsunterstützung regelmäßig und systematisch definiert und die entsprechende Zielerreichung evaluiert. Die „Führung im Diskurs“ ist dabei, als Fortsetzung der früheren „Dienststellenleitertagung“, ein Instrument, um für den LVR strategisch-relevante Themen aufzuarbeiten.

Zudem wirken sich weitere Maßnahmen aus der strategischen Personalsteuerung förderlich für ein demografieorientiertes Personalmanagement aus. Diese können aus den folgenden Quellen abgeleitet werden und stellen sich als sehr umfangreich dar:

- LVR-Handlungskonzept Demographie im Personalmanagement (2011-2015) zur Vorlage (Nr. 13/1385⁵⁴),
- Erster Bericht Demographie im Personalmanagement für das Jahr 2012 als Vorlage 13/2702⁵⁵,
- Vorlage Nr. 12/4156⁵⁶: Demographische Entwicklungen und ihre Auswirkungen auf den LVR,
- Vorlage Nr. 12/4611⁵⁷: Erweiterung des LVR-Personalentwicklungskonzeptes,
- Zweiter Bericht über den Stand der Demographie im Personalmanagement (Vorlage Nr. 13/3457⁵⁸) sowie
- Sachstandsbericht Wissensmanagement aus 2014 als Vorlage Nr. 14/764⁵⁹,

⁵³ Führen mit Zielen - der Gesamtsteuerungsprozess im Landschaftsverband Rheinland, LVR (Hrsg.), 12. Juni 2015 (abgerufen am 22. Mai 2018). http://www.lvr.de/media/wwwlvrde/derlvr/organisation/lvrdirektor/dokumente_29/Fuehren_mit_Zielen_im_LVR.pdf

⁵⁴ LVR Handlungskonzept Demographie im Personalmanagement (2011 – 2015) - Sachstand - LVR (Hrsg.), 10. August 2011 (abgerufen am 22. Mai 2018). [https://dom.lvr.de/lvis/lvr_researchwww.nsf/94E96083B5C62A07C1257941002799E6/\\$file/begr%C3%BCndung13-1385.pdf](https://dom.lvr.de/lvis/lvr_researchwww.nsf/94E96083B5C62A07C1257941002799E6/$file/begr%C3%BCndung13-1385.pdf)

⁵⁵ 1. Bericht über den Stand „Demographie im Personalmanagement“ (2012), LVR (Hrsg.), 2009 (abgerufen am 22. Mai 2018). [https://dom.lvr.de/lvis/lvr_researchwww.nsf/0/C9263DCBC95A2006C1257B1E0042933A/\\$file/Vorlage13_2702.pdf](https://dom.lvr.de/lvis/lvr_researchwww.nsf/0/C9263DCBC95A2006C1257B1E0042933A/$file/Vorlage13_2702.pdf)

⁵⁶ Demographische Entwicklungen und ihre Auswirkungen auf den LVR, LVR (Hrsg.), 2009 (abgerufen am 22. Mai 2018). [https://dom.lvr.de/lvis/lvr_researchwww.nsf/03B78A1054341CBCC12575900024412B/\\$file/vorlage12-4156.pdf](https://dom.lvr.de/lvis/lvr_researchwww.nsf/03B78A1054341CBCC12575900024412B/$file/vorlage12-4156.pdf)

⁵⁷ Erweiterung des LVR-Personalentwicklungskonzeptes, LVR (Hrsg.), 2009 (abgerufen am 22. Mai 2018). [https://dom.lvr.de/lvis/lvr_researchwww.nsf/135DF338BD5ABA5CC125762D000500B5/\\$file/Begründung12-4611.rtf](https://dom.lvr.de/lvis/lvr_researchwww.nsf/135DF338BD5ABA5CC125762D000500B5/$file/Begründung12-4611.rtf)

⁵⁸ 2. Bericht über den Stand der "Demographie im Personalmanagement (2013), LVR (Hrsg.), 2013 (abgerufen am 22. Mai 2018). [https://dom.lvr.de/lvis/lvr_researchwww.nsf/0/6CD1B264CD1C8278C1257CA0003BE2F0/\\$file/Vorlage13_3457.pdf](https://dom.lvr.de/lvis/lvr_researchwww.nsf/0/6CD1B264CD1C8278C1257CA0003BE2F0/$file/Vorlage13_3457.pdf)

⁵⁹ Wissensmanagement im LVR, LVR (Hrsg.), 2014 (abgerufen am 22. Mai 2018). [https://dom.lvr.de/lvis/lvr_researchwww.nsf/0/62D6532185A4FBD5C1257EB40030F9BD/\\$file/Vorlage14_764.pdf](https://dom.lvr.de/lvis/lvr_researchwww.nsf/0/62D6532185A4FBD5C1257EB40030F9BD/$file/Vorlage14_764.pdf)

- Bericht des LVR-Fachbereichs Rechnungsprüfung über die Prüfung der Steuerung des Personaleinsatzes, des Einarbeitungskonzeptes und der Arbeitshilfen in den LVR-FB 72/73 vom 02. August 2013 (Aktenzeichen 0220-142-80_017_0_1118),
- Vorlage Nr. 14/1304⁶⁰: Ausführungen zur Stellenbemessung in der Eingliederungshilfe sowie zur Geschäftsprozessanalyse und -Optimierung (GPA/GPO) des LVR-Dezernates 7,
- Mitarbeiterbrief⁶¹ der LVR-Direktorin aus 2012 zur Stellenbewertung von Beamtinnen- und Beamtenstellen sowie
- Vorlage-Nr. 13/2690⁶²: Bericht zur Bewertung von Beamtenstellen.

Die gpaNRW hat den Eindruck gewonnen, dass sich das für strategisch-planerische Aspekte zuständige Personal im LVR-Dezernat Soziales vergleichsweise gut mit einem demografieorientierten Personalmanagement beschäftigt. Entsprechende Planungen, Maßnahmen und steuerungsunterstützende Instrumente sind vielfältig und gehen in die Tiefe. Dies ist bereits jetzt von großer Bedeutung, da demografieorientierte Maßnahmen häufig erst Jahre später ihre Wirkung zeigen und evaluiert werden können. Entsprechend positive Auswirkungen können in den obigen Ausführungen zur Personalstruktur bereits nachgewiesen werden. Als Fortführung von bereits umgesetzten Prozessoptimierungen kann ein intensiver Einsatz von Informationstechnik ein weiterer Weg sein, um fachliche Aufgaben bei einer sich nachhaltig verändernden Personalstruktur effektiv und effizient erfüllen zu können.

⁶⁰ Ausführungen zur Stellenbemessung in der Eingliederungshilfe sowie zur Geschäftsprozessanalyse und -Optimierung (GPA/GPO) des LVR-Dezernates 7, LVR (Hrsg.), 15. Juni 2016 (abgerufen am 23. Mai 2018).
[https://dom.lvr.de/lvis/lvr_recherche/www.nsf/0/73BB9BAB04EA417DC1257FD3002FEBF0/\\$file/Vorlage14_1304.pdf](https://dom.lvr.de/lvis/lvr_recherche/www.nsf/0/73BB9BAB04EA417DC1257FD3002FEBF0/$file/Vorlage14_1304.pdf)

⁶¹ Mitarbeiterbrief der LVR-Direktorin aus 2012 zur Stellenbewertung von Beamtinnen- und Beamtenstellen, LVR (Hrsg.), 2012 (abgerufen am 23. Mai 2018).
[https://dom.lvr.de/lvis/lvr_recherche/www.nsf/0/C73DEB84DFB77CC0C1257A0F0022A866/\\$file/mitarbeiterbrief%20ld.pdf](https://dom.lvr.de/lvis/lvr_recherche/www.nsf/0/C73DEB84DFB77CC0C1257A0F0022A866/$file/mitarbeiterbrief%20ld.pdf)

⁶² Bericht zur Bewertung der Beamtenstellen, LVR (Hrsg.), 2013 (abgerufen am 23. Mai 2018).
[https://dom.lvr.de/lvis/lvr_recherche/www.nsf/0/D0A21D051C4F260AC1257B1E00429131/\\$file/Vorlage13_2690.pdf](https://dom.lvr.de/lvis/lvr_recherche/www.nsf/0/D0A21D051C4F260AC1257B1E00429131/$file/Vorlage13_2690.pdf)

→ Anlagen: Ergänzende Tabellen

Strukturdaten

Bevölkerungsentwicklung Einwohner gesamt (EW) – Daten von IT.NRW

Einwohner	2012	2013	2014	2015	2016
Gesamt Einwohner in NRW	17.554.329	17.571.856	17.638.098	17.865.516	17.890.100
EW im Bereich des LVR	9.396.973	9.421.763	9.470.014	9.595.994	9.630.206
EW im Bereich des LWL	8.157.356	8.150.093	8.168.084	8.269.522	8.259.894

Bevölkerungsentwicklung Einwohner gesamt (EW) – Daten von IT.NRW

Einwohner	2012	2013	2014	2015	2016
Gesamt Einwohner in NRW	17.554.329	17.571.856	17.638.098	17.865.516	17.890.100
EW unter 18 Jahre	2.945.397	2.925.460	2.918.294	2.963.469	2.983.110
EW von 18 bis unter 65 Jahre	11.023.899	11.040.950	11.071.895	11.222.993	11.199.287
EW ab 65 bis 80 Jahre	2.632.511	2.646.849	2.650.443	2.643.204	2.630.407
EW über 80 Jahre	952.522	958.597	997.466	1.035.850	1.077.296
EW im Bereich des LVR	9.396.973	9.421.763	9.470.014	9.595.994	9.630.206
EW unter 18 Jahre	1.550.996	1.546.078	1.546.629	1.574.163	1.591.920
EW von 18 bis unter 65 Jahre	5.920.717	5.937.893	5.962.538	6.043.935	6.045.052
EW ab 65 bis 80 Jahre	1.428.010	1.436.711	1.437.301	1.432.090	1.422.960
EW über 80 Jahre	497.250	501.081	523.546	545.806	570.274
EW im Bereich des LWL	8.157.356	8.150.093	8.168.084	8.269.522	8.259.894
EW unter 18 Jahre	1.394.401	1.379.382	1.371.665	1.389.306	1.391.190
EW von 18 bis unter 65 Jahre	5.103.182	5.103.057	5.109.357	5.179.058	5.154.235
EW ab 65 bis 80 Jahre	1.204.501	1.210.138	1.213.142	1.211.114	1.207.447
EW über 80 Jahre	455.272	457.516	473.920	490.044	507.022

Finanz- und Leistungskennzahlen

Aufwendungen Ambulant betreutes Wohnen PG 017.05 und 017.07 in Euro

Produktgruppe 017.05 und 017.07*	2012	2013	2014	2015	2016
Ordentliche Aufwendungen	340.197.888	386.788.628	409.818.489	448.435.031	448.853.969
davon Transferaufwendungen	309.754.372	351.917.604	375.485.086	412.349.945	424.457.597
davon Transferaufwendungen für Fachleistungsstunden	191.800.834	264.730.055	294.897.809	317.099.103	326.179.085
Anzahl der Leistungsbezieher	27.513	30.390	32.763	34.052	34.996
Aufwendungen je Leistungsbezieher	12.365	12.727	12.509	13.169	12.826
Transferaufwendungen je Leistungsbezieher	11.258	11.580	11.461	12.109	12.129
Transferaufwendungen Fachleistungsstunden je Leistungsbezieher	6.971	8.711	9.001	9.312	9.320
Leistungsdichte Anteil Anzahl LB ambulant betreutes Wohnen zu je 1.000 Einwohnern	2,93	3,23	3,46	3,55	3,63

* ohne Koordinierungs- und Kontakt- und Beratungsstellen (KoKoBe)

Entwicklung der Leistungsbezieher und ambulante Quote

Leistungsbezieher	2012	2013	2014	2015	2016
ambulant	27.513	30.390	32.763	34.052	34.996
stationär	22.823	22.867	22.877	22.761	22.703
insgesamt	50.336	53.257	55.640	56.813	57.699
Ambulante Quote	54,66	57,06	58,88	59,94	60,65

Aufwendungen stationäres Wohnen PG 017.08

Produktgruppe 017.08	2012	2013	2014	2015	2016
Ordentliche Aufwendungen	1.071.867.073	1.120.194.045	1.145.163.476	1.194.120.989	1.225.775.408
davon Transferaufwendungen	1.059.768.209	1.109.003.247	1.134.233.857	1.177.921.182	1.212.680.798
Anzahl der Leistungsbezieher	22.823	22.867	22.877	22.761	22.703
Aufwendungen je Leistungsbezieher	46.964	48.987	50.057	52.463	53.992
Leistungsdichte Anteil Anzahl LB stationäres Wohnen zu je 1.000 Einwohnern	2,43	2,43	2,42	2,37	2,36

Leistungen für pflegebedürftige Menschen PG 017.11

Produktgruppe 017.11	2012	2013	2014	2015	2016
Ordentliche Erträge	11.059.872	15.250.945	26.256.638	31.122.898	28.887.192
Ordentliche Aufwendungen	113.870.231	126.225.709	130.772.353	128.941.522	167.164.329
davon Transferaufwendungen für ambulant betreutes Wohnen	0	0	0	0	14.980.452
davon Transferaufwendungen für teilstationäre Hilfen	352.607	533.845	672.441	551.764	389.397
davon Transferaufwendungen für stationäre Hilfen	113.517.624	125.691.864	130.099.912	128.389.758	151.794.480
davon Transferaufwendungen für Kurzzeitpflege	5.979	0	0	0	18.133
Fehlbetrag	102.810.359	110.974.764	104.515.715	97.818.624	138.277.138
Leistungsbezieher gesamt	5.219	5.425	5.781	5.661	5.927
Fehlbetrag je Leistungsbezieher	19.699	20.456	18.079	17.279	23.330
Aufwendungen je Leistungsbezieher	21.818	23.267	22.621	22.777	28.204

Quellen: summarische Abrechnung mit den ö. Trägern (plus wenige eigene Fälle)

➔ Kontakt

Gemeindeprüfungsanstalt Nordrhein-Westfalen

Heinrichstraße 1, 44623 Herne

Postfach 10 18 79, 44608 Herne

t 0 23 23/14 80-0

f 0 23 23/14 80-333

e info@gpa.nrw.de

i www.gpa.nrw.de

Anlage 7 der Vorlage 14/3144

LVR · Dezernat 2 · 50663 Köln

Herrn
Heinrich Böckelühr
Präsident der
Gemeindeprüfungsanstalt
Nordrhein-Westfalen
Heinrichstraße 1
44623 Herne

Datum und Zeichen bitte stets angeben

28. Januar 2019
21.10-2004-10

Herr Pfaff
Tel 0221 809-3104
Fax 0221 8284-0178
Manfred.Pfaff@lvr.de

**Überörtliche Prüfung des Landschaftsverbandes Rheinland (LVR) durch die
Gemeindeprüfungsanstalt Nordrhein-Westfalen (gpaNRW) in 2017/2018
Prüfbericht vom 19. Dezember 2018**

Sehr geehrter Herr Böckelühr,

am 19. Dezember 2018 haben Sie mir den Abschlussbericht der überörtlichen Prüfung des LVR der Jahre 2017/2018 zugeleitet. Ich möchte mich an dieser Stelle für diesen Bericht, aber auch für den sehr konstruktiven inhaltlichen Dialog mit Ihrem Haus im Prüfungszeitraum nochmals bedanken.

Der LVR ist ein modern aufgestellter Dienstleister für die Menschen im Rheinland. Dies wird auch durch den positiven Tenor zahlreicher Feststellungen im Abschlussbericht der gpaNRW deutlich. Selbstverständlich wird der LVR bei seiner künftigen Aufgabenerfüllung aber auch kritische Ausführungen des Prüfberichtes berücksichtigen; hinweisen möchte ich hier insbesondere auf das Prüfgebiet Informationstechnik (IT).

Auch wenn unterschiedliche Einschätzungen und Bewertungen von Sachverhalten grundsätzlich nicht zu vermeiden sind, halte ich eine umfangreiche Stellungnahme des LVR zum Prüfbericht für nicht erforderlich, da diese das positive Gesamtergebnis Ihrer Prüfung nicht beeinträchtigen. Einige punktuelle Ausführungen habe ich diesem Schreiben als Anlage beigelegt.

Zum weiteren Verfahrensablauf informiere ich Sie darüber, dass die Verwaltung mit der Zuleitung des Prüfberichtes an die Geschäftsstellen der Fraktionen und der Gruppe „Allianz in der Landschaftsversammlung“ mit Schreiben vom 07. Januar 2019 das politische Beteiligungsverfahren in die Wege geleitet hat.

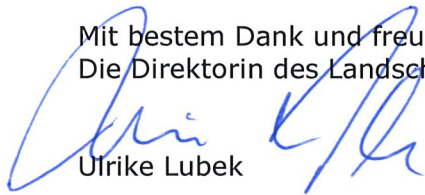


*Wir freuen uns über Ihre Hinweise zur Verbesserung unserer Arbeit. Sie erreichen uns unter der
Telefonnummer 0221 809-2255 oder senden Sie uns eine E-Mail an Anregungen@lvr.de*

Die Beratung in den politischen Gremien beginnt mit der Sitzung des Rechnungsprüfungsausschusses am 22. Februar 2019.

Dieses Schreiben werde ich auch dem Ministerium für Heimat, Kommunales, Bau und Gleichstellung (MHKBG) als Aufsichtsbehörde des LVR zur Kenntnisnahme zuleiten. Nach Abschluss des politischen Beteiligungsverfahrens werde ich das MHKBG auch über das Beratungsergebnis unterrichten.

Mit bestem Dank und freundlichen Grüßen
Die Direktorin des Landschaftsverbandes Rheinland



Ulrike Lubek

Anlage

Ausführungen des Landschaftsverbandes Rheinland zur überörtlichen Prüfung durch die Gemeindeprüfungsanstalt Nordrhein-Westfalen (gpaNRW) in 2017/2018

Abschlussbericht vom 19.12.2018

1. Teilbericht Beteiligungen

Wirtschaftliche Gesamtsituation verselbstständigter Aufgabenbereiche (Seiten 13-15, 26 und 29)

Auf den oben genannten Seiten werden Feststellungen zu den Teilergebnissen der in den Gesamtabschluss konsolidierten Beteiligungen getroffen. Die für die Rheinland Kultur GmbH und den Eigenbetrieb LVR-InfoKom ermittelten Teilergebnisse sind negativ.

Die Formulierungen könnten zu der falschen Schlussfolgerung führen, dass die genannten Beteiligungsunternehmen nicht wirtschaftlich seien und negative Jahresergebnisse ausweisen würden.

Klarstellend wird darauf hingewiesen, dass es sich bei den ausgewiesenen Teilergebnissen um rein technische Rechenergebnisse handelt, die sich im Rahmen des Konsolidierungsprozesses durch die Eliminierung der Erträge bei den Beteiligungen und der Aufwendungen bei der Konzernmutter ergeben. Insoweit stellen die ermittelten Teilergebnisse die Aufwendungen dar, die für die beauftragten Leistungen von LVR-InfoKom und RKG GmbH im Konzern entstehen. Diesen Aufwendungen stehen in den Einzelabschlüssen entsprechende Erträge gegenüber. Die handelsrechtlichen Ergebnisse der Beteiligungen im Betrachtungszeitraum sind positiv. Durch die zentrale Bündelung dieser Aufgaben werden erhebliche Synergien im Konzern gehoben.

Beteiligungssteuerung (Seiten 41, 43 und 44)

Auf den oben genannten Seiten werden Empfehlungen zur Beteiligungssteuerung gemacht.

- Zur Unterstützung der politischen Vertreter und Vertreterinnen in den Gremien wird empfohlen, die Tagesordnungspunkte sämtlicher Gremien zu kommentieren und den politischen Vertretern zur Verfügung zu stellen.

Der LVR hat unter Abwägung der Risikorelevanz und aus verwaltungsökonomischen Gründen sowie unter Berücksichtigung der Steuerungsnotwendigkeiten und -möglichkeiten bereits eine Auswahl getroffen, für welche Gremien der Beteiligungen eine Sitzungsvorbereitung der politischen Vertreter und Vertreterinnen erfolgt. Es wird daher davon abgesehen, die Empfehlung für sämtliche Gremien umzusetzen.

- Ferner wird empfohlen, verbindliche Regelungen zur Meldung von plötzlich auftretenden Risiken (Ad-hoc-Meldungen) an eine zentrale Meldestelle zu schaffen.

Grundsätzlich werden sogenannte Ad-hoc-Meldungen bereits von den eigenbetriebsähnlichen Einrichtungen und beherrschten Tochterunternehmen an den LVR gemeldet. Die Art und Weise wurde bisher nicht schriftlich normiert. Dies ist auch in der Zukunft nicht beabsichtigt, da es sich um vielfältige, plötzlich und nicht vorhersehbar auftretende Risiken, negative Ereignisse oder Ähnliches handeln kann. Durch die engmaschige Beteiligungssteuerung der einzelnen und vor allem der wesentlichen Beteiligungen liegen der Beteiligungssteuerung alle relevanten Informationen zeitnah vor. Darüber hinaus haben verschiedene Dezernentinnen und Dezernenten eine direkte Steuerungsverantwortung über einzelne Betriebe. Hier wird ein entsprechendes Risikomanagement ausgeübt.

- Darüber hinaus wird die Erweiterung des Risikomanagements für das Beteiligungsportfolio um nicht-finanzwirtschaftliche Risiken empfohlen.

Das Risikomanagement nicht-finanzwirtschaftlicher Risiken erfolgt beim LVR dezentral über die jeweiligen Fachdezernate und auch über die Gesamtsteuerung und das strategische Controlling bei der LVR-Direktorin. Nicht-wirtschaftliche Risiken werden darüber hinaus, sofern sie Einfluss auf die Wirtschaftlichkeit haben, automatisch im Risikomanagement erhoben und beurteilt. Zudem findet eine Gewichtung der Risiken für den Konzern durch das Instrument der Watchlist im Rahmen der Quartalsberichterstattung statt.

2. Teilbericht Informationstechnik

IT-Steuerungssystem (Seite 8)

Hinsichtlich der Feststellung zum IT-Steuerungssystem weise ich auf den Beschluss der Landschaftsversammlung vom 08.10.2018 zu Antrag 14/251 hin. Mit diesem Beschluss wurde die Verwaltung beauftragt, eine Organisationsstruktur/ein Dezernat für eine neu zu schaffende Organisationseinheit (OE) mit den Arbeitsschwerpunkten Digitalisierung, IT-Steuerung zu entwickeln.

In dieser OE sollen die Auftraggeber-Rollen der IT-Gesamtsteuerung verortet werden. Dies bedeutet eine Bündelung von Aufgaben in dieser OE, die perspektivisch zu einem LVR-Dezernat weiterentwickelt werden soll. Damit verbunden ist die Definition von Zuständigkeiten und Schnittstellen zu anderen Dezernaten, wie auch zu LVR-InfoKom. Ergebnisse aus dem bereits laufenden Projekt zur Neuaufstellung der IT-Gesamtsteuerung im LVR sollen im anstehenden Prozess berücksichtigt werden.