

Bericht	Drucksache-Nr.:
der Kreisverwaltung Segeberg	DrS/2019/062
öffentlich	

Fachdienst Rechnungsprüfung/Gemeindeprüfung Datum: 21.02.2019

Beratungsfolge:

Status	Sitzungstermin	Gremium
N	12.03.2019	Hauptausschuss

Bericht über die Prüfung der Rechtmäßigkeit, Zweckmäßigkeit und Wirtschaftlichkeit der Verwaltung des Kreises Segeberg für die Haushaltsjahre 2016 - 2017

Sachverhalt:

Das Rechnungsprüfungsamt des Kreises Segeberg hat gemäß § 57 Kreisordnung in Verbindung mit § 116 Abs. 1 Nr. 4 Gemeindeordnung sowie Ziffer 1.1.1 der Geschäftsanweisung für das Rechnungs- und Gemeindeprüfungsamt die Rechtmäßigkeit, Zweckmäßigkeit und Wirtschaftlichkeit der Verwaltung des Kreises Segeberg für die Haushaltsjahre 2016 und 2017 geprüft.

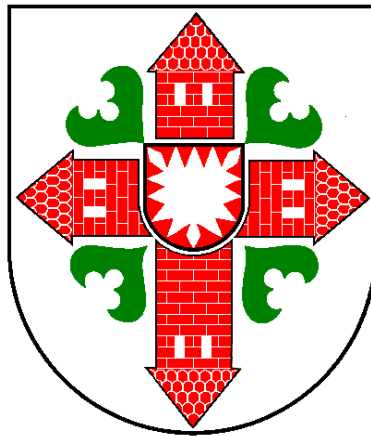
Als Anlage erhalten Sie den Prüfungsbericht zur Kenntnis.

Anders als bei der Prüfung des Jahresabschlusses des Kreises ist bei dieser Prüfung eine Beschlussfassung durch den Kreistag nicht erforderlich.

Anlage/n:

Prüfungsbericht 2016-2017

**Kreis Segeberg
- Rechnungsprüfungsamt -**



Bericht

**über die Prüfung
der Rechtmäßigkeit, Zweckmäßigkeit
und Wirtschaftlichkeit der Verwaltung
des Kreises Segeberg**

2016 - 2017

Inhaltsverzeichnis

	Seite
1. Vorbemerkungen	9
1.1 Rechtsgrundlagen, Prüfungsauftrag	9
1.2 Allgemeines, Inhalt und Umfang der Prüfung	10
1.3 Zusammenfassung der wesentlichen Prüfungsfeststellungen	12
2. Fachdienst L 30.00 - Rechtsangelegenheiten und Kommunalaufsicht.....	20
2.1 Zentrale Vergabestelle / Ausschreibungs- und Vergabeordnung	20
3. Fachbereich I - Zentrale Steuerung	22
3.1 Umsetzung der E-Government-Strategie der Kreisverwaltung Segeberg	22
3.1.1 E-Government Strategie für die Kreisverwaltung Segeberg	22
3.1.2 Grundsätzliches zur Umsetzung der Strategie.....	23
3.1.3 Umsetzungsprojekt zur E-Government Strategie	27
3.1.4 Teilprojekte zum E-Government.....	32
3.1.5 Zusammenfassende Würdigung	62
4. Fachdienst I 10.50 - Informations- und Kommunikationsmanagement (IuK) ..	64
4.1 Einleitung	64
4.2 Allgemeines zum Einsatz der Informationstechnik	64
4.3 Organisationsuntersuchung / Stellenbemessung	66
4.4 Lizenzmanagement	72
4.5 IT-Vergaben.....	73
4.6 Datenschutz und Datensicherheit.....	76
4.7 Informationssicherheitsmanagement	87
4.8 Perspektivische Betrachtung zur Entwicklung der Informationstechnik	90
5. Fachdienst I 11.00 - Personal und Organisation.....	92
5.1 Personalaufwand	92
5.2 Stellenplanentwicklung	96
5.3 Personalsachbearbeitung.....	98

6.	Fachdienst II 38.00 - Feuerwehrwesen, Zivil- und Katastrophenschutz,	
	Rettungsdienst.....	105
6.1	Übertragung von Aufgaben zur Durchführung an den Kreisfeuerwehrverband....	105
6.2	Gewährung von Zuweisungen aus der Feuerschutzsteuer an Kommunen für die Beschaffung von Feuerwehrfahrzeugen und -geräten	107
6.2.1	Allgemeines	107
6.2.2	Förderungsvolumen.....	108
6.2.3	Rückforderung gewährter Zuweisungen	109
7.	Fachdienst II 53.30 - Infektionsschutz u. umweltbezogener	
	Gesundheitsschutz	112
7.1	Allgemeines	112
7.2	Personal / Stellenplan / Kosten	113
7.3	Finanzielle Förderung von Krankenhäusern	116
7.4	Fazit.....	123
8.	Fachbereich III – Soziales, Jugend, Bildung, Gesundheit.....	124
8.1	Fachbereich III – Allgemeines.....	124
8.2	Fachaufsicht	127
8.3	Internes Kontrollsystem (IKS)	134
8.4	Fachdienst 50.00 – Hilfe zur Pflege (Teilplan 3112)	135
8.5	Fachdienst 50.00 – Hilfen zur Gesundheit (Teilplan 3114).....	146
8.6	Fachdienst 50.60 – Hilfe zum Lebensunterhalt (Teilplan 3111)	158
8.7	Fachdienst 50.60 - Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung..... (Teilplan 3116)	172
8.8	Fachdienst 50.60 – Leistungen für Unterkunft und Heizung, kommunale	
	Begleitmaßnahmen (Teilplan 3121).....	182
8.9	Fachdienst 50.60 - Verwaltung der Grundsicherung für Arbeitssuchende	
	(Teilplan 3129).....	187
9.	Fachdienst IV 61.00 – Kreisplanung	195
9.1	Städtebauliche Planung	195
9.1.1	Allgemeines	195
9.1.2	Entwicklung der Erträge im MACH-Abrechnungsobjekt „BgA Bauleitplanung“	195

9.1.3	Entwicklung der Jahresergebnisse in den verbindlich an das Finanzamt gemeldeten Einnahme-Überschussrechnungen zur Umsatzsteuererklärung	196
9.1.4	Nachschau zur Kosten- und Leistungsrechnung (KLR)	199
9.1.5	Nachschau zur Notwendigkeit der freiwilligen Leistung	200
9.1.6	Fazit.....	202
10.	Fachdienst IV 63.00 – Bau- und Umweltverwaltung	203
10.1	Sachgebiet Tiefbau – Nachschau.....	203
10.1.1	Vergabe von Ingenieurleistungen in 2016 und 2017 – Übersicht	203
10.1.2	Vergabe von Ingenieurleistungen – Vergaberechtliche Grundlagen.....	204
10.1.3	Vergabe von Ingenieurleistungen – Grundsätzliches.....	204
10.1.4	Vergabe von Ingenieurleistungen in 2016 und 2017 - Einzelfallbetrachtung	206
10.1.5	Vergabe von Ingenieurleistungen in 2018 – Übersicht.....	208
10.1.6	Vergabe von Ingenieurleistungen in 2018 – Einzelfallbetrachtung	209
10.2	Verwaltungsgemeinschaft „Straßenbetriebsdienst“	213
10.2.1	Allgemeines	213
10.2.2	Wirksamkeit des öffentlich-rechtlichen Vertrages vom 08.12.2011	214
10.2.3	Übernahme des Anlagevermögens zum 01.01.2012.....	215
10.2.4	Organisation der Aufgaben innerhalb der Kreisverwaltung	216
10.2.5	Vertragliche Pflichten	217
10.2.6	Budget	219
10.2.7	INFA-Studie vom 25.04.2016 (WZV-Leistungen im Vergleich zu Marktpreisen) ..	221
10.2.8	Änderung des Budgets zum 01.01.2017	223
10.2.9	Ergebnisse der Verwaltungsgemeinschaft	225
10.2.10	Abschließende Bemerkungen und Fazit	226
11.	Fachdienst V 11.60 – Technisches Gebäudemanagement	231
11.1	Investive Baumaßnahmen im Bürogebäude „Rosenstraße 28“	231
11.1.1	Allgemeines	231
11.1.2	Kostenüberblick – Erwerb und Herrichten der Liegenschaft.....	231
11.1.3	Haushaltsmäßige Abwicklung – Investitionstätigkeit.....	233
11.1.4	Kostenentwicklung des Herrichtens.....	237
11.1.5	Investive Baumaßnahmen in 2017	239

11.1.6	Investive Baumaßnahmen in 2018	258
11.2	Bauunterhaltungsmaßnahmen im Bürogebäude „Rosenstraße 28“	260
11.2.1	Allgemeines	260
11.2.2	Haushaltsmäßige Abwicklung	260
11.2.3	Bauunterhaltungsmaßnahmen in 2017	262
11.2.4	Bauunterhaltungsmaßnahmen in 2018	264
11.3	Dokumentation und Aktenführung	271
12.	Fachdienst V 11.65 – Kaufmännisches Gebäudemanagement	273
12.1	Allgemeines	273
12.2	Anmietung von Immobilien	273
12.2.1	Übersicht der angemieteten Immobilien	273
12.2.2	Mietaufwand	274
12.2.3	Prüfung einzelner Anmietungen	277
12.3	Vermietung von Immobilien	281
12.3.1	Übersicht der vermieteten Immobilien	281
12.3.2	Mieterträge	282
12.3.3	Prüfung einzelner Vermietungen und Verpachtungen	283
13	Fachdienst V 11.80 – Infrastrukturelles Gebäudemanagement	288
13.1	Aufgabenbereich und personelle Ausstattung	288
13.1.1	Allgemeines	288
13.1.2	Organisationsuntersuchung	289
13.1.3	Prüfungsumfang	290
13.2	Beschaffung von Büromaterial, Büchern und Zeitschriften	292
13.3	Kostenverteilung für Büromaterial, Bücher und Zeitschriften, die Poststelle und den Fuhrpark	300
13.4	Nutzung kreiseigener Räume durch Dritte	301
13.5	Druckerei, Hausmeisterdienste und Poststelle	309
13.6	Fahrzeugverwaltung / EDV-Software Fuhrparkmanagement	312
13.7	Reinigungsleistungen für Büroräume	314
14.	Schlussbemerkungen	318

Abkürzungsverzeichnis

ADGA	Allgemeine Dienst- und Geschäftsanweisung
AG-KHG	Ausführungsgesetz zum Krankenhausfinanzierungsgesetz
Amtsbl. Schl.-H.	Amtsblatt für Schleswig-Holstein
AObj.	Abrechnungsobjekt
AO	Abgabenordnung
AVO	Ausschreibungs- und Vergabeordnung
beBPo	besonderes elektronisches Behördenpostfach
BgA	Betrieb gewerblicher Art
BGB	Bürgerliches Gesetzbuch
BSI	Bundesamt für Sicherheit und Informationstechnik
CAFM	Computer Aided Facility Management
DA	Dienstanweisung
DSB	Datenschutzbeauftragter
DSVO	Datenschutzverordnung
EDV	Elektronische Datenverarbeitung
EGVP	Elektronisches Gerichts- und Verwaltungspostfach
EU-DSGVO	EU-Datenschutz Grundverordnung
Ew.	Einwohner
FB	Fachbereich
FD	Fachdienst
gDSB	gemeinsamer Datenschutzbeauftragter
GemHVO-Doppik	Gemeindehaushaltsverordnung-Doppik
GMSE	Gebäudemanagement des Kreises Segeberg AöR
GO	Gemeindeordnung
GVOBl. Schl.-H.	Gesetz- und Verordnungsblatt für Schleswig-Holstein
GWB	Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen
HOAI	Honorarordnung für Architekten und Ingenieure
HVA-F	Handbuch für die Vergabe von freiberuflichen Leistungen im Straßen- und Brückenbau

IGM	Infrastrukturelles Gebäudemanagement
IKS	Internes Kontrollsystem
ISE	Eigenbetrieb „Immobilienverwaltung des Kreises Segeberg“
IT	Informationstechnik
ITIL	IT Infrastructure Library
IT-SiB	IT-Sicherheitsbeauftragter
ITVSH	IT-Verbund Schleswig-Holstein AöR
IuK	Informations- und Kommunikationsmanagement
KAG	Kommunalabgabengesetz
KLR	Kosten- und Leistungsrechnung
KrO	Kreisordnung
LD SG	Landesdatenschutzgesetz
LRH	Landesrechnungshof
LVwG	Landesverwaltungsgesetz
MACH	Finanzsoftware „MACH“
RPA	Rechnungsprüfungsamt
SGB	Sozialgesetzbuch
StGB	Strafgesetzbuch
TVöD	Tarifvertrag für den öffentlichen Dienst
ULD	Unabhängiges Landeszentrum für Datenschutz Schleswig-Holstein
UVgO	Unterschwel lenvergabeordnung
VAK	Versorgungsausgleichskasse der Kommunalverbände in Schleswig-Holstein
VGSH	Vergabegesetz Schleswig-Holstein
VgV	Vergabeverordnung
VOB	Vergabe- und Vertragsordnung für Bauleistungen
VOL	Vergabe- und Vertragsordnung für Leistungen
VZK	Vollzeitkräfte
WZV	Wege-Zweckverband der Gemeinden des Kreises Segeberg
Tz.	Textziffer in diesem Bericht
ZVS	Zentrale Vergabestelle

1. Vorbemerkungen

1.1 Rechtsgrundlagen, Prüfungsauftrag

Das Rechnungsprüfungsamt hat gemäß § 57 Kreisordnung (KrO) in Verbindung mit § 116 Abs. 1 Gemeindeordnung (GO) sowie Ziffer 1.1.1 der Geschäftsanweisung für das Rechnungs- und Gemeindeprüfungsamt

1. die Jahresrechnung (§ 94 GO) oder den Jahresabschluss und den Lagebericht (§ 95 n GO) und den Gesamtabschluss und den Gesamtlagebericht (§ 95 o Abs. 8 GO) zu prüfen,
2. die Kassenvorgänge und Belege zur Vorbereitung der Prüfung der Jahresrechnung oder die Vorgänge der Finanzbuchhaltung und Belege zur Vorbereitung der Prüfung des Jahresabschlusses laufend zu prüfen,
3. die Kassen oder Finanzbuchhaltungen des Kreises, seiner Eigenbetriebe und anderer Sondervermögen dauernd zu überwachen sowie die regelmäßigen und unvermuteten Kassenprüfungen oder Prüfungen der Finanzbuchhaltungen vorzunehmen und
4. die Rechtmäßigkeit, Zweckmäßigkeit und Wirtschaftlichkeit der Verwaltung, der Eigenbetriebe und der anderen Sondervermögen zu prüfen.

Dieser Bericht bezieht sich ausschließlich auf die vom RPA gemäß § 116 Abs. 1 Nr. 4 GO durchzuführende Prüfung der Rechtmäßigkeit, Zweckmäßigkeit und Wirtschaftlichkeit der Verwaltung des Kreises Segeberg.

Die Prüfung der Rechtmäßigkeit, Zweckmäßigkeit und Wirtschaftlichkeit der Verwaltung gehört zu den wichtigen Aufgaben des Rechnungsprüfungsamtes, die aufgrund einer gesetzlichen Regelung wahrzunehmen sind. Eine teilweise oder völlige Befreiung von dieser Pflichtaufgabe ist weder durch den Landrat noch durch den Kreistag zulässig.

1.2 Allgemeines, Inhalt und Umfang der Prüfung

Anlässlich der Umstellung der Haushaltswirtschaft des Kreises auf die Doppik wurden seit dem Haushaltsjahr 2008 getrennte Prüfungen bezüglich des Jahresabschlusses des Kreises sowie der Rechtmäßigkeit, Zweckmäßigkeit und Wirtschaftlichkeit der Verwaltung des Kreises durchgeführt. Über die durchgeführten Prüfungen werden seitdem separate Berichte erstellt.

Das RPA unterliegt bei seinen gesetzlich vorgeschriebenen Prüfungen keinen Weisungen. Daher ist sowohl in der Vergangenheit als auch bei dieser Prüfung nach pflichtgemäßem Ermessen entschieden worden, welche Verwaltungsbereiche mit welcher Intensität geprüft werden. Die Gemeindeordnung schreibt auch nicht vor, in welchen Zeitabständen Prüfungen bezüglich der Rechtmäßigkeit, Zweckmäßigkeit und Wirtschaftlichkeit der Verwaltung durchzuführen sind.

Die jetzige Prüfung der Rechtmäßigkeit, Zweckmäßigkeit und Wirtschaftlichkeit der Verwaltung wurde - wie bereits die letzten Prüfungen - auf zwei Haushaltsjahre ausgedehnt. Die Prüfungsfeststellungen für die Haushaltsjahre 2016 und 2017 sind in einem Bericht zusammengefasst worden. Soweit zweckmäßig, wurde die Prüfung in einigen Bereichen auch auf laufende Vorgänge des Haushaltsjahres 2018 ausgedehnt.

Für die Prüfung wurden folgende Prüfungsschwerpunkte gebildet:

- Umsetzung der E-Government-Strategie der Kreisverwaltung Segeberg
- Personal,
- Soziale Hilfen,
- Verwaltungsgemeinschaft Straßenbetriebsdienst,
- Technisches Gebäudemanagement,
- Kaufmännisches Gebäudemanagement und
- Infrastrukturelles Gebäudemanagement.

Ferner enthält der Bericht eine Nachschau zu den Prüfungsfeststellungen anlässlich der Prüfung für die Haushaltsjahre 2014 - 2015 in den Bereichen

- Zentrale Vergabestelle / Ausschreibungs- und Vergabeordnung
- Informations- und Kommunikationsmanagement
- Vertrag mit dem Kreisfeuerwehrverband,
- Gewährung von Zuweisungen aus der Feuerschutzsteuer,
- Krankenhäuser,
- Städtebauliche Planung und
- Vergabe von Ingenieurleistungen im Bereich Tiefbau.

Die Einzelfeststellungen sind entsprechend dem organisatorischen Aufbau (Fachbereich / Fachdienst) in diesen Bericht aufgenommen worden. Darüber hinaus ist jeweils ein Hinweis auf den maßgeblichen Teilplan vorgenommen worden.

Zu den einzelnen Prüfungsfeststellungen des RPA wurde den jeweils betroffenen Fachbereichen / Fachdiensten Gelegenheit gegeben, Stellung zu nehmen. Die ausschließlich wörtlichen Stellungnahmen sind im Bericht unter der Überschrift **„Stellungnahme des Fachdienstes:“** in „Kursivdruck“ im Anschluss an die betreffenden Bereiche mit aufgenommen worden. In einigen Fällen ist anschließend noch einmal eine Wertung durch das RPA unter der Überschrift: **„Erwiderung des RPA:“** erfolgt.

1.3 Zusammenfassung der wesentlichen Prüfungsfeststellungen

Die wesentlichen Prüfungsfeststellungen zu den einzelnen geprüften Bereichen sind nachfolgend zusammengefasst dargestellt.

Die **Zentrale Vergabestelle** für die Kreisverwaltung Segeberg ist zum 01.08.2017 im **Fachdienst 30.00 - Rechtsangelegenheiten und Kommunalaufsicht** eingerichtet worden. Zum Zeitpunkt der Prüfung war diese jedoch organisatorisch noch nicht verbindlich in die Abläufe zur Durchführung von Vergaben eingebunden worden. Die Verwaltung sollte verbindliche Regelungen zur Inanspruchnahme der Zentralen Vergabestelle kurzfristig schaffen und die Zentrale Vergabestelle im Organigramm der Kreisverwaltung ausweisen. Eine Überarbeitung der **Ausschreibungs- und Vergabeordnung** des Kreises war seit der letzten Prüfung noch nicht erfolgt. Dies soll nach Auskunft der Verwaltung nach Inkrafttreten des neuen Vergabegesetzes für Schleswig-Holstein erfolgen. Die Verwaltung sollte die Änderung der Ausschreibungs- und Vergabeordnung kurzfristig umsetzen.

Der Hauptausschuss hat am 09.05.2017 die **E-Government-Strategie der Kreisverwaltung Segeberg** mit der Bezeichnung „E-Sie - E-GovernmentStrategie - eine Strategie für den Kreis Segeberg bis 2021“ mit dem Auftrag zur Umsetzung der Strategie beschlossen. Die Gesamtprojektleitung obliegt seither der Leitung des **Fachbereiches I**. Die Prüfung der vorgelegten Projektunterlagen zur **Umsetzung der E-Government-Strategie** bis zum Zeitpunkt der aktuellen Prüfung führte teilweise zu Beanstandungen, Hinweisen und Empfehlungen. Prüfungsfeststellungen wurden insbesondere zum Projektcontrolling, zur Dokumentation der Projekte und den praktizierten Vergaben im Zusammenhang mit den Teilprojekten getroffen.

Die aktuelle Prüfung des **Fachdienstes 10.50 - Informations- und Kommunikationsmanagement** durch das RPA ergab, dass die Feststellungen aus den vorangegangenen Prüfungen nicht ausreichend berücksichtigt worden sind. Der ordnungsgemäße Einsatz der Informationstechnik konnte bislang nicht nachgewiesen werden. Die vergaberechtlichen Vorschriften wurden auch im aktuellen Prüfungszeitraum nicht ausreichend beachtet. Die datenschutzrechtlichen Pflichtnachweise wurden weiterhin nicht ausreichend erbracht. Seit dem 25.05.2018 sind die gemäß EU-Datenschutzgrundverordnung vorgeschriebenen Datenschutz-Folgenabschätzungen für alle Verarbeitungsvorgänge der Verwaltung vorzunehmen, soweit die Voraussetzungen dafür festgestellt wurden. Hierzu sind die erforderlichen Schwellwertanalysen durch die Verwaltung vorzunehmen. Zum Einsatz des behördlichen Datenschutzbeauftragten und des IT-Sicherheitsbeauftragten werden Hinweise gegeben; ebenso zur Datensicherheit mit den erforderlichen Strategien und Konzepten zum Einsatz von Informations- und Kommunikationstechnik. Das IT-Controlling ist weiterhin zu optimieren. Eine aktuelle Stellenbemessung war zum Zeitpunkt der Prüfung noch nicht erfolgt. Durch die praktizierte Neustrukturierung des Fachdienstes 10.50 kann nicht ausgeschlossen werden, dass das Selbstmanagement des

Fachdienstes überproportional ausgeweitet wird. Die Verwaltung sollte regelmäßig überprüfen, ob die zur Umorganisation gesetzten Ziele wie Kundenorientierung und Servicebewusstsein mit der Neuausrichtung des Fachdienstes erreicht werden können.

Der **Personalaufwand des Kreises Segeberg** ist in letzten 4 Jahren deutlich um rd. 42 % auf 39.615.500 € im Haushaltsjahr 2017 angestiegen. Bei der Steigerung des Personalaufwands resultieren allein 10,5 % (rd. 3,0 Mio. €) aus der Reintegration der ISE in den Kreis Segeberg zum 01.01.2017. Die Personalaufwandsquote ist trotz dieses deutlichen Anstiegs des Personalaufwands im selben Zeitraum nur um knapp 8 % angestiegen. Die Personalaufwandsquote lag im Landesvergleich stets unterhalb des Landesdurchschnitts aller 11 Kreise in Schleswig-Holstein.

Der Anstieg der Personalaufwendungen resultiert größtenteils aus einer Erhöhung der Planstellen. Die Anzahl der im Stellenplan ausgewiesenen und in der Haushaltssatzung festgesetzten Planstellen hat sich von 2013 um 163,09 Stellen auf 594,34 in 2017 erhöht. Das entspricht einer Steigerung von insgesamt 37,8 %. Bei der Steigerung entfallen über 50 Stellen auf die Reintegration der ISE und die damit verbundene Ausweisung der Stellen ab dem Stellenplan 2017.

Insgesamt konnte eine gute Qualität im Bereich der **Personalsachbearbeitung** festgestellt werden. Dem Fachdienst 11.00 wird gleichwohl empfohlen, die monatliche Prüfung der Abrechnungsblätter vom Umfang her auszudehnen. Prüfungsfeststellungen und Hinweise ergaben sich bei der Festsetzung der Erfahrungsstufe im Beamtenbereich und bei der Dokumentation der Entscheidungsgründe für die Festlegung einer Entwicklungsstufe bei Neueinstellungen im Beschäftigtenbereich.

Das Rechnungsprüfungsamt bekräftigt hinsichtlich des **Fachdienstes 38.00 - Feuerwehrwesen, Zivil- und Katastrophenschutz, Rettungsdienst** - seine Prüfungsfeststellungen aus den Vorjahren.

Die Forderung, das tatsächliche und rechtliche **Nutzungs- und Vertragsverhältnis mit dem Kreisfeuerwehrverband** grundsätzlich zu überprüfen, bleibt bestehen. Unverändert ist der Kreis verpflichtet, die zur Durchführung auf den Kreisfeuerwehrverband übertragenen Aufgaben vollständig zu finanzieren, soweit Finanzmittel Dritter nicht zur Verfügung stehen. Ein finanzieller oder wirtschaftlicher Vorteil für den Kreis aufgrund der Übertragung ist nicht zu erkennen. Sämtliche Aspekte der Aufgabenübertragung zur Durchführung sind deshalb einer umfassenden **Kosten-Nutzen-Analyse** zu unterziehen, um zu klären, ob der Kreis die ihm ohnehin obliegenden Aufgaben in eigener Zuständigkeit unter wirtschaftlichen Gesichtspunkten selbst wahrnehmen sollte.

Das nach der vorherigen Prüfung für den Fachdienst 38.00 festgestellte grundsätzlich gute Ergebnis zur **Gewährung von Zuweisungen aus der Feuerschutzsteuer**

an Kommunen für die Beschaffung von Feuerwehrfahrzeugen und -geräten kann nach der diesjährigen Prüfung bestätigt werden. Die Fördersätze, deren Abstufung und Anpassung sind mittlerweile in kreiseigenen Anwendungsrichtlinien verbindlich geregelt worden. Die Beschaffungsvorgänge werden nach wie vor überprüft und bei festgestellten Verstößen gewährte Zuweisungen zurückgefordert.

Nach der diesjährigen Prüfung ist eine Verbesserung im **Fachdienst 53.30 - Infektionsschutz und umweltbezogener Gesundheitsschutz / Krankenhäuser** - im Vergleich mit den Feststellungen nach der vorherigen Prüfung nicht zu erkennen.

Die zweckentsprechende Verwendung der **Fördermittel zur Krankenhausfinanzierung** wurde wie in den Vorjahren auch im Prüfungszeitraum vom Fachdienst 53.30 nicht überprüft. Die Kennzahlen im Haushaltsplan über die angeblich geprüften Verwendungsnachweise sind somit falsch.

Die ordnungsgemäße und zweckentsprechende Verwendung der öffentlichen Finanzmittel von jährlich rund 3,8 Mio. Euro ist nicht nachgewiesen. Die bislang unterbliebene Prüfung der Verwendungsnachweise ist nachzuholen. Bei einer festgestellten zweckfremden Verwendung der Fördermittel sind die Zuwendungen zurückzufordern. Das Ministerium für Soziales, Gesundheit, Wissenschaft und Gleichstellung Schleswig-Holstein hatte mittlerweile die früheren Feststellungen des Rechnungsprüfungsamtes bestätigt.

Die tatsächliche personelle Ausstattung des Fachdienstes 53.30 für den Teilplan Krankenhäuser ist anhand des Stellenplanes nicht nachzuvollziehen. Die stellenplanmäßig ausgewiesenen Stellen müssen mit den tatsächlichen Stellenbesetzungen übereinstimmen. Die Ergebnisse der durchgeführten Organisationsuntersuchung sollten für die künftige Aufgabenerfüllung berücksichtigt werden.

Im **Fachbereich III - Soziales, Jugend, Bildung, Gesundheit** - mit rd. 350 Mitarbeitenden sind die Bereiche Jugend, Soziales, Bildung und Gesundheit zusammengefasst. Der Fachbereich bestand im Prüfungszeitraum aus insgesamt 11 Fachdiensten. Neben den Fachdiensten 50.00 - Soziale Sicherung sowie 50.60 - Grundsatz- und Koordinierungsangelegenheiten, Soziales und Integration bestehen zwei weitere soziale Fachdienste: 50.30 - Eingliederungshilfe und 50.11 - Betreuungsbehörde. Die aktuelle Prüfung für die Jahre 2016 und 2017 umfasste Teilbereiche der Fachdienste 50.00 und 50.60.

Wesentliche Prüfungsfeststellungen betreffen folgende Themen:

Fachaufsicht

Der Fachdienst 50.60 kann gegenüber anderen Organisationseinheiten innerhalb der Kreisverwaltung keine Fachaufsicht ausüben. Wenn Bearbeitungshinweise vom Fachdienst 50.60 aus dem Bereich der Fachaufsicht auch in anderen Organisati-

onseinheiten im Hause Anwendung finden sollen, bedarf es hierfür einer klaren innerorganisatorischen Regelung.

Der Fachdienst 50.60 übt hinsichtlich der Leistungsgewährung für Bildung und Teilhabe nach dem SGB II ebenfalls keine Fachaufsicht gegenüber dem Jobcenter Kreis Segeberg aus. Die Ausübung des Weisungsrechts nach § 44b SGB II stellt keine Fachaufsicht im Sinne des Landesverwaltungsgesetzes Schleswig-Holstein dar.

Hilfe zur Pflege

Bestehende Einnahmemöglichkeiten sind konsequent auszuschöpfen. Rechtfertigende Gründe für einen Verzicht sind aktenkundig zu dokumentieren.

Die im Vergleich zur Prüfung der Haushaltsjahre 2012 und 2013 weitgehend unveränderte Ablauforganisation hat häufig weiterhin eine verspätete Rechtssicherung zur Folge, so dass dem Kreis weiterhin mögliche Einnahmen entgehen.

Nach wie vor ist keine Schnittstelle zwischen der Fachsoftware Lämmkom bzw. Lissa und der Finanzsoftware MACH eingerichtet, die es ermöglicht, in MACH sämtliche Zahlungen im Einzelfall nachzuvollziehen.

Es wird weiterhin als notwendig angesehen, eine Dienstanweisung zu erlassen, die neben Regelungen zur Rechteverwaltung, zur Datensicherheit und zur Dokumentation auch die Kontrollinstrumente zum Einsatz des Fachverfahrens Lissa festlegt.

Die Bearbeitung der Vollstreckungsverfahren aus Unterhaltsheranziehung im Fachdienst 50.60 entspricht nicht dem Standard, den das RPA von der Finanzbuchhaltung bei der Verfolgung von öffentlich-rechtlichen Forderungen erwartet. Die Delegation des Mahnwesens von privatrechtlichen Forderungen von der Finanzbuchhaltung auf einzelne Fachdienste steht nicht im Einklang mit § 34 GemHVO-Doppik.

Das bisherige Verfahren, bei dem den Zahlungsanordnungen zum Nachweis der Einzelzahlungen LÄMMkom- oder LISSA-Ausdrucke beigelegt werden, entspricht nach wie vor nicht den Vorschriften der GemHVO-Doppik.

Hilfen zur Gesundheit

Eine für die Sachbearbeitung unverzichtbare Arbeitsgrundlage ist weder hinsichtlich ihres formellen Bestands noch ihres konkret geltenden Inhalts im Fachdienst bekannt. Die Darstellung der Jahresergebnisse in den Teilergebnisrechnungen verstößt gegen das Transparenzgebot. Die Teilplanbeschreibungen enthalten in Ziffer 6 inhaltlich falsche Angaben zur Deckung der Aufwendungen durch Kreis-/Finanzmittel. Die den Hilfen zur Gesundheit zuzurechnenden Erstattungen des Landes aus dem Teilplan 3117 sind im Rahmen des Jahresabschlusses künftig in den Teilplan 3114 umzubuchen.

Hilfe zum Lebensunterhalt

Die Durchführung von Mahnverfahren durch den FD 50.60 im Bereich der Unterhaltsheranziehung widerspricht geltendem Recht. Die insoweit bestehende interne Rechtsgrundlage (DA über die Finanzbuchhaltung) ist zu ändern (§ 6 Abs. 2).

Die Durchführung der Unterhaltsheranziehung im Bereich der BSHG-Altfälle widerspricht nach wie vor geltendem Satzungsrecht des Kreises. Die im Zusammenhang mit den Jahresabschlüssen 2016 und 2017 abgegebenen Erklärungen zur Vollständigkeit der Erfassung von Forderungen des Kreises sind falsch. Der Umstand, dass eine Amtsverwaltung seit 2016 keine Fallzahlen mehr meldet und hierdurch die Datenübermittlungen des Kreises an das Land fehlerhaft sind, ist bisher folgenlos geblieben. Die (einzige) Kennzahl in den Teilplanbeschreibungen der Jahre seit 2016 spiegelt nicht den tatsächlichen Verlauf der dahinter liegenden Aufgabe wider.

Die Nachschau im Bereich der **Städtebaulichen Planung** ergab, dass sich der Kreis aufgrund der aktuellen Überschüsse im Betrieb gewerblicher Art zur Bauleitplanung mit den komplexen steuerrechtlichen Vorschriften zur Ertragsbesteuerung, insbesondere zur Kapitalertragssteuer, zu befassen hat. Aus Sicht des RPA ist weiterhin kein allgemeines öffentliches Interesse an der Erbringung der honorarpflichtigen Bauleitplanungen im Auftrag einzelner kreisangehöriger Gemeinden als freiwillige Leistung des Kreises gegeben. Daher sollte die weitere Erbringung der honorarpflichtigen Bauleitplanungen als freiwillige Leistung durch den Kreis Segeberg eingestellt werden, soweit der Bedarf der kreisangehörigen Kommunen durch private Unternehmen sichergestellt werden kann.

Bei der Nachschau zur **Vergabe von Ingenieurleistungen im Fachdienst 63.00, Sachgebiet Tiefbau**, wurde festgestellt, dass in 2016 und 2017 nur eine Neubeauftragung in Höhe von rd. 62.160 € von insgesamt beauftragten rd. 330.800 € dem Wettbewerb unterstellt wurde. Demgegenüber war rund die Hälfte der Vergütungen für die in 2016 und 2017 beauftragten Ingenieurleistungen preisrechtlich nicht verbindlich nach der HOAI geregelt und wäre verhandelbar gewesen. Bei der Vergabe von Ingenieurleistungen in 2018 wurden bis zum Prüfungszeitpunkt im Mai 2018 Ingenieurleistungen in Höhe von rd. 173.000 € dem Wettbewerb unterstellt. Nur preisrechtlich verbindlich geregelte Ingenieurleistungen in Höhe von rd. 80.650 € wurden ohne Wettbewerb vergeben. Damit wurden die vorangegangenen Prüfbemerkungen des RPA vom Fachdienst 63.00 aufgegriffen und umgesetzt. Für die Vergabe der Ingenieurleistungen wurde in 2018 der Nachweis der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit erbracht.

Die Prüfung der mit Wirkung ab 01.01.2012 vom Kreis und vom WZV gegründeten **Verwaltungsgemeinschaft Straßenbetriebsdienst** ergab im Wesentlichen die Feststellung, dass die derzeitige Ausgestaltung des öffentlich-rechtlichen Vertrages vom 08.12.2011 (der im Übrigen bis heute schwebend unwirksam ist) im Zusam-

menhang mit bisher unzureichend ausgeübten Steuerungsmaßnahmen des Kreises eine im Sinne des Haushaltsrechts wirtschaftliche Aufgabendurchführung nach Wertung des RPA derzeit nicht möglich macht.

Im **Fachdienst V 11.60 Technisches Gebäudemanagement** (bis 31.12.2016: ISE) wurden stichprobenartig die im **Bürogebäude „Rosenstraße 28“** durchgeführten **Baumaßnahmen** geprüft. Neben den erneut zu wiederholenden Prüfungsfeststellungen zur Nichtbeachtung der Zuordnungsvorschriften der GemHVO-Doppik wurde ermittelt, dass die bauliche Herrichtung in Höhe von rd. 228.000 € als Wertsteigerung um rd. 35 % in den Anschaffungswert des Gebäudes einfluss. Den politischen Gremien wurde nicht abschließend berichtet, dass das für die Kaufnebenkosten und die Erstherrichtung bewilligte Budget in Höhe von 215.000 € um insgesamt rd. 120.000 € überschritten wurde. Für die exemplarisch geprüfte Ausschreibung, Vergabe und Abrechnung der Bodenbelagsarbeiten in 2017 (rd. 49.700 €), die freihändige Direkt-Vergabe und Abrechnung der Zutrittskontrolle, Schließ- und Einbruchmeldeanlage (rd. 28.000 €) sowie die freihändige Direkt-Vergabe und Abrechnung der Erweiterung der Zeiterfassung in 2017 (rd. 10.100 €) waren – wie schon bei den vorangegangenen Prüfungen von Baumaßnahmen des Eigenbetriebs Immobilienverwaltung – diverse Prüfungsfeststellungen zu treffen. Das galt auch für die stichprobenartig geprüften Bauunterhaltungsmaßnahmen in 2017 und 2018, zu denen auch die freihändige Vergabe des Bodenaustausches in 2018 (rd. 32.000 €) zählte. Wer wann über den Bodenaustausch des Bodenbelags, der in 2018 als „*Entgegenkommen des Arbeitsgebers*“ erfolgte, entschieden hatte, war in den zur Verfügung gestellten Unterlagen nicht dokumentiert. Vorangegangene Prüfungsfeststellungen aus den RPA-Prüfungsberichten vom 21.01.2014 und 16.09.2015 zur teilweise lückenhaften Dokumentation und zur nicht einheitlichen Aktenführung waren zu wiederholen.

Das kaufmännische Gebäudemanagement wird mit Reintegration der ISE zum 01.01.2017 im Fachdienst V 11.65 direkt beim Kreis Segeberg wahrgenommen. Die Prüfung erstreckte sich auf die **Anmietung und die Vermietung von Immobilien**. Dabei wurde insgesamt eine gute Qualität in der Sachbearbeitung festgestellt.

Zum Zeitpunkt der Prüfung bestanden 20 Anmietungen mit einem Mietaufwand von rd. 503.000 € im Haushaltsjahr 2017 und 32 Vermietungen mit einem Mietertrag von rd. 4.654.000 € im Haushaltsjahr 2017. Im Rahmen der Aufwandsprüfung nach der Ergebnisrechnung wurde vielfach festgestellt, dass neben den Mietaufwendungen auch Nebenkosten unter der Kontenart 523 gebucht wurden. Nach den Zuordnungsvorschriften sind diese Aufwendungen für die Bewirtschaftung jedoch unter der Kontenart 524 zu verbuchen. Im Bereich der Mieterträge ist zu beachten, dass sich der Großteil der Erträge aus den Mieten der Berufsbildungszentren Bad Segeberg und Norderstedt sowie der Jugendakademie zusammensetzt und somit überwiegend aus Zuweisungen und Zuschüssen des Kreises stammt.

Im Rahmen der Prüfung wurde die Anmietung und Vermietung einzelner Immobilien stichprobenweise geprüft. Dabei wurde festgestellt, dass im Rahmen der vorzeitigen Vertragsverlängerung der Anmietung von Räumlichkeiten für die Zulassungsstelle und die Verkehrsordnungsbehörde in der Waldemar-von-Mohl-Straße 2 keine Auseinandersetzung mit dem Gesamtraumkonzept des Kreises erfolgte. Bei der Verpachtung der Kantine im Kreishaus wurde festgestellt, dass Pacht und Nebenkostenpauschale bereits kurz nach Vertragsabschluss geändert wurden. Die aktuellen Konditionen zur Verpachtung der Kantine hätten bereits zur Ausschreibung der Verpachtung feststehen müssen. Unabhängig davon ist zu prüfen, welche Möglichkeiten für eine möglichst verursachergerechte Abrechnung der Betriebskosten der Kantine bestehen. Daneben wird dem Kreis empfohlen, auf ein besseres Angebot für die im Vertrag preislich vereinbarte Mittagsmahlzeit hinzuwirken.

Der **Fachdienst 11.80 - Infrastrukturelles Gebäudemanagement (IGM)** - war Teil des bis zum Ende des Jahres 2016 bestehenden Eigenbetriebes Immobilienverwaltung des Kreises Segeberg (ISE). Zum 01.01.2017 ist der Eigenbetrieb aufgelöst worden, dessen Aufgaben seitdem vom neugebildeten Fachbereich V der Kreisverwaltung wahrzunehmen sind.

Im Jahr 2018 ist im Fachdienst 11.80 eine Organisationsuntersuchung durchgeführt worden. Die in diesem Zusammenhang angekündigte umfassende Prozessoptimierung hatte bis zum Zeitpunkt der Prüfung nicht stattgefunden.

Die geprüfte **Beschaffung von Büromaterial, Büchern und Zeitschriften** ist in mehrfacher Hinsicht zu beanstanden. Mangels entsprechender Befugnisse waren die von der zuständigen Mitarbeiterin erteilten Aufträge rechtswidrig erteilt worden. Darüber hinaus sind zum Teil vergaberechtliche Vorschriften erheblich missachtet worden. Die Vergaben sind einerseits in unzulässiger Weise vorgenommen worden sowie andererseits als unzweckmäßig und unwirtschaftlich zu bewerten. In diesem Zusammenhang sind die mit dem neuen Logo des Kreises Segeberg versehenen Briefbögen hervorzuheben, die außerhalb sachlicher Zuständigkeiten und außerhalb eines geordneten Verfahrens beschafft wurden.

Die derzeit aufwändig und kleinteilig betriebene **Aufteilung der Kosten für Büromaterial, Bücher und Zeitschriften, die Poststelle und den Fuhrpark** sollte drastisch reduziert werden. Die anteiligen Kosten sind nur dann aufzuteilen, wenn dies für weitereungsverfahren und/oder Entscheidungen zwingend ist. Eine Kostenaufteilung als bloßer Selbstzweck, ohne dass damit ein praktischer Erkenntnisgewinn verbunden ist, sollte unterbleiben.

Die **außerdienstliche Nutzung kreiseigener Liegenschaften durch Dritte** stützt sich auf vollkommen unzureichende Grundlagen, die zum Teil als rechtswidrig zu bewerten sind. Dieser Aufgabenbereich ist vollständig neu zu regeln. Hierfür sind nach Maßgabe abgabenrechtlicher Vorschriften angemessene Gebührensätze/Entgeltsätze zu kalkulieren und satzungsrechtlich festzulegen. Auf die derzeit

praktizierte und rechtswidrige pauschale Gebühren-/Entgeltbefreiung für bestimmte Vereine, Verbände, Einrichtungen oder sonstige Unternehmen und Institutionen ist künftig zu verzichten.

Hinsichtlich der **Druckerei, Hausmeisterdienste und Poststelle** ergaben sich nur wenige Prüfungsfeststellungen. Die Kommunikation zwischen dem Fachdienst 11.60 - Technisches Gebäudemanagement - und dem Fachdienst 11.80 ist zu verbessern, um zu erledigende Arbeiten der Hausmeister und externer Firmen rechtzeitig und vollständig abstimmen und planen zu können.

Das **elektronische Gerichtspostfach** soll seit Monaten von der Poststelle in den Fachdienst 30.00 - Rechtsangelegenheiten / Kommunalaufsicht - verlegt werden. Entgegen anderslautender Zusagen waren die hierfür notwendigen Änderungen vom Fachdienst 10.50 bis zum Ende der Prüfung nicht vorgenommen worden.

Die Entscheidung der Fachbereichsleitung I, eine EDV-Software für das **Fuhrparkmanagement** als sogenanntes Teilprojekt des E-Government zu betreiben, ist zu beanstanden. Die Bemühungen des Fachdienstes 10.50 waren bislang erfolglos. Die Beschaffung einer solchen internen EDV-Anwendung ist von dem zuständigen Fachdienst 11.80 vorzunehmen.

Die **Reinigungsleistungen für Büroräume** sind zu beanstanden. Die von den beauftragten Firmen geschuldeten Reinigungsleistungen werden in Teilen nicht oder nicht vollständig erbracht. Eine wirksame Kontrolle durch den Fachdienst 11.80 findet nicht statt. Künftig sind die geschuldeten Leistungen wirksam zu kontrollieren und bei festzustellender Minderleistung die Vergütungen entsprechend den gesetzlichen Vorgaben zu kürzen. Die mittlerweile bis zu 15 Jahre laufenden Verträge sind fristgerecht zu kündigen und die Reinigungsleistungen vollständig neu auszuschreiben.

2. Fachdienst L 30.00 - Rechtsangelegenheiten und Kommunal- aufsicht

Teilplan 1115 - Recht

2.1 Zentrale Vergabestelle / Ausschreibungs- und Vergabeordnung

- *Die Zentrale Vergabestelle für die Kreisverwaltung Segeberg ist seit dem 01.08.2017 eingerichtet.*
- *Die Zentrale Vergabestelle wurde organisatorisch noch nicht verbindlich in die Abläufe zur Durchführung von Vergaben eingebunden.*
- *Die Ausschreibungs- und Vergabeordnung des Kreises wurde noch nicht aktualisiert.*
- *Eine Überarbeitung der Ausschreibungs- und Vergabeordnung des Kreises soll nach Inkrafttreten des neuen Vergabegesetzes für Schleswig-Holstein erfolgen.*
- *Die Verwaltung sollte die Änderung der Ausschreibungs- und Vergabeordnung kurzfristig umsetzen und verbindliche Regelungen zur Inanspruchnahme der Zentralen Vergabestelle kurzfristig schaffen.*
- *Die Zentrale Vergabestelle sollte im Organigramm der Kreisverwaltung ausgewiesen werden.*

Die Verwaltung wurde im Rahmen der letzten Prüfung darauf hingewiesen, dass die Ausschreibungs- und Vergabeordnung des Kreises Segeberg (AVO) teilweise nicht mehr den gesetzlichen Vorgaben entsprach und daher teilweise im Widerspruch zum aktuellen Vergaberecht stand. Gleichzeitig wurde dem Kreis geraten, die schon seinerzeit bestehende Anforderung zur Einrichtung einer zentralen Vergabestelle wieder aufzunehmen, um die Rechtssicherheit bei der Durchführung von Vergaben durch die Kreisverwaltung künftig zu verbessern.

Der Kreis ist der Empfehlung zur Einrichtung einer Zentralen Vergabestelle in der Kreisverwaltung Segeberg (ZVS) zwischenzeitlich gefolgt. Die ZVS hat ihre Tätigkeit zum 01.08.2017 aufgenommen, zunächst mit einer Besetzung von 2 Personen auf 0,65 Vollzeitstellen. Seit November 2017 ist die ZVS mit 3 Personen auf insgesamt 1,25 Vollzeitstellen besetzt. Die ZVS ist dem FD 30.00 zugeordnet und wird haushaltsmäßig im Produkt 1115 - Recht abgebildet. Nach Auskunft des FD 30.00 steht die ZVS mit ihrer Inbetriebnahme den Fachdiensten der Kreisverwaltung als Ansprechpartner zur Verfügung und hat bereits viele Verfahren in Gänze verantwortlich begleitet. Eine Verpflichtung der Verwaltung zur Inanspruchnahme der ZVS bestand zum Zeitpunkt der Prüfung noch nicht, war jedoch nach Auskunft des FD 30.00 im Entwurf zur neuen AVO bei Überschreiten bestimmter Wertgrenzen vorgesehen.

Die AVO wurde noch nicht aktualisiert. Zur Vermeidung von Mehrfachaufwand hat der Landrat auf Anraten der zentralen Vergabestelle und des RPA entschieden, eine

Überarbeitung der AVO erst mit der Umsetzung der Unterschwellenvergabeordnung (UVgO) in das Landesrecht nach Inkrafttreten des neuen Vergabegesetzes für Schleswig-Holstein (VGSH) vorzunehmen. Bis zur Änderung der AVO gilt die bisherige AVO weiter, sofern gesetzliche Regelungen dem nicht entgegenstehen.

Da sich die Verabschiedung des Landesvergabegesetzes jedoch länger als erwartet hinauszögert, wurde der Verwaltung zwischenzeitlich durch das RPA empfohlen, die internen Vergabevorschriften vorzeitig auf den aktuellen Stand anzupassen und die Inanspruchnahme der ZVS durch die Verwaltung verbindlich zu regeln.

Nach Auskunft des FD 30.00 bestehe Einigkeit darüber, dass zeitnah gehandelt werden müsse, obwohl die UVgO bislang nicht in das Landesrecht umgesetzt wurde. Ein Entwurf zur neuen AVO sei bereits durch den FD 30.00 erarbeitet worden und werde zeitnah intern abgestimmt. Zur zeitlichen Überbrückung bis zum Inkrafttreten der neuen AVO solle übergangsweise eine Dienstanweisung erarbeitet werden, um für die Verwaltung Regelungen zu schaffen, in welchen Fällen die ZVS zwingend einzubinden sei und wie das Verfahren ablaufen habe. Dies sei aus Sicht des FD 30.00 gerade vor dem Hintergrund des seit Oktober 2018 eingesetzten Vergabemanagementsystems unerlässlich.

Das RPA empfiehlt der Verwaltung aufgrund der langwierigen Verzögerungen bei der Einführung des neuen Landesvergabegesetzes, die Änderung der eigenen AVO kurzfristig umzusetzen und verbindliche Regelungen zur Inanspruchnahme der ZVS wenigstens im Sinne der Ausführungen der Verwaltung zu dieser Prüfung kurzfristig zu schaffen.

Die ZVS sollte künftig im Organigramm der Kreisverwaltung ausgewiesen werden.

3. Fachbereich I - Zentrale Steuerung

Teilplan 1114 Innere Verwaltungsdienste

3.1 Umsetzung der E-Government-Strategie der Kreisverwaltung Segeberg

- *Die E-Government-Strategie für den Kreis Segeberg wurde im Mai 2017 beschlossen.*
- *Die Prüfung der vorgelegten Projektunterlagen führte zu Beanstandungen und Hinweisen.*

3.1.1 E-Government Strategie für die Kreisverwaltung Segeberg

Die Digitalisierung der Verwaltungsprozesse wird mittlerweile in vielen Rechtsvorschriften ausdrücklich zugelassen oder sogar gefordert. Insbesondere die E-Government-Gesetze des Bundes und der Länder verschaffen diesem Thema Nachdruck. Bestehende Verwaltungsprozesse sollen dadurch vereinfacht und optimiert und auf diese Weise effizienter gestaltet und beschleunigt werden. Die öffentlichen Verwaltungen sind daher aufgefordert, E-Government-Strategien und angemessene Umsetzungskonzepte zu entwickeln, um die Digitalisierungsprozesse ihrer Behörden zu erfassen, angemessen zu planen und auch steuern zu können.

Der Kreistag hat mit den strategischen Zielen des Kreises Segeberg bereits beschlossen, dass die Kreisverwaltung Segeberg durch den verstärkten Einsatz des E-Governments und der Möglichkeiten der Informations- und Kommunikationstechnologien die Standortattraktivität und Kundenfreundlichkeit des Kreises steigern soll. Auch das RPA hatte zur letzten Prüfung empfohlen, zur strategischen Ausrichtung des IT-Einsatzes auch einen E-Government Masterplan zu entwickeln.

Die Kreisverwaltung Segeberg hat innerhalb des aktuellen Prüfungszeitraums zum 20.04.2017 eine eigene E-Government-Strategie mit der Bezeichnung „E-Sie - E-GovernmentStrategie - eine Strategie für den Kreis Segeberg bis 2021“ erstellt. Diese E-Government-Strategie (E-Sie) wurde der Kreispolitik vorgestellt und am 09.05.2017 im Hauptausschuss mit dem Auftrag zur Umsetzung der Strategie beschlossen.

Der Verwaltung wird empfohlen, die E-Government-Strategie als wichtiges Strategiepapier der Kreisverwaltung in der endgültigen Fassung durch den Landrat unterschreiben zu lassen, auch wenn die Strategie im Hauptausschuss beschlossen wurde.

Das Personal der Kreisverwaltung wurde am 21.07.2017 in einer Mitarbeiterversammlung unter dem Motto „Alles wird E - wir auch!“ durchgeführt, um Informationen zum Thema E-Government zu geben und mit der Belegschaft über das Thema zu kommunizieren.

Hinweis des RPA zur Stellungnahme des Fachbereiches I:

Die schriftliche Stellungnahme des Fachbereiches I vom 31.01.2019 enthält auch so bezeichnete Vorbemerkungen. Diese werden aufgrund Ihres Inhaltes als Stellungnahme zur zusammenfassenden Würdigung am Ende des Teilberichtes wiedergegeben.

Stellungnahme des Fachbereiches I:

Unterschrift des Landrats unter Strategie gefordert

Die Unterschrift des Landrates kann nachgeholt werden. Es existiert allerdings auch ein Projektauftrag zur Umsetzung der Strategie, der vom Landrat unterzeichnet wurde. Insofern hätte dies nur deklaratorische Bedeutung.

Erwiderung des RPA:

Eine Unterzeichnung der E-Government-Strategie durch den Landrat wurde nicht durch das RPA gefordert, sondern lediglich empfohlen. Die Unterzeichnung kann selbstverständlich jederzeit nachgeholt werden.

3.1.2 Grundsätzliches zur Umsetzung der Strategie

- ***Die Leitlinien für das Projektmanagement in der Kreisverwaltung sind für die E-Government-Projekte anzuwenden.***
- ***Die Digitalisierung des Verwaltungshandelns stellt eine bedeutsame Veränderung für die Kreisverwaltung dar, für die ein angemessenes Projektcontrolling zu betreiben ist.***
- ***Die Grundsätze der Gesetzmäßigkeit, Zweckmäßigkeit und Wirtschaftlichkeit sind bei allen Projekten zu wahren.***
- ***Insbesondere die gesetzlichen Anforderungen zum Datenschutz sind rechtzeitig zu beachten.***
- ***Die notwendigen Maßnahmen zur Gewährleistung der Datensicherheit sind rechtzeitig zu veranlassen.***

Die Umsetzung der Digitalisierungsanforderungen stellt die öffentliche Verwaltung vor große Herausforderungen. Die in der E-Government-Strategie beschriebenen Veränderungsprozesse sind strukturiert, rechtskonform und erfolgreich umzusetzen.

Bei der Umsetzung der Strategie ist jedoch äußerste Sorgfalt geboten. Eine Digitalisierung der Verwaltungsprozesse bedeutet regelmäßig auch wesentliche Veränderungen in den Arbeitsprozessen. Daher sind neben den rechtlichen und technischen Anforderungen rechtzeitig auch die organisatorischen Anforderungen an die Prozesse anzugleichen.

Wichtig ist, dass vor Beginn der Veränderungsprojekte stets eine Machbarkeitsanalyse erfolgen sollte, um sicherzustellen, dass die beabsichtigten Ziele nach rechtlicher, finanzieller und tatsächlicher Beurteilung innerhalb der angestrebten Projektzeit umsetzbar sein und die benötigten Ressourcen dafür rechtzeitig zur Verfügung

stehen werden. Ansonsten droht der Verwaltung möglicherweise ein Schaden jeglicher Art, der bei ausreichend sorgfältiger Planung vermeidbar gewesen wäre.

Nach Auskunft der Gesamtprojektleitung befanden sich alle Teilprojekte der E-Government-Strategie im Rahmen eines agilen Projektmanagements in einem iterativen Prozess unter Berücksichtigung aller Umstände und Begleiterscheinungen. Eine lehrbuchhafte Projektdurchführung war aus Sicht der Gesamtprojektleitung im Rahmen der notwendigen Agilität nicht immer effektiv.

Mit der E-Government-Strategie des Kreises und dem Projektauftrag zum E-Government in der Kreisverwaltung vom 19.12.2017 wurde bestimmt, dass alle Teilprojekte inklusive Basisdienste im Rahmen der Leitlinien für das Projektmanagement durchzuführen sind. Die Vorgaben aus der Leitlinie sind daher für die Projektaufträge maßgeblich. Dies ist durch die Verwaltung zu beachten.

Ziel der E-Government-Projekte ist die rechtskonforme Digitalisierung von Verwaltungsprozessen. Um sicherzustellen, dass wenigstens die rechtlichen, inhaltlichen, organisatorischen und finanziellen Mindestanforderungen an das jeweilige Projekt oder Produkt gewahrt werden, sollte aus Sicht des RPA für jedes Projekt oder Teilprojekt zunächst ein angemessenes Grobkonzept entwickelt werden, auf dessen Grundlage die Umsetzung erfolgen kann. Dies ermöglicht auch, zwischenzeitlich aktuelle Realisierbarkeits- und Wirtschaftlichkeitsprüfungen durchzuführen. Nur so lässt sich zuverlässig messen, ob eine rechtmäßige, zweckmäßige und wirtschaftliche Umsetzung möglich ist.

Die gesetzlichen Voraussetzungen zur Durchführung der Veränderungsprozesse müssen zu jedem Projektstart gegeben sein. Projekte schaffen keinen rechtsfreien Raum. Die Grundsätze der Gesetzmäßigkeit, Zweckmäßigkeit und Wirtschaftlichkeit sind in dieser Reihenfolge bei allen Projekten zu wahren.

Gesetzliche Vorgaben ergeben sich auch aus den datenschutzrechtlichen Vorschriften. Insbesondere die Pflicht zur Wahrung der Schutzziele gemäß DSGVO ist zu beachten. Für die neu einzuführenden Systeme und die dafür vorgesehenen Verarbeitungstätigkeiten sind von der Verwaltung vor der Inbetriebnahme rechtzeitig die Vorleistungen oder Umsetzungen zur Datenschutz-Folgenabschätzung durchzuführen und die erforderlichen technischen und organisatorischen Maßnahmen zu veranlassen. Auf die Dokumentationspflichten zum Datenschutz wird verwiesen. Der Datenschutzbeauftragte ist angemessen einzubeziehen.

Die notwendigen Maßnahmen zur Datensicherheit sind rechtzeitig zu veranlassen. Diese lagen zum Zeitpunkt der Prüfung in der Verantwortung des Datensicherheitsbeauftragten der Kreisverwaltung.

Die Digitalisierung des Verwaltungshandelns stellt eine bedeutsame Veränderung für die Kreisverwaltung dar, für die eine zuverlässige und sorgfältige Begleitung und Steuerung der Veränderungsprozesse zwingend sicherzustellen ist. Aus Sicht des

RPA ist ein ausführliches Projektcontrolling zur Überwachung und Steuerung der umfangreichen Veränderungsprozesse aus der E-Government-Strategie der Kreisverwaltung erforderlich, um den rechtskonformen, zweckmäßigen und wirtschaftlichen Erfolg der Strategie sicherzustellen und die notwendige Transparenz zu den Projekten durch angemessene Dokumentationen und das Berichtswesen zu gewährleisten.

Stellungnahme des Fachbereiches I:

Die Leitlinien für das Projektmanagement in der Kreisverwaltung sind für die E-Government-Projekte anzuwenden.

Die Leitlinien des Kreises Segeberg zum Projektmanagement bilden die Grundlage der Projektstruktur für das Gesamtprojekt. Für das Projekt E-Government besteht jedoch die Besonderheit, dass innerhalb des Gesamtprojekts viele Teilprojekte (z.B. Virtuelles Bauamt, Papierlose Gremienarbeit, Digitales Fuhrparkmanagement, E-Akte i.V.m) angesiedelt sind. Dieser Aufbau wird von den Projektleitlinien nicht berücksichtigt. Aus diesem Grund musste die Projektstruktur den besonderen Gegebenheiten angepasst werden. Diese wurde mit der Lenkungsgruppe abgestimmt. Die einzelnen Teilprojekte richten sich ebenfalls nach den Projektleitlinien.

Für die Digitalisierung des Verwaltungshandelns ist ein angemessenes Projektcontrolling zu betreiben.

Die einzelnen Teilprojekte werden hinsichtlich ihrer Bedeutung gewichtet. Für jedes dieser Teilprojekte wird ein Maßnahmen- sowie ein Zeitplan erarbeitet. Die voraussichtlichen Kosten werden ermittelt und im Rahmen der Haushaltsplanung beantragt. Regelmäßige Überprüfungen hinsichtlich der Einhaltung von Zeit- und Kostenplanungen finden statt. Die Übersicht wird auch von Seiten der Projektkoordination für sinnvoll erachtet. Hierfür soll die Projektsoftware IBO genutzt werden.

Insofern ist nicht nachvollziehbar, warum das Projektcontrolling nicht ausreichend sein soll und was das RPA stattdessen unter einem angemessenen Projektcontrolling versteht.

Die Grundsätze der Gesetzmäßigkeit, Zweckmäßigkeit und Wirtschaftlichkeit sind bei allen Projekten zu wahren.

Weder das Gesamtprojekt noch die einzelnen Teilprojekte wurden entgegen gesetzlicher Vorgaben durchgeführt. Zweckmäßigkeit und Wirtschaftlichkeit waren stets im Fokus der Projektverantwortlichen. Gerade die Beachtung der Wirtschaftlichkeit wird auch dadurch deutlich, dass lediglich bei vier Teilprojekten der Gesamtbetrag der bislang erteilten Aufträge entgegen der Projektplanung überschritten worden ist. Bei allen Unwägbarkeiten bei der Umsetzung der Gesamtstrategie handelt es sich um einen akzeptablen Wert.

Sollte das RPA dennoch Zweifel an der Beachtung der Grundsätze der Gesetzmäßigkeit, Zweckmäßigkeit und Wirtschaftlichkeit haben, wäre es hilfreich gewesen, diese konkret zu benennen, damit explizit hätte darauf eingegangen werden können. So handelt es sich um allgemeine Ausführungen und Belehrungen, die nicht im Einzelnen belegt sind.

Inbesondere die gesetzlichen Anforderungen zum Datenschutz sind rechtzeitig zu beachten.

Der Datenschutzbeauftragte (seit dem 01.01.2019 sind es zwei Beauftragte) erhält absprachegemäß zu allen 14-tägigen Sitzungen des Projektteams des Gesamtprojekts eine Einladung und entscheidet anhand der Tagesordnung, ob er an der Sitzung teilnehmen möchte. Er wirkt daher im Gesamtprozess mit und seine Anregungen werden aufgenommen.

Damit ist ausreichend sichergestellt, dass die für den Datenschutz zuständige Stelle innerhalb der Kreisverwaltung entscheiden kann, ob sie die gesetzlichen Anforderungen für als beachtet ansieht.

Die notwendigen Maßnahmen zur Gewährleistung der Datensicherheit sind rechtzeitig zu veranlassen.

Die notwendigen Maßnahmen zur Gewährleistung der Datensicherheit werden durch den Fachdienst 10.50 regelmäßig für alle in der Kreisverwaltung Segeberg eingesetzten Verfahren veranlasst. Gleiches gilt insofern auch für die Umsetzung der E-Government-Strategie. Einen wie vom RPA angesprochenen Datensicherheitsbeauftragten gibt und gab es nicht.

Erwiderung des RPA:

Die Vorgabe zur Beachtung der Leitlinien für das Projektmanagement der Kreisverwaltung Segeberg ergab sich zum Zeitpunkt der Prüfung verbindlich aus der politisch beschlossenen E-Government-Strategie und dem Gesamtprojektauftrag des Landrats und war somit zu beachten.

Der Hinweis zum angemessenen Projektcontrolling erfolgt an dieser Stelle allgemeingültig und enthält noch keine Wertung zur Umsetzung durch den Kreis. Dies erfolgt erst im nachfolgenden Unterprüfpunkt zum Umsetzungsprojekt zur E-Government Strategie und wird dort auch begründet. Die Informationen aus der Projektsoftware IBO wurden dem RPA zur Prüfung nicht offengelegt und konnten insofern auch nicht bei der Bewertung des Projektcontrollings berücksichtigt werden. Soweit die Kreisverwaltung mittels Projektsoftware IBO bereits die Hinweise des RPA aktiv berücksichtigen sollte, erübrigt sich die weitere Kommentierung. Ansonsten werden die Hinweise und Anmerkungen des RPA aufrecht gehalten.

Des Weiteren gibt das RPA an dieser Stelle weitere allgemeingültige Hinweise zur Rechtmäßigkeit, Zweckmäßigkeit und Wirtschaftlichkeit, zur Wahrung der datenschutzrechtlichen Anforderungen und zur Datensicherheit.

Zur Datensicherheit sei anzumerken, dass der Kreis sehr wohl einen als verantwortlich bestimmten Datensicherheitsbeauftragten führt, auch wenn die Verwaltung dessen Rolle derzeit anders auslegt als das RPA. Dieser wird bei der beabsichtigten BSI-Zertifizierung des Kreises gemäß IT-Strategie auch von Bedeutung sein. Zudem rechtfertigt die Kreisverwaltung ihr Grundverständnis zur Datensicherheit aktuell gegenüber der Presse auch regelmäßig durch die Nennung des aktiv eingesetzten Da-

tensicherheitsbeauftragten. Das Dementi der Verwaltung an dieser Stelle erscheint dem RPA eher widersprüchlich und ist insofern auch nicht nachvollziehbar.

3.1.3 Umsetzungsprojekt zur E-Government Strategie

- ***Das Projektcontrolling zu den E-Governmentprojekten ist zu optimieren.***
- ***Die nachgewiesene Budgetüberwachung im FD 10.50 reicht nicht aus, um das finanzielle Projektcontrolling angemessen zu gewährleisten.***
- ***Die nachgewiesenen Dokumentationen reichten nicht aus, um die notwendige Transparenz zu den Projekten zu gewährleisten.***
- ***Das RPA wurde entgegen der Festlegungen in den Projektaufträgen regelmäßig nicht in die Teilprojekte eingebunden.***

Projektmanagement:

Die Umsetzung der E-Government-Strategie für den Kreis Segeberg soll nach Ziffer 5.1 der beschlossenen E-Sie im Sinne der Leitlinien des Kreises Segeberg zum Projektmanagement erfolgen, die zum Zeitpunkt der Prüfung in der geltenden Fassung vom 30.06.2013 vorlag.

Projektauftrag:

Der Landrat hat am 19.12.2017 nachträglich zum 09.05.2017 den internen Projektauftrag zum Gesamtprojekt „E-Government in der Kreisverwaltung Segeberg“ erteilt. Die Gesamtprojektleitung obliegt seither der Fachbereichsleitung I. Eine Lenkungsgruppe wurde gebildet. Das Projektteam wurde bestimmt. Das Projektgesamtziel entspricht dem politischen Beschluss des Hauptausschusses vom 09.05.2017 zur Umsetzung der E-Government-Strategie. Projektziel ist die Umsetzung der Teilprojekte inklusive Basisdienst aus dem Zeitplan zur E-Sie. Die Projektergebnisse sollen sich an der Erreichung der Meilensteine und der Umsetzung der Teilprojekte inklusive der Basisdienste innerhalb des Zeitplans messen lassen. Die zentrale Lenkungsgruppe zum Gesamtprojekt wurde erstmalig am 16.05.2017 einberufen. Das Projektteam tagte erstmals am 27.06.2017. Eine Anpassung der bestehenden Projektstruktur war nach Auskunft der Verwaltung für Oktober 2018 vorgesehen.

Voraussichtliche Projektgesamtkosten:

Die Projektgesamtkosten wurden im Projektauftrag vom 19.12.2017 mit 3.576.000 € veranschlagt, aufgeteilt in 895.000 € für Sachkosten zur technischen Umsetzung und 2.681.000 € für Personalkosten durch zusätzliche Stellen für das Projektteam. Wie sich diese Projektgesamtkosten im Einzelnen aufschlüsseln und welche Kostenfaktoren dabei berücksichtigt wurden, lässt sich aus den Dokumentationen nicht ausreichend ersehen und wurde zur Prüfung auch nicht offengelegt. Zum finanziellen Projektcontrolling wurde eine aktuelle Projektkostenübersicht zur Prüfung angefordert, aus der sich zumindest die aktuelle Kostenplanung für die Sachkosten ersehen lässt. Eine Zuordnung der zusätzlichen Personalkosten auf die einzelnen Projekte wurde durch die Verwaltung nicht nachgewiesen.

Zusätzlicher Personalbedarf:

Für die Umsetzung der E-Sie hat die Verwaltung mit der Vorlage DrS/2017/234 zusätzliche Personalressourcen für den Stellenplan ab 2018 angeworben und begründet. Aufgrund der Vielzahl der beantragten Veränderungen zum Stellenplan 2018 wurde auf Empfehlung des Hauptausschusses am 07.12.2017 vom Kreistag ein Kompromissvorschlag zum Stellenplan für die Haushaltsjahre 2018 - 2020 beschlossen, mit dem der Stellenbedarf auf den genannten Zeitraum gestreckt wurde. Für 2018 wurden dadurch 10,15 zusätzliche Stellen zur E-Government-Initiative mit ermittelten Kosten von 496.400 € beschlossen. Weitere 5 Stellen zum E-Government mit angenommenen Jahreskosten über 244.600 € wurden nach 2019 verschoben. Die zusätzlichen Planstellen oder Stellenanteile verteilen sich auf verschiedene Produkte im Stellenplan.

Der Stellenmehrbedarf wurde in der Vorlage wie folgt angeworben:

Bezeichnung	Anzahl	Bewertung	jährliche Kosten	Befristung bis
Fachberater/in	3 VZS	1,0 x A 10 2,0 x E 10	133.400 €	2 VZS bis 31.12.2021; 1 VZS ohne
IT-Sicherheitsexperte/ -expertin	1 VZS	1.0 x A 11	77.700 €	ohne
Systemkoordinator/in	1 VZS	1.0 x E 11	61.900 €	ohne
Projektkoordinator/in	1 VZS	1.0 x A 11	77.700 €	31.12.2021
Dezentrale Fachbereichsexperten	4 VZS	1.0 x A 10 3,0 x E 10	125.800 €	31.12.2021
Verwaltungsfachangestellte/r (Digit. Anordnungswesen)	0,5 VZS	1.0 x E 5	21.600 €	ohne
Kreisoberinspektor/in (Digitale Bauakte)	1,0 VZS	1.0 x A 10	53.400 €	ohne
Verwaltungsfachangestellte/r (First-Level-Support)	0,5 VZS	1.0 x E 8	24.400 €	ohne
IT-Fachkoordinator/in	3,15 VZS	1.0 x A 8 0,5 x E 8 1,65 x E 10	135.900 €	ohne
Gesamt	15,15 VZS		711.800 €	

Finanzielles Projektcontrolling

Neben dem inhaltlichen Projektcontrolling ist zudem das finanzielle Projektcontrolling laufend zu betreiben, um den inhaltlichen sowie den wirtschaftlichen Erfolg der vereinbarten Ziele laufend zu gewährleisten. Die Aufgaben zum Projektcontrolling einschließlich der Überwachung der Einhaltung der Finanzziele liegen nach den Leitlinien für das Projektmanagement in der Kreisverwaltung direkt bei der Projektleitung, von der das inhaltliche und das finanzielle Projektcontrolling auch tatsächlich wahrgenommen werden sollte.

Nach Auskunft der bisherigen Projektleiterin erfolgt das Finanzcontrolling ebenso wie die Budgetverwaltung zu den E-Government-Projekten im FD 10.50. Ein angemessenes Finanzcontrolling zum E-Government-Gesamtprojekt und zu den einzelnen Teilprojekten konnte von der Verwaltung jedoch nicht nachgewiesen werden. Es wurde auch nicht nachgewiesen, welche konkreten Kostenelemente in die

Budgetplanung aufgenommen wurden, um den voraussichtlichen Teilprojektwert zu ermitteln. Insofern ist es überwiegend auch nicht möglich, festzustellen, ob die umgesetzten Leistungen mit den für das Projekt vorgesehenen Leistungen übereinstimmen.

Auf Anforderung des RPA erstellt der FD 10.50 eine Übersicht der Finanzentwicklungen zu den Umsetzungsprojekten zum E-Government.

(Teil)Projekt	Projekt -planung 2017 - 2021	erteilte Aufträge 2017 + 2018	bisher abgerechnet 2017 + 2018	Projekt- ende	verfügbar
E-Akte	480.000,00 €	357.801,56 €	145.980,00 €	31.12.2021	122.198,44 €
E-Vergabe	20.000,00 €	19.315,84 €	- €	31.12.2018	684,16 €
DAO	150.000,00 €	126.000,00 €	97.264,29 €	31.12.2019	24.000,00 €
Virtuelles Bauamt	50.000,00 €	54.309,00 €	14.280,00 €	21.12.2019	- 4.309,00 €
Digitale Baulastenauskunft	15.000,00 €	15.467,62 €	4.053,74 €	31.12.2019	- 467,62 €
Papierlose Gremienarbeit (*)	60.000,00 €	90.798,45 €	91.476,75 €	31.12.2019	- 30.798,45 €
Digitales Bewerber- -management	10.000,00 €	29.095,50 €	29.095,50 €	Beendet	- 19.095,50 €
Digitale Poststelle	50.000,00 €	- €	- €	31.12.2019	50.000,00 €
Digitales Fuhrpark- -management	5.000,00 €	- €	- €	k. A.	5.000,00 €
Digitale Reisekosten- -abrechnung	5.000,00 €	- €	- €	k. A.	5.000,00 €
Online-Termine Beurkundungen	10.000,00 €	- €	- €	k. A.	10.000,00 €
Digitaler Antrag FD 67.00	10.000,00 €	- €	- €	k. A.	10.000,00 €
Digitales Archiv	100.000,00 €	- €	- €	k. A.	100.000,00 €
Elektronische Raumbuchung	5.000,00 €	- €	- €	k. A.	5.000,00 €
Schulungen eGov-Projekte	100.000,00 €	16.332,90 €	16.332,90 €	k. A.	83.667,10 €
Gesamt	1.070.000,00 €	709.120,87 €	398.483,18 €		360.879,13 €

(*) Für das Projekt zur papierlosen Gremienarbeit wurde eine überplanmäßige Auszahlung von max. 90.000 € vom Kreistag genehmigt.

Aus den dargestellten summarischen Budgetplanungen zu den Teilprojekten lässt sich folgern, dass weitere Kosten, die für die Umsetzung des Projektes erforderlich sind, teilweise nicht in der Budgetplanung zu den Projekten enthalten sind. Hierbei handelt es sich um Beschaffungen oder Erweiterungen von Hard- und Software oder Lizenzen für die zentralen Komponenten (wie Server- und Archivsysteme, Datensicherungskomponenten) und für die Arbeitsplätze (wie Scanner, zusätzliche oder größere Monitore, Signaturkomponenten). Insofern sollten die mit den Projekten im Zusammenhang stehenden Kosten, soweit sie noch nicht den Projektkosten zugeordnet wurden, künftig ebenfalls im Finanzcontrolling zu den Projekten erfasst werden, um ein realistisches Bild über die Kosten der Projekte zu gewährleisten. Die nachgewiesene Budgetüberwachung im FD 10.50 reicht nicht aus, um das notwendige Finanzcontrolling für derartige Projekte zu gewährleisten. Hierzu ist die Entwicklung im Gesamtprojektzeitraum zu verfolgen und steuernd zu begleiten. Zudem sind nach Auskunft des FD 10.50 die Folgekosten, die aus den E-Government-Projekten zu erwarten sind, noch nicht eingeplant und sollen erst in den Folgejahren geplant werden.

Die Projektleitung sollte kurzfristig angemessene Werkzeuge zur Gewährleistung eines angemessenen finanziellen Projektcontrollings anwenden, um jederzeit den Zustand der finanziellen Projektentwicklung beurteilen und steuern zu können.

Dokumentation zu den Projekten

Die Dokumentationen zu den E-Government-Projekten wurden regelmäßig durch die als zuständig benannten Projektmanager im FD 11.00 geführt. Die Verwaltung legte zur Prüfung die bestehenden Dokumentationen vor. Die vorgelegten Dokumentationen waren teilweise unvollständig und ließen den aktuellen Zustand des jeweiligen Projektes nicht oder nur umständlich erkennen. Insgesamt ist die erforderliche Transparenz zu den Projekten nur eingeschränkt gegeben.

Die Unterlagen zur Dokumentation der jeweiligen Teilprojekte sollten künftig in einem Gesamtvorgang an zentraler Stelle geführt werden und ein vollständiges Bild über den Projektverlauf wiedergeben. Neben den inhaltlichen Projektinformationen sollten darin auch Angaben zur finanziellen Entwicklung einschließlich der Auftragserteilungen und deren Abwicklungen enthalten sein. Die Dokumentationen sollten geeignete Vorblätter oder einleitende Übersichten zum bisherigen Projektverlauf und den aktuellen Projektfortschritt enthalten. Diese Übersichten sollten aufzeigen, welche Meilensteine bis zur Erreichung des Projektziels bestimmt wurden, welche wesentlichen Leistungen zur Erreichung eines Meilensteins erforderlich gehalten werden, welche Fristen jeweils für die Leistungen / die Meilensteine / das Projektziel bestimmt wurden und wann jeweils die Leistung / der Meilenstein / das Projektziel erreicht worden ist. Eine derartige Übersicht wird seitens des RPA für ein angemessenes Projektcontrolling für erforderlich gehalten.

Einbeziehung des RPA in die Projekte zum E-Government

Das RPA wurde regelmäßig nicht in die Projekte zur Umsetzung der E-Government-Strategie des Kreises Segeberg einbezogen, obwohl der Landrat dies teilweise in den erteilten Projektaufträgen so vorgegeben hat. Diese Projektaufträge lagen dem RPA bislang nicht zur Kenntnisnahme vor. Der Zugang zu den Projektinformationen war dem RPA bislang nicht freigeschaltet. Das RPA erhielt somit lediglich die allgemein zugänglichen Projektinformationen über das Intranet des Kreises. Die Gründe für die nicht erfolgte Einbindung des RPA in die jeweiligen Teilprojekte sind nicht dokumentiert worden. Insofern erfolgt die Beurteilung der Rechtmäßigkeit, Zweckmäßigkeit und Wirtschaftlichkeit der Teilprojekte oder Projektelemente durch das RPA erst im Nachgang im Rahmen dieser Prüfung. Eine Beratung ist nur mit Blick in die Zukunft möglich.

Lediglich in das Teilprojekt zum Digitalen Anordnungswesen (DAO) / E-Rechnung wurde das RPA anfangs mit einbezogen. Seit September 2017 erhielt das RPA nach einer Terminverschiebung zum nächsten Workshop keine weiteren Informationen mehr zu dem Projekt. Die gemeinsame Projektablage im Netzwerk wurde auch nicht mehr angemessen aktualisiert. Der aktuelle Projektverlauf ist daher im Nachhinein zu betrachten.

Interkommunale Zusammenarbeit

Aufgrund der stetig wachsenden Anforderungen zur Regelung und Steuerung von komplexen E-Government-Maßnahmen wird der Ausbau der interkommunalen Zusammenarbeit zum Austausch bestehender Strategien und Konzepte empfohlen.

Stellungnahme des Fachbereiches I:

Das Projektcontrolling zu den E-Governmentprojekten ist zu optimieren.

Siehe Ausführungen zu Kapitel 3.1.2.

Die nachgewiesene Budgetüberwachung im FD 10.50 reicht nicht aus, um das finanzielle Projektcontrolling angemessen zu gewährleisten.

Aus Sicht des Fachdienstes 10.50 ist und war das Finanzcontrolling im Prüfungszeitraum leicht optimierungsbedürftig aber insgesamt ausreichend, um jederzeit den aktuellen Stand der jeweiligen Projektkosten zu überblicken. Hierzu wird im Fachdienst 10.50 – analog zu den sonstigen IT-Projekten – eine entsprechende manuelle Liste geführt, da die Finanzsoftware eine derartige Möglichkeit nicht bietet. Für das RPA wurde lediglich eine weitere Liste zur besseren Übersichtlichkeit erstellt.

Die nachgewiesenen Dokumentationen reichten nicht aus, um die notwendige Transparenz zu den Projekten zu gewährleisten.

Die Trennung von Fachlichkeit und den Finanzauswirkungen waren bisher auf Wunsch der FBL I als Leitung und FDL 10.50 gewünscht. Die Verfahrensakten liegen in der Zuständigkeit des FD 10.50. Aus Sicht der Projektkoordinatorinnen wäre hier allerdings auch eine Zusammenarbeit wünschenswert und entsprechende Unterlagen zumindest in Kopie der Dokumentationen der Teilprojekte zuzuordnen, um einen Gesamtüberblick über den Stand eines Projekts zu geben.

Die Beanstandungen sind nur zum Teil nachvollziehbar. Die Beschaffungen liefen über den Fachdienst 10.50. Dort erfolgte die Dokumentation der Beschaffungsvorgänge. Der Fachdienst 10.50 verwaltet darüber hinaus das Gesamt-E-Government-Budget. Die Prüfung, ob die Beschaffungen für die Teilprojekte den Kostenrahmen einhalten, erfolgt daher im Fachdienst 10.50. Anzumerken ist hier, dass das im Rahmen der Umsetzung des Virtuellen Bauamtes beschaffte integrierte Antrags – und Fallmanagement der Firma cit GmbH, zukünftig für die digitale Beantragung und Bearbeitung von weiteren Verwaltungsleistungen genutzt werden kann und soll. Bedingt durch die Umstellung der Aktenführung von der Papierform zur digitalen Aktenführung in der Projektsoftware ibonet project, war die Papieraktenführung insbesondere ab 2018 nicht mehr vollständig, da eine doppelte Aktenführung aus Wirtschaftlichkeitsgründen keinen Sinn macht. Die Papierakte enthält einen entsprechenden Hinweis. Zunächst sollte nach erster Ankündigung des RPA lediglich bis einschließlich 2017 geprüft werden. Insofern wäre die Vorlage der Papierakte ausreichend gewesen.

Das RPA wurde entgegen der Festlegungen in den Projektaufträgen regelmäßig nicht in die Teilprojekte eingebunden.

Die bisherige Beteiligung des RPA ist nicht zwingend vorgeschrieben. Eine generelle Pflicht zur Beteiligung des RPA ist bislang seitens des Landrats nicht ausgesprochen.

chen worden. Sollte die Gesamtprojektleitung eine Beteiligung wünschen, wird dies dem RPA mitgeteilt. Aus Sicht der bisherigen Projektleiterin war dies nicht erforderlich. Ob und ggf. in welchem Umfang das RPA in beratender Funktion hinzugezogen wird, obliegt weiterhin der Gesamtprojektleitung oder dem Landrat.

Da das RPA mehrmals betont hat, dass es keine beratende Funktion hat, ergibt eine Einbindung des Rechnungsprüfungsamtes keinen Sinn, bevor die ausgearbeiteten Prozesse und verwendeten Hilfsmittel nicht feststehen.

Interkommunale Zusammenarbeit

Ist auch im Sinne der Projektkoordinatorinnen. Insbesondere zum Thema E-Akte werden bereits Treffen zum interkommunalen Austausch durchgeführt. Diesen gibt es auch in anderen Teilprojekten (z. B. virtuelles Bauamt).

Erwiderung des RPA:

Das RPA hat im Eröffnungsgespräch zur Prüfung mit der damaligen Gesamtprojektleiterin unmissverständlich den Erhebungszeitraum bis zum aktuellen Prüfungszeitpunkt in 2018 bestimmt und die vollständigen Projektdokumentationen angefordert, deren Übermittlung durch die Verwaltung auch zugesagt wurde. Nach Auskunft der Gesamtprojektleiterin wurden alle Projektdokumentationen seinerzeit vollständig in Papierform geführt. Soweit über dies abweichende Dokumentationen bestanden, die dem RPA vorenthalten wurden, konnten diese selbstverständlich nicht bei der Beurteilung der Dokumentationen berücksichtigt werden.

Im Übrigen wird richtig gestellt, dass das RPA nicht erklärt hat, dass es keine beratende Funktion habe. Vielmehr hat das RPA darauf hingewiesen, dass es im Falle der Einbeziehung in die Projekte allenfalls eine beratende Funktion wahrnehmen könne; eine operative Beteiligung durch das RPA sei nicht möglich, da das RPA im Falle der Einbeziehung seine unabhängige Stellung nicht verlieren dürfe. Eine begleitende Beratung ist inhaltlich von den kommunalverfassungsrechtlichen Aufgaben zur Prüfung der Verwaltung durch das RPA abzugrenzen. Im Verlauf dieser Prüfung wurde der Verwaltung auf die Frage, warum Mängel festgestellt werden und nicht einfach konstruktiv beraten werde, mitgeteilt, dass eine Beratung nur mit Blick in die Zukunft stattfinden könne, im Verlauf einer Prüfung jedoch auch der aktuelle Zustand der bereits erfolgten Verwaltungshandlungen erfasst und sachlich bewertet werden müsse. Möglicherweise führte diese Erkenntnis seitens der Verwaltung zu Missverständnissen.

3.1.4 Teilprojekte zum E-Government

Zu Beginn der Prüfung wurde ein Einleitungsgespräch mit der damaligen Gesamtprojektleiterin geführt. Zunächst wurden die vollständigen Dokumentationen zu den E-Government-Projekten des Kreises zur Vorlage beim RPA angefordert. Nach Auskunft der bisherigen Gesamtprojektleiterin wurden die Dokumentationen zu den E-Government-Projekten noch vollständig in Papierform von den Projektmanagern geführt. Die Dokumentationen wurden am 08.10.2018 vom FD 11.00 beim RPA vor-

gelegt. Nachfragen zu den Projekten wurden auf Wunsch der FBL I an die Gesamtprojektleitung gerichtet. Informationen zu den erteilten Aufträgen wurden beim FD 10.50 angefordert. Ein Gesamtbild zu den Projekten ergab sich erst aus der Zusammenstellung aller Teilinformationen, die aufgrund der unterschiedlichen Zuständigkeiten innerhalb der Projekte noch nicht in einer Gesamtdokumentation zusammengefasst waren. Dies sollte künftig optimiert werden.

Die bisherige Gesamtprojektleiterin führte am 04.10.2018 aus, dass die Teilprojekte insgesamt nach Plan verlaufen würden. Verzögerungen wurden zum einen bei dem E-Rechnungsprojekt angezeigt. Die fristgerechte Umsetzung sollte nach Auskunft der FBL I weiter verfolgt werden. Das Projekt E-Akte habe sich im Beginn um ca. 4 - 6 Monate verzögert. Zum einen hätte der Auftrag erst im September 2018 erteilt werden können und zum anderen wären in Abstimmung mit Dataport noch weitere Vorbereitungsarbeiten vor dem Ausrollen notwendig gewesen. Ziel sei es, die E-Akte entsprechend dem Gesamtzeitplan bis 2021 flächendeckend ausgerollt zu haben, wobei sich hier immer alle Beteiligten einig gewesen wären, dass es sich um einen sehr ambitionierten Gesamtzeitplan handeln würde und dieser im Projektverlauf ggf. anzupassen sei. Dies sei mit dem Landrat und der Politik so kommuniziert worden. Eine ziel- und fristgerechte Umsetzung werde weiterhin verfolgt. Das BI-Projekt verzögere sich mangels personeller Kapazitäten, insbesondere bei der federführenden Projektleitung. Das Projekt Digitales Fuhrparkmanagement wurde auf Wunsch des FB V vorgezogen, das Projekt Digitale Reisekostenabrechnung wurde dafür zurückgestellt. Der Zeitplan sei entsprechend anzupassen.

Aufgrund von Personalveränderungen stand die bisherige FBL I als Gesamtprojektleitung nur bis Anfang Oktober 2018 zur Verfügung. Die Funktion wird bis zur Neubesetzung der Planstelle interimswise durch die Stellvertreterin wahrgenommen.

In den Sitzungen des Projektteams und der Lenkungsgruppe wurde über den Sachstand der Teilprojekte berichtet. Der Hauptausschuss wurde zuletzt in seiner Sitzung am 25.10.2018 mit einer Präsentation der Verwaltung über den Sachstand zur Umsetzung der E-Government-Strategie informiert. Aus Sicht des RPA reicht diese sehr grobgefasste Art der Berichterstattung nicht aus, um den Gremien, insbesondere dem Hauptausschuss, einen ausreichenden Überblick zum aktuellen Sachstand und zum Projektverlauf zu verschaffen. Steuerungsrelevante Informationen zum Projektverlauf wurden nicht ausreichend geboten. Die einzelprojektspezifischen Meilensteine sollten deutlicher aufgezeigt und mit Sachstandsdaten übergeben werden. Angaben zur Kostenentwicklung fehlten bisher vollständig und sollten künftig mit vorgelegt werden. Der Kostenverlauf sollte ebenfalls dargestellt werden. Zudem sollte eine Aussage getroffen werden, ob die bereits verursachten Kosten im richtigen Verhältnis zu dem bereits bewirkten Projektfortschritt stehen.

Wichtig ist, dass für alle Prozesse, die im Rahmen der Digitalisierungsprojekte entstehen werden, die künftigen Zuständigkeiten und Verantwortlichkeiten bereits vor der Umsetzung festgelegt werden.

Die Auswertung der vorgelegten Dokumentation zu den einzelnen Projekten führte hinsichtlich der Rechtmäßigkeit, Zweckmäßigkeit und Wirtschaftlichkeit zu nachfolgenden Hinweisen und Feststellungen:

Stellungnahme des Fachbereiches I:

Berichterstattung im Hauptausschuss

Dem Hauptausschuss werden die Meilensteine aller laufenden Teilprojekte und der aktuelle Sachstand dargestellt. Darüber hinaus werden übergreifende Themen wie z.B. Veränderungen in der Projektstruktur erläutert.

Inwieweit das RPA der Ansicht ist, dass der Hauptausschuss nicht ausreichend informiert sein könnte, ist schlicht nicht nachvollziehbar. Die politischen Gremien haben nicht nur die beantragten Haushaltsmittel, sondern auch die beantragten Stellen für die Umsetzung der Gesamtstrategie bewilligt.

Im Umkehrschluss würde die im Prüfbericht vertretene Auffassung des RPA bedeuten, dass der Hauptausschuss nicht weiß, was er wofür bewilligt. Das kann insbesondere angesichts der Gesamtkosten nicht ernsthaft Ansicht des Rechnungsprüfers sein.

Im Übrigen sollte es den Mitgliedern des Hauptausschusses überlassen werden, sich dahingehend zu äußern, wenn sie sich durch die Projektverantwortlichen oder die Verwaltungsleitung nicht ausreichend informiert fühlen. Dies festzustellen ist nicht Aufgabe des RPA.

Zuständigkeiten und Verantwortlichkeiten

Diese wurden in der Vergangenheit auch bereits vor der Umsetzung festgelegt.

Erwiderung des RPA:

Die Ausführungen der Verwaltung zur Berichterstattung im Hauptausschuss können nicht nachvollzogen werden. Die Hinweise des RPA zielen auf die praktizierte Berichterstattung der Verwaltung zu den laufenden Projekten ab, nicht jedoch auf die bereits erfolgte Bewilligung der Projektressourcen durch die Gremien.

Im Übrigen ist es der kommunalverfassungsmäßige Auftrag des RPA, die Handlungen der Verwaltung unabhängig und frei von Weisungen auf ihre Rechtmäßigkeit, Zweckmäßigkeit und Wirtschaftlichkeit hin zu prüfen, zu bewerten und hierzu ggf. auch Empfehlungen auszusprechen. Unabhängig davon steht es den Beteiligten frei, diesen Empfehlungen nachzukommen, soweit diese nicht auf gesetzlichen, vertraglichen oder sonstigen Verpflichtungen beruhen.

3.1.4.1 Basiskomponente Dokumentenmanagementsystem

- ***Die Einsatzmöglichkeiten für das bereits eingesetzte Dokumentenmanagementsystem (DMS) wurden seit 2011 konzeptionell nicht weiterentwickelt.***
- ***Die Kreisverwaltung hat bislang kein eigenes Know-how zum Umgang mit dem DMS aufgebaut und fängt für die aktuellen E-Akten-Projekte quasi bei Null an.***
- ***Die beiden parallel betriebenen DMS-Zentralsysteme sollten aus Gründen der Zweckmäßigkeit und Wirtschaftlichkeit zusammengeführt werden, soweit dem nichts entgegensteht.***
- ***Für die beiden DMS-Produktivmandanten fehlten die notwendigen Test- und Freigabenachweise seit der mangelbehafteten Systemaktualisierung im Jahr 2017.***
- ***Der ordnungsmäßige Betrieb der Bestandsmandanten ist unverzüglich sicherzustellen.***

Vorhandenes Dokumentenmanagementsystem:

Die Kreisverwaltung Segeberg setzt das Dokumentenmanagementsystem (nachfolgend DMS genannt) bereits seit 2007 ein mit dem Ziel, die Funktionalitäten des zentralen Systems für die gesamte Verwaltung zu nutzen. Über das DMS werden bereits seit 2010 bzw. 2011 die E-Akten für 2 Fachverfahren der Kreisverwaltung als rechtsverbindliche und führende Akten mit ersetzendem Scannen über Schnittstellen betrieben. Der Kreis Segeberg ist somit seit 2007 mit den Anforderungen zur Administration und Pflege des DMS und den eingebundenen E-Akten befasst. Seit der Einführung dieser E-Akten hat es der Kreis aus Sicht des RPA jedoch versäumt, den Einsatzbereich für das vorhandene DMS in der Kreisverwaltung zu erweitern. Dem DMS wurden konzeptionell keinerlei Prioritäten beigemessen. Erst mit der Erstellung der E-Government-Strategie zum Jahr 2017 wurde das Thema neu aufgenommen. Eigenes Know-how zum Umgang mit dem DMS und zur Erweiterung der DMS-Funktionalitäten hat die Kreisverwaltung Segeberg zwischenzeitlich nicht entwickelt. Insofern ist das Basiswissen zum Umgang mit dem DMS in der Kreisverwaltung erst aufzubauen. Erfahrungswissen steht allenfalls in den beiden anwendenden Bereichen zur Verfügung. Dies sollte beim Ausbau der DMS-Nutzung unbedingt berücksichtigt werden. Für die aktuellen Projekte zum E-Government bedeutet dies für die Verwaltung faktisch einen Neuanfang bei „Null“ im Umgang mit dem DMS.

Einrichtung einer zusätzlichen DMS-Umgebung:

Der FD 10.50 führte aus, dass für die neuen DMS-Projekte eine separate DMS-Umgebung eingerichtet wurde, um eine zukunftssichere Basisinfrastruktur zu schaffen. Durch die gewählte Virtualisierung der Systeme soll eine bessere Skalierbarkeit und eine höhere Ausfallsicherheit gewährleistet werden.

Aus Gründen der Wirtschaftlichkeit und Zweckmäßigkeit ist es zunächst nicht geboten, ohne nachvollziehbare Begründung zwei komplexe DMS-Umgebungen als zentrale Komponenten parallel zueinander zu betreiben. Der administrative Aufwand

für eine derartig wichtige zentrale Komponente mit höchsten Anforderungen an Datenschutz und Datensicherheit und der höchstmöglich gegebenen Abhängigkeit für die gesamte Verwaltung durch Digitalisierung der rechtsverbindlichen Aktenführungsprozesse ist zweifelsohne als wesentlich zu beurteilen. Dies bedarf einer angemessenen und stets aktuell gehaltenen Grund- und Ausbaukonzeption zur Sicherstellung für den Betrieb des DMS in der Kreisverwaltung Segeberg.

Die Verwaltung sollte prüfen, ob und auch wann die Bestandsmandanten aus dem ersten bisherigen DMS in die virtuelle Systemumgebung überführt werden können. Das bestehende DMS darf durch die Einrichtung der neuen virtuellen DMS-Umgebung nicht vernachlässigt werden, solange produktive Mandanten darauf betrieben werden. Die Übernahme der Bestandsmandanten in das aktuelle DMS-System ist verwaltungsseitig mit der angemessenen Priorität zu versehen.

Zustand der bisherigen DMS-Umgebung:

Der FD 10.50 teilte dem RPA mit, dass die bestehende DMS-Systemumgebung bereits im März 2017 nach einem Upgrade auf die aktuelle Programmversion nur mit Mängeln technisch abgenommen wurde, wobei die offenen Punkte aus einer erstellten Mängelliste bis zum 30.06.2017 von dem Verfahrenshersteller abgearbeitet werden sollten. Zum Zeitpunkt der aktuellen Prüfung fehlte jedoch der Nachweis darüber, dass die festgestellten Mängel vollständig behoben worden sind. Ausreichende Tests und Freigabeerklärungen der Verfahrensverantwortlichen für die Produktivsetzung der Mandanten waren nicht dokumentiert und konnten auch nicht anderweitig zur Prüfung nachgewiesen werden.

Dadurch war der ordnungsgemäße Betrieb der E-Aktenführung in den bestehenden Mandanten seit der Umstellung des Systems mit der anschließenden Feststellung von Mängeln nicht gegeben. Eine Beurteilung der fachverantwortlichen Personen im Wege des datenschutzrechtlich vorgeschriebenen Test- und Freigabeverfahrens war nicht erfolgt oder wurde zumindest nicht aktenkundig nachgewiesen. Nach § 5 Abs. 2 DSGVO hat die vorzunehmende Freigabe automatisierter Verfahren schriftlich zu erfolgen und ist nur zulässig, soweit bei den Tests keine wesentlichen Mängel festgestellt wurden. Die Beseitigung geringfügiger Mängel muss in angemessener Zeit vorgenommen werden. Nach Ziffer 2.2. der Allgemeinen Dienstvereinbarung IT des Kreises ist für den ordnungsgemäßen Einsatz von Verfahren sowie das Test- und Freigabeverfahren die Leitung der jeweiligen Organisationseinheit verantwortlich. Dies war bei den bestehenden DMS-Mandanten in der Produktivumgebung nicht gegeben. Die bestehenden Mandanten durften datenschutzrechtlich bis zur fachlichen Freigabe nicht produktiv gesetzt und zur Verarbeitung personenbezogener Daten eingesetzt werden. Der Betrieb der nicht freigegeben Mandanten im DMS verstößt gegen geltendes Datenschutzrecht.

Der Kreis hat für diese beiden Verfahren bereits die E-Akte als führende Akte eingeführt. Papierakten werden für diese Rechtsgebiete nicht mehr geführt. Insofern besteht für den Kreis in den genannten Verfahren ein erhebliches Rechtsrisiko, da der Betrieb der E-Akte in einer mangelbehafteten Umgebung ohne rechtskonforme

Freigabe unzulässig ist und der Nachweis eines ordnungsgemäßen Verwaltungshandelns durch die E-Akten nicht zweifelsfrei erbracht werden kann.

Der Verwaltung wurde empfohlen, aus Gründen der Rechtssicherheit die fehlenden Freigaben zeitnah rechtskonform vorzunehmen, soweit der Systemzustand dies zulässt, um das bestehende Rechtsrisiko aufzulösen und den ordnungsgemäßen Betrieb der E-Akten herzustellen. Die produktiv gesetzten E-Akten sind dabei in einer mängelfreien Systemumgebung zu betreiben.

Stellungnahme des Fachbereiches I:

Die Einsatzmöglichkeiten für das bereits eingesetzte Dokumentenmanagementsystem (DMS) wurden seit 2011 konzeptionell nicht weiterentwickelt.

Weder von der Verwaltungsleitung noch von der Politik oder von den Fachdiensten im Haus gab es entsprechende Wünsche oder Vorgaben. Erst mit der Entstehung der E-Government-Strategie wurde dieses Thema wieder in den Fokus genommen.

Die Kreisverwaltung hat bislang kein eigenes Know-how zum Umgang mit dem DMS aufgebaut und fängt für die aktuellen E-Akten-Projekte quasi bei Null an.

Spätestens seit Erarbeitung der E-Government-Strategie wurden viele Veranstaltungen, Seminare, Fachtagungen o.Ä. zum Thema Dokumentenmanagementsystem besucht. Die beteiligten und verantwortlichen Personen (FBL I, FDL 11.00, FDL 10.50 sowie die Projektkoordinatoren) konnten so bereits vor der Einführung ein breites Wissen aufbauen. Dass dieses Wissen bei neu agierenden Personen erst angeeignet werden muss, versteht sich von selbst. Dieses erworbene Wissen betrifft nicht nur die speziellen Kenntnisse über das eingesetzte DMS, sondern auch u.a. solches über Einführungsmethoden oder Veränderungsmanagement.

Die beiden parallel betriebenen DMS-Zentralsysteme sollten aus Gründen der Zweckmäßigkeit und Wirtschaftlichkeit zusammengeführt werden, so weit dem nichts entgegensteht.

Die Installation in eine neue Systemumgebung ist auf Empfehlung des Software-Herstellers erfolgt. Selbstverständlich ist und war es geplant, die Umgebungen zusammenzuführen.

Für die beiden DMS-Produktivmandanten fehlten die notwendigen Test- und Freigabenachweise seit der mängelbehafteten Systemaktualisierung im Jahr 2017.
Der ordnungsmäßige Betrieb der Bestandsmandanten ist unverzüglich sicherzustellen.

Das Test- und Freigabeverfahren wird kurzfristig nachgeholt.

3.1.4.2 Einführung der E-Akte

- *Die Einführung der E-Akte hat sich zeitlich verzögert, soll jedoch fristgerecht bis 2021 flächendeckend ausgerollt werden.*
- *Die gesetzlichen Anforderungen zur Führung von E-Akten, insbesondere zur Wahrung der datenschutzrechtlichen Schutzziele, sind durchgehend zu beachten.*
- *Die Anforderungen an den Umgang mit E-Akten sollten frühzeitig in Regelwerken bestimmt werden, um dem Anwenderkreis eine ausreichende Orientierung zur E-Akte zu verschaffen.*
- *Die Erstellung von Umsetzungskonzepten zur E-Akte wird empfohlen.*
- *Aus Gründen der Rechtssicherheit sollten Entscheidungen getroffen und dokumentiert werden, welche Aktenbereiche künftig ab welchem Zeitpunkt elektronisch als verbindliche und vollständige Akten geführt werden sollen.*
- *Vor der Umsetzung der E-Akten-Offensive ist eine angemessene Speicherbedarfsanalyse vorzunehmen um bei der Erstellung des noch ausstehenden IT-Konzeptes zu berücksichtigen.*
- *Die zu erwartenden finanziellen Auswirkungen aus der Umsetzung der Digitalisierungsprozesse sind rechtzeitig zu ermitteln und mittelfristig in den Haushaltsplanungen zu berücksichtigen.*
- *Die Fachdienste der Kreisverwaltung sollten frühzeitig in die Vorbereitungen zur Einführung der E-Akten mit einbezogen werden.*
- *Die Zuständigkeiten für die Digitalisierungsprozesse sind eindeutig festzulegen.*

Sachstand zum Projekt:

Nach Auskunft der Gesamtprojektleitung befand sich das Teilprojekt zur Einführung der E-Akten zum Zeitpunkt der Prüfung noch in der Vorbereitungsphase. Der formelle Projektauftrag des Landrates an die Projektstruktur lag noch nicht verbindlich vor. Die Änderung der bisherigen Projektstruktur war bereits vorgesehen. Dadurch sollte nun ein Projekt-Team zur E-Akte gebildet werden. Das RPA wurde in die Vorüberlegungen zur E-Akte bislang nicht mit einbezogen.

Die grundsätzlichen Anforderungen an das Scannen und an eine virtuelle Poststelle befanden sich zum Zeitpunkt der Prüfung noch in der Vorbereitung und sollten vor der Umsetzung von E-Akten verbindlich entschieden und möglichst auch schon umgesetzt worden sein.

Die Einführung der E-Akte hat sich entgegen der bisherigen Planungen zeitlich verzögert. Das Einführungsprojekt im FD 10.50 wurde im November 2018 gestartet. Ein aktualisierter Zeitplan zur Einführung der E-Akte lag noch nicht vor. Nach Auskunft der Verwaltung ist es weiterhin geplant, die E-Akte fristgerecht bis 2021 flächendeckend in der Kreisverwaltung ausgerollt zu haben.

Der Auftrag zur Umsetzung der ersten Einführungsphase gemäß Beschluss des Hauptausschusses vom 03.05.2018 zur Vorlage DrS/2018/069 wurde am 05.09.2018 an Dataport als Inhouse-Geschäft mit einer Auftragssumme über 357.801,56 € erteilt. Das Auftragsvolumen umfasste für Dienstleistungen, Lizenzen und für die laufenden Kosten für 48 Monate. Die dazu gehörenden EVB-IT-Verträge mit Dataport wurden abgeschlossen. Nach Auskunft der Verwaltung wurden die bereits in 2017 entrichteten Lizenzkosten für die E-Akte aus dem Teilprojekt zum digitalen Anordnungsworkflow bei der Ermittlung der Lizenzkosten berücksichtigt. Die Mitwirkung des RPA bei Aufträgen über 25.000,00 € gemäß AVO des Kreises wurde vor den Auftragserteilungen weder in 2017 noch aktuell beachtet.

Hinweise des RPA zur Einführung der E-Akten

Im Verlauf dieser Prüfung wurde der Verwaltung empfohlen, den Prozess der elektronischen Aktenführung von Anbeginn an angemessen zu steuern und die ordnungsmäßige elektronische Aktenführung sicherzustellen. Hierzu sollten die aus Sicht des RPA erforderlichen Dienstanweisungen/-vereinbarungen und ggf. ergänzenden Leitlinien zum Umgang mit der E-Akte bereits vor der Umsetzung der ersten Teilprojekte erstellt werden, um den umzustellenden Organisationseinheiten das notwendige und auch hilfreiche Regelwerk gleich mit an die Hand zu geben. Die Projektverantwortlichen müssen dem künftigen Anwenderkreis schnellstmöglich eine ausreichende Orientierung für das Produkt „E-Akte“ verschaffen, um den Einstieg in die neue Produktionsebene gut vorzubereiten und den zuverlässigen und rechtssicheren Umgang mit den Instrumenten durchgehend zu unterstützen. Insbesondere die grundsätzlichen Anforderungen und Vorgaben zum Einscannen (Digitalisieren) von Schriftgut, zur Aufbewahrung von Originalunterlagen, zur Führung von Hybridakten, zum Einsatz von Signaturen sowie zur Archivierung und Aussonderung unter Wahrung der archivwürdigen Interessen sollten vor der Entwicklung einer Eigen-dynamik in der Verwaltung verbindlich geregelt werden, wobei spezialrechtlich begründete Ausnahmen grundsätzlich zuzulassen wären. Standardrechte- und Rollenkonzepte sind zu erstellen. Standarddateiformate zur Bildung von rechts- und revisionssicheren Vorgängen sind zu definieren. Mindestanforderungen an die Bildung von rechtskonformen elektronischen Vorgängen sollten beschrieben werden, um den Lebenszyklus der Einzelvorgänge ab der Entstehung über die z.d.A.-Stellung zur automatisierten Umsetzung von Aufbewahrungs- und Löschfristen für alle untergeordneten Elemente rechtzeitig sicherzustellen. Nachträgliche Veränderungen sind meist kosten- und arbeitsintensiv und zudem auch riskant.

Die rechtlichen Anforderungen zur Führung von E-Akten sind ohnehin von Anbeginn an zu wahren. Insbesondere die datenschutzrechtlichen Schutzziele zur Vertraulichkeit, Verfügbarkeit, Integrität, Transparenz, Nichtverkettbarkeit und Intervenierbarkeit sind bereits vor der ersten Speicherung von personenbezogenen Daten in den Systemen zu gewährleisten. Insofern ist es ratsam, das vorgesehene Testsystem zum DMS frühzeitig einzurichten, um die datenschutzrechtlichen Vorgaben in diesem Testumfeld ausreichend zu erproben, bevor die vorgesehene Produktivumgebung in Betrieb genommen wird.

Die grundsätzlichen Anforderungen an das Scannen und an eine virtuelle Poststelle befanden sich zum Zeitpunkt der Prüfung noch in der Vorbereitung und sollten vor der Umsetzung von E-Akten verbindlich entschieden und möglichst auch schon umgesetzt worden sein.

Auf die Informationen des Bundesministeriums des Inneren zum Thema E-Government(BMI) auf der Homepage <https://www.verwaltung-innovativ.de> wird verwiesen. Insbesondere die dort gegebenen Hinweise zur Umsetzung der E-Verwaltung sollten in dem hiesigen E-Government-Umsetzungsprojekt Beachtung finden. Die Musterkonzeptbausteine aus dem dort veröffentlichten Organisationskonzept elektronische Verwaltungsarbeit sollten bei der hiesigen Entwicklung und Fortschreibung von Umsetzungskonzepten berücksichtigt oder sogar als Basis für eigene Konzepte herangezogen werden. Themen wie E-Akte, Scann-Prozess, E-Poststelle und dergleichen werden dort ausführlich und nachvollziehbar in umfangreichen Musterkonzepten beschrieben. Diese Unterlagen sind auch hilfreich, um den Projektbeteiligten das Grundverständnis für die zumeist abstrakten Anforderungen an die geplanten Veränderungsprozesse zu ermöglichen. Eine Transformation der Musterkonzepte in die aktuelle sowie landesspezifische Gesetzgebung ist dabei allerdings vorzunehmen.

Die Erstellung und Pflege von fachdienst- oder rechtsgebietsbezogenen Konzepten zur Einrichtung und Weiterentwicklung von E-Akten innerhalb der abgegrenzten Verantwortungsbereiche wird empfohlen. Auf diese Weise kann sichergestellt werden, dass die fachspezifischen und die sonstigen rechtlichen, technischen und besonderen Anforderungen des Aufgabengebiets, das angemessene Rechte- und Rollenkonzept, die Benennung von Verantwortlichkeiten und Zuständigkeiten und die fachbezogenen Entscheidungen zur Schriftgutverwaltung vollständig erfasst und von der fachlich verantwortlichen Organisationseinheit zur Umsetzung freigegeben werden.

Aus Gründen der Rechtssicherheit und der einheitlichen Umsetzung ist formell zu entscheiden und zu dokumentieren, welche Aktenführungsmethode als führende Akte in den einzelnen Fach- oder Rechtsgebieten bestimmt wird.

Bestehende interne Vorschriften sind infolge der laufenden Veränderungsprozesse laufend auf etwaigen Anpassungsbedarf zu überprüfen.

Die finanziellen Auswirkungen der Veränderungsprozesse auf die IT-Infrastruktur der Kreisverwaltung sind rechtzeitig zu ermitteln und fristgerecht in der Haushalts- und Ressourcenplanung zu berücksichtigen. Die notwendigen Änderungen oder Erweiterungen zur Hard- und Software der zentralen Komponenten und der Standardarbeitsplatzanforderungen sind dabei zu berücksichtigen. Die gebotene Sorgfalt bei der Planung derartiger Veränderungsprozesse ist zu wahren.

Zur Ermittlung der infolge der vorgesehenen Veränderungsprozesse notwendigen Anpassungen zur IT-Infrastruktur ist eine sorgfältige Speicherbedarfsanalyse durch-

zuführen, um das mittelfristig zu erwartende Speichervolumen mit der gebotenen Sorgfalt zu ermitteln. Die ausreichende Dimensionierung der zentralen Komponenten ist laufend sicherzustellen. Dies hat der Kreis aufgrund der bekannten Veränderungen auch rechtzeitig zu wahren. Die daraus resultierenden technischen und finanziellen Anforderungen zur Datenspeicherung, zur Netzwerkauslastung, zur Datensicherung und zur Datenarchivierung sind zu ermitteln und im Wege einer fristgerechten Haushalts- und Ressourcenplanung sicherzustellen.

Im Zuge der E-Government-Bestrebungen sollte der Kreis gleichzeitig sein aktuelles Konzept zur Virtualisierung der Systeme und der Clientanwendungen überdenken. Insbesondere die rechtssichere und performante Anwendung von Fachapplikationen an unterschiedlichen Standorten gleichzeitig setzt regelmäßig einen hohen Virtualisierungsgrad voraus.

Die Projektleitung sollte die Organisationseinheiten der Verwaltung frühzeitig in die Vorbereitungen zur Einrichtung der E-Akten einbeziehen. Den Fachdiensten sollte ausreichend Gelegenheit gegeben werden, die fachspezifischen Anforderungen zu ermitteln, um eine übereilte und fehlerträchtige Umstellung in die elektronische Bearbeitung im Zuge der vorgesehenen Umsetzungsprojekte zu vermeiden. Den Projektverantwortlichen zur E-Akte wird daher empfohlen, eine Checkliste und einen elektronische Erfassungsbogen zur Ermittlung der wesentlichen Grunddaten zu erarbeiten und flächendeckend zu verteilen, um die verbleibende Zeit bis zur Umstellung der jeweiligen Fachdienste nicht ungenutzt verstreichen zu lassen.

Der Dienstbetrieb der Kreisverwaltung muss auch während und nach der Umsetzung der Digitalisierungsprozesse sichergestellt bleiben. Die Digitalisierungsprojekte sind Mittel zum Zweck. Der gesetzliche Auftrag der Verwaltung hat stets Vorrang.

Stellungnahme des Fachbereiches I:

Die Einführung der E-Akte hat sich zeitlich verzögert, soll jedoch fristgerecht bis 2021 flächendeckend ausgerollt werden.

Stellungnahme erübrigt sich.

Die gesetzlichen Anforderungen zur Führung von E-Akten, insbesondere zur Wahrung der datenschutzrechtlichen Schutzziele, sind durchgehend zu beachten.

Die datenschutzrechtlichen Schutzziele zur Vertraulichkeit, Verfügbarkeit, Integrität, Transparenz, Nichtverkettbarkeit und Intervenierbarkeit sollen vor der ersten Speicherung von personenbezogenen Daten gewährleistet sein. Die Datenschutzbeauftragten werden hierzu hinzugezogen.

Die Anforderungen an den Umgang mit E-Akten sollten frühzeitig in Regelwerken bestimmt werden, um dem Anwenderkreis eine ausreichende Orientierung zur E-Akte zu verschaffen. Die Erstellung von Umsetzungskonzepten zur E-Akte wird empfohlen.

Die Dienstvereinbarung zwischen Personalrat und Landrat zur Einführung und Nutzung der elektronischen Akte wurde im Dezember 2018 von beiden Parteien unterschrieben und veröffentlicht.

Darüber wurden für den Einführungsprozesses in den einzelnen Fachdiensten sämtliche Unterstützungen der Mitarbeiter/innen erarbeitet, um einen reibungslosen Umgang mit dem System zu gewährleisten sowie den Veränderungsprozess aktiv zu begleiten und zu gestalten. Dabei wird bereits weit vor der eigentlichen Umstellung auf die E-Akte angesetzt.

Verbindliche Regelungen zum Einscannen, zur Aufbewahrung von Originalunterlagen, zur Führung von Hybridakten, Signaturen sowie zur Archivierung und Aussonderung unter Wahrung der archivwürdigen Interessen werden erstellt.

Das Rechte- und Rollenkonzept befindet sich derzeit in der Erarbeitung.

Aufbewahrungs- und Löschfristen für alle untergeordneten Elemente werden in den einzelnen Einführungsprozessen sichergestellt und im System entsprechend hinterlegt. Damit wird der Lebenszyklus der Einzelvorgänge bereits vorab festgelegt und automatisch umgesetzt.

Die virtuelle Poststelle wird nicht vor der Umstellung des ersten Fachdienstes die Arbeit aufnehmen. Die ersten Fachdienste werden das Scannen zunächst dezentral vornehmen bis dann umgestellt wird. Das war auch von Beginn an so geplant.

Aus Gründen der Rechtssicherheit sollten Entscheidungen getroffen und dokumentiert werden, welche Aktenbereiche künftig ab welchem Zeitpunkt elektronisch als verbindliche und vollständige Akten geführt werden sollen.

Dieser Hinweis wird aufgenommen und berücksichtigt.

Vor der Umsetzung der E-Akten-Offensive ist eine angemessene Speicherbedarfsanalyse vorzunehmen um bei der Erstellung des noch ausstehenden IT-Konzeptes zu berücksichtigen.

Die Analyse hat ergeben, dass der aktuelle Speicherplatz für die ersten Fachdienste in jedem Fall auskömmlich sein wird. Eine erweiterte Speicherbedarfsanalyse wird nach der Umsetzung in den ersten Fachdiensten erfolgen, da sich erst dann die Entwicklung des Speicherplatzes seriös ermitteln lässt. Die bisherigen Fachdienste sind aufgrund von besonderen Scaneinstellung noch keine ausreichende Referenz.

Die zu erwartenden finanziellen Auswirkungen aus der Umsetzung der Digitalisierungsprozesse sind rechtzeitig zu ermitteln und mittelfristig in den Haushaltsplanungen zu berücksichtigen.

Dieser Hinweis wird aufgenommen und berücksichtigt.

Die Fachdienste der Kreisverwaltung sollten frühzeitig in die Vorbereitungen zur Einführung der E-Akten mit einbezogen werden.

Ein wichtiges Ziel ist es, die Fachdienste und -bereiche frühzeitig einzubeziehen. Dieser Aspekt wurde ausdrücklich und ausführlich im Einführungsprozess berücksichtigt. Darüber hinaus wird es übergreifende Informationen für die Mitarbeiter/innen geben.

Von Beginn an wurden Personen als sogenannte Fachbereichsexperten benannt. Hierfür wurden entsprechende Stellenanteile eingeworben. Jedem Fachbereich (außer Fachbereich I) wurde eine Stelle zur Verfügung gestellt, die als Scharnierfunktion zwischen den Fachdiensten und -bereichen und dem E-Government-Team (insbesondere auch der E-Akte) agiert.

Von Beginn an war eine Checkliste für die Fachdienste vorgesehen, die zu gegebener Zeit entsprechend verteilt wird. Allerdings ist nicht vorgesehen, diese jetzt schon alle zu verteilen. Aus Sicht der Projektleitung muss hierzu der Kontext des Einführungsprozesses beachtet werden, um keine Missverständnisse zu verursachen und Gegebenheiten zu erläutern. Die Fachbereichsexperten werden auch in diesem Punkt frühzeitig eingebunden, um auf Fragen der Fachdienste und -bereiche reagieren zu können.

Der Einführungsprozess ist so gestaltet, dass der Dienstbetrieb während der Umstellung gewährleistet ist.

Die Zuständigkeiten für die Digitalisierungsprozesse sind eindeutig festzulegen.

Diese sind bereits festgelegt. Die Projektleitung wird durch die jeweiligen Fachdienstleitung bzw. Fachbereichsleitung übernommen. Das Projektmanagement erfolgt durch das Team E-Akte, angesiedelt im FD 11.00. Hierdurch wird ein einheitlicher Einführungsprozess in allen Fachdiensten gewährleistet.

Erwiderung des RPA:

Die Ausführungen der Verwaltung zur Einführung der E-Akte werden anerkennend zur Kenntnis genommen.

3.1.4.3 Digitales Bewerbermanagement

- ***Das digitale Bewerbermanagement ist umgesetzt worden.***
- ***Das praktizierte Vergabeverfahren zur Beschaffung der Lieferungen und Leistungen ist zu beanstanden.***
- ***Bei der Auftragserteilung hat die handelnde Person ihre Kompetenzen überschritten.***

Sachstand zum Projekt:

Das digitale Bewerbermanagement ist im Oktober 2018 erfolgreich eingeführt worden.

Aus Sicht des RPA stellte die Einführung des digitalen Bewerbermanagements mit Blick auf die Projektleitlinie des Kreises inhaltlich und umfänglich kein Projekt dar, sondern lediglich eine Maßnahme zur Beschaffung und Einführung einer Fachsoftware zum Bewerbermanagement im Aufgabenbereich Personal im FD 11.00.

Feststellungen zum Vergabeverfahren:

Die bereits durchgeführte Vergabe war zu beanstanden, da gegen die vergaberechtlichen Bestimmungen verstoßen wurde. Nachdem eine öffentliche Ausschreibung

aus formellen Gründen aufgehoben wurde, hat die Verwaltung bewusst und direkt mit einem einzigen Anbieter verhandelt und den Auftrag mit einer Laufzeit bis Ende 2022 und einem Nettoauftragswert von 59.050,00 € ohne weitere Ausschreibung oder Einholung von Vergleichsangeboten direkt vergeben. Nach den internen Vergabevorschriften wäre wenigstens eine Beschränkte Ausschreibung durchzuführen gewesen. Eine sorgfältige Schätzung des Auftragswertes ist nicht erfolgt oder wurde zumindest nicht dokumentiert. Ausnahmetatbestände zur Begründung eines Direktkaufs waren unter Berücksichtigung der bereits vorhandenen Leistungsbeschreibung nicht dokumentiert. Ein Abweichen von den Wertgrenzen war nur mit stichhaltiger aktenkundiger Begründung aus den Gründen aus § 3 VOL/A zulässig. Nach Ziffer 5. der AVO ist bei Aufträgen über 25.000,00 € netto vor der Angebots-einholung die Zustimmung des RPA einzuholen. Dies wurde ebenfalls nicht beachtet. Das RPA wurde in den gesamten Vorgang nicht eingebunden. Die Wirtschaftlichkeit der erfolgten Auftragserteilung ist aufgrund der unzulässigen Vergabemethode nicht gegeben. Der vorgeschriebene Wettbewerb wurde rechtswidrig ausgeschlossen. Die Verwaltung hätte auch in einem regulären Vergabeverfahren die passende Software beschaffen können. Die durchgeführte Vergabe ist daher zu beanstanden.

Feststellungen zur Auftragserteilung:

Den Auftrag zu diesem Direktkauf über 59.050,00 € netto hat der Fachdienstleiter [REDACTED] ohne aktenkundige Beteiligung der FB I selbst erteilt und unterschrieben, obwohl er dazu nicht befugt war. Seine Auftragsbefugnis war zum Zeitpunkt der Auftragserteilung auf 50.000,00 € netto für Lieferungen und Leistungen begrenzt. Insofern hat der ausführende FDL seine Auftragsbefugnisse unbegründet und ungerechtfertigt überschritten. Diese Nichtbeachtung der bestehenden Auftragsbefugnisse innerhalb der Verwaltung ist daher ebenfalls zu beanstanden.

Stellungnahme des Fachbereiches I:

Wie das RPA zu Recht ausführt, wurde vor der Durchführung der freihändigen Vergabe eine öffentliche Ausschreibung ohne Erfolg abgeschlossen. Ein Wettbewerb hat also sehr wohl stattgefunden und wurde im Grundsatz nicht rechtswidrig ausgeschlossen.

Im Rahmen der Markterkundung wurde festgestellt, dass es einen Anbieter gibt, der sämtliche Kriterien des Leistungsverzeichnisses erfüllt. Dieser Anbieter hat im Rahmen der öffentlichen Ausschreibung ein Angebot verspätet abgegeben und konnte deshalb nicht berücksichtigt werden. Der zweite Anbieter hat leider nicht alle Kriterien erfüllt, weshalb er ausgeschlossen wurde. Eine erneute öffentliche Ausschreibung erschien nicht wirtschaftlich, so dass der Anbieter, der sämtliche Kriterien erfüllte, um direkte Abgabe eines Angebots gebeten wurde.

Entgegen der Vorgehensweise bei der öffentlichen Ausschreibung wurde in der Tat das RPA bei der erneuten Vergabe nicht beteiligt. Aus den Akten lassen sich hierfür keine Gründe ermitteln. Künftig wird eine Beteiligung selbst-verständlich stattfinden. Unglücklicherweise wurde bei der Ermittlung der Wertgrenzen nur die einmaligen Projektierungskosten und nicht vom Projektkosten inkl. der Wartungskosten ausgegangen. Insofern ergab sich ein Netto-Auftragswert von 24.450 EUR und war somit

innerhalb der Auftragsbefugnisse des FDL. Selbst wenn man jedoch den korrekten Auftragswert (einmalige Einführungskosten zzgl. 4 Jahre Wartung, Support und lfd. Lizenzkosten rechnen) kämen wir auf einen Betrag von 50.400 EUR netto (24.450 + 3x 8.650 EUR (das 1. Jahr Wartung ist im Kaufpreis enthalten) = 50.400 EUR). Dies entspräche einer tatsächlichen Kompetenzüberschreitung von 400 EUR = 0,79 %. Im Rahmen der internen Umorganisation im Fachdienst [REDACTED] wurden die IT-Vergaben zentralisiert, um hier insgesamt noch spezialisierter agieren zu können. Auch die Zusammenarbeit mit der Zentralen Vergabestelle wird hier für mehr Rechtssicherheit sorgen.

Erwiderung des RPA:

Die Stellungnahme der Verwaltung wird zur Kenntnis genommen. Die Prüfungsfeststellungen bleiben dabei bestehen.

3.1.4.4 Teilprojekt E-Vergabe

- ***Der Auftrag zum Vergabemanagementsystem wurde von der Verwaltung erteilt, obwohl das RPA das Vergabeverfahren zuvor im Rahmen der vorgegebenen Prüfung beanstandet hat.***
- ***Das praktizierte Vergabeverfahren zur Beschaffung der Lieferungen und Leistungen ist zu beanstanden.***
- ***Das ausgeschriebene Benutzer- und Schulungsvolumen reichte bereits zum Zeitpunkt der Einführung nicht für die bestehenden Anforderungen der Kreisverwaltung aus.***
- ***Ein schriftliches Rechte- und Rollenkonzept lag nicht vor.***
- ***Die bestehenden Vorgaben zur Mitwirkung des RPA bei der Durchführung von Vergaben wurden in dem Projekt nicht oder nicht ausreichend berücksichtigt.***
- ***Zum Zeitpunkt der Prüfung verfügte das RPA auch über keinen Zugang zu dem Vergabemanagementsystem.***

Sachstand zum Projekt:

Das Teilprojekt E-Vergabe wurde aufgrund der rechtlichen Anforderungen zur Wahrung der gesetzlichen Fristen zur Umsetzung von E-Vergaben für europaweite Verfahren eingeleitet. Ein Projektauftrag wurde nicht erteilt. Eine Einbeziehung des RPA in das Projekt fand nicht statt.

Die Projektgruppe hat eine Leistungsbeschreibung zur Ausschreibung eines elektronischen Vergabemanagementsystems erstellt. Die Ausschreibung der Lieferungen und Leistungen ist bereits abgewickelt.

Nach Auskunft der Verwaltung wurde das Vergabemanagementsystem zum 18.10.2018 eingerichtet und wird seitdem auch bereits angewendet. Die beauftragte Anwendung wird im „Software as a Service“-Modell (SaaS) beim Dienstleister betrieben und vom Kreis als Online-Dienstleistung genutzt.

Die Freigabe der Anwendung durch den Kreis stand im November 2018 noch aus.

Zum Zeitpunkt der Prüfung waren weitere Projektgruppensitzungen zur E-Vergabe vorgesehen, um den Einsatz des zentralen Vergabemanagementsystems zu gestalten.

Bewertung durch das RPA:

Aus Sicht des RPA hätte diese Beschaffungsmaßnahme zur Einführung eines zentralen Vergabemanagementsystems auf Grundlage der gesetzlichen Verpflichtung zur Durchführung von E-Vergaben nicht zwingend als Projekt im Kontext zum E-Government durchgeführt werden müssen. Aufgrund der hohen Anforderungen an die speziellen Fachkenntnisse zum geltenden Vergaberecht war die Organisation und Umsetzung der Beschaffungsmaßnahme durch eine fachlich zuständige zentrale Stelle in der Verwaltung geboten. Mit der Einrichtung der Zentralen Vergabestelle war die Zuständigkeit für ein derartiges zentrales Verfahren ausreichend gegeben.

In der Projektgruppe wurden die Anforderungen an das zu beschaffende Vergabemanagementsystem erarbeitet. Dabei wurde das RPA nicht beteiligt, obwohl das RPA aufgrund der geltenden Vorgaben in der AVO in bestimmten Fällen zwingend im Vergabeverfahren zu beteiligen ist. Dementsprechend wurden die Anforderungen an ein elektronisches Vergabemanagementsystem weder abgefragt noch berücksichtigt. Eine ausreichende Berücksichtigung der Anforderungen des RPA ergibt sich auch nicht aus den Protokollen.

Hinweise zur Vergabe:

Die Ausschreibung des Vergabemanagementsystems erfolgte auf der Grundlage der in der Projektgruppe erarbeiteten Leistungsbeschreibung. Das RPA hat einer Auftragserteilung im Wege der gemäß Ziffer 15 AVO vorgeschriebenen Mitwirkung am Vergabeverfahren nicht zugestimmt, da mehrere Vergaberechtsverstöße in dem dokumentierten Verfahren festgestellt wurden. Die Gründe für die Versagung der Zustimmung wurden der Verwaltung ausführlich erläutert. Dennoch hat die Verwaltung in Kenntnis der festgestellten Vergaberechtsverstöße den Auftrag zur Lieferung und Leistung zum Vergabemanagementsystem ohne weitere Begründung erteilt.

Neben den vorgenannten Gründen ist zu beanstanden, dass die in der Ausschreibung vorgegebene Anzahl der Benutzer mit 30 Lizenzen nicht ausreicht, um den bestehenden Bedarf der Benutzer zu erfüllen, zumal die Verwaltung vorsieht, künftig alle Vergabeverfahren der Kreisverwaltung über dieses Vergabemanagementsystem umzusetzen. Im Projektgruppenprotokoll zur II. Sitzung im Mai 2018 sieht die Verwaltung bereits vor, 60 Mitarbeitende auf das Verfahren zugreifen zu lassen, wobei 30 als regelmäßige Anwender klassifiziert wurden. Bislang wurden offensichtlich auch noch nicht alle Anwender oder am Verfahren Beteiligten, unter anderem Mitarbeiter des RPA, geschult. Insofern bestand bereits vor der Einführung des Vergabemanagementsystems Bedarf zur Nachbeauftragung weiterer Lizenzen und Schulungen.

Weitere Hinweise zur E-Vergabe:

Ein schriftliches Rechte- und Rollenkonzept für das Vergabemanagementsystem konnte zur Prüfung nicht vorgelegt werden und ist daher noch zu erstellen.

Die auftragsgerechte Beteiligung des RPA am elektronischen Vergabeverfahren war zum Zeitpunkt der Prüfung weder organisatorisch noch technisch abgestimmt. Zudem waren noch nicht alle Prüfer im Umgang mit dem Vergabemanagementsystem geschult. Benutzungslizenzen für das RPA waren offensichtlich nicht mitbeschafft worden. Für das RPA wurden bislang keine Zugangsberechtigungen eingerichtet, da die beschafften Lizenzen bereits vollständig vergeben wurden.

Die notwendige Überarbeitung der Ausschreibungs- und Vergabeordnung erfolgt durch den FD 30.00. Nach Auskunft des FD 30.00 soll bis zum Inkrafttreten der neuen AVGO übergangsweise eine gültige Dienstanweisung erarbeitet werden, um festzulegen, in welchen Fällen die zentrale Vergabestelle zwingend einzubinden ist und wie das Verfahren dann ablaufen hat, dies gerade vor dem Hintergrund des beschafften Vergabemanagementsystems.

Stellungnahme des Fachbereiches I:

Der Auftrag zum Vergabemanagementsystem wurde von der Verwaltung erteilt, obwohl das RPA das Vergabeverfahren zuvor im Rahmen der vorgegeben Prüfung beanstandet hat. Das praktizierte Vergabeverfahren zur Beschaffung der Lieferungen und Leistungen ist zu beanstanden.

Das RPA hat der Vergabe an die Firma Cosinex mit Vermerk vom 01.08.2018 nicht zugestimmt. Am 09.08.2018 wurde durch den FD 30.00 eine Stellungnahme zu den Beanstandungen des RPA erstellt. Das RPA bemängelte im Wesentlichen eine nicht ausreichende Dokumentation zur Wertung der Angebote zu den Kriterien Qualität und Service und die fehlende Transparenz zur konkreten Punktebewertung im Praxistest. Die Stellungnahme vom 01.08.2018 nimmt die geübte Kritik in Teilen an; so hätte der Praxistest detaillierter dokumentiert werden können. Dies hätte jedoch nach Einschätzung der Vergabestelle und der Projektgruppe nicht zu einem anderen Ergebnis geführt. Da die Verwaltung den Sachverhalt inhaltlich nicht veränderte und das RPA die festgestellten Mängel dadurch als nicht beseitigt ansah, wurde die Zustimmung zur Vergabe weiterhin nicht durch das RPA erteilt (siehe Vermerk vom 16.08.2018). Auch die erneute Befassung mit dem Prüfungsvermerk führte auf Seiten der Projektgruppe und des FD 30.00 zu keiner veränderten Einschätzung. Selbst wenn die benannten Kriterien noch detaillierter beschrieben worden wären, hätte eine erneute Prüfung der Angebote zu keinem anderen Ergebnis geführt. Daher wurde mit Schreiben vom 17.08.2018 der Zuschlag für die Firma Cosinex durch den Landrat erbeten. Nach Zustimmung des Landrats am 21.08.2018 wurde der Auftrag erteilt.

Das ausgeschriebene Benutzer- und Schulungsvolumen reichte bereits zum Zeitpunkt der Einführung nicht für die bestehenden Anforderungen der Kreisverwaltung aus.

In der Sitzung am 03.05.2018 wurde über das Benutzer- und Schulungsvolumen entschieden. Ausgeschrieben wurden 30 concurrent user Lizenzen. Diese ermögli-

chen den zeitgleichen Zugriff für 30 Mitarbeitende; insgesamt sollte 60 Mitarbeitenden der Zugriff ermöglicht werden. Die Verteilung der Lizenzen erfolgte durch den FD 30.00. Vornehmlich erhielten die Mitarbeitenden aus Hoch- und Tiefbau sowie der Submissionsstelle die Lizenzen, um die Arbeit im System zu ermöglichen. Zwei Lizenzen wurden nachträglich dem RPA zur Verfügung gestellt. Grundsätzlich können mehrere Mitarbeitende im Verfahren hinterlegt werden. Dies führt jedoch zu einem vermehrten Arbeitsanfall für die Mitarbeiterin der ZVS, der die fachliche Administration übertragen wurde. Daher wurde im November 2018 der Kauf zusätzlicher Lizenzen in die Wege geleitet. Die Schulungen liefen als „train the trainer“-Schulung. Durch zwei zweitägige Schulungen sollte ausreichend Wissen zum Einsatz des Vergabemanagementsystems (VMS) im Hause vorhanden sein.

Ein schriftliches Rollen- und Rechtekonzept lag nicht vor.

Die Definition der Rollen und Rechte ist abhängig vom Anbieter. Inhaltlich wurden Rollen und Rechte in der Sitzung am 03.05.2018 zur Erarbeitung der Ausschreibungskriterien besprochen.

Die bestehenden Vorgaben zur Mitwirkung des RPA bei der Durchführung von Vergaben wurden in dem Projekt nicht oder nicht ausreichend berücksichtigt.

Insofern wird auf die Anmerkungen zu 3.1.3 verwiesen.

Die Projektleitung hat die Mitwirkung des RPA seinerzeit nicht als erforderlich angesehen. Das Vergabemanagementsystem war in den Einsatz zu bringen, um den rechtlichen Anforderungen bei der Veröffentlichung von europaweiten Verfahren zu entsprechen. Das System war zu keiner Zeit als Instrument zur Umsetzung eines digitalen Workflows vorgesehen. Insofern war von Beginn an klar, dass ein digitaler Workflow hausintern erst mit dem eigenen DMS umgesetzt werden kann. Folglich war eine Änderung des jetzigen Ablaufs entsprechend der Ausschreibe- und Vergabeordnung im Rahmen des Projekts nicht vorgesehen.

Zum Zeitpunkt der Prüfung verfügte das RPA auch über keinen Zugang zu dem Vergabemanagementsystem.

Das ist korrekt. Der Zugang wurde aber später eingerichtet.

Erwiderung des RPA:

Die Stellungnahme der Verwaltung wird zur Kenntnis genommen. Die Prüfungsfeststellungen bleiben dabei bestehen.

3.1.4.5 Papierlose Gremienarbeit

- ***Die papierlose Gremienarbeit wurde umgesetzt.***
- ***Eine Einbindung des RPA in die detaillierten Überlegungen der Verwaltung zur papierlosen Gremienarbeit ist entgegen der Zusage des Landrats an den Hauptausschuss nicht erfolgt.***
- ***Die im Zusammenhang mit der papierlosen Gremienarbeit erfolgten Beschaffungsmaßnahmen der Verwaltung sind insgesamt zu beanstanden.***
- ***Auf die Hinweise des ULD zum Thema „Ratsinformationssysteme und mobile Datenverarbeitung durch kommunale Mandatsträgerinnen und Mandatsträger“ vom 18.03.2018 wird vorsorglich verwiesen.***

Sachstand zum Projekt:

Die Umsetzung zur papierlosen Gremienarbeit beim Kreis Segeberg wurde mit der E-Government-Strategie beschlossen. Ein gesonderter Projektauftrag des Landrats lag zur Prüfung nicht vor. Eine Einbindung des RPA in die detaillierten Überlegungen der Verwaltung zur papierlosen Gremienarbeit ist entgegen der Zusage des Landrats in der Hauptausschusssitzung vom 13.03.2018 zu keinem Zeitpunkt erfolgt.

Die Einführung der papierlosen Gremienarbeit für den Kreistag und die Ausschüsse des Kreistages zur neuen Legislaturperiode basiert auf der Empfehlung des Hauptausschusses vom 13.03.2018 und dem Beschluss des Kreistags vom 15.03.2018. Die notwendigen Tablets sollten nach einer Bedarfsermittlung beschafft werden. Höherwertige Geräte sollten gegen Kostenerstattung zugelassen werden. Die Einführung der papierlosen Gremienarbeit sollte durch die Aushändigung von Tablets mit Unterzeichnung einer Nutzungsvereinbarung erfolgen. Ein bedarfsgerechtes Schulungsangebot und die Unterstützung durch das Kreistagsbüro sollten angeboten werden. Die Geschäftsordnung für den Kreistag, die Hauptsatzung und die Entschädigungssatzung sollten hinsichtlich der papierlosen Gremienarbeit überprüft werden. Eine Änderung zur Geräteausstattung wurde am 03.07.2018 im Hauptausschuss und am 05.07.2018 im Kreistag beraten und beschlossen.

Die Tablets wurden durch die Verwaltung bereits beschafft und an die Gremienmitglieder ausgehändigt. Die Schulungen der Gremienmitglieder sind erfolgt. Nutzungsvereinbarungen wurden abgeschlossen. Die Vorschriften wurden seitens der Verwaltung geprüft und mit Veränderungen zum Beschluss in den Gremien vorgelegt. Die papierlose Gremienarbeit wurde umgesetzt.

Feststellungen zu den durchgeführten Vergaben:

Lediglich die Verdingungsunterlagen zum ersten Versuch einer Inhouse-Vergabe zur Beschaffung der Tablets wurden dem RPA vorgelegt. Die Zustimmung wurde unter anderem nicht erteilt, da die Bedarfsermittlung in dem Beschaffungsvorgang fehlerhaft war und nicht mit dem politischen Beschluss im Einklang stand. Die Verwaltung ist den Hinweisen des RPA anschließend nicht ausreichend gefolgt.

Im Ergebnis der Prüfung ist festzustellen, dass alle von der Verwaltung zur Umsetzung der papierlosen Gremienarbeit nachgewiesenen Beschaffungsmaßnahmen mit einem Gesamtauftragsvolumen von mehr als 90.000,00 € letztendlich als Direktkäufe außerhalb eines offenen Wettbewerbs umgesetzt wurden. Alle nachgewiesenen Beschaffungsmaßnahmen waren nach Aktenlage vergaberechtlich zu beanstanden, u.a. aufgrund von mangelhafter Sorgfalt bei den Vorarbeiten. Für die mit den Gremienmitgliedern vereinbarte eigenständige Beschaffung von Zubehör bei einem konkreten Händler konnte die Verwaltung nicht einmal die erforderliche Rahmenvereinbarung vorweisen. Die verwaltungsseitige Umsetzung der projektbedingten Anforderungen ist daher zu beanstanden, auch wenn für den Anwenderkreis das Ergebnis nach der Umsetzung der papierlosen Gremienarbeit stimmen sollte.

Weitere Hinweise zu dem Projekt:

Die ausgehändigten Geräte sind Eigentum des Kreises und als solche zu inventarisieren. Zum Zeitpunkt der Prüfung waren die Inventarisierungsaufkleber noch in dem Beschaffungsvorgang abgeheftet. Der Inventarisierungsvorgang der zur Gremienarbeit ausgehändigten Geräte ist daher noch durch Kennzeichnung der Geräte abzuschließen.

Auf die Hinweise des ULD zum Thema „*Ratsinformationssysteme und mobile Datenverarbeitung durch kommunale Mandatsträgerinnen und Mandatsträger*“ vom 18.03.2018 auf der Homepage des ULD wird vorsorglich verwiesen. Die Verwaltung sollte prüfen, ob die Anforderungen und Hinweise des ULD für die papierlose Gremienarbeit beim Kreis Segeberg ausreichend beachtet wurden.

Stellungnahme des Fachbereiches I:

Die papierlose Gremienarbeit wurde umgesetzt.

Innerhalb des Zeitplans.

Eine Einbindung des RPA in die detaillierten Überlegungen der Verwaltung zur papierlosen Gremienarbeit ist entgegen der Zusage des Landrats an den Hauptausschuss nicht erfolgt.

Das war eine Entscheidung der Projektleitung (damalige FBL I).

Die im Zusammenhang mit der papierlosen Gremienarbeit erfolgten Beschaffungsmaßnahmen der Verwaltung sind insgesamt zu beanstanden.

Hierzu wurde vom Fachdienst 10.50 im Rahmen der Fachdienst-Prüfung Stellung genommen.

Auf die Hinweise des ULD zum Thema „Ratsinformationssysteme und mobile Datenverarbeitung durch kommunale Mandatsträgerinnen und Mandatsträger“ vom 18.03.2018 wird vorsorglich verwiesen.

Stellungnahme erübrigt sich.

Erwiderung des RPA:

Die Stellungnahme der Verwaltung wird zur Kenntnis genommen. Die Prüfungsfeststellungen bleiben dabei bestehen.

3.1.4.6 Digitales Fuhrparkmanagement

- ***Die Durchführung der Maßnahme zur Beschaffung einer Fachanwendung für interne Zwecke als E-Government-Teilprojekt war nicht geboten.***
- ***Die erfolgreiche Umsetzung der Beschaffungsmaßnahme steht noch aus.***

Sachstand zum Projekt:

Das Teilprojekt Digitales Fuhrparkmanagement war zum Zeitpunkt der Prüfung noch nicht abgeschlossen. Die bisherigen Versuche zur Ausschreibung der erforderlichen Software verliefen bislang ohne Erfolg. Ein schriftlicher Projektauftrag der Verwaltungsleitung lag zum Zeitpunkt der Prüfung nicht vor. Eine Einbindung des RPA in das Projekt fand nicht statt.

Im Ergebnis ist festzustellen, dass die bisherigen Bestrebungen der Teilprojektgruppe zu keiner erfolgreichen Vergabe der benötigten Fachanwendung führten. Nach Auskunft der Verwaltung befand sich diese Beschaffungsmaßnahme zum Zeitpunkt der Prüfung in den Vorbereitungen für ein neues Vergabeverfahren, für das eine bedarfsgerechte Überarbeitung der Leistungsbeschreibung vorangegangen war.

Bewertung durch das RPA:

Aus Sicht des RPA stellt die Einführung eines digitalen Fuhrparkmanagementsystems mit Blick auf die Projektleitlinie des Kreises inhaltlich und umfänglich kein Projekt dar, sondern lediglich eine Maßnahme zur Beschaffung und Einführung einer Fachanwendung zur Optimierung der Geschäftsprozesse im FD 11.80 - Infrastrukturelles Gebäudemanagement. Die Maßnahme hätte somit ohne weiteres in der Zuständigkeit des Fachdienstes belassen werden können. Nach Auskunft der Verwaltung wurde die Beschaffungsmaßnahme jedoch entgegen der Anforderungen des fachlich zuständigen Fachbereichs und des Fachdienstes durch die Gesamtprojektleitung zum E-Government-Projekt bestimmt. Die Abwicklung dieser Anforderung mit Projektcharakter erscheint weder wirtschaftlich noch zweckmäßig noch auf andere Weise nachvollziehbar begründet.

Der Verwaltung wird empfohlen, derartige Anforderungen künftig außerhalb des E-Government-Projektes als übliches Vergabeverfahren innerhalb der fachlichen Zuständigkeiten des Hauses abzuwickeln.

Stellungnahme des Fachbereiches I:

Die Prüfungsfeststellung, dass die Einführung des digitalen Fuhrparkmanagementsystems mit Blick auf die Projektleitlinie des Kreises inhaltlich und umfänglich kein Projekt darstellt, bezieht sich auf die Entscheidung der bisherigen Gesamtprojektleitung die Einführung des Digitalen Fuhrparkmanagements als Teilprojekt zum E-Government zu nehmen.

Zur Einordnung des Projekts „Digitales Fuhrparkmanagement“ in die Gesamtstrategie E-Government kann man durchaus anderer Meinung sein. Auch losgelöst von der Gesamtstrategie würde das Projekt sicherlich in dieser oder jener Art und Weise realisiert werden können. Die Entscheidung ist aber so getroffen worden. Es ist nicht nachvollziehbar und auch seitens des RPA nicht hinreichend begründet worden, inwieweit damit gegen Grundsätze der Rechtmäßigkeit, Zweckmäßigkeit oder Wirtschaftlichkeit verstoßen worden sein soll. Damit entzieht sich diese organisatorische Zuordnung überdies der Beurteilung durch das RPA.

Erwiderung des RPA:

Die Stellungnahme der Verwaltung wird zur Kenntnis genommen. Die Prüfungsfeststellungen bleiben dabei bestehen.

3.1.4.7 Digitales Anordnungswesen

- ***Das RPA wurde nur anfangs in das Projekt einbezogen.***
- ***Die vorgelegte Dokumentation zu dem Projekt war unvollständig.***
- ***Das Projekt zur Umsetzung des digitalen Anwendungswesens konnte in der von der Verwaltung angestrebten Weise nicht realisiert werden.***
- ***Zum Zeitpunkt der Prüfung stand das Projekt regelrecht still und befand sich im Zustand der kritischen Überprüfung der weiteren Vorgehensweise durch die Verwaltung.***
- ***Der Abstimmungsprozess der Verwaltung mit dem Verfahrenshersteller zur Verfolgung eines alternativen Lösungsansatzes war noch nicht verbindlich abgeschlossen.***
- ***Aus der bisher erfolgten Projektarbeit mit honorarpflichtigen Dienstleistungen durch die beteiligten Unternehmen ist der Kreisverwaltung voraussichtlich ein Schaden entstanden, den die Verwaltung zusammen mit den beteiligten Unternehmen in angemessener Weise aufarbeiten und beheben sollte.***
- ***Die Übertragung der Teilprojektleitung auf die fachverantwortlichen Personen wird befürwortet.***
- ***Die Verwaltung sollte sich zeitnah wieder auf den konkreten Projektauftrag konzentrieren und die angestrebten Projektziele mit Nachdruck verfolgen.***
- ***Die Entscheidung zur Festlegung der führenden Workflowkomponente sollte künftig einzelfallbezogen nach sorgfältiger Abwägung der Möglichkeiten und Risiken erfolgen.***

Sachstand zum Projekt:

Der Landrat hat am 01.06.2017 den Projektauftrag zum Digitalen Anordnungswesen erteilt. Der Projektstart wurde für den 01.06.2017 festgelegt. Eine ausführliche Projektbeschreibung war dem Projektauftrag beigelegt. Projektziel war die flächendeckende Einführung der ordnungsgemäßen, revisionssicheren, digitalisierten Anordnung, sowohl Eingangsrechnung als auch Ausgangsrechnung (diese jedoch zu einem späteren Zeitpunkt im Jahre 2018), für alle Nutzer der Kreisverwaltung Sege-

berg. Die Umsetzung der Eingangsrechnung in der gesamten Kreisverwaltung war gemäß Zeitplan vorgesehen bis zum 31.12.2018. Die Verpflichtung, elektronische Rechnungen unter bestimmten Voraussetzungen zu empfangen und zu verarbeiten, ergab sich aus der Verordnung über die elektronische Rechnungsstellung im öffentlichen Auftragswesen des Bundes vom 13.10.2017 (E-Rechnungsverordnung – E-RechV) mit der Verpflichtung zur Umsetzung durch subzentrale öffentliche Auftraggeber bis zum 27.11.2019. Das RPA war gemäß Projektauftrag einzubeziehen.

Der tatsächliche Projektauftritt fand jedoch bereits im Februar 2016 statt. Die damalige Projektgruppe, der das RPA nicht angehörte, legte bereits grundsätzliche Anforderungen an das Projekt fest, beispielsweise das DMS als führendes Verfahren für den Workflow.

Das RPA wurde in das Projekt ab Januar 2017 einbezogen, allerdings nur bis September 2017. Bis dahin befand sich das Projekt noch in der konzeptionellen Vorbereitung mit einigen offenen und noch zu klärenden Grundsatzfragen. Seither wurde das RPA nicht mehr in die weiteren Projektablaufe eingebunden. Die Informationen zum Projektverlauf wurden nicht mehr aktiv mit dem RPA kommuniziert.

Auf Anfrage zum aktuellen Projektstand teilte die bisherige Projektleiterin (FBL I) mit, dass „... es Verzögerungen ... bei dem E-Rechnungsprojekt geben wird, da hier die beiden Firmen ...“ (Finanzverfahren und DMS) „... trotz intensiver Begleitung durch die Kreisverwaltung und Initiierung eines gemeinsamen Lösungsfindungsprozesses final nicht wie zugesagt zu einem gemeinsamen Workflow inklusive des Austausches und der Aktualisierung aller Daten nach den Vorgaben der Kreisverwaltung Segeberg finden konnten. Die Lenkungsgruppe hat daher zur Vermeidung weiterer Verzögerungen entsprechend der daraus resultierenden Empfehlung durch den FB I nun die E-Rechnungsumstellung zugunsten der avisierten Umstellung Ende 2019 alleinig durch das Finanzmanagementsystem ... mit eigenem Workflow favorisiert, wohlwissend, dass damit zwei Workflow-Systeme...“ (DMS und Finanzverfahren) „...installiert werden und ...“ der Finanzverfahrenshersteller „... als System auch noch insbesondere an der Schnittstellenproblematik weiter arbeiten muss. Noch unklar ist, ob der im Projekt vorgegebene Termin gehalten werden kann. ...“ Der Finanzverfahrenshersteller „... hat hier aber intensive Umsetzungsarbeit zugesichert und der Kreis wird hierbei auch von den beiden schon erfolgten erfolgreichen Umstellungen im Kreis Stormarn und im Kreis Herzogtum Lauenburg profitieren können. Diese haben ebenfalls das eigene Workflow-System innerhalb des Finanzmanagementprogramms ... und das daneben auszurollende Workflow-System in Zusammenhang mit der E-Akte geplant. Insoweit wird eine fristgerechte Umsetzung hier weiter verfolgt.“

Nach Sichtung der zur Prüfung vorgelegten Projektdokumentation kommt das RPA zu der Schlussfolgerung, dass dieses Projekt sich aktuell nicht nur verzögert, sondern regelrecht still steht oder sich zumindest im zögerlichen Umbruch zu einem neuen Projektneuanfang befindet. Nach dem letzten erfassten Schriftwechsel in der

Dokumentation befindet sich das Projekt aktuell noch „... *in der kritischen Überprüfung der weiteren Vorgehensweise unter Berücksichtigung aller Möglichkeiten.*“

Die Interims-Gesamtprojektleitung teilte dazu Ende Oktober 2018 mit, dass über das weitere Vorgehen aktuell durch die Lenkungsgruppe noch nicht final entschieden worden sei. Die Fachdienstleitung 20.00 - Finanzen habe am 02.10.2018 in der Lenkungsgruppe E-Government die Empfehlung abgegeben, das bestehende Finanzverfahren beizubehalten und auf eine höhere Programmversion umzustellen. Dieses wurde durch die Fachbereiche bestätigt. Allerdings sei vor der Umstellung auf die höhere Programmversion unter der verbindlichen Vereinbarung von Vertragsstrafen sicherzustellen, dass die erforderlichen Schnittstellen zu den hiesigen Fachanwendungen fach- und fristgerecht durch den Finanzverfahrenshersteller bereitgestellt werden. Eine Entscheidung hierzu stehe noch aus. Der Abstimmungsprozess mit dem Hersteller sei jedoch noch nicht abgeschlossen.

Bewertung durch das RPA:

Die Dokumentation zum Projekt erweist sich als unvollständig und gibt keinen nachvollziehbaren Sachstand wieder. Die darin enthaltenen Statusberichte aus einer Projektmanagementsoftware, auf die das RPA keinen Zugriff hat, enden mit einem Sachstand zum 24.04.2018, in dem der Zeitplan als kritisch und das Projekt als zeitlich verzögert ausgewiesen wird. Aussagen zur Kostenentwicklung sind nicht mehr enthalten.

Alles Weitere kann lediglich aus Sitzungsprotokollen entnommen werden, die der Dokumentation allerdings nicht beigelegt wurden. Das Projekt konnte mit dem Entwicklungsstand nicht umgesetzt werden. Daraus ist dem Kreis voraussichtlich ein Schaden entstanden, den der Kreis zusammen mit den beteiligten Unternehmen aufarbeiten sollte. Dabei ist jedoch zu beachten, dass ein erheblicher Projektaufwand in der Entscheidung des Kreises begründet lag, dass der aktive Anordnungsworkflow nicht in dem Finanzverfahren abgewickelt werden sollte, sondern im DMS. Dies, obwohl der Finanzverfahrenshersteller bereits bekanntermaßen einen E-Rechnungs- und Anordnungsworkflow optional für sein Produkt anbot und im Mai 2015 auch in der Kreisverwaltung vorgestellt hatte. Das Vorhaben des Kreises zur Eigenentwicklung eines E-Rechnungs- und Anordnungsworkflows ist schließlich im Zusammenwirken der Beteiligten gescheitert.

Nach Auskunft der Verwaltung wurde die Projektleitung zum Digitalen Anordnungsworkflow nunmehr auf die für das Finanzverfahren fachlich zuständige Fachdienstleitung 20.00 übertragen. Diese Entscheidung wird durch das RPA befürwortet.

Die Projektgruppe sollte sich zeitnah wieder auf den konkreten Projektauftrag konzentrieren und die angestrebten Projektziele mit dem nötigen Nachdruck verfolgen. Aufgrund der zeitlichen Entwicklung sollte der Projektauftrag mit der Projektbeschreibung noch einmal inhaltlich auf die aktuelle Zielsetzung und die aktuellen Anforderungen geprüft und ggf. angepasst werden.

Insgesamt wird der Verwaltung empfohlen, aufgrund der Erfahrungen, die der Kreis im Übrigen auch schon teilweise in den bereits umgesetzten E-Akte-Projekten vor der E-Government-Offensive gemacht hat, künftig bei der Anbindung von Fachverfahren bei Entscheidungen zum führenden System für den Anwendungsworkflow im Einzelfall sorgfältig abzuwägen, welche Variante konkret von Vorteil sein und dauerhaft zuverlässig und rechtssicher zur Anwendung kommen kann. Wesentlich bleibt stets auch die Frage, welcher Partner den jeweiligen Workflow künftig rechtzeitig und zuverlässig bei fachlichen Veränderungen auf die aktuellen Anforderungen anpassen kann. Eine pauschale Standardentscheidung kann hierbei nachteilig wirken und die notwendige und sorgfältige Auseinandersetzung mit den fachspezifischen Fragestellungen verhindern. Der Verwaltung wird empfohlen, sich konzeptionell mit dieser Fragestellung auseinanderzusetzen und eine Checkliste zu entwickeln, die bei künftigen Workflowanforderungen als Entscheidungshilfe verwendet werden kann.

Stellungnahme des Fachbereiches I:

Die Arbeiten zur Vorbereitung des digitalen Anordnungswesen (DAO) hatten bereits Anfang 2015 begonnen, seinerzeit mit einer ausreichenden Vorlaufzeit bis zum verpflichtenden Umsetzungstermin im November 2019. Ab Herbst 2015 traten jedoch Projektverzögerungen ein, die verschiedene Ursachen hatten und die im Laufe des Jahres 2018 letztlich zum Projektstillstand führten.

Eine der Hauptursachen hierfür war die Entscheidung – entgegen der Empfehlung des FD 20.00, Finanzen – den digitalen Anordnungsworkflow nicht in der Finanzsoftware abbilden zu wollen, sondern mittels einer komplizierten Mehrfachschnittstellenlösung in der DMS-Software.

Es wird nicht möglich sein, die eingetretenen Verzögerungen und damit verbundenen Mehrkosten eindeutig und ausschließlich einer oder beiden beteiligten Softwarefirma/firmen zuzuweisen.

Seit September/Okttober 2018 liegt die Projektleitung bei der FDL 20.00, Finanzen. Ebenfalls im Oktober hat die Lenkungsgruppe entschieden, den digitalen Anordnungsworkflow in dem bei uns eingesetzten Finanzverfahren abzubilden und hierfür auf eine höhere web-basierte Programmversion umzustellen.

Die endgültige Beauftragung der Softwarefirma soll am 19.02.2019 in der Lenkungsgruppe beschlossen werden.

Der verpflichtende Umsetzungstermin für den Empfang von e-Rechnungen ist mittlerweile durch eine Landesverordnung in Schleswig-Holstein auf April 2020 verschoben worden. Die Projektzeitschiene DAO befindet sich aktuell in der Überarbeitung, ebenso der Projektauftrag. Die Umsetzung im Projekt ist angesichts der fortgeschrittenen Zeit sehr eng getaktet. Es ist nicht auszuschließen, dass der DAO-Echtbetrieb im April 2020 noch nicht in allen Fachbereichen der Kreisverwaltung produktiv gesetzt ist. Aber für diesen Fall wird selbstverständlich sichergestellt sein, dass alle eingehenden e-Rechnungen empfangen und verarbeitet (in Papierform) werden.

Die künftige regelmäßige Einbeziehung des RPA im Projektverlauf DAO ist vorgesehen.

3.1.4.8 Virtuelles Bauamt / Digitale Baulastauskunft

- ***Die Projektdokumentation verschaffte nicht die erforderliche Transparenz zu den Projekten.***
- ***Die Rechtmäßigkeit, Zweckmäßigkeit und Wirtschaftlichkeit der mit dem Projekt verfolgten Ziele wurde zu keinem Zeitpunkt angemessenen bewertet, dokumentiert und berücksichtigt.***
- ***Die Bedingungen zur Ausnahmegenehmigung des Landes wurden im Projektverlauf nicht ausreichend beachtet.***
- ***In den Lösungsansätzen darf nur berücksichtigt werden, was tatsächlich auch zulässig ist.***
- ***Zur Auslösung der im Projektauftrag aufgeführten Verfahren aus der LBO bedarf es wirksamer Anträge, die ohne die formelle Antragstellung nicht gegeben sind.***
- ***Der zur Prüfung nachgewiesene Projektverlauf ist zu beanstanden.***
- ***Die Projekte zum virtuellen Bauamt und zur digitale Baulastauskunft sind unter Beachtung der gesetzlich bestimmten Grenzen fortzuführen und zu bewerten.***

Projektaufträge:

Der Landrat hat am 22.02.2017 für die Projekte Virtuelles Bauamt und Digitale Baulastenauskunft einzelne Projektaufträge erteilt. Der Projektstart wurde jeweils für Januar 2017 festgelegt und lag daher noch vor der Entscheidung der Gremien für die E-Government-Strategie. Die erstmalige Einbindung des RPA wurde jeweils unmittelbar nach dem Vorprojekt ab Januar 2017 vorgegeben.

Als Gesamtprojektziel zum *Virtuellen Bauamt* wird die Digitalisierung der Prozesse mit Kundenbezug in der Bauaufsicht und Bauverwaltung aufgeführt. Das geplante Projektende wird mit dem Dezember 2019 ausgewiesen. Als Projektteilziele werden dabei die Umsetzung (mit Piloten) und die anschließende Ausweitung für das digitale Bauvoranfrageverfahren, das digitale Genehmigungsverfahren, das digitale Baugenehmigungsverfahren (nach § 67 und 69 LBO) sowie die sukzessive Digitalisierung der übrigen Prozesse in den FD 63.00 und 63.40 definiert.

Als Gesamtprojektziel zur *Digitalen Baulastauskunft* wird die Umsetzung der Digitalen Baulastauskunft aufgeführt. Das geplante Projektende wird mit dem 01.09.2018 ausgewiesen. Ziel sei die Gewährleistung einer rechtssicheren, orts- und zeitunabhängigen Einsicht in das Baulastenverzeichnis des Kreises Segeberg. Als Projektteilziele werden dabei die elektronische Antragstellung (html-Dokument), die Anbindung an WebGIS, die Einbindung im Sinne eines Antragsmanagements (Kommunikation) und die Einbindung einer elektronischen Bezahlungsfunktion definiert.

Einbindung des RPA:

Das RPA wurde in die Projekte Virtuelles Bauamt und Digitale Baulastenauskunft nicht eingebunden, obwohl in den Projektaufträgen des Landrates vorgegeben war, dass das RPA unmittelbar nach dem jeweiligen Vorprojekt ab Januar 2017 einzu-

binden gewesen wäre. Eine vorgesehene Projektbeteiligung wurde dem RPA auch nicht angezeigt. Der Zugang zu den elektronischen Projektunterlagen war auch nicht freigeschaltet. Die Verwaltung erklärte hierzu aktuell, dass der geeignete Zeitpunkt für eine umfangreiche interne Vorstellung des Virtuellen Bauamtes mit Abbildung aller Funktionen aus Sicht des Projektteams noch nicht gegeben war. Das Projektteam habe bislang davon Abstand genommen, halbfertige Lösungen zu präsentieren. Da der Projektfortschritt nach Auskunft der Verwaltung längst über die vorgesehene Projektphase zur Einbindung des RPA hinaus liegt und die weiteren Beteiligungen auch ausgelöst wurden, erklärt dies nicht die unterlassene Einbindung des RPA in die projektbezogenen Entwicklung einer fertigen Lösung. Die Unterlassung der im Projektauftrag angeordneten Einbindung des RPA durch die Projektleitung wird beanstandet.

Dokumentation:

Die aktuellen Sachstände und die bereits durchgeführten Maßnahmen zu den beiden Projekten wurden in der zur Prüfung vorgelegten Dokumentation, in der die beiden Projekte gemeinsam geführt wurden, nicht transparent und nachvollziehbar abgebildet. Eine ausreichende Übersicht über die erbrachten Leistungen und die bewirkten Meilensteine war nicht enthalten. Das genaue Maß der Umsetzung wurde aus der Dokumentation nicht ersichtlich. Eine zuverlässige Übersicht zur Kostenentwicklung in den Projekten war in der Dokumentation nicht gegeben. Die zur Prüfung nachgewiesene Dokumentation war nicht geeignet, die laufenden Projekte angemessen transparent und vollständig nachzuweisen.

Gesetzliche Anforderungen an die angestrebten Projektziele.

Die hier vom Kreis vorgesehenen Prozesse zur Digitalisierung beziehen sich auf Antrags- und Genehmigungsprozesse aus der Landesbauordnung, für die trotz der Verwaltungsmodernisierungsregelungen aus den E-Government-Gesetzen des Bundes und des Landes weiterhin die Schriftform gesetzlich vorgeschrieben bleibt. Die abweichenden Regelungen aus § 52 a des Landesverwaltungsgesetzes finden aufgrund der abweichenden Bestimmungen aus § 81 Abs. 1 LBO in den hier vorgesehenen Fällen keine Anwendung. Die oberste Bauaufsichtsbehörde kann jedoch nach § 81 Abs. 2 LBO im Einzelfall zeitlich begrenzte Ausnahmen von der vorgenannten Vorschrift zur Erprobung der Ausgestaltung und Abwicklung eines elektronischen Antragsverfahrens zulassen.

Von dieser Ausnahmemöglichkeit hat der Kreis Segeberg Gebrauch gemacht und hat mit Schreiben vom 22.02.2017 ausdrücklich eine zeitlich befristete Ausnahme-genehmigung nach § 81 Abs. 2 LBO beantragt. Das Land hat dem Antrag des Kreises mit Erlass vom 28.03.2017 bis zur Einführung eines landesweit einheitlichen Online-Programms bis auf weiteres entsprochen, allerdings mit den Maßgaben, dass

- die Anforderungen an qualifizierte elektronische Signaturen (QeS) aller am Verfahren Beteiligten, einschließlich Baugenehmigungsbehörde, **erfüllt sind**,

- die Beteiligung aller am Genehmigungsverfahren einzubeziehenden Stellen und Betroffenen **sichergestellt ist**,
- die Zugriffsmöglichkeiten auf die elektronischen Daten **geregelt sind**,
- im gesamten Verfahrensablauf der Datenschutz **sichergestellt ist** und
- die beweissichere dauerhafte Archivierung der erforderlichen Daten **gesichert ist**.

Die Verwaltung war daher in den genannten Projekten durchgehend an die Einhaltung des gesetzlich bestimmten Handlungsrahmens unter Berücksichtigung der Ausnahmegenehmigung mit den hierzu bekannten und erforderlichen Bedingungen gebunden. Die Wirksamkeit des Rechtsaktes der Ausnahmegenehmigung hängt von der Erfüllung **aller** in diesem Erlass aufgeführten Bedingungen ab.

Bewertung zum Projektverlauf:

Die Bewertung des RPA zum Projektverlauf beruht auf den zur Prüfung vorgelegten Projektdokumentationen, den zentral abgespeicherten Informationen in der Projektablage zur „Digitalen Bauakte“ und den Informationen der aktiven und der stellvertretenden FBL I als Gesamtprojektleitung.

Nach Auskunft der Gesamtprojektleitung wurde keine umfassende Machbarkeitsprüfung für die Projekte zum Virtuellen Bauamt und zur Digitalen Baulastenauskunft zum Projektstart durchgeführt. Die Rechtmäßigkeit, Zweckmäßigkeit und Wirtschaftlichkeit der mit den Projektaufträgen verbundenen Leistungen wurde nach Aktenlage vorab weder betrachtet noch in irgendeiner Weise angemessen bewertet. Dies war jedoch aus Sicht des RPA schon deshalb zwingend erforderlich, da die Ausnahmegenehmigung des Landes mit Bedingungen verknüpft war, die den Erfolg des Projektes durch die Signaturanforderungen hinsichtlich der Akzeptanz von Anbeginn gefährden könnten.

Gemäß Dokumentation wurden die Projekte mit dem Fokus auf das verwaltungsintern vorgegebene Projektziel fortgeführt und mit Teilbeschaffungen (bspw. Fallmanagement zur Umsetzung des virtuellen Bauamts) vorangebracht. Die eindeutigen Signaturanforderungen wurden dabei nicht berücksichtigt. Vielmehr wurde durchgehend ein abweichendes Modell zur Authentifizierung der Teilnehmer über eine Onlinekennung weiterverfolgt. Zum Zeitpunkt der Projektabwicklung darf jedoch nur berücksichtigt werden, was tatsächlich auch zulässig ist. Spekulationen jeglicher Art gefährden den Projekterfolg.

Erst ab August 2018 wurde die Anforderung zur QeS aktenkundig thematisiert und von der Projektgruppe als Problem identifiziert. Die Anforderungen der Teilprojektziele an die QeS wurden in der bisherigen Projektentwicklung offensichtlich nicht hinreichend beachtet. Schon im Leistungsverzeichnis der Verwaltung für ein Virtuelles Bauamt vom 18.07.2017 wird die QeS nicht mit aufgeführt.

In der aktenkundigen Befassung der Verwaltung ab August 2018, d.h. 1 ½ Jahre nach dem Projektstart, wird nun beschrieben, dass bei der pflichtigen Verwendung von QeS nur eine geringe Benutzerzahl der digitalen Antragsangebote zu erwarten sei, wodurch ein ausreichender Nutzen zur Rechtfertigung der Projekte nicht mehr gegeben sei. Aus Sicht des RPA ist diese Erkenntnis nicht neu und war bereits zum Projektstart hinsichtlich der Realisierbarkeit der Projekte angemessen zu bewerten. Schließlich führt der Kreis bereits im Projektauftrag vom 22.02.2017 eine mangelnde Akzeptanz/Inanspruchnahme als wirtschaftliches Risiko des Projektes „Virtuelles Bauamt“ auf.

Die Ursache dafür sah die Projektgruppe nun in den gesetzlichen Vorgaben der LBO und erwartete nun gesetzliche Anpassungen oder eine Erweiterung der bestehenden Ausnahmegenehmigung auf Antrags- und Genehmigungsprozesse ohne QeS, obwohl der Kreis nach Aktenlage bereits seit dem Projektstart in eigener Verantwortung und ohne jeden äußeren Zwang an den gesetzlich bestimmten Rahmenbedingungen vorbei entwickelt hat. Die Verhandlungen dazu wurden mit dem Innenministerium aufgenommen.

Die Kreisverwaltung konnte zu keinem Zeitpunkt ab Projektstart verbindlich davon ausgehen, dass die Rahmenbedingungen für die Projekte, die ja bereits auf einer Ausnahmegenehmigung des Landes aufsetzten, zugunsten der Ziele der Kreisverwaltung verändert werden könnten. Es ist schon bemerkenswert, dass die Kreisverwaltung zum Zeitpunkt der Prüfung vom Gesetzgeber erwartet hat, dass ein Landesgesetz für einen hier entwickelten Onlineprozess angepasst werden soll, um diesen zu legitimieren. Gleiches gilt für die Bedingungen zur Ausnahmegenehmigung, die in dem Projektverlauf nicht berücksichtigt wurden.

Offensichtlich wurden die Bedingungen des Landes zur Ausnahmegenehmigung des Landes nicht angemessen im Projektcontrolling erfasst und nachverfolgt. Ansonsten hätte die Projektgruppe regelmäßig über die ausstehende Berücksichtigung dieser Mindestanforderung in Kenntnis gesetzt und eine Neubewertung der Realisierbarkeit der Projekte vornehmen müssen. Auch agil geführte Projekte setzen ein Mindestmaß an Projektcontrolling voraus und bleiben zur Regeltreue verpflichtet.

Zu beanstanden ist, dass der Kreis erst zu diesem fortgeschrittenen Projektstand hinterfragt, inwieweit die laufenden Projekte unter Wahrung der Rechtmäßigkeit überhaupt realisierbar sein werden. Ein Verweis auf vergleichbare Projekte in anderen Bundesländern erübrigt sich, soweit die gesetzlichen Bestimmungen für Schleswig-Holstein Abweichendes bestimmen und die erteilten Ausnahmegenehmigungen den zulässigen Rahmen nicht angemessen erweitern.

Unabhängig von dem Ergebnis der Nachverhandlungen mit dem Land bleibt festzustellen, dass die Verwaltung bei der bisherigen Projektabwicklung die rechtlichen Rahmenbedingungen nicht ausreichend sorgfältig berücksichtigt und bewertet hat, wodurch der Erfolg der Teilprojekte hinsichtlich der Wirtschaftlichkeit und Zweckmäßigkeit nach eigener Einschätzung der Projektgruppe gefährdet ist.

Der Kreis Segeberg bleibt dem Grundsatz der Gesetzmäßigkeit unterworfen. Nach Art. 20 Abs. 3 Grundgesetz ist die öffentliche Verwaltung als Executive in ihrem Handeln an Gesetz und Recht gebunden. Zur Auslösung der in der LBO aufgeführten Verfahren bedarf es wirksamer Anträge, die ohne eine formelle Antragstellung nach den Vorschriften der LBO nicht gegeben sind. Eine Umsetzung der Onlineantragstellung außerhalb der rechtlichen Zulässigkeit ohne zusätzliche Maßnahmen zur Gewährleistung der formellen Antragstellung ist daher ausgeschlossen.

Die Verwaltung wird aufgefordert, die Projekte unter Beachtung der gesetzlich bestimmten Grenzen fortzuführen und zu bewerten.

Stellungnahme des Fachbereiches I:

Projektdokumentation

Die Beanstandungen sind zum Teil nachvollziehbar. Die Beschaffungen liefen über den Fachdienst 10.50. Dort erfolgte die Dokumentation der Beschaffungsvorgänge. Der Fachdienst 10.50 verwaltet darüber hinaus das Gesamt-E-Government-Budget. Die Prüfung, ob die Beschaffungen für die Teilprojekte den Kostenrahmen einhalten, erfolgt daher im Fachdienst 10.50. Anzumerken ist hier, dass das im Rahmen der Umsetzung des Virtuellen Bauamtes beschaffte integrierte Antrags – und Fallmanagement der Firma cit GmbH, zukünftig für die digitale Beantragung und Bearbeitung von weiteren Verwaltungsleistungen genutzt werden kann und soll.

Bedingt durch die Umstellung der Aktenführung von der Papierform zur digitalen Aktenführung in der Projektsoftware ibonet project, war die Papieraktenführung insbesondere ab 2018 nicht mehr vollständig, da die Unterzeichnerin eine doppelte Aktenführung aus Wirtschaftlichkeitsgründen für geradezu absurd hält. Die Papierakte enthält einen entsprechenden Hinweis. Zunächst sollte nach erster Ankündigung des RPA lediglich bis einschließlich 2017 geprüft werden. Insofern wäre die Vorlage der Papierakte ausreichend gewesen.

Nachdem der verlängerte Prüfungszeitraum kommuniziert worden war, lehnte es die ehemalige FBL I angesichts der unterschiedlichen Dokumentationsfortschritte der einzelnen Teilprojekte in ibonet project ab, dem RPA einen Zugriff einzuräumen.

Einbindung des Rechnungsprüfungsamtes

Da das RPA mehrmals betont hat, dass es keine beratende Funktion hat, ergibt eine Einbindung des Rechnungsprüfungsamtes bevor die ausgearbeiteten Prozesse und verwendeten Hilfsmittel nicht feststehen, keinen Sinn. Wie bereits erläutert, wurden Mitarbeiter/innen des FB IV (es sei denn, sie sind Mitglieder des Projektteams) wegen der bislang noch nicht hinreichend konkret abgestimmten Prozesse mit der Fachaufsicht und hinsichtlich der technischen Umsetzung bisher ebenfalls noch nicht eingebunden.

Projektverlauf

Die Kritik zum Projektverlauf ist unangemessen. Als erstes großes Teilprojekt, das noch vor der E-Government-Gesamtstrategie gestartet ist, mussten über dieses

Teilprojekt grundlegende Entscheidungen getroffen werden (z. B. Erwerb des integrierten Antrags- und Fallmanagements der Fa. cit GmbH als Basisinfrastruktur für die gesamte Kreisverwaltung).

Aus Sicht des RPA hat sich die Verwaltung zu einem zu späten Zeitpunkt um eine Ausnahmegenehmigung bei der Fachaufsicht bemüht. Diese Auffassung ist nicht richtig. Die Darstellung wird dem tatsächlichen Ablauf und den tatsächlich bestehenden Risiken in keiner Weise gerecht. Das Land hat uns mit Erlass vom 28.03.2017 auf unsere Nachfrage hin dargelegt, welche allgemeinen Anforderungen es an eine digitale Beantragung und Aktenbearbeitung nach der LBO stellt.

Diese Anforderungen nehmen wir ernst. Wie dargestellt, befinden wir uns im Detail noch in der Ausgestaltung der einzelnen Prozesse. Hier wurde bislang nichts vorweggenommen oder unumkehrbar festgelegt. Aktuell befinden wir uns in einem intensiven und konstruktiven Austausch mit der Fachaufsicht.

Die größte Herausforderung aller E-Government-Projekte liegt darin, Online-Lösungen, die das geltende Recht einschließlich des Datenschutzes wahren, und gleichzeitig für die Nutzer/innen attraktiv und mit einem angemessenen wirtschaftlichen Aufwand nutzbar sind, bereitzustellen. Dies wird uns mit den beiden E-Government-Projekten gelingen.

Erwiderung des RPA:

Die Stellungnahme der Verwaltung wird zur Kenntnis genommen.

Dokumentationen zum Verwaltungshandeln sind stets laufend aktuell zu führen. Da die Verwaltung dem RPA nach den Angaben dieser Stellungnahme Bestandteile zur Dokumentation der Projekte vorenthalten hat (Stichwort: Projektsoftware), ist sie an dieser Stelle ihrer Mitwirkungspflicht nicht ausreichend nachgekommen. Insofern beruhen die Prüfungsfeststellungen auf den zur Prüfung nachgewiesenen Unterlagen und Informationen.

An dieser Stelle ist richtigzustellen, dass es sich bei dem Erlass des Innenministeriums vom 28.03.2017 an den Kreis nicht um die Darstellung von allgemeinen Anforderungen an eine digitale Beantragung und Aktenbearbeitung nach der LBO handelt, sondern um die konkret beantragte Ausnahmegenehmigung des Landes an den Kreis. Der Erlass nennt zweifelsfrei die Maßgaben, unter denen das Land dem Antrag des Kreises vom 22.02.2017 entsprechen wird. Die Darstellungen des RPA im Prüfungsbericht sind somit zutreffend.

Die Prüfungsfeststellungen bleiben vollständig bestehen.

3.1.5 Zusammenfassende Würdigung

Die bislang praktizierte Umsetzung der E-Government des Kreises durch die Verwaltung führte zu Hinweisen und Feststellungen.

Das inhaltliche und finanzielle Projektcontrolling sollte optimiert und nachvollziehbar dokumentiert werden. Der Nachweis zum ausreichenden Projektcontrolling zur Überwachung und Steuerung der Einzelprojekte stand regelmäßig aus. Der Zustand der Projekte war teilweise zu beanstanden. In dem finanziellen Controlling sollten auch die Kosten ausgewiesen werden, die für die Umsetzung des Projektes erforderlich sind, um das realistische Ausmaß der Projektkosten und der Kostenentwicklung aufzuzeigen.

Die zur Prüfung nachgewiesenen Dokumentationen wiesen überwiegend nicht die gebotene Transparenz zu den Projekten auf. Künftig sollten die Dokumentationen zu den Projekten vollständig an einer Stelle geführt werden.

Die Projekte sind unter Wahrung der Grundsätze zur Gesetzmäßigkeit, Zweckmäßigkeit und Wirtschaftlichkeit zu planen, durchzuführen und umzusetzen. Projekte sind kein rechtsfreier Raum. Auch Visionen müssen sich im Projektverlauf, spätestens jedoch zur Umsetzung in den zulässigen Rahmen einpassen.

Insbesondere die Regeltreue war in mehreren hier betrachteten Projekten zu beanstanden, sei es bei der Durchführung des zielführenden Projektes oder bei der Umsetzung der Projektergebnisse. Die mangelhafte Anwendung des Vergaberechts war mehrfach zu beanstanden. Vor der Umsetzung der Projektziele kann es erforderlich werden, gesetzlich bestimmte Vorleistungen zu erbringen, beispielsweise zum Datenschutz und zur Datensicherheit (Datenschutzfolgenabschätzung, Dokumentationen, organisatorische und technische Maßnahmen).

Künftig ist die Einhaltung der gesetzlichen Vorschriften auch bei den Projekten zuverlässig sicherzustellen.

Soweit der Landrat in den jeweiligen Projektaufträgen die Einbeziehung des RPA vorgibt, ist das RPA künftig umgehend durch die Projektleitungen über den Projektauftrag in Kenntnis zu setzen und umgehend in die jeweiligen Projekte einzubeziehen.

Für die flächendeckenden Digitalisierungsprojekte wie die Einführung der E-Akten sind zusätzliche Maßnahmen erforderlich, um ein zuverlässiges Fundament als Basis für die Einzelmaßnahmen zu gewährleisten. Der rechtssichere Betrieb der Basiskomponenten einschließlich der angemessenen Datensicherungskomponenten ist dauerhaft sicherzustellen. Dies ist durch ausreichende Strategien und Konzeptionen zu gewährleisten und darf nicht erst unter Druck nachgepflegt werden.

Stellungnahme des Fachbereiches I:

Vorbemerkungen:

Im Rahmen der Prüfung waren entgegen des Prüfauftrags nicht nur die Haushaltsjahre 2016 und 2017 sondern der gesamte Zeitraum von 2016 bis heute Gegenstand der Untersuchung durch das RPA des Kreises Segeberg.

Die E-Government-Strategie des Kreises Segeberg ist eine Grobplanung. Das Thema Digitalisierung ist ambivalent und lässt den betroffenen Kommunen in Deutschland weitestgehend Handlungsfreiheit bei der Entscheidung über die Umsetzung sowie die einzelnen Schritte zur Erfüllung der gesetzlichen Ziele des E-Government-Gesetzes sowie des Online-Zugangs-Gesetzes. Das führt dazu, dass es aufgrund fehlender klarer Regelungen auf dem Weg der Zielerreichung immer wieder zu Änderungen und Anpassungen der laufenden Projektplanung sowie einer geänderten Priorisierung einzelner Teilprojekte kommen kann und wird.

Der Kreis Segeberg ist dabei auf dem Weg zu einer digitalen Kommune gut aufgestellt und hat im Projektfortschritt bereits einige Ziele erreicht sowie Teilprojekte in Angriff genommen und sogar teilweise bereits abgeschlossen.

Sowohl der Landrat als auch die Vertreterinnen und Vertreter der politischen Gremien sowie die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Kreisverwaltung werden regelmäßig über den Sachstand der einzelnen Teilprojekte sowie den Fortschritt der Gesamtstrategie informiert.

Die nicht unerhebliche Kritik am Projektverlauf ist insgesamt inakzeptabel.

Erwiderung des RPA:

Die Prüfung der Umsetzung der E-Government-Strategie der Kreisverwaltung Segeberg aus dem Jahr 2017 bis zum aktuellen Prüfungszeitpunkt heran steht dem Prüfungsauftrag keineswegs entgegen, sondern ist sogar zielführend. Im Übrigen liegt es in der Entscheidung des RPA, den Prüfungsumfang zu bestimmen. Die Anforderungen des RPA an die Verwaltung wurden in den Eröffnungsgesprächen jeweils kommuniziert.

Die Auswertung der zur Prüfung nachgewiesenen Dokumentationen und Sachverhalte führte teilweise zu Hinweisen und Beanstandungen, die im vorstehenden Bericht den einzelnen Aspekten und Unterthemen des Teilberichtes zugeordnet wurden. Dies stellt ausdrücklich keine grundsätzliche Kritik an dem Gesamtprojekt der Kreisverwaltung dar und soll als solche auch nicht missverstanden werden.

Die getroffenen Prüfungsfeststellungen und Hinweise des RPA sind aufgrund der vorstehenden Sachverhalte begründet und bleiben daher auch bestehen.

4. Fachdienst I 10.50 - Informations- und Kommunikationsmanagement (IuK)

Teilplan 1114 - Innere Verwaltungsdienste

- *Die Feststellungen aus der vorangegangenen Prüfung wurden nicht ausreichend behoben.*
- *Die vergaberechtlichen Vorschriften wurden auch im aktuellen Prüfungszeitraum nicht ausreichend beachtet.*
- *Die datenschutzrechtlichen Pflichtnachweise wurden weiterhin nicht ausreichend erbracht.*
- *Der behördliche Datenschutzbeauftragte sollte durch direkte organisatorische Zuordnung zum Landrat und durch die Erhöhung der Stellenanteile in seiner unabhängigen Stellung gestärkt werden.*
- *Der IT-Sicherheitsbeauftragte sollte ebenfalls durch direkte organisatorische Zuordnung zum Landrat in seiner unabhängigen sowie verantwortlichen Stellung gestärkt werden und seine Tätigkeiten nunmehr aufnehmen.*

4.1 Einleitung

Das RPA hat den Fachdienst 10.50 im Jahr 2016 gemäß § 116 Abs. 1 Nr. 4 GO für die Haushaltsjahre 2014 und 2015 intensiv geprüft. Der Landesrechnungshof Schleswig-Holstein (LRH) hatte den Kreis Segeberg bereits im Januar 2014 im Rahmen seiner „Querschnittsprüfung zum Einsatz von Informationstechnik in den Kreisen“ geprüft.

In einer Nachschau wurde nun betrachtet, inwieweit der Kreis Segeberg die Prüfungsfeststellungen und Hinweise des LRH und des RPA bis zum Zeitpunkt dieser Prüfung berücksichtigt hat.

4.2 Allgemeines zum Einsatz der Informationstechnik

Nach Auskunft des FD 10.50 betreute dieser bis Ende 2017 insgesamt 737 IT-Arbeitsplätze in der Kreisverwaltung, weitere 14 Plätze im gemeinsamen Tierseuchenkrisenzentrum sowie 74 Lehrer-/Schülerplätze in den Förderzentren. Die Hardwarestruktur der Arbeitsplatzsysteme umfasste 622 vernetzte PCs sowie 65 Thin-Clients. Als mobile Geräte kamen 98 Notebooks, 36 Tablet-Computer sowie 27 Smartphones zum Einsatz. Als Betriebssysteme auf den Arbeitsplatzrechnern und den mobilen Endgeräten kamen weiterhin Windows 7, Windows 8, Linux, MacOS und IOS zum Einsatz. Die Standardbüroanwendung war Microsoft Office 2010.

Vorsorglich wird darauf hingewiesen, dass für das derzeit eingesetzte Betriebssystem Microsoft Windows 7 Professional zum 14.01.2020 der erweiterte Support durch

den Hersteller endet. Für Microsoft Windows 8.1 endet dieser am 10. Januar 2023. Der erweiterte Support für Microsoft Office 2010 endet am 13.10.2020. Die Verwaltung hat sicherzustellen, dass die Optionen zur Aktualisierung der Systeme rechtzeitig erarbeitet und umgesetzt werden.

Nach Auskunft der Verwaltung kamen zum Zeitpunkt der Prüfung insgesamt 91 Server zum Einsatz, dabei wurden 28 Server als physikalisch existente Geräte und 63 Server als virtuelle Geräte ausgewiesen. Die zur Prüfung vorgelegte Verfahrensliste der Verwaltung enthielt 103 Programmeinträge.

Der Personalbestand des FD wurde im Verlauf des Prüfungszeitraums laufend aufgestockt und hat sich nach den Angaben in den Teilplänen zu in den Haushaltsplänen 2014 – 2017 sowie aus den Angaben zum Stellplan 2018 zu 10.50 Informations- und Kommunikationsmanagement wie folgt entwickelt:

Jahr der Planung	Soll Vorjahr		Ist Vorjahr zum 30.06.		Soll aktuell	
	Planstellen	Anteil VZK	Planstellen	Anteil VZK	Planstellen	Anteil VZK
2014	10,70	9,90	9,85	9,05	11,85	11,05
2015	11,90	11,10	11,35	10,55	12,85	12,05
2016	13,35	12,05	12,85	11,55	13,35	12,05
2017	13,35	12,05	13,35	12,05	14,35	13,05
2018	13,56		13,9831		16,56	

In der Darstellung ist die Stelle der Fachbereichsleitung (FBL) gemäß Teilplan 1114 mit 1,0 Planstellen und dem Anteil von 20 % einer Vollzeitkraft enthalten. In den Werten für das Jahr 2018 ist die FBL mit 21 % einer Vollzeitkraft enthalten. Zudem werden 2,5 Planstellen des Produktes 11141 berücksichtigt, die tatsächlich dem FD 10.50 zugeordnet sind. Dazu gehört auch die neu geschaffene Planstelle des IT-Sicherheitsbeauftragten. Die Auswertung über den Stellenplan 2018 erwies sich als schwierig und erklärungsbedürftig.

Zum Beginn der Prüfung war der FD 10.50 mit 18 Personen zuzüglich Datenschutzbeauftragter und Ausbildungsplatz besetzt. In der Kosten- und Leistungsrechnung des Kreises im Buchhaltungsverfahren MACH werden zum Abrechnungsobjekt „luK“ folgende Personalaufwendungen ausgewiesen:

Buchungen 2014	Buchungen 2015	Buchungen 2016	Buchungen 2017	Planung 2018
696.641,31 €	783.321,18 €	819.768,38 €	903.068,33 €	1.002.500,00 €

Die geplante Steigerung der Personalaufwendungen zur luK liegt seit 2014 bis 2018 bei etwa 306.000,00 €. Dies entspricht einer Steigerung von 44% in 4 Jahren. Der Zeitanteil für den behördlichen Datenschutzbeauftragten des Kreises wurde bei den vorstehenden Aufstellungen nicht berücksichtigt.

4.3 Organisationsuntersuchung / Stellenbemessung

- *Der FD 10.50 hat eine externe Organisationsuntersuchung oder -beratung durchführen lassen und das Ergebnis zum 01.10.2018 umgesetzt.*
- *Eine aktuelle Stellenbedarfsbemessung für den FD 10.50 stand noch aus.*
- *Der für Organisationsaufgaben zuständige FD 11.00 wurde nicht ausreichend beteiligt.*
- *Der FD 10.50 war für die Beauftragung der externen Dienstleistungen nicht zuständig.*
- *Die praktizierte Direktvergabe der Dienstleistungen ohne Wettbewerb verstößt gegen die vergaberechtlichen Vorschriften.*
- *Bei den durchgeführten Vergaben wurden die erteilten Auftragsbefugnisse überschritten.*
- *Aus Sicht des RPA ist nicht sichergestellt, dass die hiesigen Anforderungen zur Organisationsuntersuchung mit der durchgeführten Organisationsberatung gleichzusetzen sind.*
- *Das umgesetzte Konzept erweist sich als sehr komplex und kleinteilig und somit auch sehr pflegeintensiv.*
- *Es kann nicht ausgeschlossen werden, dass das Selbstmanagement des FD 10.50 mit der Neustrukturierung überproportional ausgeweitet wird.*
- *Die Verwaltung sollte regelmäßig überprüfen, ob die zur Umorganisation gesetzten Ziele wie Kundenorientierung und Servicebewusstsein mit der Neuausrichtung des FD 10.50 erreicht werden konnten.*

4.3.1 Neuorganisation des FD 10.50

Zur letzten Prüfung war der FD 10.50 damit befasst, das IT-Service-Management künftig nach den ITIL Frameworks auszurichten. Der Verwaltung wurden Hinweise zur Umstellung der IT-Services gegeben. Insbesondere wurde darauf hingewiesen, dass die wirtschaftliche Ausrichtung des IT-Service-Managements das Ziel der Veränderung bleiben muss. Eine Umstrukturierung dürfe nicht dazu führen, dass lediglich das Selbstmanagement des internen Dienstleistungsbereiches überproportional ausgeweitet werde. Der Verwaltung wurde seinerzeit empfohlen, eine Organisationsuntersuchung für den FD 10.50 durchzuführen, um unter den Aspekten der Rechtmäßigkeit, Zweckmäßigkeit und Wirtschaftlichkeit die Veränderungs- und Verbesserungspotentiale zu ermitteln und den effektiven und effizienten Betrieb der internen Serviceeinheit sicherzustellen. Auf der Grundlage der empfohlenen Organisationsuntersuchung sollte anschließend eine aktuelle Stellenbemessung für den FD 10.50 erfolgen. Die Verwaltung führte in Ihrer Stellungnahme dazu aus, dass eine Organisationsuntersuchung und Stellenbemessung für das Jahr 2017 vorgesehen wären.

Zur aktuellen Prüfung teilte der FD 10.50 mit, dass die Organisationsuntersuchung in den Jahren 2017 und 2018 durch ein externes Beratungsunternehmen durchgeführt worden ist. Die Fachdienstleitung führte hierzu aus, dass zunächst mit einer

Beratung begonnen und anschließend in weiteren Phasen eine Organisationsuntersuchung durchgeführt wurde. Die Stellenbedarfsbemessung stand jedoch noch aus. Im Ergebnis der erteilten Beratungsaufträge wurde durch den externen Dienstleister im Juni 2018 eine „Ergebnisdokumentation als Detailkonzept Prozesse, Schnittstellen und Rollen“ erstellt. Das Konzept wurde am Prozessmodell des Dienstleisters ausgerichtet und auf die kundenspezifischen Anforderungen des Kreises angepasst.

Nach Auskunft des FD 10.50 wurde die Neuorganisation des Fachdienstes auf der Grundlage dieses Detailkonzeptes bereits ab Mai 2018 vorbereitet und zum 01.10.2018 verbindlich umgesetzt.

Stellungnahme des Fachdienstes 10.50 - luK:

Die sich aus dem vorgelegten Berichtsentwurf ergebenden Feststellungen treffen nur in Teilen zu.

Im Fachdienst 10.50 gab es zum 01.12.2016 einen Wechsel in der Fachdienstleitung. Eine der ersten Aufgaben der neuen Fachdienstleitung war es, den Fachdienst für die Herausforderungen der Zukunft zeitgemäß aufzustellen. Hierzu gehörte auch das Erfordernis einer externen Beratung. Das gesamte Verfahren von der Anforderung über die Auswahl des Unternehmens und auch die Vorgehensweise der Umsetzung wurde durch die Fachbereichsleitung I permanent begleitet. Da bisher im Fachdienst kein Geschäftsprozess beschrieben war, sollte ein Unternehmen gefunden werden, das bereits über eine Bibliothek der Standardprozesse eines IT-Bereichs verfügt. Der nun beauftragte Dienstleister verfügte über eine solche Bibliothek und wurde deshalb beauftragt. Der Auftrag enthielt eine Beschreibung sämtlicher IT-Prozesse und wurde im Rahmen des Beratungsauftrags in Abstimmung mit der Fachbereichsleitung I auf die Bedürfnisse des Fachdienstes 10.50 angepasst. Hierzu wurde unter anderem ein sog. Blueprint durchgeführt, der die IST-Situation mit der Best-Practice-Situation verglichen und Steuerungsmaßnahmen vorgeschlagen hat. Das Ergebnis der Blueprintphase wurde der Fachbereichsleitung I durch den Auftragnehmer zum Abschluss des Auftrages vorgestellt. Bis zu diesem Zeitpunkt war eine Beteiligung des Fachdienstes 11.00 lt. Aussage des Fachbereichsleitung I nicht erforderlich. Die Beauftragung fiel in die Zuständigkeit des Fachdienstes 10.50. Der FDL 10.50 war auch zur Unterzeichnung des Auftrags befugt.

Die dann folgende Beauftragung eines Detailkonzeptes zu den Prozessen und Schnittstellen war zunächst nicht geplant und ist erst nach o.g. Ergebnispräsentation bei der Fachbereichsleitung I in Umsetzung der vom RPA in der letzten Prüfung geforderten Organisationsuntersuchung konzipiert und beauftragt worden. Durch die Fachbereichsleitung I sollte die Beteiligung des Fachdienstes 11.00 durch Teilnahme eines Kollegen aus dem Orga-Bereich vor dem Hintergrund des „Lernens, wie Externe eine solche Untersuchung im IT-Bereich durchführen“, erfolgen. Die Fachbereichsleitung I wollte die Fachdienstleitung 11.00 informieren. Der Fachdienstleiter 10.50 sollte den entsprechenden Kollegen zu den Terminen entsprechend einladen, was auch erfolgt ist. Der Fachdienstleiter 10.50 hatte aufgrund der Beteiligung der Fachbereichsleitung auch keine Anhaltspunkte, dass eine solche Vergabe durch

den Fachdienst 11.00 zu erfolgen hat. Ergo wurde ein entsprechender Folgeauftrag erteilt. Der FDL 10.50 war zur Unterzeichnung des Auftrags befugt.

Nach der Präsentation der Ergebnisse der Detailkonzeptphase war die Umsetzung der Ergebnisse im Fachdienst 10.50 vorgesehen. Hierzu fand Ende 2017 ein entsprechender Fachdienst-Workshop statt, dessen Inhalt die neue Aufbauorganisation und die Eröffnung der neuen Zuständigkeiten waren.

Im Rahmen des Workshops wurde festgestellt, dass die Kolleginnen und Kollegen sich mit den neuen Aufgaben und der Anwendung der Prozessbibliothek schwer taten. Es entstand der Wunsch nach Umsetzungsunterstützung.

Da der Dienstleister an der Erstellung des Detailkonzepts und der Bibliothek beteiligt war, wurde dort eine entsprechende Umsetzungsunterstützung angefragt und letztlich auch beauftragt. Die Beauftragung fiel in die Zuständigkeit des Fachdienstes 10.50. Der FDL 10.50 war auch zur Unterzeichnung des Auftrags befugt.

Aus Sicht des Fachdienstes war also zum Zeitpunkt sowohl der ersten als auch der zweiten Beauftragung keinesfalls absehbar, dass weiterer Beratungsbedarf entstehen wird. Es handelt sich insofern nicht um eine Umgehung der Wertgrenzen.

Die Dringlichkeit der Beauftragung war darin begründet, dass durch den Zeitpunkt des Wechsels der Fachdienstleitung ohnehin ein Changeprozess gestartet war, der auch für die Anpassung der Ablauforganisation genutzt werden sollte. Es ist zu bedenken, dass es im Fachdienst 10.50 in den letzten fast 40 Jahren keinen direkten Führungswechsel gab. Der Wechsel der Fachdienstleitung war also eine erhebliche Belastung für die langjährigen Kolleginnen und Kollegen.

Erwiderung des RPA:

Die vorgelegte Stellungnahme des FD 10.50 kann die vorstehenden Prüfungsfeststellungen nicht widerlegen. Der Kreis war vor der Auftragserteilung angehalten, den Bedarf zur Aufgaben- und Organisationsberatung sorgfältig zu ermitteln und schließlich auch vergaberechtlich umzusetzen. Die praktizierte Einzelbeauftragung in Etappen ohne Wettbewerbseröffnung im Direktkauf steht den vergaberechtlichen Grundsätzen ebenso entgegen wie den Grundsätzen zur Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit. Eine tatsächliche Dringlichkeit, die einen Ausschluss eines Wettbewerbs rechtfertigen könnte, lag nicht vor. Die Beteiligung der Fachbereichsleitung I war überwiegend nicht dokumentiert. Die Prüfungsfeststellungen werden vollständig aufrechterhalten.

4.3.2 Vergabe von Dienstleistungsaufträgen zur Neuorganisation des FD 10.50

Entgegen der Auskunft des FD 10.50 fand eine angemessene Beteiligung des FD 11.00, der für die internen Organisationsaufgaben zuständig ist, an der Neuorganisation des FD 10.50 nicht statt und wird aus dem Verwaltungsvorgang auch nicht

ersichtlich. Nach Auskunft des FD 11.00 hat die Fachbereichsleitung I seinerzeit entschieden, diese externe Organisationsberatung ohne Beteiligung des hierfür zuständigen FD 11.00 durchführen zu lassen. Seitens des FD 11.00 konnten hierzu auch keinerlei Unterlagen, Aufträge, Begleitungen, Dokumentationen oder dergleichen vorgelegt werden. Vielmehr wurde die Zuständigkeit des FD 11.00 zur Durchführung oder zur Beauftragung von Dienstleistungen zur Organisationsberatung und -untersuchung hier ohne nachvollziehbare Begründung aktiv umgangen.

Der FD 10.50 hat sich bei der Entwicklung der internen IT-Organisations- und Personalstruktur und bei Prozessmodellierung von einem externen Beratungsunternehmen unterstützen lassen. Hierfür hat die Fachdienstleitung 10.50 selbst zunächst einleitende Beratungsdienstleistungen zur Neuausrichtung der IT Organisation freihändig ohne Einholung von Vergleichsangeboten direkt beauftragt. Die dokumentierte Begründung zur Festlegung der Vergabeart als freihändige Vergabe war unzutreffend. Die beauftragten Leistungen waren nicht dringlich. Der Auftragswert für die Gesamtmaßnahme zur Beratung oder Untersuchung wurde nicht ermittelt oder geschätzt. Ohne Gesamtauftragswert kann die zulässige Vergabeart jedoch nicht bestimmt werden. Der gebotene offene und transparente Wettbewerb wurde durch diese direkte Auftragserteilung unterbunden. Der FD 10.50 führte hierzu aus, dass die Verwaltung bei der Beauftragung der 1. Phase lediglich von einer Beratungs- und Qualifizierungsphase für den Fachdienstleiter ausgegangen sei, aus der sich dann die weiteren Aufträge erst entwickelt hätten. Diese Auskunft passt jedoch nicht zu der vorgelegten Dokumentation, nach der mit dem Angebot in der Zielsetzung auch gleichzeitig die Entwicklung eines Zielmodells der Organisation beauftragt wurde. Der praktizierte Direktauftrag zur 1. Beratungsphase ist zu beanstanden.

Der FD 10.50 hat im August 2017 als sogenannte 2. Phase weitere Beratungsleistungen zur Unterstützung bei der Erstellung eines Detailkonzeptes „Prozesse und Schnittstellen“ selbst beauftragt, in einer 3. Phase dann Beratungsleistungen zur Einführung und Überleitung der Veränderungen. Die Beauftragungen dieser Folgeaufträge erfolgten ebenfalls direkt außerhalb des Wettbewerbs. Der Gesamtbedarf an Dienstleistungen und Auftragskosten wurde ebenfalls nicht ermittelt. Das Vergaberecht wurde erneut und wiederholt nicht beachtet. Aktenvermerke zur Begründung dieser beiden Vergabeentscheidungen wurden erst nachträglich zur Prüfung erstellt.

Die Dokumentation enthielt 3 Dienstleistungsaufträge über jeweils 20.800,00 € netto / 24.752,00 € brutto, zusammen 62.400,00 € netto / 74.256,00 € brutto, die allesamt durch den Fachdienstleiter 10.50 erteilt worden sind. Abgerechnet wurden diese jeweils mit dem Hinweis „Budgeterhöhung gemäß Absprache“ ohne aktenmäßige Erläuterungen zum Mehraufwand oder zur Nachbeauftragung mit insgesamt 84.800,00 € netto, d.h. mit insgesamt 100.912,00 € brutto. Nach Auskunft der Verwaltung wurden die 2. und die 3. Beratungsphase mit Haushaltsmitteln abgewickelt, die für „unvorhergesehene Maßnahmen“ eingeworben wurden. Dies trifft für eine

Organisationsberatung oder Untersuchung nicht zu, zumal diese gemäß Stellungnahme der Verwaltung zur letzten Prüfung durchaus vorhersehbar waren.

Der FD 10.50 war zur Beauftragung der externen Dienstleistungen zur Organisationsberatung und Organisationsuntersuchung fachlich nicht zuständig. Die Zuständigkeit für die Aufgaben zur Organisation liegt beim Fachdienst 11.00. Eine abweichende Regelung zur Festlegung einer abweichenden Zuständigkeit im Einzelfall war weder geboten noch nachgewiesen.

Die einschlägigen Vorschriften zum Vergaberecht einschließlich der kreiseigenen Ausschreibungs- und Vergabeordnung wurden bei der Beschaffung der Dienstleistungen nicht beachtet. Eine Dringlichkeit zur begründeten Umgehung des Wettbewerbs war für den konkreten Sachverhalt nicht gegeben. Die Dienstleistungen zur Neuorganisation des Fachdienstes 10.50 waren planbar und ließen eine Auftragsvergabe unter Berücksichtigung des offenen Wettbewerbs zweifelsohne zu. Die Teilung des Gesamtauftrags in 3 unabhängige Einzelaufträge stellt eine unzulässige Umgehung der Wertgrenzen dar. Der Kreis hätte seine Anforderungen zur Erbringung der externen Beratungsleistungen vorab in einer angemessenen Leistungsbeschreibung erfassen und den voraussichtlichen Gesamtauftragswert auf dieser Grundlage sorgfältig schätzen können und auch müssen. Die Auftragserteilung hätte auf dem nach Vergabehandbuch geltenden Muster nach der anzuwendenden Verdingungsordnung erfolgen müssen und nicht, wie geschehen, auf dem Vordruck des Auftragnehmers unter Anerkennung der Vertragsbedingungen zugunsten des Auftragnehmers. Die vorgelegte Dokumentation zu den Vergabeverfahren war unvollständig und enthielt weder alle erforderlichen Vergabebegründungen und Vergabeentscheidungen noch alle Aufträge. Eine ausreichende Beteiligung der Fachbereichsleitung I und des FD 11.00 an dem Vergabeverfahren ist in der Dokumentation nicht nachgewiesen.

Der Fachdienstleiter 10.50 war nicht berechtigt, den unzulässig geteilten Auftrag mit einem Gesamtwert von mehr als 60.000,00 € netto, einschließlich der Nachbeauftragungen sogar über fast 85.000,00 € netto, zu erteilen. Die Befugnis zur Erteilung von Aufträgen zur Lieferung und Leistung war begrenzt auf 50.000,00 €.

Die praktizierten Vergaben zur Durchführung der externen Organisationsberatung oder Untersuchung sind insgesamt zu beanstanden.

4.3.3 Anmerkungen zur Neuorganisation des FD 10.50

Nach Auskunft des Fachdienstleiters erfolgte die Neuausrichtung des FD 10.50 auf der Grundlage des durch den externen Dienstleister erstellten Detailkonzepts. Das Konzept erweist sich nach Einschätzung des RPA als äußerst komplex und kleinteilig. Es beschreibt unter anderem sehr konkret

- das Zielmodell zur Organisation mit Festlegung der daraus resultierenden Soll-Mitarbeiterrollen,
- die IT-Prozesse nach dem kundenspezifisch angepassten Prozessmodell des externen Dienstleisters,
- die Darstellung von ausgewählten Anwendungsbeispielen sowie
- die Beschreibung der Mitarbeiterrollenprofile zur Zuordnung und Ausgestaltung der Planstellen / der Arbeitsplatzkarteien im Fachdienst 10.50.

Daher erscheint dieses Konzept mittelfristig sehr pflegeintensiv.

Aus Sicht des RPA ist nicht ausreichend sichergestellt, dass die erbrachten Beratungsleistungen mit der hiesigen Empfehlung zur Durchführung einer Organisationsuntersuchung gleichzustellen sind, insbesondere deshalb, weil die hiesige Organisationsabteilung überhaupt nicht in die Durchführung der Beratungsleistungen eingebunden war.

Die Art und Weise der Auftragserteilung und Durchführung sowie der Dokumentation in dieser Angelegenheit lassen die Möglichkeit zu, dass die bereits vorhandene IT-Struktur und die bestehende Personalplanung des Kreises ohne ausreichend kritische Hinterfragung in das Prozessmodell des externen Dienstleisters hinein übersetzt wurden, um im Ergebnis wenigstens den bereits vorhandenen bzw. geplanten Personalbestand rechtfertigen zu können. Ob das aktuelle Konzept dann wirklich den bestehenden Bedarf des Kreises abbildet, bleibt offen.

Aufgrund der Ausgestaltung des Konzeptes kann nicht ausgeschlossen werden, dass die umfangreiche Umstrukturierung des FD 10.50 schließlich doch dazu führen wird, dass das Selbstmanagement des internen Dienstleistungsbereiches 10.50 im Verhältnis für eine Kreisverwaltung dieser Größenordnung überproportional ausgeweitet wird.

Dem RPA fehlt in dem Konzept die ausreichende Berücksichtigung der fachdienstübergreifenden Aufgabenstellungen zum E-Government im FB I und im FD 11.00, um etwaige Fehl- oder Doppelzuordnungen aufzuklären und einen effektiven und effizienten Prozessverlauf optimal gewährleisten zu können.

Ob sich das neu gestaltete Organisationsmodell in der Praxis bewähren wird und ob die zur Umorganisation gesetzten Ziele der Verwaltung wie bspw. Kundenorientierung und Servicebewusstsein sich zunehmend verwirklichen lassen, kann zu diesem Zeitpunkt noch nicht beurteilt werden. Zur Erreichung der Ziele sollte die Verwaltung jedoch regelmäßig Erfolgskontrollen durchführen und ggf. rechtzeitig nachsteuern.

Die unterlassene Inanspruchnahme des fachlich zuständigen FD 11.00 zur Durchführung Beauftragung und/oder Begleitung der Organisationsberatung oder -untersuchung bleibt zu beanstanden. Künftige Veränderungen sind daher angemessen mit dem für Organisationsaufgaben zuständigen FD 11.00 abzustimmen.

Stellungnahme des Fachdienstes 10.50 - IuK:

Das durch den Dienstleister gelieferte Prozessmodell ist in der Tat sehr detailliert. Da es sich jedoch um allgemeingültige Beschreibungen handelt, ist die Pflege der Inhalte wesentlich weniger aufwändig als eine manuell und nicht standardisierte Beschreibung durch den Kreis Segeberg. Wie im Berichtsentwurf dargestellt wurde eine Stellenbemessung nicht durchgeführt. Diese ist in Abstimmung mit dem Fachdienst 11.00 für das 1. Quartal 2019 vorgesehen. Einen Zusammenhang zwischen Aufbauorganisation und Stellenbemessung kann seitens der Fachdienstleitung 10.50 nicht erkannt werden. Sie ist vielmehr aufgrund der hohen Standardisierung sowohl nach oben als auch unten skalierbar.

4.4 Lizenzmanagement

- ***Die Verwaltung hat ein Werkzeug zum Lizenzmanagement für die Informationstechnik eingerichtet.***
- ***Der Lizenzbestand ist vollständig in das Lizenzmanagementsystem einzupflegen und darüber zu verwalten.***

Mit der letzten Prüfung wurde der Kreis aufgefordert, ein geeignetes Lizenzmanagement für die Informationstechnik einzurichten und zu pflegen, um die Wahrung der urheberrechtlichen Nutzungsbedingungen zu gewährleisten.

Zur aktuellen Prüfung teilte der FD 10.50 mit, dass nach der Einführung einer IT-Managementsoftware ab Anfang des Jahres 2017 mit der Erfassung des Lizenzbestandes begonnen wurde, dieses jedoch erst einmal vorrangig für Microsoft-Produkte und für neu beschaffte Lizenzen. Im Lizenzbestand waren zum Zeitpunkt der Prüfung 95 Softwareprodukte enthalten. Nach Auskunft der Verwaltung werden alle noch nicht erfassten Lizenzen zur Standardsoftware in einer Excel-Dokumentation geführt. Die Lizenzinformationen zu fachspezifischen Anwendungen werden in den Verfahrensakten geführt. Mittelfristig sei geplant, diese in den Lizenzbestand der Managementsoftware zu überführen.

Ein Softwaremanagementsystem wurde somit eingeführt, wird jedoch noch nicht vollständig umgesetzt.

Die Verwaltung bleibt aufgefordert, ihren Lizenzbestand vollständig in das bestehende Managementwerkzeug einzupflegen und die Wahrung der urheberrechtlichen Nutzungsbedingungen dadurch zu gewährleisten.

Stellungnahme des Fachdienstes 10.50 - IuK:

Die stetige Vervollständigung des Lizenzmanagement-Tools wird fortgesetzt.

4.5 IT-Vergaben

- ***Die Feststellungen und Hinweise aus der vorangegangenen Prüfung wurden bis zum Zeitpunkt dieser Prüfung nicht ausreichend beachtet und bleiben daher uneingeschränkt gültig.***
- ***Die vergaberechtlichen Vorschriften sind künftig konsequent zu beachten.***
- ***Auch beim Inhouse-Geschäft muss die Verwaltung zuvor den konkreten Beschaffungsbedarf mit den konkreten Leistungsanforderungen und den geschätzten Gesamtauftragskosten sorgfältig ermitteln, um die wirtschaftlichste und zweckmäßigste Vergabeart begründet zu bestimmen.***
- ***Eine ausreichende Zentralisierung der Beschaffungsaufgaben zur Gewährleistung der vergaberechtskonformen Umsetzung innerhalb des FD 10.50 war im Prüfungszeitraum nicht gegeben.***
- ***Zur Wahrung der Regeltreue sollte der FD 10.50 die Zentrale Vergabestelle des Kreises zunehmend zur Beratung, Begleitung und Durchführung von Vergaben in Anspruch nehmen.***

Bereits zur vorangegangenen Prüfung wurde der FD 10.50 auf die bestehenden Defizite bei der Anwendung der einschlägigen vergaberechtlichen Vorschriften hingewiesen.

Zur aktuellen Prüfung wurden auch die Erkenntnisse aus Beschaffungsvorgängen des FD 10.50 berücksichtigt, die dem RPA aufgrund der Regelungen der Ausschreibungs- und Vergabeordnung bis zum Zeitpunkt der aktuellen Prüfung vorgelegt worden sind.

Festzustellen ist, dass eine Beteiligung des RPA häufig nicht vorgenommen wurde, soweit der FD 10.50 Lieferungen und Leistungen im sogenannten vergabefreien Inhouse-Geschäft über Dataport beauftragt hatte.

Anzumerken ist, dass das Inhouse-Geschäft lediglich eine mögliche Variante zur Beschaffung von erforderlichen Lieferungen und Leistungen darstellen kann. Der Kreis entscheidet als Mitglied des ITVSH im Einzelfall, ob und welche Angebote von Dataport wirtschaftliche Vorteile bieten könnten und gegebenenfalls beauftragt werden sollen. Daher ist eine angemessene Bewertung des Sachverhaltes zum Beschaffungsvorgang hinsichtlich der alternativen Beschaffungsvarianten und der gebotenen Wirtschaftlichkeit und Zweckmäßigkeit der Beschaffungsmaßnahme unverzichtbar.

Auch beim Inhouse-Geschäft muss die beauftragende Verwaltung zuvor den konkreten Beschaffungsbedarf einschließlich der konkreten und vollständigen Leistungsanforderungen sowie die voraussichtlichen Gesamtauftragskosten sorgfältig ermitteln. Nur auf dieser Grundlage kann eine nach dem kommunalverfassungsrechtlichen Grundsatz zur Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit begründete Entscheidung für die wirtschaftlichste und zweckmäßigste Vergabeart getroffen werden. Unabhängig davon, ob die Entscheidung zum Inhouse-Geschäft grundsätzlich geboten

oder zulässig erscheint, birgt die Entscheidung für das „vergabefreie“ Inhouse-Geschäft regelmäßig die Gefahr, dass die Verwaltung durch die fehlende Vorbereitung für einen offenen Wettbewerb bereits Aufträge erteilt, bevor die notwendigen Vorarbeiten in der gebotenen Tiefe abgeschlossen wurden und die Vergabereife erreicht werden konnte. Der Kreis hat daher durch geeignete Maßnahmen sicherzustellen, dass die Verwaltung vor der Durchführung von Inhouse-Vergaben alle zur Vergabereife notwendigen Vorleistungen durchführt, die auch für ein regulär durchzuführendes Vergabeverfahren erforderlich wären, um den Erfolg und die Wirtschaftlichkeit der mit den Aufträgen verbundenen Maßnahmen zu gewährleisten.

Auf Anforderung des RPA legte der FD 10.50 selbst erstellte Listen über die durchgeführten Beschaffungen für die Jahre 2016 – 2018 vor. Eine Auswertung der übermittelten Listen führte zu dem Ergebnis, dass in diesen Jahren zwar nicht der Großteil der Aufträge an Dataport vergeben wurde, jedoch der Großteil der Mittel für diese Aufträge verwendet wurde:

Haushaltsjahr	Anteil der Aufträge	Anteil am Gesamtauftragswert	Auftragswert gesamt an Dataport
2016	21%	83%	470.000 €
2017	27%	65%	346.000 €
2018	bislang 14%	bislang 54%	bislang 234.000 €

Die im Prüfungszeitraum im Rahmen der Beteiligung gemäß AVO geprüften Beschaffungsvorgänge sowie die zur Prüfung vorgelegten Beschaffungsnachweise mit dem Ziel einer angestrebten Inhouse-Geschäfts waren häufig zu beanstanden, da die Wirtschaftlichkeit des Auftrags pauschal nur damit begründet wurde, dass mit Bezug auf die Möglichkeit zum Inhouse-Geschäft ein selbst durchgeführtes Vergabeverfahren unwirtschaftlich sei. Eigenständige Markt- und Preisanalysen zur Begründung der Wirtschaftlichkeit wurden meist nicht nachgewiesen. Zudem bezog sich der FD 10.50 bei Inhouse-Geschäften mit Dataport auf Rahmenverträge von Dataport, die jedoch nicht immer vorlagen. In diesen Fällen hat Dataport offensichtlich ein entsprechendes kundenspezifisches Vergabeverfahren durchgeführt, jedoch nicht nach den Wertgrenzen der hiesigen AVO. Hierzu zählte auch die Beschaffung der 111 iPads für die papierlose Gremienarbeit, die unter Tz. 3.1.4.5 erwähnt wird.

Die Vorgänge zu Inhouse-Geschäften mit Dataport im Prüfungszeitraum wurden dem RPA vor der Auftragserteilung überwiegend nicht mehr nach den Vorgaben der AVO zur Prüfung vorgelegt. Selbst ein Auftrag zur Beschaffung von Netzwerkhardware über 220.000 € im Jahr 2016 und jüngst der Auftrag zur Einführung der E-Akte über 357.801,56 € lagen nicht zur Prüfung vor.

Weitere Beanstandungen und Hinweise ergaben sich zu den Vergabevorgängen, die im Wege der Beteiligung nach der AVO vorgelegt oder im Verlauf dieser Prüfung zur Kenntnis genommen wurden. Die vergaberechtlichen Vorschriften einschließlich

der AVO wurden dabei durch den FD 10.50 teilweise nicht oder nicht ausreichend beachtet.

Eine konsequente Zentralisierung der Beschaffungsaufgaben innerhalb des FD 10.50 war im Prüfungszeitraum nicht gegeben, Vielmehr wurden die größeren Beschaffungsmaßnahmen weiterhin von der fachlich zuständigen Sachbearbeitung durchgeführt. Eine Zentralisierung soll nach Auskunft des FD 10.50 mit der Neuorganisation des Fachdienstes ab 01.10.2018 bewirkt werden. Erste Ausnahmen davon wurden jedoch bereits im Verlauf der weiteren Prüfung bis November 2018 festgestellt.

Die geforderte Sorgfalt zur Durchführung und Dokumentation von Vergaben entsteht nicht aus den Anforderungen des RPA, sondern aus den verfassungsmäßigen Verwaltungsgrundsätzen und den einschlägigen Vorschriften des Vergaberechts. Insofern ist auch der FD 10.50 bei der Beschaffung von Informationstechnik uneingeschränkt an die Einhaltung der geltenden Vorschriften gebunden.

Zur Wahrung der Regeltreue sollte der FD 10.50 die Zentrale Vergabestelle des Kreises zur Beratung, Begleitung und Durchführung von Vergaben in Anspruch nehmen. Schließlich hat der FD 10.50 in seiner Stellungnahme zu den Prüfungsfeststellungen im Beschaffungswesen ausgeführt, dass die Schaffung einer zentralen Vergabestelle durch den FD 10.50 ausdrücklich unterstützt wird, da sich dieser aufgrund der Komplexität des Vergaberechts nicht imstande sah, derartige Tätigkeiten neben dem täglichen Geschäft in der geforderten Sorgfalt zu bewältigen.

Die Feststellungen und Hinweise zu den Beschaffungen von IT aus der vorangegangenen Prüfung wurden bis zum Zeitpunkt dieser Prüfung weiterhin nicht ausreichend beachtet und bleiben daher uneingeschränkt gültig.

Stellungnahme des Fachdienstes 10.50 - IuK:

Der Aufgabenbereich der IT-Vergaben wurde im Rahmen der externen Organisationsuntersuchung ebenfalls betrachtet. Im Ergebnis wurde eine zentrale Rolle „IT-Beschaffung und Controlling“ geschaffen, die innerhalb des Fachdienstes 10.50 sämtliche Vergaben durchführt. Die Rolle ist mit 2 Vollzeitkräften besetzt. Aufgrund der späten Besetzung einer Stelle „Systemadministrator/in“ erst zum 01.08.2018 und einen langen, krankheitsbedingten Ausfall konnte die Übertragung der bisherigen Tätigkeiten einer der beiden Stelleninhaber nicht fristgerecht erfolgen. Es wird aber stetig an der weiteren Optimierung des Vergabeprozesses gearbeitet. Auch wurde soweit im internen Prozess angegeben, die zentrale Vergabestelle selbstverständlich beteiligt.

Bzgl. der Beteiligung des RPA bei IT-Vergaben haben und werden wir weiterhin das RPA entsprechend einbinden.

4.6 Datenschutz und Datensicherheit

- *Die Feststellungen und Hinweise zu Datenschutz und Datensicherheit aus der vorangegangenen Prüfung wurden bis zum Zeitpunkt dieser Prüfung nicht ausreichend beachtet.*
- *Die datenschutzrechtlich bestimmten Grundsätze für die Verarbeitung personenbezogener Daten und die Pflichten der für die Verarbeitung Verantwortlichen wurden nicht ausreichend gewahrt.*
- *Die aktuellen Anforderungen aus der europäischen Datenschutzgrundverordnung gewähren seit Inkrafttreten keine Übergangszeit und sind daher unverzüglich umzusetzen.*
- *Die behördlich beauftragten Funktionsträger zum Datenschutz und zur IT-Sicherheit sollten kurzfristig durch die Behördenleitung für ihre aktuellen Aufgabenstellungen bestellt und durch geeignete organisatorische Maßnahmen sowie ein angemessenes Berichtswesen unmittelbar mit der Behördenleitung vernetzt werden.*

4.6.1 Ausgangssituation

Der Kreisverwaltung wurden im Rahmen der Prüfungen im Jahr 2014 durch den Landesrechnungshof und im Jahr 2016 durch das RPA ausführliche Hinweise zur Organisations- und Dokumentationspflicht aus dem Landesdatenschutzgesetz (LDSG) gegeben.

Die Hinweise wurden bislang nicht ausreichend beachtet. Nach wie vor fehlten bestimmte erforderliche Organisationsgrundlagen und Dokumentationen oder wurden nicht ausreichend angepasst und in Kraft gesetzt. Im Ergebnis war festzustellen, dass den Anforderungen an die Datensicherheit und den Datenschutz aus damaliger Sicht nicht ausreichend Rechnung getragen wurde.

Zur aktuellen Nachschau wurde hinterfragt, inwieweit die bestehenden Defizite zur Datensicherheit und zum Datenschutz nunmehr behoben werden konnten oder wie der Stand der Bearbeitung beurteilt werden kann.

4.6.2 Rechtsgrundlagen

Im Prüfungszeitraum waren weiterhin das **Schleswig-Holsteinisches Gesetz zum Schutz personenbezogener Informationen** (Landesdatenschutzgesetz – LDSG -) vom 09.02.2000 in der jeweils geltenden Fassung sowie die **Landesverordnung über die Sicherheit und Ordnungsmäßigkeit automatisierter Verarbeitung personenbezogener Daten** (Datenschutzverordnung - DSVÖ) vom 05.12.2013 anzuwenden.

Seit dem 25.05.2018 gilt die Verordnung (EU) 2016/679 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 27.04.2016 zum Schutz natürlicher Personen bei der

Verarbeitung personenbezogener Daten, zum freien Datenverkehr und zur Aufhebung der Richtlinie 95/46/EG (Datenschutz-Grundverordnung, kurz DSGVO). Diese gilt unmittelbar in jedem Mitgliedstaat und ist in allen ihren Teilen verbindlich. Ebenfalls seit dem 25.05.2018 gilt ergänzend zur DSGVO das Landesdatenschutzgesetz (LDSG) vom 02.05.2018. Die Datenschutzverordnung - DSVO vom 05.12.2013 ist weiterhin gültig bis zum 31.12.2018.

Die DSGVO schafft ein europaweit einheitliches Datenschutzniveau. Aus der verbindlichen Gültigkeit des europäischen Datenschutzrechts zum 25.05.2018 ergeben sich Änderungen, die seit dem 25.05.2018 zwingend zu beachten und umzusetzen sind. Eine Übergangsfrist über den 25.05.2018 hinaus wurde in der Vorschrift nicht bestimmt. Insofern sind die Anforderungen aus der DSGVO seit dem 25.05.2018 auch uneingeschränkt umzusetzen.

Für die Einhaltung der datenschutzrechtlichen Vorschriften durch den Kreis ist die Behörde, d.h. der Landrat des Kreises Segeberg, verantwortlich.

4.6.3 Behördlicher Datenschutzbeauftragter

- ***Der behördliche Datenschutzbeauftragte des Kreises sollte nach den aktuellen Vorschriften aus der DSGVO und dem neuen LDSG bestellt werden.***
- ***Die Defizite bei der Umsetzung der datenschutzrechtlichen Vorgaben konnten im Prüfungszeitraum nicht aufgelöst werden.***
- ***Der Kreis hat mit den teilnehmenden Kommunen zum 01.01.2019 einen öffentlich-rechtlichen Vertrag zur Bildung einer Verwaltungsgemeinschaft nach § 19 a GKZ über die Wahrnehmung der Aufgabe des gemeinsamen Datenschutzbeauftragten (gDSB) abgeschlossen und das Personal für den gDSB auf insgesamt 1,85 Planstellen aufgestockt.***
- ***Der Kreis hat sicherzustellen, dass neben den Anforderungen der teilnehmenden Kommunen auch die eigenen Anforderungen an den gDSB ohne Einschränkungen gewahrt bleiben.***
- ***Die Datenschutzbeauftragten sind zum 01.01.2019 direkt dem Landrat und nicht mehr dem Fachbereich I unterstellt.***

Der Kreis Segeberg hat zum 01.04.2013 einen behördlichen Datenschutzbeauftragten (DSB) nach den Vorschriften des § 10 Abs. 1 LDSG bestellt, der gemäß der Allgemeinen Dienst- und Geschäftsanweisung der Kreisverwaltung Segeberg (ADGA) direkt dem Landrat zugeordnet und diesem unterstellt ist. Die Aufgaben des DSB wurden zum Zeitpunkt der Prüfung weiterhin im „Aufgabenkatalog gem. Bestellungsurkunde v. 01.04.2013“ zur Bestellung zum behördlichen Datenschutzbeauftragten des Kreises Segeberg“ bestimmt. Der als DSB bestellte Mitarbeiter wurde mit einem Stellenanteil von 0,5 einer Vollzeitkraft für die Wahrnehmung der Aufgaben des behördlichen Datenschutzbeauftragten freigestellt. Organisatorisch war der DSB weiterhin dem FD 10.50 zugeordnet und unterstand aufgrund der bestehenden internen Regelungen auch weiterhin der Dienstaufsicht der Fachdienstleitung 10.50.

Seit dem 25.05.2018 haben öffentliche Stellen gemäß Art. 37 Abs. 1 a DSGVO sowie gemäß § 58 Abs. 1 LDSG einen Datenschutzbeauftragten zu benennen. Das bisherige LDSG ist zu diesem Zeitpunkt außer Kraft getreten. Da die gesetzliche Grundlage zur Bestellung als Datenschutzbeauftragter mit dem bisherigen Landesdatenschutzgesetz vom 09.02.2000 bis zum 25.05.2018 außer Kraft getreten war und sich die Rechtslage seither verändert hat, wurde der Verwaltung während dieser Prüfung dringend empfohlen, die Benennung des DSB kurzfristig im Sinne und im Umfang der aktuellen Vorschriften vorzunehmen und dies auch ausreichend zu dokumentieren.

Zudem wurde der Verwaltung aufgrund der weiterhin festgestellten Defizite bei der Umsetzung der datenschutzrechtlichen Vorgaben erneut geraten, die funktionsbezogenen Zeiteile des DSB kurzfristig zu überprüfen und wenigstens vorübergehend eine Aufstockung der Zeiteile vorzunehmen, solange der Kreis seinen gesetzlich bestimmten Aufgaben nicht ausreichend nachkommt. Auch bei der Wahrung der Dokumentationspflichten aus den landesdatenschutzrechtlichen Vorschriften sollte der behördliche Datenschutzbeauftragte die fachverantwortlichen Organisationseinheiten der Verwaltung noch mehr unterstützen und auf die Behebung festgestellter Mängel hinwirken. Es liegt in seiner Zuständigkeit, die Einhaltung der datenschutzrechtlichen Vorgaben zu überwachen und auf die Einhaltung gesetzlicher Vorgaben hinzuwirken.

Die Verwaltung war den Hinweisen zum DSB aus der vorangegangenen Prüfung bislang nicht gefolgt. Vielmehr wurden nach Auskunft des Stelleninhabers die vorgesehenen Stellenanteile als DSB bisher nicht erreicht. Insbesondere in der ersten Halbjahreshälfte 2018 gab es aufgrund von krankheitsbedingten Vertretungen und einigen Ausschreibungsprojekten starke Verschiebungen in Richtung IuK. Der Verwaltung wird daher weiterhin nahegelegt, die Stellenanteile des DSB für die Belange der Kreisverwaltung kurzfristig auf den realistischen Bedarf anzupassen und für die Dauer der laufenden Rechtsverstöße durch Nichtbeachtung von datenschutzrechtlichen Vorgaben die Personalkapazitäten zur Umsetzung der erforderlichen Maßnahmen angemessenen zu erhöhen.

Die Aufstockung der Stellenanteile auf 1,85 Planstellen für den gemeinsamen Datenschutzbeauftragten (gDSB) beinhalten auch die Aufgaben des DSB für die teilnehmenden Kommunen aus dem öffentlich-rechtlichen Vertrag zur Bildung einer Verwaltungsgemeinschaft nach § 19 a GKZ über die Wahrnehmung der Aufgabe des gemeinsamen Datenschutzbeauftragten gemäß Art. 37 und 39 DSGVO. Der Hauptausschuss hat diesen Vertragsabschluss am 03.07.2018 vor dem Hintergrund der dadurch zusätzlich benötigten 1,35 Vollzeitstellen für den gDSB befürwortet. Der Vertragsbeginn ist für den 01.01.2019 vorgesehen.

Der Kreis hat jedoch auch sicherzustellen, dass die eigenen Anforderungen an die Einhaltung der datenschutzrechtlichen Vorschriften über den DSB angemessen unterstützt werden. Dieser Anspruch darf durch die Schaffung des gDSB nicht zurückgestellt werden, zumal dem Kreis offensichtliche Defizite bei der Umsetzung der da-

tenschutzrechtlichen Vorschriften bereits bekannt sind. Es bleibt abzuwarten, welche Personalressourcen der Kreis für die Aufgabenstellung der Kommunen an den gDSB tatsächlich binden wird, um in der Folge festzustellen, inwieweit der Kreis gleichzeitig seinen eigenen Anforderungen noch nachkommen kann.

Das RPA hat im Verlauf der Prüfung seine Anforderung erneuert, den DSB außerhalb des FD 10.50 anzusiedeln, um die unabhängige und weisungsfreie Stellung des Stelleninhabers zu unterstützen und Interessen- und Rollenkonflikte eindeutig zu vermeiden. Derartige Konflikte ergaben sich aus Sicht des RPA strukturell bedingt bei Zuordnung zum operativen Fachdienst für IT und führten möglicherweise nur eingeschränkt zu dem erwarteten Erfolg aus der persönlichen Bestellung. Als Beispiel für einen solchen Konflikt wurden die krankheitsbedingten Vertretungen und Ausschreibungsprojekte zugunsten der LuK genannt, bei denen die Aufgaben als DSB teilweise auf Anordnung des Landrates zeitweise zurückgestellt wurden. Der Verwaltung wurde daher weiterhin empfohlen, die Funktionsstellen der Datenschutzbeauftragten aus dem FD 10.50 sowie der Dienstaufsicht der Fachdienstleitung 10.50 herauszunehmen und dem Landrat direkt, ggf. als Stabsstelle im Fachbereich L, zuzuordnen, um die unabhängige und weisungsfreie Stellung der Stelleninhaber sicherzustellen, insbesondere mit Blick auf die vertraglich vereinbarten Leistungen als gDSB im Auftrag der teilnehmenden Kommunen.

Zum Zeitpunkt der Berichtserstellung hat der Kreis bereits eine Änderung in der Aufbauorganisation angekündigt. Die Datenschutzbeauftragten sind in Folge der neu gegründeten Verwaltungsgemeinschaft über die Wahrnehmung der Aufgaben des gemeinsamen Datenschutzbeauftragten gem. Art. 337/39 EU-DSGVO zum 01.01.2019 direkt dem Landrat und nicht mehr dem Fachbereich I unterstellt.

Eine regelmäßige Berichterstattung des DSB / gDSB an den für den Datenschutz verantwortlichen Landrat sollte nunmehr vereinbart werden.

Stellungnahme des DSB:

Die erneute Bestellung des behördlichen Datenschutzbeauftragten nach EU-DSGVO soll zum Jahresanfang 2019 im Rahmen des Inkrafttretens der Verwaltungsgemeinschaft „gemeinsamer Datenschutzbeauftragter“ erfolgen. Zum gleichen Zeitpunkt soll auch wie gefordert eine direkte Unterstellung zur Behördenleitung und eine Herauslösung aus dem FD 10.50 erfolgen.

Mit Aufnahme der Tätigkeit als gemeinsamer Datenschutzbeauftragter werden die Zeitanteile erweitert, für die Betreuung der Kreisverwaltung ist dann ein Zeitanteil von ca. 0,85 vorgesehen (entsprechend der erhöhten Anzahl der MitarbeiterInnen).

Eine regelmäßige Berichterstattung ist beim gemeinsamen Datenschutzbeauftragten vertragsgemäß gegenüber den Führungsgremien aller Vertragskommunen (und damit auch der Kreisverwaltung) vorgesehen.

4.6.4 Dokumentationspflichten

Im Prüfungszeitraum waren die Dokumentationspflichten aus dem bisher gültigen LDSG und der DSVO umzusetzen. Da die Vorschriften der DSGVO bereits seit dem 25.05.2018 verbindlich umzusetzen sind, wird gleichzeitig erwähnt, inwieweit die Änderungen aus der DSGVO rechtzeitig beachtet wurden.

Der Zustand der Dokumentationen wurde im Verlauf der Prüfung auch mit dem DSB erörtert und der nachfolgenden Bewertung über den dort registrierten Sachstand abgeglichen.

Nach Auskunft der Fachdienstleitung 10.50 sind dort Defizite und Anpassungsbedarfe zur Dokumentation bekannt, die intern bereits zur Vervollständigung angeordnet wurden.

4.6.4.1 Verfahrensverzeichnis / Verzeichnis von Verarbeitungstätigkeiten

- ***Das zur Prüfung vorgelegte Verfahrensverzeichnis entsprach weiterhin nicht vollständig den gesetzlichen Anforderungen und enthielt nicht alle erforderlichen oder aktuellen Angaben.***
- ***Der Kreis hat ein angemessenes Verzeichnis von Verarbeitungstätigkeiten nach Artikel 30 DSGVO zu führen.***

Das zur Prüfung vorgelegte Verfahrensverzeichnis war teilweise inaktuell und enthielt nicht durchgehend alle erforderlichen Angaben zu den Verfahren. Die Hinweise aus der letzten Prüfung wurden nicht ausreichend beachtet. Das bislang geführte Verfahrensverzeichnis war daher zu beanstanden.

Seit dem 25.05.2018 hat der Verantwortliche nach Art 30 DSGVO i.V.m. § 46 LDSG ein Verzeichnis aller Kategorien von Verarbeitungstätigkeiten zu führen, die in seine Zuständigkeit fallen. Ein solches Verzeichnis wurde bislang nicht vollständig von der Kreisverwaltung erstellt und liegt allenfalls in der Form des bislang nach dem alten LDSG geführten Verfahrensverzeichnisses vor.

Das RPA sieht einen Handlungsbedarf zur rechtskonformen Führung der Verzeichnisses von Verarbeitungstätigkeiten.

Der Kreis hat ein angemessenes Verzeichnis von Verarbeitungstätigkeiten nach Artikel 30 DSGVO i.V.m. § 46 LDSG zu führen.

4.6.4.2 Verfahrensdokumentation

- ***Die Dokumentationspflichten für alle automatisierten Verfahren gelten unverändert fort.***
- ***Die gesetzlich vorgeschriebenen Dokumentationen lagen weiterhin nicht vollständig für alle Verfahren vor.***
- ***Die Hinweise aus der vorangegangenen Prüfung werden aufrechterhalten.***

Die Anforderungen aus der DSVO zur Verfahrensdokumentation behalten über den 24.05.2018 hinaus ihre Gültigkeit.

Nach Auskunft der Verwaltung wurden die Verfahrensdokumentationen des Kreises Segeberg noch nicht vollständig nach den einschlägigen Vorschriften geführt. Der Verwaltung waren auch hierzu Defizite und Anpassungsbedarfe bekannt, die intern zur Vervollständigung angeordnet wurden. Dies wurde durch die Fachdienstleitung 10.50 und den DSB bestätigt.

Laut Verfahrensliste waren 90 von insgesamt 104 eingetragenen Verfahren noch nicht vom FD 10.50 an die zuständigen Fachdienste übertragen worden. Die Behebung der bereits im Jahr 2014 durch den LRH festgestellten Dokumentationsdefizite ist im Prüfungszeitraum definitiv erneut ins Stocken geraten.

Die unvollständigen Dokumentationen werden weiterhin beanstandet. Die Hinweise und Feststellungen aus den vorangegangenen Prüfungen des LRH und des RPA werden daher erneuert.

Die Kreisverwaltung hat ihre gesetzlich bestimmten Dokumentationspflichten zu den automatisierten Verfahren umgehend vollständig und rechtskonform wahrzunehmen. Dazu gehören auch die Nachweise über Test und Freigaben der Verfahren.

Stellungnahme des DSB:

Die Umstellung des derzeitigen Verfahrensverzeichnisses in das „Verzeichnis der Verarbeitungstätigkeiten“ soll im Laufe des ersten Halbjahres 2019 erfolgen. Weitere erforderliche Anpassungen, z.B. bei der Dokumentation der Verfahrensfreigaben, sollen im Rahmen der dann erweiterten personellen Ressourcen abgearbeitet werden.

Die Informationspflichten gem. Art. 13ff DSGVO sollen in Kürze umfänglich erfüllt werden. Die hierzu gegründete Arbeitsgruppe hat ihre Vorarbeiten hierzu abgeschlossen.

Geplant sind Schulungen für die IT-FachkoordinatorInnen der Fachdienste, um die Betreuung der Fachverfahren inkl. dem Führen der Verfahrensakten optimieren zu können. Im Rahmen der Einführung der elektronischen Akte sollen die Verfahrensakten vollumfänglich für beide Seiten (FD 10.50 und Fachdienst) zur Verfügung gestellt werden.

4.6.4.3 Datenschutz-Folgenabschätzung / Schwellwertanalyse

- ***Die Pflicht zur Durchführung der Datenschutz-Folgenabschätzung besteht seit dem 25.05.2018.***
- ***Die erforderlichen Schwellwertanalysen sind für alle bestehenden und künftig vorgesehenen Verarbeitungsvorgänge durchzuführen und zu dokumentieren.***

Nach Art 35 DSGVO in Verbindung mit § 43 LDSG hat der Verantwortliche vorab eine Abschätzung der Folgen der vorgesehenen Verarbeitungsvorgänge für die betroffenen Personen durchzuführen, wenn eine Form der Verarbeitung, insbesondere bei Verwendung neuer Technologien, aufgrund der Art, des Umfangs, der Umstände und der Zwecke der Verarbeitung voraussichtlich ein hohes Risiko für die Rechte und Freiheiten natürlicher Personen zur Folge hat. Für die Untersuchung mehrerer ähnlicher Verarbeitungsvorgänge mit ähnlich hohem Gefahrenpotential kann eine gemeinsame Datenschutz-Folgenabschätzung vorgenommen werden.

Nach Art. 35 Abs. 2 DSGVO i.V.m. § 43 Abs. 3 LDSG ist der oder die Datenschutzbeauftragte an der Durchführung der Folgenabschätzung zu beteiligen.

Für alle bereits betriebenen Verfahren ist bei Feststellung der Voraussetzungen eine Datenschutz-Folgenabschätzung nachzuholen.

Die Pflicht zur Durchführung der Datenschutz-Folgenabschätzung besteht seit dem 25.05.2018. Für die einzelnen Verarbeitungsvorgänge im Sinne der DSGVO ist im Rahmen einer sogenannten Schwellwertanalyse festzustellen, ob eine Datenschutz-Folgenabschätzung jeweils erforderlich ist. Die Entscheidung, ob im konkreten Fall eine Datenschutz-Folgenabschätzung vorzunehmen ist oder auch nicht, ist unter Angabe der maßgeblichen Erwägungen zu dokumentieren.

Der Kreis hat bisher weder für die bestehenden noch für neu eingeführte Verarbeitungsvorgänge die erforderlichen Schwellwertanalysen oder Datenschutz-Folgenabschätzungen durchgeführt und dokumentiert.

Die Schwellwertanalysen sind für alle bestehenden und künftig vorgesehenen Verarbeitungsvorgänge durchzuführen und zu dokumentieren. Soweit die Voraussetzungen zur Durchführung von Datenschutz-Folgenabschätzungen festgestellt werden, sind diese entsprechend vorzunehmen.

Auf die entsprechenden Hinweise des Landesdatenschutzbeauftragten unter www.datenschutzzentrum.de sowie auf das „White Paper DATENSCHUTZ-FOLGENABSCHÄTZUNG - Ein Werkzeug für einen besseren Datenschutz“ ; FORUM PRIVATHEIT UND SELBSTBESTIMMTES LEBEN IN DER DIGITALEN WELT, Fraunhofer-Institut für System- und Innovationsforschung ISI in Karlsruhe, wird verwiesen.

Stellungnahme des Fachdienstes 10.50 - IuK:

Die entsprechenden Dokumentationen, das Verzeichnis über Verarbeitungstätigkeiten sowie die Datenschutz-Folgenabschätzungen/ Schwellwertanalysen werden künftig in Abstimmung mit dem behördlichen Datenschutzbeauftragten rechtskonform erfolgen.

Stellungnahme des DSB:

Die Defizite im Bereich „Datenschutz-Folgenabschätzung“ sollen im Rahmen der erweiterten personellen Ressourcen abgearbeitet werden. Der Stelleninhaber hat bereits durch fachliche Schulungen der Datenschutzakademie des ULD die entsprechende Qualifikation erhalten.

4.6.5 Datensicherheit

- ***Die Hinweise zur Datensicherheit aus der vorangegangenen Prüfung wurden bislang nicht ausreichend beachtet.***

Im Prüfungszeitraum fanden die einschlägigen Vorgaben des LDSG zur Datensicherheit weiterhin Anwendung. Auf die Hinweise aus dem vorherigen Prüfungsbericht wird erneut verwiesen. In der europäischen DSGVO sind die aktuellen Anforderungen an die Daten- und Informationssicherheit definiert. Diese ergeben sich beispielsweise aus den Grundsätzen für die Verarbeitung personenbezogener Daten nach Art. 5 der DSGVO und aus den Pflichten des für die Verarbeitung Verantwortlichen nach Art. 24 ff. DSGVO. Das aktuelle LDSG greift diese Anforderungen in den §§ 20 ff. und §§ 38 ff. auf. Mit der DSVO hat die Landesregierung die Anforderungen an das Sicherheitskonzept sowie die Freigabe automatisierter Verfahren und weitere Einzelheiten einer ordnungsgemäßen Datenverarbeitung durch die öffentlichen Stellen verbindlich geregelt.

Hierzu sind geeignete technische und organisatorische Maßnahmen zu treffen, um die Einhaltung der Vorgaben der datenschutzrechtlichen Vorschriften sicherzustellen.

Zur aktuellen Prüfung wurde abgeglichen, ob die Grundsatzpapiere zur Informationstechnik des Kreises zur angemessenen Steuerung der Prozesse beitragen und den aktuellen Anforderungen zur Wahrung des Datenschutzes und der Datensicherheit noch entsprechen können.

Die E-Government-Strategie des Kreises und deren Umsetzung werden als eigenständiges Prüfungsthema unter Tz. 3.1 in diesem Bericht behandelt und finden an dieser Stelle des Berichts keine besondere Berücksichtigung.

4.6.5.1 IT-Strategie und IT-Gesamtkonzept

- ***Die zur Prüfung vorgelegte IT-Strategie der Kreisverwaltung war viel zu allgemein gehalten.***
- ***Ein IT-Gesamtkonzept für die Kreisverwaltung lag weiterhin nicht vor.***
- ***Das Datenschutzkonzept des Kreises war insgesamt zu überarbeiten.***
- ***Ein ausreichendes IT-Sicherheitskonzept wurde noch nicht erstellt.***
- ***Ein Datensicherungskonzept wurde ebenfalls noch nicht erarbeitet.***
- ***Der Kreis bleibt aufgefordert, angemessene Grundlagenpapiere zum Einsatz der IT zu schaffen.***

Zur Prüfung legte die Verwaltung ihre IT-Strategie der Kreisverwaltung vom 30.01.2017 aus der Vorlage DrS/2017/077 zur Sitzung des Hauptausschusses vom 09.05.2017 vor. Diese IT-Strategie war überwiegend sehr allgemein gehalten. Häufig wurde lediglich der Status Quo aufgezeigt. Es fehlten beispielsweise nachvollziehbare Aussagen dazu, wohin sich die IT des Kreises entwickeln soll, wie sich IT-Infrastruktur, Hardware, Software und auch die Virtualisierung und Portalangebote entwickeln sollen, welche Maßnahmen dazu strategisch vorgesehen sind, in welchem Zeitfenster als Zeitstrahl und mit welcher Priorität diese Maßnahmen umgesetzt werden sollen und welche finanziellen Auswirkungen (in Zahlen) aus der aktuellen Strategie erwartet werden. Angemessene ökologische Aspekte wie Green IT oder vergleichbar ließen sich nicht aus der Strategie erkennen. Die IT-Strategie sollte insgesamt überarbeitet werden und künftig nachvollziehbare Auskünfte zu den vorstehend genannten Aspekten enthalten.

Ein IT-Gesamtkonzept konnte zur Prüfung nicht vorgelegt werden. Der IT-Gesamtplan 2018 als Anlage zur IT-Strategie mit Stand 27.11.2017 beschreibt lediglich die planmäßige Mittelverwendung zum Einzeljahr 2018. Inwieweit sich der Gesamtplan 2018 aus der bestehenden IT-Gesamtstrategie ableiten ließ, wurde zur Prüfung nicht deutlich. Ein IT-Gesamtplan in dieser Ausgestaltung bietet nicht die notwendige Transparenz und dient auch keiner mittelfristigen Steuerung. In einem IT-(Gesamt)Konzept sollten die organisatorischen und technischen Voraussetzungen für die konventionelle und die automatisierte Verarbeitung personenbezogener Daten (Ist- und Sollsituation) einer datenverarbeitenden Stelle beschrieben werden. Ein IT-Gesamtkonzept ist ein wichtiges Instrument der Verwaltung zur Planung, Sicherstellung und Weiterentwicklung der IT-Infrastruktur, an dem sich die Handlungen und Investitionen der Verwaltung im Zusammenhang mit dem Einsatz von Informations- und Kommunikationstechnik mittelfristig ausrichten sollen. Als solches dient es ebenfalls zur Information und Orientierung der Vertretungsorgane bei der Entscheidung über informationstechnische Belange in der Kreisverwaltung. Ein solches Konzept konnte die Kreisverwaltung weiterhin nicht vorlegen.

Das bestehende Datenschutzkonzept des Kreises ist auf die aktuellen Rechtsvorschriften und Gegebenheiten anzupassen und sollte insgesamt überarbeitet werden. Die in das Datenschutzkonzept integrierten Sicherheitskonzepte reichen aus Sicht

des RPA nicht aus, um die Anforderungen an ein erforderliches und wirksames IT-Sicherheitskonzept zu erfüllen.

Ein ausreichendes IT-Sicherheitskonzept für die Kreisverwaltung steht daher noch aus. Nach Auskunft der Verwaltung soll das IT-Sicherheitskonzept durch den Stelleninhaber der zum 01.05.2018 neu geschaffenen Planstelle des IT-Sicherheitsbeauftragten erarbeitet werden.

Zur Prüfung wurden zudem das IuK-Konzept zentrale und dezentrale Druck- und Kopiersysteme vom 26.01.2018, das Konzept Allgemeine Rolloutplanung im FD 10.50 vom 06.07.2018 sowie das IuK-Konzept Fortbildungen und Qualifizierungen im Fachdienst 10.50 vom 23.11.2017 vorgelegt, die an dieser Stelle nicht bewertet werden.

Ein Datensicherungskonzept wurde nach Auskunft der Verwaltung bislang nicht erstellt. Auf die Hinweise aus der vorangegangenen Prüfung wird verwiesen. Die Kreisverwaltung bleibt somit aufgefordert, die konzeptionellen und strategischen Grundlagenpapiere zum Einsatz von Informations- und Kommunikationstechnik zu schaffen oder zu aktualisieren und künftig laufend fortzuschreiben. Wesentliche Grundsatzfragen sind zu Entscheidungen zu führen und planvoll umzusetzen.

Die fristgerechte Umsetzung der strategisch und konzeptionell bestimmten Anforderungen und Ziele ist durch ein geeignetes IT-Controlling sicherzustellen und über ein angemessenes Berichtswesen mit der Verwaltungsleitung und der Politik zu kommunizieren. Das zur Prüfung nachgewiesene Finanzcontrolling ist schon ein Schritt in die richtige Richtung, wird von Seiten des Prüfungsamtes jedoch als nicht ausreichend beurteilt.

Stellungnahme des Fachdienstes 10.50 - IuK:

Die IT-Strategie des Kreises Segeberg ist bewusst sehr allgemein gehalten. Dort, wo der Status Quo angegeben ist, ist zum jeweils aktuellen Zeitpunkt auch perspektivisch keine Anpassung vorgesehen. Die jährliche Umsetzung der Strategie wird im jeweiligen IT-Gesamtplan dargestellt. Die Umsetzung der Strategie ist bzw. wird in entsprechenden Detailkonzepten dargestellt. Die Feststellungen zum Nachholbedarf dieser Detailkonzepte sind korrekt. Hier werden wir nachliefern. Nicht vorgesehen ist hingegen das angesprochene IT-Gesamtkonzept, da es rechtlich nicht erforderlich ist. Dieses Mittel hat sich in der Vergangenheit nicht bewährt und soll durch die o.g. Konzeptstruktur ersetzt werden.

Erwiderung des RPA:

Aus Gründen der Wirtschaftlichkeit und Zweckmäßigkeit hält das RPA es weiterhin für erforderlich, eine ausreichend detaillierte IT-Strategie und ein IT-Gesamtkonzept zu führen und zu pflegen, um den Einsatz und die Entwicklung der Informationstechnik in der Kreisverwaltung Segeberg mit all seinen Standorten sorgfältig, zuverlässig und transparent zu steuern und einen angemessenen Investitionsschutz

durch nachvollziehbare mittelfristige Strategien und Maßnahmenplanungen zu gewährleisten. Die Hinweise des RPA werden daher aufrechterhalten.

4.6.5.2 IT-Dienstanweisungen und Dienstvereinbarungen

- ***Die bestehenden IT-Dienstvereinbarungen sind zu aktualisieren.***

Die Kreisverwaltung hat eine Vielzahl von Dienstvereinbarungen zum Umgang mit der IT erlassen. Die bestehenden IT-Dienstvereinbarungen sind jedoch auf die aktuellen Rechtsvorschriften und Gegebenheiten anzupassen.

Stellungnahme des Fachdienstes 10.50 - IuK:

Die bestehenden IT-Dienstvereinbarungen werden – soweit noch nicht erfolgt – entsprechend angepasst.

4.6.6 IT-Projekte

Aufgrund der zunehmenden Digitalisierung der Kreisverwaltung werden die Veränderungsmaßnahmen im Zusammenhang mit der IT zunehmend als Projekte der Verwaltung umgesetzt.

Aus gegebenem Anlass wird daher erneut auf die allgemeingültigen Ausführungen des RPA zur Durchführung zum IT-Projektmanagement aus dem letzten Prüfungsbericht hingewiesen, insbesondere darauf, dass

- die rechtliche und tatsächliche Machbarkeit der Maßnahmen unbedingt vor der Durchführung von Vergaben zu prüfen und nachzuweisen ist,
- die Leitlinien für das Projektmanagement in der Kreisverwaltung Segeberg zu beachten sind,
- die vergaberechtlichen Vorschriften bei der Durchführung der Beschaffungsmaßnahmen zwingend anzuwenden sind und
- vor dem Abschluss von IT-Projekten die Zielerreichung unbedingt zu überprüfen, zu begründen und festzustellen ist.

4.7 Informationssicherheitsmanagement

- *Der Kreis setzt seit dem 01.05.2018 einen verantwortlichen IT-Sicherheitsbeauftragten ein.*
- *Die Planstelle wurde zum 01.05.2018 auf den Stelleninhaber übertragen und entsprechend eingruppiert.*
- *Der IT-Sicherheitsbeauftragte wurde nicht direkt der Behördenleitung unterstellt, sondern dem Leiter der IT-Abteilung.*
- *Der IT-Sicherheitsbeauftragte wurde bislang nicht durch die Behördenleitung bestellt.*
- *Die Verantwortung zur IT-Sicherheit wurde nicht durch die hierfür zuständige Behördenleitung übertragen, sondern lediglich durch den Leiter der IT-Abteilung.*
- *Nach Auskunft des IT-Sicherheitsbeauftragten hatte dieser seine verantwortlich übertragenen Aufgaben bis November 2018 noch nicht wahrgenommen und war weiterhin sachbearbeitend für die IT-Abteilung tätig.*
- *Die Verwaltung hat es seit Mai 2018 versäumt, die Situation des Kreises zur IT-Sicherheit durch eine aktive Aufgabenwahrnehmung des als verantwortlich bestimmten Stelleninhabers zu verbessern.*
- *Der IT-Sicherheitsbeauftragte sollte kurzfristig durch den Landrat in seine verantwortliche Funktion als IT-Sicherheitsbeauftragter bestellt und organisatorisch ebenfalls unmittelbar der Behördenleitung unterstellt werden.*

4.7.1 Hinweise zur Informationssicherheit

Der Verwaltung wurde zur letzten Prüfung empfohlen, sich zunehmend mit der Thematik eines Informationssicherheitsmanagements auseinanderzusetzen, um der Informationssicherheit laufend gerecht zu werden und den Kreis rechtzeitig gegen Bedrohungen und Schäden durch den Einsatz von Informationstechnik zu wappnen. Auf das *Grundsatzpapier der Rechnungshöfe des Bundes und der Länder zum Informationssicherheitsmanagement* auf der Homepage des Landesrechnungshofes sowie auf das Projekt SiKoSH (Sicherheit für Kommunen in Schleswig-Holstein) der KomFIT zur Gestaltung eines IT-Sicherheitsrahmenkonzeptes für die Kommunalverwaltungen in Schleswig-Holstein wurde verwiesen.

Die Rechnungshöfe weisen in ihrem Grundsatzpapier richtigerweise darauf hin, dass die Behördenleitung aus der allgemeinen Leitungsverantwortung folgend auch für die Informationssicherheit ihrer Behörde verantwortlich ist. Die Behördenleitung hat daher die notwendigen technischen und organisatorischen Maßnahmen zu veranlassen, die notwendig sind, um dem ermittelten Schutzbedarf Rechnung zu tragen und ein ISMS einzurichten.

Zur Organisation des ISMS führen die Rechnungshöfe aus, dass ein IT-Sicherheitsbeauftragter (IT-SiB) außerhalb des IT-Managements angesiedelt sein muss, um Interessen- und Rollenkonflikte zu vermeiden, z. B. in der Zentralabteilung, außerhalb des IT-Referats, oder vergleichbaren Organisationseinheiten. Zu-

sätzlich wird eine intensivere Kontrolle des ISM durch die Prüfungsinstanzen für erforderlich gehalten. Gleiche Hinweise ergeben aus den Empfehlungen und Musterorganisationen des BSI, der Spitzenverbände für Kreise und Kommune und aus dem Projekt SiKoSH.

4.7.2 IT-Sicherheitsbeauftragter

Der Kreis Segeberg ist nicht zur Bestellung eines IT-SiB verpflichtet. Im Wege der Personalbedarfsplanung zur Umsetzung der E-Government-Strategie im Jahr 2017 hat die Verwaltung die Planstelle für einen IT-SiB in Vollzeit für das Jahr 2018 angeworben und in den Stellenplan aufnehmen lassen.

Die Planstelle des IT-SiB wurde 2018 öffentlich ausgeschrieben. Die Stellenbesetzung erfolgte schließlich mit einem Mitarbeiter aus der IT-Abteilung, FD 10.50, des Kreises. Der IT-SiB wurde organisatorisch dem FD 10.50 zugeordnet und dem Fachdienstleiter des FD 10.50 unterstellt. Die Aufgaben der Planstelle wurden dem Mitarbeiter bereits zum 01.05.2018 übertragen. Die Zuordnung der Aufgaben hat der Fachdienstleiter des FD 10.50 vorgenommen. Gemäß der Arbeitsplatzkartei des IT-SiB trägt dieser seit dem 01.05.2018 die Verantwortung für alle sicherheitsrelevanten Belange, informiert sich über aktuelle Sicherheitsbedrohungen und Risiken und entwickelt standardisierte Prozesse zur Reaktion auf diese. Er definiert die Sicherheitsstrategie, sowie Standards und Maßnahmen zur Verbesserung. Für den IT-SiB wurde eine gegenseitige Stellvertretung mit seiner bisherigen Planstelle in der operativen IT bestimmt. Bemerkenswert ist, dass lediglich der Fachdienstleiter des FD 10.50 diese Verantwortung auf den IT-SiB übertragen hat und nicht die hierfür verantwortliche Behördenleitung.

Nach Auffassung des RPA muss die Verantwortung der Behördenleitung durch diese auf den IT-SiB übertragen werden. Hierzu sollte der Landrat den IT-SiB ausdrücklich bestellen und dabei die übertragenen Aufgaben und die zu erwartenden Informationen und das Berichtswesen ganz klar aufzeigen und abgrenzen. Hierzu wird die Verwendung der vom BSI oder aus dem Projekt SiKoSH bereitgestellten Musterbestellungen empfohlen.

Zudem teilt das RPA die Auffassung, dass der als verantwortlich bestimmte IT-SiB nicht der IT-Abteilung zugeordnet werden sollte, da schon allein aus seine bisherigen Zuständigkeit innerhalb des FD 10.50 heraus diesbezüglich Interessen- und Rollenkonflikte regelrecht zu erwarten sind. Ein Indiz dafür ist schon, dass der Stelleninhaber trotz der Übertragung von Zuständigkeit und Verantwortung sowie trotz fristgerechter Eingruppierung in die Entgeltgruppe E12 zum 01.05.2018 bis zum Zeitpunkt dieser Prüfung im Oktober 2018 weiterhin mit Aufgaben des FD 10.50 befasst war und eine intensive Befassung mit den Aufgaben des IT-SiB erst ab November 2018 vorgesehen war. Die Verwaltung hat es daher versäumt, seit Mai 2018 die Situation des Kreises zur IT-Sicherheit aktiv zu verbessern. Der seit Mai 2018 zu erwartenden Nutzen ist daher nicht eingetreten.

Die aktuellen Rahmenbedingungen sind aus Sicht des RPA nicht geeignet, um einen wirtschaftlichen und zweckmäßigen Einsatz des IT-SiB zu gewährleisten.

Der IT-SiB sollte daher kurzfristig durch den Landrat unter Verwendung eines der verfügbaren Muster in seine verantwortliche Funktion als IT-Sicherheitsbeauftragter bestellt werden. Organisatorisch sollte der IT-SiB ebenso wie der DSB unmittelbar dem Landrat unterstellt werden, beispielsweise in einer gemeinsamen Stabsstelle.

Um die unabhängige Stellung der Funktionsstelle auch im Vertretungsfall zu wahren, sollte die Verwaltung prüfen, ob eine (gegenseitige) Stellvertretungsregelung mit den Datenschutzbeauftragten eingerichtet werden kann.

Die regelmäßige Berichterstattung des IT-Sicherheitsbeauftragten an den Landrat sollte vereinbart werden.

Stellungnahme des Fachdienstes 10.50 - IuK:

Zunächst ist festzustellen, dass es sich bei der Rolle „IT-Sicherheitsbeauftragter“ entgegen der Feststellung im Berichtsentwurf aus Sicht des Fachdienstes nicht um eine „Funktionsstelle“ handelt. Es handelt sich vielmehr – vergleichbar mit der Rolle „IT-Beschaffung und Controlling“ oder „IT-Projektmanagement“ um die Bezeichnung einer Rolle im Fachdienst 10.50. In diesem Kontext wurden entsprechende Aufgaben innerhalb des Fachdienstes auf diese Stelle übertragen. Die Stelle wurde zum 01.05.2018 besetzt. Damit der Stelleninhaber seine Tätigkeiten vollständig aufnehmen kann, war es erforderlich, zunächst seine bisherigen Tätigkeiten auf andere Rollen umzuverteilen. Dies war erst zum 01.10.2018 vollständig möglich. Seitdem wird die Tätigkeit in vollem Umfang wahrgenommen. Der Stelleninhaber hat – in Abstimmung mit der Fachdienstleitung 10.50 – bereits erste Schritte zur Einführung eines IT-Sicherheitsmanagementsystems vorgeschlagen und diese den Fachbereichsleitungen vorgestellt.

Das Grundsatzpapier der Rechnungshöfe des Bundes und der Länder zum Informationssicherheitsmanagement sowie das Projekt „SiKoSH“ sind sicherlich hilfreiche aber keinesfalls rechtlich bindende Arbeitsgrundlagen.

Eine offizielle Benennung oder eine Zuordnung direkt beim Landrat ist zum jetzigen Zeitpunkt nicht vorgesehen und auch nicht erforderlich. Es wird aber nicht ausgeschlossen, dass nach Abschluss der Grundlagenarbeit und der IT-seitigen Sicherheitsbelange eine alternative organisatorische Zuordnung erfolgen kann.

Erwiderung des RPA:

Aufgrund der erfolgten Stellenausschreibung, der Stellenbewertung und der Aufgabenzuordnung in der Arbeitsplatzkartei handelt es sich eben nicht nur um eine Rolle zur Sachbearbeitung innerhalb des Fachdienstes, sondern ausdrücklich um die Übertragung der Verantwortung für alle sicherheitsrelevanten Belange der Kreisverwaltung auf den Stelleninhaber als Sicherheitsbeauftragten mit 100 % der Planstelle. Eine Vergleichbarkeit mit den sonstigen Sachbearbeitungen wäre allenfalls

gegeben, wenn die Planstelle lediglich einen IT-Sicherheitsexperten umfasst hätte, der einem anderen Verantwortlichen zugeordnet hätte.

Aufgrund der aktuellen Aufgabenstellung ist der Stelleninhaber jedoch gehalten, bestimmte Vorgaben zur Gewährleistung der Datensicherheit zu erarbeiten, zu überwachen und insofern die notwendigen Steuerungsprozesse zur Datensicherheit zu bestimmen. Durch die Übertragung der Verantwortung muss der Stelleninhaber außerhalb der Linie stehen, um dieser Aufgabenstellung eigenverantwortlich gerecht werden zu können. Insofern erscheint es widersprüchlich, dass der verantwortlich bestimmte Sicherheitsbeauftragte, der dem Fachdienst 10.50 in Themen zur Datensicherheit Instruktionen erteilen sollte, der Fachdienstleitung 10.50 unterstellt wird und Ziele mit dieser vereinbaren soll. Das RPA hält diese Konstellation unter diesen Rahmenbedingungen weder für vertretbar noch für wirtschaftlich oder zweckmäßig.

Der Kreis ist zwar nicht rechtlich dazu verpflichtet, einen IT-Sicherheitsbeauftragten zu benennen. Dennoch ist die Verwaltung angehalten, mit der Schaffung der Planstelle und der Übertragung der Verantwortung für alle sicherheitsrelevanten Belange der Kreisverwaltung auf den Stelleninhaber die erforderlichen Rahmenbedingungen zu schaffen, um einen wirksamen, zweckmäßigen und wirtschaftlichen Einsatz des Sicherheitsbeauftragten zu ermöglichen und zu gewährleisten.

Das RPA hält seine vorgenannten Hinweise und Feststellungen daher uneingeschränkt aufrecht.

4.8 Perspektivische Betrachtung zur Entwicklung der Informationstechnik

- ***Der Kreis sollte aus Gründen der Zweckmäßigkeit und Wirtschaftlichkeit regelmäßig prüfen, ob die zunehmend steigenden Anforderungen an die Informationstechnik mittel- und langfristig noch in eigenen Rechenzentren erbracht werden können.***

Das aktuelle Organisationsmodell des FD 10.50 zeigt die hohe Komplexität der Aufgabenstellung zur Informationstechnik auf. Ein hoher Grad an Spezialisierung führt zu gesteigerten Anforderungen an die Personalausstattung des internen Dienstleisters, insbesondere um der eigenen Zielsetzung wie Kunden- und Serviceorientierung gerecht werden zu können. Gleichzeitig bleibt der Kreis regelmäßig in der Abhängigkeit, externen Sachverstand zu buchen, um dem Ansatz der möglichst vollständigen Digitalisierung der Verwaltungsprozesse laufend gerecht zu werden.

Einheitliche Standards und interkommunale Zusammenarbeit nehmen an Bedeutung zu, um effektive, wirtschaftliche und nachhaltige Umsetzungsprozesse gewährleisten zu können. Die zunehmende Digitalisierung der Verwaltungsprozesse und die Standorterweiterungen der Behörden lassen ein Umdenken zu.

Fraglich ist sogar, wie lange die einzelnen Behörden den technisch bestimmten Dienstbetrieb in höchst vorstellbarer Abhängigkeit trotz Fachkräftemangel und dem demografischen Wandel noch laufend zuverlässig, wirtschaftlich und zweckmäßig in eigenen Rechenzentren sicherzustellen können.

Der Kreis sollte daher schon aus Gründen der Zweckmäßigkeit und Wirtschaftlichkeit künftig regelmäßig hinterfragen, inwieweit die Kreisverwaltung den zunehmend steigenden Anforderungen zur Bereitstellung, Sicherstellung und Durchführung des Betriebs sowie zum Support der Informationstechnik im eigenen Rechenzentrum mittel- und langfristig noch gerecht werden kann.

Stellungnahme des Fachdienstes 10.50 - IuK:

Das aktuelle Organisationsmodell zeigt keineswegs eine hohe Komplexität der Aufgabenstellung, sondern vielmehr eine skalierbare, verbindliche und zukunftssichere Aufstellung des Fachdienstes. Daneben zeigt es die Bereitschaft des Fachdienstes, sich bereits jetzt auf die zukünftigen Anforderungen der IT einer Kreisverwaltung einzustellen und für die künftigen Aufgaben gewappnet zu sein. Durch die zeitgemäße Organisation ist es gelungen, qualifizierte Fachkräfte sowohl aus der freien Wirtschaft als auch aus anderen Verwaltungen zu gewinnen. Ein Fachkräftemangel ist insofern nicht zu erkennen.

Zur künftigen Ausrichtung der IT führt die aktuelle Fassung der IT-Strategie aus, dass eine Zertifizierung nach dem Grundschutzmodell des Bundesamtes für Sicherheit in der Informationstechnik (BSI) angestrebt wird. Des Weiteren ist vorgesehen, auch für andere Verwaltungen entsprechende Dienstleistungen anzubieten. Aus Sicht der Fachdienstleitung 10.50 ist damit ein eigener Rechenzentrumsbetrieb auch mittel- bis langfristig wirtschaftlich möglich.

Erwiderung des RPA:

Die Ausführungen des RPA zeigen die allgemeine Entwicklung zur Informationstechnik in der öffentlichen Verwaltung auf, nicht allein den Zustand der Aufgabenorganisation in der Kreisverwaltung. Die zunehmende Digitalisierung und der demographische Wandel betreffen alle Verwaltungen gleichermaßen. Insofern basiert die Stellungnahme des FD 10.50 offensichtlich auf einem Missverständnis.

Das RPA hält seine Empfehlung aufrecht, eine regelmäßige Befassung zur Sicherstellung des IT-Betriebs für die Kreisverwaltung unter Berücksichtigung der jeweils aktuellen Trends und Entwicklungen vorzunehmen.

Vor dem Aufbau eines erweiterten Rechenzentrums für andere Verwaltungen sind zunächst alle erforderlichen Aspekte abzuwägen und zuverlässig sowie nachhaltig zu beurteilen. Von Schnellentscheidungen wird ausdrücklich abgeraten. Der Kreis muss der erweiterten Verantwortung als Dienstleistungsbetrieb für Dritte auch gerecht werden können. Zunächst sollte der Kreis die bestehenden Mängel im bereits laufenden Betrieb zur Informationstechnik abstellen.

5. Fachdienst I 11.00 - Personal und Organisation

5.1 Personalaufwand

5.1.1 Entwicklung des Personalaufwands – Kreis Segeberg Gesamt

Der Personalaufwand des Kreises Segeberg hat sich in den Haushaltsjahren 2013 – 2017 wie folgt entwickelt:

Haushaltsjahr	Personal- Aufwand (50)	Versorgungs- aufwand (51)	Aufwand Ehrenamt (54214)	Gesamt
2013	27.852.300 €	667.100 €	342.000 €	28.861.400 €
2014	31.637.400 €	1.124.100 €	417.000 €	33.178.500 €
2015	32.399.600 €	729.200 €	391.100 €	33.519.900 €
2016	34.794.300 €	604.200 €	393.200 €	35.791.700 €
2017	39.615.500 €	684.300 €	377.000 €	40.676.800 €

Der Personalaufwand des Kreises Segeberg ist in letzten 4 Jahren deutlich angestiegen. Der Anstieg von 2013 nach 2017 betrug in der Kontengruppe 50 (Personalaufwand) 11.763.200 €. Das entspricht einer Steigerung um rd. 42 %.

Unter Berücksichtigung der Kontengruppe 51 (Versorgungsaufwand) und des Kontos 54214 (Aufwand Ehrenamt) betrug der Anstieg insgesamt 11.815.400 €. Das entspricht einer Steigerung von rd. 41 %.

Bei der Betrachtung der Steigerung des Personalaufwands ist die Reintegration der ISE in den Kreis Segeberg (als Fachbereich V in der Aufbaustruktur) zum 01.01.2017 zu beachten. In den Haushaltsjahren bis einschließlich 2016 beinhaltet der Personalaufwand des Kreises nicht den Personalaufwand des Eigenbetriebes ISE. Der Personalaufwand des neuen Fachbereichs V im Haushaltsjahr 2017 betrug 2.924.700 €. Somit entfallen 10,5 % (rd. 3,0 Mio. €) der Steigerung von 2013 nach 2017 auf die Reintegration der ISE.

5.1.2 Planabweichungen von den Personalkostenbudgets 2014 bis 2017

Für die Haushaltsjahre des Prüfungszeitraums 2016 und 2017 und die beiden vorherigen Haushaltsjahre 2014 und 2015 ergaben sich beim Personalaufwand (Kon-

tengruppe 50) und beim Versorgungsaufwand (Kontengruppe 51) gegenüber der Haushaltsplanung folgende Abweichungen:

2014	Personal (50)	Versorgung (51)
Haushaltsplanung	30.363.800 €	760.000 €
Ergebnisrechnung	31.637.400 €	1.124.100 €
Mehraufwand / Minderaufwand	+ 1.273.600 €	+ 364.100 €

Die Planabweichungen sind im Lagebericht zum Jahresabschluss des Haushaltsjahres 2014 unter Tz. „5. Personalkostenbudget 2014“ von der Verwaltung ausführlich erläutert. Danach waren bei den reinen Personalaufwendungen deutliche Minderausgaben (insbesondere durch zeitverzögerte Wiederbesetzung und Nichtbesetzung vakanter Stellen) in Höhe von rd. 1.465.000 € zu verzeichnen. Demgegenüber standen Mehrausgaben nur in Höhe von rd. 294.000 €. Unter Abzug der vorgegebenen Einsparung aufgrund der Personalkostendeckelung von 400.000 € ergibt sich gegenüber der Planung eine Einsparung in Höhe von rd. 771.500 €. Deutliche Erhöhungen im Bereich der Zuführungen zur Pensionsrückstellung und Beihilferückstellung in Höhe von 2.045.100 € haben insgesamt dann jedoch zu einer Überschreitung des Personalaufwands (50) in Höhe von 1.273.600 € geführt.

Der Mehraufwand bei den Versorgungsaufwendungen (51) ist begründet durch eine nicht geplante Zuführung zur Beihilferückstellung für Versorgungsempfänger.

2015	Personal (50)	Versorgung (51)
Haushaltsplanung	32.230.200 €	565.000 €
Ergebnisrechnung	32.399.600 €	729.200 €
Mehraufwand / Minderaufwand	+ 169.400 €	+ 164.200 €

Die Planabweichungen sind im Lagebericht zum Jahresabschluss des Haushaltsjahres 2015 unter Tz. „5. Personalkostenbudget 2015“ von der Verwaltung ausführlich erläutert. Danach waren bei den reinen Personalaufwendungen deutliche Minderausgaben (insbesondere durch zeitverzögerte Wiederbesetzung und Nichtbesetzung vakanter Stellen sowie dem Ende der Lohnfortzahlung ohne Ersatz) in Höhe von rd. 1.103.300 € zu verzeichnen. Demgegenüber standen Mehrausgaben nur in Höhe von rd. 332.500 €. Unter Abzug der vorgegebenen Einsparung aufgrund der Personalkostendeckelung von 700.000 € ergibt sich gegenüber der Planung eine Einsparung in Höhe von rd. 70.800 €. Veränderungen im Bereich der Zuführungen zur Pensionsrückstellung und Beihilferückstellung haben insgesamt zu einer Erhöhung in Höhe von 240.200 € geführt, die dann zu einer Überschreitung des Personalaufwands (50) in Höhe von 169.400 € geführt hat.

Der Mehraufwand bei den Versorgungsaufwendungen (51) ist begründet durch eine nicht geplante Zuführung zur Pensionsrückstellung für Versorgungsempfänger.

2016	Personal (50)	Versorgung (51)
Haushaltsplanung	35.207.500 €	560.000 €
Ergebnisrechnung	34.794.300 €	604.200 €
Mehraufwand / Minderaufwand	- 413.200 €	+ 44.200 €

Die Planabweichungen sind im Lagebericht zum Jahresabschluss des Haushaltsjahres 2016 unter Tz. „5. Personalkostenbudget 2016“ von der Verwaltung ausführlich erläutert. Danach waren bei den reinen Personalaufwendungen deutliche Minderausgaben (insbesondere durch zeitverzögerte Wiederbesetzung und Nichtbesetzung vakanter Stellen) in Höhe von rd. 2.613.800 € zu verzeichnen. Demgegenüber standen Mehrausgaben nur in Höhe von rd. 193.800 €. Unter Abzug der vorgegebenen Einsparung aufgrund der Personalkostendeckelung von 1.200.000 € ergibt sich gegenüber der Planung eine Einsparung in Höhe von rd. 1.220.200 €. Aufgrund deutlicher Erhöhungen im Bereich der Zuführungen zur Pensionsrückstellung und Altersteilzeitrückstellung in Höhe von 807.000 € lagen die Einsparung beim Personalaufwand (50) insgesamt nur noch bei 413.200 €.

Der Mehraufwand bei den Versorgungsaufwendungen (51) ist gleichmäßig begründet durch geringe Erhöhungen im Bereich der Versorgungsaufwendungen, den Zuführungen zur Versorgungsrücklage und den Beihilfeaufwendungen für Versorgungsempfänger.

2017	Personal (50)	Versorgung (51)
Haushaltsplanung	40.193.400 €	635.000 €
Ergebnisrechnung	39.615.500 €	684.300 €
Mehraufwand / Minderaufwand	- 577.900 €	+ 49.300 €

Die Planabweichungen sind im Lagebericht zum Jahresabschluss des Haushaltsjahres 2017 unter Tz. „5. Personalkostenbudget 2017“ von der Verwaltung erläutert, jedoch nicht so detailliert wie in den Vorjahren. Danach haben sich bei den reinen Personalaufwendungen durch Minderausgaben und Mehrausgaben in den verschiedenen Fachbereichen gegenüber der Planung Einsparungen in Höhe von insgesamt rd. 280.800 € ergeben. Tatsächlich lagen die Einsparungen jedoch bei sogar 285.300 €. Deutliche Einsparungen im Bereich der Zuführung zu den Rückstellungen in Höhe von insgesamt 292.600 € haben insgesamt zu einer Einsparung beim Personalaufwand (50) in Höhe von 577.900 € geführt.

Der Mehraufwand bei den Versorgungsaufwendungen (51) ist gleichmäßig begründet durch geringe Erhöhungen im Bereich der Versorgungsaufwendungen und Beihilfeaufwendungen für Versorgungsempfänger.

5.1.3 Personalaufwandsquote

Mit der Personalaufwandsquote zeigt der Kreis jährlich im Lagebericht das Verhältnis der Personalaufwendungen (ohne Versorgungsaufwand) zu den ordentlichen Aufwendungen an. Die Entwicklung der Personalaufwandsquote in den Haushaltsjahren 2013 bis 2017 ist in der nachfolgenden Übersicht dargestellt. Die Übersicht enthält daneben auch die Angabe zur Personalaufwandsquote als Verhältnis der Personalaufwendungen zu den Gesamtaufwendungen.

Jahr	Personalaufwand	Personalaufwandsquote -ordentlicher Aufwand-	Personalaufwandsquote -Aufwand Gesamt-
2013	27.852.300 €	10,60 %	10,56 %
2014	31.637.400 €	11,31 %	11,27 %
2015	32.399.600 €	10,88 %	10,85 %
2016	34.794.300 €	10,63 %	10,61 %
2017	39.615.500 €	11,44 %	11,38 %

Die Entwicklung der Personalaufwandsquote zeigt deutlich, dass trotz eines deutlichen Anstiegs des Personalaufwands von 2013 nach 2017 um über 40% der Anteil des Personalaufwands an den ordentlichen Aufwendungen in diesem Zeitraum nur um knapp 8 % angestiegen ist.

Abschließend ist darauf hinzuweisen, dass die Entwicklung der Personalaufwandsquote nur ein Anhaltspunkt für weitergehende Überlegungen oder Untersuchungen sein kann. Direkte Rückschlüsse aus der Entwicklung der Personalaufwandsquote zu ziehen ist schwierig, da das Personal die zentrale Komponente einer kommunalen Verwaltung darstellt und die Qualität des Verwaltungshandelns bestimmt.

5.1.4 Personalaufwand des Kreises Segeberg im Landesvergleich

Nach den vorliegenden Finanzdaten des Arbeitskreises Finanzen vom Schleswig-Holsteinischen Landkreistag stellte sich die Personalaufwandsquote (Aufwendungen – Gesamt) in den Schleswig-Holsteinischen Kreisen in den Jahren 2015 bis 2016 wie folgt dar:

	Personalaufwandsquote		
Jahr	Kreis Segeberg	Durchschnitt S-H	Spanne: von - bis
2015	10,85 %	12,62 %	10,53 % - 15,77 %
2016	10,61 %	12,24 %	10,12 % - 16,15 %
2017	11,38 %	12,42 %	10,41 % - 15,53 %

Der Kreis Segeberg lag mit seiner Personalaufwandsquote (wie auch schon in den Vorjahren) stets unterhalb des Landesdurchschnitts aller 11 Kreise in Schleswig-Holstein. Zusätzlich ist in der Übersicht die Spannweite der Personalaufwandsquote in den 11 Kreisen angegeben. Auf ein Ranking wurde aus zwei Gründen bewusst verzichtet. Zum einen stellt eine niedrigere Personalaufwandsquote nicht automatisch einen Vorteil dar, da sich dies unter Umständen in einer geringeren Qualität des Verwaltungshandelns widerspiegelt. Zum anderen sind Vergleiche auf Kreisebene durch die unterschiedlichen Größenklassen, Strukturen der kreisangehörigen Städte, Ämter und Gemeinden und Ausgliederungsgrade schwierig.

In der nachfolgenden Übersicht ist als zweite Kennzahl der „Personalaufwand je Einwohner“ dargestellt. Neben dem Wert des Kreises Segeberg ist wiederum der Landesdurchschnitt und die Spannweite der Kennzahl in den 11 Kreisen angegeben:

	Personalaufwand je Einwohner (Ew.)			
Jahr	Kreis Segeberg	Durchschnitt S-H	Spanne: von - bis	
2015	(265.413 Ew.) 122 €	(2.213.482 Ew.) 178 €	122 € - 271 €	
2016	(270.496 Ew.) 129 €	(2.244.392 Ew.) 186 €	129 € - 267 €	
2017	(272.935 Ew.) 145 €	(2.252.993 Ew.) 194 €	143 € - 274 €	

Auch bei den Personalaufwendungen je Einwohner lag der Kreis Segeberg (wie auch schon in den Vorjahren) stets deutlich unter dem Landesdurchschnitt. Im Haushaltsjahr 2017 (erstes Jahr nach der Reintegration der ISE) war der Kreis Segeberg erstmals seit längerem nicht mehr der Kreis mit den niedrigsten Personalaufwendungen je Einwohner. Die obigen Hinweise zur Vergleichbarkeit der Personalaufwandsquote gelten zur Vergleichbarkeit der Personalaufwendungen je Einwohner entsprechend.

5.2 Stellenplanentwicklung

5.2.1 Stellenplanentwicklung Kreis Segeberg - Gesamt

Die Gesamtzahl der Planstellen hat sich nach den Stellenplanquerschnitten von 2013 bis 2017 wie folgt entwickelt:

	2013	2014	2015	2016	2017
Verwaltung	377,80	399,55	423,10	462,70	527,54
Einrichtungen	53,45	55,95	59,75	60,25	66,80
Kreis Gesamt	431,25	455,50	482,85	522,95	594,34
<i>Festsetzung Haushaltssatzung</i>	<i>431,25</i>	<i>455,50</i>	<i>482,85</i>	<i>522,95</i>	<i>594,34</i>

Die Anzahl der im Stellenplan ausgewiesenen und in der Haushaltssatzung festgesetzten Planstellen hat sich von 2013 um 163,09 Stellen auf 594,34 in 2017 erhöht. Das entspricht einer Steigerung von insgesamt 37,8 %, bzw. einer durchschnittlichen jährlichen Steigerung von 9,45 %. Bei der Steigerung entfallen über 50 Stellen auf die Reintegration der ISE und die damit verbundene Ausweisung der Stellen ab dem Stellenplan 2017.

Daneben sind in den jeweiligen Stellenplänen nachrichtlich die Stellen für Anwärter und Auszubildende, nebenberuflich Tätige, Bundesfreiwilligendienst und vom Kreis Abgeordnete ausgewiesen:

	2013	2014	2015	2016	2017
Hauptamtlich Tätige	431,25	455,50	482,85	522,95	594,34
Ausbildung / Vorbereitungsdienst	21,00	21,00	21,00	28,00	28,00
Nebenberuflich Tätige	45,00	45,00	45,00	45,00	45,00
Bundesfreiwilligendienst	26,00	26,00	26,00	26,00	28,00
Abordnung VJKA	13,90	13,70	11,50	11,50	11,50
Abordnung Stadt Norderstedt	7,25	5,25	5,25	5,25	4,50
Abordnung Straßenbetriebsdienst / WZV	18,00	16,00	16,00	16,00	16,00
Abordnung Jobcenter	44,00	50,00	50,00	50,00	50,00
Abordnung BBZ	7,80	7,80	6,80	6,80	5,80
Gesamt	614,20	640,25	664,40	711,50	783,14

5.2.2 Stellenplanentwicklung in den Fachbereichen

Die Anzahl der Stellen hat sich in den einzelnen Fachbereichen wie folgt entwickelt:

	2013	2014	2015	2016	2017
Fachbereich L	33,70	33,70	35,15	35,15	36,40
Fachbereich I	39,35	42,35	49,20	51,20	52,20
Fachbereich II	78,65	79,35	80,35	120,85	125,10
Fachbereich III	148,90	161,45	180,30	237,20	247,00
Fachbereich IV	53,60	60,10	59,80	78,55	80,80
Fachbereich V	77,05	78,55	78,05	-	52,84
Gesamt	431,25	455,50	482,85	522,95	594,34

Bei dieser Betrachtung ist zu beachten, dass sich die aktuelle Aufbauorganisation erst seit 2016 im Stellenplan wiederfindet. Der ehemalige Fachbereich IV wurde ab dem Stellenplan 2016 auf die Fachbereiche II und III aufgeteilt.

Der ehemalige Fachbereich V wurde ab dem Stellenplan 2016 zum neuen Fachbereich IV. Ab dem Stellenplan 2017 wurde die ehemalige ISE zum neuen Fachbereich V.

Die Stellenzugänge und Stellenabgänge sind in den jeweiligen Stellenplänen mit den ergänzenden Veränderungslisten und Begründungen zu den Stellenplänen ausführlich und nachvollziehbar erläutert. Die Stellenanstiege verteilten sich über die verschiedensten Bereiche der Verwaltung. In 2016 entfielen vom Stellenanstieg 32,0 Stellen auf den Bereich Flüchtlinge/Asyl (verteilt auf mehrere Fachdienste). In 2017 entfielen rd. 52 Stellen auf die Reintegration der ISE durch Übernahme der ISE-Mitarbeiter und Aufnahme in den Stellenplan.

5.3 Personalsachbearbeitung

- *Dem Fachdienst 11.00 wird empfohlen, die Prüfung der Entgeltabrechnungen hinsichtlich der Anzahl der Einzelfälle zu erweitern.*
- *Im Bereich der Beamtinnen und Beamten wurden fehlerhafte Laufzeiten in den Erfahrungsstufen festgestellt, die zu korrigieren sind.*
- *Die Entscheidungsgründe zur Stufenzuordnung in einer Entgeltgruppe sind bei Neueinstellungen nach wie vor nicht ausreichend dokumentiert.*

5.3.1 Neuordnung der Personalakten

Im Prüfungszeitraum wurde mit einer Neuordnung der Personalakten begonnen. Dazu wurden neue Grundakten und Teilakten mit folgender Unterteilung angeschafft:

<u>A</u>	<u>Grundakte</u>	<u>B</u>	<u>Teilakte</u>
A1	Einstellung	B1	Gehalt
A2	Personalbetreuung	B2	Ausbildung
A3	Personalentwicklung	B3	Sonstiges
A4	Arbeitsrechtliche Maßnahmen		

Im Fachdienst wurde ein Inhaltsverzeichnis für die einzelnen Teile der Personalakte erstellt, das die Aufnahme von Unterlagen einheitlich regelt. Daneben bestehen Sachakten, die nicht Teil der Personalakte sind und von den jeweils zuständigen Sachbearbeiterinnen und Sachbearbeitern geführt werden. Alle Vorgänge die dem Einstellungsverfahren zuzuordnen sind, sind ebenfalls nicht mehr Teil der Personalakte und werden bei der zuständigen Referentin gesondert verwahrt. Die Umstellung auf die neue Personalaktenführung ist noch nicht abgeschlossen. Die Prüfung einzelner Personalfälle ergab keine Feststellungen hinsichtlich der Personalaktenführung.

5.3.2 Prüfung der Entgeltabrechnungen

Im Rahmen der vorangegangenen zwei Prüfungen für die Haushaltsjahre 2012 - 2013 und 2014 - 2015 hatte das Rechnungsprüfungsamt gefordert, dass zumindest in Stichproben eine regelmäßige Überprüfung der Entgeltabrechnungen einzelner Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter vorgenommen werden muss. Dazu wurde es für erforderlich gehalten, dass der Kreis „Drittabrechnungsblätter“ der Entgeltabrechnungen anfordert, um jederzeit eine Überprüfung vornehmen zu können. Hinsichtlich dieser Feststellungen wird auf die Ausführungen in den Berichten über die Prüfung der Rechtmäßigkeit, Zweckmäßigkeit und Wirtschaftlichkeit der Verwaltung für die Haushaltsjahre 2012 – 2013 (Tz. 3.1.3 d) – Seite 27) und für die Haushaltsjahre 2014 – 2015 (Tz. 4.1.4 – Seite 69) verwiesen.

In seiner Stellungnahme zu den Feststellungen für die Haushaltsjahre 2014 - 2015 hat der Fachdienst 11.00 ausgeführt, dass eine regelmäßige Überprüfung der Abrechnungsblätter von einzelnen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern zukünftig stichprobenhaft durchgeführt werden solle. Aufgrund des Lesezugriffs des Fachdienstes 11.00 im Abrechnungsprogramm auf die dort digital abgelegten Abrechnungsblätter wollte der Fachdienst jedoch weiterhin auf die Anforderung von „Drittabrechnungsblättern“ in Papierform verzichten.

Im Rahmen der jetzigen Prüfung wurde sowohl die digitale Ablage der Abrechnungsblätter im Abrechnungsverfahren, als auch die stichprobenhafte Prüfung der Entgeltabrechnungen durch den Fachdienst 11.00 geprüft. Die Prüfung erstreckte sich auf eine grundsätzliche analytische Prüfung und eine stichprobenweise Prüfung einzelner Entgeltabrechnungen. Dabei wurde festgestellt, dass die Personalsachbearbeiterinnen und Personalsachbearbeiter im Abrechnungsverfahren einen unmittelbaren Zugriff auf alle Abrechnungsblätter haben und auch ein Ausdruck jederzeit vorgenommen werden kann. Dabei kann eine Auswahl zwischen Arbeitnehmer- und Arbeitgeberabrechnung getroffen werden. Ebenso kann je Abrechnungsfall ein „Lohnkonto Jahresabschluss“ aufgerufen und ausgedruckt werden, aus dem alle Zahlungen und alle abrechnungsrelevanten Veränderungen eines Jahres ersichtlich sind. Die stichprobenweise Einzelfallprüfung konnte anhand von angeforderten Ausdrucken der Abrechnungsblätter und „Lohnkonto Jahresabschlüsse“ uneingeschränkt vorgenommen werden. Ebenso wäre vorstellbar, eine intensivere Prüfung von zahlreichen Einzelfällen mit einem zeitlich befristeten Leserecht für den Personalprüfer im Abrechnungsverfahren durchzuführen. Nach Abschluss der Prüfung kann festgestellt werden, dass direkt im Abrechnungsverfahren oder durch Ausdrücke aus dem Abrechnungsverfahren eine Kontrolle/Prüfung von Entgeltabrechnungen vorgenommen werden kann. Das generelle Anfordern und Vorhalten von „Drittabrechnungsblättern“ im Fachdienst 11.00 wird nach den jetzigen Erkenntnissen auch vom Rechnungsprüfungsamt nicht länger für erforderlich gehalten.

Eine stichprobenweise Kontrolle von Abrechnungen einzelner Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter wird seit November 2017 von einer Personalreferentin im Fachdienst 11.00 vorgenommen und dokumentiert.

Der Ablauf der Kontrollen ist in einem Vermerk vom 28.11.2017 beschrieben. Danach werden der Personalreferentin von den Sachbearbeiterinnen und Sachbearbeitern die an die VAK übermittelten Einstellungsbögen und Veränderungsmitteilungen zur Verfügung gestellt. Aus diesen Mitteilungen werden monatlich stichprobenartig 5 Einzelfälle ausgewählt und hinsichtlich der übermittelten Daten und des Entgelts kontrolliert. Die Kontrolle wird in einem gesonderten Ordner mit dem Einstellungsbogen/der Veränderungsmitteilung und einem Ausdruck des Abrechnungsblattes mit Prüfvermerk dokumentiert und vorgehalten.

Bislang hat die Kontrolle der Entgeltabrechnungen zu keinen Feststellungen oder Auffälligkeiten geführt. Die Prüfung der Entgeltkontrollen mit Dokumentation durch das Rechnungsprüfungsamt führte ebenfalls zu keinen Feststellungen. Das vom Fachdienst 11.00 praktizierte Verfahren zur Kontrolle der Entgeltabrechnungen wird von Seiten des Prüfungsamtes befürwortet und sollte so beibehalten werden. Aufgrund der im Rahmen der weitergehenden Prüfung gewonnenen Erkenntnisse, dass es im Abrechnungsverfahren durchaus zu einer fehlerhaften Berechnung des Entgelts kommen kann, wird an den Fachdienst gleichwohl appelliert, die Kontrolle der Entgeltabrechnungen zu erweitern. Dazu wird empfohlen, die generelle Begrenzung auf monatlich 5 Abrechnungsfälle aufzuheben und grundsätzlich das erste Abrechnungsblatt jeder Neueinstellung und das erste Abrechnungsblatt nach einer Änderung der Besoldungs- oder Entgeltgruppe einer Kontrolle zu unterziehen. Dabei sollte ein besonderes Augenmerk auf maschinelle Berechnungen von Erfahrungs- und Entwicklungsstufen sowie die Stufenlaufzeiten gelegt werden.

5.3.3 Beamtenbesoldung – Erfahrungsstufen

Mit dem Gesetz zur Neuregelung des Besoldungs- und Beamtenversorgungsrechts in Schleswig-Holstein vom 26.01.2012 erfolgte eine Änderung bei der Bemessung des Grundgehalts der Beamtinnen und Beamten. Nach bisherigem Recht erfolgten die Stufenzuordnung und der Stufenaufstieg der aufsteigenden Gehälter in der Besoldungsordnung A auf Grundlage der pauschalierenden Festsetzung eines Besoldungsdienstalters.

Zum 01.03.2012 erfolgte eine Umstellung auf ein an die Erfahrung bezogenes Prinzip. Das Grundgehalt wird seitdem nach der dienstlichen Erfahrung bemessen (Erfahrungsstufenmodell). Ausgangspunkt für den Einstieg in das Grundgehalt ist der Zeitpunkt der ersten Ernennung in ein Beamtenverhältnis mit Dienstbezügen. Dies sind die Beamtenverhältnisse auf Probe, auf Zeit und auf Lebenszeit. Dabei ist es nicht von Bedeutung, bei welchem öffentlich-rechtlichen Dienstherrn die Ernennung in das jeweilige Beamtenverhältnis erfolgte. Daneben ist gesetzlich festgelegt, welche davor liegenden Zeiten zwingend zu berücksichtigen sind und welche nach Ermessen des Dienstherrn berücksichtigt werden können.

Nach dem Besoldungsüberleitungsgesetz Schleswig-Holstein erfolgte für vorhandene Beamtinnen und Beamte eine eher formelle Überleitung in die neuen Besoldungsordnungen, mit der keine materiellen Änderungen hinsichtlich der Einstufung

verbunden waren. Sofern jedoch ab dem 01.03.2012 Beamtinnen und Beamte aus anderen Bundesländern in den Geltungsbereich des Besoldungsgesetzes Schleswig-Holstein wechseln, sind diese stets als Neueinstellung anzusehen. Die Stufenzuordnung richtet sich in diesen Fällen ausnahmslos nach den zu berücksichtigenden Erfahrungszeiten ausgehend von der erstmaligen Ernennung in ein Dienstverhältnis mit Dienstbezügen.

Im Rahmen der Prüfung wurden die in den Jahren 2016 und 2017 in den Dienst des Kreises Segeberg versetzten Beamtinnen und Beamten geprüft.

Im Rahmen des Versetzungsverfahrens werden vom Fachdienst 11.00 individuell die Daten der erstmaligen Begründung eines Beamtenverhältnisses bei einem Dienstherrn im Geltungsbereich des Besoldungsgesetzes Schleswig-Holstein und bei einem Dienstherrn außerhalb des Geltungsbereich des Besoldungsgesetzes Schleswig-Holstein sowie von zwingend oder nach Ermessen zu berücksichtigenden Zeiten ermittelt und der VAK Bezügekasse per Vordruck übermittelt. Die VAK setzt daraufhin die Erfahrungsstufe und die darin bereits verbrachte Erfahrungszeit fest und teilt dies der Beamtin oder dem Beamten per Bescheid mit. Im Rahmen der Prüfung wurde festgestellt, dass nicht alle Festsetzungen der Erfahrungsstufe von der VAK korrekt vorgenommen wurden.

So wurde im Fall eines aus einem anderen Bundesland in den Dienst des Kreises Segeberg versetzten Beamten eine fehlerhafte Zusammenstellung anzurechnender Zeiten zur Festsetzung der Erfahrungsstufe erstellt. Dadurch, dass die anzurechnenden Zeiten nicht anhand der fehlerhaften Zusammenstellung berechnet wurden, wurde im Ergebnis eine korrekte Berechnung der Erfahrungsstufe und der darin verbrachten Erfahrungszeit vorgenommen.

In einem anderen Fall einer aus einem anderen Bundesland in den Dienst des Kreises Segeberg versetzten Beamtin wurde die Zusammenstellung der anzurechnenden Zeiten korrekt vorgenommen. Die Berechnung der sich daraus ergebenden Erfahrungsstufe war korrekt, die Berechnung der darin verbrachten Erfahrungszeit war jedoch fehlerhaft. Dadurch ist die betroffene Beamtin ein Jahr zu früh in die Erfahrungsstufe ■ aufgestiegen. Nachdem die fehlerhafte Stufenlaufzeit dem Fachdienst 11.00 im Rahmen der Prüfung mitgeteilt wurde, wurde dem Prüfungsamt mitgeteilt, dass die Bezügekasse einen Fehler im Abrechnungsverfahren erkannt habe und dem Kreis Segeberg bereits mehrere Fälle einer sich daraus ergebenden fehlerhaften Stufenlaufzeit namentlich benannt habe. Der Fachdienst 11.00 muss sicherstellen, dass alle bekannten und auch möglicherweise betroffenen Personalfälle hinsichtlich der Stufenzuordnung und Stufenlaufzeit im Rahmen der gesetzlichen Vorgaben korrigiert werden.

5.3.4 Neueinstellungen nach TVöD – Entwicklungsstufen

Im Rahmen der Prüfung der Rechtmäßigkeit, Zweckmäßigkeit und Wirtschaftlichkeit der Verwaltung für die Jahre 2012 – 2013 wurde festgestellt, dass bei der Neueinstellung von Beschäftigten nicht in allen Fällen aktenkundig nachvollziehbar war, wie es zu der Stufenzuordnung innerhalb der Entgeltgruppe gekommen ist. Bereits im Rahmen der Prüfung der Jahresrechnung 2006 wurde empfohlen die Entscheidungsgründe für eine Stufenzuordnung künftig in einem Vermerk festzuhalten und aktenkundig zu machen. An dieser Empfehlung wurde nach wie vor festgehalten. In diesem Zusammenhang wurde seinerzeit auch der vom Fachdienst 11.00 entwickelte Einstellungsbogen, der die anrechenbaren Tätigkeiten und die Zuordnung zu einer bestimmten Stufe innerhalb der Entgeltgruppe dokumentieren soll, betrachtet und bewertet. Dazu wurde angemerkt, dass die alleinige Verwendung des Einstellungsbogens nur zur Dokumentation von einschlägiger Berufserfahrung für die Anrechnung bis zur Stufe 3 als ausreichend angesehen wird. Für die Anerkennung weiterer förderlicher Tätigkeiten, für eine Einstufung ab Stufe 4, wurde gefordert, aktenkundig festzuhalten, warum es zu der Entscheidung gekommen ist. Eine reine Auflistung der möglicherweise als förderlich anzuerkennenden Tätigkeiten wurde als nicht ausreichend eingestuft, da es sich um eine Ermessensentscheidung im Einzelfall handle, die zu dokumentieren ist. Dazu wurde vorgeschlagen, den Einstellungsbogen um eine „Begründungsspalte“ zu erweitern.

In seiner Stellungnahme zum Prüfungsbericht hatte der Fachdienst 11.00 ausgeführt, dass die Prüfungsfeststellungen nur in Einzelfällen zutreffen könnten, da die grundsätzliche Anweisung bestehe, das Formblatt, aus dem die entscheidungsrelevanten Gründe zu entnehmen sind, auszufüllen und aktenkundig zu machen. Aufgrund des Hinweises des RPA sei im Rahmen einer Dienstbesprechung nochmals auf das Ausfüllen des Formblattes hingewiesen worden. In dieses Formblatt sollten zudem künftig erläuternde Hinweise aufgenommen werden.

Im Rahmen der jetzigen Prüfung wurden die Festlegung der Entwicklungsstufe und die Dokumentation der Entscheidungsgründe bei Neueinstellungen erneut intensiv anhand zahlreicher Einzelfälle geprüft. Hinsichtlich der grundsätzlichen Systematik der Entgeltberechnung und Einreihung in eine Entwicklungsstufe bei Neueinstellungen innerhalb des TVöD wird auf die diesbezüglichen Ausführungen im Bericht über die Prüfung der Rechtmäßigkeit, Zweckmäßigkeit und Wirtschaftlichkeit der Verwaltung des Kreises Segeberg 2012 – 2013 (Tz. 3.1.4 a) verwiesen.

Die Festgestellte Dokumentation der Entscheidungsgründe für die Festlegung einer Entwicklungsstufe bei Neueinstellungen wird nach wie vor für nicht ausreichend angesehen. Der als „Formblatt“ benannte Einstellungsbogen wird mit möglicherweise anrechenbaren Zeiten ausgefüllt. Erläuterungen, die eine inhaltliche Auseinandersetzung mit den Tätigkeiten im Einzelfall erkennen lassen, waren jedoch in keinem Fall ersichtlich.

Aber gerade diese inhaltliche Auseinandersetzung im Einzelfall ist zur fehlerfreien Ermessensausübung zwingend erforderlich und muss entsprechend in der Personalakte vermerkt sein. Die Prüfung ergab im Einzelnen folgende Feststellungen:

Nach Auskunft des Fachdienstes wird bei Einstellung von Beschäftigten im unmittelbaren Anschluss an ein Arbeitsverhältnis im öffentlichen Dienst die im vorhergehenden Arbeitsverhältnis erworbene Stufe nach § 16 Abs. 2a TVöD ganz berücksichtigt. Dazu ist anzumerken, dass die Regelung des § 16 Abs. 2a TVöD eine Kann-Vorschrift zur ganzen oder teilweisen Berücksichtigung bereits erworbener Stufen ist, die eine Ermessensausübung erfordert. Weiterhin wurde festgestellt, dass die Nachweise über bereits erworbene Stufen nach unmittelbarem Anschluss an ein Arbeitsverhältnis im öffentlichen Dienst teilweise in der Personalakte, teilweise in der Sachakte und teilweise gar nicht aktenkundig waren.

Eine zum [REDACTED] eingestellte Beschäftigte ohne unmittelbaren Übertritt aus dem öffentlichen Dienst wurde in die Entgeltgruppe 5, Entwicklungsstufe 5 eingereiht. Aus einem Vermerk auf dem Einstellungsbogen („Formblatt“) geht hervor, dass die Fachdienstleitung, der Personalrat und der Fachdienst 11.00 Erfahrungen von 6 Jahren aufgrund einer Tätigkeit bei [REDACTED] anerkennen. Eine inhaltliche Auseinandersetzung über diese anerkannten Zeiten liegt nicht vor. Dabei ist anzumerken, dass die anerkannten Zeiten bei [REDACTED] über 20 Jahre zurückliegen und die Beschäftigte insgesamt 11 Jahre bei [REDACTED] tätig war. Die Dokumentation der Einreihung in die Entwicklungsstufe ist nicht ausreichend.

Ein zum [REDACTED] eingestellter Beschäftigter ohne unmittelbaren Übertritt aus dem öffentlichen Dienst wurde in die Entgeltgruppe S14, Entwicklungsstufe 6 eingereiht. Der Einstellungsbogen weist Zeiten von über 21 Jahren als anrechenbar aus, eine inhaltliche Auseinandersetzung liegt jedoch nicht vor. Die Dokumentation der Stufeneinreihung ist nicht ausreichend.

Ein 2018 eingestellter [REDACTED] ohne unmittelbaren Übertritt aus dem öffentlichen Dienst wurde in die Entgeltgruppe 10, Entwicklungsstufe 6 eingereiht. Der Einstellungsbogen weist Zeiten von über 15 Jahren als [REDACTED] als anrechenbar aus. Eine inhaltliche Auseinandersetzung liegt nicht vor. Die Dokumentation der Stufeneinreihung ist nicht ausreichend.

Eine 2018 eingestellte [REDACTED] ohne unmittelbaren Übertritt aus dem öffentlichen Dienst wurde in die Entgeltgruppe 10, Entwicklungsstufe 3 eingereiht. Die Einstellung erfolgte als erste Beschäftigung nach einem Hochschulstudium. Der Einstellungsbogen weist Zeiten von 4,5 Jahren als studentische Hilfskraft als anrechenbar aus. Eine inhaltliche Auseinandersetzung liegt nicht vor. Zudem ist darauf hinzuweisen, dass nach § 16 Abs. 2 TVöD nur einschlägige Berufserfahrung und Zeiten einer vorherigen beruflichen Tätigkeit anrechenbar sind. Die Dokumentation der Stufeneinreihung ist nicht ausreichend.

Ein 2018 eingestellter [REDACTED] ohne unmittelbaren Übertritt aus dem öffentlichen Dienst wurde in die Entgeltgruppe 11, Entwicklungsstufe 5 eingereiht. Der Einstellungsbogen weist Zeiten von über 11 Jahren als [REDACTED] [REDACTED] als anrechenbar aus. Eine inhaltliche Auseinandersetzung liegt nicht vor. Die Dokumentation der Stufeneinreihung ist nicht ausreichend.

Im Ergebnis wird es nach wie vor für erforderlich gehalten, die Dokumentation der Stufeneinreihung bei Neueinstellungen ausführlicher vorzunehmen. Aus einem Vermerk muss eine Auseinandersetzung mit dem Einzelfall erkennbar sein. Zur fehlerfreien Ermessensausübung muss eine Betrachtung der anrechenbaren Zeiten einer beruflichen Tätigkeit in Verbindung mit der beim Kreis Segeberg auszuübenden Tätigkeit erfolgen. Das bloße Ausfüllen eines „Formblatts“ ist nicht ausreichend. Alle für die Stufeneinreihung ausschlaggebenden Gründe müssen aus der Personalakte hervorgehen. Sollten sich die ausschlaggebenden Gründe im Rahmen des Einstellungsverfahrens oder Vorstellungsgesprächs ergeben haben, so sind diese gleichwohl in der Personalakte zu dokumentieren.

Abschließend wird darauf hingewiesen, dass die vorgenommenen Stufenzuordnungen inhaltlich nur ganz vereinzelt nicht nachvollzogen werden konnten und sich die Feststellungen auf die Dokumentation einer fehlerfreien Ermessensausübung beziehen. Weiterhin sind die Prüfungsfeststellungen zukunftsgerichtet für künftige Neueinstellungen zu verstehen. Eine Aufarbeitung der im Rahmen der Prüfung betrachteten Einzelfälle ist nicht vorzunehmen.

Stellungnahme des Fachdienstes 11.00:

Die Stellungnahmen des RPA in den Punkten 5.3.2 Prüfung der Entgeltabrechnungen, 5.3.3 Beamtenbesoldung – Erfahrungsstufen sowie 5.3.4 Neueinstellungen nach TVöD – Entwicklungsstufen werden zukünftig berücksichtigt und beachtet.

Konkret werden bei der stichprobenhaften Prüfung der Entgelt- und Besoldungsabrechnung der Versorgungsausgleichskasse VAK – Bezügekasse diese Sonderfälle ausgewählt und überprüft. Bei allen Neueinstellungen wird weiterhin im Einstellungsbogen konkret vermerkt, welche Vorerfahrungszeiten konkret angerechnet werden und zur Stufenfestsetzung führen. Bei komplexeren Lebensläufen bzw. Beschäftigungssituationen wird dies konkreter ausgeführt und die ausschlaggebenden Gründe dokumentiert.

6. Fachdienst II 38.00 - Feuerwehrwesen, Zivil- und Katastrophenschutz, Rettungsdienst

Teilplan 126 - Brandschutz

6.1 Übertragung von Aufgaben zur Durchführung an den Kreisfeuerwehrverband

- *Die Forderung, das tatsächliche und rechtliche Nutzungs- und Vertragsverhältnis zwischen dem Kreisfeuerwehrverband und dem Kreis Segeberg grundsätzlich zu überprüfen, ist nach wie nicht erfüllt worden.*
- *Unverändert ist der Kreis verpflichtet, die zur Durchführung übertragenen Aufgaben vollständig zu finanzieren, soweit Finanzmittel Dritter nicht zur Verfügung stehen. Ein finanzieller oder wirtschaftlicher Vorteil für den Kreis aufgrund der Übertragung ist nicht zu erkennen.*
- *Sämtliche Aspekte der Aufgabenübertragung zur Durchführung sind deshalb einer umfassenden Kosten-Nutzen-Analyse zu unterziehen, um zu klären, ob der Kreis die ihm ohnehin obliegenden Aufgaben in eigener Zuständigkeit unter wirtschaftlichen Gesichtspunkten selbst wahrnehmen sollte.*

Die Aufgabenwahrnehmung des Kreises nach dem Brandschutzgesetz sowie die Übertragung auf den Kreisfeuerwehrverband zur Durchführung bestimmter Aufgaben waren bereits anlässlich der vorherigen Prüfungen nach § 116 Abs. 1 Nr. 4 GO des Kreises Segeberg geprüft worden (vgl. Berichte über die Prüfungen der Rechtmäßigkeit, Zweckmäßigkeit und Wirtschaftlichkeit der Verwaltung des Kreises Segeberg für die Jahre 2010 und 2011, Tz. 5.1, S. 42 ff., für die Jahre 2012 und 2013, Tz. 4.1 bis 4.3, S. 41 ff., sowie für die Jahre 2014 und 2015, Tz. 5.1, S. 72 ff.).

Nach der diesjährigen Prüfung für die Jahre 2016 und 2017 ist festzustellen, dass den vorhergehenden Prüfungsfeststellungen nicht gefolgt worden ist. Somit kann weitgehend auf die früheren Feststellungen verwiesen werden.

Nach den vorhergehenden Prüfungen ist das unveränderte tatsächliche und rechtliche Nutzungs- und Vertragsverhältnis zwischen dem Kreisfeuerwehrverband und dem Kreis Segeberg grundsätzlich in Frage gestellt worden, weil der Kreis die dem Kreisfeuerwehrverband zur Durchführung übertragenen Aufgaben vollständig zu finanzieren hat, soweit Finanzmittel Dritter nicht zur Verfügung stehen.

Weil nicht zu erkennen war, welche finanziellen oder wirtschaftlichen Vorteile für den Kreis mit der Übertragung der Aufgaben zur Durchführung an den Kreisfeuerwehrverband verbunden sein sollen, wurde vom Rechnungsprüfungsamt dringend empfohlen, eine umfassende Kosten-Nutzen-Analyse vorzunehmen, die alle Aspekte der zur Durchführung übertragenen Aufgabenerfüllung berücksichtigt.

Danach sollte die Frage beantwortet werden, ob der Kreis die ihm ohnehin obliegenden Aufgaben in eigener Zuständigkeit unter wirtschaftlichen Gesichtspunkten selbst wahrnehmen sollte.

Das Rechnungsprüfungsamt hatte zudem darauf hingewiesen, dass bei eigenständiger Aufgabenerfüllung der Kreis in jedem Fall die erforderlichen Entscheidungen und Maßnahmen unmittelbar selbst kontrollieren und steuern kann. Bislang noch notwendige Abstimmungen und Vereinbarungen mit dem Kreisfeuerwehrverband würden entfallen. Komplexe Verfahrensregelungen über Beschaffungsbefugnisse sowie zur Ermittlung von Nutzungsanteilen und deren Ausgleich über anteilige Kosten wären entbehrlich, wenn der Kreis auf der einen Seite und der Kreisfeuerwehrverband auf der anderen Seite die ihnen jeweils obliegenden Aufgaben selbst wahrnehmen würden.

Die zum Beispiel im Jahr 2016 im Ausschuss für Ordnung, Verkehr und Gesundheit (OVG-Ausschuss) vorgetragenen Meinungen zu diesem Thema sind vom Rechnungsprüfungsamt bereits anlässlich der vorhergehenden Prüfung bewertet worden und vermögen einen Verzicht auf die besagte Kosten-Nutzen-Analyse nicht zu rechtfertigen (vgl. Bericht über die Prüfung der Rechtmäßigkeit, Zweckmäßigkeit und Wirtschaftlichkeit der Verwaltung des Kreises Segeberg für die Jahre 2014 und 2015, Tz. 5.1.3, S. 75 ff.).

Auf die früheren Prüfungsfeststellungen wird insoweit verwiesen, als *„...die haushaltsrechtlichen Grundsätze der Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit...den Kreis bei jeder Aufgabenübertragung zur Durchführung an Dritte - wie in diesem Fall - zur Prüfung [verpflichten], ob diese Übertragung den gesetzlichen Anforderungen an eine sparsame und wirtschaftliche Haushaltsführung genügt. Etwaige „Befürchtungen“, Annahmen oder Vermutungen hinsichtlich eines möglichen Resultats einer unvoreingenommenen, umfassenden und ergebnisoffenen Kosten-Nutzen-Analyse entbinden nicht von den zu beachtenden gesetzlichen Vorgaben.“*

Nach diesen gesetzlichen Vorgaben ist deshalb zu überprüfen, ob die bestehenden Vereinbarungen für den Kreis Segeberg wirtschaftlich sind und somit der Eintritt eines Schadens nicht zu befürchten ist, für den die verantwortlichen Amtsträger ansonsten zu haften hätten.

Mit Blick auf die grundgesetzlich festgeschriebene Bindung an Gesetz und Recht der kommunalen Selbstverwaltung und ihrer Vertreter ist bereits andernorts zum Ausdruck gebracht worden, dass „...keine Beschlüsse gefasst werden [dürfen], die zwar den politischen Überzeugungen der Mitglieder der Mehrheit der Gemeindevertretung entsprechen, den gesetzlichen Aufgaben und Vorgaben aber zuwider laufen. Ein derart falsches Verständnis des kommunalen Selbstverwaltungsrechts führt unweigerlich in die Haftung...“ (zitiert nach: BRÜNING, Die Haftung der kommunalen Entscheidungsträger, Erich-Schmidt-Verlag, 2., neu bearbeitete Auflage 2013).

Die umfassende Kosten-Nutzen-Analyse der Aufgabenübertragung zur Durchführung auf den Kreisfeuerwehrverband ist nach Überzeugung des RPA nach wie vor zwingend geboten...“.

Das Rechnungsprüfungsamt hält unverändert an der bereits nach den vorhergehenden Prüfungen geäußerten Auffassung fest, dass auf eine umfassende Kosten-Nutzen-Analyse unter Einbeziehung aller wirtschaftlichen, organisatorischen, verwaltungsmäßigen, strukturellen, praktischen sowie kostenmäßigen Gesichtspunkte nicht verzichtet werden kann.

Dem Fachdienst wurde Gelegenheit gegeben, zu den vorstehenden Prüfungsfeststellungen eine Stellungnahme abzugeben. Hierauf hat der Fachdienst verzichtet.

6.2 Gewährung von Zuweisungen aus der Feuerschutzsteuer an Kommunen für die Beschaffung von Feuerwehrfahrzeugen und -geräten

- ***Das nach der vorherigen Prüfung für den Fachdienst 38.00 festgestellte grundsätzlich gute Ergebnis kann nach der diesjährigen Prüfung bestätigt werden.***
- ***Die Fördersätze, deren Abstufung und Anpassung sind mittlerweile in kreiseigenen Anwendungsrichtlinien verbindlich geregelt worden.***
- ***Die Beschaffungsvorgänge werden nach wie vor überprüft und bei festgestellten Verstößen gewährte Zuweisungen zurückgefordert.***

6.2.1 Allgemeines

Die Gewährung von Zuwendungen nach den Richtlinien zur Förderung des Feuerwehrwesens des Landes Schleswig-Holstein war bereits bei den vorhergehenden Prüfungen für die Jahre 2012 und 2013 sowie für die Jahre 2014 und 2015 Gegenstand der Prüfung.

Die vorherigen Prüfungsfeststellungen bezogen sich insbesondere auf die Verwaltung der zur Förderung des Feuerwehrwesens bestimmten Finanzmittel, die Zuwendungsverfahren, die vom Fachdienst gefertigten Bewilligungsbescheide sowie die gegebenenfalls gebotene Rückforderung gewährter Zuwendungen (vgl. Berichte über die Prüfung der Rechtmäßigkeit, Zweckmäßigkeit und Wirtschaftlichkeit der Verwaltung des Kreises Segeberg für die Jahre 2012 und 2013, Tz. 4.2, S. 56 ff. sowie für die Jahre 2014 und 2015, Tz. 5.2, S. 78 ff.).

Der Empfehlung des Rechnungsprüfungsamtes, die Fördersätze für die zu bewilligenden Zuwendungen, die förderungsfähigen Höchstbeträge, deren Abstufung und etwaige Anpassungen in kreiseigenen Anwendungsrichtlinien zu regeln, ist die Verwaltung mittlerweile nachgekommen.

Mit Wirkung vom 01.04.2017 sind nach Abstimmung mit dem Rechnungsprüfungsamt die *Bestimmungen des Kreises Segeberg zur Förderung des Feuerwehrwesens* vom Landrat in Kraft gesetzt worden. Mit diesen Bestimmungen hat der Kreis Segeberg die von ihm eigenverantwortlich zu treffenden ergänzenden Regelungen nach Maßgabe der Richtlinien zur Förderung des Feuerwehrwesens des Landes Schleswig-Holstein festgelegt.

Vorsorglich sei erwähnt, dass die kreiseigenen Bestimmungen nach Inkrafttreten der zum Zeitpunkt der Prüfung noch in Arbeit befindlichen neu zu fassenden Förderrichtlinie des Landes Schleswig-Holstein voraussichtlich punktuell zu überarbeiten sein werden.

Die diesjährige Prüfung beschränkt sich auf eine sogenannte Nachschau zu den vorhergehenden Prüfungsfeststellungen für die Jahre 2014 und 2015.

6.2.2 Förderungsvolumen

Das Fördervolumen hat sich seit der vorhergehenden Prüfung wie folgt entwickelt:

	2014	2015	2016	2017
Restmittel Vorjahr	1.174.284,89 €	1.453.729,22 €	1.877.347,33 €	2.175.984,85 €
Restmittel Aus- u. Fortbildung*	11.656,85 €	37.337,50 €	36.375,31 €	107.162,05 €
erhaltene Zuweisung laufendes Jahr	598.680,82 €	593.170,65 €	652.498,73 €	665.029,12 €
Fördermittel gesamt	1.784.622,56 €	2.084.237,37 €	2.566.221,37 €	2.948.176,02 €
Auszahlung laufendes Jahr	330.893,35 €	206.890,04 €	390.236,52 €	103.575,33 €
Restmittel laufendes Jahr	1.453.729,22 €	1.877.347,33 €	2.175.984,85 €	2.844.600,69 €

* Restmittel für Aus- und Fortbildung fließen in die Gesamtsumme für Beschaffungen ein

Finanzmittel, die im Rahmen der Förderung nicht benötigt werden, erhält das Land nicht zurück, sondern verbleiben beim Kreis und stehen für künftige förderungsfähige Maßnahmen zur Verfügung. Die grundsätzlichen Voraussetzungen für die Gewährung der Zuwendungen sind in den Richtlinien zur Förderung des Feuerwehrwesens festgelegt. Die Kreise und kreisfreien Städte gewähren die Zuwendungen in der Regel im Wege der Anteilsfinanzierung. Über die Höhe des Fördersatzes entscheidet die Landrätin oder der Landrat im Rahmen der dem Kreis zur Verfügung gestellten Zuwendung nach Anhörung der Kreiswehrführung.

Entsprechend der früheren Empfehlung des Rechnungsprüfungsamtes hat der Kreis Segeberg hierfür die bereits unter Tz. 6.2.1 erwähnten *Bestimmungen zur Förderung des Feuerwehrwesens* erlassen.

6.2.3 Rückforderung gewährter Zuweisungen

Aufgrund der Prüfungsfeststellungen des Gemeindeprüfungsamtes nach Ordnungsprüfungen bei kreisangehörigen Kommunen und nach der Prüfung des Fachdienstes 38.00 im Rahmen der Prüfung für die Jahre 2012 und 2013 wurden zuvor gewährte Zuwendungen von den betroffenen Kommunen zurückgefordert (vgl. Berichte über die Prüfung der Rechtmäßigkeit, Zweckmäßigkeit und Wirtschaftlichkeit der Verwaltung des Kreises Segeberg für die Jahre 2012 und 2013, Tz. 4.2.3 und 4.2.5, sowie für die Jahre 2014 und 2015, Tz. 5.2.4, S. 81 ff.).

Seitdem hat der Fachdienst 38.00 weitere derartige Vorgänge in eigener Zuständigkeit geprüft, um danach die zuvor bewilligten Zuweisungen gegebenenfalls zu widerrufen und deren Rückzahlung verzinslich geltend zu machen.

Zum Zeitpunkt der diesjährigen Prüfung waren insgesamt 28 Vorgänge anhängig, in denen die nachstehenden Beträge zurückgefordert oder nicht ausgezahlt worden sind:

Amt / Gemeinde	Rückforderung	keine Auszahlung	Zinsen
Großenaspe	56.000,00 €		14.996,52 €
Hasenkrug	48.227,49 €		10.215,42 €
Armstedt	27.500,00 €		3.405,84 €
Weddelbrook	66.000,00 €		22.821,41 €
Mönkloh	22.610,56 €		6.814,00 €
Heidmoor	27.500,00 €		5.634,75 €
Wiemersdorf	27.500,00 €		3.004,96 €
Amt Kisdorf	11.000,00 €		1.615,82 €
Sievershütten	44.000,00 €		6.463,27 €
Gemeinde Kisdorf		75.000,00 €	0,00 €
Struvenhütten		75.000,00 €	0,00 €
Ellerau	1.791,11 €	11.000,00 €	0,00 €
Ellerau		62.500,00 €	0,00 €
Sülfeld	50.000,00 €		6.847,57 €
Borstel		77.000,00 €	0,00 €
Todesfelde		27.500,00 €	0,00 €
Mözen		27.000,00 €	0,00 €
Gemeinde Leezen	62.500,00 €		10.017,43 €
Stocksee	16.000,00 €		noch zu berechnen
Gönnebek	27.500,00 €		noch zu berechnen
Trappenkamp	17.092,78 €		noch zu berechnen
Trappenkamp		112.500,00 €	0,00 €
Amt Trave-Land	13.200,00 €		noch zu berechnen
Fahrenkrug	40.000,00 €		noch zu berechnen
Amt Kaltenkirchen-Land		20.664,00 €	0,00 €
Nützen		22.500,00 €	0,00 €
Schmalfeld		54.000,00 €	0,00 €
Kaltenkirchen		7.320,00 €	0,00 €
Summen	558.421,94 €	571.984,00 €	91.836,99 €

Insgesamt sind somit bislang **1.222.242,93 €** Fördermittel zurückgefordert oder nicht ausbezahlt worden.

Die Vorgänge hatten zum Zeitpunkt der Prüfung unterschiedliche Verfahrensstände. In den Rückforderungsverfahren hinsichtlich der Gemeinden Großenaspe, Hasenkrug, Armstedt, Amt Kisdorf und Gemeinde Sievershütten hat nach mündlicher Hauptverhandlung am 06.04.2017 das Verwaltungsgericht über die zuvor erhobenen Klagen entschieden. Die Klagen der Gemeinden Großenaspe und Hasenkrug, des Amtes Kisdorf und der Gemeinde Sievershütten wurden zu Gunsten des Kreises Segeberg abgewiesen. Der Klage der Gemeinde Armstedt ist zu Lasten des Kreises Segeberg stattgegeben worden.

Sowohl die betroffenen Kommunen als auch der Kreis Segeberg haben jeweils Anträge auf Zulassung der Berufung beim Oberverwaltungsgericht gestellt. Die Verfahren waren zum Zeitpunkt der Prüfung am Anfang September 2018 noch anhängig.

In den übrigen Verfahren waren entweder die Widerrufsbescheide mit Rückforderung der Zuweisungen erlassen oder die zuvor bewilligte, aber noch nicht ausgezahlte, Zuwendung zurückbehalten worden. Gegen die Entscheidungen haben die Gemeinden zum Teil Widerspruch erhoben. Mit den betroffenen Kommunen wurde vereinbart, die Verfahren bis zur rechtskräftigen Entscheidung in den vorstehend erwähnten gerichtlichen Verfahren auszusetzen. Der Ausgang der anhängigen Gerichtsverfahren bleibt abzuwarten.

In einem Verfahren hat die Gemeinde Nahe den gegen den Widerrufsbescheid gerichteten Widerspruch zurückgezogen und damit die Entscheidung des Kreises über die Einbehaltung einer Zuwendung von 16.500,00 € dem Grund nach anerkannt. Zum Zeitpunkt der Prüfung waren noch zwei weitere Verfahren hinsichtlich der Gemeinde Bornhöved und der Gemeinde Itzstedt vom Fachdienst 38.00 zu überprüfen.

Der Fachdienst 38.00 ist in den bisherigen Verfahren der gesetzlichen Pflicht nachgekommen, die ordnungsgemäße Verwendung der öffentlichen Finanzmittel zu prüfen und bei einem festgestellten Verstoß gegen die mit der Bewilligung der Zuwendung festgelegten Auflagen oder Bedingungen, die gewährten Fördermittel zurückzufordern oder einzubehalten.

Wie bereits nach der vorherigen Prüfung wird ausdrücklich positiv bewertet, dass der Fachdienst 38.00 eigenständig über die durch Prüfungsfeststellungen des Gemeindeprüfungsamtes unmittelbar ausgelösten Vorgänge hinaus weitere Beschaffungsverfahren überprüft, um danach die erforderlichen Verfahren zwecks Rückforderung bewilligter Zuweisungen einzuleiten.

Das Rechnungsprüfungsamt hatte bereits nach der vorherigen Prüfung die wesentlichen und unterschiedlich ausgeprägten vergaberechtlichen Verstöße benannt, die bei den einzelnen Verfahren in verschiedenen Konstellationen auftraten sowie in der Folge zu den Rückforderungen / Einbehalten führten:

- Auswahl des falschen Vergabeverfahrens; Beschränkte Ausschreibungen oder Freihändige Vergaben anstelle der vorgeschriebenen Öffentlichen Ausschreibung oder des europaweiten Offenen Verfahrens
- Abweichen von der Öffentlichen Ausschreibung oder dem Offenen Verfahren nicht oder nur unzureichend begründet; lediglich Scheinargumente, die Beschränkte Ausschreibungen oder Freihändige Vergaben nicht zu rechtfertigen vermögen
- Vorabinformationen an künftige Bieter; sogenannte Informationsangebote von möglichen Bietern eingeholt; unzulässige Vorteile gegenüber anderen Bewerbern; Verfälschung des Wettbewerbs
- unzulässige Kriterien für die Wertung der Angebote und/oder unzulässige Gewichtung dieser Kriterien innerhalb der Bewertungsmatrix; verbotene nachträgliche Änderung von Wertungskriterien
- Missachtung zwingender Vorgaben bei den erstellten Leistungsverzeichnissen; produkt- und/oder herstellerbezogene Bezeichnungen ohne Begründung für das Abweichen von produkt-/herstellernerneutralen Bezeichnungen; Leistungsverzeichnisse ermöglichte keine Angaben zu Einheitspreisen
- keine Ausschreibung der Gesamtleistungen nach getrennten Losen
- Aufforderung an die Bieter außerhalb des Vergabeverfahrens unzulässige Vorteile zu gewähren; Straftatbestände der unerlaubten Vorteilnahme/Bestechung
- verbotene Mitwirkung der für die Vergabeverfahren zuständigen Verwaltungsmitarbeiter an der Angebotsöffnung
- verbotene Preisverhandlungen zwischen Angebotsöffnung und Auftragsvergabe
- Erteilung des Zuschlags auf Angebote, die nicht hätten gewertet werden dürfen; rechtswidrige Auftragserteilungen
- Auftragserteilungen außerhalb der Zuschlagsfrist
- unzureichende Dokumentation der Vergabevorgänge, zwingend vorgeschriebene Unterlagen fehlten; Missachtung der materiell-rechtlichen Anforderungen an eine ordnungsgemäße Vergabedokumentation.

Das Rechnungsprüfungsamt hatte hierzu bereits früher festgestellt, dass die vorgenannten vergaberechtlichen Verstöße in keinem Fall auf ein bloßes Versehen zurückzuführen waren, sondern aktives, d.h. grob fahrlässiges oder vorsätzliches Handeln und/oder Unterlassen erforderten.

7. Fachdienst II 53.30 – Infektionsschutz und umweltbezogener Gesundheitsschutz

Teilplan 411 – Krankenhäuser

7.1 Allgemeines

- *Eine Verbesserung ist nach der diesjährigen Prüfung im Vergleich mit den Feststellungen nach der vorherigen Prüfung nicht zu erkennen.*
- *Die ordnungsgemäße und zweckentsprechende Verwendung der zur Krankenhausfinanzierung gewährten öffentlichen Finanzmittel ist nach wie vor nicht nachgewiesen.*

Im Rahmen der vorherigen Prüfung für die Jahre 2014 und 2015 sind die vom Fachdienst 53.30 wahrzunehmenden Aufgabengebiete aus den Teilplänen **411 Krankenhäuser** und **4143 Infektionsschutz und Umweltmedizin** betrachtet worden.

Hinsichtlich des Teilplanes **Krankenhäuser** waren seinerzeit Prüfungsfeststellungen zur finanziellen Förderung der Einrichtungen einschließlich der zu prüfenden Verwendungsnachweise zu treffen gewesen. Die Prüfungsfeststellungen zum Teilplan **Infektionsschutz und Umweltmedizin** bezogen sich insbesondere auf die Verfahren zur Überwachung der Trinkwasserqualität. Auf die Ausführungen unter der Tz. 6, Seiten 102 bis 122 des Berichts über die Prüfung der Rechtmäßigkeit, Zweckmäßigkeit und Wirtschaftlichkeit der Verwaltung des Kreises Segeberg vom 07.12.2016 wird verwiesen.

Die diesjährige Prüfung für die Jahre 2016 und 2017 beschränkte sich auf eine sogenannte Nachschau zum **Teilplan 411 Krankenhäuser**, ob und gegebenenfalls in welcher Weise den vorherigen Prüfungsfeststellungen gefolgt wurde.

Eine Verbesserung war im Vergleich mit dem Ergebnis nach der vorherigen Prüfung nicht festzustellen.

Nach wie vor ist die ordnungsgemäße und zweckentsprechende Verwendung der zur Krankenhausfinanzierung bereitgestellten öffentlichen Finanzmittel von rund 3,8 Mio. Euro jährlich nicht nachgewiesen.

Die diesjährige Prüfung der Rechtmäßigkeit, Zweckmäßigkeit und Wirtschaftlichkeit wurde erschwert, weil maßgebliche und der Aufgabenerfüllung dienende Unterlagen von der Verwaltung nicht ohne weiteres vorgelegt werden konnten oder sich erst anlässlich der Prüfung in unsortierten „Loseblattsammlungen“ fanden.

7.2 Personal / Stellenplan / Kosten

- **Die tatsächliche personelle Ausstattung des Teilplanes Krankenhäuser ist anhand des Stellenplanes nicht nachzuvollziehen.**
- **Die stellenplanmäßig ausgewiesenen Stellen müssen mit den tatsächlichen Stellenbesetzungen übereinstimmen.**
- **Die Ergebnisse der durchgeführten Organisationsuntersuchung sollten für die künftige Aufgabenerfüllung berücksichtigt werden.**

Nach den Teilplanbeschreibungen der Haushaltspläne für die Jahre 2016 und 2017 waren für den Bereich 411 - Krankenhäuser - folgende Stellen mit nachstehenden Anteilen eingesetzt:

1 Verwaltungsangestellter	2,0% Stellenanteil,
1 Hygieneingenieur	1,0% Stellenanteil
1 Ärztin	0,5% Stellenanteil.

Mit der Teilplanbeschreibung für das Jahr 2018 wurde zum Personal ausgeführt, dass seitens „...der Politik...eine einheitliche Darstellung der Personalanteile und des Stellenanteils gewünscht [wurde]. Vor diesem Hintergrund findet im FD 11.00 zurzeit die Umstellung des Stellenplanes auf das Personalmanagementsystem Kommboss statt. Aufgrund dieser Umstellung können keine teilplanbezogenen Personalanteile dargestellt werden. Es wird auf den Gesamtstellenplan verwiesen. Hier finden Sie die einheitliche Darstellung der Personalanteile transparent aufgeführt...“.

Im Stellenplan für das Jahr 2018 werden die Stellen mit ihren Anteilen zwar einheitlich dargestellt, aber keinesfalls transparent.

Welche Stellen mit welchen Anteilen dem Teilplan 411 – Krankenhäuser - zuzuordnen sind, erschließt sich erst nach vollständiger Durchsicht des gesamten Stellenplanes. Trotzdem ist danach die tatsächliche Personalausstattung des dem Teilplan 411 - Krankenhäuser - zugeordneten Aufgabengebietes nicht korrekt nachzuvollziehen. Für den Teilplan 411 - Krankenhäuser – stellt sich nach dem Gesamtstellenplan folgende Situation dar:

FD 53.30 – Infektionsschutz und Gesundheitsschutz, Stellenplan, Seite 550,

Umwelt-/Hygieneingenieur 0,010 Stelle

FD 53.10 – Gesundheit, Stellenplan, Seite 576

Amtsarzt-/ärztin 0,005 Stelle

Verwaltungsangestellter 0,020 Stelle.

Demnach ist der Teilplan 411 - Krankenhäuser - unverändert mit einem Anteil von insgesamt 3,5% einer Vollzeitstelle ausgestattet. Diese Darstellung entspricht jedoch nicht den tatsächlichen Verhältnissen.

Nach dem organisatorischen Aufbau der Kreisverwaltung sind die Aufgaben des Teilplans 411 - Krankenhäuser - im Fachdienst 53.30 mit der anteiligen Stelle eines Umwelt-/Hygieneingenieurs dem Fachbereich II zugeordnet. Die Fachbereichsleitung II verfügt jedoch über keine entsprechenden Stellenanteile (vgl. Stellenplan, Seiten 537 – 539).

Die zwei weiteren Stellenanteile sind im Fachdienst 53.10 - Gesundheit - dem Fachbereich III zugeordnet, dessen Fachbereichsleitung ebenfalls keine entsprechenden Stellenanteile zugewiesen sind (vgl. Stellenplan, Seiten 559, 560).

Tatsächlich werden die verwaltungsmäßigen Aufgaben nach dem Teilplan *Krankenhäuser* nicht von dem laut Stellenplan zugeordneten Verwaltungsangestellten mit der Entgeltgruppe E 9c wahrgenommen, sondern von einem Beamten mit der Besoldungsgruppe A 10, dessen Stelle im Stellenplan jedoch an keiner Stelle anteilig dem Teilplan 411 - Krankenhäuser - zugeordnet worden ist.

Somit ist eine transparente Darstellung der Stellen mit ihren jeweiligen den Teilplänen zugeordneten Anteilen keineswegs gegeben. Die tatsächliche personelle Ausstattung des Teilplanes 411 - Krankenhäuser - ist anhand des Stellenplanes nicht nachzuvollziehen.

Insoweit ist die tatsächliche Höhe der im Teilplan ausgewiesenen Personalaufwendungen fraglich, weil grundsätzlich die anteiligen Personalkosten den dargestellten Stellenanteilen folgen.

Eine leicht nachzuvollziehende Darstellung im Stellenplan wird auch durch den Aufbau der sogenannten Veränderungsliste erschwert. Die vorstehend erwähnte Stelle des Verwaltungsangestellten mit der laufenden Nummer 0.41410.0017.1 wird unter dem Fachdienst 53.10 - Gesundheit - achtmal (8) aufgeführt, und zwar für jeden Teilplan, für den der Stelleninhaber anteilig tätig ist; vgl. Stellenplan Seiten 644, 645. Ob dies der „...von der Politik gewünschten...“ transparenten Darstellung entspricht, darf bezweifelt werden.

Von der Verwaltung ist aufzuklären, ob sich die vorstehenden Feststellungen nur auf den Teilplan 411 beschränken oder sämtliche Planstellen betreffen, die anteilig auf mehrere Fachdienste und/oder Fachbereiche verteilt sind. Die planmäßig ausgewiesenen Stellen / Stellenanteile haben mit den tatsächlichen Stellenbesetzungen übereinzustimmen.

Nach Auskunft der Verwaltung lief seit April 2018 bis zum Zeitpunkt dieser Prüfung im August 2018 eine Organisationsuntersuchung in den Fachdiensten 53.10 / 53.30 und 53.55. Demnach wird für den Aufgabenbereich der Krankenhausfinanzierung empfohlen, die Zeitanteile der Verwaltungsstelle anzuheben. Die Ergebnisse der Organisationsuntersuchung sollten im Interesse der dringend zu verbessernden Sachbearbeitung berücksichtigt werden.

In Übereinstimmung mit den Empfehlungen nach der Organisationsuntersuchung befürwortet das Rechnungsprüfungsamt, die Bearbeitung der Krankenhausfinanzierung nach dem Teilplan 411 innerhalb der Verwaltung einem Fachdienst zuzuordnen, der dem Thema rechtlich und fachlich näher steht, zum Beispiel dem Fachdienst 53.10 - Gesundheit.

Stellungnahme des Fachdienstes 53.30:

Die bisher mit 2,0 % Stellenanteil eines Verwaltungsangestellten der Entgeltgruppe E 9c angegebene Stelle wird angepasst. Für eine adäquate Umsetzung wird die aktuelle Organisationsuntersuchung herangezogen. Die Stellenanteile für die rückwirkende Prüfung werden entsprechend gesondert geplant.

Stellungnahme des Fachdienstes 11.00:

Der Prüfungszeitraum bezieht sich auf die Jahre 2016 und 2017. Aufgrund der Feststellungen beziehen sich die Antworten auch auf die Jahre 2018 und teilweise 2019.

Bei der Umstellung auf den digitalen Stellenplan mit dem Personalmanagementprogramm „KommBoss“ zum Stellenplan des Haushaltsjahres 2018 wurden die Produkte aus der Liste für die Personalkosten übernommen, weil hier weiter in die Tiefe geplant wurde als der Stellenplan bis dato. Damals war die Bearbeitung dieser genannten Aufgabe auf der Verwaltungsstelle vorgesehen und wurde daher auch so in den digitalen Stellenplan übernommen.

In der Zwischenzeit hat sich ergeben, dass die Aufgabe nicht von Herrn W. (die E9c-Stelle) wahrgenommen wird, sondern von Herrn N. (die A10-Stelle). Da dieser Aufgabenbereich und die Aufgabenwahrnehmung vielleicht auch unklar seitens der betroffenen Fachdienste/Fachbereiche definiert war, war dieser Aufgabenbereich Teil der in 2018 beauftragten und stattgefundenen Organisationsuntersuchung der Fachdienste 53.30/53.10 und 53.55. Die Ergebnisse der Organisationsuntersuchung werden natürlich in den Stellenplan übernommen.

Der Stellenplan 2019 wurde allerdings erstellt, bevor es hierzu ein Abschlussergebnis gab.

Auch wenn die Darstellung in der Veränderungsliste die Aufteilung in Fachdiensten aufgebläht wird, so ist die übrige Darstellung im Stellenplan transparent.

Vorher waren zwar die Anteile pro Teilplan sichtbar, jetzt ist darüber hinaus zu erkennen, von welchem Fachbereich und von welchem Fachdienst die Aufgaben wahrgenommen werden. Darüber hinaus ist zu erkennen, dass Stellen zum Teil unterschiedliche Aufgaben wahrnehmen.

Zum Stellenplan 2019 wurde darüber hinaus in der Teilplanbeschreibung eine Übersicht über die Stellenanteile pro Fachdienst hinzugefügt.

Die achtfache Nennung einer Stelle in der Veränderungsliste ist darauf zurückzuführen, dass die Stelle für 8 Teilpläne tätig wird. Die Darstellung ist also dahingehend transparenter, dass zu erkennen ist, für welche Aufgaben Stellenveränderungen wahrgenommen wurden. Zuvor war aus der Veränderungsliste lediglich zu erkennen, welche Stellen verändert werden, aber nicht wofür sie zuständig sind.

7.3 Finanzielle Förderung von Krankenhäusern

- ***Die ordnungsgemäße Verwendung der Fördermittel wurde wie in den Vorjahren auch im Prüfungszeitraum vom Fachdienst nicht überprüft.***
- ***Die Kennzahlen über die angeblich geprüften Verwendungsnachweise sind somit falsch.***
- ***Die zweckentsprechende Verwendung der öffentlichen Fördermittel von jährlich rund 3,8 Mio. Euro ist nicht nachgewiesen.***
- ***Die bislang unterbliebene Prüfung der Verwendungsnachweise ist nachzuholen und bei festgestellter zweckfremder Verwendung der Fördermittel sind die Zuwendungen zurückzufordern.***
- ***Das Ministerium für Soziales, Gesundheit, Wissenschaft und Gleichstellung Schleswig-Holstein hat die früheren Feststellungen des Prüfungsamtes bestätigt.***

7.3.1 Rechtsgrundlagen / Umfang der Fördermittel / Daten zur Zielerreichung

Unverändert ist die Aufgabe nach dem Teilplan *Krankenhäuser* als Weisungsaufgabe nach den gesetzlichen Vorgaben des Krankenhausfinanzierungsgesetzes, dem Ausführungsgesetz zum Krankenhausfinanzierungsgesetz (AG-KHG), der Landesverordnung über die Bemessung der pauschalen Förderung nach § 8 Abs. 2 AG-KHG, dem Zuwendungsrecht und den Haushaltserlassen sowie weiteren Erlassen des zuständigen Ministeriums der Landesregierung zu erfüllen.

Für die Krankenhausfinanzierung werden jährlich Fördermittel bewilligt, die insgesamt von der Investitionsbank an die Kliniken / Krankenhäuser ausgezahlt werden.

Das Land teilt jährlich die von den Kreisen aufzubringenden und an die Investitionsbank zu überweisenden Eigenanteile nach § 21 Abs. 2 AG-KHG an den Fördersummen mit. Die Höhe dieses Eigenanteils bemisst sich an einem vom Land festgelegten Festbetrag je Einwohner im Kreisgebiet nach der zum 31.03. des Vorjahres ermittelten Einwohnerzahl. Die Festbeträge je Einwohner betrugen in den Jahren

2013	14,62 € / Einwohner
2014	14,82 € / Einwohner
2015	14,71 € / Einwohner
2016	14,70 € / Einwohner
2017	16,48 € / Einwohner.

Gleichzeitig legt das Land die anteilig auf die einzelnen geförderten Kliniken / Krankenhäuser entfallenden pauschalen Förderbeträge nach § 8 AG-KHG fest, die vom Kreis Segeberg den Kliniken / Krankenhäusern per Zuwendungsbescheid zu bewilligen sind. Insoweit hat sich an den Feststellungen nach der vorherigen Prüfung nichts geändert.

Die Summen der pauschalen Förderbeträge nach § 8 AG-KHG stimmen nicht mit dem vom Kreis Segeberg als sogenanntem Einwohnerbetrag aufzubringenden Fördermittelanteil nach § 21 Abs. 2 AG-KHG überein, wie sich aus der nachstehenden Tabelle ergibt:

	Einwohnerbetrag (Kreisanteil) § 21 AG-KHG	Förderbeträge an die Kliniken § 8 AG-KHG	Differenzen
2013	3.821.273,26 €	3.615.532,00 €	205.741,26 €
2014	3.883.921,86 €	3.743.877,00 €	140.044,86 €
2015	3.876.232,10 €	3.747.169,00 €	129.063,10 €
2016	3.901.571,10 €	3.824.904,00 €	76.667,10 €
2017	4.408.449,44 €	3.878.171,00 €	530.278,44 €
Summen	19.891.447,76 €	18.809.653,00 €	1.081.794,76 €

Wie bereits nach der vorherigen Prüfung festgestellt, zahlt der Kreis Segeberg aufgrund des sogenannten Einwohnerbetrages nach § 21 Abs. 2 AG-KHG regelmäßig einen höheren Betrag an die Investitionsbank, als an Fördermitteln per Zuwendungsbescheid nach § 8 AG-KHG den Kliniken / Krankenhäusern im Kreisgebiet bewilligt werden.

Die vorstehend aufgezeigten Differenzen zwischen dem vom Kreis Segeberg aufzubringenden Einwohnerbetrag und den auszuschüttenden Fördermitteln kommen nach § 22 Abs. 1 Satz 3 AG-KHG dem Landeshaushalt zugute, weil nicht oder nicht vollständig verbrauchte Beiträge der Kreise und kreisfreien Städte dem Land zur Verwendung für Krankenhausinvestitionen zur Verfügung zu stellen sind. An dieser vom Land festgelegten gesetzlichen Regelung hat sich ebenfalls nichts geändert. Auf die Feststellungen nach der vorherigen Prüfung wird insoweit verwiesen.

Die geförderten Kliniken / Krankenhäuser erhalten vom Kreis Segeberg einen Zuwendungsbescheid über die nach der Vorgabe des Landes gewährten Zuwendungen. Der Kreis Segeberg hat anschließend die einzureichenden Verwendungsnachweise zu prüfen. Gegenüber dem Land ist jährlich vom Kreis die ordnungsgemäße Verwendung der ausgezahlten Fördermittel zu bescheinigen.

Im Teilplan *Krankenhäuser* ist wie in den Vorjahren auch für die Jahre 2016 und 2017 als Kennzahl für die Zielerreichung die Zahl von jährlich 9 zu prüfenden Verwendungsnachweisen ausgewiesen.

Wie bereits nach der vorherigen Prüfung festgestellt worden ist, wird diese Kennzahl nicht erfüllt. Unverändert findet eine ordnungsgemäße Prüfung der Verwendungsnachweise nicht statt. Die im Teilplan als erfüllt dargestellten Kennzahlen sind somit falsch.

Die ordnungsgemäße Verwendung der öffentlichen Fördermittel von jährlich rund 3,8 Mio. Euro ist letztlich nicht nachgewiesen. Hierzu wird auf die weiteren Ausführungen unter der Tz. 7.3.3 verwiesen.

Stellungnahme des Fachdienstes 53.30:

Bezüglich der Fördergelder wird aus dem Ministerium für Soziales, Gesundheit, Jugend, Familie und Senioren (MSGJFS) das Verfahren wie folgt erläutert:

Die in dem Bericht dargestellte Differenz zwischen den durch den Kreis aufzubringenden Mitteln und den durch die Zuwendungsbescheide über die Investitionsbank an die Krankenhäuser im Kreisgebiet vergebenen Fördergelder kommt ebenfalls über den Landeshaushalt landesweit Krankenhäusern zugute.

Durch das MSGJFS werden die finanziellen Bedürfnisse der Krankenhäuser für das jeweilige Jahr festgestellt, soweit sie nicht durch die Krankenkassen gedeckt werden. Dieser Gesamtbetrag der Krankenhausfinanzierung wird gem. § 21 AG-KHG in seiner Gesamtheit zu 50 % aus dem Landeshaushalt gedeckt. Die verbleibenden 50 % werden über den Einwohnerbetrag auf die Kreise und kreisfreien Städte umgelegt und als jeweiliger Kreisanteil über die Investitionsbank an die Krankenhäuser vergeben.

Die Förderbeiträge nach § 8 AG-KHG werden nach einem Schlüssel ermittelt, der sich an den Krankenhäusern kommununenunabhängig orientiert (u. a. der Bettenzahl). Dieser Betrag, den der Kreis den hier ansässigen Krankenhäusern mitteilt und dessen Nutzung mittels Verwendungsnachweis prüft, wird aus dem Gesamtbetrag der Krankenhausfinanzierung gedeckt. Die restlichen Anteile des Gesamtbetrages entsprechen hauptsächlich Fördermitteln nach § 7 AG-KHG und Mietförderungen.

Zusammenfassend ist festzustellen, dass sich die Kreisanteile der Krankenhausfinanzierung über den jeweiligen Einwohnerbetrag ermitteln und durch einen Landesanteil in gleicher Größe ergänzt werden. Aus diesem Pool werden nach einem landesweiten krankenhausspezifischen Schlüssel die Fördergelder pro Krankenhaus ermittelt und vergeben.

7.3.2 Bewilligung der Fördermittel / Zuwendungsbescheide

Das Verfahren zwecks Verteilung der der Fördermittel hat sich seit der vorherigen Prüfung ebenfalls nicht geändert. Nach wie vor fertigt der Fachdienst 53.30 anhand der vom Land für jede Klinik / jedes Krankenhaus festgelegten Förderbeträge nach § 8 AG-KHG die entsprechenden Zuwendungsbescheide.

Seit dem Jahr 2017 ist der Text der Zuwendungsbescheide nur unwesentlich verändert worden. Unverändert wird nach § 8 Abs. 1 AG-KHG mit den Zuwendungsbescheiden ausdrücklich festgelegt, dass die Zuwendung „...zweckgebunden (ist) und...nur für die Wiederbeschaffung von Anlagegütern mit einer durchschnittlichen Nutzungsdauer von mehr als 3 und bis zu 30 Jahren sowie für kleine bauliche Maßnahmen bis zu einem Betrag von 30.677,51 € (entspricht 60.000,00 DM) ohne Umsatzsteuer verwendet werden (darf).... Nach § 8 Abs. 2 AG-KHG sind die Pauschalbeträge auch für die Kosten der Nutzung der geförderten Anlagegüter zu verwenden...“.

Darüber hinaus werden mit den Zuwendungsbescheiden weitere Auflagen verbunden, die insbesondere die zeitliche Bindungsfrist hinsichtlich der vollständigen Verfügungsgewalt des Zuwendungsempfängers, die Beachtung der Vorschriften über die Vergabe öffentlicher Aufträge und die pflichtige Vorlage eines Verwendungsnachweises über die bestimmungsgemäße Verwendung der Mittel betreffen. Der formgebundene Verwendungsnachweis mit sämtlichen Einnahme- und Ausgabebelegen ist regelmäßig bis zum 15.04. des Folgejahres dem Kreis vorzulegen.

Der Widerruf der Zuwendungsbescheide und die volle oder teilweise Rückforderung der Zuwendung werden ausdrücklich vorbehalten, wenn die Fördermittel nicht zweckentsprechend verwendet oder die vergaberechtlichen Vorschriften nicht eingehalten werden. Darüber hinaus behält sich der Kreis vor, durch Einsicht in die Bücher und Belege des Zuwendungsempfängers sowie durch örtliche Besichtigungen zu prüfen, ob die gewährte Zuwendung bestimmungsgemäß verwendet wurde. Die Zuwendungsempfänger sind verpflichtet, die erforderlichen Auskünfte zu erteilen.

Somit enthalten die Zuwendungsbescheide nach wie vor eindeutige Regelungen zur zweckbestimmten Verwendung der Zuwendung, zur Beachtung vergaberechtlicher Bestimmungen und zum Nachweis der ordnungsgemäßen Mittelverwendung sowie zu den Folgen bei Missachtung dieser Vorgaben.

7.3.3 Prüfung der Verwendungsnachweise

Das Verfahren zum Nachweis der Mittelverwendung hat sich gleichfalls nicht geändert. Demnach soll der Fachdienst 53.30 namens des Kreises Segeberg gegenüber dem Land jeweils im Folgejahr nach der Gewährung der Fördermittel bescheinigen, „...welche Beträge...den Krankenhäusern...bewilligt...“ worden sind.

Dieser sogenannte *Nachweis der zweckentsprechenden Verwendung* beschränkt sich nach § 22 Abs. 2 AG-KHG ausdrücklich auf die einfache Mitteilung der Summe der an die Krankenhäuser gezahlten Beträge für das vorangegangene Haushaltsjahr.

Zum Zeitpunkt der Prüfung im August 2018 hatte der Fachdienst 53.30 diese Bescheinigung über die Mittelbewilligung für das Haushaltsjahr 2017 noch nicht dem Land vorgelegt, obwohl hierfür eine Frist bis zum 31.05.2018 festgelegt war.

Der Nachweis für das Jahr 2015 ist ebenfalls verspätet erst am 26.04.2017 zusammen mit dem Nachweis für das Jahr 2016 dem Land übersandt worden.

Nach der vorherigen Prüfung war im Wesentlichen zu beanstanden gewesen, dass eine tatsächliche Feststellung, ob die gewährten Fördermittel zweckentsprechend verwendet worden sind, und ob gegebenenfalls die Zuwendungen ganz oder teilweise zurückzufordern waren, von Seiten des Fachdienstes nicht getroffen wurde.

Die Mitteilung des Kreises Segeberg an das Land nach § 22 Abs. 2 AG-KHG befreit nicht von der gesetzlichen Pflicht, nach Maßgabe des § 8 Abs. 1, des § 15 und des § 16 AG-KHG sowie nach Maßgabe der landeshaushaltsrechtlichen Vorschriften zu prüfen, ob die Fördermittel tatsächlich zweckentsprechend und nach Maßgabe der in den Zuwendungsbescheiden enthaltenen Nebenbestimmungen verwendet wurden oder die Zuwendungen ganz oder teilweise wegen Missachtung der Zweckbestimmung, der vergaberechtlichen Vorgaben und/oder der festgelegten zeitlichen Bindungsfristen, zurückzufordern sind.

Wie bereits für die Jahre 2014 und 2015 ist auch für die Jahre 2016 und 2017 zu beanstanden, dass eine den gesetzlichen Anforderungen entsprechende Prüfung der ordnungsgemäßen Mittelverwendung vom Fachdienst 53.30 nicht vorgenommen worden ist.

Anlässlich der vorherigen Prüfung für die Jahre 2014 und 2015 hatte das Rechnungsprüfungsamt die seinerzeit vorliegenden Verwendungsnachweise stichprobenartig durchgesehen und Anhaltspunkte für eine zweckwidrige Verwendung der Zuwendung gefunden, denen vom Fachdienst 53.30 nachzugehen und die gegebenenfalls aufzuklären waren (vgl. Tz. 6.3.3, Seiten 106 bis 112 des Berichts über die Prüfung der Rechtmäßigkeit, Zweckmäßigkeit und Wirtschaftlichkeit der Verwaltung des Kreises Segeberg vom 07.12.2016). Bei der diesjährigen Prüfung hat das Rechnungsprüfungsamt auf eine stichprobenartige Durchsicht der zwischenzeitlich hinzugekommenen Verwendungsnachweise verzichtet.

Ob und mit welchem Ergebnis der Fachdienst 53.30 den vorherigen Prüfungsfeststellungen nachgegangen und die konkret benannten Hinweise aufgeklärt hat, ist den zur Prüfung vorliegenden Unterlagen nicht zu entnehmen.

Der Fachdienst 53.30 hat nunmehr die bislang nicht geprüften Verwendungsnachweise der vergangenen Jahre nach Maßgabe der einschlägigen landeshaushaltsrechtlichen Vorschriften für die Prüfung von Verwendungsnachweisen, insbesondere den zuwendungsrechtlichen Bestimmungen, zu überprüfen.

Soweit eine zweckfremde Verwendung der Fördermittel festgestellt wird, sind die entsprechenden Zuwendungen nach Maßgabe des Zuwendungsrechts zurückzufordern.

Stellungnahme des Fachdienstes 53.30:

Mit der bisherigen personellen Ausstattung war eine adäquate Bearbeitung der finanziellen Förderung der Krankenhäuser nicht umsetzbar.

Es wurde daher bereits vor der diesjährigen Prüfung durch L 14.00 durch das sukzessive Hinzuziehen des im Bericht genannten Beamten der Besoldungsstufe A 10 auf eine Verbesserung der Sachbearbeitung hingewirkt. Es fanden informative und abstimmende Gespräche mit dem Ministerium für Soziales, Gesundheit, Jugend, Familie und Senioren statt. Im Rahmen der im Sommer 2018 durchgeführten Organisationsuntersuchung wurde ein detaillierter Ablaufplan der sich jährlich wiederholenden Schritte erstellt. Neben der aktuellen Zuweisung der Fördergelder wurden für die vergangene Förderperiode die Vollständigkeit der hergegebenen Verwendungsnachweise geprüft und entsprechende Nachforderungen erstellt. Die Meldung an das MSGJFS erfolgt nach geprüftem Eingang.

Bezüglich der Problematik, dass insbesondere Leasingverträge, die nicht in einem Eigentumsübergang und damit der Buchung im Anlagevermögen des Krankenhauses enden, nicht förderfähig sind, ist der Kreis im Gespräch mit anderen Kreisen und dem MSGJFS, um hier eine Vereinbarkeit von Gesetzeslage und praktische Umsetzung zu ermöglichen. Die Prüfungen der Verwendungsnachweise erfolgen nach der jeweils gültigen Rechtslage. Die Verwendungsnachweise von 2014 bis 2018 werden rückwirkend geprüft.

Bei Nichtförderfähigkeit aufgrund eines Widerspruches zu den Vorgaben des § 8 AG-KHG soll den Krankenhäusern ermöglicht werden, diese Einträge durch geeignete Anlagegüter im Verwendungsnachweis anstelle einer Rückerstattung zu ersetzen. Auch diese Änderungen werden geprüft.

7.3.4 Bestätigung der Prüfungsfeststellungen durch die Fachaufsicht des Landes

Das Rechnungsprüfungsamt hatte nach der vorherigen Prüfung die Kosten aus Leasingverträgen für die geförderten Anlagegüter als nicht zuwendungsfähig bewertet, wenn nach dem Ende der Leasingverträge die Vermögensgegenstände nicht dem Anlagevermögen der Klinik / dem Krankenhaus zufließen, sondern wie vielfach üblich der geleaste Gegenstand an den Leasinggeber zurückgegeben wird.

Der Kreis Segeberg hatte daraufhin vom Ministerium für Soziales, Gesundheit, Wissenschaft und Gleichstellung Schleswig-Holstein eine Rechtsauskunft erbeten, ob aufgrund der rechtlichen Bewertung des Rechnungsprüfungsamtes tatsächlich der beanstandete Umgang mit den Verwendungsnachweisen verändert werden muss. Mit Schreiben vom 13.12.2016 hatte der Kreis Segeberg hierfür das zuständige Ministerium um Auskunft gebeten, ob der Wortlaut des § 8 Abs. 2 Satz 3 AG-KHG auch die Kosten aus Leasingverträgen für die geförderten Anlagegüter erfasst, um die ansonsten gebotene Rückforderung der gewährten Zuwendungen vermeiden zu können.

Nachdem diese Anfrage vom Ministerium nicht beantwortet wurde, hatte der Landrat am 24.02.2017 die Staatssekretärin des Ministeriums angeschrieben und über die Frage nach der Förderfähigkeit von Leasingkosten hinaus, die vom Prüfungsamt beanstandete unterbliebene Prüfung der Verwendungsnachweise angesprochen; offenkundig mit der Absicht vom Ministerium einen Rückhalt für die bisherige Vorgehensweise zu finden.

Der Kreis Segeberg hatte in diesem Zusammenhang auf frühere mündliche Auskünfte seitens des Ministeriums verwiesen sowie erwähnt, dass *„...das vom Kreis Segeberg praktizierte Verfahren in Bezug auf die pauschale Förderung der Krankenhäuser mit einer stichprobenartigen Überprüfung der Verwendungsnachweise...nach meinen Erkenntnissen dem Vorgehen aller Kreise und kreisfreien Städte...“* entspricht.

Am 28.03.2017 hatte der Kreis Segeberg dem Ministerium ergänzend einen Auszug des damaligen Prüfungsberichts des Rechnungsprüfungsamtes mit den entsprechenden Feststellungen übersandt.

Abgesehen davon, dass der Fachdienst 53.30 seit Jahren nicht einmal stichprobenartige Überprüfungen der Verwendungsnachweise vorgenommen hat, vermögen mündliche Auskünfte seitens des Ministeriums oder der vermeintliche Umgang anderer Kommunen mit den Verwendungsnachweisen nicht den gesetzlichen Vorgaben ihre rechtlich verpflichtende Wirkung zu nehmen und berechtigen nicht, die daraus resultierenden Aufgaben unbeachtet zu lassen.

Die vorstehend genannten Schreiben des Kreises Segeberg hatte das Ministerium mit Erlass vom 12.04.2017 beantwortet und die vorherigen Feststellungen des Rechnungsprüfungsamtes inhaltlich bestätigt. Die Ausführungen des Ministeriums vom 12.04.2017 sind insofern hilfreich, weil damit auch die Fachaufsicht den Kreis Segeberg auf die ihm gesetzlich obliegenden Pflichten hingewiesen hat.

Zunächst verweist das Ministerium darauf, dass *„...grundsätzlich...die Landkreise [entscheiden], wie der Verwendungsnachweis ausgestaltet ist und in welcher Tiefe die Prüfung des Verwendungsnachweises erfolgt...“*.

Wie bereits das Rechnungsprüfungsamt nach der vorherigen Prüfung, verweist das Ministerium sodann auf die Vorschriften des Zuwendungsrechts und konkretisiert die einschlägigen Bestimmungen, die für den Kreis Segeberg bei der Überprüfung der Verwendungsnachweise maßgeblich sind.

Zur Frage der Förderfähigkeit von Leasingraten bestätigt das Ministerium ebenfalls die Feststellung des Rechnungsprüfungsamtes, *„...dass der Leasingvertrag so gestaltet sein muss, dass der beschaffte Gegenstand nach dem Ende der Leasing-Laufzeit in das Eigentum des Zuwendungsempfängers übergeht. Denn nur in diesem Fall handelt es sich um ein Anlagegut.“*

Sollte das Anlagegut nicht in das Eigentum des Zuwendungsempfängers übergehen, handelt es sich, wie vom RPA festgestellt, um eine zweckwidrige Verwendung der Fördermittel und müsste die Rückforderung der gewährten Zuwendung nach sich ziehen...“.

Der Erlass des Ministeriums trägt den Bearbeitungsvermerk des Landrates vom 20.04.2017 an die Fachbereichsleitung II und die Fachdienstleitung 53.30 „zur Kenntnisnahme und Rücksprache bezüglich weiteres Vorgehen“. Allerdings ist nicht zu erkennen, ob die Rücksprache, und falls ja, mit welchem Ergebnis, stattgefunden hat.

7.4 Fazit

Nach der vorherigen Prüfung für die Jahre 2014 und 2015 ist für die Jahre 2016 und 2017 unverändert festzustellen, dass der Fachdienst 53.30 seine Aufgabe einer ordnungsgemäßen Prüfung der zweckentsprechenden Verwendung der Fördermittel von jährlich rund 3,8 Mio. Euro vernachlässigt hat.

Hierzu kann vollständig auf die Feststellungen nach der vorherigen Prüfung verwiesen werden, denen zufolge „...die zweckentsprechende Mittelverwendung dem Grunde nach seit Jahren nicht nachgewiesen [ist]...“ und „...künftig...die Verwendungsnachweise konsequent auf Richtigkeit, Vollständigkeit, zweckentsprechende Mittelverwendung, die Einhaltung vergaberechtlicher Bestimmungen usw. vom Fachdienst 53.30 zu prüfen [sind]. Maßstab für eine ordnungsgemäße Prüfung sind die landeshaushaltsrechtlichen Vorgaben für die Prüfung von Verwendungsnachweisen, insbesondere die zuwendungsrechtlichen Bestimmungen. Bei festgestellten Verstößen gegen die gesetzlichen Vorschriften zur Gewährung der Fördermittel sind bewilligte Zuwendungen zurückzufordern...“.

Die bislang unterbliebene Überprüfung der Verwendungsnachweise aus den vergangenen Jahren ist nunmehr nach Maßgabe der vorstehend erwähnten Vorschriften nachzuholen. Soweit eine zweckfremde Verwendung der Fördermittel festgestellt wird, sind die gewährten Zuwendungen entsprechend des Zuwendungsrechts zurückzufordern.

8. Fachbereich III – Soziales, Jugend, Bildung, Gesundheit

8.1 Fachbereich III – Allgemeines

Im Fachbereich III mit rd. 350 Mitarbeitenden sind die Bereiche Jugend, Soziales, Bildung und Gesundheit zusammengefasst. Der Fachbereich bestand im Prüfungszeitraum aus insgesamt 11 Fachdiensten. Neben den Fachdiensten Soziale Sicherung sowie Grundsatz- und Koordinierungsangelegenheiten Soziales und Integration bestehen zwei weitere soziale Fachdienste: Eingliederungshilfe und Betreuungsbehörde.

Die Erträge und Aufwendungen des Fachbereiches III stellen sich entsprechend der Jahresabschlüsse in den Jahren 2015 – 2017 wie folgt dar:

	2015	2016	2017
ordentliche Erträge	125.108.561 €	138.069.100 €	158.675.722 €
ordentliche Aufwendungen	234.201.399 €	262.597.699 €	275.121.701 €
Ergebnis lfd. Verwaltung	- 109.092.838 €	- 124.528.599 €	- 116.445.978 €
außerordentliches Ergebnis	0 €	0 €	0 €
int. Leistungsbeziehungen	0 €	0 €	2.824.428 €
Ergebnis = Zuschussbedarf	- 109.092.838 €	- 124.528.599 €	- 119.270.406 €

Die aktuelle Prüfung für die Jahre 2016 und 2017 umfasste Teilbereiche der Fachdienste 50.00 und 50.60.

Die übergreifenden Themen Fachaufsicht und IKS werden eingangs nach der Kurzbeschreibung der geprüften Fachdienste dargestellt.

8.1.1 Fachdienst 50.00 – Soziale Sicherung – Allgemeines

Der Fachdienst 50.00 „Soziale Sicherung“ entstand im Jahr 2015 durch Teilung des bisherigen Fachdienstes 50.00 (alt) in die zwei Nachfolgefachdienste 50.00 (neu) und 50.60. Der Fachdienst bestand im Prüfungszeitraum inklusive der Fachdienstleitung aus 27 Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern. Folgende Aufgabenbereiche werden u.a. im Fachdienst wahrgenommen:

- Hilfe zur Pflege
- Hilfe zur Gesundheit
- Hilfe bei besonderen sozialen Schwierigkeiten
- Leistungen nach dem Bundesversorgungsgesetz, Kriegsofferfürsorge

- Leistungen nach dem Landesblindengeldgesetz
- Leistungs- und Vergütungsvereinbarung mit Leistungserbringern
- Maßnahmen zu sonstigen sozialen Hilfen und Leistungen
- Hilfe für Heimkehrer, politische Häftlinge, Vertriebene und Spätaussiedler

Bei der diesjährigen Prüfung wurden aus dem Fachdienst 50.00 die Teilpläne 3112 und 3114 geprüft. Die Prüfung erfolgte stichprobenweise, eine vollumfängliche Prüfung fand nicht statt. Aufgrund der beschriebenen Trennung im Jahr 2015 erfolgt hier nur eine Darstellung der Entwicklung der Erträge und Aufwendungen des Fachdienstes 50.00 (neu) für die Jahre 2016 und 2017.

	2016	2017
ordentliche Erträge	29.597.950 €	38.487.576 €
ordentliche Aufwendungen	42.186.843 €	43.505.699 €
Ergebnis lfd. Verwaltung	- 12.588.893 €	- 5.018.122 €
außerordentliches Ergebnis	0 €	0 €
int. Leistungsbeziehungen	0 €	81.608 €
Ergebnis = Zuschussbedarf	- 12.588.893 €	- 5.099.731 €

8.1.2 Fachdienst 50.60 – Grundsatz- und Koordinierungsangelegenheiten, Soziales und Asyl – Allgemeines

Der Fachdienst 50.60 „Grundsatz- und Koordinierungsangelegenheiten, Soziales und Asyl“ besteht inklusive der FDL aktuell aus 20 Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern, die u.a. für folgende Aufgabenbereiche zuständig sind:

- Wahrnehmung Fachaufsicht/Prüfung der Städte, Ämter und Gemeinden
- Unterhaltsheranziehung
- Hilfe zum Lebensunterhalt/Grundsicherung
- Koordinierungsstelle SGB II
- Bildung und Teilhabe
- Fachaufsicht Wohngeld, AsylbLG und Bestattungskosten
- Asyl-Betreuung, Freiwilligenmanagement

Der Fachdienst wurde im Jahr 2015 neu gebildet. Eine Prüfung des Fachdienstes 50.60 erfolgte zuletzt im Rahmen der Prüfung der Rechtmäßigkeit, Zweckmäßigkeit und Wirtschaftlichkeit für die Jahre 2014 und 2015. Seinerzeit wurde schwerpunktmäßig die „Interimsvereinbarung mit dem DRK zum Betrieb der Flüchtlingsunterkünfte des Kreises Segeberg und zur Betreuung der dort untergebrachten Personen“ geprüft.

Die diesjährige Prüfung setzte die Schwerpunkte auf die Teilpläne 3111, 3116, 3121 und 3129, wo stichprobenhaft Einzelvorgänge geprüft wurden. Eine vollumfängliche, detaillierte Prüfung fand nicht statt.

Für das Jahr 2015 finden sich wegen der zu diesem Zeitpunkt erfolgten Fachdienstteilung noch keine Beträge in der Finanzsoftware MACH. Folglich sind im Zeitreihenvergleich die Erträge und Aufwendungen des Fachdienstes 50.60 „Grundsatz- und Koordinierungsangelegenheiten für Soziales und Asyl“ nur für die Jahre 2016 und 2017 dargestellt:

	2016	2017
ordentliche Erträge	36.780.199 €	42.462.066 €
ordentliche Aufwendungen	66.322.342 €	71.796.766 €
Ergebnis lfd. Verwaltung	- 29.542.142 €	- 29.334.700 €
außerordentliches Ergebnis	0 €	0 €
int. Leistungsbeziehungen	0 €	522.859 €
Ergebnis = Zuschussbedarf	- 29.542.142 €	- 29.857.559 €

Bei dem Betrag von 522.859 € aus internen Leistungsbeziehungen in 2017 handelt es sich laut Finanzsoftware MACH um den Mietbetrag 2017 des FD 50.60 für die Gemeinschaftsunterkunft Schackendorf im Teilplan 315.

Die in der elektronischen Ablagestruktur im Ordner 50.60 vorgefundenen Arbeitsplatzkarteien der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter waren nach vorgenommener Stichprobenprüfung nicht immer auf dem aktuellen Stand. Nach der geltenden Allgemeinen Dienst- und Geschäftsanweisung müssen die Arbeitsplatzkarteien von der verantwortlichen Führungskraft zeitnah aktualisiert und ergänzt werden.

8.2 Fachaufsicht

- ***Der FD 50.60 kann gegenüber anderen Organisationseinheiten innerhalb der Kreisverwaltung keine Fachaufsicht ausüben. Wenn Bearbeitungshinweise von 50.60 aus dem Bereich der Fachaufsicht auch in anderen Organisationseinheiten im Hause Anwendung finden sollen, bedarf es hierfür einer klaren innerorganisatorischen Regelung.***
- ***Der Fachdienst 50.60 übt hinsichtlich der Leistungsgewährung für Bildung und Teilhabe nach dem SGB II keine Fachaufsicht gegenüber dem Jobcenter Kreis Segeberg aus. Die Ausübung des Weisungsrechts nach § 44b SGB II stellt keine Fachaufsicht im Sinne des Landesverwaltungsgesetzes Schleswig-Holstein dar.***

8.2.1 Allgemeines

Fachaufsicht

Die Fachaufsicht über Behörden der Gemeinden, Kreise und Ämter ist im Abschnitt II des Allgemeines Verwaltungsgesetzes für das Land Schleswig-Holstein (Landesverwaltungsgesetz - LVwG -) geregelt. Soweit die Gemeinden, Kreise und Ämter Aufgaben zur Erfüllung nach Weisung wahrnehmen, unterstehen ihre Behörden nach § 17 Abs. 1 LVwG der Fachaufsicht. Untere Fachaufsichtsbehörde über die Behörden der kreisangehörigen Gemeinden und der Ämter ist, soweit durch Rechtsvorschrift nichts anderes bestimmt ist, gemäß § 17 Abs. 3 LVwG die Landrätin oder der Landrat. Umfang und Mittel der Fachaufsicht ergeben sich nach § 18 Abs. 1 LVwG aus den §§ 15 Abs. 2 und 16 Abs. 1 LVwG.

Die Fachaufsicht erstreckt sich auf die rechtmäßige und zweckmäßige Wahrnehmung der Verwaltungsangelegenheiten der beauftragten Behörde. Die Fachaufsichtsbehörde ist berechtigt, von der ihrer Aufsicht unterstehenden Behörde die Berichterstattung und die Vorlage von Akten zu verlangen, Prüfungen vorzunehmen und Weisungen zu erteilen.

Hilfe zum Lebensunterhalt

Nach § 1 AG-SGB XII sind die Kreise und kreisfreien Städte örtliche Träger der Sozialhilfe. Sie führen die Sozialhilfe als Selbstverwaltungsangelegenheit durch. Von der Möglichkeit der Heranziehung seiner kreisangehörigen Kommunen zu Aufgaben der Sozialhilfe nach § 4 AG-SGB XII hat der Kreis durch Erlass zweier Satzungen Gebrauch gemacht. Die Städte, Ämter und amtsfreien Gemeinden sind seit dem 01.01.2007 beauftragt, die Aufgaben der Hilfen zum Lebensunterhalt nach dem 3. Kapitel des SGB XII durchzuführen. Der Stadt Norderstedt ist zusätzlich die Aufgabe der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung übertragen worden. Mit Wirkung ab 01.01.2018 wurden Neufassungen der Satzungen erlassen.

Der Kreis führt gemäß Satzungsrecht die Fachaufsicht über die beauftragten Kommunen.

Grundsicherung

Nach § 1 AG-SGB XII führen die Kreise und kreisfreien Städte als örtliche Träger der Sozialhilfe die Geldleistungen nach dem 4. Kapitel SGB XII als Aufgaben zur Erfüllung nach Weisung durch. Von der Möglichkeit der Heranziehung seiner kreisangehörigen Kommunen zu Aufgaben der Sozialhilfe nach § 4 AG-SGB XII hat der Kreis mittels Kreisverordnung vom 17.02.2014 Gebrauch gemacht. Die Städte, Ämter und amtsfreien Gemeinden wurden rückwirkend zum 01.01.2013 beauftragt, die Aufgaben der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung mit den Statistikkregelungen des 15. Kapitels SGB XII mit Ausnahme der Leistungen in Einrichtungen durchzuführen.

Die Aufgaben werden zur Erfüllung nach Weisung erfüllt. Der Kreis führt die Fachaufsicht über die beauftragten Kommunen.

Kosten der Unterkunft

Nach § 47 Abs. 1 SGB II führt das Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS) die Rechts- und Fachaufsicht über die Bundesagentur für Arbeit (BA) im Jobcenter.

Die zuständigen Landesbehörden führen nach § 47 Absatz 2 Satz 1 SGB II die Aufsicht über die kommunalen Träger. Fachaufsichtsbehörde über die Behörden der Kreise ist gem. § 17 Abs. 2 LVwG die fachlich zuständige oberste Landesbehörde.

Zudem unterstehen nach § 17 Abs. 1 LVwG der Kreis und seine Einrichtungen, zu denen auch das Jobcenter gehört, der Fachaufsicht nur, soweit er Aufgaben zur Erfüllung nach Weisung wahrnimmt, aber nicht bei Selbstverwaltungsaufgaben wie den Leistungen für Unterkunft und Heizung im Bereich der Grundsicherung für Arbeitssuchende.

In keinem Fall obliegt die Fachaufsicht über eine Einrichtung des Kreises dem Landrat (Fachdienst 50.60) oder einem Teamleiter des Jobcenters. Bei den gen. Prüfungen handelt es sich also eher um interne Maßnahmen der Qualitätssicherung, nicht aber um fachaufsichtliche Maßnahmen.

Verwaltung Grundsicherung

Im Bericht 2015 des Kreises über beim Jobcenter durchgeführte Prüfungen wird unter „2. Rechtsgrundlagen:“ ausgeführt: „Zwischen dem Geschäftsführer des Jobcenters Kreis Segeberg und der Kreisverwaltung wird seit 2011 eine jährliche Zielvereinbarung geschlossen, in der u.a. geregelt ist, dass zum einen der Kreis durch eigenes Personal im Rahmen der Fachaufsicht Stichproben hinsichtlich der Umsetzung der gesetzlichen Regelungen und Bearbeitungshinweise durchführt, und zum anderen, dass die Teamleitungen Leistung des Jobcenters entsprechende monatliche Prüfungen vornehmen. (...).“

Obwohl sich das Jahr 2015 außerhalb des aktuellen Prüfungszeitraumes befindet, wird in diesem Zusammenhang klarstellend darauf hingewiesen, dass es sich bei

der Ausübung des Weisungsrechts nach § 44 Abs. 3 SGB II nicht um Fachaufsicht im Sinne des § 17 LVwG handelt. Es wird empfohlen zur Vermeidung von Fehldeutungen auf die korrekte Verwendung der Begrifflichkeiten zu achten. In der Zielvereinbarung 2018 wird unter Ziffer 5 der Begriff Fachaufsicht bezogen auf das Prüfungsrecht des Kreises aber auch nicht verwendet.

8.2.2 Wahrnehmung der Fachaufsicht / Prüfung der Städte, Ämter und Gemeinden

Die Fachaufsicht über die beauftragten Kommunen wird für mehrere Aufgaben wahrgenommen.

Die Aufgabe Fachaufsicht wurde im Fachdienst 50.60 innerhalb des Prüfungszeitraumes von insgesamt 7 Personen wahrgenommen, die sich im Rahmen der Aufsichtsfunktion eng abstimmen und die fachaufsichtlichen Prüfungen gemeinsam durchführen. Eine reine Betrachtung der fachaufsichtlichen Aufgaben ausschließlich bezogen auf einzelne Teilpläne wäre wegen der beschriebenen inhaltlichen Verzahnung nicht sachgerecht. Insoweit gelten die nachstehenden Ausführungen auch für die in anderen Teilplänen wahrgenommene Aufgabe der Fachaufsicht.

Im Rahmen der Fachaufsicht findet in regelmäßigen Abständen eine Prüfung im Bereich der Leistungsgewährung nach dem Dritten und Viertel Kapitel SGB XII, Leistungen für Bildung und Teilhabe, Bestattungskosten gemäß § 74 SGB XII und Unterhaltsheranziehung nach § 94 SGB XII statt.

Im Jahre 2014 wurde die bisherige Prüfungssystematik umgestellt. Seit 2014 erfolgen die Prüfungen bei den 15 kreisangehörigen Kommunen stichprobenartig anhand eines für alle Kommunen einheitlichen Fragebogens (Querschnittsprüfung). Hierbei werden Einzelfallakten vor Ort anhand eines vorab von 50.60 festgelegten Fragebogens stichprobenhaft geprüft. Alle 15 Kommunen werden innerhalb eines Zeitraumes von max. 18 Monaten von einem Prüfungsteam geprüft. In jedem Prüfungsdurchlauf werden unterschiedliche Themenschwerpunkte gesetzt, damit die Ergebnisse zielgerichtet ausgewertet und Handlungsschwerpunkte für die Fachaufsicht erkannt werden können. Die Prüfdauer pro Kommune vor Ort beträgt durch das geänderte Prüfungsverfahren nun nur noch 1 Tag statt vorher 2 - 5 Tage.

Das jeweilige Schwerpunktthema für den nächsten Prüfungsdurchlauf wird von der Fachaufsicht entweder aus erhöhtem Fehleraufkommen in der Sachbearbeitung vor Ort, aus der laufenden Widerspruchsbearbeitung oder verstärktem Nachfragebedarf gegenüber den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern der Fachaufsicht ermittelt. Über die Prüfungen der jeweiligen Kommune vor Ort und die dort getroffenen Prüfungsfeststellungen wird ein Bericht erstellt, der an die betreffende Kommune übersandt wird. Die Ergebnisse des gesamten Prüfungsdurchlaufs werden in einem Evaluationsbericht zusammengefasst, der der Kreispolitik und den Kommunen zur Verfügung gestellt wird.

Nach der vorgenommenen stichprobenhaften prüferischen Durchsicht der Ordner „Prüfung der Sozialämter“ kann festgestellt werden, dass sich die geänderte Prüfungssystematik offenkundig bewährt und die fachaufsichtlichen Prüfungen qualitativ verbessert hat, auch wenn die Prüfungsvorbereitungen für eine Querschnittsprüfung als deutlich zeitintensiver zu bewerten sind. Es ist aber davon auszugehen, dass sich diese neue Prüfungssystematik außerhalb des Prüfungszeitraumes verändern wird.

Im Abschlussbericht vom 30.01.2018 der in 2017 durchgeführten Organisationsuntersuchung des Fachdienstes 50.60 wird zur Wahrnehmung der Fachaufsicht auf folgendes hingewiesen: *„(...) Neben den positiven Auswirkungen der Querschnittsprüfung, die auch von der Unterzeichnerin gesehen werden, hätte eine konsequente Durchführung auf der anderen Seite zur Folge, dass fast alle Mitarbeiter/innen mit einem ihr/ihm fachfremden Thema beschäftigt sind.*

Bei acht Bereichen, in welchen die Kommunen zu überprüfen sind, bedeutet das entweder, dass ein Thema ca. alle 12 bis 16 Jahre behandelt werden kann oder dass die Mitarbeiter/innen parallel zur Querschnittsprüfung eine separate Prüfung der Kommunen zum ihren Gebiet vornehmen. (...).

Hier stellt sich die Frage, ob alle sieben Mitarbeiter/innen an der Querschnittsprüfung teilnehmen sollten oder ab hier ein kleineres Team gebildet werden sollte und die restlichen Mitarbeiter/innen die Prüfungen der Kommunen in ihrem Aufgabengebiet allein vornehmen. Die Unterzeichnerin schlägt daher vor, für die Prüfungen der Städte, Ämter und Gemeinden kleinere Teams zu bilden. (...).“

Zusätzlich werden von der Fachaufsicht regelmäßige Hinweise zur Durchführung der Sozialhilfe an die Städte, Ämter und Gemeinden sowie das Jobcenter Kreis Segeberg erteilt. Im Fachdienst existiert eine chronologische und durchnummerierte Übersicht über die herausgegebenen Durchführungshinweise in Form einer Exceltabelle, daneben waren während der Prüfung (fast) alle erteilten Durchführungshinweise der Fachaufsicht im Original in den entsprechenden Ordnern im Fachdienst 50.60 abgelegt. Einzelne Durchführungshinweise fanden sich nicht zentral im Ordner „Durchführungshinweise Sozialhilfe“, sondern waren dezentral abgelegt in Ordnern zu anderen fachaufsichtlichen Prüfungen.

Die von der Fachaufsicht erarbeiteten Durchführungshinweise geben den Kommunen Anweisungen zur Anwendung und Umsetzung der bestehenden sozialrechtlichen Vorschriften an die Hand. Aufgrund von Gesetzesänderungen oder Rechtsprechungen sind die Durchführungshinweise auch in regelmäßigen zeitlichen Abständen zu überprüfen und ggf. anzupassen. Die hier durchgeführte stichprobenhafte Durchsicht der Durchführungshinweise an die Kommunen führte zu keinen Beanstandungen.

Neben dem regelmäßigen Prüfungsdurchlauf und den schriftlichen Durchführungshinweisen gibt es zusätzlich regelmäßige Treffen der AG „Soziales“ auf Kreisebene. Diese Arbeitsgruppensitzungen gibt es in zwei unterschiedlichen Ausprägungen: als

„kleine Runde“ mit den Leitungen der örtlichen Sozialämter und als „große Runde“ erweitert um die Sachbearbeiterinnen und Sachbearbeiter aus den örtlichen Sozialämtern. Jede Besetzung der AG tagt einmal jährlich. In den AG-Sitzungen werden fachliche Themen wie die Durchführung von Sozialhilfe, die Abgrenzung einzelner Hilfearten zueinander oder die Zusammenarbeit von Kommunen und Jobcenter besprochen.

Darüber hinaus besteht ein reger fachlicher Austausch zwischen Fachaufsicht und den Kommunen zu Fragen im Einzelfall. Zusätzlich übernimmt die Fachaufsicht nach der Kreisverordnung zur Aufgabendurchführung der Grundsicherung die Bearbeitung von Widerspruchsverfahren und der sich daraus ergebenden Klageverfahren bei Leistungen der Grundsicherung.

Da die von der Fachaufsicht erstellten Durchführungshinweise auch hinsichtlich der vom Kreis zu gewährenden Grundsicherungsleistungen innerhalb von Einrichtungen gelten, gehen die Bearbeitungshinweise folglich auch in die Fachdienste 50.00 und 50.30. Die beteiligten Fachdienste befinden sich organisatorisch auf der gleichen Hierarchieebene innerhalb der Kreisverwaltung. Fachaufsichtsbehörde über die Behörden der Kreise ist nach § 17 Abs. 2 LVwG die fachlich zuständige oberste Landesbehörde.

Über die Sachbearbeitung in 50.00 und 50.30 bezüglich der Gewährung von Grundsicherungsleistungen in stationären Einrichtungen kann von 50.60 daher keine Fachaufsicht ausgeübt werden. Gleichwohl wird es durchaus für zweckmäßig erachtet, diese Bearbeitungshinweise aufgrund der vorhandenen Fachlichkeit der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Fachaufsicht der Sachbearbeitung in 50.00 und 50.30 zur verbindlichen Anwendung zur Verfügung zu stellen. Die Verwaltung ist gefordert, hierfür eine klare innerorganisatorische Regelung innerhalb des Fachbereiches III zu schaffen.

8.2.3 Feststellungen zur Fachaufsicht

Die Auswertung der vorgelegten Ordner ergab hinsichtlich der Anzahl der Prüfungen seit 2012 folgenden Verlauf:

2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
5	2	2	12	0	11	3

Hinsichtlich der aus den Teilplanbeschreibungen (ab incl. 2014) ersichtlichen Ist-Zahlen der Prüfungen ergeben sich jedoch andere Zahlen:

Teilplan-Beschreibung für das Jahr	Prüfungen in 2014	Prüfungen in 2015	Prüfungen in 2016	Prüfungen In 2017
2016	10			
2017	2	5		
2018		5	5	
2019 Entwurf			5	12

Betreffend das Jahr 2016 wurden keine Unterlagen zu durchgeführten fachaufsichtlichen Prüfungen vorgelegt, obwohl die Teilplanbeschreibungen sowohl des Jahres 2018 als auch des Jahres 2019 jeweils 5 durchgeführte Prüfungen ausweisen. Auf Nachfrage teilte die Verwaltung insoweit mit, dass in 2016 tatsächlich keine Prüfungen durchgeführt worden sind. Die Darstellung in den Teilplanbeschreibungen ist daher falsch.

Insgesamt wurde festgestellt, dass betreffend die Jahre 2014 bis 2017 sechs von sieben Angaben aus den Teilplanbeschreibungen nicht mit den aus den vorgelegten Ordnern ermittelten Zahlen übereinstimmen.

Da es sich betreffend die Teilpläne 3111 und 3116 um die einzige Kennzahl handelt, die dort in den Teilplanbeschreibungen gebildet worden ist, hat die Verwaltung künftig dafür Sorge zu tragen, dass die Ist-Daten in den Teilplanbeschreibungen mit der Anzahl der tatsächlich durchgeführten Prüfungen in Übereinstimmung stehen.

Gleiches gilt auch für die Soll-Zahlen aus den Teilplanbeschreibungen. Es wurde festgestellt, dass sich mit Neufassung der Teilplanbeschreibungen von Jahr zu Jahr in diversen Fällen die Anzahl der geplanten Prüfungen für ein zurückliegendes Jahr verringerte. Musterhaft kann dies für das Jahr 2016 verdeutlicht werden. Lt. Teilplanbeschreibung 2016 lag das Soll der Prüfungen für 2016 bei 9. Lt. Teilplanbeschreibungen der Folgejahre wurde diese für 2016 geltende Zahl auf 6 (Teilplanbeschreibungen für 2017 und 2018) und lt. Teilplanbeschreibung 2019 sogar auf 2 verringert, obwohl das Planjahr 2016 (bei Erstellung des Teilplanes für 2019 schon längst) abgelaufen war.

Das Soll ist bei dieser (einzigen) Kennzahl im Vergleich der Teilplanbeschreibungen 2016 und 2019 von 9 auf 2 verringert worden.

Für den Betrachter der Teilplanbeschreibung 2019 ergibt sich damit durch die Differenzen beim Soll ein letztlich vollständig anderes Bild des Jahres 2016. Danach betrug das Soll = 2 Prüfungen und mit durchgeführten 5 Prüfungen wurde das Ziel mehr als erfüllt. Bei fortgesetztem Ansatz der ursprünglich geplanten 9 Prüfungen hätte sich mit einem Ist von 5 Prüfungen ein anderes Bild ergeben. Berücksichtigt man zusätzlich, dass im Jahr 2016 keine Prüfungen durchgeführt wurden, fällt ein Vergleich von Soll und Ist für das Jahr 2016 noch deutlich schlechter aus.

Hinsichtlich der Soll-Zahlen muss die Verwaltung jedenfalls Sorge dafür tragen, dass die Plandaten eines Jahres im Folgejahr bzw. hier sogar in mehreren Folgejah-

ren nicht geändert werden, da die Frage der Zielerreichung mit Hilfe der Kennzahl ansonsten mit jedem (Folge-)Jahr anders beantwortet wird.

Als weitere Beanstandung muss die unter Tz. 8.6.6 dieses Teilberichts festgestellte fehlende Datenmeldung des Amtes Kisdorf bzw. die hierauf fehlende Reaktion des Kreises gewertet werden. Aus Sicht des RPA gehört neben der Einzelfallprüfung auch die Prüfung formeller Abläufe zu den Aufgaben der Fachaufsicht. Auf die Ausführungen zur Tz. 8.6.6 wird insoweit verwiesen.

Stellungnahme des Fachdienstes 50.60:

Der Fachdienst Grundsatz- und Koordinierungsangelegenheiten Soziales und Integration nimmt die grundsätzlichen Ausführungen des RPA zum Begriff „Fachaufsicht“ zur Kenntnis.

Der Hinweis, dass die Schaffung einer innerorganisatorischen Regelung erforderlich ist, die die vom Fachdienst erstellten Hinweise für die anderen Fachdienste des Fachbereiches III als verbindlich erklärt, unterstützt die entsprechenden Bemühungen des FD 50.60. Es ist jedoch nicht Aufgabe des Fachdienstes, eine solche Regelung zu erteilen. Dies obliegt der Fachbereichsleitung.

Der Hinweis, dass die Ausübung des Weisungsrechtes nach § 44 b Abs. 3 SGB II keine Fachaufsicht gegenüber dem Jobcenter darstellt, wird zur Kenntnis genommen. Der Vollständigkeit halber wird aber darauf hingewiesen, dass aufgrund der Regelung des § 44 b Abs. 3 Satz 2 SGB II der Kreis Segeberg berechtigt ist, vom Jobcenter die Erteilung von Auskunft und Rechenschaftslegung über die Leistungserbringung zu fordern, die Wahrnehmung der Aufgaben in der gemeinsamen Einrichtung zu prüfen und die gemeinsame Einrichtung an seine Auffassung zu binden. Dies entspricht der Definition des Begriffs „Fachaufsicht“ in § 16 Abs. 1 LVwG.

Hinsichtlich der Anmerkungen zu den „fachaufsichtlichen“ Prüfungen durch die Teamleitungen Leistung des Jobcenters wird darauf verwiesen, dass das Jobcenter Kreis Segeberg über ein „Fachaufsichtskonzept“ verfügt, das von der Trägerversammlung des Jobcenters (§ 44 c Abs. 2 SGB II) beschlossen wurde. Darin ist u. a. geregelt, dass die Teamleitungen Leistung „fachaufsichtliche“ Prüfungen zu den Kosten der Unterkunft durchführen. Auf diese Regelung bezieht sich die bisherige Formulierung in den Zielvereinbarungen.

Sofern im RPA-Bericht darauf verwiesen wird, dass die Darstellung in den Teilplanbeschreibungen hinsichtlich der Anzahl der Prüfungen falsch ist, ist dem zuzustimmen. Es wurde versehentlich versäumt, die Anzahl der tatsächlich durchgeführten Prüfungen in den Teilplanbeschreibungen der Folgejahre zu erfassen.

8.3 Internes Kontrollsystem (IKS)

Ein IKS-Konzept für den Kreis wurde in 2017 abgeschlossen und in einem Leitfaden festgeschrieben. Der Leitfaden trat zum 01.05.2017 in Kraft. Nach dem Leitfaden wird IKS wie folgt definiert:

„Das IKS ist ein in die Arbeits- und Betriebsabläufe eingebettetes Instrument, das von den Führungskräften und den MitarbeiterInnen durchgeführt wird, um bestehende prozessuale Risiken zu erfassen und zu steuern, damit mit ausreichender Gewähr sichergestellt werden kann, dass der Kreis Segeberg im Rahmen der Erfüllung seiner Aufgaben die gesetzten Ziele erreicht.“

Problembewusstsein sowie ein angemessenes Verhalten der Verwaltungsleitung in Bezug auf IKS und mögliche Risiken sind wichtige Ausgangspunkte. Allen Beteiligten soll die Bedeutung vermittelt werden, die der Kreis zum eigenen Schutz der Beachtung von Regeln beimisst, und damit bei allen Beteiligten die Bereitschaft zu regelkonformem Verhalten fördern. Werte können nur glaubhaft vermittelt werden, wenn diese auch erkennbar von den Vermittelnden selbst gelebt werden. Das IKS muss von allen MitarbeiterInnen durch Bereitschaft zur Kontrolle akzeptiert werden und soll nicht als Ausdruck des Misstrauens verstanden werden.“

Ein Internes Kontrollsystem war im Prüfungszeitraum 2016/2017 in den Fachdiensten 50.00 und 50.60 nicht installiert. Es besteht auch weiterhin keine Dienstanweisung für die Fachverfahren LÄMMkom oder LISSA. Das RPA sieht es weiterhin als notwendig an, eine Dienstanweisung zu erlassen, die neben Regelungen zur Rechteverwaltung, zur Datensicherheit und zur Dokumentation auch die Kontrollinstrumente festlegt.

In der derzeitigen Praxis erfassen alle Sachbearbeiterinnen und Sachbearbeiter eigenverantwortlich zahlungsrelevante Daten. Im Rahmen der Zahlungsläufe erfolgt eine Kontrolle der jeweiligen Einzelfallzahlungen vor Auszahlung durch diejenige Sachbearbeiterin oder den jeweiligen Sachbearbeiter und die Unterzeichnung der sachlichen und rechnerischen Richtigkeit. Darüber hinaus finden keine weiteren einzelfallbezogenen Kontrollen statt. Die korrekte Auszahlung wird lediglich von der Sachbearbeiterin oder dem Sachbearbeiter überprüft, die oder der die zahlungsrelevanten Daten erfasst hat. Eine Überprüfung im Wege eines klassischen „Vier-Augen-Prinzips“ wird weiterhin nicht vorgenommen.

Im Wege einer Dienstanweisung sollten in Stichproben vorzunehmende Kontrollen der Einzelfallsachakten und der mit dem Verfahren LISSA erzeugten Buchungen und über MACH ausgeführten Zahlungen festgelegt werden. Diese Kontrollen sind zu dokumentieren.

8.4 Fachdienst 50.00 – Hilfe zur Pflege (Teilplan 3112)

8.4.1 Leistungsgewährung

Sowohl im Bereich der ambulanten Hilfe zur Pflege als auch im Bereich der stationären Hilfe zur Pflege wurden Einzelfallakten stichprobenartig geprüft. Wesentliche Prüfungsfeststellungen ergaben sich nicht.

In der Regel war aus den Verwaltungsakten nicht erkennbar, ob und mit welchem Ergebnis eine Prüfung der vorgelegten Abrechnungen der Pflegeheime auf Angemessenheit und rechnerische Richtigkeit durch die Kreisverwaltung erfolgt ist. In einem Fall lag die letzte aktenkundig dokumentierte Prüfung mehr als vier Jahre zurück. Aufgrund der hohen Belastung der Pflegeleistungen für den Kreishaushalt sollte dies künftig regelmäßig erfolgen und das Ergebnis der Prüfung auch aktenkundig gemacht werden.

Insbesondere 2016 waren lange Bearbeitungszeiten von teilweise mehreren Monaten festzustellen. So wurde eine aufgrund von Rentenänderungen erforderliche Neufestsetzung des Aufwendersatzes nach § 92 a SGB XII erst nahezu sieben Monate später durchgeführt mit entsprechend rückwirkend umzusetzenden Änderungen für die Hilfeempfänger. Anhand der geprüften Einzelfallakten hat das RPA den Eindruck gewonnen, dass die Bearbeitungszeiten sich im Jahr 2017 reduziert haben.

Dieser Eindruck wurde bestätigt durch die regelmäßigen Rückstandsberichte der Fachdienstleitung gegenüber dem Sozialausschuss. Danach erfolgte von 2015 bis zum Zeitpunkt der Prüfung ein kontinuierlicher Rückstandsabbau, der jedoch durch hohe Fluktuation im Sachgebiet erschwert wurde.

Hinsichtlich der Priorisierung der Aufgabenerledigung ist darauf hinzuweisen, dass Maßnahmen zur Einnahmeerzielung wie Kostenersatz von Erben oder Unterhaltsheranziehung nicht als nachrangige Tätigkeiten einzustufen sind, sondern als nicht weniger dringlich als die pünktliche Auszahlung der bewilligten Sozialleistungen. Beiden liegen zwingende gesetzliche Verpflichtungen zugrunde, den Auszahlungen die sozialhilferechtlichen Anspruchsgrundlagen, der Einnahmeerzielung die Haushaltsgrundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit (§ 75 Abs. 2 GO).

8.4.2 Ausschöpfung von Einnahmemöglichkeiten

- **Bestehende Einnahmemöglichkeiten sind konsequent auszuschöpfen. Rechtfertigende Gründe für einen Verzicht sind aktenkundig zu dokumentieren.**
- **Die im Vergleich zur Prüfung der Haushaltsjahre 2012 und 2013 weitgehend unveränderte Ablauforganisation hat häufig weiterhin eine verspätete Rechtssicherung zur Folge, so dass dem Kreis weiterhin mögliche Einnahmen entgehen.**
- **Mit dem zwischenzeitlich eingerichteten Zugriff der mit der Unterhaltsheranziehung betrauten Sachbearbeiterinnen im FD 50.60 auf MACH wurde hinsichtlich der Einnahmen nunmehr eine funktionierende Möglichkeit zur Kontrolle der Zahlungseingänge geschaffen.**

8.4.2.1 Allgemeines, Fallzahlen

Um die Nachrangigkeit der Sozialhilfe zu wahren, sind die unterhaltspflichtigen Angehörigen auf ihre Leistungsfähigkeit zu überprüfen.

Gemäß § 94 Abs. 1 SGB XII geht der Unterhaltsanspruch der leistungsberechtigten Person, den sie nach bürgerlichem Recht hat, bis zur Höhe der geleisteten Aufwendungen auf den Sozialhilfeträger über. Es handelt sich bei dem hier in Frage stehenden Personenkreis in aller Regel um Unterhaltspflichtige mit nicht gesteigerter Unterhaltspflicht [Kinder im Verhältnis zu ihren Eltern (§ 1601 BGB)].

Die Aufgaben der Unterhaltsheranziehung wurden im Prüfungszeitraum unverändert von 2 teilzeitbeschäftigten Mitarbeiterinnen mit jeweils 0,75 Stellenanteilen wahrgenommen. Im Jahr 2018 erfolgte eine Erhöhung auf insgesamt 2,34 Stellen für die Unterhaltsheranziehung im Bereich Soziale Sicherung. Diese sind jedoch nicht dem für Hilfe zur Pflege zuständigen Fachdienst 50.00 (Soziale Sicherung) zugeordnet, sondern dem Fachdienst 50.60 (Grundsatz- und Koordinierungsangelegenheiten Soziales und Integration). Die rechtlich möglichen Sicherungsmaßnahmen für Rückerstattungsansprüche gegen potentiell Unterhaltspflichtige sind die sog. Rechtswahrungsanzeige (wenn durch Bewilligung der Hilfe zur Pflege bereits ein Forderungsübergang entsteht) oder eine Inverzugsetzung der Unterhaltspflichtigen nach bürgerlichem Recht in Anlehnung an § 1613 BGB.

Für die Jahre 2015 - 2017 ergaben sich für die Überprüfung und Heranziehung der nach bürgerlichem Recht Unterhaltspflichtigen folgende Fallzahlen:

	2015	2016	2017
Fälle Hilfe zur Pflege	707	570	725

Der Rückgang im Jahr 2016 liegt begründet im zweijährigen Überprüfungsintervall.

8.4.2.2 Unterhaltsheranziehung in der Hilfe zur Pflege

Die Überprüfung der Leistungsfähigkeit der Unterhaltspflichtigen wird im Unterhaltssachgebiet grundsätzlich bei allen Neuanträgen der stationären Hilfe zur Pflege durchgeführt. Eine Wiedervorlage ist dort in der Regel nach 2 Jahren vorgesehen.

Bei Anträgen auf ambulante Hilfe zur Pflege erfolgte im Prüfungszeitraum keine Unterhaltsheranziehung. Dies stellt einen Verzicht auf die Ausschöpfung von Einnahmemöglichkeiten des Kreises dar. Entscheidungsgrundlagen für diese bereits seit vielen Jahren praktizierte Handlungsweise konnten aktenkundig nicht belegt werden. Auf den Nachrang der Sozialhilfe i. V. m. dem Übergang des Unterhaltsanspruches nach § 94 Abs. 1 SGB XII ist zu verweisen.

Zukünftig sind die bestehenden Einnahmemöglichkeiten konsequent auszuschöpfen. Sofern rechtfertigende Gründe für einen Verzicht auf die Heranziehung bestehen, sind diese aktenkundig zu dokumentieren.

Leistungsgewährung der Hilfe zur Pflege und Unterhaltsheranziehung liegen wie bereits im Rahmen der Prüfung für die Haushaltsjahre 2012 und 2013 festgestellt nicht in einer Hand, da das Unterhaltssachgebiet im Fachdienst 50.60 die Akten i. d. R. erst nach Bewilligung der Hilfe zur Pflege durch den Fachdienst 50.00 erhält.

Die Maßnahmen zur Rechtssicherung gegenüber den potentiell erstattungspflichtigen Unterhaltspflichtigen erfolgen somit üblicherweise weiterhin erst aus dem Unterhaltssachgebiet heraus und nicht bereits im Zusammenhang mit der Hilfestellung selbst. Die für die Hilfestellung zuständigen Sachbearbeiterinnen und Sachbearbeiter versenden i. d. R. keine Rechtswahrungsanzeige und setzen nicht in Verzug.

Die stichprobenweise Prüfung von Einzelfällen ergab folgende wiederholte Prüfungsfeststellung:

Die im Vergleich zur Prüfung der Haushaltsjahre 2012 und 2013 weitgehend unveränderte Ablauforganisation hat häufig weiterhin eine verspätete Rechtssicherung zur Folge, so dass dem Kreis weiterhin mögliche Einnahmen entgehen. In mehreren Fällen lagen zwischen Hilfestellung und Rechtswahrungsanzeige mehrere Monate. Dadurch erfolgte wegen geleisteter Hilfen innerhalb dieser Monate keine rechtliche Absicherung einer möglichen Rückforderung. Die später erfolgten Zahlungsaufforderungen greifen entsprechend der geltenden Rechtslage maximal auf den Zeitraum ab dem Monat der Rechtswahrungsanzeige zurück.

Es ist daher weiterhin angezeigt, zur Vermeidung möglicher Einnahmeverluste geeignete Maßnahmen zu ergreifen, wie etwa

- die Aufgabe der Rechtswahrung des/der Unterhaltspflichtigen in die Leistungsbearbeitung im Fachdienst 50.00 zu verlagern und

- eine vorläufige Rechtswahrung bereits unmittelbar nach Eingang des Antrages auf Hilfe zur Pflege durchzuführen.

In einzelnen geprüften Fällen ist eine Rechtswahrungsanzeige kurzfristig nach Hilfestellung gelungen, in der Mehrzahl der geprüften Einzelfälle jedoch nicht.

8.4.2.3 Technische Abwicklung der Einnahmen

In den Fällen der stationären Hilfe zur Pflege wurde bis 31.12.2016 pro geltend gemachter Unterhaltsforderung in der Fachsoftware „LÄMMkom“ eine Sollstellung erzeugt, welche via Schnittstelle zeitnah in MACH übertragen wird. Seit 01.01.2017 erfolgt dies in der neuen Software LISSA. Da die Schnittstelle die tatsächlich erzielten Einnahmen nicht in die Fachsoftware zurückmeldet, hat weiterhin zunächst ausschließlich die Finanzbuchhaltung Kenntnis von Zahlungseingängen. Eine automatisierte Rückmeldung von MACH in die Fachsoftware erfolgt inzwischen, nach Einschätzung des Unterhaltssachgebietes jedoch nicht verlässlich. Der Fachdienst 50.30 erhält regelmäßig eine Importdatei aus der Finanzbuchhaltung, die in LISSA eingespielt wird. Diese wird auch von den Fachdiensten 50.00 und 50.60 genutzt.

Die beiden mit der Unterhaltsheranziehung betrauten Sachbearbeiterinnen im FD 50.60 haben zwischenzeitlich einen eigenen Zugriff auf MACH erhalten.

Mit dieser Behelfslösung wurde auch ohne funktionierende Schnittstellen hinsichtlich der Einnahmen nunmehr zumindest eine funktionierende Möglichkeit zur Kontrolle der Zahlungseingänge geschaffen.

Stellungnahme des Fachdienstes 50.00:

Der Fachdienst 50.00 teilt die Auffassung des RPA, dass bestehende Einnahmemöglichkeiten (wie z. B. Kostenersatz Erben) konsequent auszuschöpfen sind. Bedingt durch die hohe Personalunterdeckung und Fluktuation war dies bis dato jedoch nicht in vollem Umfang möglich. Die Orga-Untersuchung im FD 50.00 hat einen immensen Personalmehrbedarf im Bereich der Hilfe zur Pflege festgestellt. Für den Haushalt 2019 konnten die restlichen Stellen eingeworben werden. Mit Besetzung der Stellen und entsprechender Einarbeitung wird es gelingen, bestehende Einnahmemöglichkeiten konsequent auszuschöpfen.

Einnahmemöglichkeiten durch Unterhalt betreffen den Fachdienst 50.60.

Stellungnahme des Fachdienstes 50.60:

Der Fachdienst 50.60 teilt die Auffassung, dass bestehende Einnahmemöglichkeiten konsequent auszuschöpfen sind. Insofern wurde – gestützt auf den Bericht über die Organisationsuntersuchung im FD 50.60 – für 2019 eine zusätzliche Stelle im Bereich der Unterhaltsheranziehung eingeworben, auf der u. a. die Prüfung, Bearbeitung und Festsetzung von Unterhaltsansprüchen bei Anträgen auf ambulante und stationäre Hilfe zur Pflege verortet wird.

Sofern im Bericht darauf verwiesen wird, dass aufgrund dessen, dass der Versand der Rechtswahrungsanzeige (erst) durch den FD 50.60 erfolgt und nicht bereits bei Antragstellung durch den FD 50.00, dem Kreis mögliche Einnahmen entgehen würden, wird dies zurückgewiesen. Bereits in der Stellungnahme zu dem Thema im RPA-Bericht zur Prüfung der Haushaltsjahre 2012 und 2013 wurden dazu Ausführungen gemacht.

Erneut wird auf den Gesetzestext des § 94 Abs. 1 Satz 1 SGB XII verwiesen, wonach der nach bürgerlichem Recht bestehende Anspruch auf Unterhaltszahlungen auf den Sozialhilfeträger (nur) für die Zeit übergeht, für die Leistungen erbracht werden. Leistungen der Hilfe zur Pflege nach dem SGB XII werden in monetärer Form erbracht. Mithin geht nach hiesiger Auffassung der Unterhaltsanspruch frühestens mit Erteilung des Bewilligungsbescheides auf den Kreis Segeberg über.

Der FD 50.00 übergibt die erforderlichen Unterlagen zeitnah nach der Bewilligungsentscheidung. Anschließend wird vom FD 50.60 die Rechtswahrungsanzeige versandt. Einnahmeverluste entstehen dem Kreis demzufolge nicht.

Ursächlich für die Zeiträume zwischen Antragstellung und Rechtswahrungsanzeige ist nicht – wie offenbar angenommen – die Zuordnung in unterschiedlichen Fachdienste, sondern der Zeitraum bis zur Entscheidung über den Antrag. Der FD 50.00 benötigt für die Bearbeitung bis zur Entscheidungsreife eines Antrages einen gewissen Zeitraum, der teilweise auch dem geschuldet ist, dass von der antragstellenden Person Unterlagen nachgefordert werden müssen, diese aber nicht zeitnah reagieren. Der Vorschlag des RPA, die Rechtswahrungsanzeigen durch den FD 50.00 versenden zu lassen, ist nicht zielführend, da auch dort erst nach abschließender Entscheidung und Leistungsgewährung eine Rechtswahrungsanzeige versendet werden könnte.

Sofern der Vorschlag des RPA darauf abzielt, dass durch den Versand einer vorläufigen Rechtswahrungsanzeige unmittelbar nach Antragstellung Unterhaltsansprüche bei rückwirkender Bewilligung „gesichert“ werden könnten, ist darauf zu verweisen, dass zunächst einmal überhaupt geklärt werden muss, ob es unterhaltspflichtige Personen gibt. Dies ergibt sich nicht immer aus den eingereichten Antragsunterlagen. Zum anderen schuldet ein Pflichtiger Unterhalt lediglich in Höhe seiner unterhaltsrechtlichen Leistungsfähigkeit, die erst im FD 50.60 festgestellt werden kann.

Das RPA hat festgestellt, dass die Bearbeitung der Vollstreckungsverfahren aus der Unterhaltsheranziehung im FD 50.60 nicht dem Standard entspricht, den das RPA von der Finanzbuchhaltung bei der Verfolgung von öffentlich-rechtlichen Forderungen erwartet. Die Ausführungen werden zur Kenntnis genommen. Der FD 50.60 wird ggf. durch Änderung von Arbeitsabläufen sicherstellen, dass zukünftig die Standards erreicht und eingehalten werden.

Erwiderung des RPA:

Die Stellungnahme übersieht, dass es hinsichtlich des Zeitpunktes der Inverzugsetzung nicht auf § 94 Abs. 1 Satz 1 SGB XII ankommt. Diese Regelung bestimmt lediglich den Zeitraum, für welchen (überhaupt) ein Forderungsübergang stattfinden kann. Maßgeblich ist hingegen der Querverweis auf das bürgerliche Recht in § 94 Abs. 4 Satz 1 SGB XII und damit die Anwendung der entsprechenden Regelungen des BGB im Unterhaltsrecht (hier § 1613 BGB). Verzug entsteht damit nicht erst ab Erteilung eines Leistungsbescheides, sondern kann kraft Gesetzes bereits durch die Geltendmachung eines Auskunftsanspruches bewirkt werden, also zu einem deutlich früheren Zeitpunkt. Vor allem hat die Sicherung möglicher Rechte des Kreises nichts mit der Höhe des zu sichernden Betrages zu tun. Die Frage, in welchem Umfang tatsächlich ein Forderungsübergang stattfindet, erfordert eine zeitlich nachgehende Prüfung von Unterlagen pp. durch den Fachdienst. Steht eine Forderungssumme fest, ist sie nach bürgerlichem Recht ab Inverzugsetzung geltend zu machen und nicht erst dann, wenn (nach Antragstellung und ggf. erst Monate später) ein Bewilligungsbescheid ergeht. Die Behauptung der Stellungnahme, dem Kreis würden keine Einnahmeverluste entstehen, ist unzutreffend. Sie ist bereits durch die im Prüfungsbericht erwähnten festgestellten Einzelfälle widerlegt worden.

Die Prüfungsfeststellung wird in vollem Umfang aufrechterhalten.

8.4.3 Einsatz Lämmkom/Lissa, Zahlungsverfahren, Nachvollziehbarkeit, Erfassung der Forderungen

- ***Nach wie vor ist keine Schnittstelle eingerichtet, die es ermöglicht, in MACH sämtliche Zahlungen im Einzelfall (Einzelposten mit Einzelbeträgen) nachzuvollziehen.***
- ***Es wird weiterhin als notwendig angesehen, eine Dienstanweisung zu erlassen, die neben Regelungen zur Rechteverwaltung, zur Datensicherheit und zur Dokumentation auch die Kontrollinstrumente zum Einsatz des Fachverfahrens festlegt.***

8.4.3.1 Grundsätzliches

Bis zum Jahr 2000 haben der Kreis Segeberg sowie alle anderen Kreise in Schleswig-Holstein ein Sozialhilfeprogramm der Firma Dataport (früher: Datenzentrale) genutzt. Da das Programm ab März 2000 nicht mehr gepflegt werden sollte, waren die Kreise gefordert, eine Nachfolgesoftware auszuwählen. Die Kreissozialämter haben hierzu eine gemeinschaftliche Projektgruppe „Sozialhilfesoftware Kreise“ gebildet. Nach dem Test mehrerer Programme hat die Projektgruppe empfohlen, das Programm LÄMMkom der Firma Lämmerzahl auszuwählen. Das Fachverfahren LÄMMkom wurde daraufhin im Wege einer freien Vergabe im Jahr 2000 angeschafft. Zum 01.01.2001 wurde der Echtbetrieb aufgenommen.

Mit Hilfe von LÄMMkom wurden bis Ende 2016 sämtliche Hilfearten des Fachdienstes 50.00 erfasst, berechnet und zur Zahlung vorbereitet. Die tatsächlichen Buchun-

gen für die Auszahlungen erfolgten dann über die Finanzsoftware MACH. Gleiches galt für den Einnahmehereich (z.B. Unterhaltszahlungen).

Seit Anfang 2017 wurde anstatt des Verfahrens LÄMMkom die Fachsoftware LISSA eingesetzt. Der Ablauf hat sich dadurch nicht wesentlich verändert.

Zugriff auf das Fachverfahren LISSA haben nach Darstellung des Fachdienstes insgesamt 22 SachbearbeiterInnen der Hilfe zur Pflege, 2 Arbeitsplätze für Auszubildende oder Anwärter, 3 HilfeplanerInnen sowie 2 SachbearbeiterInnen der Unterhaltsheranziehung aus dem Fachdienst 50.60. Über diese Arbeitsplätze können zahlungsrelevante Daten erfasst werden. Darüber hinaus verfügen 4 MitarbeiterInnen über administrative Rechte.

Des Weiteren gibt es 14 MitarbeiterInnen mit Leserechten (u.a. Fachdienstleitung und Stellvertretung, weitere MitarbeiterInnen des Fachbereiches III sowie in der Finanzbuchhaltung). Die Rechtevergabe für LISSA erfolgt durch die Administration des Fachdienstes. Eine eigene Dienstanweisung zum Einsatz des Fachverfahrens, in der unter anderem die Rechteverwaltung, die Datensicherheit, die Kontrollinstrumente und Dokumentationen geregelt wären, gibt es trotz der entsprechenden Empfehlung aus der Prüfung der Haushaltsjahre 2012 und 2013 nach wie vor nicht, es finden die für die gesamte Kreisverwaltung geltende Dienstvereinbarung IT-Fachkoordination Anwendung sowie einzelne Anweisungen oder Vorgaben aus der Arbeitsplatzkartei für den jeweiligen Arbeitsplatz. Die im Rahmen der Prüfung eingesehenen Arbeitsplatzkarteien waren allerdings häufig nicht aktuell. So waren oft sich aus der Trennung in die heutigen Fachdienste 50.00 und 50.60 ergebende Änderungen in der Arbeitsplatzkartei auch drei Jahre später noch nicht berücksichtigt.

Eine Kontrolle, ob Berechtigungen für LISSA zu entziehen sind, etwa bei veränderten Zuständigkeiten oder Arbeitsplatzwechsel, erfolgt in unregelmäßigen Abständen durch die Administratoren. Sofern ein Berechtigter den Fachdienst verlässt, hat die Fachdienstleitung die Löschung der Berechtigung zu veranlassen.

Der Landesrechnungshof Schleswig-Holstein hat bereits im August 2014 im Rahmen seiner Querschnittsprüfung „IT bei den Kreisen; insbesondere Aspekte der interkommunalen Zusammenarbeit“ (LRH Pr 1732/2013) zum Einsatz von LÄMMkom festgestellt, dass u.a. im Kreis Segeberg kein formaler Prozess für die Beantragung von Berechtigungen bestand sowie Defizite bezüglich der Informationen über zu entziehende Berechtigungen.

An der Empfehlung zum Erlass einer Dienstanweisung zum Einsatz von LISSA wird daher festgehalten, insbesondere vor dem Hintergrund der starken Mitarbeiterfluktuation im Aufgabenbereich der Hilfe zur Pflege, zuletzt bestätigt durch den Rückstandsbericht Hilfe zur Pflege, DrS / 2018 / 192.

LISSA-Programm-Updates werden von der Anbieterfirma per E-Mail übersandt. Die E-Mail geht sowohl an die Fachadministration als auch an den zuständigen Mitarbei-

ter bei der luK. Die luK spielt die Updates ein, nachdem alle Daten gesichert wurden. Bis zur erfolgreichen Aktualisierung ist das Fachverfahren für die Sachbearbeiter gesperrt. Vor Freigabe des Verfahrens erfolgt ein Test der aktualisierten Programmbereiche des Fachverfahrens.

In LÄMMkom und LISSA sind Bescheide hinterlegt. Es handelt sich um Bescheidvorlagen, die noch zu überarbeiten sind und dann arbeitserleichternd genutzt werden können. Von dieser Möglichkeit macht die Hilfe zu Pflege Gebrauch, teilweise sind noch Aktualisierungen vorzunehmen. Die Bescheide werden ausgedruckt und zur Einzelfallakte genommen.

8.4.3.2 Zahlungsverfahren

- **Die Bearbeitung der Vollstreckungsverfahren aus Unterhaltsheranziehung im Fachdienst 50.60 entspricht nicht dem Standard, den das RPA von der Finanzbuchhaltung bei der Verfolgung von öffentlich-rechtlichen Forderungen erwartet.**
- **Die Delegation des Mahnwesens von privatrechtlichen Forderungen von der Finanzbuchhaltung auf einzelne Fachdienste steht nicht im Einklang mit § 34 GemHVO-Doppik.**
- **Das bisherige Verfahren, bei dem den Zahlungsanordnungen zum Nachweis der Einzelzahlungen LÄMMkom- oder LISSA-Ausdrucke beigelegt werden, entspricht nach wie vor nicht den Vorschriften der GemHVO-Doppik.**
- **Gemäß § 35 Absatz 1 Nr. 7 GemHVO-Doppik muss die Zahlungsanordnung das Datum der Anordnung enthalten.**

8.4.3.2.1 Auszahlungen/Aufwendungen

Die Zahlungsläufe werden von der Fachadministration durchgeführt. Es gibt einen Monatszahllauf für Dauerzahlungen, sowie wöchentliche, kleine Zahlungsläufe für Einzelzahlungen. Der Ablauf eines Zahlungslaufes stellt sich im Wesentlichen unverändert wie folgt dar:

1. Die Fachadministration erstellt über LÄMMkom/LISSA Zahllisten nach Einzelfällen, getrennt nach den jeweiligen Sachbearbeitern (Sachbearbeiterlisten).
2. Vor dem Zahllauf werden die Zahllisten auf sachliche und rechnerische Richtigkeit durch den jeweiligen Sachbearbeiter kontrolliert und unterzeichnet. In LISSA erfolgt diese Überprüfung durch die Sachbearbeiter innerhalb des Programmes.
3. Nach der Kontrolle durch die Sachbearbeiter wird durch die Fachadministration zur Durchführung des Zahlungslaufes eine „Sammelrechnung“ über die Finanzsoftware MACH erstellt. Hierbei handelt es sich um die tatsächliche Buchung des zur Auszahlung kommenden Gesamtbetrages aller Leistungen, getrennt nach den jeweiligen Konten je Hilfeart. Aus der MACH-Buchung sind keine Einzelzahlungsempfänger ersichtlich.

4. Die „Sammelrechnung“ wird mit den als Anlage beigefügten Sachbearbeiterlisten von der Fachadministration sachlich und rechnerisch richtig gezeichnet und nach Kontrolle durch die Fachdienstleitung von dieser unterzeichnet und angeordnet.
5. Für die Finanzbuchhaltung werden eine Zahlungsdatei und ein Datenträgerbegleitzettel erstellt. Die Zahlungsdatei enthält alle Einzelempfänger mit den jeweiligen Bankverbindungen und den auszahlenden Einzelbeträgen. Der Datenträgerbegleitzettel wird von der Fachadministration und von der Fachdienstleitung kontrolliert.
6. Die „Sammelrechnung“ und der Datenträgerbegleitzettel werden an die Finanzbuchhaltung weitergeleitet. Als Anlage wird ein LISSA-Ausdruck aller Zahlungsempfänger mit den Einzelzahlungsbeträgen beigefügt. Die Finanzbuchhaltung übernimmt die Zahlungsdatei elektronisch. Diese ist Grundlage für den Zahlungsauftrag an die Sparkasse.
7. Nach Ausführung aller Zahlungen erhält die Finanzbuchhaltung von der Sparkasse einen Ausdruck über die durchgeführten Transaktionen.

8.4.3.2.2 Einzahlungen/Erträge

Wie bei den Auszahlungen/Aufwendungen gibt es monatliche und wöchentliche Zahlungsläufe. Das weitere Verfahren weicht jedoch ab.

Die Forderungen wie zum Beispiel Unterhaltsforderungen werden von den jeweiligen Sachbearbeitern über LISSA mit Einzelsollstellungen erfasst. Mit Hilfe einer Schnittstelle werden die Sollstellungen mit dem Zahlungslauf in das Fachverfahren MACH importiert. Dies erfolgt durch die Fachadministration. Die Fachadministration druckt zusätzlich über MACH die Einzelbelege der importierten Einzelsollstellungen aus, lässt sich von den Sachbearbeitern und der Fachdienstleitung die sachliche und rechnerische Richtigkeit bestätigen und von der Fachdienstleitung die Buchung anordnen.

Die Finanzbuchhaltung überwacht aufgrund der Sollstellung in MACH den Zahlungseingang. Der Fachdienst 50.60 hat zu verfolgen, ob die Forderung beglichen wurde. Für öffentlich-rechtliche Forderungen ist die Finanzbuchhaltung zuständig. Die Mahnung und Vollstreckung privatrechtlicher Forderungen wie z. B. aus Unterhaltsansprüchen obliegt nach § 6 Abs. 2 Satz 3 der Dienstanweisung für die Finanz- und Geschäftsbuchhaltung den jeweiligen Fachdiensten nach Maßgabe der ZPO.

Für die durch die Finanzbuchhaltung verfolgten Forderungen ist nach § 8 Abs. 2 Satz 2 der Dienstanweisung für die Finanz- und Geschäftsbuchhaltung spätestens 14 Tage nach Fälligkeit das Mahn- und Vollstreckungsverfahren einzuleiten. Eine solche einheitliche Frist wird für die vom Fachdienst 50.60 verfolgten Forderungen aus der Unterhaltsheranziehung nicht eingehalten. Die Begründung dafür wird einerseits mit Arbeitsüberlastung benannt, andererseits mit dem Bemühen, unnötige Gerichtsverfahren zu vermeiden. Vorrangig werde versucht, Einvernehmen mit den Zahlungspflichtigen zu erzielen.

Ein Überblick darüber, wie viele Vollstreckungsverfahren im Prüfungszeitraum begonnen und wie viele davon zum Zeitpunkt der Prüfung erledigt waren, besteht nicht. Auch eine Übersicht, wie viele Vollstreckungsverfahren aus welchen Jahren mit welchen Gesamtbeträgen noch offener Forderungen bestehen, konnte ohne aufwendige Ermittlung aus den Einzelakten nicht gegeben werden.

Die Bearbeitung der Vollstreckungsverfahren aus Unterhaltsheranziehung entspricht damit nicht dem Standard, den das RPA von der Finanzbuchhaltung bei der Verfolgung von öffentlich-rechtlichen Forderungen erwartet. Der LRH hat bereits in seinem Bericht „Forderungsmanagement in ausgewählten Kommunen sowie Organisation und Wirtschaftlichkeit des kommunalen Vollstreckungswesens“ im Jahr 2014 (S. 43) darauf hingewiesen, dass eine Delegation des Mahnwesens von privatrechtlichen Forderungen nicht im Einklang mit § 34 GemHVO-Doppik steht. Dieses gehört demnach zum Zahlungsverkehr und den weiteren Kassengeschäften, welche nach § 32 Abs. 1 Nr. 2 GemHVO-Doppik zu den vorbehaltenen Aufgaben der Finanzbuchhaltung gehören.

8.4.3.3 Gesamtwürdigung

Über das unter a) beschriebene Verfahren zur Auszahlung der Sozialhilfeleistungen lässt sich in der Finanzsoftware MACH nach wie vor nicht transparent nachvollziehen, wer die einzelnen Empfänger der Sozialhilfeleistungen sind. MACH stellt lediglich die Gesamtsumme des LISSA-Zahllaufes auf den entsprechenden Konten je Hilfeart dar. Die Zahlungen im Einzelfall (Einzelposten mit Einzelbeträgen und Bankverbindungen) ergeben sich weiterhin nur aus dem LISSA-Ausdruck, der der Sammelrechnung für die Finanzbuchhaltung beigelegt wird. Im Nachhinein kann man die Zahlungen im Einzelfall auch auf der Transaktionsliste der Sparkasse nachvollziehen. Die Nachvollziehbarkeit von Zahlungen im Einzelfall in MACH ließe sich nur mittels einer eigens dafür eingerichteten Schnittstelle erreichen.

Nach § 33 Absatz 1 GemHVO-Doppik sind Geschäftsvorfälle nach dem System der doppelten Buchführung und unter Beachtung der Grundsätze ordnungsgemäßer Buchführung in den Büchern klar ersichtlich und nachvollziehbar vorzunehmen. Die Buchführung muss so beschaffen sein, dass sie einem sachverständigen Dritten innerhalb einer angemessenen Zeit einen Überblick über die Geschäftsvorfälle vermitteln kann. Bei der Buchführung mit Hilfe automatisierter Datenverarbeitung muss nach § 33 Absatz 7 Nr. 1 GemHVO-Doppik unter Beachtung der Grundsätze ordnungsgemäßer Buchführung sichergestellt werden, dass fachlich geprüfte Programme und freigegebene Verfahren eingesetzt werden. Für das Haushaltswesen des Kreises Segeberg ist die Finanzsoftware MACH das fachlich geprüfte und freigegebene Verfahren. Sämtliche gebuchten Geschäftsvorfälle in MACH müssen den Grundsätzen ordnungsgemäßer Buchführung entsprechen. Des Weiteren müssen die Zahlungsanordnungen nach § 35 Absatz 1 Satz 2 Nr. 1 und 3 GemHVO-Doppik unter anderem den auszahlenden Betrag und den Empfangsberechtigten enthalten. Das bisherige Verfahren, bei dem den Zahlungsanordnungen zum Nachweis

der Einzelzahlungen LÄMMkom- oder LISSA-Ausdrucke beigelegt werden, entspricht insoweit nach wie vor nicht den Vorschriften der Gemeindehaushaltsverordnung-Doppik.

Dennoch sind die Bemühungen zur Einrichtung einer Schnittstelle, die es möglich macht, in MACH sämtliche Zahlungen im Einzelfall (Einzelposten mit Einzelbeträgen und Bankverbindungen) nachzuvollziehen, nach Aktenlage eingestellt worden.

Die in Stichproben vorgenommene Überprüfung der LISSA-Einzelauszahlungen eines in MACH gebuchten Zahllaufes anhand der Sachakten führte zu folgender Beanstandung: Gemäß § 35 Absatz 1 Nr. 7 GemHVO-Doppik muss die Zahlungsanordnung u.a. das Datum der Anordnung enthalten. Auf keiner einzigen der stichprobenartig geprüften Anordnungen war das Datum der Anordnung vermerkt. Zumindest dies ist künftig sicherzustellen.

Stellungnahme des Fachdienstes 50.00:

Die Anmerkungen zur Einrichtung einer Schnittstelle werden (weiterhin) begrüßt und unterstützen die Wünsche des Fachdienstes.

Der Hinweis zum Erlass einer Dienstanweisung hinsichtlich Rechtevergabe, Datensicherheit, Dokumentation und auch Festlegung von Kontrollinstrumenten zum Einsatz des Fachverfahrens wird zum Anlass genommen, eine Dienstvereinbarung zu erarbeiten.

Die Hinweise zur Bearbeitung von Vollstreckungsverfahren aus Unterhaltsheranziehung betreffen den FD 50.60.

Grundsätzlich wird begrüßt, dass das Mahnwesen von privatrechtlichen Forderungen gem. § 34 GemHVO-Doppik durch die Finanzbuchhaltung wahrzunehmen ist. Denn dies ist eine Kernaufgabe der Finanzbuchhaltung!

Der Hinweis, dass das bisherige Verfahren nach wie vor nicht den Vorschriften der GemHVO-Doppik entspricht, wird zur Kenntnis genommen und kann nur durch eine Schnittstelle behoben werden.

Die Zahlungsanordnung wird seit Prüfungshinweis mit einem Datum der Anordnung versehen.

8.5 Fachdienst 50.00 – Hilfen zur Gesundheit (Teilplan 3114)

- *Eine für die Sachbearbeitung unverzichtbare Arbeitsgrundlage ist weder hinsichtlich ihres formellen Bestands noch ihres konkret geltenden Inhalts im Fachdienst bekannt.*
- *Die Darstellung der Jahresergebnisse in den Teilergebnisrechnungen verstößt gegen das Transparenzgebot.*
- *Die Teilplanbeschreibungen enthalten in Ziffer 6 inhaltlich falsche Angaben zur Deckung der Aufwendungen durch Kreis-/Finanzmittel.*
- *Die den Hilfen zur Gesundheit zuzurechnenden Erstattungen des Landes aus dem Teilplan 3117 sind im Rahmen des Jahresabschlusses künftig in den Teilplan 3114 umzubuchen.*

8.5.1 Allgemeines

Seit Inkrafttreten des Gesetzes zur Modernisierung der Krankenversicherung (01.01.2004) sind grundsätzlich alle nicht krankenversicherten Empfängerinnen und Empfänger von Sozialhilfeleistungen leistungsrechtlich den gesetzlich Krankenversicherten gleichgestellt. Für alle Leistungsberechtigten, die nicht gesetzlich oder privat krankenversichert sind, wird die medizinische Versorgung durch den Sozialhilfeträger sichergestellt.

Dabei ist zwischen denjenigen Personen zu unterscheiden, die laufende Leistungen der Sozialhilfe (z. B. Hilfe zum Lebensunterhalt oder Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung) erhalten, und solchen, die voraussichtlich nicht mindestens einen Monat ununterbrochen Hilfe zum Lebensunterhalt beziehen (wie z. B. Nichtsesshafte). Erstere sind gesetzlich Krankenversicherten gleichgestellt, so dass der Leistungskatalog der gesetzlichen Krankenversicherung gilt. Die von der Krankenkasse erbrachten Leistungen werden mit dem Sozialhilfeträger abgerechnet.

Anders ist es, wenn die leistungsberechtigte Person voraussichtlich nicht mindestens einen Monat ununterbrochen Hilfe zum Lebensunterhalt bezieht oder nur Beratungsleistungen oder Beiträge zur Vorsorge beansprucht. In diesem Fall stellen die Sozialämter die Versorgung dieses Personenkreises im Rahmen der Hilfen zur Gesundheit gemäß §§ 47 ff. SGB XII sicher.

Die Hilfen zur Gesundheit sind demnach eine Sozialleistung nach dem SGB XII, die Bedürftigen, die nicht krankenversichert sind, einen Zugang zu Leistungen der Gesundheitsfürsorge ermöglicht.

Der Kreis der Anspruchsberechtigten ist beschränkt, da seit dem Jahr 2004 über § 264 SGB XII die Möglichkeit besteht, nicht krankenversicherte Leistungsbezieher nach dem SGB XII bei einer Krankenversicherung anzumelden, damit diese die Gesundheitsleistungen in gleichem Umfang wie Mitglieder der gesetzlichen Krankenversicherung erhalten können. Nur wenn diese Möglichkeit nicht besteht und zudem

eine freiwillige Krankenversicherung nach § 32 SGB XII ausgeschlossen ist, kommen Hilfen zur Gesundheit in Betracht.

Intention bei der Wahrnehmung dieser Aufgabe ist nicht nur die Abwicklung der durch den betreffenden Personenkreis ausgelösten Kosten, sondern des Weiteren auch die Bemühung darum, für diesen Personenkreis einen evtl. früher bestehenden Versicherungsschutz zu erhalten bzw. wieder herzustellen. Jeder Einzelfall, der einem „normalen“ Versicherungsschutz zugeführt wird, vermeidet das künftige Entstehen weiterer Kosten für den Sozialhilfeträger, da die Zahlung von Versicherungsbeiträgen regelmäßig weniger Aufwendungen verursacht als die Übernahme sämtlicher Kosten im Einzelfall.

8.5.2 Rechtliche und andere Grundlagen

Die grundsätzliche Regelung der Krankenversicherungspflicht für Personen ohne Krankenversicherungsschutz ist in § 5 Abs. 1 Ziff. 13 SGB V enthalten. Die Hilfen zur Gesundheit werden als 5. Kapitel (§§ 47 bis 52) im SGB XII behandelt. Ansprüche von ausländischen Staatsangehörigen mit Aufenthalt von mindestens 15 Monaten im Bundesgebiet werden über einen Querverweis in § 2 Abs. 1 des Asylbewerberleistungsgesetzes ebenfalls über das SGB XII abgewickelt. Das Ausführungsgesetz zum SGB XII (AG-SGB XII) legt in § 7 fest, dass das Land 79 % der Ausgaben u. a. der Hilfen zur Gesundheit trägt.

§ 4 AG-SGB XII eröffnet für die Kreise die Möglichkeit der Aufgabenübertragung an amtsfreie Gemeinden und Ämter. Betreffend das 5. Kapitel des SGB XII hat der Kreis Segeberg von dieser Möglichkeit insoweit Gebrauch gemacht, als durch Satzung (aktuell: Satzung vom 08.01.2018) eine Aufgabenübertragung an die Stadt Norderstedt erfolgt ist. Für alle anderen Gemeinden und Städte des Kreises erfolgte keine Übertragung der Aufgabe der Hilfen zur Gesundheit, so dass örtlicher Träger der Sozialhilfe i. S. d. § 1 AG-SGB XII insoweit der Kreis ist.

§ 264 Abs. SGB V regelt, dass die Krankenbehandlung von Empfängern von Leistungen u. a. des 5. Kapitels des SGB XII von der Krankenkasse zu übernehmen ist. Die dort entstehenden Aufwendungen werden gemäß § 264 Abs. 7 vierteljährlich vom Sozialhilfeträger erstattet, und zwar zzgl. eines Verwaltungskostenanteils von bis zu 5 % der abgerechneten Leistungsaufwendungen. Das entsprechende Melde- und Abrechnungsverfahren ist an dieser Stelle nicht explizit geregelt.

Aus den bei der Prüfung vorgelegten Unterlagen ergaben sich diesbezüglich Hinweise auf eine bestehende Rahmenvereinbarung zwischen Krankenkassen und Sozialhilfeträgern. Der Fachdienst war allerdings innerhalb des Prüfungsverfahrens nicht in der Lage, diese Hinweise zu präzisieren. Es wurde lediglich der Entwurf einer solchen Vereinbarung mit dem Stand 07.02.2005 vorgelegt. Die Frage, ob und wann eine solche Vereinbarung tatsächlich wirksam getroffen wurde, konnte nicht beantwortet werden. Dies ist zu beanstanden.

Das Abrechnungsverfahren bindet im zuständigen Fachdienst etwa 35 % bis 40 % der Personalressourcen. Für diesen Anteil der Aufgabenerledigung konnte daher die eigentliche Arbeitsgrundlage (die Rahmenvereinbarung) nicht belegt bzw. vorgelegt werden.

Diese (im Entwurf 19 Seiten umfassende) Vereinbarung enthält eine Vielzahl von Einzelheiten, die für die Vertragsparteien das eigentliche „Rüstzeug“ für das Verfahren nach § 264 SGB XII ist. Vertragspartner sind einerseits alle schleswig-holsteinischen Sozialhilfeträger (vertreten durch das zuständige Landesministerium, den Landkreistag und den Städteverband) und andererseits die AOK, der Verband der Angestelltenkrankenkassen, der Arbeiter-Ersatzkassen-Verband e. V., die IKK und der BKK-Landesverband Nord.

Die Verwaltung hat die Frage nach dem Bestand/dem Stand dieser Vereinbarung zu klären. Für die Sachbearbeitung ist es zwangsläufig unverzichtbar zu wissen, in welcher Fassung mit welchen Regelungen diese Vereinbarung und damit die insoweit wesentliche Arbeitsgrundlage überhaupt existiert.

8.5.3 Organisation der Aufgaben

Die Hilfen zur Gesundheit (pflichtige Selbstverwaltungsaufgabe) werden beim Kreis innerhalb des FD 50.00 im Teilplan 3114 abgebildet. Die Aufgabe ist im Bereich der ambulanten Pflege verortet. Zuständiger Fachausschuss ist der Sozialausschuss. Die beiden aktuell mit der Sachbearbeitung betrauten Mitarbeiterinnen wickeln die aus dem Teilplan 3114 resultierenden Aufgaben neben weiteren Aufgaben aus dem Bereich der ambulanten Pflege zeitanteilig ab. Die Teilplanbeschreibungen weisen bis zum Haushaltsjahr 2017 zum Teilplan 3114 insgesamt 0,35 VZK aus (10 % von 1,0 VZK + 50 % von 0,5 VZK). Der zweitgenannte Anteil hat sich rechnerisch in 2018 auf 50 % von 0,25 VZK = 0,375 VZK erhöht. Im Zeitpunkt der Prüfung waren damit 0,475 VZK (von 1,75 VZK) aus dem Aufgabenbereich der ambulanten Hilfe zur Pflege der Bearbeitung der Hilfen zur Gesundheit aus dem Teilplan 3114 zuzurechnen.

Der FD 50.00 wurde im Jahr 2017 einer Organisationsuntersuchung unterzogen. Nach dem Vermerk des FD 11.00 vom 27.10.2017 ergab sich für den Gesamtbereich der ambulanten Hilfe zur Pflege aus dieser Untersuchung bei einem Bestand von 1,75 VZK ein Bedarf von 4,35 VZK, mithin ein Mehrbedarf von 2,6 VZK. Die Erfassung der anteiligen Jahresarbeitsminuten betreffend die aus dem Teilplan 3114 stammenden Aufgaben ergab einen Bedarf von 0,33 VZK.

8.5.4 Darstellung im Haushalt / Kennzahl

Die jährlichen Teilplanbeschreibungen enthalten als Kennzahl regelmäßig die „Anzahl der nach § 264 SGB V gemeldeten Betreuungsfälle“.

Diese „Meldung“ basiert auf der Regelung des § 264 Abs. 7 SGB V. Danach haben die Sozialhilfeträger die Aufwendungen der Krankenkassen an diese zu erstatten, welche durch die Übernahme der Krankenbehandlungen für den nicht versicherten Personenkreis des § 264 Abs. 2 SGB V entstehen.

Auslöser dieser Meldung ist im Regelfall die Kommune (Stadt/Amt/Gemeinde, ohne Norderstedt). Wenn keine Möglichkeit eines vorrangig zu berücksichtigenden Versicherungsschutzes besteht, meldet die Kommune den Einzelfall an die Krankenversicherung. Diese rechnet die entstandenen Kosten quartalsweise mit dem Kreis ab.

8.5.5 Aufgaben und ihre Erledigung

Die aktuellen Arbeitsplatzkarteien der zuständigen Sachbearbeiterinnen weisen an Arbeitsvorgängen zunächst das Abrechnungsverfahren mit der AOK i. S. d. § 264 SGB V aus und weiterhin die „Antragsbearbeitung Krankenhilfe“ sowie die Anträge auf Erstattung von Aufwendungen Anderer („Nothelfer“, geregelt in § 25 SGB XII) incl. Widerspruchssachbearbeitung.

Die 3 letztgenannten Aufgaben machen einen Anteil von ca. 60 % bis 65 % der Personalressourcen aus. Die von Privaten (z. B. den Betroffenen selbst oder auch Betreuern) oder Dritten (z. B. Krankenhäusern) gestellten Anträge werden auf Zuständigkeit und vor allem daraufhin überprüft, ob ein vorrangig wirkender Krankenversicherungsschutz besteht oder erreicht werden kann, um entstandene Kosten anderweitig als durch Krankenhilfeleistungen des Kreises abzudecken.

Die Prüfung ergab insoweit keine Beanstandungen.

Die rechnerisch verbleibenden ca. 35 % bis 40 % an Personalressourcen werden für die Abwicklung des in § 264 Abs. 7 SGB V geregelten Abrechnungsverfahrens verwendet.

8.5.6 Zum Abrechnungsverfahren gemäß § 264 SGB XII

Die Krankenbehandlung von Empfängern von Leistungen nach dem 3. bis 9. Kapitel des SGB XII und von Empfängern laufender Leistungen nach § 2 des Asylberberleistungsgesetzes werden gemäß § 264 Abs. 2 SGB XII von der Krankenkasse übernommen. Diese hat gemäß § 264 Abs. 7 SGB XII einen entsprechenden Erstattungsanspruch gegen den Träger der Sozialhilfe. Das Gesetz sieht hierzu eine vierteljährliche Abrechnung vor. Die Erstattung wird zzgl. eines Betrages an „angemessenen Verwaltungskosten bis zu 5 % der abgerechneten Leistungsaufwendungen“ gezahlt.

Kostenfälle werden lt. Mitteilung der Verwaltung von den Gemeinden im Original der AOK und nachrichtlich dem Kreis gemeldet.

Gegenüber dem Kreis werden die Quartalsabrechnungen von der AOK erstellt, wobei für jedes Amt/jede Gemeinde/jede Stadt im Kreis Segeberg (außer Norderstedt) ein gesonderter Erstattungsanspruch geltend gemacht wird. Die AOK erhält auf der Basis selbst angestellter Berechnungen, die inzwischen wegen einer dort durchgeführten Verfahrensumstellung im Fachdienst geprüft werden können, Abschlüsse. Eine Erfassung der Einzelfälle in der Fachsoftware LISSA erfolgt insoweit nicht. Die von der AOK mit den Quartalsabrechnungen gemeldeten Daten werden im FD aufbereitet, geprüft und führen im Ergebnis zur buchungstechnischen Anordnung der Beträge zu Gunsten der AOK. Zusätzlich wird eine Verwaltungskostenpauschale betreffend die Leistungen für diesen Personenkreis an die Krankenkassen gezahlt. § 264 Abs. 7 SGB V regelt, dass diese Pauschale „bis zu 5 % der abgerechneten Leistungsaufwendungen“ beträgt, in der praktischen Umsetzung wird die Pauschale im Umfang des Höchstsatzes von 5 % einheitlich gezahlt.

An dieser Stelle ist zu bemerken, dass diese Arbeitsschritte zumindest im Zeitpunkt der Prüfung keine belastbare Grundlage hatten. Wie bereits erwähnt (und beanstandet), war der Verwaltung die Existenz der oben genannten Rahmenvereinbarung zwischen den Sozialhilfeträgern und den Krankenkassen nur in Form einer Entwurfsfassung mit dem Stand aus dem Jahr 2005 bekannt. Unbekannt blieb, ob die Regelungen dieser Entwurfsfassung mit einer evtl. bestehenden Endfassung übereinstimmen und ob eine solche in den seither abgelaufenen Jahren in Teilen evtl. geändert wurde.

Damit war dem RPA die vollständige materiell rechtliche Prüfung der Aufgabenerledigung letztlich unmöglich. Gleichwohl ist es aus Sicht des RPA erforderlich, auf den Inhalt der Entwurfsfassung einzugehen, und zwar für den nicht auszuschließenden Fall, dass die Regelungen der Entwurfsfassung als wirksam abgeschlossene Vereinbarung auch aktuell so noch gelten. Sollte dies so sein, wäre zu beanstanden, dass das Verfahren in Teilen abweichend von dieser Vereinbarung abläuft. Die nachstehende Aufzählung setzt also voraus, dass der Vertragsentwurf zu einer formell geltenden Regelung geworden und aktuell geltendes Recht ist. Die Klammerzusätze bezeichnen dabei die Fundstelle der Regelungen im Vertragsentwurf:

- Auftraggeber für die Leistungserbringung der Krankenkasse ist der zuständige Sozialhilfeträger; dieser ist verpflichtet, der Krankenkasse die Personen zu melden, die auftragsweise mit Leistungen zu versorgen sind (Nr. 2 Abs. 3). Die Anmeldung der potenziellen Hilfeempfänger der Leistungen hat durch den Sozialhilfeträger zu erfolgen (Nr. 4 Abs. 2, Nr. 5 Abs. 1). Hiervon wird allerdings abgewichen, denn Sozialhilfeträger ist der Kreis und die Anmeldung erfolgt nicht durch den Kreis, sondern durch die Kommunen.
- Die Abrechnung erfolgt ausschließlich „mit dem Sozialhilfeträger, der die Meldung für den Sozialhilfeempfänger . . . getätigt hat“ (Nr. 13 Abs. 1). Dies ist hier nicht der Fall. Nach dem derzeit praktizierten Verfahren der Anmeldung muss die Krankenkasse mit den Kommunen abrechnen, Es wird allerdings nicht ge-

genüber den anmeldenden Kommunen abgerechnet, sondern ausschließlich mit dem Kreis.

- Der anspruchsberechtigte Personenkreis wird von der Krankenkasse mit einer Krankenversichertenkarte ausgestattet (Nr. 6 Abs. 1). Die vom Sozialhilfeträger zu zahlende Verwaltungskostenpauschale (i. H. v. 5 % der abgerechneten Leistungsaufwendungen, Nr. 15 Abs. 1 Satz 1) umfasst nicht die Kosten für die Versorgung mit der Krankenversichertenkarte; diese wird zusätzlich vom Sozialhilfeträger mit 2 € vergütet (Nr. 15 Abs. 1 Satz 2). Die Prüfung ergab, dass lediglich die Pauschale mit 5 % gezahlt wird. Die zusätzlichen 2 € pro Einzelfall sind nach Mitteilung der Verwaltung noch nie an die Krankenkasse gezahlt worden.
- Die Krankenkasse erhält lt. Rahmenvereinbarung Abschlagszahlungen „in Höhe von 450 € pro betreutem Sozialhilfeempfänger pro Quartal“, wobei diese Zahlungen monatlich in Höhe von jeweils 150 € an die Krankenkasse zu erfolgen haben (Nr. 14 Abs. 1). Es wurde im Rahmen der Prüfung ein Schreiben der AOK an den Kreis vom 08.03.2017 vorgelegt, worin die AOK eine Änderung der Zahlungsweise mitteilte. Die monatliche wurde ab dem Quartal II/2017 auf eine quartalsweise Abschlagszahlung umgestellt. An dieser Stelle liegt eine einseitige Änderung der ursprünglichen Regelung vor. Diese erfolgte durch nur einen der insgesamt 4 Vertragspartner gegenüber dem Kreis Segeberg, obwohl Vertragspartner nicht nur die AOK und der Kreis sind, sondern alle Träger der Sozialhilfe in Schleswig-Holstein einerseits und andererseits 3 weitere Krankenkassen bzw. deren Dachorganisationen. Der vorgelegte Entwurf der Vereinbarung ermöglicht ein derartiges Vorgehen jedenfalls nicht und dies dürfte zur Unwirksamkeit dieser Änderung führen.

Unter der Voraussetzung, dass die Verwaltungskostenpauschale „wirksam“ 5 % der abgerechneten Leistungskosten beträgt, sollte die Verwaltung in diesem Zusammenhang prüfen, ob nicht auf eine Änderung dieser Regelung hingewirkt werden sollte. Aus Sicht des RPA ergibt sich insoweit eine Benachteiligung nicht nur des Kreises Segeberg, sondern aller Sozialhilfeträger, da die Anknüpfung an die von der Krankenkasse gezahlten Leistungen nicht nachvollziehbar ist. Dies kann durch folgendes Beispiel verdeutlicht werden:

Die AOK zahlt für Person A einer Gemeinde Arztkosten von 100 € (5 % = 5 €). Für die in derselben Gemeinde wohnende Person B wird eine Krankenhausrechnung von 50.000 € (5 % = 2.500 €) bezahlt. Der Aufwand der AOK (Zahlung an den Rechnungssteller, Zahlungsabwicklung mit dem Sozialhilfeträger) dürfte hingegen in beiden Fällen identisch sein. Die an diesem Beispielfall deutlich gemachte Unterschiedlichkeit der Verwaltungskostenpauschale (5 € gegenüber 2.500 €) für (mehr oder weniger) gleichen Aufwand bei der AOK erschließt sich sachlich nicht. Zumindest aus Sicht des RPA sollte angestrebt werden, diese Pauschale ebenfalls (wie die Abschläge) nach der Anzahl der Personen und in Höhe der tatsächlich anfallenden Kosten zu bemessen.

8.5.7 Ergebnisse des Teilplans und deren Darstellung

Nachfolgend werden die ordentlichen Erträge und Aufwendungen der Jahre 2014 bis 2017 aus den Ergebnisrechnungen tabellarisch dargestellt. Dabei ist zu berücksichtigen, dass die fehlenden Steuerungsmöglichkeiten hinsichtlich des Fallbestands mit fehlender Einflussmöglichkeit auf die Höhe der Krankenkosten teilweise erhebliche Unterschiede mit sich bringen:

	2014	2015	2016	2017
Ordentl. Erträge	197.377,42 €	14.331,03 €	58.721,85 €	78.101,81 €
Ordentl. Aufwendg.	1.195.968,70 €	1.210.509,26 €	1.338.760,79 €	895.743,88 €
Ordentliches Ergebnis	- 998.591,28 €	- 1.196.178,23 €	- 1.280.038,94 €	- 817.642,07 €

Es ergeben sich insoweit folgende Feststellungen:

Die Zahlen geben nicht das tatsächliche Ergebnis eines Kalenderjahres wieder. So ist z. B. die Quartalsabrechnung der AOK für das Quartal III/2016 erst im 1. Quartal 2018 eingegangen. Auf die Bearbeitung der Abrechnung durch die Krankenkasse hat der Kreis allerdings in zeitlicher Hinsicht keinen Einfluss.

Die Teilpläne bilden hingegen unter Ziffer 5 „Finanzen“ die Kostenentwicklung eines Haushaltsjahres ab. Eine direkte Zuordnung der dort angeführten Kosten zu einem bestimmten Kalenderjahr wird somit nicht vorgenommen, so dass sich in einem Haushaltsjahr z. B. durchaus und je nach Bearbeitungsstand bei der AOK nur 2 oder auch 5 abgewickelte Quartalsabrechnungen verbergen können, was zu entsprechenden Verschiebungen und letztlich zu Intransparenz führt bzw. führen kann. An dieser Stelle wird daher empfohlen, in den Teilplanbeschreibungen die Darstellung der Kosten entsprechend zu präzisieren. Zumindest nachrichtlich und zur Herstellung einer tatsächlichen Vergleichbarkeit zweier aufeinander folgender Jahre sollte die Darstellung der in den jeweiligen Jahren gebuchten mit einer Darstellung der für die jeweiligen Jahre entstandenen Ergebnisse ergänzt werden.

Des Weiteren ist die Darstellung inhaltlich zu beanstanden. Ein Abgleich ergibt, dass die in der Teilplanbeschreibung 2018 genannte Summe der Kosten aus 2016 (1.338.761 €) und auch die Beträge aus Vorjahren betragsmäßig zwar identisch sind mit der Teilergebnisrechnung für das jeweilige Jahr, allerdings handelt es sich hierbei nur um die ordentlichen Aufwendungen. Die (gegenzurechnenden) Erträge (zwischen 14.300 € und 197.000 € in den Jahren 2014 bis 2017) fehlen, so dass die aus den Teilplänen ersichtlichen Zahlen nicht das (bilanzielle ordentliche) Ergebnis des Teilplanes 3114 darstellen. An dieser Stelle ist künftig der Betrag gem. Zeile 30 („Ergebnis“) der Teilergebnisrechnung zu verwenden.

Zudem ist eine aus Sicht des RPA fehlende Darstellung von Erträgen zu beanstanden, welche die derzeitige Darstellung in den Teilergebnissen des Teilplanes 3114 zusätzlich nicht nur intransparent, sondern inhaltlich fehlerhaft macht:

Gemäß Ziffer 6 der Teilplanbeschreibung („Deckung der Aufwendungen durch Kreis-/Fremdmittel“) werden (am Beispiel des Jahres 2017) die Aufwendungen durch den Kreis zu 97 % und durch Private zu 3 % getragen. Gleichzeitig wird im Text zu Ziffer 6 darauf hingewiesen, dass die *„Erträge aus Erstattungen des Landes ... im Teilplan 3117“* dargestellt werden.

Der Teilplan 3117 ist betitelt mit „Erstattung nach § 5 AG-SGB XII“. Dies ist durch die Zuordnungsvorschriften zum Produktrahmen (VV-Produktrahmen) vorgegeben. Angesichts der aktuellsten Änderung des AG-SGB XII (zuletzt GVOBl. 7/2018, S. 94) ist § 5 zwar nicht mehr einschlägig, bis zur nächstfolgenden Änderung der VV-Produktrahmen muss die derzeitige Bezeichnung allerdings weiterhin verwendet werden.

Für die Haushaltsjahre 2016 und 2017 weisen die Teilergebnisrechnungen des Teilplanes 3117 Ordentliche Erträge von ca. 52,6 Mio. € und ca. 52,9 Mio. € aus.

Aus dem TP 3117 geht nicht nachvollziehbar hervor, wie sich diese Erträge auf die in den jeweils zugehörigen Teilplänen enthaltenen Hilfearten auswirken. Betreffend den Teilplan 3114 werden für die Haushaltsjahre 2016 und 2017 Sonstige Ordentliche Aufwendungen von ca. 1,3 Mio. € bzw. 689.000 € und andererseits Ordentliche Erträge von lediglich ca. 59.000 € und ca. 78.000 € ausgewiesen. Angesichts der Regelung in § 7 AG-SGB XII dahingehend, dass das Land 79 % der Ausgaben trägt, ist damit bereits auf den ersten Blick ersichtlich, dass der Teilplan 3114 einen der Höhe nach erheblichen Ertrag nicht beinhaltet.

Folge ist, dass die Ergebnisse (Defizit von ca. 1,3 Mio. € in 2016 und ca. 818.000 € in 2017) sachlich fehlerhaft dargestellt werden.

Des Weiteren wird mit der Darstellung zu Ziffer 5 „Resümee“ der Teilplanbeschreibung unter „Finanzen“ ebenfalls nicht der vollständige Stand dargestellt. Bei den dort unter „Kostenentwicklung“ ausgewiesenen Beträgen werden lediglich die aus der Ergebnisrechnung ersichtlichen Ordentlichen Aufwendungen aus dem Teilplan 3114 mit ihrer Gesamtsumme aufgelistet. Die Erstattungen des Landes fehlen an dieser Stelle ebenfalls.

Zudem ist die Darstellung zu Ziffer 6 in der Teilplanbeschreibung „Deckung der Aufwendungen durch Kreis-/Fremdmittel“ inhaltlich falsch. Danach werden die Aufwendungen (z. B. im Haushaltsjahr 2017) zu 97 % vom Kreis getragen. Hier wird der falsche Eindruck vermittelt, dass nahezu das gesamte Defizit aus eigenen Haushaltsmitteln des Kreises zu decken ist.

Tatsache ist, dass die GemHVO-Doppik mit den VV-Produktrahmen die Erstattungen des Landes in einem gesonderten Teilplan (3117) vorgibt. Gleichwohl ist die Ergebnisdarstellung des Teilplans 3114 (und 3 weiterer Teilpläne, hierzu vgl. nachfolgende Tz.) letztlich intransparent und zum Teil fehlerhaft, da der Teilplan 3117

keine sichtbare Verknüpfung der dort „gesammelt“ ersichtlichen Erträgen mit den insgesamt 4 von den Erträgen sachlich betroffenen Teilplänen beinhaltet.

Um an dieser Stelle gegenzusteuern, kann auf die durch § 15 Abs. 1 und Abs. 2 GemHVO-Doppik eröffnete Möglichkeit der Nutzung der „Internen Leistungsbeziehungen“ verwiesen werden. Diese können nicht nur zwischen einzelnen Teilplänen veranschlagt werden (Abs. 1), sondern sind gemäß Abs. 2 dem Jahresergebnis des Teilergebnisplanes und der Teilergebnisrechnung hinzuzufügen mit der Folge, dass nicht nur die Teilplanergebnisse, sondern auch die entsprechenden Plandaten dem Transparenzgebot entsprechen.

Die Verwaltung hat daher im Sinne der obigen Ausführungen künftig in der Teilergebnisrechnung für vollständige (und hinsichtlich der Darstellung der Aufwandsdeckung korrekte), Erträge aus dem Teilplan 3117 inkludierende Darstellungen des Teilplanes 3114 Sorge zu tragen. Im Zusammenhang mit den Jahresabschlussarbeiten muss die Teilergebnisrechnung im Wege innerer Verrechnung künftig zusätzlich den jeweils rechnerisch zuzuschlagenden Anteil der Erstattungsbeträge des Landes aus dem Teilplan 3117 enthalten.

Dabei ist an dieser Stelle in Kauf zu nehmen, dass sich wegen des im AG-SGB XII vorgegebenen Abrechnungsverfahrens mit dem Land (u. a. laufende, auf Vorjahreszahlen basierende Abschlagszahlungen und Mitteilung der Ausgaben eines Jahres bis zum 30. April des Folgejahres) keine vollständige buchungstechnische Identität zwischen dem Haushalts- und dem Kalenderjahr herstellen lässt. Diesem Umstand kann dadurch begegnet werden, dass die Darstellung der auf das Haushaltsjahr bezogenen Daten in der Teilplanbeschreibung um eine nachrichtliche, auf das Kalenderjahr bezogene Darstellung ergänzt wird.

8.5.8 Exkurs: identische Beanstandungen betreffend weitere Teilpläne

Der in der vorstehenden Tz. beanstandete Verstoß gegen das Transparenzgebot ist auch betreffend die Teilpläne 3111 (Hilfe zum Lebensunterhalt), 3112 (Hilfe zur Pflege), 3113 (Eingliederungshilfe) und 3115 (Hilfe in anderen Lebenslagen) festzustellen.

Wie ausgeführt, wird im Text zu Ziffer 6 der Beschreibung des Teilplans 3114 darauf hingewiesen, dass die *„Erträge aus Erstattungen des Landes ... im Teilplan 3117“* dargestellt werden.

Dieser Text ist auch in den Beschreibungen der Teilpläne 3112, 3113 und 3115 enthalten. In der Teilplanbeschreibung des Teilplanes 3111 ist der Text nach Mitteilung der Verwaltung nur versehentlich nicht aufgenommen worden. Betroffen sind mit dem Teilplan 3114 damit insgesamt 5 Teilpläne. Auch die Teilergebnisrechnungen der weiteren Teilpläne weisen keine Erstattungen des Landes als Erträge aus.

Die in der vorstehenden Tz. aufgezeigte Gegensteuerung durch innere Verrechnung mit den zugehörigen Erträgen aus dem Teilplan 3117 ist auch für die Teilpläne 3111, 3112, 3113 und 3115 möglich. Auch insoweit sind im Rahmen des Jahresabschlusses die sich ergebenden Erträge im Wege der inneren Verrechnung entsprechend umzubuchen.

Hinsichtlich des Zahlenmaterials kann insoweit auf die Regelung in § 13 Abs. 1 Satz 3 AG-SGB XII verwiesen werden. Danach „übermitteln die Sozialhilfeträger dem Ministerium bis 30. April die Ausgaben des Vorjahres“. Diese - im Übrigen vom RPA geprüften - Meldungen stellen die Ausgaben der Teilpläne 3111, 3112, 3113, 3114 und 3115 jeweils getrennt dar und bestimmen letztlich das dem Kreis zugesprochene Budget (§ 8 Abs. 2 AG-SGB XII). Sie dürften damit auch maßgeblich sein für die Höhe der beim Kreis eingehenden Abschlagszahlungen. Damit ist eine rechnerische (prozentuale) Verteilung der Erträge aus dem Teilplan 3117 auf diese 4 Teilpläne möglich.

Stellungnahme des Fachdienstes 50.00:

Während der Prüfung konnte dem RPA ein Entwurf aus 2004 über die Vereinbarung der Leistungserbringung nach § 264 Abs. 2 bis 7 SGB V zur Verfügung gestellt werden. Während der Prüfung konnten diesbezüglich keine weiteren Informationen und/oder Unterlagen zum Inkrafttreten von anderen Kreisen SH eingeholt werden.

Eine Anfrage beim Schleswig-Holsteinischen Landkreistag als damaliger Verhandlungspartner für die Kreise SH hat ergeben, dass die Vereinbarung zwischen der GKV und dem Schleswig-Holsteinischen Landkreistag seinerzeit gescheitert sind und in § 264 Abs. 2 SGB V eine solche Vereinbarung auch nicht (zwingend) vorgesehen ist.

Zur Darstellung in den Teilergebnisrechnungen: *Es wird eine gegenüberstellende Darstellung angeregt, die die Kostenentwicklung einmal für das Haushaltsjahr und dann für das Kalenderjahr ausweist. Dies vor dem Hintergrund, dass die Abrechnungen der AOK mit erheblichem Rückstand durch die AOK erstellt werden, womit die periodengerechte Zuordnung in Frage gestellt ist. Dies wäre grundsätzlich mit vertretbarem Aufwand möglich. Hierbei müsste man sich allerdings entscheiden, ob man Teilabrechnungen für die jeweiligen Jahre ausweist, die sich zwangsläufig im Folgenden verändern werden, da sie unvollständig sind, oder ob man die Kosten erst dann ausweist, wenn alle Daten vorliegen.*

Eine Teilabrechnung ist abzulehnen, da sie der Vergleichbarkeit entbehrt und nicht zu einer Aufklärung in Bezug auf die tatsächliche Kostenentwicklung beiträgt.

Ein Ausweis der tatsächlichen Kosten in dem Moment, wenn diese abgerechnet sind, ist das einzig inhaltlich sinnvolle Vorgehen. Da, wie im Bericht dargestellt, Ende 2018 noch nicht das Jahr 2016 vollständig abgerechnet ist, ist mit einem Zeitversatz von mindestens 3 Jahren zu rechnen. Damit sind diese Daten in der Praxis nicht mehr relevant.

Zu den Teilplanbeschreibungen: Im Weiteren sei die Darstellung der Kosten in der Teilplanbeschreibung inhaltlich zu beanstanden, da hier keine Verrechnung mit den Einnahmen stattfindet. Dies muss an dieser Stelle aber auch nicht geschehen, da hier nicht von Netto-Kosten die Rede ist. Grundsätzlich treffen Kosten eine andere Aussage. Hier geht es um den Gegenwert der gewährten Leistungen, also inhaltlich die Frage, wieviel man getan oder veranlasst hat. Die Erstattungen wiederum treffen eine Aussage darüber, wieviel man davon von anderer Seite wieder bekommen hat. Eine Nettobetrachtung trifft damit nur noch eine finanzielle Aussage, da Erstattungen die tatsächlichen Leistungen verschleiern.

„Zudem ist eine aus Sicht des RPA fehlende Darstellung von Erträgen zu beanstanden, welche die derzeitige Darstellung in den Teilergebnissen des Teilplanes 3114 zusätzlich nicht nur intransparent, sondern inhaltlich fehlerhaft macht.“ (Dies gilt inhaltlich auch für die Teilpläne 3111-3115)

Diese Beanstandung ist deutlich zurückzuweisen!

Das Land Schleswig-Holstein hat mit den Verwaltungsvorschriften über den Produktrahmen (VV-Produktrahmen) die Erträge der Teilpläne 3111-3115 dem Teilplan 3117 zugewiesen. Dies mag man inhaltlich fragwürdig finden, dann ist aber das Land der Ansprechpartner für solche Kritik. Das Land hat offenbar eine separate Darstellung gewünscht und genau so ist hier vor Ort verfahren worden. Die VV-Produktrahmen enthält folgenden Passus: „Der Produktrahmen (...) ist Grundlage interkommunaler Vergleiche.“

Vor diesem Hintergrund muss dringend von einer (internen) Verrechnung mit anderen Haushaltsstellen oder Teilplänen abgeraten werden. Eine Vergleichbarkeit wäre damit gefährdet.

Auch der Grundsatz der Bilanzkontinuität spricht gegen eine weitere Verrechnung. Ein einmal gewählter Ansatz muss beibehalten werden. Damit wäre der seit Jahren unverrechnete Zustand maßgeblich.

Erwiderung des RPA:

Lt. Stellungnahme ist die im Prüfungsbericht erwähnte Rahmenvereinbarung offenbar nie wirksam abgeschlossen worden. Insoweit verbleibt seitens der Verwaltung unter dem Aspekt der Wirtschaftlichkeit auf jeden Fall die Verpflichtung, die im Prüfungsbericht thematisierte Höhe der Verwaltungskostenpauschale zu prüfen, welche die AOK erhält. Eine Dokumentation dahingehend, aus welchem Grund der gesetzlich höchstzulässige Anteil von 5 % der abgerechneten Leistungskosten angesetzt wurde und wird, wurde nicht vorgefunden. Gleiches gilt für eine (hier zu fordernde) Kalkulation dieser Kosten durch die AOK. Auf die im Prüfungsbericht enthaltene Beispielrechnung wird nochmals besonders hingewiesen.

Zur Darstellung in den Teilergebnisrechnungen/Teilplanbeschreibungen: Die Beanstandung wird aufrechterhalten. Eine isolierte Abbildung nur der Kosten (gemeint

sind in der Stellungnahme sicherlich die Aufwendungen) in einem Teilplan ist nicht zulässig (§ 47 i. V. m. § 4 und § 2 Abs. 1 Nr. 6 und Abs. 2 GemHVO-Doppik). Ein Teilergebnisplan muss zwangsläufig das Gesamtergebnis abbilden, und zwar als Saldo von Aufwendungen und Erträgen. Wenn - wie hier - Erträge in erheblichem Umfang nicht enthalten sind, ist die Darstellung fehlerhaft und damit wird auch die Aussage zu Ziffer 6 der Teilplanbeschreibung falsch. Der Kreishaushalt im Teilplan 3114 wird keineswegs mit 97 % (am Beispiel des Jahres 2017) aus eigenen Mitteln belastet, sondern nur mit dem Betrag, der sich nach Berücksichtigung der Landeserstattungen ergibt. Wie im Bericht ausgeführt, steht die Möglichkeit der internen Leistungsverrechnung zur Herstellung der Transparenz zur Verfügung. Erst die Berücksichtigung der Erträge führt zu einer korrekten Angabe in Ziffer 6 der Teilplanbeschreibungen. Schließlich ist der Hinweis der Stellungnahme auf eine „Bilanzkontinuität“ nicht zielführend. Die aus dieser Rechtsauffassung entsprechend folgende Aussage, (auch) eine fehlerhafte, dem gelten Recht widersprechende Darstellung in einer Teilplanbeschreibung sei dauerhaft nicht änderbar, ist nicht haltbar.

8.6 Fachdienst 50.60 – Hilfe zum Lebensunterhalt (Teilplan 3111)

- *Die Durchführung von Mahnverfahren durch den FD 50.60 im Bereich der Unterhaltsheranziehung widerspricht geltendem Recht.*
- *Die insoweit bestehende interne Rechtsgrundlage (DA über die Finanzbuchhaltung) ist zu ändern (§ 6 Abs. 2).*
- *Die Durchführung der Unterhaltsheranziehung im Bereich der BSHG-Altfälle widerspricht nach wie vor geltendem Satzungsrecht des Kreises.*
- *Die im Zusammenhang mit den Jahresabschlüssen 2016 und 2017 abgegebenen Erklärungen zur Vollständigkeit der Erfassung von Forderungen des Kreises sind falsch.*
- *Der Umstand, dass eine Amtsverwaltung seit 2016 keine Fallzahlen mehr meldet und hierdurch die Datenübermittlungen des Kreises an das Land fehlerhaft sind, ist bisher folgenlos geblieben.*
- *Die (einzige) Kennzahl in den Teilplanbeschreibungen der Jahre seit 2016 spiegelt nicht den tatsächlichen Verlauf der dahinter liegenden Aufgabe wider.*

8.6.1 Allgemeines

Die Hilfe zum Lebensunterhalt (HzL) ist eine bedarfsorientierte soziale Leistung zur Sicherstellung des soziokulturellen Existenzminimums, gesetzlich geregelt im gleichnamigen dritten Kapitel des SGB XII - Sozialhilfe. Sie bildet neben dem Arbeitslosengeld II (SGB II) und der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung die unterste Ebene im Netz der sozialen Sicherung.

Mit der Einführung des Arbeitslosengeldes II wurde eine Abgrenzung zwischen dieser Leistung und den Leistungen der Sozialhilfe vorgenommen. Dadurch bleiben als Anspruchsberechtigte der HzL grundsätzlich einerseits Personen, die voll erwerbsgemindert sind und auch nicht als Angehörige Leistungen nach dem SGB II empfangen können, andererseits Personen, auf die ein Ausschlussgrund nach § 7 SGB II zutrifft und die demnach keinen Anspruch auf Arbeitslosengeld II dem Grunde nach haben. Da aufgrund des Nachrangs der Sozialhilfe die Hilfe zum Lebensunterhalt nachrangig gegenüber anderen Leistungen der Sozialhilfe ist, setzt ein Anspruch außerdem voraus, dass kein Anspruch auf Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung besteht.

8.6.2 Rechtliche und andere Grundlagen

Die Regelungen zur HzL sind im 3. Kapitel des SGB XII (§§ 27 - 40) verortet.

Hilfe zum Lebensunterhalt setzt ein, sobald dem Träger der Sozialhilfe bekannt wird, dass die Voraussetzungen für die Leistung vorliegen (§ 18 Abs. 1 SGB XII). Der Sozialhilfeträger hat nach dem Bekanntwerden gemäß § 20 SGB X von Amts wegen den Sachverhalt zu ermitteln (Amtsermittlungsgrundsatz). Anspruch auf HzL haben

die berechtigten Personen nur, soweit der Lebensunterhalt nicht aus dem Einkommen und/oder dem Vermögen sichergestellt werden kann. Dabei richtet sich der Einkommenseinsatz nach den §§ 82 - 84 SGB XII, für die Regelungen zum Vermögenseinsatz gilt § 90 SGB XII. Der grundsätzliche Übergang von Ansprüchen gegenüber Dritten ist in § 93 SGB XII geregelt, für den Übergang von Ansprüchen gegenüber einem nach bürgerlichem Recht Unterhaltspflichtigen gilt § 94 SGB XII.

Örtlicher Träger der Sozialhilfe ist der Kreis (§ 3 Abs. 2 SGB XII). Der Kreis Segeberg hat von der Möglichkeit, die Aufgabendurchführung an die Gemeinden übertragen zu können (§ 99 SGB XII i. V. m. § 4 KrO), Gebrauch gemacht. Insoweit sind einige Aufgaben des örtlichen Trägers durch Satzungen des Kreises vom 21.12.2006 (Neufassung vom 08.01.2018 ab 01.01.2018) an die Gemeinden übertragen worden. Hierzu gehört u. a. auch die HzL. Ausgenommen sind diesbezüglich Fälle mit gleichzeitig bestehender vollstationärer Hilfe nach dem 6. oder dem 7. Kapitel des SGB XII. Die Sachentscheidungen in den Einzelfällen ergehen gemäß § 1 Abs. 1 der Satzung im Namen des Kreises Segeberg, wobei gemäß § 2 Abs. 1 der Satzung seitens des Kreises die Aufgabenerfüllung im Rahmen der Fachaufsicht (§§ 17 und 18 LVwG) überwacht wird. Als Maßnahme der Fachaufsicht ist auch die nach § 2 Abs. 4 der Satzung eröffnete Möglichkeit des Erlasses von Verfahrenshinweisen zu sehen. Hiervon macht der Kreis auch Gebrauch.

Finanzielle Regelungen werden in § 4 der Satzung getroffen. Die Gemeinden erhalten Abschlagszahlungen in Höhe der ihnen voraussichtlich entstehenden Nettoausgaben für Geldleistungen. Betreffend die HzL wird zwischen Kreis und Gemeinden quartalsweise abgerechnet.

Soweit es im Bereich der HzL um den Übergang von Ansprüchen gegen einen nach bürgerlichem Recht Unterhaltspflichtigen i. S. d. § 94 SGB XII geht, regelt § 3 Abs. 2 der Satzung, dass die Durchführung der Rechtswahrung und die Aufforderung zur Erteilung von Auskünften des betroffenen Personenkreises den Gemeinden obliegt. Danach sind die entsprechenden Vorgänge zur Verfolgung und Durchsetzung der Ansprüche an den Kreis abzugeben. In diesem Zusammenhang obliegt dem Kreis auch die Abwicklung der noch bestehenden Restforderungen nach dem (zum 31.12.2004 außer Kraft getretenen) BSHG.

8.6.3 Organisation der Aufgaben

Die Hilfe zum Lebensunterhalt (pflichtige Selbstverwaltungsaufgabe) wird beim Kreis innerhalb des FD 50.60 im Teilplan 3111 abgebildet. Zuständiger Fachausschuss ist der Sozialausschuss.

Anfang des Jahres 2017 wurde eine Organisationsuntersuchung eingeleitet und mit einem Bericht des FD 11.00 „zur Organisationsuntersuchung in der Fachaufsicht des FD 50.60“ vom 31.01.2018 abgeschlossen. Hieraus ergeben sich im Wesentlichen Änderungsvorschläge zur Strukturierung der Fachaufsicht und ein Vorschlag

zur Konzentrierung der Aufgabe der Unterhaltsheranziehung aus weiteren Bereichen (ambulante Hilfe zur Pflege, Eingliederungshilfe) sowie ein festgestellter Personalmehrbedarf für diese Aufgabe.

Die Aufgabe des Abrechnungswesens (Abrechnungen mit den Kommunen) wurde im Vermerk vom 30.01.2018 nicht thematisiert. Mit dieser Aufgabe ist eine Sachbearbeiterin betraut, die organisatorisch dem FD 50.00 und nicht dem FD 50.60 zugeordnet ist. In den vorgelegten Teilplanbeschreibungen für die Jahre 2016, 2017 und auch 2018 wird ausschließlich die Aufgabe der Fachaufsicht behandelt. Weder das Abrechnungswesen noch die Unterhaltsheranziehung werden dort erwähnt.

Die jährlichen Teilplanbeschreibungen enthalten als Kennzahl regelmäßig die „Anzahl der Prüfungen der Fachaufsicht“.

8.6.4 Unterhaltsheranziehung

8.6.4.1 Allgemeines

Gemäß § 94 Abs. 1 SGB XII geht der Unterhaltsanspruch der leistungsberechtigten Person, den sie nach bürgerlichem Recht hat, bis zur Höhe der geleisteten Aufwendungen auf den Sozialhilfeträger über.

Die Aufgaben der Unterhaltsheranziehung werden von 2 teilzeitbeschäftigten Sachbearbeiterinnen (aktuell jeweils 0,87 Stellenanteile) wahrgenommen. Die Heranziehung erfolgt sowohl für eigene Fälle der Hilfe zur Pflege als auch für Fälle, in welchen durch Kreisverordnung und Satzungen die Leistungssachbearbeitung (Bearbeitung von Leistungsanträgen und Auszahlung der Hilfen) des SGB XII teilweise auf die Städte, Ämter und Gemeinden übertragen worden ist.

Die Bearbeitung umfasst neben der Auswertung von Einkommensunterlagen auch die Geltendmachung der Forderungen incl. Mahnung und Vollstreckung.

Die DA des Kreises über die Finanzbuchhaltung regelt in § 6 die Aufgaben der Finanzbuchhaltung. Danach umfassen die Aufgaben u. a. das Mahnwesen und die Vollstreckung öffentlich-rechtlicher Geldforderungen.

Zum Bereich Mahnung/Vollstreckung führt § 6 Abs. 2 folgendes aus:

„Mahnung und Vollstreckung sind grundsätzlich originäre Aufgaben der Finanzbuchhaltung, in Ausnahmefällen kann sie sich hierzu externer Stellen bedienen. Die Mahnung und Vollstreckung privatrechtlicher Forderungen obliegt den jeweiligen Fachdiensten nach Maßgabe der ZPO.“

Dies kommt auch in Anlage 3 der DA („vereinfachte Darstellung eines Prozessablaufes mit Einsatz eines Fachverfahrens“) so zum Ausdruck. Tatsache ist allerdings, dass diese Regelung der DA rechtswidrig ist:

Der LRH hat im Rahmen einer Querschnittsprüfung das kommunale Forderungsmanagement sowie die Organisation und die Wirtschaftlichkeit des kommunalen Vollstreckungswesens untersucht. Der entsprechende Bericht des LRH vom 24.06.2014 stellt zum Mahnwesen u. a. folgendes fest:

„Zuständig für das Mahnwesen ist gem. §§ 32 Abs. 1 Nr. 2 i. V. m. 34 GemHVO-Doppik die Finanzbuchhaltung. Dabei umfasst das Mahnwesen sowohl die öffentlich-rechtlichen als auch die privatrechtlichen Forderungen (hierzu vgl. Ausführungsanweisungen zu § 34 GemHVO-Doppik). Ein Großteil der Kreise und kreisfreien Städte hat die Mahnung der privatrechtlichen Forderungen jedoch auf die Fachdienste delegiert. Dies entspricht nicht den gesetzlichen Vorgaben.“

Diese Feststellung des LRH wird vom RPA vollinhaltlich geteilt. An dieser Stelle widerspricht die Dienstanweisung des Kreises über die Finanzbuchhaltung geltendem Recht.

Die Frage, ob im FD 50.60 eine öffentlich-rechtliche oder eine privatrechtliche Forderung gemahnt wird, stellt sich an dieser Stelle nicht, da § 34 Abs. 2 Nr. 3 GemHVO-Doppik für Mahnverfahren nicht zwischen den unterschiedlichen Forderungsarten unterscheidet.

Folge hiervon ist, dass die Einleitung und Bearbeitung von Mahnverfahren durch den FD 50.60 mangels bestehender formeller (interner) Zuständigkeit nicht zulässig ist. Dies gilt unabhängig davon, um welche Hilfeart es im Sachzusammenhang geht (HzL, Hilfe zur Pflege, Grundsicherung usw.).

Die Bearbeitung von Mahnverfahren ist daher künftig im FD 21.00 durchzuführen. Daneben bedarf es einer entsprechenden Änderung der DA über die Finanzbuchhaltung.

In der Konsequenz sollte allerdings auch die Aufgabe einer dem Mahnverfahren folgenden Vollstreckung in den FD 21.00 verlagert werden:

Im Gegensatz zur Regelung in § 34 Abs. 1 Nr. 3 GemHVO-Doppik zu den Mahnverfahren betrifft die Aufgabenzuweisung in § 34 Abs. 1 Nr. 4 GemHVO-Doppik hinsichtlich der Vollstreckung nur die Vollstreckung öffentlich-rechtlicher Forderungen. Um solche handelt es sich im Rahmen der Unterhaltsheranziehung nicht, da es um übergeleitete privatrechtliche Unterhaltsansprüche geht.

Gleichwohl dürfte es ineffizient sein, einen Einzelfall nach Sachprüfung im FD 50.60 an den FD 21.00 zur Durchführung eines Mahnverfahrens abzugeben und im Falle notwendig werdender Vollstreckung wieder an den FD 50.60 zurückzuleiten, um Vollstreckungsmaßnahmen dort abzuwickeln.

Da der Finanzbuchhaltung gemäß § 32 Abs. 2 GemHVO-Doppik unter den dort genannten Voraussetzungen weitere Aufgaben übertragen werden können, wird daher empfohlen, diese Aufgabenübertragung (verbunden mit einer entsprechenden Änderung der DA über die Finanzbuchhaltung) vorzunehmen.

8.6.4.2 Unterhaltsheranziehung im Bereich der HzL

Nach den vorgelegten Daten und erteilten Informationen werden im Rahmen der Unterhaltsheranziehung durchschnittlich knapp 180 Fälle pro Jahr neu in die Bearbeitung genommen (2015 = 175, 2016 = 177, 2017 = 181 Fälle).

Festgestellt wurde, dass bei länger in Bearbeitung befindlichen Einzelfällen eine wiederholte Einholung von neuen Auskünften bzw. Anforderung neuer Einkommensunterlagen durch den FD 50.60 selbst erfolgte, obwohl die Übertragungssatzung die Aufgabe der Aufforderung zur Auskunftserteilung in § 3 Abs. 2 auf die Gemeinden übertragen hat. Da das im FD 50.60 praktizierte Verfahren effektiver ist, sollte an dieser Stelle das Satzungsrecht an die insoweit bestehenden Arbeitsabläufe angepasst werden, z. B. durch Änderung des § 3 Abs. 2 Satz 1 der Satzung („erstmaliger Erteilung der erforderlichen Auskünfte“ statt „Erteilung der erforderlichen Auskünfte“ o. ä.).

Es wurden Einzelfallakten in Stichproben geprüft. Mit Ausnahme eines Einzelfalles mit durchgeführtem Mahnverfahren, der im Verlauf der Prüfung bereits thematisiert wurde, ergaben sich ansonsten keine Beanstandungen.

8.6.4.3 Nachschau: Unterhaltsheranziehung in Altfällen nach dem BSHG

Bis zum Außerkrafttreten des BSHG am 31.12.2004 lag die Verantwortung für die Aufgabendurchführung aufgrund gesetzlicher Zuständigkeit und weitreichender Delegation durch das Land seit 1990 nahezu vollständig bei den kreisfreien Städten und Kreisen als örtlichen Trägern der Sozialhilfe. Diese teilten sich auf der Grundlage einer 1991 eingeführten gegenseitigen Kostenbeteiligung, dem „Quotalen System“, die Finanzierungsverantwortung mit dem Land Schleswig-Holstein.

Darüber hinaus wurden die kreisangehörigen Kommunen nach Maßgabe der damaligen Fassung des FAG mit 30 % der konkret auf sie entfallenden Sozialhilfeleistungen des örtlichen Trägers beteiligt. Für die Altfälle nach dem BSHG gilt diese Abrechnungssystematik auch heute noch.

2 Jahre nach dem Außerkrafttreten des BSHG wurde durch 2 Satzungen des Kreises vom 21.12.2006 mit Wirkung ab 01.01.2007 zu diesen BSHG-Altfällen im jeweils inhaltsgleichen § 6 Abs. 3 geregelt:

„Die in der Zuständigkeit der Gemeinden noch nicht abgewickelten Restforderungen nach dem BSHG sind von diesen weiter zu verfolgen. Die Gemeinden werden an diesen Einnahmen mit 30 v. H. beteiligt.“

Im Rahmen der Prüfung der Haushaltsjahre 2012 und 2013 (Prüfungsbericht vom 27.10.2014, Tz. 5.2.5, S. 96) wurde beanstandet, dass auch über den 01.01.2007 hinaus die Bearbeitung der BSHG-Altfälle vom seinerzeitigen FD 50.00 unter Verstoß gegen diese Satzungsregelung durchgeführt wurde. Zudem wurde seinerzeit beanstandet, dass konkrete Abrechnungen der in diesen Altfällen vom Kreis Segeberg eingezogenen Beträge incl. der Zuordnung und Überweisung der den Gemeinden zuzurechnenden Beträge nach dem Quotalen System seit Jahren nicht mehr vorgenommen wurden.

Die Stellungnahme des Fachdienstes lautete seinerzeit:

„Die Bearbeitung der Unterhaltsfälle aus BSHG-Zeiten erfolgte aufgrund der in den Kommunen nicht vorhandenen Fachlichkeit und aufgrund des finanziellen Interesses des Kreises. Insgesamt wurden bisher 19.800,- € zum Soll gestellt und überwiegend eingenommen. Von diesem Betrag stehen allen Kommunen des Kreises insgesamt 5.940,- € zu. Die Abrechnung mit den Kommunen erfolgt, wenn die Fälle abgeschlossen sind.“

Der beanstandete Verstoß gegen eigenes Satzungsrecht des Kreises wurde mit dieser Stellungnahme nicht ausgeräumt.

Im Rahmen der aktuellen Prüfung wurde dieser Bereich einer Nachschau unterworfen. Festzustellen ist, dass die Beanstandung aus dem Jahr 2014 auch 4 Jahre später vollinhaltlich aufrechtzuerhalten ist:

Die seinerzeitigen Beanstandungen blieben seitens der Verwaltung folgenlos. Die Bearbeitung erfolgt weiterhin durch den Kreis und Abrechnungen mit den Kommunen erfolgten bisher nach wie vor nicht.

Am 08.01.2018 wurde mit Wirkung ab 01.01.2018 eine neue Satzung über die Heranziehung der Städte, Ämter und amtsfreier Gemeinden zu den Aufgaben der Sozialhilfe erlassen. An dieser Stelle hatte die Verwaltung die Gelegenheit, die bisherige Regelung in § 6 Abs. 3 der Satzung zu überarbeiten und angesichts der seinerzeitigen Stellungnahme des Fachdienstes z. B. das Satzungsrecht an die tatsächlich praktizierten Arbeitsabläufe anzupassen. Dies erfolgte allerdings nicht, denn die zuvor in § 6 Abs. 3 getroffene Regelung zur Abwicklung der BSHG-Altfälle ist als § 3 Abs. 5 wortgleich in die neue Satzung übernommen worden.

An der Aufgabenerledigung durch den Kreis hat sich weiterhin nichts geändert, auch über den 01.01.2018 hinaus wird somit in diesem Bereich gegen geltendes Satzungsrecht des Kreises verstoßen.

Im Zeitpunkt der Prüfung (Stand Anfang Oktober 2018) ergab sich aus der im Rahmen der Sachbearbeitung geführten Excel-Liste, dass noch 9 Einzelfälle aus der Zeit der Geltung des BSHG in Bearbeitung sind. Die Forderungssumme aller Fälle wurde mit 20.294,89 € ausgewiesen. Davon sind lediglich 6 Fälle mit einer Sollstellung der Beträge verbunden, in 3 Fällen (insgesamt 8.518,71 €) wurde eine Sollstellung nicht vorgenommen.

Damit ist zunächst absehbar, dass in Fällen von Einzahlungen auf diese 3 Forderungen erneut die vom RPA vielfach beanstandete „Ist vor Soll-Buchung“ mit der Buchung auf dem Verwahrkonto erforderlich wird, da die Finanzbuchhaltung des Kreises ohne Sollstellung keine Zuordnung vornehmen kann.

Darüber hinaus ist darauf hinzuweisen, dass die Fachdienst- und die Fachbereichsleitungen im Rahmen der Jahresabschlüsse per Unterschrift u. a. bestätigen, dass alle Forderungen des Kreises erfasst (und damit bilanziert) sind. Im Umfang der o. g. ca. 8.500 € ist dies hier allerdings ersichtlich nicht der Fall.

Die fehlenden Sollstellungen sind zeitnah vorzunehmen, damit diese ausstehenden Forderungen (vorzugsweise bereits im Jahresabschluss 2018) erfasst werden.

Des Weiteren bleibt auch ca. 4 Jahre nach dem Prüfungsbericht vom 27.10.2014 zu beanstanden, dass die Auskehrung der den Kommunen zustehenden 30 % der Einnahmen/Erträge weiterhin aussteht. Nach der oben zitierten Stellungnahme des Fachdienstes waren dies seinerzeit insgesamt 5.940 €. Seit dem Außerkrafttreten des BSHG (31.12.2004) sind inzwischen ca. 14 (!) Jahre vergangen, ohne dass die den Kommunen zustehende Beträge an diese ausgekehrt wurden.

Durch die im Rahmen der aktuellen Prüfung erfolgte Beanstandung der fehlenden Sollstellungen steht daher fest, dass der zu überweisende Betrag schon im Zeitpunkt der damaligen Stellungnahme des Fachdienstes deutlich höher war. Die damalige Stellungnahme sprach ausdrücklich von „zum Soll gestellten“ Beträgen von 19.800 € ($X\ 30\ \% = 5.940\ \text{€}$). Wie die Auswertung zum aktuellen Stand ergeben hat, sind von 9 noch offenen Forderungen 3 (mit insgesamt 8.518,71 €) nicht zum Soll gestellt worden. Bei entsprechendem Zahlungseingang wären hiervon 30 % (ca. 2.550 €) ebenfalls an die Kommunen zu überweisen.

8.6.5 Nachschau: Technische Abwicklung der Einnahmen

Im Prüfungsbericht des RPA betreffend die Haushaltsjahre 2012 und 2013 wurde u. a. die nur über Umwege herstellbare Übersicht über den Stand der Forderungen kritisiert.

Die Situation stellt sich aktuell insoweit verbessert dar, als die zuständigen Sachbearbeiterinnen der Unterhaltsheranziehung inzwischen ein Zugriffsrecht auf die Finanzsoftware MACH erhalten haben. Unabhängig von den vom FD 20.00 übermit-

telten monatlichen Postensaldenlisten sind damit nunmehr selbständige einzelfallbezogene Sachstandsermittlungen möglich.

8.6.6 Abrechnungsverfahren mit den Städten, Ämtern und Gemeinden

Gemäß § 4 Abs. 1 der Übertragungssatzung erhalten die Städte, Ämter und Gemeinden für die zur Durchführung übertragenen Aufgaben monatliche Abschlagszahlungen in Höhe der ihnen voraussichtlich entstehenden Nettoausgaben für Geldleistungen. Zwischen Gemeinden und Kreis wird quartalsweise abgerechnet.

Im Januar eines Jahres werden die Daten der Quartalsabrechnungen des Vorjahres zusammengefasst. Der auf diesem Weg rechnerisch ermittelte durchschnittliche Monatsbetrag der Nettoausgaben ist die Grundlage für die Höhe der Abschlagszahlungen im lfd. Jahr.

Die Aufgabe wird von einer Sachbearbeiterin durchgeführt, die allerdings nicht dem FD 50.60, sondern dem FD 50.00 zugeordnet ist.

Städte, Ämter und Gemeinden (mit einer Ausnahme) meldeten per 31.12.2016 und 31.12.2017 insgesamt 505 Fälle mit 554 Personen bzw. 484 Fälle mit 539 Personen.

Ausnahme an dieser Stelle ist das Amt Kisdorf. Die vorgelegten Daten belegen, dass die Fallzahlen für das Amt Kisdorf letztmalig für das Jahr 2015 vorliegen. Der vorgelegte Berechnungsbogen „Ausrechnung der Abschläge für 2016“ beinhaltet für das Amt Kisdorf betreffend die HzL-Ausgaben des 2. Halbjahres 2015 die glatte Summe von 36.000 €. Dieser Betrag findet sich ebenfalls als Ausgabe in den Spalten „Abrechnung der Grundsicherung“, und zwar sowohl für das 3. als auch für das 4. Quartal 2015. Diese Identität der Beträge lässt nur den Schluss zu, dass bereits für das 2. Quartal 2015 seitens des Amtes offenbar keine Zahlen mehr gemeldet worden sind. Gleichwohl sind für das Amt Kisdorf noch Abschläge für das Jahr 2016 berechnet worden, die aber hinsichtlich des 2. Halbjahres 2015 auf Schätzwerten beruhen dürften.

Weder für 2016 noch für 2017 wurden Daten gemeldet, was zur Folge hat, dass damit zwangsläufig auch keine Abrechnung vorgenommen werden konnte. Abschläge erhält das Amt Kisdorf seit incl. 2017 nicht mehr. Gleichwohl wird man aber sicherlich nicht davon ausgehen können, dass es im gesamten Bereich des Amtes Kisdorf seit Anfang 2016 keine Personen im HzL-Bezug mehr gibt.

Es ist nicht dokumentiert, dass sich der Kreis mit dem Amt Kisdorf insoweit in Verbindung gesetzt hat.

Zu beanstanden ist allerdings nicht nur die hierzu fehlende Reaktion des Kreises.

Der Kreis als Sozialhilfeträger hat gemäß § 13 AG-SGB XII Verpflichtungen gegenüber dem fachzuständigen Landesministerium. Dem Ministerium ist zum 01.07. und zum 01.10. eines jeden Jahres der Stand der Ausgaben für Leistungen nach dem SGB XII incl. einer Prognose für die Ausgaben des jeweiligen Jahres zu melden. Ebenfalls besteht eine Meldepflicht bis zum 30.04. eines Jahres für die Echtdaten des Vorjahres.

Wenn allerdings das Amt Kisdorf keine Daten meldet (trotz - aller Wahrscheinlichkeit nach - bestehender HzL-Fälle), sind die entsprechenden Ausgaben in keiner der abzugebenden Meldungen enthalten. Die gegenüber dem Land vom Kreis abgegebenen Meldungen sind daher seit Anfang 2016 in diesem Fall schlicht falsch und dies ist als Verstoß des Kreises gegen die Verpflichtungen aus § 13 AG-SGB XII zu beanstanden.

8.6.7 Ergebnisse des Teilplans 3111 und deren Darstellung

Nachfolgend werden die ordentlichen Erträge und Aufwendungen der Jahre 2014 bis 2017 aus den Teilergebnisrechnungen tabellarisch dargestellt:

	2014	2015	2016	2017
Ordentl. Erträge	849.816,17 €	1.149.074,34 €	932.047,18 €	657.449,98 €
Ordentl. Aufwendg.	5.996.916,68 €	6.439.774,84 €	6.308.688,70 €	8.387.555,42 €
Ordentliches Ergebnis	- 5.147.100,51 €	- 5.290.700,50 €	- 5.376.641,52 €	- 7.730.105,44 €

Es ergeben sich folgende Feststellungen:

Wie bereits betreffend den Teilplan 3114 „Hilfen zur Gesundheit“ ist auf eine aus Sicht des RPA fehlende Darstellung von Erträgen hinzuweisen, welche die derzeitige Darstellung auch in den Teilergebnissen des Teilplanes 3111 intransparent und inhaltlich fehlerhaft macht:

Gemäß Ziffer 6 der Teilplanbeschreibung („Deckung der Aufwendungen durch Kreis-/Fremdmittel“) werden (am Beispiel des Jahres 2017) die Aufwendungen durch den Kreis zu 89 %, durch Private zu 9 % und zu 2 % von „Sonstigen“ getragen.

Anders als zum Teilplan 3114 wird in Ziffer 6 nicht darauf hingewiesen, dass die „Erträge aus Erstattungen des Landes ... im Teilplan 3117“ dargestellt werden, obwohl dies tatsächlich der Fall ist.

Der Teilplan 3117 ist betitelt mit „Erstattung nach § 5 AG-SGB XII“. Für die Haushaltsjahre 2016 und 2017 weisen die Teilergebnisrechnungen Ordentliche Erträge von ca. 52,6 Mio. € und ca. 52,9 Mio. € aus.

Aus dem TP 3117 geht nicht nachvollziehbar hervor, wie sich diese Erträge auf die in den jeweils zugehörigen Teilplänen enthaltenen Hilfearten auswirken. Betreffend den Teilplan 3111 werden z. B. für das Haushaltsjahr 2016 Sonstige Ordentliche Aufwendungen von ca. 6,3 Mio. € und andererseits Ordentliche Erträge von lediglich ca. 932.000 € ausgewiesen. Angesichts der Regelung in § 7 AG-SGB XII dahingehend, dass das Land 79 % der Ausgaben trägt, ist damit bereits auf den ersten Blick ersichtlich, dass auch der Teilplan 3111 einen der Höhe nach erheblichen Ertrag nicht beinhaltet.

Folge ist, dass die Ergebnisse (Defizite von ca. 5,38 Mio. € in 2016 und ca. 7,73 Mio. € in 2017) fehlerhaft dargestellt werden.

Zudem ist die Darstellung zu Ziffer 6 in der Teilplanbeschreibung „Deckung der Aufwendungen durch Kreis-/Fremdmittel“ inhaltlich falsch. Danach werden die Aufwendungen z. B. in 2017 zu 89 % vom Kreis getragen. Hier wird wiederum der (falsche) Eindruck vermittelt, dass nahezu das gesamte Defizit aus eigenen Haushaltsmitteln des Kreises zu decken ist.

Um an dieser Stelle gegenzusteuern, kann (wie auch betreffend den Teilplan 3114 „Hilfen zur Gesundheit“) auf die durch § 15 Abs. 1 und Abs. 2 GemHVO-Doppik eröffnete Möglichkeit der „Internen Leistungsbeziehungen“ verwiesen werden. Diese können nicht nur zwischen einzelnen Teilplänen veranschlagt werden (Abs. 1), sondern sind gemäß Abs. 2 dem Jahresergebnis des Teilergebnisplanes und der Teilergebnisrechnung hinzuzufügen, so dass nicht nur die Teilplanergebnisse, sondern auch die entsprechenden Plandaten dem Transparenzgebot entsprechen.

Die Verwaltung hat daher im Sinne der obigen Ausführungen künftig auch in der Teilergebnisrechnung des Teilplans 3111 für die Darstellung vollständiger Erträge Sorge zu tragen.

Die Teilergebnisrechnung des Teilplans 3111 muss im Zusammenhang mit den Jahresabschlussarbeiten vermittels innerer Verrechnungen künftig zusätzlich um den jeweils rechnerisch zuzuschlagenden Anteil der Erstattungsbeträge des Landes aus dem Teilplan 3117 ergänzt werden.

Nur diese Maßnahme führt dazu, dass hinsichtlich der Darstellung der Aufwandsdeckung in Ziffer 6 der Teilplanbeschreibung eine korrekte Darstellung erfolgt.

Stellungnahme des Fachdienstes 50.60:

Das Mahnwesen ist untrennbar mit dem unterhaltsrechtlichen Fallgeschehen verknüpft. Dieses erfordert zu jeder Zeit fallbezogene individuelle Entscheidungen zur Vorgehensweise durch die Unterhaltssachbearbeiterin. Im Fall der Mahnung durch die Kasse sind sich überlagernde, kontraproduktiv das Fallgeschehen störende oder unterlaufende Maßnahmen zu erwarten. Der Fallverlauf wäre der Unterhaltssachbearbeitung entzogen und eine fallangemessene Steuerung nicht mehr oder nur unter

enormen, zeitaufwändigen Anstrengungen aller Beteiligten mit verlässlichen umgehenden Absprachen möglich.

So ist zum Beispiel zu entscheiden, ob ein Verfahren nach Erhebung von Einwänden gegen einen zu erwirkenden Mahnbescheid in das streitige Verfahren übergeleitet werden soll. In dem Fall hat die Unterhaltssachbearbeiterin einen Unterhaltsprozess vor dem Amtsgericht zu führen. Jeder Fall mit Bezug zu einem Mahnbescheid müsste folglich mit dieser Fragestellung durch die Mitarbeiter des FD 21.00 an die zuständige Unterhaltssachbearbeiterin herangetragen werden. Diese Frage kann jedoch nicht ohne erneute intensive Auseinandersetzung mit dem bisherigen Fallgeschehen beantwortet werden, denn wenn das Mahnwesen erst einmal durch eine Zuständigkeitsverlagerung aus dem Blick der Unterhaltssachbearbeiterin gerät, hat stets ein erneutes Einlesen in den Fall zu erfolgen.

Des Weiteren ist der jederzeit telefonisch, persönlich und auch schriftlich mögliche Kontakt der Unterhaltspflichtigen zu „ihrer“ Unterhaltssachbearbeiterin ein Garant für eine - wie die Erfahrung über lange Jahre gezeigt hat - erfolgreiche Aufgabenerfüllung. Die Sachbearbeiterinnen kennen die Unterhaltspflichtigen zum überwiegenden Teil seit vielen Jahren und können einschätzen, auf welche Weise und zu welchem Zeitpunkt welche Maßnahmen angezeigt sind.

Sollte auf einer Durchführung des Mahnwesens durch die Kasse bestanden werden, könnte der Verstoß gegen § 34 GemHVO-Doppik ggf. dadurch beseitigt werden, dass die beiden zuständigen Fachkräfte des Fachdienstes 50.60 für diese Aufgabe „organisatorisch“ dem FD 21.00 zugeordnet werden.

Das RPA hat festgestellt, dass die insoweit bestehende interne Rechtsgrundlage (DA über die Finanzbuchhaltung) zu ändern ist (§ 6 Abs. 2). Die Ausführungen werden zur Kenntnis genommen. Allerdings ist der FD 50.60 der falsche Adressat des Hinweises, dass die Dienstanweisung zu ändern ist.

Ergänzend zu den obigen Anmerkungen zur Durchführung von Mahnverfahren wird der Vollständigkeit halber darauf hingewiesen, dass die Vollstreckung der Zwangsgelder in der Vergangenheit trotz diverser Nachfragen durch den FD 50.60 nicht bzw. äußerst schleppend durch den FD 21.00 verfolgt wurden. Die Zwangsmaßnahme als Beugemittel (der Pflichtige soll zur Auskunftserteilung bewegt werden) ist damit ins Leere gelaufen. Der Pflichtige darf damit annehmen, auch in der Zukunft auf eine Zwangsgeldmaßnahme nicht reagieren zu müssen. Aufwändige Unterhaltsklagen als letztes Mittel zur Durchsetzung des Auskunftsanspruchs waren und sind die Folge.

Aufgrund der Tatsache, dass mit der Einführung des SGB II sämtliche unterhaltsrechtlich kompetente Mitarbeiter der Kommunen in das Jobcenter gewechselt sind, wird die Vollstreckung von Altforderungen durch die Unterhaltssachbearbeiterinnen des Kreises wahrgenommen.

Bei der Überarbeitung der Satzung über die Heranziehung der Städte, Ämter und amtsfreien Gemeinden zu den Aufgaben der Sozialhilfe wurde dann tatsächlich versehentlich versäumt, die Regelung zur Abwicklung der BSHG-Altfälle zu ändern und an die tatsächlich praktizierten Arbeitsabläufe anzupassen. Dies wird bei nächster Gelegenheit nachgeholt.

Sofern im RPA-Bericht davon ausgegangen wird, dass im Amt Kisdorf trotz fehlender Daten weiterhin Personen im HzL-Bezug sind, liegen dem lediglich Annahmen zugrunde. Zuzustimmen ist allerdings dem Hinweis, dass die Kreisverwaltung hierzu keine Verbindung mit dem Amt Kisdorf aufgenommen hat. Dies wird unter Beteiligung der Kommunalaufsicht nachgeholt. Nur der Vollständigkeit halber wird darauf hingewiesen, dass die Abrechnung der Leistungen nach dem 3. Kapitel SGB II nicht im FD 50.60 erfolgt, so dass nicht bekannt war, dass seit 2017 keine Abschlüsse und Abrechnungen mit dem Amt Kisdorf mehr erfolgen.

Zur Unterhaltsheranziehung im Bereich HzL: Das Versenden von Auskunftersuchen durch den FD 50.60 stellt eine absolute Ausnahme dar. Eine Satzungsänderung wird aufgrund dieses Umstands für nicht angezeigt gehalten.

Zur Nachschau Unterhaltsheranziehung in Altfällen nach dem BSHG: Entgegen der bisher auch im FD 50.60 vertretenen Auffassung, dass das bis zum 31.12.2004 geltende quotale System eine Aufteilung der Aufwendungen und Einnahmen zwischen Kreis und kreisangehörigen Kommunen von 30 % zu 70 % vorsah, wurde nunmehr festgestellt, dass es sich dabei vielmehr um eine Beteiligung des Landes Schleswig-Holstein und der Kommunen (Kreise/kreisfreie Städte) an der Finanzverantwortung der jeweils anderen Ebene handelte. Demnach erstattete das Land den Kreisen/kreisfreien Städten 39% der durch sie zu tragenden Aufwendungen für ambulante Maßnahmen - im wesentlichen Leistungen der Hilfe zum Lebensunterhalt. Die Kreise/kreisfreien Städte hingegen erstatteten dem Land 69% seiner Aufwendungen für stationäre und teilstationäre Hilfen im Rahmen der Eingliederungshilfe.

Die Städte, Ämter und Gemeinden nahmen also gar nicht am quotalen System teil, sondern erhielten ihre Aufwendungen für die Hilfe zum Lebensunterhalt nach dem FAG durch die Kreise/ kreisfreien Städte in Höhe von 70% erstattet. Die bis zum 31.12.2004 getätigten Aufwendungen sind von den kreisangehörigen Städten, Ämtern und Gemeinden auch abgerechnet worden; dabei wurden bereits die von den Städten, Ämtern und Gemeinden vereinnahmten Unterhaltsbeiträge berücksichtigt, obwohl diese an sich dem Kreis Segeberg zustanden. Eine Auskehrung der vom Kreis Segeberg (ab dem 01.01.2005) vereinnahmten Unterhaltsbeiträge würde insofern eine rückwirkende - zeitaufwändige - Minderung der bereits abgerechneten Erstattungsbeträge erfordern. Vor diesem Hintergrund ist keine Abrechnung mit den Städten, Ämtern und Gemeinden erforderlich und eine Auszahlung der bisher hier vereinnahmten Unterhaltszahlungen nicht angezeigt.

Zur Kennzahl in den Teilplanbeschreibungen: Aus Sicht des RPA macht die fehlende Darstellung von Erträgen im Teilplan 3111 die Teilplanergebnisse intransparent

und inhaltlich fehlerhaft. Diese Beanstandung ist deutlich zurückzuweisen. Das Land Schleswig-Holstein hat nämlich mit den Verwaltungsvorschriften über den Produktrahmen (VV-Produktrahmen) die Erträge der Teilpläne 3111-3115 dem Teilplan 3117 zugewiesen. Dies mag man inhaltlich fragwürdig finden, dann ist aber das Land der Ansprechpartner für solche Kritik. Das Land hat offenbar eine separate Darstellung gewünscht und genau so ist hier vor Ort verfahren worden. Die VV-Produktrahmen enthält folgenden Passus: „Der Produktrahmen (...) ist Grundlage interkommunaler Vergleiche.“ Vor diesem Hintergrund muss dringend von einer (internen) Verrechnung mit anderen Haushaltsstellen oder Teilplänen abgeraten werden. Eine Vergleichbarkeit wäre damit gefährdet.

Auch der Grundsatz der Bilanzkontinuität spricht gegen eine weitere Verrechnung. Ein einmal gewählter Ansatz muss beibehalten werden. Damit ist der seit Jahren nicht verrechnete Zustand maßgeblich.

Erwiderung des RPA:

Mit Hinweisen auf Zweckmäßigkeit Gesichtspunkte werden Verstöße gegen geltendes Recht nicht geheilt. Zudem sind „überlagernde oder kontraproduktive Maßnahmen“, die sich negativ auswirken könnten, nicht ersichtlich. Das Mahnverfahren (§§ 688 ff ZPO) läuft formal ab. Es kann wirksam nur in der Zeit zwischen Zustellung des Mahnbescheides und gerichtlicher Verfügung des Vollstreckungsbescheides Widerspruch eingelegt werden. Bereits durch dieses - erfahrungsgemäß enge - Zeitfenster sollte ein Vorgang zeitlich nicht „aus dem Blick“ des Unterhaltssachgebietes geraten. Zudem tragen auch die Bedenken der Stellungnahme zum Übergang in das streitige Verfahren (§ 697 ZPO, Klageverfahren) nicht, denn diese Frage hat der FD 21.00 ohnehin nicht (mehr) zu klären. Das Mahnverfahren ist mit Einlegung eines Widerspruches beendet. Bereits die nach § 696 Abs. 1 ZPO erforderliche Antragstellung hinsichtlich der Durchführung des streitigen Verfahrens ist nicht mehr Aufgabe des FD 21.00. Die Prüfungsfeststellung wird aufrechterhalten.

Die Ausführungen des FD 50.60 zur Änderung der DA für die Finanzbuchhaltung ändern nichts an der getroffenen Prüfungsfeststellung.

Zur Unterhaltsheranziehung im Bereich HzL: Auch Ausnahmen werden von der Übertragungssatzung nicht zugelassen. Im Übrigen wird die Anregung der Satzungsänderung aufrechterhalten, da die wiederholte Aufforderung von Auskünften durch den Fachdienst aus Sicht des RPA effizienter ist.

Zur Unterhaltsheranziehung in Altfällen nach dem BSHG: Die Stellungnahme ist nicht nachvollziehbar. Es ist seit 2006 geltendes Satzungsrecht des Kreises, dass die Gemeinden mit 30 % an den erzielten Einnahmen beteiligt werden. Seit dem 01.01.2005 sind die Einnahmen mit den Gemeinden nicht mehr abgerechnet und ausgeglichen worden. Zudem sind an dieser Stelle bilanzwirksame Forderungen und Erträge des Kreises betroffen, die zum Teil seit Jahren mangels Sollstellung nicht bilanziert worden sind. Die Stellungnahme geht allerdings nicht auf die Prü-

fungsfeststellung „falsche Vollständigkeitserklärungen der FDL und FBL zur Bilanz“ ein.

Zur Kennzahl in den Teilplanbeschreibungen: Die VV-Produktrahmen sind nicht Gegenstand der Beanstandungen. Es geht hier um die Darstellung in Ziffer 6 der Teilplanbeschreibungen, wonach der Kreis (am Beispiel 2017) 89 % der Aufwendungen trägt. Dies ist wegen der Erstattungen des Landes, die im zugehörigen Teilplan nicht abgebildet werden, definitiv nicht der Fall, so dass die Darstellung der Defizite und damit die Gesamtaussage des Teilergebnisses fehlerhaft ist.

Zudem ist eine Vergleichbarkeit (z. B. für interkommunale Vergleiche) nicht gefährdet. Ohne das Ergebnis interner Leistungsbeziehungen sind die Beträge in den Zeilen 27 und 30 der Teilergebnisrechnung identisch (und werden offenbar zum Gegenstand derartiger Vergleiche). Nach Abwicklung interner Leistungsbeziehungen (Zeilen 28 und 29) ändert sich demnach der (nur noch in Zeile 27 zu findende) Vergleichswert nicht. Im Gegenteil wird die Vergleichbarkeit dadurch verbessert, dass Zeile 28 die Summe der Erstattungen des Landes beinhaltet und damit einen weiteren Vergleichswert bildet.

Schließlich ist der Hinweis der Stellungnahme auf „Bilanzkontinuität“ unzutreffend. Ebenso wenig, wie eine z. B. fehlerhafte Kontenzuweisung „aus Gründen der Bilanzkontinuität“ nicht dauerhaft fortzuführen ist, selbst wenn seit Jahren fehlerhaft zugeordnet wurde und dies erst später auffällt, ist es hier erforderlich, bei der beanstandeten intransparenten Darstellung aus Gründen derselben Bilanzkontinuität bleiben zu müssen. Dies erst recht dann nicht, wenn das geltende Recht (hier in Form des § 15 GemHVO-Doppik i. V. m dem amtlichen Muster „Teilergebnisrechnung“ zu § 47 GemHVO-Doppik) Änderungen ermöglicht. Auch insoweit wird die Prüfungsfeststellung aufrechterhalten.

8.7 Fachdienst 50.60 – Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung (Teilplan 3116)

8.7.1 Allgemeines

Im Teilplan 3116 sind die Leistungen der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung nach dem 4. Kapitel SGB XII (§§ 41 ff. SGB XII) enthalten.

Die entstandenen Nettoaufgaben für Geldleistungen nach dem 4. Kapitel SGB XII werden gemäß § 46a SGB XII seit dem Jahr 2014 vom Bund zu 100 Prozent erstattet. Leistungen der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung werden auf Antrag älteren und dauerhaft voll erwerbsgeminderten Personen mit gewöhnlichem Aufenthalt im Inland gewährt, die ihren notwendigen Lebensunterhalt nicht oder nicht ausreichend aus ihrem Einkommen und Vermögen bestreiten können. Die Leistungsgewährung erfolgt nach § 44 SGB XII jeweils rückwirkend zum 01. des Antragsmonats.

Die Leistungsberechtigung ergibt sich aus § 41 SGB XII. Danach ist leistungsberechtigt wegen Alters, wer die Altersgrenze erreicht hat. Leistungsberechtigt wegen einer dauerhaften vollen Erwerbsminderung ist, wer das 18. Lebensjahr vollendet hat und bei dem unwahrscheinlich ist, dass die volle Erwerbsminderung behoben werden kann.

Eine volle Erwerbsminderung liegt vor, wenn das Leistungsvermögen wegen Krankheit oder Behinderung erheblich vermindert ist und die Person daher auf nicht absehbare Zeit außerstande ist, unter den üblichen Bedingungen des allgemeinen Arbeitsmarktes mindestens drei Stunden täglich erwerbstätig zu sein (§ 43 Abs. 2 SGB VI).

Die Leistungen der Grundsicherung nach dem 4. Kapitel SGB XII umfassen folgende Bedarfe nach § 42 SGB XII:

- den maßgebenden Regelsatz,
- zusätzliche Bedarfe (wie einmalige Beihilfen),
- Bedarfe für Bildung und Teilhabe (ohne Teilhabe am sozialen und kulturellen Leben in der Gemeinschaft),
- Bedarfe für Unterkunft und Heizung sowie
- ergänzende Darlehen.

Nach dem landesrechtlichen Ausführungsgesetz zum Zwölften Buch Sozialgesetzbuch (AG-SGB XII) sind die Kreise und kreisfreien Städte örtliche Träger und das Land Schleswig-Holstein überörtlicher Träger der Sozialhilfe. Nach § 1 AG-SGB XII werden die Aufgaben der Sozialhilfe von den örtlichen Trägern, soweit Geldleistungen nach dem 4. Kapitel SGB XII zu gewähren sind, zur Erfüllung nach Weisung wahrgenommen.

Aufgrund der Übertragungsmöglichkeit des § 4 AG-SGB XII hat der Kreis seine kreisangehörigen Städte, Ämter und Gemeinden mittels Kreisverordnung vom 17.02.2014 rückwirkend zum 01.01.2013 mit der Aufgabendurchführung der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung außerhalb von Einrichtungen beauftragt. Die Kommunen führen die dem Kreis obliegenden Aufgaben der Grundsicherung nach dem 4. Kapitel SGB XII in Verbindung mit den Statistikregelungen des 15. Kapitels SGB XII mit Ausnahme der Leistungen in Einrichtungen durch und entscheiden dabei im Namen des Kreises. Über die mit der Durchführung der Aufgaben beauftragten Kommunen übt der Kreis die Fachaufsicht aus.

Die Grundsicherungsleistungen für Personen in Einrichtungen werden durch den Kreis gewährt. Die Leistungsgewährung erfolgt abhängig von der zusätzlichen Hilfeart entweder im FD 50.00 oder im FD 50.30, siehe Ausführungen unter Tz. 8.2.2.5.

Dem Teilplan 3116 waren im Prüfungszeitraum laut Teilplanbeschreibung 4 Beschäftigte mit einem Stellenanteil von insgesamt 0,65 VZK zugeordnet. Im Teilplan sind sowohl die Aufgaben der Fachaufsicht über die mit der Durchführung der Aufgaben nach dem 4. Kapitel SGB XII beauftragten Kommunen als auch die vom Kreis selbst gewährten Leistungen in Einrichtungen enthalten.

Im Teilergebnisplan finden sich unter Ziffer 6 „Kostenerstattungen und Kostenumlagen“ die Erstattungen des Bundes zur Grundsicherung. Unter der Ziffer 15 „Transferaufwendungen“ finden sich die von den Kommunen gewährten Leistungen außerhalb von Einrichtungen, die vom Kreis als örtlichem Träger gewährten Leistungen in Einrichtungen und die Sozialleistungen des überörtlichen Trägers an Personen in Einrichtungen. Es werden in diesem Teilplan somit auch Leistungen dargestellt, über deren Gewährung in einem anderen Fachdienst entschieden wird. Die Erträge und Aufwendungen des Teilplans haben sich in den Jahren 2014 bis 2017 wie folgt entwickelt:

	2014	2015	2016	2017 (JA)
ordentliche Erträge	15.233.592,39 €	16.220.290,78 €	12.358.782,01 €	22.055.063,86 €
ordentliche Aufwendungen	15.328.368,37 €	16.248.131,28 €	16.299.422,01 €	18.571.032,31 €
Ergebnis lfd. Verwaltung	- 94.775,98 €	- 27.840,50 €	- 3.940.640,00 €	3.484.031,55 €
außerordentliches Ergebnis	0 €	0 €	0 €	0 €
int. Leistungsbeziehungen	0 €	0 €	0 €	0 €
Ergebnis = Zuschussbedarf	- 94.775,98 €	- 27.840,50 €	- 3.940.640,00 €	3.484.031,55 €

Die Schwankungen im Ergebnis insbesondere in den Jahren 2016 und 2017 resultieren aus Mittelnachmeldungen aufgrund von nicht rechtzeitig zum jeweiligen Quartalsabruf vorliegenden Abrechnungen der Kommunen. Da der Bund die nachgewiesenen Nettoausgaben für Grundsicherungsleistungen zu 100 % erstattet, entsteht dem Kreis hierdurch aber kein finanzieller Schaden.

Beim Teilplan 3116 existieren inhaltliche Überschneidungen mit anderen Teilplänen, da die fachaufsichtlichen Aufgaben zur Unterhaltsheranziehung in der Grundsicherung nach dem SGB XII und die Gewährung von Leistungen für Bildung und Teilhabe von Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern, die anderen Teilplänen zugeordnet sind, wahrgenommen werden.

Die Fallzahlen für Personen innerhalb und außerhalb von Einrichtungen (Leistungsempfängerinnen und Leistungsempfänger) im Kreis Segeberg haben sich im Zeitraum 2014 - 2017 folgendermaßen entwickelt:

Jahr	2014	2015	2016	2017
Personen innerhalb von Einrichtungen	561	647	799	615
Personen außerhalb von Einrichtungen	2.228	2.267	2.267	2.292

Die Grundsicherungsleistungen für Personen in stationären Einrichtungen werden als Annexleistungen zu der Hilfe zur Pflege oder der Eingliederungshilfe erbracht und damit durch den Kreis gewährt. Die Fallzahlenentwicklung ist daher in diesem Bereich gebunden an die Entscheidung über die stationäre Hilfe. Die Fallzahlen zu Grundsicherungsleistungen für Personen innerhalb von stationären Einrichtungen können aus dem Fachverfahren Lämmkom/Lissa gefiltert werden.

Die Fallzahlen für Personen außerhalb von Einrichtungen werden von den Kommunen direkt für das kreiseigene Controlling erhoben. Nähere Ausführungen zu den Statistikregelungen erfolgen unter Tz. 8.7.5.3.

8.7.2 Unterhaltsheranziehung in der Grundsicherung nach dem 4. Kapitel SGB XII

Mit der Gewährung von Sozialhilfe gehen die Unterhaltsansprüche der leistungsberechtigten Person gemäß § 94 SGB XII kraft Gesetzes auf den Sozialhilfeträger über. Der Kreis ist nach § 1 AG-SGB XII örtlicher Sozialhilfeträger.

Nach § 4 der Kreisverordnung zur Aufgabendurchführung der Grundsicherung vom 17.02.2014 verfolgen die Gemeinden die Ansprüche des Kreises gegen unterhalts-, kostenbeitrags-, aufwandsersatz- oder kostenersatzpflichtige Personen oder sonstige Verpflichtete sowie Träger anderer Sozialleistungen. Sie bewirken durch schriftliche Anzeige nach § 93 und § 114 SGB XII den Übergang von Ansprüchen bzw. teilen Unterhaltspflichtigen den Übergang der Ansprüche mit. Anschließend wird der Vorgang zur Berechnung, Verfolgung und Durchsetzung der Ansprüche an den Kreis abgegeben. Über die von den Kommunen zu verfolgenden Ansprüche des Kreises übt der Kreis die Fachaufsicht aus. Der Verfahrensablauf stellt sich nach den Unterlagen folgendermaßen dar:

Die beauftragten Kommunen prüfen bereits bei Antragstellung, ob privatrechtliche Unterhaltsansprüche bestehen, da Leistungen der Sozialhilfe nach dem SGB XII nachrangig gegenüber anderen Leistungen gewährt werden.

Bei Grundsicherungsleistungen nach dem 4. Kapitel gibt es keinen Unterhaltsrückgriff bei Eltern und Kindern. Unterhaltsansprüche gegenüber anderen Personen können aber gleichwohl bestehen. In diesem Fall wird gegenüber der unterhaltspflichtigen Person eine sog. Rechtswahrungsanzeige nach § 94 SGB XII gestellt. Die Rechtswahrungsanzeige dient der Wahrung des Rechts zur Geltendmachung von Unterhalt, sie stellt keinen Verwaltungsakt dar. Zusätzlich erhält die unterhaltspflichtige Person zur Ermittlung der Einkommens- und Vermögensverhältnisse ein schriftliches Auskunftersuchen mit Fragebogen. Mit dem Auskunftersuchen werden Daten zur persönlichen und wirtschaftlichen Situation der unterhaltspflichtigen Person sowie seiner in Haushaltsgemeinschaft lebenden Angehörigen erhoben. Das Auskunftersuchen stellt einen Verwaltungsakt dar, daher erfolgt im Falle eines Widerspruchs die Durchführung des Widerspruchverfahrens nach § 1 Abs. 4 der Kreisverordnung durch den Kreis. Nach dem Versand dieser schriftlichen Mitteilungen und dem Eingang des dazugehörigen Rücklaufs wird der entsprechende Vorgang von der Kommune zur weiteren Bearbeitung an den FD 50.60 weitergeleitet.

Der Bereich der Unterhaltsheranziehung war im Prüfungszeitraum mit 2 Mitarbeiterinnen mit jeweils 0,75 VZ besetzt. Die Unterhaltsheranziehung erfolgt nicht nur für das 4. Kapitel, sondern auch für das 3. Kapitel SGB XII und den im FD 50.00 bearbeiteten Leistungsbereich der Hilfe zur Pflege. Für den Bereich der Hilfe zur Pflege werden von 50.60 sogar die Rechtswahrungsanzeigen gestellt. Insoweit werden in diesem Teilplan Aufgaben wahrgenommen, die sich auch in anderen Teilplänen finden.

Für den Bereich Unterhaltsheranziehung in Fällen der Grundsicherung nach dem 4. Kapitel SGB XII durch die beauftragten Kommunen ergaben sich für den Zeitraum 2015 - 2017 folgende Fallzahlen:

Jahr	2015	2016	2017
Fallzahlen	10	16	11

Es zeigt sich, dass die Unterhaltsheranziehung bei Grundsicherungsleistungen durch den Verzicht auf den Unterhaltsrückgriff bei Eltern und Kindern eine eher untergeordnete Bedeutung hat. Deutlich höhere Fallzahlen ergeben sich aus der Unterhaltsheranziehung für das 3. und 7. Kapitel SGB XII, diese waren aber nicht Gegenstand der Prüfung zur Grundsicherung.

Zusätzlich sind die beiden Mitarbeiterinnen nach § 6 Abs. 2 der Dienstanweisung über die Finanz- und Geschäftsbuchhaltung des Kreises Segeberg für die Mahnung und Vollstreckung der privatrechtlichen Unterhaltsansprüche zuständig. Dies bein-

haltet auch die Antragstellung auf Erlass eines Mahnbescheides beim Amtsgericht Schleswig als zentralem Mahngericht für das Land Schleswig-Holstein.

Bei der stichprobenhaften Durchsicht von Einzelfallakten im Prüfungszeitraum wurde folgendes festgestellt:

In einem Vorgang war aus einem Auskunftersuchen einer Kommune an eine unterhaltspflichtige Person nicht ersichtlich, dass der öffentlich-rechtliche Auskunftsanspruch beim Kreis Segeberg als örtlichem Sozialhilfeträger besteht und nicht bei der durch die Kreisverordnung beauftragten Kommune. In einem anderen Fall wurden Leistungen der Grundsicherung seit dem 01.04.2014 an eine Person gezahlt, die entsprechende Rechtswahrungsanzeige durch die Kommune aber erst am 24.08.2016 versandt. Somit konnten letztlich nur Unterhaltsforderungen gegen die pflichtige Person ab dem 01.08.2016 geltend gemacht werden. Unter Zugrundelegung des festgesetzten Unterhalts ab dem 01.08.16 in Höhe von 168,54 € monatlich, konnten vom 01.04.2014 - 31.07.2016 somit Forderungen in Höhe von über 4.000,00 € (27 Monate x 168,54 €) nicht geltend gemacht werden. Ansonsten ergaben sich keine Beanstandungen.

Zum Thema „Übergang von Ansprüchen nach §§ 93, 94 SGB XII“ wurde außerhalb des Prüfungszeitraumes unter der Nummer 1/2018 ein an die aktuelle Rechtsprechung angepasster aktualisierter fachaufsichtlicher Durchführungshinweis an die Kommunen erlassen.

8.7.3 Gewährung von Leistungen für Bildung und Teilhabe in der Grundsicherung nach dem 4. Kapitel SGB XII

Für die Gewährung von Leistungen für Bildung und Teilhabe existieren unterschiedliche Rechtsgrundlagen. Leistungen nach § 6b BKGG (Bundeskindergeldgesetz) erfolgen auf der Grundlage der Heranziehungssatzung des Kreises Segeberg zur Durchführung des § 6b BKGG (Gewährung von Leistungen für Bildung und Teilhabe) durch die kreisangehörigen Städte, amtsfreien Gemeinden und Ämter. Die Kommunen unterliegen bei der Durchführung dieser Aufgabe der Fachaufsicht des Landrats. Die Fachaufsicht über die Gewährung von Leistungen für Bildung und Teilhabe wird von einer Mitarbeiterin im FD 50.60 wahrgenommen.

Leistungen für Bildung und Teilhabe nach dem SGB II werden durch das Jobcenter Kreis Segeberg gewährt. Nach § 44b Abs. 1 SGB II nimmt das Jobcenter die Aufgaben der Träger nach dem Zweiten Buch Sozialgesetzbuch wahr. § 44b Abs. 3 SGB II legt fest, dass den Trägern die Verantwortung für die rechtmäßige und zweckmäßige Erbringung ihrer Leistungen obliegt. Der Kreis ist nach § 6 Abs. 1 Nr. 2 SGB II Träger der Leistungen für Unterkunft und Heizung, die abweichend zu erbringenden Leistungen (Erstausstattungen) und die Bedarfe für Bildung und Teilhabe.

Die Träger haben in ihrem Aufgabengebiet nach § 6 Abs. 1 Nr. 1 oder 2 SGB II gegenüber dem Jobcenter ein Weisungsrecht. Sie sind berechtigt, von dem Jobcenter die Erteilung von Auskunft und Rechenschaftslegung über die Leistungserbringung zu fordern, die Wahrnehmung der Aufgaben im Jobcenter zu prüfen und das Jobcenter an ihre Auffassung zu binden.

Das Jobcenter unterliegt bei der Gewährung von Leistungen für Bildung und Teilhabe dem Weisungsrecht des Landrats, es handelt sich hierbei aber um keine Befugnis als Fachaufsichtsbehörde. Der Landrat ist nach den Regelungen des § 17 LVwG nicht Fachaufsichtsbehörde für das Jobcenter. Vielmehr steht dem Kreis dieses Weisungsrecht aus der spezialgesetzlichen Regelung des § 44b SGB II zu. Prüfungen des Jobcenters zu den Leistungen für Bildung und Teilhabe haben im Prüfungszeitraum 2016 - 2017 nicht stattgefunden. Entsprechende Prüfungen des Jobcenters zu der Gewährung dieser Leistungen werden laut Mitteilung des Fachdienstes aktuell aber vorbereitet.

Zusätzlich gibt es noch Leistungen für Bildung und Teilhabe nach dem § 34 SGB XII (3. Kapitel SGB XII). Diese Leistungen werden aufgrund der „Heranziehungsatzung des Kreises Segeberg zu den Aufgaben der Sozialhilfe“ ebenfalls von den kreisangehörigen Städten, Ämtern und amtsfreien Gemeinden gewährt. Auch über die Erfüllung dieser übertragenen Aufgaben führt der Kreis die Fachaufsicht.

Leistungen der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung werden nach dem 4. Kapitel SGB XII gewährt. Diese Leistungen umfassen nach § 42 Nr. 3 SGB XII auch die Bedarfe für Bildung und Teilhabe nach dem 3. Kapitel (ohne Teilhabe am sozialen und kulturellen Leben). Grundsätzlich sind nach der Kreisverordnung vom 17.02.2014 die Städte, Ämter und amtsfreien Gemeinden damit auch für die Gewährung von Leistungen für Bildung und Teilhabe als Teil von Grundsicherungsleistungen an Personen außerhalb von Einrichtungen zuständig. Die Gewährung von Leistungen für Bildung und Teilhabe im Rahmen von Grundsicherungsleistungen an Personen innerhalb von stationären Einrichtungen erfolgt durch den Kreis selbst.

Die Fachaufsicht über die Gewährung von Leistungen für Bildung und Teilhabe im Rahmen von Grundsicherungsleistungen nach § 42 Nr. 3 SGB XII wird ebenfalls von der Mitarbeiterin im FD 50.60 wahrgenommen. Nach Auskunft des FD 50.60 gibt es über die Gewährung dieser Leistungen für Bildung und Teilhabe als Grundsicherungsleistung keine Fallzahlen, da es zu dieser speziellen Fallkonstellation praktisch kein Fallaufkommen gibt.

Zur Durchführung der „Grundsicherung für Arbeitssuchende nach dem SGB II, der Sozialhilfe nach dem SGB XII, des § 6 b BKG und des AsylbLG“ für die Leistungen für Bildung und Teilhabe wurden im Prüfungszeitraum unter der Nummer 7/2016 Verfahrenshinweise an die Kommunen erlassen. Diese Hinweise gelten auch für die Gewährung von Leistungen für Bildung und Teilhabe als Annexeistung durch den FD 50.00, auch hier ist aufgrund der gleichen Hierarchiestufe beider

Fachdienste nicht sichergestellt, dass diese Hinweise im Fachdienst 50.00 bei der entsprechenden Leistungsgewährung auch angewandt werden, siehe hierzu Tz. 8.2.2. Die Prüfung des Verfahrenshinweises führte zu keinen Beanstandungen.

8.7.4 Gewährung von Leistungen der Grundsicherung für Personen in Einrichtungen

Bei Leistungen der Grundsicherung innerhalb von Einrichtungen handelt es sich um eine sogenannte Annexleistung zur Eingliederungshilfe bzw. Hilfe zur Pflege nach dem SGB XII. Die Gewährung von Leistungen der Grundsicherung für Personen in Einrichtungen erfolgt durch den Kreis selbst. Die Bearbeitung der Fälle erfolgt in Abhängigkeit der jeweiligen zusätzlichen Maßnahmen entweder durch den Fachdienst 50.00 „Soziale Sicherung“ oder durch den Fachdienst 50.30 „Eingliederungshilfe für Erwachsene“.

Im Prüfungszeitraum gab es in den Fachdiensten 50.00 und 50.30 keine eigenen Grundsicherungsfälle, Grundsicherungsleistungen in stationären Einrichtungen wurden vielmehr in Kombination mit anderen Sozialhilfeleistungen gewährt.

Den Jahresnachweisen des Kreises für die Jahre 2016 und 2017 über die erfolgten Mittelabrufe ist die Verteilung der Bruttoausgaben aufgeteilt in Personen außerhalb von Einrichtungen und innerhalb von Einrichtungen zu entnehmen:

	2016		2017	
Mittel- aufteilung	Außerhalb von Einrichtungen	Innerhalb von Einrichtungen	Außerhalb von Einrichtungen	Innerhalb von Einrichtungen
Brutto- ausgaben	11.632.391,08 €	4.182.968,91 €	12.511.502,73 €	5.400.428,08 €

Aus der Mittelübersicht wird deutlich, dass der Teilplan 3116 in nicht unerheblichem Maß von den beiden Fachdiensten 50.00 und 50.30 mitbewirtschaftet wird, obwohl der Teilplan von der fachlich-inhaltlichen und organisatorischen Zuordnung dem FD 50.60 zugewiesen ist.

Mit Inkrafttreten des Bundesteilhabegesetzes zum Jahr 2020 wird es zukünftig eigene Grundsicherungsfälle im Bereich der Eingliederungshilfe geben. Zu diesem Zeitpunkt ist dann eine Trennung des Teilplans 3116 in Leistungen der Grundsicherung, die von den Kommunen gewährt werden, und Leistungen, die vom Kreis in eigener Zuständigkeit geleistet werden, zu überlegen.

8.7.5 Abrechnungsverfahren und Statistik

Aus dem Teilplan 3116 ergeben sich 2 unterschiedliche Abrechnungsarten und zwar die Abrechnung zwischen Kreis und Kommunen und die Abrechnung zwischen Kreis und Land.

8.7.5.1 Abrechnung zwischen Kreis und Kommunen auf der Basis der Kreisverordnung zur Aufgabendurchführung der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung nach den Bestimmungen des 4. Kapitels SGB XII

Die Abrechnung beinhaltet:

- monatliche Betriebsmittelvorschüsse und
- quartalsweise Spitzabrechnungen.

Nach § 6 Abs. 1 der Kreisverordnung erhalten die Kommunen zur Durchführung der Ihnen übertragenen Aufgaben monatliche Betriebsmittelvorschüsse in Höhe der Ihnen voraussichtlich entstehenden Nettoaufwendungen. Grundlage dieser monatlichen Vorschüsse sind die Abrechnungen des Vorjahres. Die Berechnung dieser Abschläge erfolgt durch den Controller des Fachbereiches III. Die Berechnungen werden in Excel-Listen geführt. Die stichprobenhafte Überprüfung der Abschlagsberechnungen führte zu keinen Beanstandungen.

Die tatsächlichen Nettoaufwendungen der Kommunen werden entsprechend § 6 Abs. 1 Satz 2 der Kreisverordnung quartalsweise spitz abgerechnet. Die Betriebsmittelvorschüsse werden auf die Nettoaufwendungen angerechnet. Der Kreis hat mittels Durchführungshinweis 14/2012 gegenüber den Kommunen die Abrechnungstermine festgelegt. So sind die Abrechnungen immer spätestens bis zum 10. Tag des auf das Quartalsende folgenden Monats beim Kreis vorzulegen. Die Abrechnungsbögen sind als Excel-Format ausgestaltet, werden dem Kreis aber im Regelfall ausgefüllt per Fax zugesandt. Die Erfassung der gemeldeten Abrechnungsbeträge in den Exceltabellen sowie die rechnerische Kontrolle der Beträge erfolgt durch eine Mitarbeiterin aus dem FD 50.00. Hier zeigt sich eine weitere Verzahnung des FD 50.00 mit dem Teilplan 3116.

Die von den Kommunen gemeldeten Grundsicherungsleistungen für Personen außerhalb von Einrichtungen werden in Lissa nicht erfasst, da die Kommunen des Kreises an Lissa nicht angeschlossen sind. Die Daten über die verausgabten Mittel für Personen in Einrichtungen für die Abrechnung mit dem Land werden aus MACH generiert. Die Beträge konnten über MACH nachvollzogen werden.

8.7.5.2 Abrechnung zwischen Kreis und Land auf der Basis des AG-SGB XII

Nach § 46a SGB XII erstattet der Bund seit 2014 den Ländern die im jeweiligen Kalenderjahr entstandenen Nettoausgaben für Geldleistungen nach dem 4. Kapitel

SGB XII zu 100 Prozent. Die Erstattung an die Länder erfolgt nach § 46a Abs. 4 SGB XII quartalsweise. Zusätzlich haben die Ländern dem Bund die Bruttoausgaben für Geldleistungen und Einnahmen nach § 46a Abs. 5 SGB XII als Jahresnachweis zu belegen. Entsprechend des § 11 AG-SGB XII stellt das Land die Erstattung des Bundes den örtlichen Trägern der Sozialhilfe zur Verfügung. Die örtlichen Träger weisen ihrerseits dem Land nach § 11 Abs. 2 AG-SGB XII ihre Ausgaben für Geldleistungen nach dem 4. Kapitel SGB XII mittels Quartalsnachweis nach. In den Quartalsnachweisen sind zu belegen:

1. die Bruttoausgaben für Geldleistungen nach § 46a Absatz 2 sowie die darauf entfallenden Einnahmen,
2. die Bruttoausgaben und Einnahmen nach Nummer 1, differenziert nach Leistungen für Leistungsberechtigte außerhalb und innerhalb von Einrichtungen,
3. die Bruttoausgaben und Einnahmen nach Nummer 1, differenziert nach Leistungen für Leistungsberechtigte nach § 41 Absatz 2 und 3.

In dem jeweiligen Quartalsnachweis sind (soweit vorhanden) die gemeldeten Quartalsabrechnungen der Kommunen und die Bruttoausgaben für Personen in Einrichtungen enthalten.

Die Nettoausgaben des Vorjahres sind dem Land nach § 11 Abs. 3 AG-SGB XII als Jahresnachweis aufgegliedert in Bruttoausgaben differenziert nach „außerhalb von Einrichtungen“, „innerhalb von Einrichtungen“ und „Leistungen für Leistungsberechtigte“ (Grundsicherung im Alter bzw. Grundsicherung bei Erwerbsminderung) nachzuweisen.

Der Jahresnachweis ist nach § 11 Abs. 3 AG-SGB XII dem RPA zur Bestätigung der sachlichen und rechnerischen Richtigkeit vorzulegen. Insoweit ergaben sich bei der prüferischen Durchsicht des Ordners „Quartalsnachweise“ keine Beanstandungen.

Die Abrechnungen zwischen Kreis und Kommunen sowie Kreis und Land erfolgen durch den Controller des Fachbereiches III. Auch wenn im ungeplanten Vertretungsfall durchaus Kenntnisse auf anderen Arbeitsplätzen zur Sicherstellung des Abrechnungslaufs vorhanden sind, ist eine eindeutige Vertretungsregelung bisher nicht getroffen worden. Es wird daher angeregt, kurzfristig eine klare Vertretungsregelung für diese Controlling-Stelle im FB III zu schaffen.

8.7.5.3 Statistik

Über die Leistungen von Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung wird gemäß § 128 a SGB XII eine Bundesstatistik geführt. Die Erhebung erfolgt direkt durch das statistische Bundesamt (Destatis). Auskunftspflichtig sind die örtlichen Träger der Sozialhilfe. Entsprechend der Regelung der Kreisverordnung führen die

Städte, Ämter und amtsfreien Gemeinden die Aufgaben der Grundsicherung in Verbindung mit den Statistikregelungen des 15. Kapitels SGB XII durch. Die Daten über die Leistungsempfänger von Grundsicherung außerhalb von Einrichtungen werden von den Kommunen direkt an das Land gemeldet. Die von den Kommunen im Rahmen der Bundesstatistik erhobenen Zahlen werden für das interne Controlling von einer Mitarbeiterin im FD 50.00 erhoben. Es ist zu bezweifeln, ob eine solche Zuständigkeitsverteilung sachgerecht ist, da die Verantwortung für den Teilplan 3116 beim FD 50.60 liegt. Es scheint daher geboten, die Zuständigkeiten zu schärfen und ggf. anzupassen.

Zur Statistik allgemein wird exemplarisch noch auf folgendes hingewiesen:

Bei Betrachtung und Auswertung der im Internet verfügbaren Landesstatistik „Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung 2016“ des Statistikamtes Nord fällt auf, dass die Gesamtzahl der Leistungsempfängerinnen und Leistungsempfänger von Grundsicherungsleistungen nach dem 4. Kapitel SGB XII mit 2.773 Personen insgesamt 293 Personen unter der vom Kreis im Rahmen seines Controllings ermittelten Gesamtzahl für 2016 liegt. Das Land hat in seiner Tabellierung auf den Wohnort der Empfänger abgestellt. Insoweit besteht eine Differenz zwischen den Zahlen des Landes und den Kreiszahlen bei der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung.

8.7.6 Schnittstelle LK-Lissa zu MACH

Der Kreis hat zum 01.01.2017 auf die Fachsoftware LK-Lissa im Echtbetrieb umgestellt. Das Erfassung und Bearbeitung neuer Fälle erfolgt seit der Umstellung ausschließlich über LK-Lissa. Das bisherige Fachverfahren Lämmkom wird für die Bearbeitung der Altfälle von der Sachbearbeitung aber derzeit noch weitergenutzt.

Die Fälle der Grundsicherungsleistungen durch die Kommunen nach der Kreisverordnung sind in LK-Lissa nicht erfasst, da die beauftragten Kommunen keinen Zugang zur Kreissoftware LK-Lissa besitzen. Die Kommunen nutzen vor Ort das Fachverfahren Care4. Die im Rahmen der Fallbearbeitung vor Ort verausgabten Leistungen werden über das unter Tz. 8.7.2 beschriebene Abrechnungsverfahren als jeweilige Gesamtsumme in MACH erfasst. Für den Fallbestand der Grundsicherungsleistungen durch die Kommunen ist es wegen der unterschiedlichen Fachprogramme bei Kreis und Kommunen nicht erheblich, dass die bereits im Bericht zu den Jahren 2012/2013 thematisierte Ausgabenschnittstelle zwischen LK-Lissa und MACH nicht genutzt werden soll.

Anders verhält es sich bei den als Annexleistungen durch den Kreis gewährten Grundsicherungen für Personen in Einrichtungen. Diese findet sich als Fallbestand in der Fachsoftware LK-Lissa. Der Fallbestand kann im Fachprogramm nach den jeweiligen Hilfearten gefiltert werden. Eine Schnittstelle zwischen LK-Lissa und MACH ist vorhanden, soll aber nach Entscheidung der Verwaltung aufgrund des

sich ergebenden Bearbeitungsmehraufwands für die Finanzbuchhaltung nicht genutzt werden.

Stellungnahme des Fachdienstes 50.60:

Im RPA-Bericht wird ausgeführt, dass die kreisangehörigen Kommunen durch schriftliche Anzeige den Übergang von Unterhaltsansprüchen „bewirken“. Tatsächlich gehen aber die Ansprüche nach § 94 SGB XII kraft Gesetzes auf den Sozialhilfeträger über.

Die Darstellung im Bericht, wonach es bei Grundsicherungsleistungen nach dem 4. Kapitel SGB XII keinen Unterhaltsrückgriff bei Eltern und Kindern gibt, wird nur der Vollständigkeit halber dahin gehend modifiziert, dass dann kein Unterhaltszugriff erfolgt, wenn Einkommen und Vermögen unter 100.000 € brutto jährlich liegen.

8.8 Fachdienst 50.60 – Leistungen für Unterkunft und Heizung, kommunale Begleitmaßnahmen (Teilplan 3121)

8.8.1 Allgemeines, Fallzahlen

Der Kreis ist Träger der Leistungen für Unterkunft und Heizung im Anwendungsbereich des SGB II. Er schließt daher mit der Geschäftsführung des Jobcenters jährlich eine Zielvereinbarung ab, in der es im Wesentlichen um die Entwicklung der Anzahl der Bedarfsgemeinschaften und die Kostenentwicklung bei den Aufwendungen für Unterkunft und Heizung geht. Die Einhaltung der Ziele wird durch ein Controlling begleitet.

Die Leistungen für Unterkunft und Heizung, Erstausrüstung der Wohnung, für Bekleidung sowie bei Schwangerschaft und Geburt sowie für die Umsetzung des Bildungs- und Teilhabepaketes werden vom Jobcenter erbracht. Die Kostenabrechnung, die Erstellung von Bearbeitungshinweisen sowie die Abrechnung des kommunalen Finanzanteiles für die Arbeit des Jobcenters erfolgt beim Kreis.

Zudem erbringt der Kreis aus dem Teilplan 3121 finanzielle Förderungen auf der Grundlage des § 16 a SGB II an Träger von Leistungen für die Eingliederung erwerbsfähiger Hilfebedürftiger ins Erwerbsleben (kommunale Begleitmaßnahmen - Suchtberatung, Wohnungsnotlagenberatung).

Die Fallzahlen haben sich im Prüfungszeitraum wie folgt entwickelt:

Jahr	2015	2016	2017
Durchschnittl. Zahl der Bedarfsgemeinschaften	7.656	7.791	7.705

Die Zahlen ergeben sich aus dem Controlling des Fachdienstes. Geringfügig abweichende Zahlen in der Teilplanbeschreibung des Haushaltsplanes können sich nach Darstellung des Fachdienstes daraus ergeben, dass die zugrundeliegenden Statisti-

ken der BA oder des Jobcenters z. T. rückwirkende Korrekturen erfahren und die Zahlen daher je nach Abfragezeitpunkt leicht differieren können.

8.8.2 Leistungen für Unterkunft und Heizung im Bereich der Grundsicherung für Arbeitssuchende

Die pflichtige Selbstverwaltungsaufgabe der Leistungen für Unterkunft und Heizung im Bereich der Grundsicherung für Arbeitssuchende nimmt der Kreis über die gemeinsam mit der Bundesagentur für Arbeit betriebene Einrichtung „Jobcenter Kreis Segeberg“ wahr.

Nach § 44 b Abs. 3 SGB II obliegt den zuständigen Trägern die Verantwortung für die rechtmäßige und zweckmäßige Erbringung ihrer Leistungen. Sie sind weisungs- und prüfungsberechtigt. Daneben wurden im Prüfungszeitraum Weisungs- und Prüfungsvorgaben von der Trägerversammlung jährlich in den „Vereinbarungen über die kommunalen Ziele“ zwischen dem Kreis und dem Geschäftsführer des Jobcenters vereinbart und festgelegt.

Weiterhin werden ca. einmal jährlich umfangreiche und detaillierte Arbeitsempfehlungen zu den Kosten der Unterkunft an das Jobcenter (und die Kommunen) herausgegeben. Diese sind vom Jobcenter Kreis Segeberg nach den Vereinbarungen über die kommunalen Ziele zwischen dem Kreis und dem Geschäftsführer des Jobcenters umzusetzen. Diese Arbeitsempfehlungen sind Bestandteil der vom Fachdienst 50.60 herausgegebenen Hinweise.

Daneben werden Schulungen und Treffen eines Praktiker-Kreises durchgeführt, Controlling-Berichte erstellt und so genannte „fachaufsichtliche“ Prüfungen in den Standorten des Jobcenters Kreis Segeberg vorgenommen. Darüber hinaus sichert der Geschäftsführer des Jobcenters in den jährlichen Vereinbarungen über die kommunalen Ziele zu, dass Teamleiter des Jobcenters halbjährliche stichprobenartige „fachaufsichtliche“ Aktenprüfungen der Kosten der Unterkunft durchführen.

Hinsichtlich der Verwendung des Begriffes Fachaufsicht wird auf Tz. 8.2 dieses Berichtes verwiesen.

Abgesehen von der Begrifflichkeit ist festzustellen, dass diese Maßnahmen in einem ausreichenden und angemessenen Maß ausgeübt werden. Die Vorgaben aus den „Vereinbarungen über die kommunalen Ziele“ werden nach den bei der Prüfung gewonnenen Eindrücken weiterhin beachtet und eingehalten.

8.8.3 Zielvereinbarungen Kosten der Unterkunft, Abrechnungen, Controlling

Weisungs- und Prüfungsvorgaben werden jährlich in den „Vereinbarungen über die kommunalen Ziele“ zwischen dem Kreis und dem Geschäftsführer des Jobcenters vereinbart und festgelegt.

Der Fachdienst 50.60 erstellt halbjährlich Berichte über die Entwicklung der Kosten der Unterkunft nach § 22 Abs. 1 SGB II und der abweichend zu erbringenden Leistungen nach § 24 Abs. 3 Satz 1 Nr. 1 SGB II. Diese basieren auf Daten der Bundesagentur für Arbeit und des Jobcenters.

Das Jobcenter unterstützt den Kreis dabei, indem es die erforderlichen Daten liefert.

Die Berichte stellen u.a. die Entwicklung der Gesamtzahl der Bedarfsgemeinschaften sowie der Kosten für Unterkunft und Heizung dar. Der Fachdienst hat dazu festgestellt, dass die Steuerungsmöglichkeiten des Kreises Segeberg in diesem Aufgabenbereich begrenzt sind. Insbesondere wird die Entwicklung der Zahl der Bedarfsgemeinschaften verfolgt, die jedoch kaum steuerbar ist.

8.8.4 Erteilung von Weisungen an das Jobcenter

Weisungen werden vom Fachdienst 50.60 durch regelmäßige Hinweise zur Durchführung der Sozialhilfe an die Städte, Ämter und Gemeinden sowie das Jobcenter Kreis Segeberg erteilt. Im Fachdienst wird weiterhin eine chronologische, durchnummerierte Übersicht aller herausgegebenen Hinweise je Kalenderjahr geführt. Die jährlichen Übersichten beinhalten neben einem Hinweis zur Thematik und den betroffenen Bereichen der Sozialen Sicherung auch einen aktuellen Vermerk über die Gültigkeit oder Ungültigkeit der Hinweise.

Die Hinweise geben unter anderem Anweisungen zur Umsetzung von Gesetzesänderungen, Rechtsprechungen, gemeinsamen Hinweisen der Kreise Schleswig-Holsteins aus dem Arbeitskreis „ASK“, aber auch zu den Abrechnungsmodalitäten und Abschlagszahlungen. Zwischenzeitlich erfolgen getrennte Hinweise zum SGB II auf der einen sowie dem SGB XII auf der anderen Seite.

Die stichprobenweise prüferische Durchsicht der Hinweise aus den Jahren 2016 und 2017 ergab keine Feststellungen.

8.8.5 Kommunale Begleitmaßnahmen

Der Kreis stellt durch finanzielle Förderung von Trägern Leistungen sicher, die für die Eingliederung erwerbsfähiger Hilfebedürftiger in das Erwerbsleben erforderlich sind.

Nach § 16 a SGB II können diese kommunalen Eingliederungsleistungen umfassen:

- die Betreuung minderjähriger oder behinderter Kinder oder die häusliche Pflege von Angehörigen,
- die Schuldnerberatung,
- die psychosoziale Betreuung sowie
- die Suchtberatung.

Der Kreis erbringt diese Leistungen in Form einer institutionellen Förderung. Einzelne Träger erhalten aufgrund einer vertraglichen Vereinbarung monatliche Pauschalbeträge für Beratung und Unterstützung.

Die Gesamtaufwendungen für die kommunalen Eingliederungsleistungen sind bis 2019 vertraglich festgeschrieben. Somit variieren die durchschnittlichen Kosten je Bedarfsgemeinschaft nach der jeweiligen Anzahl der Bedarfsgemeinschaften im Hilfebezug. Ziel des Kreises sind lt. Schlüsselkennzahlenbericht durchschnittliche Kosten von 176,63 €, er weist aber gleichzeitig darauf hin, dass er über keine wirksamen Steuerungsmöglichkeiten verfügt.

Verträge bestanden zum Ende des Prüfungszeitraumes mit

- Verbraucherzentrale Schleswig-Holstein e.V. für die Schuldnerberatung in den Regionen Nord, West und Ost;
- AWO Schleswig-Holstein gGmbH für die Schuldnerberatung in Norderstedt und der
- Diakonisches Werk Altholstein GmbH für die Wohnungsnotlagenberatung.

Der Kreis hat am 26.08.2014 einen Vertrag über die Erbringung von Leistungen der Schuldnerberatung in der Region Nord des Kreises Segeberg mit der Verbraucherzentrale Schleswig-Holstein geschlossen. Der Vertrag ist am 01.01.2015 in Kraft getreten, die Laufzeit endet zum 31.12.2019. Zur Durchführung der beauftragten Angebote stellt der Kreis der Verbraucherzentrale für die Laufzeit des Vertrages ein jährliches Budget in Höhe von 81.281,77 € zur Verfügung.

Der Kreis hat am 26.08.2014 einen Vertrag über die Erbringung von Leistungen der Schuldnerberatung in der Region West des Kreises Segeberg mit der Verbraucherzentrale Schleswig-Holstein geschlossen. Der Vertrag ist am 01.01.2015 in Kraft getreten, die Laufzeit endet zum 31.12.2019. Zur Durchführung der beauftragten Angebote stellt der Kreis der Verbraucherzentrale für die Laufzeit des Vertrages ein jährliches Budget in Höhe von 132.787,23 € zur Verfügung.

Der Kreis hat am 29.07.2014 einen Vertrag über die Erbringung von Leistungen der Schuldnerberatung in der Region Ost des Kreises Segeberg mit der Verbraucherzentrale Schleswig-Holstein geschlossen. Der Vertrag ist am 01.01.2015 in Kraft getreten, die Laufzeit endet zum 31.12.2019. Zur Durchführung der beauftragten Angebote hat der Kreis im Prüfungszeitraum der Verbraucherzentrale für die Laufzeit des Vertrages ein jährliches Budget in Höhe von 95.829,88 € zur Verfügung.

Der Kreis hat am 25.08.2014 einen Vertrag über die Erbringung von Leistungen der Schuldnerberatung in der Stadt Norderstedt des Kreises Segeberg mit der AWO Schleswig-Holstein gGmbH geschlossen. Der Vertrag ist am 01.01.2015 in Kraft getreten, die Laufzeit endet zum 31.12.2019. Zur Durchführung der beauftragten Angebote stellt der Kreis der AWO für die Laufzeit des Vertrages ein jährliches Budget in Höhe von 176.943,62 € zur Verfügung.

Der Kreis hat am 06.08.2014 einen Vertrag über die Erbringung von Leistungen der Wohnungslosenberatung in den Regionen Nord, West und Ost des Kreises Segeberg mit der Diakonisches Werk Altholstein GmbH geschlossen. Der Vertrag ist am 01.01.2015 in Kraft getreten, die Laufzeit endet zum 31.12.2019. Zur Durchführung der beauftragten Angebote stellt der Kreis der Diakonie für die Laufzeit des Vertrages ein jährliches Budget in Höhe von 86.250,00 € zur Verfügung.

Die jährlichen Leistungen des Kreises nach § 16 a SGB II stellen sich im Prüfungszeitraum somit zusammengefasst wie folgt dar:

Zweck	Träger	Jahresbudget
Schuldnerberatung Nord	Verbraucherzentrale	81.281,77 €
Schuldnerberatung West	Verbraucherzentrale	132.787,23 €
Schuldnerberatung Ost	Verbraucherzentrale	95.829,88 €
Schuldnerberatung Norderstedt	AWO Schleswig-Holstein	176.943,62 €
Schuldnerberatung gesamt		486.842,50 €
Wohnungslosenberatung	Diakonie Altholstein	86.250,00 €
§ 16 a SGB II gesamt		573.092,50 €

Leistungen für Kinderbetreuung erfolgen nicht institutionell durch den Fachdienst 50.60 nach § 16 a SGB II, sondern ggfs. einzelfallbezogen durch das Kreisjugendamt.

Häusliche Pflege wird im Kreis Segeberg ebenfalls nicht nach § 16 a SGB II gefördert.

Die Wohnungslosenberatung ist als Unterfall der psychosozialen Betreuung zu betrachten und daher durch den Gesetzeswortlaut abgedeckt.

Stellungnahme des Fachdienstes 50.60:

Nur der Vollständigkeit halber wird darauf hingewiesen, dass die „Vereinbarung über die kommunalen Ziele“ vom Kreissozialausschuss beschlossen wird.

8.9 Fachdienst 50.60 – Verwaltung der Grundsicherung für Arbeitssuchende (Teilplan 3129)

- ***Die Aktenführung war klar strukturiert und nachvollziehbar.***

8.9.1 Allgemeines

Der Teilplan 3129 beinhaltet die Verwaltung der Grundsicherung für Arbeitssuchende nach dem Zweiten Buch Sozialgesetzbuch - Grundsicherung für Arbeitsuchende - (SGB II). Träger der Leistungen nach dem SGB II sind die Bundesagentur für Arbeit und die Kreise und kreisfreien Städte als kommunale Träger. Nach § 44b SGB II bilden die Träger zur einheitlichen Durchführung der Grundsicherung für Arbeitsuchende im Gebiet jedes kommunalen Trägers eine gemeinsame Einrichtung. Die Wahrnehmung der Aufgaben der Träger nach dem SGB II erfolgt durch die gemeinsame Einrichtung. Die gemeinsame Einrichtung führt nach § 6d SGB II die Bezeichnung Jobcenter. Das Jobcenter ist durch die zum 01.01.2011 in Kraft getretene Organisationsreform im SGB II der Rechtsnachfolger der vorherigen Arbeitsgemeinschaft Leistungszentrum (ARGE).

Für den Kreis Segeberg wurde das „Jobcenter Kreis Segeberg“ als gemeinsame Einrichtung der Bundesagentur für Arbeit und dem Kreis Segeberg gebildet. Die Finanzierung der gemeinsamen Einrichtungen ergibt sich aus § 46 Abs. 3 SGB II. Der Bundesanteil an den Gesamtverwaltungskosten der gemeinsamen Einrichtungen beträgt danach 84,8 %. Daraus folgt, dass der Kreis Segeberg als kommunalen Anteil an den Gesamtverwaltungskosten 15,2 % zu tragen hat.

Dem Teilplan war im Prüfungszeitraum ein Mitarbeiter der Koordinierungsstelle SGB II mit einem Stellenanteil von 0,05 VZK zugeordnet. Über diesen Teilplan erfolgen die Finanzierung des kommunalen Anteils an den Gesamtverwaltungskosten der gemeinsamen Einrichtung sowie die Kostenerstattungen des Jobcenters an den Kreis für die geltend gemachten Reisekosten nebst pauschaler Kostenerstattung für die Personalkostenverwaltung des Kreises der dem Jobcenter zugewiesenen Beschäftigten des Kreises.

Unter Ziffer 6 „Kostenerstattungen und Kostenumlagen“ im Teilergebnisplan sind im Prüfungszeitraum die Erstattungen des Jobcenters für die Reisekosten der Beschäftigten des Kreises im Jobcenter sowie die pauschale Kostenerstattung für die Personalverwaltungskosten des Kreises bzgl. der dem Jobcenter zugewiesenen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter nach der Verwaltungskostenfeststellungsverordnung (VKFV) enthalten.

Seit dem Jahr 2018 und damit außerhalb des aktuellen Prüfungszeitraumes erfolgt die Vereinnahmung der Pauschale für die Personalverwaltungskosten des Kreises in Höhe von 2,2 % der Personalkosten für die dem Jobcenter zugewiesenen Beschäftigten durch den FD 11.00 „Personal und Organisation“.

Unter der Ziffer 16 „sonstige ordentliche Aufwendungen“ im Teilergebnisplan sind der kommunale Finanzierungsanteil des Kreises an den Gesamtverwaltungskosten des Jobcenters, die Aufwendungen für die Reisekosten der dem Jobcenter zugewiesenen Kreismitarbeiterinnen und Kreismitarbeiter sowie die Erstattung des Differenzbetrages nach § 16 VKFV an den FD 11.00 enthalten.

In den Jahren 2014 - 2017 haben sich die Erträge und Aufwendungen des Teilplans 3129 wie folgt entwickelt:

	2014	2015	2016	2017 (JA)
ordentliche Erträge	35.282,54 €	44.851,81 €	52.914,34 €	62.754,91 €
ordentliche Aufwendungen	-1.854.580,09 €	-1.872.922,42 €	-1.964.008,88 €	-2.383.841,27 €
Ergebnis lfd. Verwaltung	-1.819.297,55 €	-1.828.070,61 €	-1.911.094,54 €	-2.321.086,36 €
außerordentliches Ergebnis	0 €	0 €	0 €	0 €
int. Leistungsbeziehungen	0 €	0 €	0 €	0 €
Ergebnis = Zuschussbedarf	-1.819.297,55 €	-1.828.070,61 €	-1.911.094,54 €	-2.321.086,36 €

Daneben erfolgt über diesen Teilplan auch die Koordinierung der kommunalen Interessen des Kreises im Rahmen der Personal- und Verwaltungskostenbewirtschaftung des Jobcenters. Auftragsgrundlage hierfür bildet § 6 der gründungsbegleitenden Vereinbarung „Partner im Jobcenter“ (öffentlich-rechtlicher Vertrag) zwischen der Bundesagentur für Arbeit und dem Kreis Segeberg zur Bildung einer gemeinsamen Einrichtung gemäß § 44b SGB II vom 21.12.2010.

8.9.2 Ausübung des Weisungsrechts

Nach § 44b Abs. 1 SGB II nimmt die gemeinsame Einrichtung die Aufgaben der Träger nach dem Zweiten Buch Sozialgesetzbuch wahr. § 44b Abs. 3 SGB II legt fest, dass den Trägern die Verantwortung für die rechtmäßige und zweckmäßige Erbringung ihrer Leistungen obliegt. Der Kreis ist nach § 6 Abs. 1 Nr. 2 SGB II Träger der Leistungen für Unterkunft und Heizung, die abweichend zu erbringenden Leistungen (Erstausstattungen) und die Bedarfe für Bildung und Teilhabe.

Die Träger haben in ihrem Aufgabengebiet nach § 6 Abs. 1 Nr. 1 oder 2 SGB II gegenüber dem Jobcenter ein Weisungsrecht. Sie sind berechtigt, von dem Jobcenter die Erteilung von Auskunft und Rechenschaftslegung über die Leistungserbringung zu fordern, die Wahrnehmung der Aufgaben im Jobcenter zu prüfen und das Jobcenter an ihre Auffassung zu binden.

Vor Ausübung ihres Weisungsrechts in Angelegenheiten grundsätzlicher Bedeutung befassen die Träger den Kooperationsausschuss nach § 18b SGB II. Der Koopera-

tionsausschuss kann innerhalb von 2 Wochen nach Anrufung eine Empfehlung abgeben.

In der gründungsbegleitenden Vereinbarung zwischen Kreis und Agentur ist in § 3 Abs. 3 geregelt, dass es dem Kreis zu jeder Zeit gestattet ist, im Rahmen seines Weisungsrechts nach § 44 Abs. 3 SGB II die hierfür notwendigen Maßnahmen durchzuführen (wie Aktenprüfungen oder Einsichtnahme in sonstige Datenbestände, die seinen Aufgabenbereich berühren).

Laut den vorgelegten Unterlagen wird das Weisungsrecht des Kreises in Form von halbjährlichen fachlichen Gesprächsrunden mit der Bereichsleitung und den Teamleitungen des Jobcenters sowie über Bearbeitungshinweise des Kreises zu den Richtlinien der Kosten der Unterkunft ausgeübt. Zusätzlich gibt es vom Kreis initiierte monatliche Prüfungen bei der Gewährung von kommunalen Leistungen durch die Teamleitungen des Jobcenters. Diese Prüfungen erfolgen anhand eines vom Kreis erstellten Fragebogens.

Weiter wird zwischen dem Geschäftsführer des Jobcenters Kreis Segeberg und dem Kreis aufgrund der Regelung im § 48b Abs. 1 Nr. 2 SGB II seit 2011 eine jährliche Zielvereinbarung geschlossen, in der u.a. geregelt wird, dass der Kreis das Recht besitzt, mit eigenem Personal selbst Aktenprüfungen vor Ort vorzunehmen. Die Zielvereinbarungen wurden jeweils von der Trägerversammlung beschlossen. In den Jahren 2012 und 2015 fand eine solche Prüfung von kommunalen Leistungen im Jobcenter durch den FD 50.60 (2012 noch FD 50.00) statt. Gegenstand dieser Prüfungen waren die rechtmäßige Gewährung und Verbuchung von kommunalen Leistungen durch das Jobcenter.

Das Jobcenter hat nach § 5 der gründungsbegleitenden Vereinbarung eine eigene Widerspruchsstelle eingerichtet. Diese ist zuständig für Entscheidungen über Widersprüche in Angelegenheiten nach dem SGB II sowie für die Durchführung von Gerichtsverfahren. Es ist geregelt, dass das Recht und die Pflicht zur Fachaufsicht hinsichtlich der Durchführung der Sozialgerichtsverfahren bei den jeweiligen Leistungsträgern verbleiben. Hinsichtlich der Verwendung des Begriffes Fachaufsicht wird auf Tz. 8.2 verwiesen.

Der Kreis erstellt halbjährliche Controlling-Berichte über die Entwicklung der Kosten der Unterkunft und der abweichend zu erbringenden Leistungen im Rechtsgebiet SGB II. Die Berichte zum 1. und 2. Halbjahr 2016 sowie zum 1. Halbjahr 2017 fanden sich in den vorgelegten Unterlagen. Der Bericht zum 2. Halbjahr 2017 stand zum Zeitpunkt der Prüfung noch aus, so dass für die nachstehend aufgeführte Übersicht zu den neu eingelegten Widersprüchen und Klagen für 2017 nur auf das Datenmaterial des 1. Halbjahres zurückgegriffen werden kann. Für den Prüfungszeitraum ergaben sich folgende Zahlen:

	2014	2015	2016	2017, 1. HJ
Widersprüche	254	226	233	125
Klagen	58	18	12	10

Aus den vorgelegten Unterlagen ergaben sich keine Beanstandungen, vielmehr übt der Kreis sein gesetzlich und vertraglich geregeltes Weisungsrecht gegenüber dem Jobcenter bezogen auf die kommunalen Leistungen engmaschig und nachvollziehbar aus. Eine hinreichende Kontrolle der Leistungsgewährung von Leistungen in Trägerschaft des Kreises ist gewährleistet und entsprechend der Unterlagen auch dokumentiert. Die Aktenführung war strukturiert und leicht nachvollziehbar.

8.9.3 Abrechnung des kommunalen Finanzierungsanteils

8.9.3.1 Allgemeine Regelung

In der gründungsbegleitenden Vereinbarung zwischen Kreis und der Agentur für Arbeit vom 21.12.2010 wurden u.a. Regelungen über die Finanzierung, die Abwicklung von Transferleistungen und die Kostenerstattung getroffen. Gemäß § 17 Abs. 3 dieser öffentlich-rechtlichen Vereinbarung überweist der Kreis monatlich im Voraus eine Pauschale von 1/12 des anteiligen Verwaltungsbudgets, das sich aus dem zum Jahresbeginn erstellten Finanzplan ergibt. Die Endabrechnung wird vom Geschäftsführer des Jobcenters zu Beginn des Folgejahres erstellt, sobald die tatsächlichen Ausgaben festgestellt worden sind.

Nach § 46 Abs. 3 SGB II betrug der Anteil des Bundes an den Gesamtverwaltungskosten der gemeinsamen Einrichtung 84,8 % im Prüfungszeitraum. Vom Kreis als kommunalen Träger ist damit ein kommunaler Finanzierungsanteil von 15,2 % zu erbringen.

Aufgrund der Ermächtigung des § 46 Abs. 2 Satz 2 SGB II wurde vom Bundesministerium für Arbeit und Soziales im Einvernehmen mit dem Bundesministerium der Finanzen und mit Zustimmung des Bundesrates zum 01.01.2012 die Verordnung zur Feststellung der Gesamtverwaltungskosten der gemeinsamen Einrichtung (Verwaltungskostenfeststellungsverordnung - VKFV) erlassen. Die Gesamtverwaltungskosten des Jobcenters bestimmen sich nach § 2 VKFV.

8.9.3.2 Abrechnungsverfahren

Das Abrechnungsverfahren zum kommunalen Finanzierungsanteil sowie den zu erstattenden Personalverwaltungskosten wurde zwischen Kreis und Jobcenter in einer Vereinbarung vom 02.10.2013 näher geregelt. Das Verfahren ist für beide Jahre 2016 und 2017 identisch und stellt sich nach den vorgelegten Unterlagen folgendermaßen dar:

Das Jobcenter Kreis Segeberg erstellt jährlich im Rahmen der Haushaltsplanung einen Verwaltungskostenhaushalt, in dem sämtliche im entsprechenden Haushaltsjahr voraussichtlich anfallenden Kosten enthalten sind. Der Verwaltungskostenhaushalt wird von der Trägerversammlung des Jobcenters genehmigt (§ 44 c SGB II).

§ 46 Abs. 3 SGB II regelt, dass der kommunale Träger 15,2 % der Gesamtverwaltungskosten des jeweiligen Jobcenters zu tragen hat. Der Kreis Segeberg zahlt zum 1. Tag des aktuellen Monats monatliche Abschläge auf seinen vom Jobcenter ermittelten Finanzierungsanteil. Nach Eingang des Verwaltungskostennachweises für den Monat Juni des jeweils laufenden Jahres erfolgt eine Neuberechnung und ggf. Anpassung des monatlich zu zahlenden Pauschalbetrages.

Die jährliche Spitzabrechnung erfolgt dann nach Eingang des Verwaltungskostennachweises für den Monat Dezember im Laufe des ersten Quartals des Folgejahres. Somit wirkt sich jede Änderung bei den Verwaltungskosten auf den kommunalen Finanzierungsanteil des Kreises aus.

Die vom Jobcenter ermittelten Kosten werden von Kreisseite durch die Koordinierungsstelle SGB II gegengeprüft und bei Plausibilität der Zahlen anschließend zu Zahlung angewiesen.

Die Gesamtverwaltungskosten des Jobcenters sowie der kommunale Finanzierungsanteil des Kreises haben sich unter Zugrundelegung der jeweiligen Plandaten des jährlich zu beschließenden Verwaltungskostenhaushalts sowie der jährlichen Spitzabrechnung in den Jahren 2014 – 2017 wie folgt entwickelt:

	2014	
	Plan	Abrechnung
Gesamtverwaltungskosten Jobcenter	11.853.305,14 €	11.625.853,58 €
Kommunaler Finanzierungsanteil Kreis	1.801.702,38 €	1.767.129,74 €
	2015	
	Plan	Abrechnung
Gesamtverwaltungskosten Jobcenter	12.229.255,32 €	12.174.314,35 €
Kommunaler Finanzierungsanteil Kreis	1.858.846,81 €	1.850.495,78 €

	2016	
	Plan	Abrechnung
Gesamtverwaltungskosten Jobcenter	14.639.155,85 €	13.488.148,52 €
Kommunaler Finanzie- rungsanteil Kreis	2.225.151,69 €	2.050.198,58 €
	2017	
	Plan	Abrechnung
Gesamtverwaltungskosten Jobcenter	15.753.510,00 €	14.972.474,51 €
Kommunaler Finanzie- rungsanteil Kreis	2.394.533,52 €	2.275.816,13 €

Aus dem vorhandenen Zahlenmaterial ist ersichtlich, dass die Gesamtverwaltungs-
kosten des Jobcenters und damit auch der kommunale Finanzierungsanteil des
Kreises in den Jahren 2014 – 2017 gestiegen ist. Ebenso lässt sich den Zahlen ent-
nehmen, dass die tatsächlichen Kosten stets unterhalb der geplanten Kosten lagen.

Beim Abrechnungsverfahren zum kommunalen Finanzierungsanteil des Kreises
selbst ergaben sich keine Beanstandungen.

8.9.4 Abrechnung der Kostenerstattung für die Personalverwaltung

8.9.4.1 Allgemeine Regelung

Nach § 17 VKFV wird für Kosten der Personalverwaltung nach § 8 ein Zuschlag von
bis zu 2,2 % der vom jeweiligen Träger bestimmten Personalkosten anerkannt. Das
Jobcenter als gemeinsame Einrichtung erstattet damit dem Kreis für sein Personal,
das dem Jobcenter zugewiesen ist, eine Pauschale in Höhe von 2,2 % der voraus-
sichtlichen Personalkosten. Nach Aussage des FD 50.60 haben sich die Träger auf
die maximale Höhe der Pauschale von 2,2 % geeinigt

8.9.4.2 Abrechnungsverfahren

Das Abrechnungsverfahren zur pauschalen Erstattung der Kosten für die Personal-
verwaltung wurde in der bereits beschriebenen Vereinbarung zwischen Kreis und
Jobcenter vom 02.10.2013 näher geregelt. Das Verfahren ist für beide Jahre 2016
und 2017 gleich und stellt sich nach den Unterlagen folgendermaßen dar:

Der Kreis erstellt monatlich eine Rechnung zu den Kosten der Personalverwaltung für die dem Jobcenter zugewiesenen Kreismitarbeiterinnen und Kreismitarbeiter. Nach den Unterlagen erfolgt die Rechnungstellung beim Kreis durch den FD 11.00 „Personal und Organisation“. Das Jobcenter überweist den entsprechenden Betrag innerhalb einer Woche nach Erhalt der Rechnung an den Kreis. Innerhalb des Prüfungszeitraumes erfolgte die Vereinnahmung dieser monatlichen Pauschale auf dem Teilplan 3129 unter Ziffer 6 „Kostenerstattungen und Kostenumlagen“, seit dem Jahr 2018 wird die Kostenerstattung durch den FD 11.00 vereinnahmt. Die Erstattungsbeträge konnten über die Finanzsoftware MACH nachvollzogen werden.

Beim Abrechnungsverfahren zur Kostenerstattung für die Personalverwaltung des Kreises ergaben sich keine Beanstandungen.

8.9.4.3 Abrechnung der Reisekostenerstattung

Das Verfahren zur Reisekostenerstattung ist ebenfalls in der Vereinbarung zwischen Kreis und Jobcenter vom 02.10.2013 geregelt. Danach übernimmt der Kreis im Rahmen seiner Bestimmungen zunächst die Reisekosten der dem Jobcenter zugewiesenen Beschäftigten des Kreises. Bis zum 31.01. des Folgejahres erstellt der Kreis dann eine Gesamtrechnung der Reisekosten für das gesamte Kalenderjahr, die vom Jobcenter innerhalb einer Woche beglichen wird.

Sowohl die Auszahlung der Reisekosten an die kommunalen Beschäftigten im Jobcenter als auch die Erstattungen durch das Jobcenter laufen über den Teilplan 3129.

Die Auszahlungen und Erstattungsbeträge konnten in der Finanzsoftware MACH nachvollzogen werden. Beanstandungen haben sich auch hier nicht ergeben.

8.9.4.4 Erstattung des Differenzbetrages der Versorgungsaufwendungen

Nach § 16 VKFV wird für Versorgungsaufwendungen nach § 7 ein Zuschlag von bis zu 30 % der nach § 14 bestimmten Personalkosten für Beamtinnen und Beamte anerkannt. Abweichend von Satz 1 gilt vom 01. Januar 2015 bis 31. Dezember 2018 ein Zuschlag von bis zu 35 %. Bei den Versorgungsaufwendungen handelt es sich um die VAK-Umlage, die Zuführung zur Versorgungsrücklage und die Pensionsrückstellung. Das Jobcenter erstattete dem Kreis im Prüfungszeitraum eine Pauschale von 35 % der anerkannten Personalkosten für den entstandenen Versorgungsaufwand für die dem Jobcenter zugewiesenen Beamtinnen und Beamten.

Die Differenz zwischen tatsächlichem Versorgungsaufwand und Erstattung Jobcenter wird dem FD 50.60 seit dem Jahr 2012 vom FD 11.00 in Rechnung gestellt und von dort erstattet. Die Erstattung des Differenzbetrages findet sich im Teilplan 3129 unter der Ziffer 16 „sonstige ordentliche Aufwendungen“.

Die Erstattungsbeträge konnten in der Finanzsoftware MACH nachvollzogen werden. Beanstandungen habe sich keine ergeben.

8.9.4.5 Abrechnung der Personalkostenerstattung

Die Abrechnung der Personalkostenerstattung der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des Kreises, die dem Jobcenter als Beschäftigte zugewiesen sind, erfolgt durch den FD 11.00 und war nicht Bestandteil dieses Teilplans und damit nicht Gegenstand dieser Prüfung.

9. Fachdienst IV 61.00 – Kreisplanung

Teilplan 511 – Räumliche Planung und Entwicklung

9.1 Städtebauliche Planung

- *Ein allgemeines öffentliches Interesse an der Erbringung der honorarpflichtigen Bauleitplanungen im Auftrag einzelner kreisangehöriger Gemeinden als freiwillige Leistung des Kreises wird weiterhin nicht gesehen.*
- *Das Prüfungsamt empfiehlt erneut, die Erbringung der honorarpflichtigen Bauleitplanungen als freiwillige Leistung des Kreises einzustellen, soweit der Bedarf der kreisangehörigen Kommunen durch private Unternehmen sichergestellt werden kann.*
- *Der Kreis hat sich aufgrund der jetzt erwirtschafteten Überschüsse im BgA Bauleitplanung mit den komplexen steuerrechtlichen Vorschriften zur Ertragsbesteuerung, insbesondere zur Kapitalertragssteuer, zu befassen.*

9.1.1 Allgemeines

Die Kreisplanung wurde im Rahmen der Prüfung für die Jahre 2010/2011 hinsichtlich der Erbringung der honorarpflichtigen Bauleitplanungen im Auftrag von kreisangehörigen Gemeinden als freiwillige Leistung des Kreises geprüft.

Hierzu wurden bereits Nachschauen in den Prüfungen für die Jahre 2012/2013 und 2014/2015 durchgeführt. Die aktuelle Nachschau beschränkt sich auf die Betrachtung, ob den Feststellungen und Hinweisen aus den vorangegangenen Prüfungen nunmehr gefolgt worden ist.

9.1.2 Entwicklung der Erträge im MACH-Abrechnungsobjekt „BgA Bauleitplanung“

Der Kreis Segeberg hat am 25.11.2013 mit Wirkung zum 01.01.2006 einen Betrieb gewerblicher Art (BgA) für die Erbringung der honorarpflichtigen Bauleitplanungen auf der Grundlage privatrechtlicher Verträge angemeldet. Im Finanzverfahren MACH wurde zur KLR das Abrechnungsobjekt „BgA Bauleitplanung“ für die Erbringung der honorarpflichtigen Bauleitplanungsverfahren eingerichtet und nach Auskunft der Verwaltung seit dem Haushaltsjahr 2014 für diesen BgA geführt. Die Zuordnung der Erträge und Kostenanteile aus dem Teilergebnisplan 511 für die Erbringung der vertraglich vereinbarten Leistungen wurde zuvor durch die Verwaltung ermittelt, bestimmt und im Verfahren für das Abrechnungsobjekt 5111110 umgesetzt. Danach weist das Abrechnungsobjekt 5111110 „BgA Bauleitplanung“ in MACH alle Erträge und Aufwendungen aus, die diesem BgA zuzuordnen sind.

In MACH werden folgende Jahresergebnisse zum Abrechnungsobjekt 5111110 „BgA Bauleitplanung“ für die Haushaltsjahre 2016 und 2017 ausgewiesen:

Ergebnisrechnung	Haushaltsjahr	
	2016	2017
Ordentliche Erträge	152.038,82 €	206.081,25 €
Ordentliche Aufwendungen	110.842,56 €	115.207,45 €
Ordentliches Ergebnis	+41.196,26 €	90.873,80 €
Außerordentliche Erträge	0,20 €	115,61 €
Außerordentliche Aufwendungen	0,00 €	0,00 €
Außerordentliches Ergebnis	+0,20 €	+115,61 €
Überschuss	+41.196,46 €	+90.989,41 €

Danach schloss der BgA Bauleitplanung in beiden Jahren unter Berücksichtigung aller dem Betrieb zuzuordnenden Erträge und Aufwendungen erstmals mit deutlichen Überschüssen ab.

9.1.3 Entwicklung der Jahresergebnisse in den verbindlich an das Finanzamt gemeldeten Einnahme-Überschussrechnungen zur Umsatzsteuererklärung

Der Kreis Segeberg ist mit seinem Betrieb gewerblicher Art steuerpflichtig. Steuerrechtlich verantwortlich ist der Landrat des Kreises Segeberg in Person des amtierenden Stelleninhabers.

In den steuerrechtlichen Einnahme-Überschussrechnungen des Kreises zur Umsatzsteuererklärung schlossen die Jahre 2006 - 2015 sowie die aktuell geprüften Jahre 2016 und 2017 wie folgt ab:

Einnahme-Überschussrechnung „BgA Bauleitplanung“ 2006 - 2017			
Steuerjahr	Ordentliche Erträge	Ordentliche Aufwendungen	Ordentliches Ergebnis
2006	83.881,45 €	135.560,76 €	-51.679,31 €
2007	129.681,96 €	137.242,07 €	-7.560,11 €
2008	108.151,45 €	132.300,05 €	-24.148,60 €
2009	82.261,06 €	130.788,32 €	-48.527,26 €
2010	90.514,97 €	130.051,29 €	-39.536,32 €
2011	84.509,89 €	131.571,35 €	-47.061,46 €
2012	87.475,18 €	117.625,87 €	-30.150,69 €
2013	99.451,07 €	118.804,95 €	-19.353,88 €
2014	113.538,63 €	143.893,45 €	-30.354,82 €
2015	129.407,91 €	149.503,61 €	-20.095,70 €
<i>Zwischensumme</i>	<i>1.008.873,57 €</i>	<i>1.327.341,72 €</i>	<i>-318.468,15 €</i>
2016	152.038,82 €	121.340,32 €	+30.698,50 €
2017	206.081,25 €	126.523,19 €	+79.558,06 €
Gesamt	1.366.993,64 €	1.575.205,23 €	-208.211,59 €

Die Übereinstimmung der in den Einnahme-Überschussrechnungen für 2016 und 2017 ausgewiesenen Beträge mit den Zahlen im MACH-Abrechnungsobjekt 5111110 „BgA Bauleitplanung“ ist gegeben, soweit die Aufwendungen aus internen

Leistungsbeziehungen, die nur in den Einnahme-Überschussrechnungen ausgewiesen werden, sowie die Vorsteuererstattungen des Finanzamtes, die nur im MACH-Abrechnungsobjekt ausgewiesen werden, bei dem Vergleich berücksichtigt werden.

Die steuerrechtliche Abwicklung des „BgA Bauleitplanung“ obliegt dem FD 20.00 - Finanzen. Die Einnahme-Überschussrechnungen zur Umsatzsteuererklärung an das zuständige Finanzamt werden vom FD 20.00 auf Grundlage der vom FD 61.00 bereitgestellten Werte erstellt und gemeldet. Die nach § 18 Abs. 1 und 2 UStG vorzunehmenden Umsatzsteuervoranmeldungen an das Finanzamt wurden im Prüfungszeitraum mehrfach korrigiert, da die bereitgestellten Werte des FD 61.00 nicht vollständig waren und insofern Korrekturen der gemeldeten Zahlen ab Kenntnis der geänderten Zahlen unverzüglich erforderlich waren. Die Korrektur der Umsatzsteuervoranmeldungen ist nicht unproblematisch. Auf die Vorschriften zur Steuerhinterziehung aus § 370 der Abgabenordnung (AO) und zur Selbstanzeige bei Steuerhinterziehung aus § 371 AO wird verwiesen. Die Abstimmung zwischen den beteiligten Fachdiensten zur Erstellung der Umsatzsteuervoranmeldungen an das Finanzamt ist daher zwingend zu optimieren.

Die Erfolgssituation im steuerpflichtigen „BgA Bauleitplanung“ ist auch für den Fachdienst 20.00 neu und stellt diesen vor weitere Herausforderungen. Nach Auskunft des FD 20.00 werden die Verluste aus Vorjahren derzeit steuermäßig als Verlustvortrag berücksichtigt. Da der BgA bislang keine Gewinne verursacht hat, verfügt der FD 20.00 über keine zureichend rechtssicheren Kenntnisse hinsichtlich der Ertragsbesteuerung, insbesondere zur Kapitalertragssteuer. Dieses komplexe Fachwissen ist im FD 20.00 derzeit allein durch den BgA Bauleitplanung bedingt aufzubauen und künftig zuverlässig sicherzustellen. Hierfür sind angemessene Personal- und/oder Dienstleistungsressourcen vorzusehen. Das Personal ist diesbezüglich fortzubilden. Die bislang unberücksichtigten Aufgaben sind den zuständigen Planstellen zuzuweisen. Dies bedeutet zusätzlichen Aufwand für die Kreisverwaltung, insbesondere im Fachdienst 20.00 – Finanzen.

Die Verhältnismäßigkeit des Aufwandes zum beabsichtigten Nutzen ist sorgfältig abzuwägen. Der Kreis hat sich rechtzeitig mit der genannten Problematik zu befassen. Eine Lösung ist in Abstimmung mit allen in diesem Prozess beteiligten Fachdiensten und schließlich mit dem steuerrechtlich Verantwortlichen, d.h. mit dem Landrat, festzulegen und umzusetzen.

Stellungnahme des Fachdienstes 61.00 - Kreisplanung:

Die unter den Ziff. 1.1 bis 1.3 getroffenen sachlichen Feststellungen werden zur Kenntnis genommen. Die unter Ziff. 1.3 enthaltenen Empfehlungen an den FD 20.00 werden begrüßt.

Erwiderung des RPA:

Die Aufforderung des RPA zur optimierten Abstimmung zwischen den beteiligten Fachdiensten bei der Erstellung der Umsatzsteuervoranmeldungen an das Finanz-

amt richtet sich im Besonderen auch an den FD 61.00 zur fristgerechten Meldung der vollständigen Werte an den FD 20.00.

Stellungnahme des Fachdienstes 20.00 - Finanzen:

In dem Bericht wird darauf verwiesen, dass die Abstimmung zwischen den beteiligten Fachdiensten zur Erstellung der Umsatzsteuervoranmeldung zwingend zu optimieren sei. Der Fachdienst 20.00, Finanzen betrachtet aktuell im Rahmen des internen Kontrollsystems (IKS) seine relevanten Prozesse. Hierbei soll in 2019 auch der Prozess der Umsatzsteuervoranmeldung aufgenommen werden mit dem Ziel, den Ablauf für die Beteiligten genauestens festzulegen und im Zusammenspiel mit dem Fachdienst 61.00 zu optimieren, um künftig auf Berichtigungen gem. §153 Abgabenordnung verzichten zu können.

In dem Bericht wird auf die neue Erfolgssituation im BgA Bauleitplanung eingegangen. Aus den Jahren 2010 -2015 hat das Finanzamt im Mai 2018 den vortragsfähigen Gewerbeverlust zum Stand 31.12.2015 auf 186.555 € festgesetzt. Unter Berücksichtigung des erstmals positiven Gewerbeertrages 2016 wurde der vortragsfähige Gewerbeverlust zum 31.12.2016 auf 155.857 € reduziert. Sollte es neben dem Überschuss 2017 von fast 80.000 € auch in 2018 und 2019 zu ähnlichen Abschlüssen kommen, ist ab 2019 oder 2020 mit Körperschaft- und Gewerbesteuerfestsetzungen zu rechnen.

Bei der Erstellung der jährlichen Körperschaft- und Gewerbesteuererklärungen einschließlich Anlagen und E-Bilanz nimmt der Fachdienst 20.00, Finanzen bereits jetzt eine externe Wirtschaftsprüfungsgesellschaft in Anspruch. Hierfür werden 2018 Dienstleistungshonorare von ca. 6.000 € (die Rechnung für das 2. Halbjahr steht zum Zeitpunkt der Erstellung dieser Stellungnahme noch aus) zu zahlen sein.

Der Fachdienst 20.00, Finanzen muss derzeit sein Fachwissen zum Steuerrecht vor dem Hintergrund der Neuregelung des § 2b Umsatzsteuergesetz (UStG) ausbauen, da die Neuregelung, die beim Kreis ab 01.01.2021 Gültigkeit hat, dies erfordert. Der umsatzsteuerpflichtige Betätigungsbereich für Kommunen wird durch § 2b UStG erheblich ausgeweitet. In einem mehrjährigen Prozess sind derzeit alle Leistungsaustauschbeziehungen des Kreises zu erfassen und auf Steuerpflichtigkeit zu überprüfen, teilweise unter Hinzuziehung externer Fachleute.

Insbesondere durch die Neuregelung im Umsatzsteuerrecht haben die kommunalen Steuerpflichten ein Ausmaß und eine Komplexität erreicht, die den Aufbau eines Tax Compliance Management System (TCMS) erforderlich machen. Die Kreisverwaltung Segeberg wird dies zum Schutz vor Steuervergehen und dessen Folgen aufbauen müssen.

Der Fachdienst 20.00 teilt daher die Feststellungen des Rechnungsprüfungsamtes hinsichtlich zusätzlicher Aufwendungen für Fortbildungen sowie Personal- und Dienstleistungsressourcen, auch - aber nicht nur - für den jetzigen BgA Bauleitplanung.

9.1.4 Nachschau zur Kosten- und Leistungsrechnung (KLR)

Die praktizierte KLR für die honorarpflichtigen Bauleitplanungsverfahren wurde in den vorangegangenen Prüfungen beanstandet. Seinerzeit wurde festgestellt, dass die nachgewiesene KLR nicht ausreichte, um die Wirtschaftlichkeit der Maßnahme zu begründen. Zudem fehlte eine aktuelle Begründung für die Fortführung dieser freiwilligen Leistung in bewusster Konkurrenz zum bestehenden freien Markt der privaten Planungsbüros. Ein akuter und begründeter Bedarf zur Erbringung der Dienstleistung durch einen öffentlichen Träger wurde vom Prüfungsamt nicht erkannt. Insofern wurden die Verwaltung und die Entscheidungsträger darauf hingewiesen, dass die weitere Erbringung honorarpflichtiger Bauleitplanungsverfahren als freiwillige Leistung des Kreises kritisch zu hinterfragen sei und bei Aufrechterhaltung der privatrechtlichen Dienstleistung in geeigneter Weise begründet werden sollte.

Der Fachdienst 61.00 führt weiterhin Listen zur Haushaltsplanung und Abrechnung der bereits vereinbarten honorarpflichtigen Bauleitplanungen im Auftrag der kreisangehörigen Gemeinden über EXCEL.

Zur aktuellen Prüfung führt der Fachdienst 61.00 aus, dass bei einer auf das kommende Haushaltsjahr ausgerichteten Planung zum Zeitpunkt ihrer Erstellung die künftigen Angebotswerte (= Einnahmen) noch nicht bekannt seien. Daher könne diese Kalkulation nur den zu erwartenden Aufwand auf Grundlage der Schlüsselwerte pauschal abbilden und als Zielwert für die anzustrebenden Einnahmen definieren. Dies erfolge über eine Jahreskalkulation, die als weitere Tabelle in der dort geführten Excel-Datei zur Abrechnung und Planung der honorarpflichtigen Leistungen enthalten sei. Diese Jahreskalkulation wurde erstmalig für das Haushaltsjahr 2017 erstellt. Nach Auskunft des FD 61.00 sei es schwierig, den zu erwartenden tatsächlichen Arbeitsaufwand projektbezogen im Vorwege zu prognostizieren. Gleichwohl werde der voraussichtliche Aufwand bei Zeithonoraren geschätzt, auch um dem Auftraggeber eine Vorstellung über die zu erwartenden Kosten zu vermitteln. Bei flächenbezogenen Honoraren sei das zu erwartende Honorar bereits vorher durch die HOAI fixiert und daher bekannt. Der seit 2014 für jedes Projekt dokumentierte tatsächliche Aufwand zeige, dass bei flächenbezogenen honorierten Projekten der tatsächliche Aufwand regelmäßig unter dem erzielten Honorar liege. Bei den nach Zeitaufwand abgerechneten Projekten werde der tatsächlich angefallene Aufwand vollumfänglich vergütet. Insofern könne in beiden Fällen davon ausgegangen werden, dass entsprechend erstellte Angebote wirtschaftlich seien. Den marktüblichen Bedingungen entsprächen Sie ohnehin, da sie verpflichtend auf Basis der HOAI erstellt werden müssten.

Der Fachdienst 61.00 erklärt, dass seiner Kostenaufstellung zu entnehmen ist, dass für die Haushaltsjahre 2017 und 2018 Aufwände von ca. 116.000,00 € bzw. 120.000,00 € bestanden bzw. zu erwarten sind. Geplant waren Aufwände von jeweils 140.000,00 €. In 2017 wurde das Einnahmeziel mit ca. 206.000 € deutlich überschritten und auch für 2018 ist aufgrund der bestehenden Auftragslage mit einer Überschreitung in vergleichbarem Umfang zu rechnen.

Einen Nachweis zur Erstellung von Angeboten unter marktüblichen Bedingungen und wirtschaftlichen Aspekten stellt diese Jahreskalkulation nicht dar, da sie sich nicht auf den konkreten Einzelfall der jeweils zu vereinbarenden honorarpflichtigen Bauleitplanung bezieht, sondern auf das voraussichtliche Jahresvolumen an Aufwendungen und Erträgen für diese freiwilligen Leistungen.

Der Personalkostenanteil in der Kalkulation und in der Umsatzsteuermeldung wurde nach der letzten Prüfung ab 2016 gesenkt. Seither wird der Aufwand im Abrechnungsobjekt und in der Steuermeldung geringer ausgewiesen als bisher. Gleichzeitig werden höhere Erträge (aus Aufträgen aus Vorjahren) ausgewiesen. Dies führt zwangsläufig auch zu höheren Jahreserfolgen. Die Schlüsselwerte zur Kalkulation und Abrechnung im MACH-Abrechnungsobjekt sowie in der Steuermeldung sind zu prüfen und ggf. auf die tatsächlichen Verhältnisse anzupassen. Nach Auskunft des FD 61.00 ergibt sich ein erneuter Fortschreibungsbedarf ab dem kommenden Haushaltsjahr (2019), da die durchschnittlichen Zeitanteile aufgrund des höheren Auftragsvolumens gestiegen sind.

Stellungnahme des Fachdienstes 61.00 - Kreisplanung:

Die unter Ziff. 1.4 – Nachschau zur Kosten- und Leistungsrechnung (KLR) getroffenen sachlichen Feststellungen werden zur Kenntnis genommen. Weitergehende Empfehlungen werden seitens des RPA nicht mehr vorgetragen.

9.1.5 Nachschau zur Notwendigkeit der freiwilligen Leistung

Das RPA hat bereits in den Berichten zu den Prüfungen der Vorjahre darauf hingewiesen, dass der konkrete Bedarf zur Erbringung der honorarpflichtigen Bauleitplanungen als freiwillige Leistung des Kreises für die beauftragenden Gemeinden nicht gesehen wird. Ein allgemeines öffentliches Interesse an der Erbringung dieser Leistungen durch den Kreis Segeberg besteht nach Auffassung des RPA nicht.

Der Kreis Segeberg erbringt diese freiwillige Leistung vielmehr in Konkurrenz zum freien Markt der Planungsbüros, obwohl der Bedarf der Gemeinden voraussichtlich gleichermaßen durch die gewerblichen Mitbewerber abgedeckt werden könnte. Eine tatsächliche Notwendigkeit zur Erbringung dieser honorarpflichtigen Bauleitplanungen durch den Kreis ist aus Sicht des Prüfungsamtes nicht gegeben. Darauf hat das RPA bereits wiederholt hingewiesen.

Der Ausschuss für Wirtschaft, Regionalentwicklung und Infrastruktur Entscheidung hat in seiner Sitzung vom 13.02.2017 aufgrund der Vorlage der Verwaltung unverändert beschlossen, dass „...die freiwillige Leistung „Städtebauliche Planung“ im Rahmen eines Betriebes gewerblicher Art im Interesse der Gemeinden und einer geordneten Kreisentwicklung weiter fortgeführt wird. Die Verwaltung wird beauftragt, auf der Basis von MACH die seit 2014 bestehende Kosten-/Leistungsrechnung fortzuführen und die Kostendeckung fortlaufend zu dokumentieren.“

Die Vorlage der Verwaltung zum gefassten Beschluss des Ausschusses vom 13.02.2017 bezog sich in der Sachverhaltsdarstellung auf die seinerzeit vom RPA festgestellte Unterdeckung des „BgA Bauleitplanung“. Eine ausreichende Befassung mit der ebenso wesentlichen Frage, ob es überhaupt notwendig ist, dass der Kreis weiterhin honorarpflichtige Bauleitplanungen für die kreisangehörigen Kommunen erbringt, war nicht gegeben.

Die Nachfrage seitens der kreisangehörigen Gemeinden ist nach Auskunft des FD 61.00 unverändert gegeben. Dennoch ist die Fortführung der freiwilligen Leistung des Kreises zur Erbringung der honorarpflichtigen Bauleitplanungen im Auftrag von kreisangehörigen Gemeinden nach Auffassung des RPA nicht erforderlich und daher sachlich nicht begründet.

Eine Ergänzungs- oder Ausgleichsfunktion des Kreises aus § 2 Abs. 1 KrO ist hierfür nicht geboten, da der Bedarf der Kommunen ebenso durch die bestehenden freien Planungsbüros gedeckt werden kann und im überwiegenden Maße auch bereits durch Dritte gedeckt wird, so wie es in den anderen Landkreisen üblich ist.

Stellungnahme des Fachdienstes 61.00 - Kreisplanung:

Unter Ziff. 1.5 - Notwendigkeit der freiwilligen Leistung und Ziff. 1.6 - Fazit erneuert das RPA seine Hinweise aus den vorangegangenen Prüfungen und empfiehlt der Verwaltung, die weitere Erbringung der honorarpflichtigen Bauleitplanungen als freiwillige Leistung des Kreises einzustellen, soweit der Bedarf der kreisangehörigen Kommunen schon durch private Unternehmen sichergestellt werden kann. Mit diesem Hinweis hat sich bereits der zuständige WRI-Ausschuss in seiner Sitzung am 13.2.2017 befasst und bei zwei Enthaltungen beschlossen, die Aufgabe weiterzuführen.

Erwiderung des RPA:

Der Beschluss des WRI-Ausschusses vom 13.02.2017 beruhte auf einer Vorlage der Verwaltung, in der die im Rahmen der Prüfung festgestellte Unterdeckung des „BgA Bauleitplanung“ thematisiert wurde und bezieht sich somit auf die Kostendeckung des BgA.

Weder in der Vorlage noch in dem Beschluss wurde jedoch ausgeführt, dass der „BgA Bauleitplanung“ lediglich im Interesse einzelner Gemeinden betrieben wird, obwohl ein allgemeines öffentliches Interesse an der Erbringung dieser freiwilligen Leistungen durch den Kreis Segeberg nicht besteht und daher derartige Leistungen im Kreis Segeberg bereits heute überwiegend durch private Unternehmen erbracht werden.

Ein Grundsatzbeschluss zur Fortführung der freiwilligen Leistungen zur Erbringung der honorarpflichtigen Bauleitplanungen durch den Kreis Segeberg in Kenntnis des fehlenden allgemeinen öffentlichen Interesses steht somit noch aus.

9.1.6 Fazit

Der Bedarf als allgemeines öffentliches Interesse an der Erbringung der honorarpflichtigen Bauleitplanungen im Auftrag von einzelnen kreisangehörigen Gemeinden als freiwillige Leistung des Kreises wird seitens des RPA nicht gesehen. Eine Ergänzungs- und Ausgleichsfunktion des Kreises gemäß KrO ist hier nicht erforderlich.

Die freiwilligen Leistungen des Kreises wirken sich regelmäßig auch auf die Anforderungen an die zentralen Dienste der Kreisverwaltung aus, bspw. durch zusätzlichen Personal-, Raum- und Supportbedarf. Dies ist insbesondere bei freiwilligen Leistungen im Zuge der Aufgabenkritik zu berücksichtigen.

Das Prüfungsamt erneuert seine Hinweise aus den vorangegangenen Prüfungen und empfiehlt der Verwaltung, die weitere Erbringung der honorarpflichtigen Bauleitplanungen als freiwillige Leistung des Kreises einzustellen, soweit der Bedarf der kreisangehörigen Kommunen schon durch private Unternehmen sichergestellt werden kann.

Solange der „BgA Bauleitplanung“ betrieben wird, sind die steuerrechtlichen Vorschriften konsequent einzuhalten. Der Kreis hat die notwendigen Vorkehrungen zu treffen, um den steuerlichen Anforderungen gerecht zu werden.

Stellungnahme des Fachdienstes 61.00 - Kreisplanung:

Das RPA weist abschließend darauf hin, dass, solange der „BgA Bauleitplanung“ betrieben wird, die steuerrechtlichen Vorschriften konsequent einzuhalten sind. Der Kreis hat die notwendigen Vorkehrungen zu treffen, um den steuerlichen Anforderungen gerecht zu werden. Adressat dieses Hinweises ist in erster Linie der FD 20.00. Der FD 61.00 wird den Hinweis beachten.

10. Fachdienst IV 63.00 – Bau- und Umweltverwaltung

10.1 Sachgebiet Tiefbau – Nachschau

Teilplan 542 – Kreisstraßen

10.1.1 Vergabe von Ingenieurleistungen in 2016 und 2017 – Übersicht

- *In 2016 und 2017 wurden Ingenieurleistungen mit einem Gesamtauftragswert von rd. 330.800 € vergeben.*
- *Nur die Verkehrszählung auf Kreisstraßen mit einem Auftragswert von rd. 62.160 € wurde dem Wettbewerb unterstellt.*

Nach der Ausschreibungs- und Vergabeordnung des Kreises waren Ingenieurverträge mit einem Auftragswert von mehr als 25.000 € dem RPA zur Prüfung vorzulegen. Die Prüfung der Ingenieurverträge stellte sich in 2016 und 2017 wie folgt dar:

	Ing.-Vertrag	Auftrags- summe	Prüfbemerkungen	Prüfdatum
Erw.	Neubau Brücke Herrenmühle K 12 Vertragserweiterung „Umwelt-Untersuchungen Kartierungsflächen“	38.710 €	Gesamtauftragswert damit 446.077,67 €, ohne Wettbewerb	29.02.2016
Neu	Verkehrszählung alle Kreisstraßen	62.156 €	nach bauherrenseitiger Bedarfsermittl. und mit Wettbewerb	20.06.2016
Erw.	Ausbau der K 108 Sülfeld Vertragserweiterung „Stützwand“	109.840 €	Gesamtauftragswert damit 199.015,90 €, ohne Wettbewerb	12.12.2016
	Summe Ing.-Leistungen 2016	210.706 €		
Neu	Ausbau OD Hagen K 32	51.936 €	ohne Wettbewerb	04.01.2017
Neu	Ausbau OD Boostedt K 36	68.157 €	ohne Wettbewerb	23.10.2017
	Summe Ing.-Leistungen 2017	120.093 €		
	Summe der in 2016 und 2017 beauftragten Ing.-Leistungen	330.799 €		
	davon Vertragserweiterungen	148.550 €		
	davon neue Ingenieurverträge	182.249 €		

In 2016 und 2017 wurden Ingenieurleistungen mit einem Gesamtauftragswert von 330.798,61 € brutto vergeben. Es wurden drei neue Ingenieurverträge mit einem Gesamtauftragswert von 182.249,35 € geschlossen und zwei Vertragserweiterungen in Höhe von insgesamt 148.549,26 € beauftragt. Nur die Leistungen für die Verkehrszählung auf Kreisstraßen (62.156,08 €) wurde dem Wettbewerb unterstellt.

10.1.2 Vergabe von Ingenieurleistungen – Vergaberechtliche Grundlagen

Bei der Vergabe der Ingenieurleistungen für die Straßen- und Brückenbaumaßnahmen des Kreises war im Prüfungszeitraum nur bei Überschreiten der EU-Schwellenwerte, d. h. bei einem Honorarwert von mehr als 209.000 € netto, die „Vergabeordnung für freiberufliche Leistungen (VOF)“ bzw. ab dem 18.04.2016 die „Verordnung über die Vergabe öffentlicher Aufträge (Vergabeverordnung VgV)“ mit den dort vorgeschriebenen Vergabeverfahren verbindlich anzuwenden. Die VOF wurde am 18.04.2016 außer Kraft gesetzt. Ihre Regelungen sind in die VgV eingeflossen.

Für Vergabe von freiberuflichen Dienstleistungen unterhalb der EU-Schwellenwerte fehlten im kommunalen Bereich entsprechende Verordnungen. Auf Bundesebene trat am 02.09.2017 die „Verfahrensordnung für die Vergabe öffentlicher Liefer- und Dienstleistungsaufträge unterhalb der EU-Schwellenwerte (Unterschwellenvergabeordnung UVgO)“ vom 02.02.2017 in Kraft. Dort ist die Vergabe von freiberuflichen Leistungen in § 50 wie folgt geregelt: *„Öffentliche Aufträge über Leistungen, die im Rahmen einer freiberuflichen Tätigkeit erbracht oder im Wettbewerb mit freiberuflich Tätigen angeboten werden, sind grundsätzlich im Wettbewerb zu vergeben. Dabei ist so viel Wettbewerb zu schaffen, wie dies nach der Natur des Geschäfts oder nach den besonderen Umständen möglich ist.“* Die UVgO wurde im Prüfungszeitraum noch nicht in schleswig-holsteinisches Landesrecht umgesetzt.

In dem Entwurf einer Neufassung des Vergabegesetzes Schleswig-Holstein (VGSH) heißt es dazu mit dem Stand vom 27.03.2018 in Artikel 1 § 3 Abs. 1: „Bei öffentlichen Aufträgen sind anzuwenden: 1. die Verfahrensordnung für die Vergabe öffentlicher Liefer- und Dienstleistungsaufträge unterhalb der EU-Schwellenwerte (Unterschwellenvergabeordnung – UVgO) in der Fassung vom 02. Februar 2017.“ Demnach ist in Schleswig-Holstein eine verbindliche vergaberechtliche Regelung vorgesehen, nach der freiberufliche Leistungen auch unterhalb der EU-Schwellenwerte grundsätzlich im Wettbewerb zu vergeben sind.

10.1.3 Vergabe von Ingenieurleistungen – Grundsätzliches

- ***Bei der Vergabe von Ingenieurleistungen ist der Nachweis der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit zu erbringen.***
- ***Nur rund die Hälfte der in 2016 und 2017 beauftragten Ingenieurhonorarsummen war preisrechtlich verbindlich nach der HOAI geregelt.***
- ***Die Honorare für die übrigen Leistungen wären dem Wettbewerb zu unterstellen gewesen.***

Wie im Prüfungsbericht vom 07.12.2016 unter Tz. 9.2.1 ausgeführt, war und ist bei öffentlichen Aufträgen neben der Beachtung der allgemeinen Vergabegrundsätze auch der haushaltsrechtlich erforderliche Nachweis der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit zu erbringen. Dieser Nachweis lässt sich bei Vergaben in der Regel nur mit unter Wettbewerbsbedingungen eingeholten Vergleichsangeboten führen.

Das wiederkehrende Argument, dass den Ingenieurbüros nach der „Honorarordnung für Architekten und Ingenieure (HOAI)“ ohnehin dasselbe Honorar zu zahlen wäre, kann für den Bereich der Verkehrsanlagen und Ingenieurbauwerke so nicht gelten, da dort nicht unerhebliche Honoraranteile verbindlich geregelt sind.

Die HOAI 2013 gab und gibt als das geltende Preisrecht Folgendes vor: Für die Grundleistungen der Objektplanung, die in den dortigen Leistungsbildern aufgelistet sind, sind die Honorare verbindlich geregelt. Die Vermessungsleistungen gehören demgegenüber zu den in der Anlage 1 der HOAI erfassten „Beratungsleistungen“, deren Honorare nicht verbindlich geregelt sind. Darüber hinaus ist das Honorar für die örtliche Bauüberwachung für Verkehrsanlagen und Ingenieurbauwerke als „Besondere Leistung“ gemäß HOAI frei vereinbar. Ferner können die Nebenkosten gemäß HOAI als Pauschale frei vereinbart oder nach Einzelnachweis abgerechnet werden.

Zur Verdeutlichung des Ausmaßes wurden für den Prüfungsbericht vom 07.12.2016 die Honoraranteile, die dem Wettbewerb zu unterstellen gewesen wären, aus den jeweiligen Ingenieurverträgen und Honorarabrechnungen ermittelt. Nur rund die Hälfte der in 2014 und 2015 beauftragten und abgerechneten Ingenieurhonorarsummen waren preisrechtlich verbindlich nach der HOAI geregelt (vgl. Tz. 9.2.3 und Tz. 9.2.7 des Prüfungsberichtes vom 07.12.2016). Die Aufschlüsselung der Honorare der in 2016 und 2017 beauftragten Ingenieurleistungen stellte sich ähnlich dar:

		Gesamt-honorar	Leistungs-bild HOAI	Beratungs-leistungen	Besondere Leistungen	Neben-kosten
	Ing.-Leistungen Auftragswert > 25.000 €	brutto	verbindlich geregelt	nicht ver- bindlich	frei vereinbar	frei vereinbar
Neu	Verkehrszählung	62.156 €	---	---	62.142 €	14 €
	Neuer Ing.-Vertrag mit Wettbewerb	62.156 €	---	---	62.142 €	14 €
		100 %	---	---	100 %	
Neu	Ausbau OD Hagen K 32	51.936 €	26.469 €	8.585 €	16.703 €	179 €
Neu	Ausb. OD Boostedt K 36	68.157 €	38.364 €	10.932 €	18.683 €	178 €
	Neue Ing.-Verträge ohne Wettbewerb	120.093 €	64.833 €	19.517 €	35.386 €	357 €
		100 %	54 %	16 %	30 %	
Erw.	Ausbau K 108 Sülfeld	109.840 €	69.549 €	11.164 €	24.902 €	4.225 €
Erw.	Brücke Herrenmühle	38.710 €	---	---	37.221 €	1.489 €
	Vertragserweiterungen ohne Wettbewerb	148.550 €	69.549 €	11.164 €	62.123 €	5.714 €
		100 %	47 %	7 %	42 %	4 %
	Summe Ing.-Verträge in 2016 und 2017	330.799 €	134.382 €	30.681 €	159.651 €	6.085 €
		100 %	41 %	9 %	48 %	2 %

Damit bestätigte sich die Prüfungsfeststellung des RPA aus dem Prüfungsbericht vom 07.12.2016, dass nur rund die Hälfte der beauftragten Ingenieurhonorarsummen preisrechtlich verbindlich nach der HOAI geregelt war. Die übrigen Leistungen wären dem Wettbewerb zu unterstellen gewesen.

10.1.4 Vergabe von Ingenieurleistungen in 2016 und 2017 – Einzelfallbetrachtung

- ***Bis auf eine Ausnahme wurden die Ingenieurleistungen in 2016 und 2017 nicht unter Wettbewerbsbedingungen vergeben.***

In seiner Stellungnahme vom 30.08.2016 hatte der Fachdienst zu Tz. 9.2.1 des Prüfungsberichts Folgendes erklärt: „*Wettbewerb wird in Zukunft bei den Vergaben vorgenommen, wenn keine triftigen Hinderungsgründe vorliegen. Als Beispiel sind hier Kooperationen zu nennen, in denen bereits ein Ingenieurbüro beauftragt ist. Hier wird künftig die Besonderheit der Situation durch den Vergabevermerk begründet.*“

Bis auf eine Ausnahme – die Verkehrszählung auf Kreisstraßen – wurden in 2016 und 2017 keine Ingenieurleistungen unter Wettbewerbsbedingungen vergeben. Die Beauftragungen stellten sich im Einzelnen wie folgt dar:

a) Ingenieurvertrag – Verkehrszählung auf Kreisstraßen

Das Vergabeverfahren ist im Prüfungsbericht vom 07.12.2016 unter Tz. 9.2.4 ausführlich dargestellt. Einer freihändigen Vergabe der Leistungen für die „Videoautomatische Erfassung der Verkehrszahlen auf Kreisstraßen“ – ohne Vergleichsangebote – mit einem Auftragswert von rd. 102.100 € brutto hatte das RPA in 2015 nicht zugestimmt. Nach der bauherrenseitigen Ermittlung des tatsächlichen Bedarfs und der Einholung von Angeboten unter Wettbewerbsbedingungen wurden diese Leistungen in 2016 dann mit nur 62.156,08 € beauftragt.

b) Ingenieurvertrag – Ausbau der Ortsdurchfahrt Hagen im Zuge der K 32

Laut Vergabevermerk des Fachdienstes vom 21.12.2016 erfolgte die Vergabe in Höhe von 51.936,40 € brutto ohne Vergleichsangebote, „*da dieses Ingenieurbüro bereits von der Gemeinde Hagen (Amt Bad Bramstedt-Land) mit der Sanierung des Schmutzwasserkanals betreut und beauftragt*“ wurde. Es wurde daher vom Fachdienst „*festgelegt, mit diesem Büro unsere Straßenbaumaßnahmen als Gemeinschaftsmaßnahme durchzuführen.*“ Ebenso stellte sich auch die nachfolgende Ingenieurbeauftragung dar.

c) Ingenieurvertrag – Ausbau der Ortsdurchfahrt Boostedt im Zuge der K 36

Auch für diese Beauftragung in Höhe von 68.156,87 € wurde laut Vergabevermerk des Fachdienstes vom 18.10.2017, „*da das Ingenieurbüro ... bereits von der Gemeinde Boostedt (Amt Boostedt-Rickling) mit der Sanierung des Schmutzwasserkanals betreut und beauftragt (wurde), ... festgelegt, mit diesem Büro unsere Straßenbaumaßnahmen als Gemeinschaftsmaßnahme durchzuführen. Dieses (hatte) auch schon den Ausbau 2014 betreut.*“

Im Vergabevermerk des Fachdienstes vom 18.10.2017 war auch Folgendes festgehalten: „Generell sollen auch die Ingenieurverträge im Wettbewerb vergeben werden. Dies ist leider durch die Vorgehensweise der Gemeinden nicht immer möglich. Zu diesem Thema gab es bereits einen Termin im RPA ... (14.02.2017), bei dem beschlossen wurde, dass bei zukünftigen Maßnahmen frühzeitig an die Gemeinden herangetreten werden muss, um einen Wettbewerb durchzuführen.“

In diesem Zusammenhang ist einzuräumen, dass es bei Gemeinschaftsmaßnahmen sinnvoll und letztendlich auch wirtschaftlich ist, dasselbe Ingenieurbüro zu beauftragen. Dennoch bleibt zu beanstanden, dass die Vergabe der Ingenieurleistungen nicht unter Wettbewerbsbedingungen erfolgte.

d) Vertragserweiterung – Ausbau der K 108 in Sülfeld – Stützwand

Der erste Ingenieurvertrag für den „Grundhaften Ausbau der K 108, Oldesloer Straße, Gemeinde Sülfeld“ mit einem Auftragswert von 89.176,29 € brutto wurde in 2015 vom RPA geprüft. Laut Vergabevermerk des Fachdienstes vom 02.10.2015 sollte die „Baumaßnahme ... zusammen mit der Gemeinde Sülfeld (Amt Itzstedt) ... und dem Wegezweckverband, ... durchgeführt werden.“ Des Weiteren „wurde im Vorwege mit dem Wegezweckverband abgestimmt, dass das Ingenieurbüro ... beauftragt werden soll.“ Die Ingenieurleistungen wurden also nicht dem Wettbewerb unterstellt. Es gilt das zuvor Gesagte.

Mit der am 12.12.2016 vom RPA geprüften Vertragserweiterung „Stützwand“ in Höhe von 109.839,61 € wurde der Gesamtauftragswert dann auf 199.015,90 € brutto – also auf mehr als das Doppelte der ursprünglichen Beauftragung – erhöht. Diese Auftragsentwicklung war vor dem Hintergrund des fehlenden Wettbewerbs und der Nähe zum EU-Schwellenwert (209.000 € netto) als vergaberechtlich bedenklich anzusehen.

e) Vertragserweiterung – Neubau der Brücke „Herrenmühle“ (K 12)

Der ursprüngliche Auftragswert von 97.406,70 € aus dem ersten Ingenieurvertrag vom 18.11.2011 entwickelte sich mit zahlreichen Vertragserweiterungen und der am 29.02.2016 geprüften Vertragserweiterung (38.709,65 €) für „Umweltuntersuchungen Kartierungsflächen“ zu einem Gesamtauftragswert von 446.007,67 €. Dass mit dieser Entwicklung in 2014 der seinerzeit geltende EU-Schwellenwert in Höhe von 207.000 € netto für die Durchführung eines förmlichen Vergabeverfahrens erheblich überschritten wurde und dies als schwerwiegender Vergaberechtsverstoß zu werten war, ist im Prüfungsbericht vom 07.12.2016 unter Tz. 9.2.5 ausführlich dargestellt.

10.1.5 Vergabe von Ingenieurleistungen in 2018 – Übersicht

- *In 2018 wurden bisher Ingenieurleistungen mit einem Gesamtauftragswert von rd. 253.600 € vergeben.*
- *Dabei wurden Ingenieurleistungen mit einem Auftragswert von insgesamt rd. 173.000 € dem Wettbewerb unterstellt.*
- *Nur preisrechtlich verbindlich geregelte Ingenieurleistungen (rd. 80.650 €) wurden ohne Wettbewerb beauftragt.*
- *Damit wurde für die Ingenieurbeauftragungen in 2018 der Nachweis der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit erbracht.*

Um den aktuellen Stand der Vergabe von Ingenieurleistungen darzustellen, wurden auch die bis Mai 2018 beauftragten und vom RPA geprüften Ingenieurleistungen (mit einem Auftragswert von mehr als 25.000 €) ausgewertet.

	Ing.-Vertrag	Auftrags- summe	Prüfbemerkungen	Prüfdatum
Neu	Neubau Brücke K 8 Twisselbek	58.249 €	ohne Wettbewerb	09.01.2018
Neu	Ausbau OD Wiemersdorf K 77	22.401 €	ohne Wettbewerb	06.03.2018
	Zwischensumme	80.650 €	ohne Wettbewerb	
Neu	Neubau Radweg K 4	49.619 €	mit Wettbewerb	20.03.2018
Neu	Bauwerksprüfungen alle Brücken	35.297 €	mit Wettbewerb	13.04.2018
Neu	Neubau Radweg K 24	88.073 €	mit Wettbewerb	04.05.2018
	Zwischensumme	172.989 €	mit Wettbewerb	
	Summe der in 2018 beauftragten Ing.-Leistungen	253.639 €		

Bis zum Mai 2018 wurden Ingenieurleistungen mit einem Gesamtauftragswert von 253.639,30 € brutto vergeben. Dabei wurden Ingenieurleistungen mit einem Auftragswert von insgesamt 172.989,44 € dem Wettbewerb unterstellt. Nur in der HOAI verbindlich geregelte Ingenieurleistungen in Höhe von 80.649,86 € wurden ohne Wettbewerb beauftragt. Damit wurde für diese Ingenieurbeauftragungen in 2018 der Nachweis der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit erbracht.

Die Aufschlüsselung der Honoraranteile in nach der HOAI preisrechtlich verbindlich geregelte, nicht verbindlich geregelte und frei vereinbare Honoraranteile der in 2018 beauftragten Ingenieurleistungen stellte sich wie folgt dar:

		Gesamt- honorar	Leistungs- bild HOAI	Beratungs- leistungen	Besondere Leistungen	Neben- kosten
	Ing.-Leistungen Auftragswert > 25.000 €	brutto	verbindlich geregelt	nicht ver- bindlich	frei vereinbar	frei vereinbar
Neu	Bauwerksprüfungen	35.297 €	---	---	34.605 €	692 €
	Neuer Ing.-Vertrag mit Wettbewerb	35.297 €	---	---	34.605 €	692 €
		100 %	---	---	98 %	2 %

		Gesamt-honorar	Leistungs-bild HOAI	Beratungs-leistungen	Besondere Leistungen	Neben-kosten
	Ing.-Leistungen Auftragswert > 25.000 €	brutto	verbindlich geregelt	nicht ver- bindlich	frei vereinbar	frei vereinbar
Neu	Neubau Radweg K 4	49.619 €	27.888 €	10.307 €	10.472 €	952 €
Neu	Neubau Radweg K 24	88.073 €	48.495 €	12.016 €	26.373 €	1.190 €
	Neue Ing.-Verträge mit Wettbewerb	137.692 €	76.383 €	22.323 €	36.845 €	2.142 €
		100 %	55 %	16 %	27 %	2 %
Neu	Neubau Brücke K 8	58.249 €	58.130 €	---	---	119 €
Neu	Ausbau OD Wiem. K 77	22.401 €	22.401 €	---	---	0 €
	Neue Ing.-Verträge ohne Wettbewerb	80.650 €	80.531 €	---	---	119 €
		100 %	100 %	---	---	
	Summe Ing.-Verträge in 2018	253.639 €	156.913€	22.323 €	71.450 €	2.953 €
		100 %	62 %	9 %	28 %	1 %

10.1.6 Vergabe von Ingenieurleistungen in 2018 – Einzelfallbetrachtung

- **Bei der Ausschreibung von Ingenieurleistungen und der Einholung von mehreren Honorarangeboten zu Ingenieurleistungen, die nicht in allen Teilen preisrechtlich verbindlich geregelt waren, zeigten sich nicht unerhebliche Preisunterschiede.**

Die bis zum Mai 2018 beauftragten Ingenieurleistungen stellten sich Im Einzelnen wie folgt dar:

a) Ingenieurvertrag – Bauwerksprüfungen alle Brücken

Alle Brücken des Kreises sind gemäß DIN 1076 in regelmäßigen Abständen zu prüfen. Laut Vergabevermerk des Fachdienstes vom 05.04.2018 endete der hierfür in 2012 abgeschlossene 6-Jahres-Vertrag (Abrechnung nach Stundenaufwand) am 31.05.2018. Für diese Ingenieurleistungen, die nicht in der HOAI erfasst sind, erstellte der Fachdienst ein bauwerksbezogenes Leistungsverzeichnis für insgesamt 75 Prüfungen und forderte vier fachkundige Ingenieurbüros zur Angebotsabgabe auf. Als Ausschreibungsergebnis lagen drei Angebote in Höhe von

- 35.297,30 € brutto (100 %),
- 37.036,68 € brutto (105 %) und
- 96.996,90 € brutto (275 %)

vor. Das günstigste Honorarangebot in Höhe von 35.297,30 € brutto wurde in Form eines Ingenieurvertrages beauftragt. Im Ingenieurvertrag wurde eine Laufzeit bis zum 31.12.2020 vereinbart. Danach soll eine neue Ausschreibung erfolgen.

Den Auftrag erhielt dasselbe Ingenieurbüro, das auch die Bauwerksprüfungen im vorangegangenen 6-Jahres-Zeitraum durchgeführt hatte. Mit einer leistungsbezogenen Ausschreibung und den Vergleichsangeboten wurde davon unabhängig der Nachweis der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit erbracht.

b) Ingenieurvertrag – Neubau Radweg an der K 4

Für diese Beauftragung in Höhe von 49.618,68 € brutto wurde ein Wettbewerb mit drei Bietern durchgeführt. Daraus ergaben sich auf der Grundlage der vom Fachdienst in einem Vertragsentwurf vorgegebenen Rahmenbedingungen Honorarangebote von 49.618,68 € (100%), 58.603,18 € (118 %) und 60.841,82 € brutto (123 %).

	Gesamt-honorar	Leistungs-bild HOAI	Beratungs-leistungen	Besondere Leistungen	Neben-kosten
	brutto	verbindlich geregelt	nicht verbindlich	frei vereinbar	frei vereinbar
Ingenieurbüro 1	49.619 €	27.888 €	10.307 €	10.472 €	952 €
	100 %			100 %	100 %
Ingenieurbüro 2	58.603 €	27.888 €	10.307 €	19.516 €	892 €
	118 %			186 %	94 %
Ingenieurbüro 3	60.842 €	27.888 €	10.307 €	22.045 €	602 €
	123 %			211 %	63 %

Die nach der HOAI verbindlich geregelten Honoraranteile flossen mit demselben Wert in die Honorarangebote ein. Die nicht verbindlich geregelten Vermessungsleistungen (Beratungsleistungen) wurden von den drei Ingenieurbüros mit dem Richtwert der HOAI angesetzt. Bei der Bewertung der örtlichen Bauüberwachung, deren Honorar nach der HOAI frei vereinbar ist, zeigten sich demgegenüber erhebliche Preisunterschiede, obwohl der Fachdienst in seiner Leistungsbeschreibung vertragliche Festlegungen wie *„Die örtliche Bauüberwachung soll unabhängig von Terminen der Baubesprechung an mindestens 2 unterschiedlichen Tagen pro Woche mit insgesamt 5 Stunden vor Ort auf der Baustelle gewährleistet sein“* vorgegeben hatte. An dieser Stelle wird deutlich, dass erst mit der Einholung von Vergleichsangeboten der Nachweis der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit erbracht werden kann.

c) Ingenieurvertrag – Neubau Radweg an der K 24

Auch zur Vergabe dieser Ingenieurleistungen in Höhe von 88.073,46 € brutto wurde ein Wettbewerb mit drei Bietern durchgeführt. Auf der Grundlage der vom Fachdienst in einem Vertragsentwurf vorgegebenen Rahmenbedingungen wurden Honorarangebote mit einem Auftragswert von 88.073,46 € (100 %), 104.834,24 € (119 %) und 124.314,08 € brutto (141 %) abgegeben.

	Gesamt-honorar	Leistungs-bild HOAI	Beratungs-leistungen	Besondere Leistungen	Neben-kosten
	brutto	verbindlich geregelt	nicht verbindlich	frei vereinbar	frei vereinbar
Ingenieurbüro 1	88.073 €	48.495 €	12.016 €	26.373 €	1.190 €
	100 %		100 %	100 %	100 %
Ingenieurbüro 2	104.834 €	48.495 €	12.316 €	41.643 €	2.380 €
	119 %		103 %	158 %	200 %
Ingenieurbüro 3	124.314 €	48.495 €	13.097 €	59.007 €	3.715 €
	141 %		109 %	224 %	312 %

Die nach der HOAI verbindlich geregelten Honoraranteile flossen auch hier mit demselben Wert ein. Die nicht verbindlich geregelten Vermessungsleistungen (Beratungsleistungen) wurden von den drei Ingenieurbüros auf der Grundlage des Richtwertes der HOAI mit geringfügigen Abweichungen angesetzt. Bei der Bewertung der besonderen Leistungen für die örtliche Bauüberwachung, den Landschaftspflegerischen Begleitplan (außerhalb der HOAI-Tabellen) und die artenschutzrechtlichen Prüfungen, deren Honoraranteile nach der HOAI frei vereinbar waren, zeigten sich auch in diesem Fall erhebliche Unterschiede. Diese Preisunterschiede belegen, dass mit der Einholung von Vergleichsangeboten dem haushaltsrechtlichen Grundgedanken der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit gefolgt wird.

d) Ingenieurvertrag – Ersatzneubau Brücke K 8 über Twisselbek

Mit diesem Ingenieurvertrag in Höhe von 58.249,08 € brutto wurden nur die nach der HOAI verbindlich geregelten Objekt- und Tragwerksplanungen beauftragt. Die Vermessungsleistungen und die Baugrunduntersuchung wurden separat vergeben. Die örtliche Bauüberwachung sollte durch den Fachdienst selbst erfolgen.

In seinem Vergabevermerk vom 22.12.2017 wies der Fachdienst daraufhin, dass „gemäß Abschnitt 2.0, Nr. 6 der HVA-F (Handbuch für die Vergabe und Ausführung von freiberuflichen Leistungen im Straßen- und Brückenbau) ... eine freihändige Vergabe ohne Teilnahmewettbewerb nach Verhandlung mit nur einem Bieter erfolgen (kann), wenn die geforderten Leistungen im verbindlichen Teil der HOAI enthalten sind, ...“ Daher wurde nur ein Ingenieurbüro zur Angebotsabgabe aufgefordert. Die in der HOAI preisrechtlich verbindlich geregelten Ingenieurleistungen wurden an dasselbe Ingenieurbüro vergeben, das mit der Bauwerksprüfung aller Brücken des Kreises beauftragt war und ist (siehe Bst. a).

e) Ingenieurvertrag – Ausbau der Ortsdurchfahrt Wiemersdorf – K 77

Für diese Beauftragung in Höhe von 22.400,77 € brutto wurde laut Vergabevermerk des Fachdienstes vom 27.02.2018, „da das Ingenieurbüro ... bereits von der Gemeinde Wiemersdorf (Amt Bad Bramstedt-Land) mit der Sanierung des Schmutzwasserkanals betreut und beauftragt (wurde), ... festgelegt, mit diesem Büro unsere Straßenbaumaßnahmen als Gemeinschaftsmaßnahme durchzuführen.“

Auch in diesem Fall enthielt die beauftragte Ingenieurleistung nur nach der HOAI verbindlich geregelte Honoraranteile aus der Objektplanung für Verkehrsanlagen. Besondere Leistungen und Nebenkosten wurden nicht beauftragt bzw. nicht vergütet. Die Vermessungsleistungen (nicht verbindlich geregelte Beratungsleistungen) wurden laut Vergabevermerk des Fachdienstes „in einem separaten Ausschreibungsverfahren an ein Vermessungsbüro vergeben.“ Die Oberbauleitung sollte durch den Fachdienst selbst erfolgen. Damit war in diesem Fall das Honorar verbindlich nach der HOAI geregelt und ein preislicher Wettbewerb nicht geboten.

Die vorgenannten Prüfungsfeststellungen wurden am 28.08.2018 mit allen mit der Vergabe von Ingenieurleistungen befassten Mitarbeitern, also auch mit den zwischenzeitlich neu eingestellten Mitarbeitern, und der Fachdienstleitung des Fachdienstes 63.00 ausführlich erörtert. Auch zugehörige Sachfragen und eine den Prüfungsfeststellungen folgende zukünftige Handhabung der Vergabe von Ingenieurleistungen wurden in konstruktiver Weise besprochen.

Stellungnahme des Fachdienstes 63.00:

Den Feststellungen des Rechnungsprüfungsamtes zur Nachschau der „Vergabe von Ingenieurleistungen“ wird aus Sicht des Fachdienstes 63.00 Bau- und Umweltverwaltung, Kreisstraßen / Tiefbau im vollen Umfang gefolgt.

Die Darstellung im Einzelnen macht deutlich, dass die vorangegangenen Prüfbermerkungen durch den Fachdienst aufgegriffen und in die Praxis umgesetzt werden konnten. In der Folge konnte für 2018 der Nachweis der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit erbracht werden.

10.2 Verwaltungsgemeinschaft „Straßenbetriebsdienst“

- *Der öffentlich-rechtliche Vertrag vom 08.12.2011 ist bis zum heutigen Tag schwebend unwirksam.*
- *Entgegen der vertraglichen Regelung wurde das Anlagevermögen zum 01.01.2012 mit einem etwa 3 X so hohen Betrag vom Kreis übereignet.*
- *Die Arbeitsplatzkarteien der mit der Aufgabe betrauten Sachbearbeiter sind zu aktualisieren.*
- *Die Existenz der vertraglich vorgesehenen gesonderten Vereinbarung zwischen Kreis und WZV zum Thema „gegenseitige Rechnungsstellung“ konnte nicht nachgewiesen werden.*
- *Dokumentation und Aktenführung sind deutlich zu verbessern.*
- *Den gegenüber dem Kreis präsentierten Plandaten zur Verhandlung des Budgets ab 01.01.2017 fehlte ein Ansatz für vom WZV generierte Erlöse.*
- *Ein „Einsparungsbudget“ war im Zusammenhang mit der Festlegung des Budgets ab 01.01.2017 offensichtlich nur verwaltungsintern bekannt.*
- *Die Ergebnisse der vom WZV in Auftrag gegebenen Vergleichsstudie vom 25.04.2016 und der zugehörige Text der Vorlage DrS/2016/120 stimmen nicht vollständig überein.*

10.2.1 Allgemeines

Die ursprünglich als „ArGe Bauhof“ bezeichnete Zusammenarbeit zwischen dem Kreis Segeberg und dem WZV gründete sich auf einen am 27.06.2006 geschlossenen öffentlich-rechtlichen Vertrag. Im Zusammenhang mit Überlegungen zur Neuausrichtung/Vertragsanpassung ergab sich als eine der Handlungsoptionen die künftige Aufgabenwahrnehmung als Verwaltungsgemeinschaft nach den Bestimmungen des GkZ. Dies führte im Ergebnis zum Abschluss des öffentlich-rechtlichen Vertrages vom 08.12.2011 zur Bildung einer „Verwaltungsgemeinschaft nach § 19 a GkZ über die Wahrnehmung der Aufgabe Straßenbetriebsdienst auf den Kreisstraßen und den Gemeindeverbindungsstraßen (ehemals G1K-Straßen)“.

Dieser Teilbericht umfasst nicht nur den konkreten Prüfungszeitraum 2016/2017, sondern beinhaltet auch Feststellungen/Ausführungen zu den Jahren 2012 bis 2015, um Grundlagen und Inhalte des (auch aktuell noch geltenden) Vertrages zu vermitteln. Zudem ergeben sich aus den Jahren vor dem Prüfungszeitraum Feststellungen, die auch heute noch Wirkung haben. Insofern wurden auch Erkenntnisse der im Jahr 2018 durchgeführten Ordnungsprüfung der Wirtschaftsjahre 2012 bis 2017 beim WZV in diesen Teilbericht integriert.

Der öffentlich-rechtliche Vertrag regelt diverse formelle Verpflichtungen des WZV, die mit Fristen verbunden sind (Berichtspflichten u. a.). Die Vertragspartner regeln weiterhin lt. § 5 Abs. 4 „weitere Einzelheiten der gegenseitigen Rechnungsstellung in einer gesonderten Vereinbarung“. Die Nachfrage des RPA zur weiteren gesonderten Vereinbarung i. S. d. § 5 Abs. 4 des Vertrages blieb allerdings erfolglos. Die

Verwaltung konnte die Existenz einer solchen Vereinbarung nicht belegen. Offensichtlich existiert eine solche Vereinbarung nicht.

Vertraglich vereinbart wurden zudem diverse Anlagen (Leistungskatalog, Regelungen betreffend Kreispersonal, Liegenschaften und Anlagevermögen).

Verpflichtende Regelungen für den Kreis wurden insbesondere in § 2 Abs. 1 des Vertrages getroffen, wonach dem Kreis das fachliche Weisungsrecht obliegt. Des Weiteren bestimmt z. B. die Anlage 5 zum Vertrag, dass der Kreis dem WZV die beim Kreis anfallenden Verwaltungskosten eines Jahres bis zum 15.01. des Folgejahres in Rechnung zu stellen hat.

10.2.2 Wirksamkeit des öffentlich-rechtlichen Vertrages vom 08.12.2011

Ein Rechtsverhältnis auf dem Gebiet des öffentlichen Rechts kann durch Vertrag begründet werden (§ 121 LVwG). Über die Verweisung gemäß § 129 Satz 2 LVwG gelten auch die Vorschriften des BGB. Rechtsgeschäfte können unter Bedingungen abgeschlossen werden, so dass hier insbesondere § 158 BGB zu beachten ist. Danach tritt die von einer Bedingung abhängig gemachte Wirkung eines Rechtsgeschäfts (erst) mit dem Eintritt der Bedingung ein (sog. aufschiebende Bedingung) bzw. endet ein Rechtsgeschäft bei Eintritt einer Bedingung (sog. auflösende Bedingung).

Gemäß § 158 Abs. 1 BGB ist eine aufschiebende Bedingung eine solche, bei deren Eintritt ein Rechtsverhältnis wirksam werden soll. Demnach ist das Rechtsgeschäft bis zum Eintritt der Bedingung schwebend unwirksam. Im Hinblick auf den Vertrag vom 08.11.2011 ist dies von erheblicher Bedeutung.

Entsprechende Ausführungen sind im Rahmen dieses Berichts erforderlich, auch wenn die der Feststellung des RPA zu Grunde liegende Rechtshandlung im November 2011 durchgeführt wurde. Sie wirkt sich nämlich auch noch im aktuellen Prüfungszeitraum 2016/2017 und bis heute aus:

Die Verbandsversammlung hat in ihrer Sitzung vom 28.06.2011 „*einstimmig unter der nachfolgenden Bedingung*“ die Bildung der Verwaltungsgemeinschaft beschlossen. Nach dieser Bedingung „*wird dieser Beschluss wirksam, nachdem eine Regelung mit dem Kreis Segeberg hinsichtlich aufgelaufener Verluste aus dem derzeit bestehenden Vertragsverhältnis ArGe Bauhof vereinbart ist und der Hauptausschuss des WZV diese durch gesonderten Beschluss genehmigt*“. Im Ergebnis ist die Wirksamkeit des Beschlusses der Verbandsversammlung somit von zwei aufschiebenden Bedingungen abhängig gemacht worden.

Die erste Bedingung (Regelung mit dem Kreis) wurde erfüllt. Auf den entsprechenden Beschluss des Kreistages vom 29.11.2011 ist insoweit zu verweisen.

Die zweite Bedingung wurde hingegen nicht erfüllt.

Am 29.11.2011 fand eine Sitzung des Hauptausschusses des WZV statt. Zu Punkt 5 der Tagesordnung wurde die o. g. Vereinbarung mit dem Kreis vom Hauptausschuss des WZV genehmigt. Nach erstem Anschein ist dem Beschluss der Verbandsversammlung damit nachgekommen worden und die Bedingung „Wirksamkeit des öffentlich-rechtlichen Vertrages“ trat ein. Dies war allerdings nicht der Fall:

In der konstituierenden Sitzung der Verbandsversammlung des WZV vom 15.07.2008 ist von dieser weder ein/e Vorsitzende/r des Hauptausschusses noch eine Stellvertretung gewählt/bestellt worden. Damit war Hauptausschuss des WZV im Ergebnis innerhalb der gesamten Legislaturperiode 2008 bis 2013 handlungsunfähig und konnte daher auch nicht wirksam die mit dem Kreis geschlossene Vereinbarung genehmigen. Folge ist, dass die von der Verbandsversammlung des WZV am 28.06.2011 beschlossene aufschiebende Bedingung „Zustimmung des Hauptausschusses“ bis zum heutigen Tage nicht eingetreten ist.

Der öffentlich-rechtliche Vertrag ist seit dem 01.01.2012 und damit inzwischen seit knapp 7 Jahren schwebend unwirksam. Dieser Rechtszustand kann formell nur vom WZV geändert werden, der Kreis kann lediglich im Rahmen seiner Fachaufsicht darauf hinwirken, dass dies geschieht.

10.2.3 Übernahme des Anlagevermögens zum 01.01.2012

Gemäß § 1 Abs. 3 des Vertrages stellt der Kreis dem WZV u. a. „kreiseigene Sachmittel gemäß Anlage 3“ zur Verfügung. Die Anlage 3 b des Vertrages („Bestand der Maschinen, technischen Anlagen und Fahrzeuge“) listet diesbezüglich über 100 Vermögensgegenstände auf, davon mehr als 20 mit einem Restbuchwert per 31.12.2011 von mehr als 1,00 €. Die restlichen ca. 100 Vermögensgegenstände waren beim Kreis bereits vollständig abgeschrieben und tauchen in der Anlage 3 b entsprechend mit jeweils 1,00 € Restbuchwert auf. Der Restbuchwert aller Vermögensgegenstände betrug **60.735,00 €**.

Die Vermögensgegenstände wurden hingegen mit einem knapp 3 X so hohen Wert vom WZV übernommen. Nach einem vorgelegten Schreiben vom 22.02.2012 stellte der Kreis dem WZV diesbezüglich einen Betrag von **171.186,00 €** in Rechnung.

Dieser Betrag sei einerseits aus dem Anlagespiegel des Kreises und andererseits, „soweit es sich um Kraftfahrzeuge handelt, auf Basis von extern eingeholten Inzahlungnahmepreisen, die den aktuellen Marktwert der Fahrzeuge widerspiegeln“, ermittelt worden. Hierzu wurden diverse „Fahrzeugbewertungen nach DAT“ extern vorgenommen und der sich daraus ergebende Händlereinkaufspreis wurde an Stelle des in Anlage 3 b genannten Betrages angesetzt.

Aus welchen Gründen dies erfolgte, konnte nicht in Erfahrung gebracht werden. Tatsache ist jedenfalls, dass eine zuvor vertraglich deutlich geringer vereinbarte Summe zu Gunsten des Kreises um über 100.000,00 € erhöht und damit fast ver-

dreifacht wurde. Eine förmliche Änderung der Anlage 3 b des Vertrages im Sinne der Verpflichtung aus § 8 Abs. 1 des Vertrages („Änderungen bedürfen der Schriftform“) erfolgte diesbezüglich nicht.

10.2.4 Organisation der Aufgaben innerhalb der Kreisverwaltung

Ausweislich der Teilplanbeschreibungen ist die Aufgabe „*Ausübung des fachlichen Weisungsrechts bezüglich der Aufgabenerfüllung der vom WZV geführten Verwaltungsgemeinschaft Straßenbetriebsdienst auf Kreisstraßen*“ dem FB IV (dem Teilplan 542 „Kreisstraßen“) und innerhalb des FB IV dem FD 63.00 „Bau- und Umweltverwaltung, Sachgebiet Tiefbau“ als pflichtige Selbstverwaltungsaufgabe zugeordnet. Zuständiger Fachausschuss ist der Ausschuss für Wirtschaft, Regionalentwicklung und Infrastruktur (WRI).

Die vorgelegten Arbeitsplatzkarteien der beiden insoweit zuständigen Sachbearbeiter weisen für die Aufgabe „Steuerung der Verwaltungsgemeinschaft mit dem WZV“ 10 % bzw. 20 % aus, so dass für diese Aufgabe letztlich 0,3 VZK vorgesehen sind.

Eine dieser Karteien trägt das Datum 01.10.2012. Sie ist veraltet und entspricht mindestens hinsichtlich der daraus ersichtlichen Vertretungsregelung nicht dem aktuellen Stand der Dinge. Die zweite Arbeitsplatzkartei wurde nach den vom FD erteilten Informationen zum 01.01.2017 angepasst. Auch diese Arbeitsplatzkartei ist nicht mehr aktuell. Der Stelleninhaber wird als Sachgebietsleiter (Zeitanteil 10 %) ausgewiesen, so dass es demnach neben der Fachbereichs- und Fachdienstleitung sowie der Sachgebietsleitung mit der inzwischen zusätzlich installierten Teamleitung für den Bereich Tiefbau und mit der Sachbearbeiterebene 5 Hierarchieebenen im FD 63 geben würde.

Die Arbeitsplatzkarteien sind insoweit zu prüfen und zu überarbeiten. Angesichts der Feststellungen dieses Berichts zum Thema Verwaltungsgemeinschaft sollte zudem eine Klärung der Frage erfolgen, ob die bisher festgeschriebenen Zeitanteile (auch wegen des zu hinterfragenden Anteils von 10 % für die Sachgebietsleitung eines Stelleninhabers) noch der zugewiesenen Aufgabe der „Steuerung der Verwaltungsgemeinschaft“ entsprechen.

An Unterlagen zur Prüfung wurden (für den Gesamtzeitraum ab 2012 lediglich) 3 Leitz-Ordner übergeben. Sie waren bezeichnet mit „Verwaltungsgemeinschaft Straßenbetriebsdienst“, „Tiefbau/Straßenbetriebsdienst/WZV 2013“, und weiterhin „WZV Monatsberichte/Diverses“.

Eine strukturierte Aktenführung wurde nur in Ansätzen vorgefunden. Entsprechende Empfehlungen wurden im Verlauf der Prüfung gegeben.

10.2.5 Vertragliche Pflichten

Gemäß § 2 Absatz 1 des Vertrages obliegt dem Kreis bezüglich der Aufgabenerfüllung im Rahmen seiner Aufgabenträgerschaft das fachliche Weisungsrecht. Der WZV bestimmt nach § 2 Absatz 2 nach eigenem Ermessen und in eigener Verantwortung die Organisation der Verwaltungsgemeinschaft.

Im weiteren Verlauf der vertraglichen Regelungen werden dem WZV diverse Verpflichtungen auferlegt wie z. B. in

- § 3 Abs. 1 : Erstellung eines Bedarfsplanes für das Folgejahr bis zum Ende des 2. Quartals des lfd. Jahres,
- § 3 Abs. 2 Satz 1: regelmäßige Berichtspflicht (Quartalsberichte) für das kreiseigene Controlling,
- § 3 Abs. 1 Satz 2: regelmäßige halbjährliche Vorstellung der Quartalsberichte bei den Gremien des Kreises und des WZV,
- § 4 Abs. 4 : jährliche Vorlage eines Kosten- und Finanzplanes bis zum Ende des 3. Quartals eines Jahres und auch
- § 5 Abs. 3 : vierteljährliche Abrechnung mit dem Kreis.

Im Rahmen der im Jahr 2018 durchgeführten Ordnungsprüfung der Wirtschaftsjahre ab 2012 beim WZV wurde festgestellt, dass der WZV im Prüfungszeitraum diverse dieser vertraglichen Verpflichtungen verletzt hat.

Zu beanstanden war insoweit, dass z. B.

- in 2012 keine quartalsweise Berichterstattung für das kreiseigene Controlling erfolgte (z. B. datiert der Sachstandsbericht betreffend das (vollständige) Jahr 2012 für den WRI-Ausschuss des Kreises vom 15.04.2013),
- die Quartalsberichte 2014 per Mail erst am 19.01.2016 dem FB IV zugeleitet wurden und auch
- die gemäß § 5 Abs. 3 des Vertrages erforderlichen vierteljährlichen Abrechnungen mit dem Kreis überwiegend nicht erfolgten.

Aus den vom FD 63.00 vorgelegten Unterlagen ging nicht hervor, dass der Kreis insoweit insistiert und den WZV zur vollständigen Vertragserfüllung aufgefordert hat.

Des Weiteren ist hinsichtlich der Dokumentation zur Aufgabe der Steuerung zu beanstanden, dass keinerlei Protokolle oder sonstige geeignete Dokumentationen hinsichtlich der gemäß § 2 Abs. 1 des Vertrages geregelten Arbeitsgespräche zwischen dem Kreis und dem WZV existieren. Bestätigt wurde zudem, dass diese Arbeitsgespräche nicht - wie vertraglich vereinbart - regelmäßig quartalsweise stattgefunden haben. Die mit der Aufgabe betrauten Mitarbeiter des FD 63.00 haben nach eigenen Angaben allerdings regelmäßig an den sog. Kolonnenführerrunden beim

WZV teilgenommen. Auch hier mangelt es allerdings an der entsprechenden Dokumentation.

Nach den mündlichen Erläuterungen der Sachbearbeitung ging es im Rahmen dieser Gespräche u. a. auch um den Inhalt/um evtl. Änderungen des Leistungskataloges (Anlage 1 des Vertrages). Die Durchsicht der eingangs erwähnten, im FD 63.00 geführten 3 Leitz-Ordner ergab hingegen nichts, was einer zu erwartenden Dokumentation betreffend das diesbezügliche fachliche Weisungsrecht des Kreises aus § 2 Abs. 1 des Vertrages annähernd entsprechen würde. An dieser Stelle lässt sich die Aufgabe „Steuerung der Verwaltungsgemeinschaft“ und vor allem deren Ergebnisse durch Dritte (und damit auch vom RPA) nicht objektiv beurteilen.

Eine adäquate Dokumentation von Gesprächszeiten und -inhalten ist allerdings unabdingbar, da der Kreis ansonsten weder Umfang noch Inhalt seines vertragsgemäß durchzuführenden fachlichen Weisungsrechts belegen kann. Auch an dieser Stelle wurden im Verlauf der Prüfung Empfehlungen gegeben. Es wurde z. B. die Nutzung von Protollvordrucken empfohlen, wie sie im Zusammenhang mit den kreisinternen Führungskräftebesprechungen im Einsatz sind.

§ 6 des Vertrages regelt Fragen zur Haftung und zur Versicherung. Gemäß § 6 Abs. 1 liegt die Schadenshaftung grundsätzlich beim WZV. In § 6 Abs. 4 wird u. a. festgeschrieben, dass der WZV für ausreichenden Versicherungsschutz zu sorgen hat. Aus den zur Prüfung vorgelegten Unterlagen ergab sich diesbezüglich nichts. Auf Nachfrage erklärte der FD 63.00, dass die Frage des Versicherungsschutzes kreisseitig nie geprüft wurde. Nach Auffassung des RPA gehört auch die Klärung dieser Frage zu den Steuerungsmaßnahmen, die der Kreis bisher allerdings nicht getroffen hat.

Schließlich besteht gemäß Anlage 5 Ziffer 2 des Vertrages seitens des Kreises die Verpflichtung, die beim Kreis jährlich anfallenden Kosten für die Verwaltung der Verwaltungsgemeinschaft zu ermitteln und dieser die Kosten in Rechnung zu stellen. Eine detaillierte Abrechnung der Kosten eines Jahres hat bis zum 15.01. des jeweiligen Folgejahres zu erfolgen. Die Anlage 5 des Vertrages bezeichnet als Verwaltungskosten „insbesondere die anteiligen Kosten der Gehaltsabrechnung durch den Kreis in Höhe von 4 %“ sowie „die Kostenmiete (Mietkosten und Mietnebenkosten) für die von der Verwaltungsgemeinschaft genutzten Liegenschaften“.

Aus der im Jahr 2018 durchgeführten Ordnungsprüfung beim WZV ist bekannt, dass es entsprechende Rechnungen des Kreises gibt. Diese lagen betreffend die Jahre 2012 bis 2016 der Höhe nach zwischen ca. 34.400,00 € und ca. 37.700,00 €.

Zu beanstanden ist an dieser Stelle, dass in den zur Prüfung vorgelegten Unterlagen des FD 63.00 weder entsprechende Kostenberechnungen noch die Rechnungen selbst vorgefunden wurden. Auf Nachfrage wurde überdies mitgeteilt, dass über die Verwaltungskosten „dem Tiefbau nichts bekannt“ sei. Dem im Hause immerhin für die Steuerung der Verwaltungsgemeinschaft verantwortlich zeichnenden FD

63.00 war in der Vergangenheit daher offenbar nichts über diesen Teil der vertraglichen Verpflichtung bekannt. Wer letztendlich auf Seiten des Kreises die detaillierte Abrechnung und die Rechnungsstellung vorgenommen hat, konnte zumindest im Rahmen der vor Ort beim FD 63.00 durchgeführten Prüfung nicht geklärt werden. Im FD 63.00 sind hierzu zwingend zeitnah die Verantwortlichkeiten zu klären und vor allem eine entsprechende Dokumentation zu den Verwaltungskosten zu erstellen.

10.2.6 Budget

Die Verwaltungsgemeinschaft wird nach den Regelungen des öffentlich-rechtlichen Vertrages mit einem für 5 Jahre festgeschriebenen Budget ausgestattet. Aus den Kostenplanungen zum Leistungsverzeichnis (Anlage 1 des Vertrages) ging seinerzeit ein Kostenumfang in Höhe von 3.008.358,45 € (incl. Kosten des Winterdienstes mit 461.500,00 €) hervor.

Das Budget betrug ab 01.01.2012 daher zunächst 3.000.000,00 € und wurde zum 01.01.2017 für die Jahre 2017 bis 2021 auf 3.160.000,00 € erhöht.

Der öffentlich-rechtliche Vertrag lässt allerdings konkrete Regelungen zu Über- oder Unterschreitungen des vollständigen Budgets vermissen. Lediglich für den Winterdienst wird in § 4 Abs. 5 b des Vertrages zu den Kosten festgeschrieben, dass sich der Kreis eine Änderung des Budgets dann vorbehält, wenn die Winterdienstkosten von dem im Leistungskatalog (Anlage 1 des Vertrages) eingeplanten Kosten abweichen. Diese Regelung wird im Hinblick auf Wirtschaftlichkeitsgesichtspunkte nicht als zielführend angesehen, denn innerhalb des zeitlich festgelegten Zeitraumes von 5 Jahren kann dies nicht (etwa) zu zeitnahen Kürzungen des Budgets führen, sondern kann erst im Zusammenhang mit dem nächstfolgenden Fünfjahreszeitraum Auswirkungen haben. Ansonsten sieht § 4 Abs. 5 a des Vertrages nur eine mögliche Budgetangleichung für den Fall der Änderung des Umfangs des Kreisstraßennetzes vor. Für den Bereich der Straßenunterhaltung ist hinsichtlich des Budgets in § 4 Abs. 2 des Vertrages nur von der Auskömmlichkeit („ausreichende Finanzierung“ der Aufgaben) die Rede.

Bereits wegen der Budgetfestschreibung für 5 Jahre kann der Kreis trotz vertraglich bestehenden fachlichen Weisungsrechts daher auf die Gesamthöhe des anteilig für die Straßenunterhaltung bestehenden Budgetanteils keinen Einfluss nehmen. Der Vertrag regelt in § 4 Abs. 5 b lediglich die „proportionale Angleichung“ des Budgets bei Verkleinerung oder Vergrößerung des Kreisstraßennetzes. Er enthält keine Verknüpfung zwischen Budgethöhe und wirtschaftlichem Handeln.

Es ergibt sich zudem aus einer Mail des Kreises vom 16.04.2013, dass es diesem letztlich nur auf die Einhaltung des Gesamtbudgets ankommt. Es sei „unabhängig davon, wie die Summen unterjährig verteilt werden“ und es könne ein Verlust oder Überschuss eines Jahres auch im Folgezeitraum ausgeglichen werden, solange die Finanzströme für den Kreis transparent/nachvollziehbar bleiben und insgesamt das Budget im vertraglich geregelten Fünfjahreszeitraum gehalten werden könne.

Die erneute Bestätigung der Möglichkeit interner Verrechnungen zwischen Winterdienst und Unterhaltung erfolgte durch ein Schreiben des FD 63.00 vom 15.04.2015. Damit wurde allerdings im Ergebnis die o. g. Vertragsregelung zu § 4 Abs. 5 b betreffend den Winterdienst konterkariert und letztlich überflüssig gemacht. Dies zumindest dann, wenn - wie hier - Aspekte der Wirtschaftlichkeit (im Sinne von Planungen, die auf eine mittel- bis langfristige Senkung des Budgets hinauslaufen) ausgeblendet werden. Augenfällig wird dies bei der Betrachtung der Ergebnisse des Winterdienstes (hierzu vgl. übernächste Tz. dieses Berichts).

Wenn nicht nur ein Verlustausgleich innerhalb des Gesamtbudgets mehrerer Jahre, sondern auch Verrechnungen innerhalb eines einzelnen Jahres zwischen den Bereichen Straßenunterhaltung und Winterdienst erfolgen dürfen, ist nach Auffassung des RPA letztlich keine Situation mehr vorstellbar, nach welcher der Kreis überhaupt die Option „Budgetänderung“ beim Winterdienst wahrnehmen könnte. Eine Steuerung des Budgets (i. S. der Ausübung fachlicher Weisungsrechte gemäß § 2 Abs. 1 des Vertrages) kann insoweit nicht erfolgen.

Zudem spielen Wirtschaftlichkeitsgesichtspunkte bei der Verwaltungsgemeinschaft aus einem weiteren Grund nicht die Rolle, die unter den Oberbegriff „wirtschaftliches Verwaltungshandeln“ fallen:

Den ausgewerteten Plandaten, die für ein jeweiliges Folgejahr den Leistungskatalog mit Daten (Mengen, Einheitspreise und daraus folgenden geplanten Kosten für die einzelnen Leistungen) liegt ersichtlich nicht die Zielsetzung zugrunde, den Gesamtbudgetbetrag auch unter Ersparnisgesichtspunkten unterschreiten zu wollen. Es wird im Gegenteil ergebnisorientiert geplant. Die Plankosten für alle Leistungen werden so festgelegt, dass quasi eine Punktlandung auf dem zur Verfügung stehenden Gesamtbudget erfolgt. Musterhaft ist auf die ausgewertete Planung für 2017 im Zusammenhang mit der Neufestlegung des Budgets zu verweisen. In den Plandaten mit dem Stand 03.05.2016 wird zur Leistung 5041 „Winterdienst“ eine Erforderlichkeit zur Durchführung an 45 Tagen mit einem Einheitspreis von 10.255,55 € pro Tag angegeben. Es ergeben sich rechnerisch 461.499,75 € an Kosten, also die o. g. „Punktlandung“ beim Budgetbetrag (von 461.500,00 €). Die restlichen Leistungen und Kosten ergeben zusammen mit dem o. g. Betrag für den Winterdienst die für 2016 geplanten Kosten mit 2.996.416,85 € (Budgetbetrag 3.000.000,00 €).

Es wird nicht nach der Fragestellung geplant, wie viele der Leistungen des Kataloges im Folgejahr mit welchen voraussichtlichen Mengen und Einheitspreisen erforderlich/zu planen sind, um die Aufgaben der Straßenunterhaltung und des Winterdienstes wirtschaftlich/sparsam zu erledigen, sondern umgekehrt wird danach geplant, welche Aufgaben in welchem Umfang erledigt werden müssen, um das Gesamtbudget auszuschöpfen.

Für das Jahr 2017 wird mit einer gesondert in die Aufgabenliste integrierte Zeile „zur Rundung“ der Budgetbetrag von 3.160.000,00 € erreicht, der im Ergebnis vom Kreistag mit Wirkung ab 01.01.2017 beschlossen wurde.

Bemerkenswert war im Hinblick auf die Budgetermittlungen zum 01.01.2017 auch, dass es ausweislich einer vorgefundenen internen Mail vom 13.05.2016 ein „Alternativbudget“ gab. Auch diese Budgetermittlung hat die Plandaten mit dem Stand 03.05.2016 zur Grundlage, endet allerdings nicht auf einem erforderlichen Gesamtbudget von 3,16 Mio. €, sondern auf einem solchen von nur 2,85 Mio. €, welches in der Mail „Einsparungsbudget“ genannt wird.

Dieses Einsparungsbudget ist um ca. 310.300,00 € p. A. (auf den 5jährigen Zeitraum der Festschreibung des Budgets gerechnet, um über 1,55 Mio. €) geringer.

Von insgesamt ca. 60 mit Plankosten hinterlegten Einzelleistungen wurden bei 13 der Leistungen die Ansätze geringer ausgewiesen, und zwar bei Leistungen betreffend

- die Fahrbahnen : 4 Leistungen, insgesamt 100.570,00 € Verringerung,
- die Radwege : 3 Leistungen, insgesamt 32.095,00 € Verringerung,
- Entwässerung/Gräben: 3 Leistungen, insgesamt 116.075,00 € Verringerung,
- Arbeiten an Bäumen : 2 Leistungen, insgesamt 58.700,00 € Verringerung und
- „Verkehrszeichen“ : 1 Leistung mit 2.875,00 € Verringerung.

Ausweislich der o. g. Mail „verbleibt (die parallele Liste mit dem Einsparungsbudget) bis auf weiteres in den Akten als Grundlage für eine Alternative, sofern dies gewünscht wird“. Es geht aus den ausgewerteten Unterlagen nicht hervor, dass den Kreisgremien bei der Entscheidung über das Budget für den Zeitraum ab 01.01.2017 die Existenz dieses „Alternativbudgets“ überhaupt bekannt war.

Die Tatsache, dass es eine „ausreichende“ Finanzierung der Aufgaben des Straßenbetriebsdienstes i. S. von § 4 Abs. 2 des öffentlich-rechtlichen Vertrages für den Zeitraum ab 01.01.2017 noch unterhalb des bisherigen Budgetbetrages von 3.000.000,00 € gibt, ist damit seitens des die Budgethoheit ausübenden Kreises dokumentiert, aber ersichtlich dem zuständigen Fachausschuss nicht bekannt gewesen. Folge war ab 01.01.2017 ein sogar um noch 160.000,00 € p. a. höher ausgestattetes Budget als zuvor.

10.2.7 INFA-Studie vom 25.04.2016 (WZV-Leistungen im Vergleich zu Marktpreisen)

Als Anlage 2 zur DrS/2016/120 (Beratungsfolge: WRI 20.06.2016, HA 28.06.2016, KT 30.06.2016) wurde den Gremien das Ergebnis einer Untersuchung der Firma INFA GmbH präsentiert. Überschriften war das Ergebnis mit „Vergleich von Leistungen des WZV mit Marktpreisen“. Die optische Darstellung in der Studie erfolgte in einer Ampel-Darstellung (Grün = Preise unterhalb der Marktpreise, gelb = Preise im Bereich der Marktpreise. Es wurden nur Leistungen verglichen, die betragsmäßig mehr als 3 % Anteil an den Gesamtkosten hatten. Die Studie bestätigte ausweislich der Vorlage DrS/2016/120 *„bei 10 verschiedenen, jedoch 2/3 des Gesamtauftragswertes betreffende Maßnahmengruppen mit einer Ausnahme durchweg wirtschaftli-*

che, unter dem Marktpreisniveau liegende Preissegmente“ (rein rechnerisch demnach 9 von 10)

Die Darstellung in der Vorlage ist teilweise falsch und teilweise unvollständig, denn

- es wurden keine Maßnahmengruppen verglichen, sondern Einzelleistungen aus dem Aufgabenkatalog,
- betrachtet wurden (lediglich) 10 von insgesamt 61 Leistungen aus dem Katalog, so dass mit 51 Leistungen (u. a. auch mit dem Winterdienst) über 80 % und damit der Großteil der Aufgaben des Kataloges keinem Vergleich unterzogen wurden,
- 2 von 10 Leistungen konnten mangels bestehender Referenzwerte überhaupt nicht verglichen werden (was die verglichenen Aufgaben auf nur noch 8 von 61 = ca. 13 % des Leistungskataloges reduziert),
- es lagen nicht 9 von 10, sondern lediglich 2 von 10 mit der Farbe Grün gekennzeichnete Leistungen des WZV unterhalb des Marktpreiswertes (Leistungen 1091 und 2101),
- in 2 Fällen (Leistungen 2143 und 2141) waren die Marktpreisspannen derart hoch (zwischen 25 € und 500 € bzw. zwischen 25 € und 900 €), dass nach Wertung des RPA keine realistische Einschätzung des WZV-Preises möglich war und
- nicht zuletzt ist der in der Vorlage genannte Gesamtauftragswert mit dem bis 2016 geltenden Budgetbetrag von 3 Mio. € gleichzusetzen, so dass die Summe der 10 „Maßnahmengruppen“ lt. Studie bei ca. 1,66 Mio. € liegt und daher von vorn herein nicht 2/3 des Budgetbetrages (dies wären 2 Mio. €) ausmacht. Zudem wären die beiden nicht vergleichbaren und daher auch nicht verglichenen Leistungen grundsätzlich herauszurechnen gewesen, was noch restliche ca. 1,35 Mio. € und damit einen Betrag verbleiben lässt, der deutlich unter 50 % des Gesamtbudgets liegt.

Nebenbei ist lt. Vorlage der WZV (also der das Budget empfangende Vertragspartner) Auftraggeber der Studie gewesen und nicht der (fachliches Weisungsrecht besitzende) steuernde Kreis.

Auffallend ist schließlich auch, dass aktuell ermittelte Marktpreise mit einem „mittleren Volumen“ (an Preisen der letzten Jahre) beim WZV verglichen worden sind. Es wäre aussagekräftiger gewesen, z. B. die Marktpreise nur mit den entsprechenden Plandaten 2016 (diese waren als Anlage 3 ebenfalls Inhalt der Vorlage DrS/2016/120) oder mit den Echtdaten nur eines Jahres (2015, ebenfalls Anlage 3 der Vorlage zu entnehmen) zu vergleichen. Der direkte Abgleich der mittleren Einheitspreise in der Studie mit den Plandaten 2016 ergibt z. B., dass in 6 von 10 Fällen die Einheitspreise der Leistungen beim WZV bereits höher waren als die mittleren Einheitspreise der Studie. Wenn ein Vergleich zwischen stichtagsbezogenen und mehrjährig durchschnittlich ermittelten Preisen erfolgt, muss das Ergebnis dieses Vergleiches insoweit in Frage gestellt werden.

Wenn und soweit in der Verwaltungsvorlage zum Ausdruck kommen sollte, die Studie der INFA GmbH sei ein Indiz für wirtschaftliches Handeln der Verwaltungsgemeinschaft, so wird diese Wertung vom RPA nicht geteilt. Die in der Vorlage enthaltene Aussage, „die Durchführung zahlreicher Unterhaltungsarbeiten und des Winterdienstes...sei effektiv und wirtschaftlich“, lässt sich zumindest hinsichtlich des Aspekts der Wirtschaftlichkeit nicht nachvollziehen.

Da es sich bei der Vorlage DrS/2016/120 um eine gemeinsame Vorlage von Kreis und WZV handelt, ist eine intensivere Auseinandersetzung mit den Ergebnissen der Studie auf Seiten des Kreises ersichtlich nicht - zumindest nicht dokumentiert - erfolgt. Damit hat insoweit auch keine Steuerung des Kreises stattgefunden.

10.2.8 Änderung des Budgets zum 01.01.2017

Die im Rahmen der eingangs erwähnten Ordnungsprüfung beim WZV ermittelten Ergebnisse des ersten vertraglich festgelegten Budgetzeitraumes von 5 Jahren zeigen das nachstehend dargestellte Bild (Positiver Wert = Überschreitung des Budgets, negatives Vorzeichen = Unterschreitung des Budgets).

Der besseren Übersichtlichkeit halber sind die Ergebnisse des Winterdienstes und der Unterhaltung getrennt dargestellt:

Winterdienst	2012	2013	2014	2015	2016
Kosten	538.768 €	533.982 €	319.055 €	337.047 €	344.399 €
Erlös (Budget)	461.500 €	461.500 €	461.500 €	461.500 €	461.500 €
Sonst. Erlöse	0 €	0 €	33.066 €	2.387 €	1.291 €
Ergebnis	+ 77.268 €	+ 72.482 €	- 175.511 €	- 126.840 €	- 118.392 €

Unterhaltung	2012	2013	2014	2015	2016
Kosten	2.633.800 €	2.537.678 €	2.566.475 €	2.685.070 €	2.514.903 €
Erlös (Budget)	2.538.500 €	2.538.500 €	2.538.500 €	2.538.500 €	2.538.500 €
Sonst. Erlöse	0 €	8.752 €	29.550 €	105.469 €	25.861 €
Ergebnis	+ 95.300 €	+ 9.574 €	- 1.575 €	- 41.102 €	- 49.458 €

Das Gesamtbudget wurde in den Jahren 2012 und 2013 um insgesamt über 254.000 € (knapp 150.000 € beim Winterdienst und ca. 104.000 € bei der Unterhaltung) überschritten, für die 3 letzten Jahre des Fünfjahreszeitraumes bis 2016 ergaben sich Unterschreitungen des Budgets von ca. 421.000 € beim Winterdienst und ca. 92.000 € bei der Unterhaltung, insgesamt knapp 513.000 €.

Die politischen Gremien des Kreises wurden im Laufe des Jahres 2016 mit dem Budget ab 01.01.2017 befasst. Als Anlage 1 zur DrS/2016/120 (Beratungsfolge: WRI 20.06.2016, HA 28.06.2016, KT 30.06.2016) wurde eine vom WZV erstellte tabellarische Auflistung vorgelegt, die zwar mit „Budgetabwicklung 2012 – 2016“ überschrieben ist, aber nur die Zahlen für 2012 – 2015 beinhaltet.

Die tabellarische Auflistung weist für diese 4 Jahre die Unterschreitung des Budgets (Überschuss) im Bereich Winterdienst mit „70 T €“ und die Überschreitung im Bereich Straßenunterhaltung (Defizit) mit „39 T €“ aus. Der Politik wurde für die Jahre 2012 bis 2015 insgesamt ein Überschuss von „31 T €“ als Ergebnis der Verwaltungsgemeinschaft dargelegt. Nach dem Text der Vorlage sei dies ein „kleiner saldierter Überschuss“, mit welchem „in das Jahr 2016 gestartet werden konnte“.

Problematisch ist an dieser Stelle, dass sich die Kosten eines vollständigen Winterdienstes (in einem Winterhalbjahr) auf 2 Haushaltsjahre verteilen (je nach Wetterlage November/Dezember eines Jahres bis März/April des nächsten Jahres). Die Darstellung der Winterdienstkosten innerhalb eines (einzigen) Geschäftsjahres erfolgt derzeit nur durch die Darstellung zweier aufeinanderfolgender kalendarischer Winterhalbjahre, nämlich einerseits Januar bis März/April und andererseits November/Dezember desselben Kalenderjahres.

Zu hinterfragen ist seitens des Kreises (beispielhaft), welche Kosten für welches Jahr als „Kosten des Winterdienstes 2017“ dem Kreis präsentiert werden und werden sollen, ob also z. B. der haushaltsjahrübergreifende „Winter 2017/2018“ gemeint ist. Denkbar ist sowohl eine Zusammenrechnung der Kosten aus Ende 2017 mit den Kosten zum Jahresanfang 2018 als auch die Kombination zweier Winterperioden - die zudem sehr unterschiedlich verlaufen könnten - desselben Geschäftsjahres (periodengerechte Buchungen).

Zu beachten ist weiterhin, dass sich die entsprechende Berechnung nicht ausschließlich auf das Budget selbst bezieht. Die nachfolgenden Ausführungen basieren auf Erkenntnissen aus der bereits erwähnten Ordnungsprüfung beim WZV, sind an dieser Stelle aber erforderlich, denn der nachstehend geschilderte Sachverhalt war nach Mitteilung der Sachbearbeitung im FD 63.00 dort bisher nicht bekannt:

Der dargestellte Verlauf der Jahre 2012 bis 2015 aus der Anlage 1 zur DrS/2016/120 bezieht sich nicht auf die Gegenüberstellung von Kosten mit dem Budgetbetrag als dem einzigen Erlös. Die zu Grunde liegenden Daten (erhoben beim WZV) belegen, dass es zusätzlich Buchungen „Sonstiger Erlöse“ gegeben hat, die z. B. aus Verkäufen von Vermögensgegenständen oder Auflösung von Rückstellungen generiert wurden. Die in der o. g. Anlage 1 enthaltenen Zahlen ergeben sich rechnerisch nur dann, wenn die Sonstigen Erlöse eingerechnet werden. Die insoweit erwirtschafteten Erträge der einzelnen Jahre ab 2012 bis 2016 ist den beiden o. g. Tabellen bereits zu entnehmen.

Festzustellen ist insoweit, dass der öffentlich-rechtliche Vertrag ausschließlich Bezug auf das für 5 Jahre festgelegte Budget und dessen Auskömmlichkeit nimmt, andererseits aber die Möglichkeit der Erzielung „eigener“ Erlöse des WZV und einen evtl. Einfluss dieser Erlöse auf das Budget nicht thematisiert.

Aus den Regularien des Vertrages ist zu erwarten, dass eine Gegenüberstellung von Kosten und (ausschließlich) dem Budget erfolgt. Dies ist nicht der Fall. Die vom

WZV vorgelegte und den Gremien des Kreises präsentierte Auflistung betreffend die Jahre 2012 bis 2015 schließt mit einem Überschuss von „31 T€“, der sich wegen der Berücksichtigung der gebuchten Sonstigen Erlöse (in den Haushaltsjahren 2012 bis 2015 insgesamt knapp 180.000 €) deutlich höher darstellt, als er ohne Berücksichtigung der Sonstigen Erlöse und nur unter Gegenüberstellung der Kosten mit der seinerzeitigen Budgetsumme von 3,0 Mio. € gewesen wäre.

Die Beträge der Sonstigen Erlöse waren im Fünfjahreszeitraum 2012 bis 2016 unregelmäßig und verschieden hoch, haben aber dennoch mit über 206.000,00 € eine Gesamthöhe erreicht, die nicht unberücksichtigt bleiben darf.

An dieser Stelle kann insoweit nicht unmittelbar eine unzureichende Steuerung zu Lasten des Kreises festgestellt werden, da der Verwaltung die Existenz dieser Sonstigen Erlöse und die Auswirkungen auf die Darstellung der Ergebnisse der Jahre 2012 bis 2015 augenscheinlich nicht bekannt war. Die Anlage 1 zur DrS/2016/120 wurde jedenfalls seitens des Kreises ersichtlich ohne weitere Nachfragen/Ermittlungen pp. als eine der Grundlagen für die Erhöhung des Budgets ab 01.01.2017 um jährlich 160.000 € akzeptiert.

Der Kreis sollte seine vertraglich geregelte Möglichkeit wahrnehmen, eine insoweit erforderliche „Fortentwicklung des zu liefernden (Quartals-)Nachweises“ i. S. v. § 3 Abs. 2 des öffentlich-rechtlichen Vertrages durchzuführen. Diese Möglichkeit behält sich der Kreis im Zusammenhang mit der regelmäßigen Berichtspflicht lt. Vertrag ausdrücklich vor. Die erzielten Sonstigen Erlöse sollten auf jeden Fall der Höhe nach dem Kreis bekannt sein, um spätestens zum nächstfolgenden Budgetzeitraum ab 01.01.2022 darüber entscheiden zu können, ob und ggf. in welchem Umfang diese Erlöse die Budgetberechnungen beeinflussen.

10.2.9 Ergebnisse der Verwaltungsgemeinschaft

Nachfolgend werden die wichtigsten Daten tabellarisch dargestellt. Dabei bedeuten wiederum die Zahlen mit negativem Vorzeichen eine Unterschreitung des Budgets („Überschuss“), die Zahlen mit positivem Vorzeichen entsprechend eine Überschreitung des Budgets („Defizit“):

	2012/€	2013/€	2014/€	2015/€	2016/€
Kosten gesamt	3.172.568	3.071.660	2.885.530	3.022.117	2.859.302
Erlös (Budget)	3.000.000	3.000.000	3.000.000	3.000.000	3.000.000
Sonstige Erlöse (S. E.)	0	8.752	62.616	107.856	27.152
Erlöse gesamt	3.000.000	3.008.752	3.062.616	3.107.856	3.027.152
Ergebnis	+ 172.568	+ 62.908	- 177.086	- 85.739	- 167.850
Kostendeckung incl. S. E.	94,56 %	97,95 %	106,14 %	102,84 %	105,87 %
Kostendeckung excl. S. E.	94,56 %	97,67 %	103,97 %	99,27 %	104,92 %

Um die Bedeutung der Sonstigen Erlöse herauszustellen, wird der sich ergebende Kostendeckungsgrad sowohl unter Berücksichtigung dieser sonstigen Erlöse als auch mit dem ausschließlichen Ansatz des Budgets von 3.000.000 € angegeben.

Der Einfluss der Sonstigen Erlöse wird beim Vergleich der Kostendeckungsgrade des Jahres 2015 deutlich. Das zur Verfügung gestellte Budget wurde überschritten, aber unter Berücksichtigung der Sonstigen Erlöse ergibt sich eine Auskömmlichkeit mit einem Deckungsgrad von über 100 %.

Der Kreis kann im Ergebnis die ihm gemäß § 4 Abs. 1 des Vertrages obliegende Budgethoheit nur dann wahrnehmen, wenn sämtliche Daten - eben auch die Daten der Sonstigen Erlöse als Erlöse außerhalb des Budgets – konkret dargestellt werden. Erst mit einer derart vollständigen Darstellung wird deutlich, dass und in welchem Umfang ein Einfluss von außerhalb des Budgets befindlichen Beträgen auf das Jahresergebnis besteht.

Die Sonstigen Erlöse erhöhen den Kostendeckungsgrad. Wenn eine Auskömmlichkeit des Budgets geprüft wird, darf sich diese Prüfung nicht ausschließlich auf die Kostenseite und den hierzu erforderlichen Vergleich von Plan- und Istdaten beziehen. Je nach Höhe der Sonstigen Erlöse hat der Kreis zu entscheiden, ob im Rahmen der nächstfolgenden Budgetfestlegung - je nach Höhe der Sonstigen Erlöse - über eine Minderung des zuzuweisenden Budgets nachzudenken ist.

10.2.10 Abschließende Bemerkungen und Fazit

Positiv sind 2 aus dem FD 63.00 an den WZV gerichtete Schreiben herauszustellen.

Das Erste der Schreiben stammt vom 01.11.2017. Dabei handelt es sich letztlich um die erste dokumentierte Darlegung von Kritikpunkten des Kreises gegenüber dem WZV.

In der Vergangenheit sei nur mündlich seitens des Kreises darauf hingewiesen worden, dass der Personalbestand beim WZV zur vollständigen Aufgabenerfüllung nicht ausreicht, worunter die Kontrolle der Kreisstraßen leide. Mit dem Schreiben vom 01.11.2017 erfolgte dies offenbar erstmals auf schriftlichem Weg. Auch wurde vom FD 63.00 auf die in der Vergangenheit als unzureichend bewertete Durchführung von Reinigungsarbeiten von Straßenabläufen und beweglichen Straßenübergängen hingewiesen. Kritisiert wurde zudem für die Aufgabe der Baumkontrolle, dass trotz nicht ausreichenden Personals seitens des WZV die zusätzliche Aufgabe übernommen worden sei, sich um (ca. 3.000) Bäume zu kümmern, die im Eigentum der Stadt Bad Segeberg stehen. Angekündigt wurde seitens des Kreises, auf Grund der unzureichenden Personalsituation beim WZV auf Splittarbeiten auf Kreisstraßen durch den WZV im Jahr 2018 zu verzichten.

Zum letzten Punkt sei noch angemerkt, dass die aktuellste, Plandaten für das Jahr 2018 enthaltende Anlage zur Verwaltungsvorlage DrS/2018/151 (Jahresbericht WZV 2017, der nach wie vor noch als „vorläufig“ bezeichnet ist) zur Aufgabe 1011 „Fahrbahn splitten“ des Aufgabenkataloges nach wie vor einen Planansatz für 2018 mit 17.000,00 € enthält. Darüber hinaus belegt der Halbjahresbericht 2018 des WZV (Anlage zu DrS/2018/0152), dass im 1. Halbjahr 2018 tatsächlich sogar mit 17.109,13 € Aufwendungen für die Aufgabe 1011 nicht nur entstanden sind, sondern dies sogar in einem Umfang, der bereits dem vollen Planansatz für das gesamte Jahr 2018 entspricht.

Mit dem darin enthaltenen Hinweis, dass sich „innerhalb der letzten 8 Monate die Situation aus Sicht des Kreises nicht wesentlich verbessert hat“, ist das in den Unterlagen vorgefundene weitere Schreiben des Kreises vom 25.07.2018 an den WZV insoweit der letzte Stand.

Kritisiert wird u. a. auch die WZV-interne Kontrollfunktion für die Arbeiten im Straßenbetriebsdienst, was am Beispiel einer von der Polizei festgestellten ungesicherten Arbeitsstelle deutlich gemacht wird. Auch gehe „eine permanente Arbeitsfelderweiterung durch den WZV zu Lasten des Kreises“. Das Schreiben schließt mit der vom Kreis insoweit festgestellten Erforderlichkeit, den Bereich Straßenbetriebsdienst beim WZV personell aufzustocken oder aber entsprechend neu zu organisieren.

Der Kreis ist dringend gefordert, zukünftig das ihm vertraglich zustehende fachliche Weisungsrecht bezüglich der Aufgabenerfüllung in höherem Maße als bisher wahrzunehmen. Kritikpunkte sollten zudem vom FD 63.00 z. B. in Vermerkform dokumentiert werden und sich in zeitlich empfohlenem Abstand etwa eines halben Jahres gegenüber dem WZV in der Form darstellen, wie dies in den beiden o. g. Schreiben nunmehr erfolgt ist. Derartige Dokumentationen sollten nach Auffassung des RPA zudem auch dem WRI zur Verfügung gestellt werden. Wenn es um die Berichterstattung gegenüber der Politik geht, muss diese seitens des Kreises auch Kenntnis darüber erhalten, wie und mit welchen Ergebnissen der Kreis die ihm obliegenden Steuerungsmaßnahmen durchführt.

Die bestehenden vertraglichen Möglichkeiten des Kreises zur Ausübung seines fachlichen Weisungsrechts sind vorhanden, denn es ist z. B. der Kreis, der lt. Vertrag

- für den Inhalt und auch für die Änderungen des Leistungskataloges (Anlage 1 zum Vertrag) ausschließlich zuständig ist (§ 2 Abs. 1 des Vertrages) und auch
- sein Recht nach § 2 Abs. 6 wahrnehmen kann, wonach allgemeine Richtlinien und/oder Qualitätsstandards erlassen werden können, was nur der Beteiligung, nicht aber der formellen Zustimmung des WZV bedarf.

Unter dem Prüfungsgesichtspunkt der Wirtschaftlichkeit ergibt sich im Ergebnis folgendes **Fazit**:

Die Ausgestaltung des Vertrages einerseits und die seit 2012 überwiegend unzureichend ausgeübten Steuerungsmaßnahmen des Kreises andererseits machen eine im Sinne des Haushaltsrechts wirtschaftliche Aufgabendurchführung nach der abschließenden Wertung des RPA derzeit nicht möglich. Die Ausstattung mit einem festen jährlichen Budget für 5 Jahre in Verbindung mit den Plandaten zur regelmäßig vollständigen Ausschöpfung dieses Budgets bieten im Rahmen der Aufgabendurchführung keine Anreize zu wirtschaftlichem/sparsamem Handeln, beispielsweise zur Durchführung der über 60 Aufgaben des Leistungskataloges zu einem möglichst geringeren als dem geplanten Betrag.

Zudem wird auch durch die Zusicherungen des Kreises zur unterjährig ermöglichten Verrechnung zwischen den Bereichen Unterhaltung und Winterdienst und zur Aufrechnung mehrere aufeinander folgender Jahre kein entsprechender Anreiz gegeben. Der Vertrag beinhaltet z. B. keine Regelungen über dem Kreis zu erstattende (nicht verbrauchte) Budgetbeträge nach Spitzabrechnung eines Jahres. Im Gegenteil hat die Verwaltungsgemeinschaft die Gewissheit, dass nicht benötigte Beträge (= Budget-Überschüsse) in das Folgejahr übertragen werden können. Anreize zu wirtschaftlichem/sparsamem Handeln sind insoweit nicht vorhanden.

Auch die Länge des Budgetzeitraums ist im Hinblick auf wirtschaftliches Handeln eher kontraproduktiv, wenn man die (ebenfalls in § 4 Abs. 2 des Vertrages enthaltene) Regelung zur Aufgabenerledigung betrachtet. Das Budget soll eine „ausreichende“ Finanzierung der Aufgaben sicherstellen. Dieser unbestimmte Rechtsbegriff bietet keine Verknüpfung mit einer Verpflichtung zu wirtschaftlichem Handeln für einen Zeitraum von vollen 5 Jahren.

Da der Vertrag auf unbestimmte Zeit abgeschlossen wurde, sind neben einer Vertragskündigung nur einvernehmliche Vertragsänderungen in Schriftform möglich.

Insoweit hat sich der Kreis aber durch die Formulierungen in § 2 Abs. 9 des Vertrages zwar eigene Verhandlungsmöglichkeiten in Grundsatzangelegenheiten vorbehalten, aber eben auch nicht mehr als das, denn die abschließende Entscheidung in Grundsatzangelegenheiten trifft bei divergierenden Meinungen (eben) nicht der finanzierende Vertragspartner Kreis, sondern der WZV. Das Erreichen von Vertragsänderungen mit der Zielsetzung, Wirtschaftlichkeitsaspekte in das Vertragswerk zu integrieren (dies wird vom RPA empfohlen), sollte gleichwohl aber in Angriff genommen werden.

Stellungnahme des Fachdienstes 63.00:

Die Hinweise zur schwebenden Unwirksamkeit des am 27.06.2006 geschlossenen öffentlich-rechtlichen Vertrages zwischen dem Kreis Segeberg und dem WZV wurden aufgenommen und mit dem WZV besprochen. Der WZV beabsichtigt diesen

Formfehler zu heilen und wird dies in den entsprechenden Gremien im Frühjahr 2019 behandeln.

Durch die Erweiterung des Teams Tiefbau von 3 auf 5 Tiefbauingenieure und die Einführung der Teamleitung im August 2018 wurden die Aufgaben der Mitarbeiter teilweise neu gegliedert. Dieser Prozess ist zwischenzeitlich abgeschlossen und die Arbeitsplatzkarteien wurden teilweise schon entsprechend überarbeitet. Die noch ausstehenden Arbeiten werden zeitnah abgeschlossen, dabei werden die Hinweise der Prüfung beachtet.

Die Aufgabenwahrnehmung des Straßenbetriebsdienstes durch den WZV erfolgt in enger Abstimmung mit dem Bereich Tiefbau. Hierzu finden regelmäßig Besprechungen und Abstimmungen auf der Arbeitsebene zwischen den Kollegen des kreiseigenen Tiefbaus und den zuständigen Kollegen im WZV statt (Kolonnenführerbesprechungen). Künftig werden hierzu zu Dokumentationszwecken entsprechende Protokolle erstellt.

Der WZV ist (wie der Kreis Segeberg) über den kommunalen Schadensausgleich versichert.

Die jährlich anfallenden Verwaltungsgemeinkosten in Höhe von 4 % der Personalkosten werden vertragskonform durch den Fachdienst 11.00, Personal und Organisation vom WZV angefordert und von dort vereinnahmt. Die entsprechende Dokumentation liegt somit im Fachdienst 11.00 vor.

Der Vertrag mit dem WZV ist unbefristet abgeschlossen; jeweils nach fünf Jahren ist jedoch das Budget der kommenden fünf Jahre neu zu verhandeln. Die aktuelle Budgetfestlegung endet am 31.12.2021. Nach § 4 Abs. 3 des Vertrages hat der WZV spätestens 9 Monate vor Ablauf der 5-jährigen Budgetfestsetzung mit dem Kreis Budgetverhandlungen für die folgenden 5 Budgetjahre (1.1.2022 – 31.12.2026) aufzunehmen. Die dann anstehenden Budgetgespräche mit dem WZV werden spätestens im Sommer 2025 aufgenommen. Dabei werden die im Prüfbericht aufgezeigten Hinweise zur Festlegung des Budgets für den Zeitraum 01.01.2017 bis 31.12.2021 berücksichtigt.

Abschließend wird der Vollständigkeit halber festgestellt, dass der Bereich Tiefbau erst zum 01.01.2017 aus dem Bereich des Fachdienstes 61.00 in den Fachdienst 63.00 verlagert wurde. Für den Prüfungszeitraum somit 2 verschiedene Fachdienste im Fachbereich IV zuständig waren.

Zusammenfassend wird festgestellt, dass das fachliche Weisungsrecht bezüglich der Aufgabenerfüllung verantwortungsvoll durch das Team Tiefbau wahrgenommen wird.

Erwiderung des RPA:

Die Schlussfolgerung des FD 63.00 dahingehend, dass das fachliche Weisungsrecht verantwortungsvoll wahrgenommen werde, kann angesichts der getroffenen

Feststellungen im Prüfungsbericht in dieser Allgemeinheit nicht geteilt werden. Die Auffassung des FD wird – beispielhaft – bereits durch die derzeit fehlende Dokumentation der in § 2 Abs. 1 des Vertrages geregelten Arbeitsgespräche und auch dadurch widerlegt, dass die in § 5 Abs. 4 des öffentlich-rechtlichen Vertrages vorgesehene weitere Vereinbarung zu den „Einzelheiten der gegenseitigen Rechnungsstellung“ auch 7 Jahre nach dem Wirksamwerden des Vertrages noch nicht existiert. Die abschließende Wertung des RPA im Fazit (eine im Sinne des Haushaltsrechts wirtschaftliche Aufgabenerfüllung ist nicht möglich) wird aufrechterhalten. Positiv ist an dieser Stelle zu vermerken, dass der FD im Rahmen der Budgetverhandlungen für den Zeitraum ab 2022 die entsprechenden Feststellungen und Hinweise des RPA berücksichtigen will.

Hinsichtlich der Dokumentation zu den Verwaltungsgemeinkosten ist es nicht ausreichend, wenn lediglich der insoweit handelnde FD 11.00, nicht aber der verantwortlich zeichnende FD 63.00 über eine entsprechende Dokumentation verfügt. Wie im Bericht ausgeführt, war im Zeitpunkt der Prüfung dem Tiefbau nichts über diese Kosten bekannt. Dem ist vermittels entsprechender Dokumentation im FD 63.00 ab-zuhelfen.

Zur INFA-Studie vom 24.04.2016 bzw. zu den hierzu getroffenen Feststellungen des RPA fehlt eine Stellungnahme. Gleiches gilt auch für die Feststellung der Tatsache, dass ein bereits im Juni 2016 existentes „Einsparungsbudget“, welches über die Laufzeit des Vertrages zu Einsparungen von ca. 1,5 Mio. € geführt hätte, den Kreisgremien offensichtlich nicht bekannt gemacht worden ist.

11. Fachdienst V 11.60 – Technisches Gebäudemanagement

11.1 Investive Baumaßnahmen im Bürogebäude „Rosenstraße 28“

11.1.1 Allgemeines

Der Kaufvertrag für das Bürogebäude in der Rosenstraße 28 in Bad Segeberg wurde laut Vorlage DrS/2017/047 nach der Änderung des Bebauungsplans Nr. 29 der Stadt Bad Segeberg, die in der Stadtvertretung am 13.12.2016 beschlossen wurde, zum Jahreswechsel rechtskräftig. Die Übergabe des Objektes an den Kreis Segeberg erfolgte am 03.01.2017. Um das Bürogebäude für die künftige Nutzung instand zu setzen und zu modernisieren, wurden einige Baumaßnahmen erforderlich. Die Ausführung dieser Baumaßnahmen zur Erstherrichtung des Gebäudes begann am 15.03.2017 und endete mit der Übergabe an den Fachbereich III am 03.07.2017.

In der Kostenberechnung der Immobilienverwaltung vom 16.01.2017 wurde die „Modernisierung Rosenstraße 28“ bzw. das Bauvorhaben „Instandsetzung Bürogebäude“ mit insgesamt 203.431,52 € veranschlagt.

Die stichprobenartige Prüfung der Vergabeverfahren, der Dokumentation und der Abrechnung der investiv gebuchten Baumaßnahmen zur Herrichtung des Gebäudes sind nachfolgend im Bericht dargestellt.

11.1.2 Kostenüberblick – Erwerb und Herrichten der Liegenschaft

- ***Eine bauherrenseitige Zusammenstellung aller investiven Bauausgaben war in den zur Verfügung gestellten Unterlagen nicht vorhanden.***
- ***Die in 2016 bewilligten Mittel in Höhe von 1,515 Mio. € wurden mit gebuchten Ausgaben in Höhe von rd. 1,634 Mio. € um rd. 120.000 € überschritten.***

Mit dem Beschluss des Kreistages vom 30.06.2016 wurden für den Erwerb der Liegenschaft „Rosenstraße“ im 2. Nachtrag zum Wirtschaftsplan 2016 der Immobilienverwaltung (ISE) 1.515.000 € zur Verfügung gestellt. Darin waren die Kauf-Nebenkosten einschl. der Kosten für die Erstherrichtung mit 215.000 € enthalten.

Eine bauherrenseitige Zusammenstellung aller Ausgaben für die Baumaßnahmen, die vor dem Erstbezug im Juli 2017 durchgeführt wurden bzw. aller Bauausgaben, die vermögenswirksam gebucht wurden, war in den zur Verfügung gestellten Unterlagen nicht vorhanden. Ein für die Zeit vom 01.03.2017 bis zum 09.01.2018 geführtes Bauausgabebuch für die „Modernisierung Bürogebäude“ endete mit einem Gesamtausgabenbetrag von 170.018,35 €. Darin waren jedoch, wie ein Abgleich mit den Buchungen im Buchungssystem Mach zeigte, nicht alle gebuchten investiven Bauausgaben enthalten. In den Unterlagen waren auch einige Ausdrücke (ohne Da-

tum) aus dem Fachdienst-intern verwendeten CAFM-Programm (Computer Aided Facility Management) vorhanden, die sich jedoch nur auf die Hochbau-Gewerke bezogen und keine tatsächlichen Gesamtkosten auswiesen. Auf einen erfahrungsgemäß sehr zeitaufwendigen Abgleich der Buchungen im Fachdienst-intern verwendeten CAFM-Programm mit den tatsächlichen Buchungen im Buchungssystem des Kreises (Mach) wurde verzichtet.

Auch der interne Vermerk „Budgetüberschreitung“ des bauleitenden Architekten vom 25.07.2017, der mit „zu erwartenden Gesamtkosten“ von 225.327,39 € endete, enthielt Ansätze für „Schätzkosten“ und „voraussichtliche Mehrkosten“ sowie Hinweise darauf, dass eine Schlussrechnung noch nicht vorlag und ein anderer angesetzter Schlussrechnungsbetrag noch ungeprüft war. Der vorgenannte Gesamtbetrag war also nicht als abschließende Kostenfeststellung anzusehen.

Die in diesem Bericht dargestellten Prüfungsergebnisse beruhen auf den tatsächlichen Buchungen im Buchungssystem Mach.

Als „Auszahlungen für Investitionstätigkeit“ wurde, wie im Einzelnen nachfolgend aufgeführt, für das Abrechnungsobjekt Nr. 0300000 „Rosenstraße 28, SE“ im Wirtschaftsjahr 2016 ein Gesamtbetrag von 1.391.349,62 € gebucht. Für das Haushaltsjahr 2017 war im Abrechnungsobjekt Nr. 1116310 „Rosenstraße 28“ unter „Auszahlungen für Investitionstätigkeit“ ein Gesamtbetrag von 210.557,17 € ausgewiesen. Im Haushaltsjahr 2018 wurden bis zum Stichtag 09.08.2018 dort weitere Ausgaben in Höhe von 32.079,22 € als „Auszahlungen aus Investitionstätigkeit“ gebucht.

Die „Auszahlungen aus Investitionstätigkeit“ für das Objekt „Rosenstraße“ betrugen bis zum Stichtag 09.08.2018 also insgesamt 1.633.986,01 €. Damit wurden die am 30.06.2016 durch den Beschluss des Kreistages freigegebenen investiven Mittel um 118.986,01 €, also um rd. 120.000 € überschritten.

11.1.3 Haushaltmäßige Abwicklung – Investitionstätigkeit

- *Die Zuordnungsvorschriften der GemHVO-Doppik blieben unbeachtet.*
- *Die Ausgaben für den Erwerb der Liegenschaft wurden in 2016 als Auszahlungen für investive Baumaßnahmen – nicht als Auszahlungen für den Erwerb von Grundstücken und Gebäuden – gebucht.*
- *Damit wurden für alle investiven Baumaßnahmen in 2016 bei einem Planungsansatz von rd. 10,4 Mio. € insgesamt nicht rd. 4,6 Mio. €, sondern nur rd. 1,8 Mio. € ausgegeben.*
- *In 2017 und 2018 wurden die Ausgaben für die Baumaßnahmen in Höhe von insgesamt rd. 228.000 € entgegen den Zuordnungsvorschriften der GemHVO-Doppik als Auszahlungen für den Erwerb von Grundstücken und Gebäuden gebucht.*
- *Die bauliche Herrichtung (rd. 228.000 €) ist als Wertsteigerung um rd. 35 % in den Anschaffungswert des Gebäudes eingeflossen.*
- *Der Abgrenzung zwischen den Vermögenswert steigernden Modernisierungen und vermögensunwirksamen substanzerhaltenden Aufwendungen ist mehr Aufmerksamkeit zu widmen.*

Bei den Buchungen der Immobilienverwaltung des Kreises Segeberg blieben sowohl im Wirtschaftsjahr 2016 als auch in den Haushaltsjahren 2017 und 2018 die Zuordnungsvorschriften der GemHVO-Doppik zum Kontenrahmen für eine Finanzrechnung unbeachtet. Die Abweichungen stellten sich im Einzelnen wie folgt dar:

a) Finanzrechnung 2016 – Erwerb der Liegenschaft

Für den Erwerb der Liegenschaft „Rosenstraße“ wurden mit dem Beschluss des Kreistages vom 30.06.2016 im 2. Nachtrag zum Wirtschaftsplan 2016 der Immobilienverwaltung des Kreises Segeberg 1.515.000 € zur Verfügung gestellt. Die zugehörigen Auszahlungen waren im Buchungssystem Mach wie folgt ausgewiesen:

Auszahlungen	Planungsansatz	Buchung IST	verfügbare Restmittel
für Erwerb von Grundstücken und Gebäuden	0 €	0 €	0 €
für Erwerb von beweglichem Anlagevermögen	0 €	0 €	0 €
für Baumaßnahmen	1.515.000 €	1.391.350 €	123.650 €
Auszahlungen aus Investitionstätigkeit	1.515.000 €	1.391.350 €	123.650 €

Die Ausgaben zum Erwerb der Liegenschaft in Höhe von 1.391.349,62 €, also der Kaufpreis, die zugehörigen Notar- und Gerichtskosten, die Grunderwerbssteuer und die Kosten für die Bebauungsplanänderung wurden im Abrechnungsobjekt Nr. 0300000 „Rosenstraße 28, SE“ als Auszahlungen für Baumaßnahmen – nicht als Auszahlungen für den Erwerb von Grundstücken und Gebäuden – gebucht. Damit blieben die Zuordnungsvorschriften der GemHVO-Doppik unbeachtet.

Überdies verfälschte die Zuordnung des Kaufpreises zu den Auszahlungen für investive Baumaßnahmen die Gesamt-Aussagen der Finanzrechnung 2016 im Hinblick auf die Bautätigkeit der Immobilienverwaltung. Ohne die als Auszahlungen für Baumaßnahmen gebuchten Kosten für den Erwerb der Liegenschaften „Rosenstraße“ (rd. 1,39 Mio. €) und „GU Warder“ (rd. 1,42 Mio. €) wurden in 2016 im Abrechnungsobjekt Nr. 1116 „Gebäudewirtschaft“ für alle investiven Baumaßnahmen nicht insgesamt rd. 4,57 Mio. €, sondern nur rd. 1,76 Mio. € insgesamt ausgegeben – bei einem Planungsansatz von rd. 10,4 Mio. €.

b) Finanzrechnung 2017 – Investive Baumaßnahmen

Für das Abrechnungsobjekt Nr. 1116310 „Rosenstraße 28“ wurden im Investitionsprogramm zum Haushalt 2017 im Konto 7821 (Auszahlungen für den Erwerb von Grundstücken und Gebäuden) 100.000 € mit dem Hinweis „Übertragungsermächtigung“ zur Verfügung gestellt. Für den Erwerb von beweglichem Anlagevermögen (Konto 7831) waren 5.100 € mit dem Hinweis „Zeiterfassungsgerät“ eingeplant. Die Auszahlungen stellten sich im Buchungssystem Mach wie folgt dar:

Auszahlungen	Planungs- ansatz	Buchung IST	Verfügbare Restmittel
für Erwerb von Grundstücken und Gebäuden	100.000 €	206.353 €	- 106.353 €
für Erwerb von beweglichem Anlagevermögen	5.100 €	4.204 €	896 €
für Baumaßnahmen	0 €	0 €	0 €
Auszahlungen aus Investitionstätigkeit	105.100 €	210.557 €	- 105.457 €

Gebucht wurde in 2017 unter „Auszahlungen für den Erwerb von Grundstücken und Gebäuden“ ein Gesamtbetrag von 206.353,50 €. Darin waren nur mit einem Betrag von 3.582,44 € Notar- und Gerichtskosten enthalten, die dem Kauf der Liegenschaft zuzuordnen waren. Die übrigen dort gebuchten 202.771,06 € betrafen Auszahlungen für Baumaßnahmen. Auch hier blieben also die Zuordnungsvorschriften der GemHVO-Doppik unbeachtet.

Im Konto 7831 „Auszahlungen für den Erwerb von beweglichem Anlagevermögen“ wurde am 24.07.2017 außerdem die Auszahlungen für die Erweiterung der Zeiterfassung in Höhe von 4.203,67 € gebucht. Die Erweiterung der Zeiterfassung wurde im Rahmen der Baumaßnahmen ausgeführt und wird im Hinblick darauf nachfolgend als Teil der baulichen Maßnahmen angesehen.

c) Finanzrechnung 2018 – Investive Baumaßnahmen

Im Investitionsprogramm zum Haushalt 2018 waren für das Bürogebäude „Rosenstraße“ keine Auszahlungen veranschlagt. Im Buchungssystem Mach standen für das Abrechnungsobjekt Nr. 1116310 „Rosenstraße 28“ mit den Hinweisen „Übertrag Reste Zugang“ und „Zugang HH Ermächtigung 2018“ unter Auszahlungen für den

Erwerb von Grundstücken und Gebäuden 24.805,44 € zur Verfügung. Die Auszahlungen waren im Buchungssystem Mach wie folgt ausgewiesen:

Auszahlungen	Planungs- ansatz	Buchung IST	Verfügbare Restmittel
für Erwerb von Grundstücken und Gebäuden	24.805 €	25.294 €	- 489 €
für Erwerb von beweglichem Anlagevermögen	0 €	6.785 €	- 6.785 €
für Baumaßnahmen	0 €	0 €	0 €
Auszahlungen aus Investitionstätigkeit	24.805 €	32.079 €	- 7.274 €

Gebucht wurden bis zum 09.08.2018 unter „Auszahlungen für den Erwerb von Grundstücken und Gebäuden“ Auszahlungen für Baumaßnahmen mit einem Gesamtbetrag von 25.294,59 €. Damit blieben die Zuordnungsvorschriften der Gem-HVO-Doppik auch in 2018 unbeachtet.

Bis auf die „diversen Elektroarbeiten“ in Höhe von 1.831,74 € wurden die vorgenannten Bauleistungen (Elektroarbeiten: 17.438,60 €, Antennenanlagen: 2.650,75 €, Treppengeländer: 3.373,50 €) in 2017 ausgeführt und erst in 2018 abgerechnet bzw. als Auszahlung gebucht.

Die als „Auszahlungen für den Erwerb von beweglichem Anlagevermögen“ gebuchten 6.784,63 € beinhalten die Auszahlungen für neue Regalsysteme (4.637,75 €), zwei Spülmaschinen (1.118,01 €), eine LED-Stehleuchte (581,87 €) und die Ausstattung der Küchen (447,00 €), die im Juni 2018 im Zusammenhang mit dem Einzug des Fachbereiches V geleistet wurden. Diese Anschaffungen waren nicht Gegenstand der Prüfung.

d) Vermögenswirksam gebuchte Ausgaben

Laut Vermerk der Immobilienverwaltung vom 19.05.2016 zum „Erwerb der Liegenschaft Rosenstraße 28“ war im Gesamt-Kaufpreis der Wert des Verwaltungsgebäudes (ohne zugehörige Grundstücksfläche) mit 606.676 € enthalten. In der doppelten Buchführung wurde für die Anlage Nr. 34953 „Bürogebäude Rosenstraße 28“ (ohne zugehörige Grundstücksfläche mit der Anlage-Nr. 34954) am 31.07.2017 ein Anfangswert von 652.406,68 € gebucht (anteiliger Kaufpreis einschl. anteiliger Kauf-Nebenkosten mit Buchungen von 650.731,18 € für 2017 und 1.675,50 € für 2018). In 2018 werden im Buchungssystem für das Bürogebäude (Anlage Nr. 34953) Anschaffungs- und Herstellkosten von 880.472,33 € ausgewiesen. Damit ist die bauliche Herrichtung des Gebäudes (228.065,65 €) als eine Wertsteigerung um rd. 35 % in den Anschaffungswert eingeflossen.

Im Hinblick auf diese nicht unerhebliche nominelle Steigerung des Vermögenswertes stellt sich die Frage, ob tatsächlich alle als Investitionstätigkeit gebuchten baulichen Maßnahmen in Höhe von insgesamt 228.065,65 € als vermögenswirksam, also als eine Vermehrung des Anlagevermögens des Kreises anzusehen waren.

Die in den Konten 7821 „Erwerb von Grundstücken und Gebäuden“ und 7831 „Auszahlungen für den Erwerb von beweglichem Anlagevermögen“ gebuchten vermögenswirksamen Ausgaben in Höhe von insgesamt 232.269,32 € waren im Einzelnen folgenden Gewerke bzw. folgenden Maßnahmen zuzuordnen:

Leistungen	gebucht	Konto 7821 2017	Konto 7821 2018	Konto 7831 2017
Bodenbelagsarbeiten	06.04.- 21.09.17	49.723,13 €		
Schließanl., Zutrittskontrolle	07.06.- 06.09.17	26.435,61 €		
Erd- u. Landschaftsbauarb.	30.03.- 13.07.17	23.469,62 €		
Heizung / Lüftung / Sanitär	15.05.- 11.08.17	22.615,57 €		
Tischlerarbeiten	28.12.17	22.049,45 €		
Malerarbeiten	15.05.- 29.08.17	20.422,90 €		
Elektroarbeiten	30.01.- 01.02.18		20.089,35 €	
Stahl- und Metallbauarb.	04.08.17 / 11.01.18	10.229,84 €	3.373,50 €	
Trockenbauarbeiten	04.08.17	9.003,62 €		
Abbruch-, Mauerarbeiten	07.06.- 08.08.17	6.842,04 €		
Fliesenarbeiten	08.08.17	5.965,12 €		
Erweiterung Zeiterfassung	24.07.17			4.203,67 €
Beschilderung, Briefkasten	07.07.- 17.08.17	2.532,42 €		
diverse Elektroarbeiten	24.07.18		1.831,74 €	
Ausstattung Feuerlöscher	13.07.17	1.563,07 €		
Brandschutzabschottung	15.05.17	916,68 €		
Dachausstieg	19.07.17	389,73 €		
Elektroarbeiten / E-Check	24.02.17	355,81 €		
Besch. Scheiben ersetzt	19.07.17	172,55 €		
Edelstahl-Abdeckung	13.07.17	83,90 €		
Investive Bauausgaben		202.771,06 €	25.294,59 €	4.203,59 €
		228.065,65 €		4.203,59 €
		232.269,32 €		

Wie die obige Tabelle ansatzweise zeigt, wurden u. a. Malerarbeiten, diverse Elektroarbeiten in 2018 und der Ersatz von beschädigten Scheiben als vermögenswirksame Baumaßnahmen gebucht.

Der Abgrenzung zwischen einer vermögenswirksamen Modernisierung, die den Wert einer Immobilie tatsächlich erhöht, und vermögensunwirksamen substanzerhaltenden Aufwendungen, die bei der gewöhnlichen Nutzung eines Gebäudes in gewissen Zeitabständen regelmäßig wiederkehren, wäre mehr Aufmerksamkeit zu widmen gewesen.

Wie sich im Detail bei der nachfolgend dargestellten stichprobenartigen Prüfung der einzelnen Rechnungen für die Zeiterfassung / Zugangskontrolle zeigte, wurden z. B. in 2017 separat abgerechnete Montageleistungen für die investiv gebuchte Schließanlage der Bauunterhaltung zugeordnet. Bedingt durch verschiedene Sachbearbeiter wurde die Zuordnung der Bauleistungen offenbar unterschiedlich bewertet. An dieser Stelle wird eine übergeordnete Kontrolle empfohlen, die sich speziell mit der richtigen Zuordnung aller Buchungen beschäftigt.

11.1.4 Kostenentwicklung des Herrichtens

- **Die politischen Gremien wurden im März 2017 nicht darüber informiert, dass mit den erfolgten Beauftragungen die vom Kreistag bewilligten Mittel in Höhe von 1.515.000 € bereits um rd. 73.500 € überschritten wurden.**
- **Den politischen Gremien wurde auch abschließend nicht berichtet, dass das für die Kauf-Nebenkosten und die Erstherrichtung bewilligte Budget in Höhe von 215.000 € um insgesamt rd. 120.000 € überschritten wurde.**

Die Kostenentwicklung der investiven Baumaßnahmen stellte sich wie folgt dar:

Leistungen	Kosten- berechnung 16.01.2017	Beauftragung Stand 10.03.2017	Gebuchte investive Ausgaben	Abweichung Ausgaben von Beauftr.
Bodenbelagsarbeiten	44.424,06 €	48.497,36 €	49.723,13 €	1.225,77 €
Schliessanl., Zutrittskontrolle	nicht beziffert	27.893,68 €	26.435,61 €	- 1.458,07 €
Erd- und Landschaftsbauarb.	15.347,05 €	23.261,32 €	23.469,62 €	208,30 €
Heizung / Lüftung / Sanitär	42.069,48 €	24.949,29 €	22.615,57 €	- 2.333,72 €
Tischlerarbeiten	15.317,68 €	9.999,87 €	22.049,45 €	12.049,58 €
Malerarbeiten	19.857,65 €	13.984,75 €	20.422,90 €	6.438,15 €
Elektroarbeiten	34.450,50 €	13.994,80 €	20.089,35 €	6.094,55 €
Stahl- und Metallbauarb.	11.541,81 €	11.757,20 €	13.603,34 €	1.846,14 €
Trockenbauarbeiten	5.070,79 €	6.246,76 €	9.003,62 €	2.756,86 €
Abbruch-, Mauerarbeiten	1.547,83 €	6.535,29 €	6.842,04 €	306,75 €
Fliesenarbeiten	4.284,65 €	4.823,31 €	5.965,12 €	1.141,81 €
Erweiterung Zeiterfassung	5.355,00 €		4.203,67 €	:
div. Leistungen (< 2.000 €)	4.165,00 €	1.567,17 €	3.481,74 €	:
Beschilderung, Briefkasten			2.532,42 €	:
div. Elektroarb. (Juli 2018)			1.831,74 €	:
Gesamtsumme	203.431,50 €	193.510,80 €	232.269,32 €	38.758,52 €

Die „Modernisierung Rosenstraße 28“ wurde in der Kostenberechnung der Immobilienverwaltung vom 16.01.2017 mit insgesamt 203.431,52 € veranschlagt. Laut einem internen Vermerk des Technischen Gebäudemanagements vom 01.02.2017 wurde damit das eing geplante Budget von 100.000 € (= Haushaltsansatz 2017 im Buchungssystem Mach) überschritten. Die fehlenden Mittel in Höhe von 120.000 € sollten laut Abstimmung des Sachbearbeiters mit der Fachbereichsleitung V und der Fachdienstleitung des Kaufmännischen Gebäudemanagements KGM „aus dem Deckungskreis generiert“ werden. Der bauleitende Architekt [REDACTED] ging daher von zur Verfügung stehenden Mitteln in Höhe von insgesamt 220.000 € aus. Der Haushaltsansatz 2017 im Buchungssystem des Kreises in Höhe von 100.000 € blieb unverändert.

Als Anlage zur Vorlage DrS/2017/047 „Sachstandsbericht Liegenschaft Rosenstraße 28“ wurde dem Bauausschuss und dem Hauptausschuss ein „Übersichtsblatt Submissionsergebnis / Beauftragungsstand“ vom 10.03.2017 zur Kenntnis gegeben, das mit einer Summe von 193.510,80 € endete. Auf die Kostenberechnung vom 16.01.2017 mit einer Endsumme von 203.431,52 € wurde in der Vorlage kein Bezug genommen. Die politischen Gremien wurden nicht darüber informiert, dass durch die

Beauftragungen – zusammen mit den gebuchten Kosten für den Erwerb der Liegenschaft in Höhe von 1.391.349,62 € (2016) und 3.582,44 (Januar/Februar 2017) – die vom Kreistag bewilligten Mittel in Höhe von 1.515.000 € bereits zu diesem Zeitpunkt um 73.442,86 €, also um rd. 73.500 € überschritten wurden.

Wie eingangs unter „Kostenüberblick“ dargestellt, war in den zur Verfügung gestellten Unterlagen der Immobilienverwaltung keine bauherrenseitige Zusammenstellung aller investiven Bauausgaben – im Sinne einer abschließenden Kostenfeststellung – vorhanden, deren Endsumme mit den tatsächlich gebuchten investiven Ausgaben im Buchungssystem Mach übereinstimmte.

Die politischen Gremien erhielten dann auch keinen abschließenden Sachstandsbericht über die tatsächlich gebuchten Gesamtkosten in Höhe von 1.633.986,01 €. Auch dass das 2016 vom Kreistag für die Kauf-Nebenkosten einschl. der Kosten für die Herrichtung bewilligte Budget in Höhe von 215.000 € (1,515 Mio. € - 1,3 Mio. €) damit um 118.986,01 €, also um rd. 120.000 € überschritten wurde, wurde nicht abschließend berichtet. Die gebuchten Kauf-Nebenkosten (Notarkosten usw.) betrugen rd. 8 % des Kaufpreises. Damit war die Ursache für die Budgetüberschreitung in erster Linie in den durchgeführten Baumaßnahmen zu suchen, deren Umfang ursprünglich wohl geringer veranschlagt worden war.

Die veranschlagte Zuschlag zum Kaufpreis in Höhe von 215.000 € beinhaltete laut einem Vermerk der Immobilienverwaltung vom 19.05.2016 „Vorlage - Thema: Erwerb der Liegenschaft Rosenstraße 28“ die „*Kauf-Nebenkosten einschl. der Kosten für die Erstherrichtung*“. Die veranschlagten Bauausgaben waren darin nicht gesondert ausgewiesen.

Die zugehörige Beschluss-Vorlage DrS/2016/099 zum Kauf der Liegenschaft war im KT-Informationssystem Allris nicht archiviert. Sie wurde vom Fachdienst 11.60 auf Anfrage des RPA am 09.10.2018 in Kopie vorgelegt. Weder in dieser Beschluss-Vorlage DrS/2016/099 „Erwerb einer Liegenschaft“ vom 07.06.2016 noch in der Beschluss-Vorlage DrS/2016/099-1 „Sachstand zum Erwerb einer Liegenschaft“ vom 04.10.2016 waren die für die Erstherrichtung geschätzten Baukosten – als Teilbetrag des Zuschlags zum Kaufpreis in Höhe von 215.000 € – beziffert.

11.1.5 Investive Baumaßnahmen in 2017

11.1.5.1 Allgemeines zu den Vergabeverfahren – Übersicht

In der Kostenberechnung vom 16.01.2017 wurden die Baumaßnahmen mit insgesamt rd. 203.500 € veranschlagt. Nach der Ausschreibungs- und Vergabeordnung des Kreises vom 12.01.2015 auf der Basis der Schleswig-Holsteinischen Vergabeordnung vom 13.11.2013, die in Bezug auf die weitere Gültigkeit der Wertgrenzen am 14.12.2015 aktualisiert wurde, waren die Baumaßnahmen mit einem geschätzten Gesamt-Auftragswert von mehr als 100.000 € netto beschränkt auszuschreiben.

Die wesentlichen Bauleistungen wurden im Februar 2017 überwiegend beschränkt ausgeschrieben. Die Vergabeverfahren und Beauftragungen stellten sich zum Stand 10.03.2017 (vgl. Vorlage DrS/2017/047) wie folgt dar:

Leistungen	Vergabeart	Submission	aufgef. Firmen	Anzahl Angeb.	Auftrag erteilt	Auftragsbetrag
Schließanl./ Zutrittskontr.	freihändig	---	1	1	20.02.17	27.893,68 €
Malerarbeiten	beschr.	15.02.17	8	6	01.03.17	13.984,75 €
Erd- und Landschaftsbau	beschr.	15.02.17	3	3	01.03.17	23.261,32 €
Abbruch-, Mauerarbeiten	beschr.	15.02.17	5	3	01.03.17	6.535,29 €
Tischlerarbeiten	beschr.	16.02.17	3	2	01.03.17	9.999,87 €
Trockenbauarbeiten	beschr.	16.02.17	8	4	01.03.17	6.246,76 €
Fliesenarbeiten	beschr.	16.02.17	6	2	03.03.17	4.823,31 €
Stahl- und Metallbauarb.	beschr.	21.02.17	8	5	08.03.17	11.757,20 €
Bodenbelagsarbeiten	beschr.	21.02.17	8	2	Ausschr. aufgehoben	
		01.03.17	2	1	03.03.17	48.497,36 €
Elektroarbeiten	beschr.	28.02.17	4	2	01.03.17	13.994,80 €
Heizung/Lüftung/Sanitär	beschr.	28.02.17	7	4	06.03.17	24.949,29 €
Erd- u. L. Bäume fällen	Nachtrag	---	1	1	06.03.17	1.567,17 €
Gesamtbetrag						193.510,80 €

Aus Zeitgründen wurden nicht alle Vergabeverfahren eingehend geprüft. Die Besonderheiten bei der Vergabe der Bodenbelagsarbeiten (48.497,36 €) und der Leistungen für die Schließanlage / Zutrittskontrolle (27.893,68 €) sind nachfolgend im Bericht dargestellt.

11.1.5.2 Allgemeines zur Wahl des Kautschuk-Bodenbelags in 2017

Zur ersten Begehung des Bürogebäudes „Rosenstraße 28“ lag ein Ergebnisprotokoll des Fachdienstes 11.60 vom 05.01.2017 vor. An dieser Begehung, bei der die Örtlichkeiten besichtigt sowie die Grundlagen für die Planung und das Nutzungskonzept abgestimmt wurden, nahmen aus dem Fachbereich III die Fachdienstleitung 51.00 (Jugendamtsleitung), ein dortiger Mitarbeiter, die Fachdienstleitungen des Fachdienstes 11.80 (Infrastrukturelles Gebäudemanagement) und des Fachdienstes 11.65 (Kaufmännisches Gebäudemanagement) sowie drei Mitarbeiter des Fachdienstes 11.60 (Technisches Gebäudemanagement) teil. Laut Protokoll sollte *„bezüglich der Wahl der Bodenbeläge ... im Rahmen der nächsten Mitarbeiterbesprechung im Fachbereich III am 10.01.2017 abschließend abgestimmt“* werden.

Zu dieser Mitarbeiterbesprechung am 10.01.2017 im Fachbereich III, FD 51.00, wurde der Architekt (FD 11.60) *„hinzugeladen ..., um bezüglich der Auswahl der Bodenbeläge Vor- und Nachteile aufzuzeigen und im Ergebnis eine Entscheidung der Nutzer für einen geeigneten Belag zur weiteren Planung zu erhalten.“* Im zugehörigen Ergebnisprotokoll wurde auf den vom planenden Architekten erstellten, ausführlichen Vermerk vom 04.01.2017 „Modernisierung Rosenstraße 28 – Gegenüberstellung unterschiedlicher Bodenbelagsarten (Nadelvlies, Linoleum, Kautschuk)“ Bezug genommen. Der dort festgehaltenen Empfehlung, nach der *„für die Büros ... ein textiler Bodenbelag am geeignetsten, hier insbesondere der Nadelvlies“* anzusehen war, wurde nicht gefolgt. Stattdessen fiel am 10.01.2017 *„im Ergebnis ... die Wahl für alle Bereiche (Treppenhaus, Flure, Büros) auf einen glatten, wischbaren Bodenbelag, bei dem keine Neubeschichtung (wie z. B. bei Linoleum) notwendig ist.“*

Auf dem Vermerk des Fachdienstes 11.60 vom 04.01.2017 war die folgende Entscheidung der Verwaltungsleitung vom 17.01.2017 handschriftlich vermerkt: *„Nach der erneuten Befassung in der DB (Dienstbesprechung) des FD mit Herrn ... [REDACTED] [REDACTED] hat sich der FD (Fachbereich III, FD 51.00) für wischbare Böden ausgesprochen, trotz schlechterem Schallschutz. Ich bitte um entsprechende Umsetzung.“*

11.1.5.3 Leistungsbeschreibung für die Bodenbelagsarbeiten in 2017

- ***Bauleistungen sind gemäß VOB/A grundsätzlich produktneutral zu auszu-schreiben.***
- ***Entgegen dem Grundgedanken der VOB/A wurde schon im Vorwege ein bestimmtes Produkt ausgewählt.***
- ***Gegen die Verpflichtung zur produktneutralen Ausschreibung wird nach gängiger Rechtsprechung auch dann verstoßen, wenn durch eine Vielzahl von Vorgaben ein bestimmtes Fabrikat verdeckt ausgeschrieben wird.***
- ***Die Wahl eines bestimmten Produkts wäre im Vergabevermerk zu begründen gewesen.***

Leistungen sind gemäß VOB/A grundsätzlich in allen Teilen produktneutral zu beschreiben, um einen fairen Wettbewerb zu gewährleisten und das wirtschaftlichste Angebot zu erzielen.

In diesem Fall wurde – abweichend von der ordnungsgemäßen Vorgehensweise nach der VOB/A – schon im Vorwege ein ganz bestimmtes Produkt ausgewählt. Bereits in einer E-Mail vom 11.01.2017 hatte der Architekt den Hersteller NORA um Muster aus den Produktreihen „Noraplan Unita“, „Valua“ und „Sentica“ gebeten. Auf dieser Basis entschied sich laut dem Ergebnisprotokoll zur Bemusterung vom 07.02.2017 der Fachbereich III, vertreten durch die Fachdienstleitung 51.33 und eine dortige Mitarbeiterin, für alle Bereiche für das Produkt „NORA, Sentica in der Farbe 6530“.

Laut E-Mail des Architekten vom 17.01.2017 an den Hersteller Nora hatte er diesen gebeten, ihm „*exemplarisch ein LV für einen Sentica im Blue System (zu) erstellen.*“ Die Ausschreibung der Bodenbelagsarbeiten erfolgte darauf aufbauend – entgegen § 7 Abs. 2 VOB/A – nicht produktneutral. In der Leistungsbeschreibung vom 24.02.2018 wurde zwar das Fabrikat NORA nur an einer Stelle in den Vorbemerkungen als „*Zertifiziertes Gesamtsystem (nora system blue oder gleichwertig)*“ genannt, die weitere Leistungsbeschreibung war aber nur scheinbar produktneutral gehalten. In den technischen Vorbemerkungen und den Leistungstexten wurde vielmehr durch die Verwendung der produktspezifischen Hersteller-Angaben das gewählte Fabrikat verdeckt ausgeschrieben.

An dieser Stelle ist darauf hinzuweisen, dass die Vorgaben des § 7 Abs. 2 VOB/A 2016 eng auszulegen sind, da sie eine Ausnahme von der Regel einer produktneutralen Ausschreibung enthalten und den Wettbewerb einschränken. Gegen die Verpflichtung zur produktneutralen Ausschreibung wird nach gängigen Rechtsprechung nicht nur dann verstoßen, wenn Fabrikatsbezeichnungen offen in das Leistungsverzeichnis aufgenommen werden, sondern auch dann, wenn durch die Vielzahl von Vorgaben verdeckt ein Fabrikat ausgeschrieben wird, weil nur ein einziges bestimmtes Produkt allen Vorgaben gerecht wird.

Diese fabrikatsbezogene Ausschreibung war durch den Auftragsgegenstand – Liefern und Verlegen von neuem Bodenbelag – nicht gerechtfertigt. Die Leistungen wären auf der Basis der Nutzerwünsche hinreichend genau und allgemein verständlich zu beschreiben und damit dem Wettbewerb zu unterstellen gewesen.

Aus vergaberechtlicher Sicht ist im Übrigen die Notwendigkeit, den Wettbewerb auf bestimmte Hersteller oder Produkte einzugrenzen, aktenkundig zu begründen. Der Vergabevermerk vom 02.03.2017 bestand demgegenüber nur aus drei allgemeinen Sätzen zu den Vergabeverfahren und erwähnte die Wahl des Kautschuk-Bodenbelags an keiner Stelle.

Nach Aussage des Sachbearbeiters am 14.11.2018 war das ausgeschriebene Produkt das einzige, das die besonderen Anforderungen des Nutzers erfüllte. In diesem Fall wurde daher in der Leistungsbeschreibung das „Umweltzeichen Blauer Engel“ als Nachweis der Umweltverträglichkeit gefordert. Diese besonderen Anforderungen und damit die Wahl eines bestimmten Produkts wären im Vergabevermerk darzustellen und zu begründen gewesen.

11.1.5.4 Beschränkte Ausschreibung der Bodenbelagsarbeiten in 2017

- ***Nach der Aufhebung der ersten beschränkten Ausschreibung erfolgte eine „vereinfachte“ zweite beschränkte Ausschreibung.***
- ***Dabei war die extrem kurze Angebotsfrist, bei der nur ein Tag zur Angebotsbearbeitung verblieb, als Verstoß gegen die VOB/A zu beanstanden.***
- ***Dass die dritte Firma mit dieser unzulässigen Angebotsfrist tatsächlich zur Angebotsabgabe aufgefordert wurde, war an keiner Stelle dokumentiert.***
- ***Die Dokumentation der Vergabeverfahren war lückenhaft.***

Der für die Bodenbelagsarbeiten vorab geschätzte Auftragswert betrug laut Anmeldung zur Submission 45.000 €. Im Preisspiegel vom 01.03.2017 war ein geschätzter Auftragswert 46.680,53 € brutto ausgewiesen. Ein datierter Ausdruck dieser Kostenschätzung lag nicht vor.

Zur ersten beschränkten Ausschreibung der Bodenbelagsarbeiten war eine genehmigte Firmenliste vom 24.01.2017 dokumentiert. Danach wurden acht Firmen zur Abgabe eines Angebots aufgefordert. Zur Submission am 21.02.2017 lagen gemäß Niederschrift über die Eröffnung der Angebote der Submissionsstelle (Fachdienst 63.00) zwei Angebote in Höhe von 47.769,74 € und 48.497,36 € brutto vor. Allerdings hatten beide Firmen nicht die gemäß § 3 Abs. 4 des Tariftreue- und Vergabegesetzes (TTG) abzufordernde Angebotskopie abgegeben. Sie waren damit zwingend gemäß § 3 Abs. 4 TTG von der Wertung auszuschließen. Laut Vermerk des Fachdienstes 11.60 vom 22.02.2017 im Submissionsprotokoll vom 21.02.2017 endete diese Ausschreibung mit einer „*Aufhebung des Verfahrens*“.

Die „Aufforderung zur Abgabe eines Angebots“ als Bauherrenexemplar bzw. die vollständige Dokumentation der versandten Vergabeunterlagen (Datum des Versands, Vertragsbedingungen usw.) lagen nicht vor. Insofern konnte nicht nachgeprüft werden, ob die vorgenannte Angebotskopie tatsächlich gemäß TTG abgefordert wurde oder ob ein bauherrenseitiges Versäumnis vorlag.

Obwohl das Rechnungsprüfungsamt am 23.02.2017 auf Anfrage des Sachbearbeiters per E-Mail seinem Vorschlag, die Angebote trotz des Fehlens der Angebotskopien zu werten und die um die nachgereichten Angebotskopien komplettierten Angebote nochmals an die Submissionsstelle zu senden, nicht zustimmte und darauf hinwies, dass ein neues Ausschreibungsverfahren durchzuführen war, wurde keine ordnungsgemäße neue Ausschreibung durchgeführt.

Mit Schreiben vom 24.02.2017 wurde den beiden Firmen die Aufhebung der Ausschreibung mit dem Hinweis auf eine erneute beschränkte Ausschreibung mitgeteilt. Dieses Schreiben vom Freitag, den 24.02.2017, wurde den Firmen am Montag, den 27.02.2017, um 15:41 Uhr, per E-Mail zugesandt. In der E-Mail vom 27.02.2017 hieß es: „*Ihr neues Angebot nebst Angebotskopie legen Sie bitte gemäß unserer Abstimmung bis zum 01.03.2017, 15:00 Uhr, (d. h. bis zum Mittwoch derselben Woche!) bei unserer Submissionsstelle vor.*“ Mit nur einem Tag zur Angebotsbearbeitung wurden den Firmen entgegen § 10 Abs. 1 VOB/A keine „*ausreichende Angebotsfrist ..., auch bei Dringlichkeit nicht unter zehn Kalendertagen*“ eingeräumt. Dieser Verstoß gegen die VOB/A ist zu beanstanden. An dieser Stelle ist darauf hinzuweisen, dass der vom Fachdienst 11.60 am 23.02.2017 angeführte „Termindruck“ nicht über das im öffentlichen Auftragswesen einzuhaltende Vergaberecht – hier die Einhaltung der Mindestangebotsfrist von 10 Kalendertagen in einem förmlichen Vergabeverfahren gemäß VOB/A – gestellt werden darf.

Laut genehmigter Firmenliste vom 24.02.2017 sollte auch eine dritte Firma zur Angebotsabgabe aufgefordert werden. Dass dieser dritten Firma (Fa. G... Raumausstattung) eine „Aufforderung zur Angebotsabgabe“ – mit der unzulässigen, extrem kurzen Angebotsfrist – zugesandt wurde, war an keiner Stelle dokumentiert. Ein entsprechender E-Mail-Schriftverkehr und/oder Telefongesprächsnotizen waren nicht vorhanden.

Auch zur zweiten beschränkten Ausschreibung fehlte eine Dokumentation der versandten Vergabeunterlagen (Bauherrenexemplar).

Laut der Niederschrift über die Eröffnung der Angebote durch die Submissionsstelle (FD 63.00) vom 01.03.2017 gab nur noch eine Firma ein Angebot in Höhe von 48.497,36 € brutto ab. Damit wurde das teurere Angebot aus der ersten Ausschreibung in gleicher Höhe wieder vorgelegt. Das zweite Angebot ging am 02.03.2017 verspätet ein und durfte nicht gewertet werden.

Das Angebot wurde am 01.03.2017 vom Fachdienst 11.60 geprüft. Ein zugehöriger Preisspiegel und ein von der Fachdienstleitung genehmigter Vergabevermerk vom

02.03.2017 waren vorhanden. Die Vergabe mit einem Auftragswert von weniger als 50.000 € war dem Rechnungsprüfungsamt nicht zur Prüfung vorzulegen. Der Empfang des von der damaligen Fachdienstleitung unterzeichneten Auftrags über 48.497,36 € brutto (ohne Datum) wurde am 07.03.2017 von der ausführenden Firma bestätigt.

11.1.5.5 Abrechnung der Bodenbelagsarbeiten in 2017

- ***Der Schlussabrechnung in Höhe von rd. 49.723 € waren außer den Kopien von Stundenlohnberichten keine Abrechnungsunterlagen beigelegt.***
- ***Die der Abrechnung augenscheinlich zugrunde liegenden Plankopien wurden weder von der ausführenden Firma noch von der Bauherrenvertretung als gemeinsame Feststellung im Sinne der VOB/B beurkundet.***
- ***Leistungen in Höhe von rd. 1.553 € wurden ohne schriftliche Beauftragung abgerechnet.***
- ***Leistungen in Höhe von rd. 327 € wurden pauschal ohne Leistungsnachweis anerkannt.***
- ***Bei der „Abstimmung“ des Schlusszahlungsbetrags wurden die für den Auftraggeber vorteilhaften Formvorschriften des § 16 VOB/B außer Acht gelassen.***

Die Bodenbelagsarbeiten wurden am 16.07.2017 mit einem Betrag von 49.723,13 € brutto abgerechnet (Schlussrechnung vom 26.07.2017 in Höhe von 48.440,80 € und Nachforderung vom 07.09.2017 zu einer fehlerhaften Prüfung der Schlussrechnung in Höhe von 1.282,33 €). Damit wurde die Beauftragung in Höhe von 48.497,36 € um 1.225,77 € bzw. um rd. 3 % überschritten.

Gemäß § 14 Abs. 1 VOB/B hat der Auftragnehmer *„seine Leistungen prüfbar abzurechnen. ... Die zum Nachweis von Art und Umfang der Leistung erforderlichen Mengenermittlungen, Zeichnungen und andere Belege sind beizufügen.“*

Eine separate Mengenermittlung war der Schlussrechnung vom 26.07.2017 nicht beigelegt. Stattdessen war die Ermittlung der Mengen in den einzelnen Positionen der Schlussrechnung aufgeführt. Der Schlussrechnung waren außer den Kopien von Stundenlohnberichten keine Abrechnungsunterlagen beigelegt.

Gemäß § 14 Abs. 2 VOB/B sind *„die für die Abrechnung notwendigen Feststellungen ... dem Fortgang der Leistung entsprechend möglichst gemeinsam vorzunehmen.“* Aufmaße sind somit Feststellungen zum Nachweis von Art und Umfang der ausgeführten Leistungen gemäß § 14 VOB/B. Sie stellen einen Sachverhalt verbindlich fest und werden durch die Unterschrift der Vertragspartner zu Urkunden.

Für die in der Schlussrechnung angesetzten Flächen wurden augenscheinlich die Flächenangaben aus den Grundrissplänen M 1:100 vom „Januar 2017“, die in verkleinerter Form in DIN A4-Format dem E-Mail-Schriftverkehr vom September 2017

beilagen, übernommen. In diese Plankopien war z. B. die Ausführung von Sockelleisten handschriftlich eingetragen. Sie waren jedoch weder vom Auftragnehmer (ausführende Firma) noch vom Auftraggeber (Immobilienverwaltung) mit Datum und Unterschrift als gemeinsame Feststellung im Sinne des § 14 Abs. 2 VOB/B beurkundet.

Die Schlussabrechnung beinhaltete Nachtragsleistungen in Höhe von 1.832,21 € brutto (geprüft: 1.539,67 € netto). Der Empfang des zugehörigen schriftlichen Zusatzauftrags (ohne Datum) in Höhe von 1.837,04 € war am 20.03.2017 von der ausführenden Firma bestätigt worden.

Von Seiten des Fachdienstes erfolgte kein Hinweis darauf, dass in Pos. 5.5.1.1 444,62 m à 1,93 € netto als „Zulage für Entkopplungseinlagen“ in den Sockelleisten mit insgesamt 1.021,16 € brutto (858,12 € netto) ohne schriftlichen Auftrag abgerechnet wurden. Auch die Pos. 5.8.3.1 „Vorhandene Deckel aufgedoppelt“ in Höhe von 133,88 € brutto (15 Stück à 7,50 € netto) und die Materialien für die abgerechneten Stundenlohnarbeiten (Pos. 6.1.1, 6.3.1 bis 6.3.4 und 6.6) in Höhe von insgesamt 397,46 € brutto (334 € netto) waren nicht im Auftrag enthalten. Damit wurden Leistungen in Höhe von insgesamt 1.552,50 € brutto ohne schriftlichen Auftrag abgerechnet.

Für zwei Positionen (Pos. 2.5: 5 m² „Schließen von Löchern und Unebenheiten“, angerechnet mit 125 € netto und Pos. 2.6: 10 m² „Anspachteln und Grundierung Übergänge“ abgerechnet mit 150 € netto) lagen weder Aufmaße noch Mengenermittlungen vor. Damit wurden Leistungen in Höhe von 327,25 € brutto – mit denselben Mengen wie im Leistungsverzeichnis – ohne Leistungsnachweis anerkannt.

Statt der im Auftrag mit einem Betrag von 182,67 € brutto (153,50 € netto) enthaltenen Stundenlohnarbeiten wurden Stundenlohnarbeiten in Höhe von 1.239,09 € brutto (1.041,25 € netto) abgerechnet.

In der Schlussrechnung waren zahlreiche Prüfeintragungen und Korrekturen dokumentiert. Sie wurde am 28.07.2017 durch Stempel und Unterschrift des Sachbearbeiters als „*fachtechnisch, rechnerisch und sachlich richtig*“ bestätigt und wies einen Schlusszahlungsbetrag von nur 25,68 € brutto aus.

Nach § 16 Abs. 3 Nr. 2 VOB/B schließt die vorbehaltlose Annahme der Schlusszahlung Nachforderungen aus, wenn der Auftragnehmer über die Schlusszahlung schriftlich unterrichtet und auf die Ausschlusswirkung hingewiesen wurde. Gemäß § 16 Abs. 3 Nr. 5 VOB/B gilt bei schriftlicher Mitteilung die für den Bauherrn günstige kurze Einspruchs- bzw. Nachforderungsfrist zur Schlusszahlung von nur 28 Tagen. Ohne schriftliche Mitteilung gelten die Regelungen des BGB mit einer Verjährung der Ansprüche nach drei Kalenderjahren (per 31.12.).

Eine schriftliche Mitteilung gemäß § 16 VOB/B lag nicht vor. Stattdessen erhielt die ausführende Firma die geprüfte Schlussrechnung offenbar erst mit der E-Mail vom

04.09.2017 „mit der Bitte um Durchsicht“. Nach Abstimmungen per E-Mail stellte die ausführende Firma dann am 07.09.2017 eine Nachberechnung zur Schlussrechnung in Höhe von 1.282,33 € brutto, der stattgegeben wurde. Bei diesen „Abstimmungen“ wurden die für den Auftraggeber vorteilhaften Formvorschriften des § 16 VOB/B, die dem Auftraggeber Rechtssicherheit geben, außer Acht gelassen.

11.1.5.6 Freihändige Direkt-Vergabe der „Lieferung und Montage einer elektronischen / mechanischen Schließ- und Einbruchmeldeanlage“ in 2017

- **Die freihändige Vergabe von immerhin rd. 28.000 € erfolgte ohne Wettbewerb als Direkt-Vergabe auf der Grundlage eines Firmenangebots.**
- **Die zu erbringenden Leistungen waren entgegen VOB/A nicht eindeutig festgeschrieben.**
- **Dem Angebot waren keinerlei Belege oder Beschreibungen für die darin mit rd. 22.900 € brutto bzw. mit rd. 82 % des Gesamtauftrags pauschal enthaltenen Fremdleistungen beigelegt.**
- **Diese unzureichende Festschreibung der zu erbringenden Leistungen geht zu Lasten des Bauherrn.**
- **Mit der Gesamtausführung und Koordination der Elektroinstallationen für die Zutrittskontrolle, Zeiterfassung und Einbruchmeldeanlage wurde eine Tischlerfirma beauftragt, die mit der mechanischen Schließanlage nur einen Anteil von rd. 2.420 € brutto bzw. von rd. 9 % selbst ausführte.**
- **Die Koordination der Fremdgewerke ließ sich die Tischlerfirma mit rd. 2.570 € vergüten.**

Zu dieser freihändigen Vergabe in Höhe von immerhin 27.893,68 € brutto war im Vergabevermerk vom 20.02.2017 Folgendes vermerkt:

„Da in der Liegenschaft eine Zutrittskontrolle und Zeiterfassung realisiert werden soll und diese mit der Technik der Kreisverwaltung korrespondiert, können wir nur auf Produkte der Firma ■... zugreifen, da nur die mit der vorhandenen Software kompatibel sind. Firma ■... liefert nur an Fachhändler und somit kann die Technik nicht durch den FB V direkt gekauft werden. Da Firma ■... (der spätere Auftragnehmer) bereits in allen Liegenschaften, die mit Zutrittskontrolle, Zeiterfassung und Einbruchmeldetechnik ausgestattet sind, die Montage und Koordination vorgenommen hat, ist es auch hier wegen der engen Zeitschiene notwendig. Andere Tischlereien können sich in der kurzen Zeit nicht in die Materie einarbeiten und es würde zu erheblicher Zeitverzögerung kommen. Firma ■... koordiniert hier den zeitlichen und fachlichen Ablauf der Arbeiten. Um keine Probleme mit den Gewährleistungen der Einzelfirmen und Produkte zu bekommen, soll der Auftrag komplett an Firma ■... vergeben werden. Firma ■... (mechanische Schließanlage) koordiniert und beauftragt ihrerseits die Firma ■... (Zutrittskontrolle / Zeiterfassung), die Firma ■... (Einbruchmeldeanlage) und die Firma ■... (Elektroarbeiten Zutrittskontrolle / Zeiterfassung).“

Dieser Vergabevermerk wurde am 21.02.2017 von der damaligen Fachdienstleitung und am 23.02.2017 von der Fachbereichsleitung als „genehmigt“ unterzeichnet.

Eine bauherrenseitige Leistungsbeschreibung und/oder andere bauherrenseitige Vorgaben (Pläne, E-Mail-Anfragen o. ä.) lagen nicht vor. Statt den Leistungsumfang und die einzelnen Leistungen bauherrenseitig eindeutig und erschöpfend gemäß § 7 Abs. 1 VOB/A festzuschreiben, wurde das textlich sehr knapp gehaltene Angebot der Firma ■... vom 30.01.2017 in Höhe von insgesamt 27.893,68 € brutto beauftragt. In diesem Angebot waren die einzelnen Leistungen, insbesondere die Fremdgewerke – wie nachfolgend dargestellt – nur pauschal benannt, aber nicht eindeutig und erschöpfend in allen Einzelheiten festgelegt. Diese unzureichende Festschreibung der zu erbringenden Leistungen ist zu beanstanden. Sie geht zu Lasten des Bauherrn, da die eindeutige Vertragsgrundlage fehlt, um z. B. noch zu erbringende Leistungen und/oder Minderpreise für nicht erbrachte Leistungen durchzusetzen. Auch bei Nachtragsforderungen fehlt die Vertragsgrundlage, um beurteilen zu können, ob die als zusätzlich oder geändert angemeldeten Leistungen tatsächlich nicht im beauftragten Leistungsumfang enthalten waren.

Das Angebot der Tischlerfirma ■... beinhaltete folgende Leistungen:

- 1 St. Schließanlage ...	1.473,00 €	
- 1 St. Montage ...	560,00 €	
Schließanlage	2.033,00 € netto	
- 1 St. „Elektroarbeiten Fa. ■...“	3.089,67 € netto	
- 1 St. „Zugangskontrolle Fa. ■...“	13.127,00 € netto	
- 1 St. „Alarmanlage Fa. ■...“	3.033,82 € netto	
- 1 St. Koordination ... Gewerke	2.156,58 € netto	
Zugangskontrolle u. Einbruchmeldeanlage	21.407,07 € netto	
Gesamtsumme	23.440,07 € netto	<u>27.893,68 € brutto</u>

An dieser Stelle ist darauf hinzuweisen, dass der Auftraggeber im Rahmen der Angebotswertung gemäß VOB/A das Recht gehabt hätte, sich die Ermittlung der einzelnen Preise (Kalkulationen) vorlegen zu lassen. Das gilt nach gängiger Rechtsauffassung auch für Nachunternehmerleistungen.

Die im Angebot genannte „Zugangsberechtigung und Alarmanlage lt. beiliegenden Spezifikationen“ lagen nicht vor. An anderer Stelle waren in den Unterlagen vier Fotomontagen mit den Bezeichnungen „Windfang EG Zeiterfassung“, „Bereichszugangstüren EG / 1.OG“, „Haupteingang elektrischer Türöffner“ und „EDV Behinderter WC EG“ sowie die Treppenhaus-Grundrisse EG und 1. OG (jeweils ohne Firmenstempel) dokumentiert, in die die entsprechenden Endgeräte hineinkopiert waren. Auf zwei weiteren Blättern waren die Verkabelung für das Zeiterfassungsgerät DT 800 und ein Schaltplan der Fa. ■... für die Zutrittskontrolle mit fünf Türöffnern und einem Zeiterfassungsgerät dargestellt. Diese undatierten Unterlagen stellten offenbar die zugehörigen Planungsunterlagen dar. Sie waren jedoch weder vom Auftragnehmer noch vom Auftraggeber als Grundlagen des Angebots gekennzeichnet.

Für die pauschal angesetzten „Elektroarbeiten Fa. ■...“ (3.089,67 € netto), „Zugangskontrolle Fa. ■...“ (13.127,00 € netto) und „Alarmanlage Fa. ■...“ (3.033,82 € netto) waren dem Angebot keinerlei Belege oder Beschreibungen beigelegt. Das Fehlen dieser Unterlagen für die Fremdleistungen, die mit 22.908,08 € brutto (19.250,49 € netto, ohne Koordination) rd. 82 % des Auftragswertes darstellten, ist zu beanstanden. Sie wären bauherrenseitig als Grundlage der Beauftragung abzufordern und zu dokumentieren gewesen. Es gilt das eingangs Gesagte.

Die Beauftragung war durch ein von der damaligen Fachdienstleitung unterzeichnetes Akten-Exemplar des Auftrags vom 20.02.2017 für die „Lieferung und Montage einer elektronischen / mechanischen Schließ- und Einbruchmeldeanlage“ in Höhe von 27.893,68 € dokumentiert.

Mit 2.419,27 € brutto (2.033,00 € netto) für die Lieferung und Montage der mechanischen Schließanlage betrug der Anteil der von der Tischlerfirma ■... selbst ausgeführten Leistungen nur rd. 9 % des Gesamtauftrags.

Bei dieser freihändigen Direkt-Vergabe wurde ohne Wettbewerb eine von der Immobilienverwaltung des Öfteren beauftragte Tischlerfirma in erheblichem Umfang mit der Koordination und Ausführung von Fremdgewerken aus dem Gebiet der Elektrotechnik beauftragt. Da dies laut Vergabevermerk in allen Liegenschaften, die mit Zutrittskontrolle, Zeiterfassung und Einbruchmeldetechnik ausgestattet sind, so gehandhabt wurde und wird, geht das Ausmaß der zu beanstandenden freihändigen Direktvergaben weit über den hier geprüften Einzelfall hinaus.

Die Koordination der Fremdgewerke ließ sich die Tischlerfirma mit 2.566,33 € brutto (2.156,58 € netto), also einem Zuschlag von rd. 11,2 % auf die Subunternehmerleistungen, vergüten. Warum die Immobilienverwaltung diese Bauleitungsaufgabe außer Haus gab, die einzelnen Leistungen nicht separat beauftragte und deren Ausführung selbst koordinierte, war nicht nachvollziehbar.

Nach Aussage des Sachbearbeiters am 15.11.2018 baut die Fa. ■... die von ihr hergestellten Komponenten der Zutrittskontrolle nicht selbst ein, sondern lässt sie von ihren Konzessionsträgern – wie z. B. der Tischlerfirma ■... – montieren. Insofern ist eine Direktbeauftragung der Fa. ■... mit der zugehörigen Montageleistung nicht möglich.

11.1.5.7 Abrechnung der „Lieferung und Montage einer elektronischen / mechanischen Schließ- und Einbruchmeldeanlage“

- *Die im Mai / Juli 2017 ausgeführten Leistungen waren bis zum Prüfungszeitpunkt im Oktober 2018 noch nicht schlussgerechnet.*
- *Für anerkannte Leistungen in Höhe von rd. 24.800 € lagen keinerlei Abrechnungsunterlagen bzw. Leistungsnachweise vor.*
- *Vor dem Hintergrund einer ordnungsgemäßen Abrechnung nach VOB/B ist das grundsätzliche Fehlen von Leistungsnachweisen zu beanstanden.*
- *Eine Gutschrift in Höhe von rd. 4.200 € für das direkt mit dem Lieferanten abgerechnete Zeiterfassungsgerät blieb bei der hier geprüften Abrechnung unberücksichtigt.*
- *Leistungen in Höhe von rd. 1.660 € wurden ohne schriftliche Beauftragung abgerechnet.*
- *Der Sicherheitseinbehalt von rd. 2.830 € wäre als noch auszuzahlender Betrag im Buchungssystem zu erfassen gewesen („Verwahrgeldkonto“).*

Für die Abrechnung der mit 27.893,68 € brutto beauftragten Leistungen lagen eine 1. Abschlagsrechnung vom 16.05.2017 in Höhe von 8.003,58 € brutto und eine 2. Abschlagsrechnung vom 08.08.2017 in Höhe von 17.487,65 € brutto vor. Die im Mai / Juli 2017 ausgeführten Leistungen waren bis zum Prüfungszeitpunkt im Oktober 2018 noch nicht schlussgerechnet worden.

Gemäß § 14 Abs. 1 VOB/B hat der Auftragnehmer „seine Leistungen prüfbar abzurechnen. ... Die zum Nachweis von Art und Umfang der Leistung erforderlichen Mengenberechnungen, Zeichnungen und andere Belege sind beizufügen.“

a) 1. Abschlagsrechnung – Fehlende Abrechnungsunterlagen

Für die in der ersten Abschlagsrechnung mit 1.473,00 € netto abgerechneten Schließanlage mit 45 Profilzylindern, 6 Blindzylinder, 5 Hauptschlüsseln und 5 Generalschlüsseln lag der in der Rechnung genannte „Schließplanentwurf“ nicht vor. Auch für die pauschal mit je 3.000,00 € netto angesetzten Leistungen „Elektroarbeiten Fa. ■■■“ und „Alarmanlagen Fa. ■■■■■“ lagen keine Leistungsnachweise vor. Die Rechnung wurde vom Sachbearbeiter am 22.05.2017 als „rechnerisch, fachtechnisch und sachlich richtig“ ohne Änderungen freigezeichnet.

Das Fehlen von Leistungsnachweisen ist auch bei Abschlagsrechnungen zu beanstanden. Nach § 16 Abs. 1 Nr. 1 VOB/B sind Abschlagszahlungen nur „in Höhe des Wertes der jeweils nachgewiesenen vertragsgemäßen Leistungen“ zu gewähren. Die nicht belegten, pauschalen Abschlagsforderungen wären als nicht prüffähige Abrechnung zurückzuweisen gewesen.

Ein von der Firma eingeräumter 10%-iger Sicherheitseinbehalt (Abzug) in Höhe von 747,30 € netto war im Zahlungsbetrag von 8.003,58 € brutto berücksichtigt. Zum ordnungsgemäßen Umgang mit solchen Einhalten wird auf die Prüfungsbemerkung, die nachfolgend für die 2. Abschlagsrechnung aufgeführt ist, verwiesen.

b) 2. Abschlagsrechnung – Mechanische Schließanlage – Dokumentation

Auch der zweiten Abschlagsrechnung vom 08.08.2017 in Höhe von 17.487,65 € brutto lag der in der Rechnung genannte „Schließplanentwurf“ für die mit 2.033 € netto (einschl. Montage) abgerechnete Schließanlage mit 45 Profilzylindern, 6 Blindzylinder, 5 Hauptschlüsseln und 5 Generalschlüsseln nicht bei. An anderer Stelle in den Unterlagen waren Grundriss-Pläne für das 1. Obergeschoss, das Erdgeschoss und das Kellergeschoss dokumentiert, in die Türnummern eingetragen waren, auf die sich der zugehörige Schließplan bezog. Die Grundrisspläne waren von der ausführenden Firma mit Datum vom 14.06.2017 unterzeichnet worden. Weder der Schließplan vom 29.03.2017 noch die Grundrisspläne mit dem Stand vom 14.06.2017 wurden bauherrenseitig als „geprüft“ bestätigt.

c) Zusätzliche Leistungen zur mechanischen Schließanlage

Zusätzlich zur Schließanlage wurden ein „Profilzylinder ... WC OG“ (35,50 € netto), zwei „Knaufzylinder ... 2 x Technik EG/OG“ (79,00 € netto), und drei „Zylinder montieren“ (45,00 € netto) sowie fünf „Generalschlüssel GHS“ (93,75 € netto) in Rechnung gestellt. Für diese zusätzlichen Leistungen in Höhe von 253,25 € netto lag ein am 24.07.2017 abgezeichneter Lieferschein vor. Mit Datum vom 24.07.2017 war dazu an anderer Stelle in den Unterlagen ein aktualisierter Schließplan vorhanden. Auch dieser Schließplan war weder vom Auftragnehmer noch vom Auftraggeber abgezeichnet.

Bei der Durchsicht der Unterlagen fiel auf, dass bereits im Schließplan vom 29.03.2017 / 14.06.2017 fünf „GHS Generalschlüssel“ – wie im Angebot genannt – ausgewiesen waren. Der Schließplan vom 24.07.2018 enthielt demgegenüber keine Mehrleistungen. Insofern war nicht nachvollziehbar, warum fünf weitere „Generalschlüssel GHS“ mit 111,56 € brutto (93,75 € netto) vergütet wurden.

Im Schließplan vom 24.07.2017 waren insgesamt 48 Zylindern ausgewiesen. Davon waren 6 als Blindzylinder gekennzeichnet. Demnach wurden insgesamt also nur 42 Profilzylinder der im Hauptauftrag enthaltenen 45 Profilzylinder ausgeführt. Warum zusätzlich dazu 3 weitere Profilzylinder vergütet wurden, war anhand der Unterlagen nicht nachvollziehbar.

Nach Aussage des Sachbearbeiters am 15.11.2018 wurden einige Profilzylinder noch nicht eingebaut, sondern dem Auftraggeber übergeben. Dies wäre mit einem

bestätigten Lieferschein zu dokumentieren und im Schließplan zu vermerken gewesen.

d) Zusätzliche Leistungen – Stundenlohnarbeiten

Außerdem wurden „Nachweissarbeiten“ – 2 m „Latten gehobelt“, 3 m „Fichte allseitig gehobelt“, „Befestigungsmaterial pauschal“ und 6 Stunden (à 52,80 € netto) „Gestelle Montage“ – in Höhe von insgesamt 330,17 € netto in Rechnung gestellt. Grundlage für die Abrechnung waren ein vom Sachbearbeiter bestätigter Lieferschein vom 27.03.2017, in dem 6 Stunden für „Flurdecken mit vorhandenen Paneelen verschließen, Unterkonstruktion neu liefern“ festgehalten waren, und ein vom Sachbearbeiter bestätigter, zugehöriger Materialbegleitschein vom 27.03.2017.

e) Fehlende Leistungsnachweise für die ausgeführten Fremdgewerke

Die in der Rechnung genannten „vorliegenden Spezifikationen“ für die „Zugangsbe-
rechtigung und Alarmanlage“ waren nicht dokumentiert.

Für die von der Tischlerfirma abgerechneten „Elektroarbeiten Fa. ■...“ (2.054,51 € netto), „Zugangskontrolle Fa. ■...“ (13.127,00 € netto) und „Alarmanlage Fa. ■...“ (3.033,82 € netto) waren keinerlei Leistungsnachweise vorhanden. Es gilt das eingangs Gesagte.

f) Nachgereichte unzureichende Leistungsnachweise – Zutrittskontrolle

Auf Nachfrage des RPA im Rahmen dieser Prüfung wurden am 01.11.2018 vom Fachdienst 11.60 folgende Unterlagen für die mit immerhin 15.621,13 € brutto (13.127,00 € netto) abgerechnete Zutrittskontrolle vorgelegt. Die Belege waren erst zum Prüfungszeitpunkt von der Tischlerfirma ■... abgefordert worden. Sie wiesen keine Prüf- und/oder Sichtvermerke des Fachdienstes aus.

Rechnung der Fa. ■... vom 20.06.2017 – ohne Preise

Lieferung von 3 Stück DT 510 D Integra – „Kommission Keller 1, 2 und 4“

Rechnung der Fa. ■... vom 09.05.2017 – ohne Preise

Lieferung von 1 Stück Primion Steuereinheit IDT 32 – Nr. 917.25.50X

Rechnung der Fa. ■... vom 09.03.2017 – ohne Preise

Lieferung von 1 Stück Primion Steuereinheit IDT 32 – Nr. 917.25.50X

Lieferung von 1 Stück Terminal Zeiterfassung DT 800 NG – Nr. 917.00.40X

Lieferung von 1 Stück Primion Terminal Zutrittskontrolle – Nr. 917.25.54X

Lieferung von 4 Stück Interface-Master-Terminal IMT – Nr. 917.25.540

Rechnung vom 06.03.2017 – mit dem Hinweis „kostenlos“

Lieferung von Zubehörteilen

Rechnungskorrektur vom 30.05.2017 – Gutschriftsbetrag nicht ausgewiesen
Lieferung von 1 Stück Primion Steuereinheit IDT 32 – Nr. 917.25.50X
Lieferung von 1 Stück Terminal Zeiterfassung DT 800 NG – Nr. 917.00.40X

Diese Unterlagen waren ohne zugehörige Dokumentation der ursprünglich angebotenen und der tatsächlich ausgeführten Leistungen nicht prüfbar. Aufmaße und/oder Abrechnungszeichnungen zu den ausgeführten Leistungen lagen nicht vor.

Offenbar wurde jedoch die Gutschrift für das Terminal Zeiterfassung DT 800 NG (Nr. 917.00.40X) dem Auftraggeber nicht weitergegeben. Dieses Zeiterfassungsgerät wurde mit der Rechnung vom 11.05.2017 der Fa. ■... in Höhe von 4.203,67 € brutto (3.532,50 € netto) vom Fachdienst 11.60 direkt mit dem Lieferanten (Fa. ■...) abgerechnet. Die zugehörige Abrechnung ist nachfolgend unter „Erweiterung der Zeiterfassung in 2017 (Erwerb von beweglichem Anlagevermögen)“ dargestellt. Der **Minderbetrag von 4.203,57 €** brutto wäre bei der hier geprüften Abrechnung mit der Tischlerfirma ■... zu berücksichtigen gewesen.

Damit ging die nicht dokumentierte Abrechnung zu Lasten des Kreises.

g) Nachgereichte unzureichende Leistungsnachweise – Elektroarbeiten

Am 01.11.2018 wurden vom Fachdienst 11.60 auch folgende Unterlagen für die mit 2.444,87 € brutto (2.054,51 € netto) abgerechneten Elektroarbeiten. Auch diese Belege waren erst zum Prüfungszeitpunkt von der Tischlerfirma ■... abgefordert worden:

Rechnung der Fa. ■... 24.03.2017 – ohne Preise
„Verkabelung der bauseits vorhandenen Endgeräte für die Zutrittskontrolle“

Zugehörige Aufmaße, Abrechnungszeichnungen und Stundenlohnberichte für die abgerechneten 45 Monteur- und Lehrlingsstunden lagen nicht vor. Damit fehlten auch für diese Rechnung die Leistungsnachweise.

h) Fehlende Leistungsnachweise – Alarmanlage (Einbruchmeldeanlage)

Auch auf Nachfrage des RPA vom 24.10.2018 wurden vom Fachdienst 11.60 keine Leistungsnachweise für die mit 3.610,25 € brutto (3.033,82 € netto) abgerechnete Alarmanlage der Fa. ■... vorgelegt.

i) Fehlende Leistungsnachweise – Nachtrag und Zulage zur Alarmanlage

Ferner wurden ein „Schlüsselsafe gemäß Nachtrag“ (407,00 € netto) und eine „Zulage zur Alarmanlage ... neue Spezifikation beiliegend“ (406,00 € netto) zusätzlich in Rechnung gestellt und anerkannt. Auch zu diesen Leistungen lagen weder der

genannte Nachtrag noch die Spezifikationen vor. Abrechnungsbelege bzw. Leistungsnachweise waren nicht vorhanden.

j) Zusammenfassung – Fehlende Leistungsnachweise

Insgesamt lagen nur für die zusätzlichen Leistungen in Höhe von 694,27 € brutto (253,25 € und 330,17 € netto) bestätigte Lieferscheine als Leistungsnachweise vor.

Die übrigen Leistungen in Höhe von 24.796,96 € brutto (8.003,58 € und 17.487,65 € abzüglich 694,27 € brutto) wurden durchgehend ohne Leistungsnachweise anerkannt. Vor dem Hintergrund einer ordnungsgemäßen Abrechnung nach der VOB/B ist dieses grundsätzliche Fehlen von Leistungsnachweisen zu beanstanden.

Der Aussage des Fachdienstes 11.60 vom 01.11.2018, der Fachdienst würde die Nachweise der Nachunternehmerleistungen grundsätzlich nicht erhalten, steht der Grundsatz der VOB/B gegenüber, nachdem die ausführende Firma, in diesem Fall die mit den Fremdgewerken beauftragte Tischlerfirma, ihre Leistungen prüfbar abzurechnen hatte. Sie hätte ihrer Abrechnung Mengenermittlungen, Aufmaße, Abrechnungszeichnungen und Stundenlohnberichte – ggf. als von ihr bestätigte Leistungsnachweise der Fremdgewerke – beifügen müssen. Dass das Fehlen ordnungsgemäßer Leistungsnachweise bauherrenseitig hingenommen wurde, ist zu beanstanden.

k) Zusammenfassung – Fehlende schriftliche Beauftragung

Außerdem wurden insgesamt Leistungen in Höhe von 1.661,74 € brutto (Zusätzliche Leistungen zur mechanischen Schließanlage: 253,25 € netto, Stundenlohnarbeiten: 330,17 € netto, Schlüsselsafe gemäß Nachtrag: 407,00 € netto, Zulage zur Alarmanlage: 406,00 € netto) ohne schriftliche Beauftragung abgerechnet.

l) Sicherheitseinbehalt und fehlende Schlussrechnung

Auch in der zweiten Abschlagszahlung in Höhe von 17.487,65 € brutto war der von Firma angebotene 10%-ige Sicherheitseinbehalt in Höhe von 2.380,13 € netto (bezogen auf den Gesamtabrechnungsbetrag von 23.801,33 € netto) nicht enthalten.

Gemäß § 17 Abs. 6 VOB/B hatte der Auftraggeber diesen als Sicherheit einbehaltenen Betrag von 2.832,35 € brutto „auf ein eigenes Verwahrtgeldkonto zu nehmen.“ Ein Bearbeitungsvermerk und damit auch eine Anordnung, um diesen Sicherheitseinbehalt ordnungsgemäß im Buchungssystem Mach zu erfassen (früher: auf ein „Verwahrtgeldkonto“ zu buchen), waren nicht vorhanden.

Auf Nachfrage des RPA im Rahmen dieser Prüfung legte der Fachdienst 11.60 eine E-Mail der ausführenden Firma vom 01.11.2018 mit folgendem Inhalt vor: „Gern be-

stätige ich Ihnen, dass kein Sicherheitseinbehalt vorgenommen wurde und keine Forderungen an den Kreis bestehen.“

Nach mündlicher Aussage des Fachdienstes am 01.11.2018 wurde dies bereits im Dezember 2017 mit der ausführenden Firma abgestimmt, so dass vom Fachdienst kein „Verwahrgeldkonto“-Buchung veranlasst wurde. Dessen ungeachtet weist die geprüfte 2. Abschlagsrechnung den oben genannten Sicherheitseinbehalt von 2.380,13 € netto aus. Die mangelnde Dokumentation der zugehörigen „Absprachen“ ist zu beanstanden.

Insbesondere vor dem Hintergrund der hier nicht berücksichtigten Gutschrift für den direkt mit dem Lieferanten abgerechneten Terminal der Zeiterfassung (rd. 4.200 € brutto zuzüglich Koordinierungszuschlag der Tischlerfirma ■...) ist die fehlende Schlussabrechnung zu beanstanden.

m) Hinweis zur Montage der Zugangskontrolle an den Kellertüren

Die Montage der elektronischen Schließzylinder an den drei Kellertüren – siehe oben: Beleg vom 20.06.2017: „3 Stück DT 510 D Integra - Kommission Keller 1, 2 und 4“ – wurde von der Tischlerfirma ■... am 31.10.2017 separat in Höhe von 366,84 € brutto abgerechnet und vom Fachdienst als Leistung der Bauunterhaltung gebucht. Die Einzelheiten der Abrechnung sind nachfolgend im Abschnitt „Bauunterhaltung“ dargestellt.

Ob die Lieferung und Montage dieser drei elektronischen Schließzylinder im beauftragten Leistungsumfang enthalten war, konnte ohne entsprechende Unterlagen nicht abschließend ermittelt werden.

Nach Aussage des Sachbearbeiters am 15.11.2018 wurden die elektronischen Schließzylinder in die im Schließplan vom 24.07.2017 mit dem Vermerk „Dialog“ gekennzeichneten Türen Nr. 45 bis 47 zum Heizungsraum und zu den Kellerräumen 3 und 4 eingebaut. Diese elektronischen Schließzylinder waren in der Gesamtanzahl der Profilzylinder der mechanischen Schließanlage nicht enthalten.

n) Allgemeines zur Zutrittskontrolle und Zeiterfassung (Transpondertechnik)

Im März 2013 wurde dem RPA auszugsweise Unterlagen für eine geplante Ausschreibung zur „Einführung einer elektronischen Schließanlage und Zeiterfassung bei der Kreisverwaltung Segeberg und bei der ISE“ mit geschätzten Kosten von 30.000,- bis 35.000 € vorgelegt. Zum Prüfvermerk des RPA vom 19.03.2013 legte der Fachdienst 11.00 im Juli 2013 dem RPA überarbeitete Unterlagen zur beabsichtigten Ausschreibung vor. Die im Vermerk des RPA vom 29.07.2013 festgehaltenen Hinweise wurden am 12.08.2013 mit der ISE, die die Leistungen ausschreiben sollte, und dem Fachdienst 11.00 besprochen. Die Ausschreibung erfolgte – entgegen

den Hinweisen des RPA – nicht produktneutral, da sich die Verwaltung im Vorwege für ein bestimmtes Fabrikat entschieden hatte. Da der voraussichtliche Auftragswert mit rd. 40.430 € (Kostenschätzung) die Wertgrenze von 50.000 € unterschritt, war der Vergabevorgang dem RPA nicht zur Prüfung vorzulegen.

Für die ausgeführte Leistung „Zutrittskontrolle / Zeiterfassung“ erhielt die Fa. ■... laut Buchungssystem Mach am 30.11.2014 einen Betrag von 49.666,82 €. Insgesamt wurden der Fa. ■... vom Eigenbetrieb ISE im Zeitraum vom April 2013 bis zum Mai 2016 91.277,48 € und von der Kreisverwaltung im Zeitraum vom April 2016 bis zum Oktober 2018 93.621,19 €, also insgesamt 184.898,67 € gezahlt.

Im Hinblick darauf ist es zu beanstanden, dass der absehbare Gesamtbedarf – entgegen den damaligen Hinweisen des RPA – nicht ermittelt wurde, sondern mit einer ersten Teil-Anschaffung und der Festlegung auf einen bestimmten Lieferanten die grundlegende Entscheidung für ein erheblich größeres Gesamtauftragsvolumen getroffen wurde.

In diesem Fall wurden dann auch die Zutrittskontrollsysteme in anderen Liegenschaften des Kreises von derselben Firma ausgeführt, die auch den Auftrag für die Kreisverwaltung erhalten hatte. Wie im Vermerk vom 20.02.2017 für das Bürogebäude „Rosenstraße“ festgehalten, wurde dabei, wenn *„... eine Zutrittskontrolle und Zeiterfassung realisiert werden ... und diese mit der Technik der Kreisverwaltung korrespondieren (sollten), ... auf Produkte der Firma ■... (zugegriffen), da nur die mit der vorhandenen Software kompatibel sind.“*

Es ist ferner darauf hinzuweisen, dass im vorgenannten, an Fa. ■... direkt gezahlten Gesamtbetrag von rd. 185.000 € die Leistungen, die über die Tischlerfirma ■... abgerechnet wurden, nicht erfasst sind. Laut Vergabevermerk vom 20.02.2017 hatte *„Firma ■... bereits in allen Liegenschaften, die mit Zutrittskontrolle, Zeiterfassung und Einbruchmeldetechnik ausgestattet sind, die Montage und Koordination vorgenommen.“* Insofern geht das Ausmaß der Beanstandungen weit über den hier geprüften Einzelfall „Bürogebäude Rosenstraße“ hinaus.

11.1.5.8 Schließanlage „Rosenstraße, Gewerbehof“

- ***Die investiv gebuchte Schließanlage „Gewerbehof“ (rd. 944 €) wurde dem Anlagevermögen „Bürogebäude“ zugeordnet.***

In den investiv gebuchten Ausgaben für die „Schliessanlage / Zutrittskontrolle“ (insgesamt 26.435,61 €) war auch die separate Abrechnung einer Hauptschlüsselanlage „Rosenstraße 28, Gwerbehof“ in Höhe von 944,38 € brutto enthalten.

Laut Angebot vom 27.06.2017 in Höhe von 818,72 € brutto waren insgesamt 14 Profilzylindern und 42 Schlüsseln für die Tore, das Wiegehaus und die Hallen vor-

gesehen. Ein Schließplanentwurf war beigelegt. An anderer Stelle in den Unterlagen war ein am 03.07.2017 erstellter Schließplan dokumentiert.

Laut handschriftlichem Vermerk des bauleitenden Architekten auf dem Auftrag vom 28.06.2017 in Höhe von 818,72 € brutto lieferte die „Tischlerfirma ■... die Schließanlage Rosenstr. 28 Bürogebäude. Es (wäre) hier einzig sinnvoll als Erweiterung der Anlage alle Schließanlagen aus einer Hand zu haben. Daher wurden keine Vergleichsangebote eingeholt. Aufgrund der Angemessenheit der Preise wurde dies direkt beauftragt.“

In einem 1. Zusatzauftrag (ohne Datum) wurden zusätzliche Stundenlohnarbeiten in Höhe von 125,66 € brutto ausgewiesen. Ein Versand dieses Zusatzauftrages war nicht dokumentiert.

Die Leistungen wurden mit der Rechnung vom 26.07.2017 in Höhe von insgesamt 944,38 € brutto abgerechnet. Grundlage für die zwei zusätzlich abgerechneten Gesellschaftenstunden à 52,80 € netto war ein bestätigter Lieferschein vom 14.07.2017 für eine Stunde „Sonderarbeit für Gangbarkeit einiger Schlösser wieder herstellen“ und ein bestätigter Lieferschein vom 21.07.2017 für eine Stunde „Torflügel Einfahrt neu einstellen und Schließbarkeit herstellen“.

Der Betrag von 944,38 € wurde dem Anlagevermögen „Bürogebäude Rosenstraße“ (Anlage Nr. 34953), nicht den für das Grundstück, die Hallen und das Wiegehaus gebildeten Anlagevermögen (Anlagen-Nr. 34954 bis 34960) zugeordnet. Teilbeträge für die letztgenannten Anlagenvermögen waren auf dem Buchungsbeleg nicht vermerkt.

Im Gespräch am 19.11.2018 wies die Fachdienstleitung 11.60 darauf hin, dass die vorgenannten Anlagevermögen Nr. 34954 bis 34960 erst in 2017 gebildet wurden. Laut Buchungssystem Mach wurden diese Anlagevermögen am 31.07.2017 durch die Umbuchungen von den „Anlagen im Bau“ in das jeweilige Anlagevermögen aktiviert. Insofern waren die vorgenannten Anlagen-Nummern für das Grundstück, die Hallen und das Wiegehaus zum Zeitpunkt der Rechnungsprüfung im Fachdienst 11.60 wohl noch nicht bekannt. Eine spätere Korrektur der Zuordnung des Rechnungsbetrages von 944,38 € erfolgte nicht.

11.1.5.9 Erweiterung der Zeiterfassung in 2017 (Erwerb von bewegl. Anlagevermögen)

- **Ein genehmigter Vergabevermerk für die direkt vergebene Erweiterung der Zeiterfassung in Höhe von rd. 10.110 € brutto lag nicht vor.**
- **Auch ein schriftlicher Auftrag fehlte.**
- **Der Rechnung in Höhe von rd. 8.400 € war kein durch Unterschrift bestätigter Lieferschein als Leistungsnachweis beigelegt.**
- **Das angebotene Skonto in Höhe von 252,22 € wurde nicht in Anspruch genommen.**

Zu der für das „Bürogebäude Rosenstraße 28“ im Konto 7831 als „Erwerb von beweglichem Anlagevermögen“ gebuchten „Erweiterung der Zeiterfassung“ in Höhe von 4.203,67 € brutto wurden auf Anforderung des RPA folgende Unterlagen vorgelegt:

- Angebot der Fa. ■... vom 05.10.2016 in Höhe von 8.496,32 € netto
- Rechnung der Fa. ■... vom 11.05.2017 in Höhe von 8.407,35 € brutto
- Auszahlungsanordnung zur Umbuchung vom 24.07.2017 (4.203,67 € brutto).

Das Angebot vom 05.10.2016 in Höhe von 8.496,32 € netto bzw. 10.110,62 € brutto beinhaltete zwei Zeiterfassungs-Terminals „Primion DT 800 NG“ à 3.532,50 € netto und zugehörige Montageleistungen. Laut handschriftlichem Vermerk des Sachbearbeiters waren sie für die Gebäude „Waldemar-von-Mohl-Straße“ und „Rosenstraße 28“ bestimmt.

Ein von den Entscheidungsbefugten genehmigter Vergabevermerk lag nicht vor. Auf dem Angebot hatte der Sachbearbeiter handschriftlich Folgendes vermerkt: „*Da Firma ■... bereits die Anlage betreut und auch nur Produkte der Fa. ■... verwendet werden können, wurde der Auftrag direkt (RPA: d. h. ohne Wettbewerb) vergeben.*“

Auch ein schriftlicher Auftrag fehlte. Das Angebot in Höhe von 8.496,32 € netto (10.110,62 € brutto) wurde am 06.04.2017 an der dafür vorgesehenen Stelle vom Sachbearbeiter unterzeichnet. Da Fa. ■... in ihrer Rechnung vom 11.05.2017 auf einen Auftrag vom 06.04.2017 Bezug nahm, ist zu vermuten, dass diese Auftragsbestätigung der Firma übermittelt wurde.

Am 11.05.2017 wurde die Lieferung von zwei Terminals für die Zeiterfassung (ohne Montage) mit insgesamt 8.407,35 € brutto (7.065 € netto) in Rechnung gestellt. Ein durch die bauherrenseitige Unterschrift bestätigter Lieferschein, der als Leistungsnachweis anzusehen gewesen wäre, lag nicht vor.

Die Rechnung vom 11.05.2017 wurde vom Sachbearbeiter am 22.05.2017 als „rechnerisch, fachtechnisch und sachlich richtig“ freigezeichnet. Das angebotene Skonto in Höhe von 3 % bei einer Zahlung innerhalb von 14 Tagen, das 252,22 € brutto betragen hätte, wurde nicht in Anspruch genommen. Die Rechnung wurde laut Buchungssystem Mach zunächst im Konto 52112 „Instandhaltung Gebäude“,

AObj. Nr. 1116100 „Kreisverwaltung Segeberg“ am 29.05.2017 mit dem Vermerk „Ausgeglichen am: 31.05.2017“ erfasst.

Mit der Umbuchung vom 24.07.2017 wurde dann ein Terminal mit einem Betrag von 4.203,67 € brutto dem Bürogebäude „Rosenstraße 28“ unter dem Konto 7831 als „Erwerb von beweglichem Anlagevermögen“ zugeordnet.

11.1.6 Investive Baumaßnahmen in 2018

11.1.6.1 Diverse Elektroarbeiten

- *Ein schriftliches Angebot für die mit 2.000 € beauftragten Leistungen lag nicht vor.*
- *Der schriftliche Auftrag wurde erst erteilt, als ein Teil der Leistungen bereits erbracht war.*
- *Ein Vergabevermerk lag entgegen der Ausschreibungs- und Vergabeordnung des Kreises nicht vor.*
- *Die mit rd. 1.832 € abgerechneten Elektro-Umbauarbeiten wären der Bauunterhaltung zuzuordnen gewesen.*
- *Die Richtigkeit der Leistungsnachweise ist von beiden Vertragsparteien durch Unterschrift zu bestätigen.*

In 2018 wurde ein Rechnungsbetrag von 1.831,74 € brutto für „diverse Elektroarbeiten“ als vermögenswirksame Bauausgabe gebucht. Auf Anfrage des RPA, das um die Vorlage des Rechnungsbeleges einschl. der zugehörigen Vergabe- und Abrechnungsunterlagen bat, gingen folgende Unterlagen zur Prüfung ein:

- Ein vom Sachbearbeiter unterzeichneter VOB-Auftrag vom 26.04.2018, „*aufgrund unserer mündlichen Vereinbarung vom 20.04.2018, nach Material- und Zeitaufwand*“ für diverse Elektroarbeiten mit einer Auftragssumme von 2.000 € brutto.
- Die Rechnung der ausführenden Firma vom 04.07.2018 in Höhe von 1.831,74 € brutto mit der Durchschrift eines „Reparaturauftrages / Lieferscheines“ vom 23.04.2018, in der die vom 24.04. bis 26.04.2018 ausgeführten Arbeiten aufgelistet waren

Nach der Ausschreibungs- und Vergabeordnung des Kreises vom 12.01.2015 war erst bei einer voraussichtlichen Auftragssumme von mehr als 2.000 € netto eine formlose Preisanfrage mit mindestens drei Vergleichsangeboten vorzunehmen. Insofern waren in diesem Fall keine Vergleichsangebote einzuholen.

Ein schriftliches Angebot für die mit 2.000 € beauftragten Leistungen lag nicht vor. Der schriftliche Auftrag, der per Fax übersandt wurde, wurde erst am 26.04.2018 erteilt. Zu diesem Zeitpunkt war ein Teil der Leistungen laut Lieferschein bereits erbracht.

Ein Vergabevermerk lag nicht vor. Gemäß der Ausschreibungs- und Vergabeordnung des Kreises vom 12.01.2015, Tz. 14, ist „über **jede Auftragsvergabe** ... ein Vergabevermerk zu fertigen.“ Wie vor Jahren zwischen dem RPA und der damaligen Fachdienstleitung abgestimmt, wäre es bei diesem Kleinauftrag ausreichend gewesen, wenn auf dem Akten-Exemplar des Kleinauftrags die vergaberelevanten Sachverhalte wie Ursache und Notwendigkeit, Art und Umfang der Leistung usw. mit Datum und Unterschrift des Entscheidungsbefugten vermerkt gewesen wären.

Die Rechnung der ausführenden Firma vom 04.07.2018 in Höhe von 1.831,74 € wurde so wie in Rechnung gestellt freigezeichnet. Der beigegefügte „Reparaturauftrag / Lieferschein“ wies im Titel „Umbauten in mehreren Räumen durchführen“ und als auszuführende Arbeiten folgende Leistungen aus: *„Demontage Lichtbandsystem, Beamer inkl. Anschlüsse sowie Leinwand, Änderung der Lichtschaltung für Nutzung als Einzelbüro im alten Besprechungsraum EG, Montagearbeiten im neuen Besprechungsraum KG nach Absprache durchführen, Demontage von vorhandenen Netzwerkleitungen.“* Warum diese Elektro-Umbauarbeiten als den Vermögenswert steigernde Bauausgaben gebucht wurden, war nicht nachvollziehbar. Sie wären der Bauunterhaltung, also den Aufwendungen für die Instandhaltung von Gebäude zuzuordnen gewesen.

Im Übrigen wäre die Richtigkeit des von einem Vertreter des Auftragnehmers abgezeichneten „Reparaturauftrags / Lieferscheins“, der den Nachweis für die abgerechneten Leistungen darstellte, auch vom Vertreter des Auftraggebers abzuzeichnen gewesen. Erst durch die Unterschriften beider Vertragspartner erlangen Abrechnungsunterlagen Beweiskraft.

11.2 Bauunterhaltungsmaßnahmen im Bürogebäude „Rosenstraße 28“

11.2.1 Allgemeines

Im Zusammenhang mit den investiv gebuchten Baumaßnahmen zum Herrichten des Bürogebäudes in 2017 wurden auch die als Instandhaltung gebuchten Baumaßnahmen stichprobenartig geprüft. Ergänzend dazu wurden die Besonderheiten des Austausches des in 2017 verlegten Kautschuk-Bodenbelags gegen Teppichboden, der 2018 im Rahmen der Instandhaltung verbucht wurde, geprüft.

11.2.2 Haushaltmäßige Abwicklung

- *In 2018 werden die für die Instandhaltung des Gebäudes eingeplanten Mittel von 21.500 € um mindestens rd. 50.000 € überschritten.*
- *Die Ursache hierfür liegt im Austausch des Bodenbelags (rd. 32.000 €) und weiteren Instandsetzungsmaßnahmen, die vor dem Einzug des Fachbereiches V ausgeführt wurden.*

Die haushaltmäßige Abwicklung der ausgeführten Bauunterhaltungsmaßnahmen in der Liegenschaft „Rosenstraße 28“ stellte sich im Rahmen der Aufwendungen für die laufende Verwaltungstätigkeit wie folgt dar:

a) Ergebnisrechnung 2016 – Bauunterhaltung

Mit dem Beschluss des Kreistages vom 30.06.2016 wurden im 2. Nachtrag zum Wirtschaftsplan 2016 der Immobilienverwaltung des Kreises Segeberg (ISE) für Bauunterhaltungsmaßnahmen 15.000 € zur Verfügung gestellt. Die gebuchten Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen stellten sich im Buchungssystem Mach für das AObj. Nr. 0300000 „Rosenstraße“ insgesamt wie folgt dar:

Konto	Aufwendungen	Planungs- ansatz	Buchung IST	verfügbare Restmittel
52112	für Instandhaltung von Gebäuden	15.000 €	0 €	15.000 €
5241207	für Bewirtschaftung / Winterdienst	0 €	589 €	- 589 €
	für Sach- und Dienstleistungen	15.000 €	589 €	14.411 €

Im Konto 52112 „Instandhaltung von Gebäuden“ wurden in 2016 keine Aufwendungen gebucht.

b) Ergebnisrechnung 2017 – Bauunterhaltung

Für Sach- und Dienstleistungen standen im AObj.-Nr. 1116310 „Rosenstraße 28“ in 2017 laut Buchungssystem Mach insgesamt 62.200 € zur Verfügung. Die gebuchten Aufwendungen für die Instandhaltung von Grundstücken und Gebäuden waren darin als Teilbeträge wie folgt ausgewiesen:

Konto	Aufwendungen	Planungs- ansatz	Buchung IST	verfügbare Restmittel
52111	für Instandhaltung Grundstücke	0 €	5.181 €	- 5.181 €
52112	für Instandhaltung von Gebäuden	27.000 €	18.246 €	8.754 €
:	weitere Aufwendungen			
	für Sach- und Dienstleistungen	62.200 €	56.014 €	6.186 €

Im Konto 52111 „Aufwendungen für die Instandhaltungen der Grundstücke“ wurde neben den Leistungen für die Pflege der Außenanlagen auch ein Betrag in Höhe von 2.311,71 € für die Parkplatzmarkierung gebucht.

Im Konto 52112 „Aufwendungen für die Instandhaltung der Gebäude“ wurden bis zum Stichtag 31.07.2017 (Einzug der Nutzer am 03.07.2017) Bauunterhaltungsmaßnahmen in Höhe von insgesamt 14.123,80 € gebucht.

In diesem Betrag waren u. a. die folgenden Bauleistungen enthalten, die von den Firmen erbracht wurden, die auch die investiv gebuchten Bauleistungen ausführten: eine „Verkleidung Ortgangstirnbrett“ (5.833,38 €), Elektro-Installationen „Netzwerk-schrank“, „Beamer und Leinwand“ sowie „Beleuchtung“ (insgesamt 3.697,43 €), weitere Schlosserarbeiten (1.651,72 €) und der Einbau einer Brandschutzklappe (1.124,55 €). Diese Maßnahmen waren – mit Ausnahme der Bauleistung „Verkleidung Ortgangstirnbrett“ – nicht Gegenstand dieser Prüfung.

c) Ergebnisrechnung 2018 – Bauunterhaltung

Für Sach- und Dienstleistungen standen im AObj.-Nr. 1116310 „Rosenstraße 28“ in 2018 laut Buchungssystem insgesamt 82.100 € zur Verfügung. Die gebuchten Aufwendungen für die Instandhaltung von Grundstücken und Gebäuden stellten sich bis zum Stichtag 09.08.2018 als Teilbeträge wie folgt dar:

Konto	Aufwendungen	Planungs- ansatz	Buchung IST	Verfügbare Restmittel
52111	für Instandhaltung Grundstücke	2.000 €	547 €	1.453 €
52112	für Instandhaltung von Gebäuden	21.500 €	70.542 €	- 49.042 €
:	weitere Aufwendungen			
	für Sach- und Dienstleistungen	82.100 €	100.111 €	- 18.011 €

Mit bis zum 09.08.2018 gebuchten Aufwendungen für die Instandhaltung des Gebäudes in Höhe von 70.542,25 € wird der Planungsansatz in Höhe von 21.500 € in 2018 um mindestens 49.042,25 € überschritten.

Neben kleineren Instandhaltungsmaßnahmen waren im Betrag von 70.542,25 € auch Bodenbelagsarbeiten in Höhe von 32.125,84 € enthalten, die den Austausch des Bodenbelags betrafen, der vor dem Einzug des Fachbereichs V im Juni 2018 ausgeführt wurde. Zu diesem Zeitpunkt wurden auch weitere Bauleistungen wie „Obentürschließer“ (6.465,51 €), „Sanierputz“ (6.201,01 €), „Anstrich nach Sanierputz“ (3.042,12 €), „Fußbodenanstrich“ (2.711,30 €), „Schallschutztür“ (3.304,23 €) und „Einbauschränke überarbeiten“ (3.042,29 €) erbracht.

Von diesen Baumaßnahmen wurden als Stichprobe, wie nachfolgend dargestellt, die Ausschreibung, Vergabe, Dokumentation und Abrechnung der Bodenbelagsarbeiten geprüft.

11.2.3 Bauunterhaltungsmaßnahmen in 2017

11.2.3.1 Verkleidung Ortgangstirnbretter

- ***Das Vergabeverfahren war nur lückenhaft dokumentiert.***
- ***Vergleichsangebote lagen nicht vor.***
- ***Der Rechnung in Höhe von rd. 5.833 € waren keinerlei Leistungsnachweise beigelegt.***
- ***Die mit rd. 268 € vergüteten Stundenlohnarbeiten waren nicht belegt.***

Nach der Ausschreibungs- und Vergabeordnung des Kreises vom 12.01.2015 war bei einer voraussichtlichen Auftragssumme von mehr als 2.000 € netto eine formlose Preisanfrage mit mindestens drei Vergleichsangeboten vorzunehmen.

Dieselbe Firma, die die Tischlerarbeiten im Gebäude (Innentüren, Trennwände, Möbel) ausführte, wurde auch mit der Leistung „Verkleidung Ortgangstirnbretter“ in Höhe von 5.833,38 € beauftragt. Auf Anfrage des RPA, das um die Vorlage des zugehörigen Rechnungsbeleges einschl. der zugehörigen Vergabe- und Abrechnungunterlagen bat, wurden folgende Unterlagen zur Prüfung vorgelegt:

- Eine Detailskizze „Ortgang“ (ohne Datum, ohne Namenszeichen).
- Ein Angebot einer Dachdeckungsfirma vom 30.03.2017 in Höhe von 2.376,38 € brutto für eine Verkleidung mit dem Baustoff Eternit Cedral, der laut handschriftlicher Notiz des Architekten „hier nicht der bestgeeignete Baustoff“ sei.
- Ein Angebot der eingangs genannten Tischlerfirma vom 10.04.2017 mit einer Materialangabe „Resoplan“ nur für die Pfettenköpfe und einer Gesamtsumme von 5.833,38 € brutto, das am 03.05.2017 vom Architekten als „geprüft“ unterzeichnet wurde.

- Eine E-Mail vom 03.05.2017 an die Dachdeckungsfirma mit der Bitte, statt einer Cedral- eine Resopal-Verkleidung anzubieten.
- Eine E-Mail vom 04.05.2017 an eine andere Holzbaufirma mit einer kurzen Leistungsbeschreibung und der Bitte, ein Angebot zu unterbreiten. Die in der Mail als beigelegt genannten Unterlagen lagen nicht vor.
- Der von der damaligen Fachdienstleitung abgezeichnete Vergabevermerk vom 11.05.2017, demzufolge drei Firmen zur Angebotsabgabe aufgefordert wurden und nur eine Firma ein wertbares Angebot vorgelegt hatte.
- Das von der Fachdienstleitung abgezeichnete Akten-Exemplar des Auftrags vom 11.05.2017 an die Tischlerfirma in Höhe von 5.833,38 € brutto.
- Die Rechnung der Tischlerfirma vom 11.07.2017 in Höhe von 5.833,38 € brutto, die am 13.07.2017 ohne Änderungen freigezeichnet wurde.

Damit war das Vergabeverfahren, in diesem Fall eine formlose Preisanfrage mit mindestens drei Vergleichsangeboten, nur lückenhaft dokumentiert. Vergleichsangebote mit dem vom Architekten vorgegebenen Baustoff Resopal lagen nicht vor. Der zu führende Nachweis der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit wurde somit nicht erbracht.

Der Rechnung vom 11.07.2017, in der die Leistungen mit denselben Mengen wie im Angebot (z. B. 30 lfdm.) abgerechnet wurden, lagen keinerlei Leistungsnachweise, also von beiden Vertragspartnern unterzeichnete Aufmaße und/oder Abrechnungszeichnungen, und keine Mengenermittlungen bei.

Auch für die anerkannten Stundenlohnarbeiten in Höhe von 267,75 € brutto (225 € netto) waren keine unterzeichneten Stundenlohnberichte vorhanden, aus denen ersichtlich gewesen wäre, welche Leistungen im Stundenlohn ausgeführt wurden.

11.2.3.2 Montage der elektrischen Zugangskontrolle an den Kellertüren

- ***Eine schriftliche Beauftragung und ein Vergabevermerk lagen nicht vor.***
- ***Der Rechnung in Höhe von rd. 367 € brutto waren keinerlei Leistungsnachweise beigelegt.***
- ***Inwieweit die Montageleistungen im Rahmen der investiv abgerechneten Gesamt-Schließanlage zu erbringen und nicht separat abzurechnen gewesen wären, konnte ohne entsprechende Unterlagen nicht ermittelt werden.***
- ***Der Rechnungsbetrag war nicht der Bauunterhaltung, sondern den investiv gebuchten Baumaßnahmen zuzuordnen.***

Die Montage der elektrischen Zugangskontrolle an den Schlössern der Kellertüren Nr. 1, 2 und 4 und an der Tür „OG EDV“ wurde von der Tischlerfirma ■... am 31.10.2017 separat mit 366,84 € brutto in Rechnung gestellt.

Als Anlage war die Rechnung der Fa. ■... an die Tischlerfirma ■... vom 12.10.2017 beigelegt. Für die darin mit 2 x 1,75 Stunden à 75,50 € netto zuzüglich 35,25 € netto

„Reisezeit / Einsatz“ und einem Kilometergeld von 8,76 € netto (0,73 €/km) abgerechneten Leistungen lag kein Stundenlohnbericht vor. Auch die Arbeitsnachweise der von der Fa. ■... mit der Montage beauftragten Fa. ■... vom 12.06., 14.06. und 30.06.2017 waren nicht beigelegt. Damit fehlten die Leistungsnachweise.

Eine schriftliche Beauftragung und ein Vergabevermerk wurden trotz Aufforderung des RPA von der für die Bauunterhaltung zuständigen Sachbearbeiterin nicht vorgelegt. Nach der Ausschreibungs- und Vergabeordnung des Kreises vom 12.01.2015, Tz. 13 und Tz. 14, hat jede Auftragsvergabe über 50 € brutto schriftlich zu erfolgen und ist über jede Auftragsvergabe ein Vergabevermerk zu fertigen. Diese Vorgaben der Dienstanweisung blieben unbeachtet.

In der oben genannten Rechnung der Fa. ■... vom 12.10.2017 wurde mit der Auftrags-Nr. 76295423 auf den dortigen Auftrag vom 05.03.2017 Bezug genommen wurde. Inwieweit die hier abgerechneten Montageleistungen, die im Konto 52112 „Instandhaltung Gebäude“ verbucht wurden, im Rahmen der investiv abgerechneten Gesamt-Schließanlage (13.127 € netto zuzüglich Koordinationszuschlag der Tischlerfirma ■...) zu erbringen und nicht separat abzurechnen gewesen wären, konnte ohne entsprechende Unterlagen nicht ermittelt werden.

Im Gespräch am 15.11.2018 bestätigte der für die investiv gebuchte Schließanlage zuständige Sachbearbeiter, dass die hier genannten Montageleistungen zu dieser Schließanlage gehörten und somit nicht der Bauunterhaltung (Konto 52112 „Instandhaltung Gebäude“) zuzuordnen waren.

11.2.4 Bauunterhaltungsmaßnahmen in 2018

11.2.4.1 Allgemeines zu den Bodenbelagsarbeiten in 2018

- ***Wer wann über den Austausch des Bodenbelags (rd. 32.000 €) entschieden hat, war in den zur Verfügung gestellten Unterlagen nicht dokumentiert.***

Aus dem Bereich der Bauunterhaltungsmaßnahmen 2018 wurden die Ausschreibung, Vergabe, Dokumentation und Abrechnung der Bodenbelagsarbeiten geprüft. Die Bodenbelagsarbeiten beinhalteten das Entfernen des Kautschuk-Bodenbelags, der auf Wunsch des Fachbereiches III im Mai / Juni 2017 eingebaut wurde, und das Verlegen von 625 m² neuem Teppichboden im Juni 2018. Diese Bauleistungen wurden nach dem Auszug des Fachbereichs III und vor dem Einzug des Fachbereichs V ausgeführt und mit zusätzlichen 32.125,84 € abgerechnet.

Ursache für den Austausch von 578 m² Kautschuk-Bodenbelag gegen Teppichboden waren die von Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern des Fachbereichs III im Sommer 2017 beanstandeten Geruchswahrnehmungen, die als gesundheitsschädigend empfunden wurden. Nach einigen Raumluftuntersuchungen und -begutachtungen kam auch der zuletzt vorliegende, gutachterliche Bericht über die Untersuchung von

Luftproben auf flüchtige organische Verbindungen vom 19.12.2017 zu dem Ergebnis, dass *„die gesundheitsbasierten Richtwerte der AIR (Ausschuss für Innenraumrichtwerte) ... in allen Luftuntersuchungen unterschritten“* wurden. Nur der Stoff Benzothiazol, der als abgeleitete Verbindung in der Gummi-Industrie als Vulkanisationsbeschleuniger eingesetzt wird, überschritt den vorläufigen Geruchsleitwert. Dennoch war aus Sicht des Gutachters *„basierend auf seinen subjektiven Geruchseindrücken und den Erläuterungen der AIR zu dem Konzept der Geruchsleitwerte, eine unzumutbare Geruchsbelästigung im Sinne der Landesbauordnung nicht anzunehmen.“*

Die weitere Entscheidungsfindung – insbesondere die Beantwortung der Frage, wann die endgültige Entscheidung zum Austausch des Bodenbelags, der später mit immerhin 32.125,884 € abgerechnet wurde, getroffen hat – war in den zur Verfügung gestellten Unterlagen nicht dokumentiert.

Die *„Ausführungen des Fachbereiches V zu den Fragestellungen des Antrags“* der WI-SE vom 14.06.2018 (DrS/2018/109), die laut Vermerk zu TOP Ö 3.1.2 der Sitzung des Hauptausschusses vom 03.07.2018 *„der Niederschrift beiliegen“* würden, waren im KT-Informationssystem Allris nicht archiviert.

Der Anfrage eines Kreistagsabgeordneten der SPD zur „Thematik Rosenstraße 28“ vom 31.05.2018 (DrS/2018/112) war demgegenüber eine ausführliche Beantwortung durch das Schreiben der Verwaltungsleitung vom 28.06.2018 beigelegt. Darin hieß es u. a.: *„Der Auszug des Jugendamtes (Fachbereich III) aus dem Gebäude der Rosenstraße erfolgte auf Wunsch des Jugendamtes. Die Erfüllung dieses Wunsches stellt ein Entgegenkommen des Arbeitgebers dar. Der jetzige Austausch des Kautschuk-Bodenbelags gegen Teppichboden ist ebenfalls ein Entgegenkommen des Arbeitgebers im Rahmen seiner Fürsorgepflicht und soll eine subjektiv empfundene Geruchsbelästigung bei den künftig dort arbeitenden Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern der Immobilienverwaltung (Fachbereich V) von vornherein ausschließen.“* Im Hinblick auf eine mögliche gesundheitliche Gefährdung war Folgendes festgehalten: *„Die hier festgestellte Geruchsbelästigung stellte jedoch keine Gefährdung dar, zumal die Geruchsbelästigung durch kontrolliertes Lüften und mit fortschreitender Zeit wie erwähnt abnahm.“*

Den politischen Gremien wurde also berichtet, dass der Austausch des Bodenbelags als Entgegenkommen des Arbeitgebers anzusehen war. Zu beanstanden bleibt, dass die zugehörige Entscheidungsfindung und die eigentliche Entscheidung in den zur Verfügung gestellten Unterlagen der Immobilienverwaltung nicht dokumentiert waren. Vermerke zur Entscheidungsfindung mit der Unterzeichnung durch die an der Entscheidung Beteiligten in der Linie und damit auch eine dokumentierte Genehmigung durch die Verwaltungsleitung waren nicht vorhanden.

11.2.4.2 Leistungsbeschreibung für die Bodenbelagsarbeiten in 2018

- ***Die Leistung ist gemäß VOB grundsätzlich produktneutral zu beschreiben.***
- ***Die Verwendung von Fabrikatsangaben ist nur ausnahmsweise zulässig. Sie ist aktenkundig zu begründen.***
- ***Auch im Hinblick darauf, dass in der Kreisverwaltung die Verlegung eines strapazierfähigen Nadelvlies-Bodenbelags als Standard gilt, wäre die Wahl eines getufteten Teppichbodens zu begründen gewesen.***

Leistungen sind gemäß VOB/A grundsätzlich in allen Teilen produktneutral zu beschreiben, um einen fairen Wettbewerb zu gewährleisten und das wirtschaftlichste Angebot zu erzielen. Die Vorgaben des § 7 Abs. 2 VOB/A 2016 sind hierbei eng auszulegen, da sie eine Ausnahme von der Regel einer produktneutralen Ausschreibung enthalten und den Wettbewerb einschränken.

Die Ausschreibung der Bodenbelagsarbeiten erfolgte entgegen § 7 Abs. 2 VOB/A nicht produktneutral. In der Leistungsbeschreibung vom 12.04.2018 wurde für den neu zu verlegenden, 610 m² getufteten Teppichboden das Fabrikat „*ANKER Gebr. Schoeller GmbH + Co. KG, AERA 000410-801 oder gleichwertig*“ vorgegeben. Dies war durch den Auftragsgegenstand nicht gerechtfertigt. Die Leistungen wären außerdem auch ohne solche Bezeichnungen hinreichend genau und allgemein verständlich zu beschreiben gewesen. Die Verwendung der Fabrikatsangaben ist somit zu beanstanden. Die in § 7 Abs. 2 VOB/A definierte Voraussetzungen für eine zulässige Ausnahme waren nicht erfüllt.

Im Übrigen ist die Notwendigkeit, den Wettbewerb auf bestimmte Hersteller oder Produkte einzugrenzen, aktenkundig zu begründen. Ein solcher Vermerk fehlte.

Auch vor dem Hintergrund, dass in der Kreisverwaltung in der Hamburger Straße 30 die Verlegung eines kostengünstigeren, strapazierfähigen Nadelvlies-Bodenbelags seit Jahren als Standard gilt, wäre die Wahl eines getufteten Teppichbodens (Schlingenware) für die Räume der Immobilienverwaltung des Kreises in der Rosenstraße 28 zu begründen gewesen.

11.2.4.3 Freihändige Vergabe der Bodenbelagsarbeiten in 2018

- ***Im Vorwege wurde von einer ausführenden Firma ein Angebot als Grundlage für die spätere Ausschreibung eingeholt.***
- ***Die Grundlagen der Angebotseinholungen (Kostenschätzung, Pläne, Mengenermittlungen, Gesprächsnotizen usw.) waren nicht dokumentiert.***
- ***Die Dokumentation des Vergabeverfahrens war lückenhaft.***

Nach der Ausschreibungs- und Vergabeordnung des Kreises vom 12.01.2015 konnten im Anwendungsbereich der VOB Aufträge bis zu einem geschätzten Auftragswert von 100.000 € netto nach einer Preisumfrage mit mindestens drei Vergleichsangeboten freihändig vergeben werden. Die nachfolgend dargestellte freihändige Vergabe der Bodenbelagsarbeiten war also zulässig.

Für das „Verlegen eines Teppichbodens auf Bestandsfläche“ lag ein Angebot einer von der Immobilienverwaltung des Öfteren im Rahmen der Bauunterhaltung beauftragten Firma vom 27.02.2018 in Höhe von 14.451,36 € brutto vor, dem eine Fläche von 240 m² zugrunde lag. Dem Angebot war eine technische Produktbeschreibung für das später ausgeschriebene Fabrikat AERA des Herstellers ANKER beigelegt. Das Liefern und Verlegen des getufteten Teppichbodens (Schlingenware) wurde darin mit 37,35 €/m² (netto) angeboten. Das Angebot wies eine handschriftliche Notiz (ohne Namenszeichen, ohne Datum) aus, mit der für „Nadelfilz incl. Verlegen“ ein Preis von 25,70 €/m² (netto) festgehalten wurde.

Offenbar wurde im Vorwege von einer ausführenden Firma ein Angebot als Grundlage für die spätere Ausschreibung eingeholt. Gemäß Abs. 4 des § 2 „Grundsätze“ der VOB/A ist *„die Durchführung von Vergabeverfahren zum Zwecke der Markterkundung ... unzulässig.“* Dieser Grundsatz ist auch im Bereich der freihändigen Vergaben (bis 100.000 € netto) zu beachten, zumal durch diese Vorgehensweise ein späterer Bieter ggf. mehr Informationen erhält als seine Mitbewerber. Die vorgenannte Firma wurde dann im Rahmen der späteren zwei Angebotseinholungen zur Angebotsabgabe mit aufgefordert. Ihre Angebote waren jeweils die teuersten.

Eine Kostenschätzung des Fachdienstes 11.60 für die Bodenbelagsarbeiten in 2018, die letztendlich mit 30.818,07 € brutto beauftragt wurden, lag nicht vor. Auch die Grundlagen der Leistungsbeschreibungen zu den Angebotseinholungen (Pläne mit lesbaren Maßen und Flächenangaben, Mengenermittlungen, Gesprächsnotizen zu Einzelheiten der Ausführung usw.) waren nicht dokumentiert.

Für das erste Verfahren zur freihändigen Vergabe lag nur eine Niederschrift über die Eröffnung der Angebote durch die Submissionsstelle (FD 63.00) vom 05.04.2018 vor. Danach wurden fünf Firmen zur Angebotsabgabe aufgefordert. Drei Firmen gaben auf der Grundlage eines Leistungsverzeichnisses vom 21.03.2018 Angebote über 37.788,29 €, 47.821,94 € und 51.142,63 € brutto ab.

Eine „Aufforderung zur Abgabe eines Angebots“ als Bauherrenexemplar bzw. eine vollständige Dokumentation der versandten Vergabeunterlagen (Datum des Versands, Vertragsbedingungen usw.) und eine genehmigte Firmenliste, aus der ersichtlich gewesen wäre, welche fünf Firmen angefragt wurden, lagen nicht vor. Die Angebote und das Submissionsprotokoll vom 05.04.2018 wiesen keine (Prüf-) Eintragungen des Fachdienstes 11.60 aus.

Im Vergabevermerk vom 27.04.2018 hieß es zu diesem ersten Verfahren: *„Die erste Ausschreibung entsprach nicht den Anforderungen, wurde aufgehoben, überarbeitet und neu verschickt.“*

Laut vorgenanntem Vergabevermerk und der Niederschrift über die Eröffnung der Angebote durch die Submissionsstelle (FD 63.00) vom 26.04.2018 wurden dieselben drei Firmen, die am 05.04.2018 ein Angebot abgegeben hatten, erneut zur Angebotsabgabe aufgefordert. Sie gaben auf der Grundlage eines überarbeiteten Leistungsverzeichnisses vom 12.04.2018 drei Angebote in Höhe von 30.818,07 €, 33.643,92 € und 34.358,92 € brutto ab.

Auch zu dieser Angebotseinholung fehlte die Dokumentation der versandten Vergabeunterlagen (Bauherrenexemplar).

Die Angebote wurden am 27.04.2018 vom Fachdienst 11.60 geprüft. Ein zugehöriger Preisspiegel und ein von der Fachbereichsleitung genehmigter Vergabevermerk vom 27.04.2018 waren vorhanden. Der Empfang des von der Fachbereichsleitung unterzeichneten Auftrags in Höhe von 30.818,07 € brutto (ohne Datum) wurde am 03.05.2018 von der ausführenden Firma bestätigt.

11.2.4.4 Abrechnung der Bodenbelagsarbeiten in 2018

- ***Das der Abrechnung von rd. 32.126 € zugrunde liegende „Aufmaß-Blatt“ wurde weder von der ausführenden Firma noch von der Bauherrenvertretung als gemeinsame Feststellung im Sinne der VOB/B beurkundet.***
- ***Leistungen in Höhe von rd. 933 € wurden ohne schriftliche Beauftragung abgerechnet.***
- ***Bei einer in 2017 als verlegt abgerechneten Fläche des Kautschuk-Bodenbelags von rd. 573 m² wurde in 2018 für das Entfernen des Kautschukbelags eine Fläche von 578 m² – also rd. 5 m² mehr als verlegt – anerkannt.***

Gemäß § 14 Abs. 1 VOB/B hat der Auftragnehmer *„seine Leistungen prüfbar abzurechnen. ... Die zum Nachweis von Art und Umfang der Leistung erforderlichen Mengenberechnungen, Zeichnungen und andere Belege sind beizufügen. Änderungen und Ergänzungen des Vertrags sind in der Rechnung besonders kenntlich zu machen.“*

Gemäß § 14 Abs. 2 VOB/B sind „*die für die Abrechnung notwendigen Feststellungen ... dem Fortgang der Leistung entsprechend möglichst gemeinsam vorzunehmen.*“ Aufmaße sind somit Feststellungen zum Nachweis von Art und Umfang der ausgeführten Leistungen gemäß § 14 VOB/B. Sie stellen einen Sachverhalt verbindlich fest und werden durch die Unterschrift der Vertragspartner zu Urkunden.

Die Bodenbelagsarbeiten wurden am 14.06.2018 mit einem Betrag von 32.125,84 € brutto abgerechnet. Damit wurde die Beauftragung in Höhe von 30.818,07 € um 1.307,77 € bzw. um rd. 4 % überschritten.

In der (Schluss-) Rechnung für die Bodenbelagsarbeiten vom 14.06.2018 wurde als Anlage ein „Aufmaß-Blatt“ genannt. In den Unterlagen vorhanden war ein als „Aufmaß-Blatt“ titulierte Ausdruck einer Excel-Tabelle, der als „Bauleiterin“ die Sachbearbeiterin des FD 11.60 nannte. Das Aufmaß-Blatt trug weder einen Firmenkopf noch einen Stempel der ausführenden Firma. Es wurde weder vom Auftragnehmer (ausführende Firma) noch vom Auftraggeber (Immobilienverwaltung) mit Datum und Unterschrift als gemeinsame Feststellung im Sinne des § 14 Abs. 2 VOB/B beurkundet.

Grundriss-Zeichnungen, aus denen die im Aufmaßblatt verwendeten Maße ersichtlich gewesen wären, waren in der Akte „Bauunterhaltung 2018“ nicht vorhanden.

Das Aufmaß-Blatt wies keine Prüfeintragungen des Fachdienstes 11.60 aus. Als Dokumentation der Prüfung war ein Ausdruck „Aufmaßprüfung“ vom 21.06.2018 vorhanden, in das offenbar die Ansätze aus dem Aufmaß-Blatt übertragen waren. Geringfügige rechnerische Abweichungen zu den von der ausführenden Firma ermittelten Flächen wurden durch eingefügte „Teilmengen“ (- 0,012 m², 0,003 m², 0,002 m²) bereinigt, so dass das rechnerische Endergebnis mit dem Rechnungsbetrag der Firma übereinstimmte. Das zugehörige Deckblatt „Zahlungsfreigabe“ wies einen „geprüft“-Stempel mit Datum und Unterschrift der Sachbearbeiterin aus.

In der Rechnung wurden dann die Gesamtpreise der einzelnen Positionen und das Endergebnis abgehakt und durch Stempel und Unterschrift der Sachbearbeiterin als „*fachtechnisch, rechnerisch und sachlich richtig*“ bestätigt.

Von Seiten des Fachdienstes erfolgte kein Hinweis darauf, dass die drei letzten Positionen der Rechnung – 21,5 m „bauseits vorhandene Sockelleisten ... angepasst und angebracht“ (104,28 € netto); 39,11 m „Sockelleisten 60 x 16 mm ... geliefert und angebracht“ (467,36 € netto) und 60,61 m „dauerelastische Fuge ...“ (212,14 € netto) – im Auftrag nicht enthalten waren. Damit wurden insgesamt 932,70 € brutto (783,78 € netto) ohne schriftliche Beauftragung anerkannt.

Bei einem stichprobenartigen Vergleich der Fläche des in 2018 abgerechneten aufgenommenen Kautschukbelages mit der Fläche des in 2017 abgerechneten neu verlegten Kautschukbelags fiel auf, dass in 2017 der Kautschuk-Bodenbelag mit einer Fläche von 573,07 m² (= 555,64 m² + 17,43 m² / à 40,01 €/m² netto) als neu ver-

legt abgerechnet wurde. In 2018 wurde für das Entfernen des Kautschukbelags demgegenüber eine Fläche von 578,00 m² (à 5,95 €/m² netto) anerkannt. Da auch die Flächenansätze für die einzelnen Räume in 2017 und 2018 differierten, wurde aus Zeitgründen auf eine detaillierte, abschließende Prüfung der Differenz von immerhin rd. 5 m² verzichtet. Auch wenn die Abweichung vergleichsweise geringfügig ist, so ist sie dennoch vom Grundsatz her zu beanstanden.

In 2018 wurden 625,45 m² getufteter Teppichboden (à 31,65 €/m² netto) als neu verlegt abgerechnet. Die Mehrleistung von 47,45 m² zu 578 m² ergab sich aus der Verlegung von Bodenbelag im Besprechungsraum im Untergeschoss, in dem in 2017 kein Kautschuk-Bodenbelag ausgeführt wurde.

11.3 Dokumentation und Aktenführung

- ***Für den öffentlichen Auftraggeber ist eine lückenlose Dokumentation von besonderer Bedeutung. Sie dient der Wahrung seiner Interessen.***
- ***Die teilweise lückenhafte Dokumentation bleibt zu beanstanden.***
- ***Die Aktenführung sollte einem einheitlichen Aktenplan folgen.***
- ***Den entsprechenden Hinweisen und Empfehlungen des RPA aus den Prüfungsberichten 2008 bis 2012 und 2014 wurde nicht gefolgt.***
- ***Ein Aktenplan ist als Organisationsgrundlage auch für die „E-Akte“ bzw. für ein Dokumenten-Management-System unabdingbar.***

Die folgende Prüfungsfeststellung und die zugehörige Empfehlung aus dem Prüfungsbericht 2008 bis 2012, Tz. 4.12.4, vom 21.01.2014 und dem Prüfungsbericht 2014, Tz. 9, vom 16.09.2015 sind in Bezug auf die aktuell geprüften Baumaßnahmen zu wiederholen: *„Die Dokumentation war ... – jedenfalls für die stichprobenartig angeforderten Unterlagen – teilweise lückenhaft. Die ISE sollte organisatorische Maßnahmen treffen, um sicherzustellen, dass die Einzelheiten ... der Baudurchführung und der Abrechnung künftig sorgfältig und lückenlos dokumentiert werden.“* Ein öffentlicher Auftraggeber darf z. B. bei der Abrechnung von Bauleistungen das Fehlen von zugehörigen Leistungsnachweisen (zahlungsbegründenden Belegen) nicht hinnehmen. Auch seine Vergaben hat er lückenlos zu dokumentieren. Eine lückenlose Dokumentation dient in jedem Fall der Wahrung seiner Interessen. Die bei der aktuellen Prüfung vorgefundene teilweise lückenhafte Dokumentation bleibt daher zu beanstanden.

Im Prüfungsbericht 2014 vom 16.09.2015 wurde unter Tz. 9.3 zu diesem Thema auch auf Folgendes hingewiesen: *„Die Prüfung wurde teilweise durch eine unübersichtliche und lückenhafte Aktenführung erschwert. Bereits im Prüfungsbericht 2008 bis 2012 wurde unter Tz. 4.12.4 Folgendes festgehalten: „Die im Zuge dieser Prüfung angeforderten Akten wurden offensichtlich nicht mehr durchgehend nach dem in der ISE vorhandenen Aktenplan, sondern von einzelnen Sachbearbeiterinnen und Sachbearbeitern individuell geführt. Bedingt durch relativ viele neu eingestellte Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter und den häufigen Personalwechsel in den Führungs- und Sachbearbeiter-Ebenen wurde der einheitliche Aktenplan als Grundlage einer strukturierten Organisation nicht mehr durchgehend umgesetzt. Im Hinblick auf die vorgefundene teilweise unzureichende Dokumentation und vor allem auch im Hinblick auf die bessere Auffindbarkeit von Unterlagen sollte die ISE künftig wieder mehr Wert auf eine einheitliche Aktenführung legen.“* Diese Prüfungsfeststellung und die daraus folgende Empfehlung werden hiermit für den Fachdienst 11.60 (vormals TGM-ISE) erneut wiederholt.

In der Stellungnahme der ISE zum Prüfungsbericht 2014 vom 16.09.2015 hieß es: *„Die Hinweise des RPA werden aufgegriffen.“*

Anhand der nun in 2018 im Rahmen der Prüfung vorgelegten Akten, die von fünf verschiedenen Sachbearbeiterinnen bzw. Sachbearbeitern geführt wurden und da-

mit als Stichprobe anzusehen waren, war festzustellen, dass den Hinweisen und Empfehlungen des RPA nicht gefolgt wurde. Die Akten wurden bis zum aktuellen Zeitpunkt von den jeweiligen Sachbearbeitern mehr oder minder individuell geführt.

So waren z. B. in der vorgelegten Akte „Bauunterhaltung 2018, Ordner 2“ in drei alphabetischen Registern für „Angebote“, „Aufträge“ und „Rechnungen“ die Unterlagen jeweils nach den Namen der Firmen – nicht wie üblich gewerkeweise – sortiert. Unter dem Buchstaben „B“ im Register „Rechnungen“ fanden sich dann z. B. die Rechnungen einer Malerfirma B..., einer Tischlerfirma B... und einer Sanitärfirma B... . Diese eher unübersichtliche Aktenführung, bei der auch z. B. das Angebot einer Metallbaufirma „[REDACTED]...“ unter „D“ im Register „Aufträge“ – nicht im Register „Angebote“ – einsortiert war, ist als wenig zweckdienlich anzusehen.

Auch die Akten für die Modernisierungen in 2017 wurden nicht konsequent gewerkeweise geführt. So waren z. B. die Blanko-Leistungsverzeichnisse der Gewerke mit den Grundlagen der Leistungsbeschreibungen und der spätere Schriftverkehr mit einzelnen Gewerken in gesonderten Ordnern zu finden. Einheitliche Deckblätter zu den Gewerken, die einen schnellen Überblick über den Sachstand geben, und/oder Inhaltsverzeichnisse zur Aktenführung waren nicht vorhanden.

Im Zusammenhang mit der in der Kreisverwaltung anstehenden Einführung der „E-Akte“ ist außerdem auf Folgendes hinzuweisen: Ohne auf den Fachdienst 11.60 zugeschnittene, einheitliche Regelungen wird die Einführung der „E-Akte“ per se keine Abhilfe im Hinblick auf die vorgefundene, teilweise sehr individuell gestaltete und lückenhafte Aktenführung schaffen. Auch für die „E-Akte“ sind verbindlich geltende, organisatorische Vorgaben für den Fachdienst 11.60 erforderlich, damit das Führen der elektronischen Akten von den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern einheitlich gehandhabt wird und z. B. die dann nur elektronisch vorhandenen Unterlagen im Vertretungsfall ohne Weiteres aufzufinden sind. Ein auf den Fachdienst 11.60 zugeschnittener Aktenplan ist als Organisationsgrundlage auch für die „E-Akte“ bzw. für die festzulegende Gliederung in einem Dokumenten-Management-System (DMS) unabdingbar.

Stellungnahme des Fachdienstes 11.60:

Einige Punkte zur „haushaltsmäßigen Abwicklung“ wurden bereits im Zuge der Reintegration der ISE behoben.

Alle weiteren Hinweise und Anmerkungen auch zu den Baumaßnahmen nehmen wir zur Kenntnis und werden diese künftig berücksichtigen.

Erwiderung des RPA:

Der Stellungnahme zur haushaltsmäßigen Abwicklung ist entgegenzuhalten, dass bei der Reintegration der ISE „behobene“ Punkte im Prüfungsbericht nicht weiter dargestellt sind. Die Prüfungsfeststellungen zeigen den aktuellen Stand der haushaltsmäßigen Abwicklung bis zum Stichtag 09.08.2018.

12. Fachdienst V 11.65 – Kaufmännisches Gebäudemanagement

12.1 Allgemeines

Der Bereich des kaufmännischen Gebäudemanagements war als Teil der Immobilienverwaltung bis einschließlich des Haushaltsjahres 2016 Aufgabe des Eigenbetriebs „Immobilienverwaltung des Kreises Segeberg“ (ISE). Mit Reintegration der ISE in den Kreis Segeberg zum 01.01.2017 wurde das kaufmännische Gebäudemanagement als Fachdienst 11.65 innerhalb des Fachbereichs V in die Aufbaustruktur des Kreises Segeberg eingebunden.

Nach der Teilplanbeschreibung 2017 ist das kaufmännische Gebäudemanagement zuständig für das Rechnungswesen, Planung und Kontrolle sowie für den Ankauf und die Anmietung neuer Liegenschaften und die Versicherung der Liegenschaften.

Im Haushaltsplan 2018 wurde die Teilplanbeschreibung konkretisiert und erweitert. Nach der Teilplanbeschreibung 2018 ist der Fachdienst 11.65 insgesamt zuständig für das Rechnungswesen, die Haushaltsplanung und das Controlling des Fachbereichsbudgets. Weiterhin gehört zu den Aufgaben des kaufmännischen Gebäudemanagements die eigentumsrechtliche Verwaltung des Immobilienbestandes des Kreises Segeberg (Anmietung, Vermietung, Ankauf und Verkauf von Immobilien) sowie Versicherung der Liegenschaften. Zusätzlich aufgeführt sind die Aufgaben der Versicherung der kreiseigenen PKW, Haftpflichtversicherung, Möbelbeschaffung, Benchmarking der Teilprojektgruppe Gebäudemanagement, Raum- und Umzugsplanung für die Kreisverwaltung sowie Vorbereitung der Daten für den Energiebericht.

Im Stellenplan 2017 waren für den Fachdienst 11.65 – kaufmännisches Gebäudemanagement insgesamt 4,25 Stellen ausgewiesen. Die Stellenanzahl hat sich im Stellenplan 2018 auf insgesamt 5,75 Stellen erhöht.

Der Fachdienst 11.65 verfügt über keinen eigenen Teilergebnis- und Teilfinanzplan. Die haushaltsrechtliche Planung und Bewirtschaftung erfolgt innerhalb des Teilplans 1116 – Immobilienverwaltung (ab 2018 Gebäudemanagement).

12.2 Anmietung von Immobilien

12.2.1 Übersicht der angemieteten Immobilien

Im Rahmen der Prüfung wurde dem Rechnungsprüfungsamt eine Übersichtsliste der Anmietungen des Kreises mit Stand 21.09.2018 zur Verfügung gestellt. Darin sind angegeben die Produktnummer der Immobilie, die Anschrift, der Vermieter/die Vermieterin, der Mietbeginn und ein eventuell schon feststehendes Mietende sowie die Verwendung der Immobilie. Danach bestanden zum 21.09.2018 folgende 20 Anmietungen durch den Kreis Segeberg:

Produkt	Standort	Zweck	Beginn
1116701	Bad Segeberg, W.-v.-Mohl-Str. 2	Zulassungsstelle	01.05.2000
1116701	Bad Segeberg, W.-v.-Mohl-Str. 2	Verkehrsordnung	01.01.2005
1116702	Bad Bramstedt, Bleeck 15	Außenstelle Jugendamt	01.08.2008
1116703	Bad Bramstedt, Tegelbarg 19	Fleischbeschau	01.08.1968
1116704	Kaltenkirchen, Boschstr. 5	Fleischbeschau	01.05.1994
1116705	Bad Segeberg, Hamburger Str. 27	Garagen Fuhrpark	01.08.2001
1116706	Norderstedt, Hopfenweg 43	Scheune Katastrophenschutz	01.07.1993
1116707	Kaltenkirchen, Flottkamp 13	Außenstelle Jugendamt	01.07.2012
1116708	Henstedt-Ulzburg, Tiedenkamp 14	Halle Katastrophenschutz	01.07.2012
1116709	Kaltenkirchen, Kisdorfer Weg 15-17	Halle Katastrophenschutz	01.01.2013
1116710	Bornhöved, Lindenstr. 5	Außenstelle Jugendamt	01.10.2012
1116711	Henstedt-Ulzburg, Rathausplatz 3	Außenstelle Jugendamt	01.04.2015
1116713	Bad Segeberg, Hamburger Str.	Parkplätze Mitarbeiter	01.02.2013
1116715	Bad Bramstedt, Friedrichsweg	Garagen Katastrophenschutz	01.12.2013
1116716	Mielsdorf, Alte Ziegelei	Flächen Katastrophenschutz	01.01.2015
1116717	Bad Segeberg, Hamburger Str. 40 I	Büros Kreisverwaltung	01.12.2015
1116718	Norderstedt, Am Knick 20	Außenstelle Gesundheitsamt	01.01.2006
1116719	Wahlstedt, Adlerstr. 13	Außenstelle Jugendamt	01.07.2009
1116720	Bad Segeberg, Hamburger Str. 40 II	Büros Kreisverwaltung	01.03.2017
1116722	Bad Segeberg, LeVo-Park	Büros Kreisverwaltung (FB IV)	01.09.2017

12.2.2 Mietaufwand

- ***Aufwendungen für die Bewirtschaftung gemieteter Immobilien sind nach den Zuordnungsvorschriften nicht als Mietaufwand zu buchen.***

Die Sachbearbeitung zur Anmietung von Gebäuden erfolgte bis zum 31.12.2016 über den Eigenbetrieb ISE. Dies beinhaltete auch die Zahlung der Mieten und die damit verbundenen Buchung der Mietaufwendungen. Dem Kreis Segeberg wurden diese Mieten zum Ausgleich in Rechnung gestellt, so dass in der Ergebnisrechnung des Kreises ebenfalls ein Mietaufwand (aus Erstattung an die ISE) dargestellt ist. Beim Kreis wurden diese Mieten den betroffenen Produkten (z.B. KFZ Zulassung) zugeordnet. Die oben dargestellte Systematik, nach der jede angemietete Immobilie ein Produkt für sich bildet, besteht erst seit dem Haushaltsjahr 2017 mit der Reintegration der ISE.

Eine Darstellung der Entwicklung des Mietaufwands beim Kreis Segeberg für die Haushaltsjahre bis einschließlich 2016 ist nicht aussagekräftig, da in diesen Haushaltsjahren auch „interne“ Mieten verbucht wurden.

Dies beinhaltete die Mieten des Kreises an den Eigenbetrieb für kreiseigene Gebäude (Verwaltung, Schulen, usw.), die bis einschließlich 2016 dem Eigenbetrieb übertragen waren. Ab dem Haushaltsjahr 2017 erfolgen die Mietzahlungen und die Verbuchung des Mietaufwands unmittelbar beim Kreis und zwar ausschließlich für tatsächlich von Dritten angemietete Immobilien.

Der Mietaufwand 2017 des Kreises Segeberg in Höhe von 504.380,79 € hat sich nach der Ergebnisrechnung des Jahresabschlusses 2017 (Konto 52311) wie folgt auf die einzelnen Produkte (Immobilien) verteilt:

Produkt	Standort	Aufwand 2017	Zusammensetzung
1116701	Zulassungsstelle / Verkehrsordnung	72.832,51 €	12 Monate à 5.687,35 € Miete und Nebenkosten
1116702	Jugendamt Bad Bramstedt	30.857,35 €	7 Monate à 2.496,00 € 5 Monate à 2.677,07 €
1116703	Fleischbeschau Bad Bramstedt	9.979,44 €	12 Monate à 831,62 €
1116704	Fleischbeschau Kaltenkirchen	6.037,92 €	12 Monate à 503,16 €
1116705	Garagen Bad Segeberg	4.320,00 €	12 Monate à 360,00 €
1116706	Norderstedt, Katastrophenschutz	5.368,56 €	12 Monate à 447,38 €
1116707	Jugendamt Kaltenkirchen	56.806,92 €	12 Monate à 4.733,91 €
1116708	Henstedt-Ulzburg, Katastrophenschutz	15.960,00 €	12 Monate à 1.330,00 €
1116709	Kaltenkirchen, Katastrophenschutz	20.063,40 €	12 Monate à 1.671,95 €
1116710	Jugendamt Bornhöved	12.022,80 €	12 Monate à 1.001,90 €
1116711	Jugendamt Henstedt-Ulzburg	55.954,80 €	12 Monate à 4.662,90 €
1116713	Bad Segeberg, Parkplätze Mitarbeiter	42.000,00 €	12 Monate à 3.500,00 €
1116715	Bad Bramstedt, Katastrophenschutz	2.625,00 €	1 Monat à 150,00 € 11 Monate à 225,00 €
1116716	Mielsdorf, Katastrophenschutz	9.142,68 €	12 Monate à 761,89 €
1116717	Büros Hamburger Str. 40 I	14.400,00 €	12 Monate à 1.200,00 €
1116718	Gesundheitsamt Norderstedt	406,18 €	Nebenkostenabrechnung 2016
1116719	Jugendamt Wahlstedt	3.300,00 €	12 Monate à 275,00 € Betriebskosten Vorauszahlung
1116720	Büros Hamburger Str. 40 II	9.600,00 €	10 Monate à 960,00 €
1116722	Büros LeVo-Park	85.604,00 €	4 Monate à 21.401,00 € Miete und Nebenkosten
Gesamt		457.281,56 €	

Der tatsächlich in 2017 auf dem Konto 52311 verbuchte Mietaufwand ist mit 504.380,79 € um 47.099,23 € höher als die Summe der Mietzahlungen für die vom Fachdienst gemeldeten angemieteten Objekte in Höhe von 457.281,56 €. Im Rahmen der Prüfung wurden folgende weitere Aufwandsbuchungen festgestellt:

Produkt	Standort	Aufwand 2017	Zusammensetzung
1116240	Klassencontainer BBZ Norderstedt	35.700,00 €	12 Monate à 2.975,00 €
2430000	Büro Schulpsychologie VJKA	10.122,60 €	12 Monate à 843,55 € Miete und Reinigungspauschale
1223200	Gesundheitsamt Kaltenkirchen	537,92 €	Nebenkostenabrechnung 2016
4141300	Gesundheitsamt Norderstedt	163,69 €	Nebenkostenabrechnung 2016
4141100	Gesundheitsamt Norderstedt	163,70 €	Nebenkostenabrechnung 2016
4143100	Gesundheitsamt Norderstedt	163,69 €	Nebenkostenabrechnung 2016
3639300	Jugendamt Wahlstedt	47,63 €	Nebenkostenabrechnung 2016
3119100	Multiraum (Therapiehilfe e.V.)	200,00 €	Umlage Nebenkosten 2015/16
Gesamt		47.099,23 €	

Im Rahmen der Aufwandsprüfung nach der Ergebnisrechnung wurde vielfach festgestellt, dass neben den Mietaufwendungen auch Nebenkostenvorauszahlungen oder Nachzahlungen aus der Jahresabrechnung auf dem Konto 52311 gebucht wurden. Dies war teilweise aus dem Verwendungszweck der Buchungen erkennbar, teilweise aber auch nur anhand der jeweiligen Einzelakte.

Nach den Zuordnungsvorschriften zum Kontenrahmen für die Haushalte der Gemeinden für eine Ergebnisrechnung (VV – Kontenrahmen Zuordnungsvorschriften, Anlage 5) sind unter der Kontenart 523 Mieten und Pachten sowie Leasingaufwand zu verbuchen. Nebenkosten oder Betriebskosten stellen jedoch keinen Mietaufwand sondern Bewirtschaftungsaufwand dar. Nach den Zuordnungsvorschriften sind diese Aufwendungen für die Bewirtschaftung eigener gemieteter und gepachteter Grundstücke, Gebäude und einzelner Räume jedoch unter der Kontenart 524 auf dem Konto 5241 als Aufwand für die Bewirtschaftung der Grundstücke und baulichen Anlagen zu verbuchen. Dies ist künftig zur Einhaltung der Zuordnungsvorschriften und zur Steigerung der Kostentransparenz zu beachten. In diesem Zusammenhang ist auch die dahingehende Anpassung des Kontenplans des Kreises erforderlich.

Stellungnahme des Fachdienstes 11.65:

Ab dem Haushaltsjahr 2020 erfolgt eine getrennte Buchung des Mietaufwandes und der Nebenkosten.

12.2.3 Prüfung einzelner Anmietungen

- ***Im Rahmen der vorzeitigen Vertragsverlängerung der Anmietung für die Zulassungsstelle und die Verkehrsordnungsbehörde erfolgte keine Auseinandersetzung mit dem Gesamtraumkonzept des Kreises.***

Im Rahmen der Prüfung wurde die Anmietung einzelner Immobilien stichprobenweise geprüft. Da eine Prüfung der Mieten und Pachten seit längerem nicht stattgefunden hat, erstreckte sich die Prüfung auf den gesamten Zeitraum ab Beginn des Mietverhältnisses. Der Prüfungsschwerpunkt lag dabei bei der Festlegung und der Entwicklung des Mietzinses sowie bei sonstigen aktuellen Veränderungen. Die Prüfung konnte anhand der vorgelegten Akten vollständig durchgeführt werden.

a) KFZ-Zulassungsstelle Bad Segeberg, W.-v.-Mohl-Str. 2

Mit Beschluss des Kreistages vom 10.12.1998 wurde das Angebot von Herrn E. zur Errichtung eines Bürogebäudes in unmittelbarer Nähe zur Kreisverwaltung und Anmietung durch den Kreis Segeberg mit Nutzung als KFZ-Zulassungsstelle angenommen. Mit Mietvertrag vom 12.01.2000 wurde das Mietverhältnis für eine KFZ-Zulassungsstelle in dem neu errichteten Gebäude in der W.-v.-Mohl-Str. 2 zwischen Herrn E. als Vermieter und dem Kreis Segeberg als Mieter geregelt. Die Laufzeit des Mietvertrages wurde auf 20 Jahre vom 01.05.2000 bis 30.04.2020 festgelegt. Die Miete wurde in Höhe von 3.500,00 DM/mtl. und die Nebenkostenvorauszahlung in Höhe von 350,00 DM/mtl. vereinbart. Nach einer Wertsicherungsklausel sollte sich die Miete bei einer Preisindexerhöhung der Lebenshaltungskosten aller Privathaushalte um mehr als 10 % (ab Mietbeginn oder ab der letzten Mieterhöhung) in gleichem Maße erhöhen. Mit der Euroumstellung zum 01.01.2002 betrug die Miete 1.789,52 €/mtl. und die Nebenkostenvorauszahlung 178,95 €/mtl.

Eine erste Erhöhung der Miete aufgrund der mietvertraglichen Wertsicherungsklausel erfolgte zum 01.12.2005 um 182,53 € auf dann 1.972,05 €/mtl. Die Nebenkostenvorauszahlung verblieb unverändert bei 178,95 €/mtl. Eine weitere Erhöhung der Miete aufgrund der mietvertraglichen Wertsicherungsklausel erfolgte dann zum 01.09.2011 um 199,18 € auf dann 2.171,23 €/mtl. Die Nebenkostenvorauszahlung verblieb weiterhin unverändert bei 178,95 €/mtl.

Bereits Anfang 2017 ist der Vermieter des Gebäudes mit dem Wunsch um eine Vertragsverlängerung um weitere 10 Jahre an den Kreis herangetreten. Dabei hat er sich auf eine seinerzeitige mündliche Zusicherung des Kreises zu einer 10jährigen Vertragsverlängerung berufen und gleichzeitig angeboten, die Miete unverändert zu belassen, sofern für weitere 10 Jahre eine Nutzungsbindung für eine KFZ-Zulassungsstelle vereinbart würde. Mit Beschluss vom 29.06.2017 hat der Kreistag die Verwaltung beauftragt, den Mietvertrag bis zum 31.03.2030 zu verlängern. Dabei ist zu beachten, dass die Vertragslaufzeiten zwischen Kreistagsbeschluss und Vertragsänderung um einen Monat voneinander abweicht. Die Vertragsverlängerung um 10 Jahre führt zu einer Laufzeit bis zum 30.04.2030.

Mit Vertragsunterzeichnung vom 10./11.07.2017 wurde vereinbart, den Mietvertrag bis zum 30.04.2030 zu verlängern. Dabei wurde die Miete auf unveränderte und unveränderliche 2.171,23 €/mtl. festgeschrieben. Da die weiteren Vereinbarungen des Mietvertrages unverändert bestehen bleiben sollten, gilt die Nutzungsbindung für eine KFZ-Zulassungsstelle bis zum 30.04.2030 fort.

Der Entscheidung zur vorzeitigen Verlängerung des Mietvertrages liegt eine aktenkundige Wirtschaftlichkeitsberechnung zu Grunde. Danach liegt dem Mietverhältnis eine festgeschriebene Miete von 5,40 €/qm (incl. 12 Stellplätze) zu Grunde. Unter fiktiver Herausrechnung der Stellplätze beträgt die Miete 4,50 €/qm. Eine Vergleichsberechnung zu einer ortsüblichen Miete in Höhe von 9,00 – 10,00 €/qm ergab eine Einsparung über die Vertragslaufzeit von insgesamt rd. 275.000,00 €.

Die Wirtschaftlichkeitsberechnung mit dem Ergebnis einer sehr deutlichen Einsparung im Vergleich zur ortsüblichen Miete wird nicht angezweifelt. Es ist jedoch anzumerken, dass die Wirtschaftlichkeitsberechnung sich auf einen Vergleich zwischen der vereinbarten und der ortsüblichen Miete beschränkt. Zum Zeitpunkt der Vertragsverlängerung war jedoch bereits bekannt, dass beim Kreis Segeberg ein massiver Bedarf an Büroraum besteht, der nur durch eine großflächige Lösung gedeckt werden kann. In der Wirtschaftlichkeitsberechnung hätte daher eine Verbindung zur Raumplanung der gesamten Kreisverwaltung gezogen werden müssen. Vor der Vertragsverlängerung hätte beispielsweise eine Auseinandersetzung mit einer Unterbringung der Zulassungsstelle in einem möglichen Neubau erfolgen müssen, der in der Rosenstraße mittlerweile beschlossen ist. Ob dies zu einem anderen Ergebnis geführt hätte, kann nicht beurteilt werden. Es hätte aber eine Auseinandersetzung mit der Thematik Zulassungsstelle im Gesamtkonzept erfolgen müssen. Dies wäre durchaus möglich gewesen, da der jetzige Vertrag noch eine Laufzeit bis zum 30.04.2020 besaß. Somit bestand von Seiten des Kreises kein unmittelbar erkennbarer Zeitdruck zur vorzeitigen Vertragsverlängerung.

Weiterhin war anhand der Aktenlage keine Beteiligung des Fachbereichs II und insbesondere des Fachdienstes 36.85 sowie eine Auseinandersetzung damit, ob der Standort der KFZ-Zulassungsstelle noch geeignet ist, erkennbar. Die Erfahrung zeigt, dass zu den Öffnungszeiten die Auslastung der Waldemar-von-Mohl-Straße grenzwertig ist und die Parkplatzsituation für die Besucher der Zulassungsstelle als unzureichend bezeichnet werden kann. Vor diesem Hintergrund hätte auch eine Thematisierung der Bürgerfreundlichkeit bei der KFZ-Zulassung in Verbindung mit dem Ankauf „Rosenstraße“ vor der vorzeitigen Vertragsverlängerung bis 2030 erfolgen können.

Stellungnahme des Fachdienstes 11.65:

Die Feststellung wird zur Kenntnis genommen.

b) Verkehrsordnung Bad Segeberg, W.-v.-Mohl-Str. 2

Mit Vertrag vom 18.11./25.11.2004 hat der Kreis die zusätzlichen Büroräume in dem Gebäude Waldemar-von-Mohl-Str. 2 von Herrn E. angemietet. Dies umfasste den Rest des 1. Obergeschosses mit 127 qm und das komplette 2. Obergeschoss mit 264,59 qm und diente zunächst zur Unterbringung der Bußgeldstelle. Die Laufzeit des Mietvertrages wurde zunächst auf 5 Jahre vom 01.01.2005 bis 31.12.2009 festgelegt und hat sich dann jeweils um ein Jahr verlängert. Die Miete wurde in Höhe von 2.741,13 €/mtl. und die Nebenkostenvorauszahlung in Höhe von 300,00 €/mtl. vereinbart. Nach einer Wertsicherungsklausel sollte sich die Miete bei einer Preisindexerhöhung der Lebenshaltungskosten aller Privathaushalte um mindestens 10 % in gleichem Verhältnis erhöhen.

Eine erste Erhöhung der Miete aufgrund der mietvertraglichen Wertsicherungsklausel erfolgte zum 01.12.2010 um 296,04 € auf dann 3.037,17 €/mtl. Die Nebenkostenvorauszahlung verblieb unverändert bei 300,00 €/mtl. Der Kreis hat die Büroräume 2013 zur zusätzlichen Unterbringung der Führerscheinstelle umgebaut, so dass nun der gesamte FD 36.00 Verkehrsordnung in der Waldemar-von-Mohl-Str. 2 untergebracht wurde.

Im Anschluss daran wurde das Mietverhältnis mit Vertrag vom 31.10./01.11.2013 dem Mietvertrag der Räume der KFZ-Zulassungsstelle angepasst und die Laufzeit ebenfalls bis zum 30.04.2020 vereinbart. Dabei wurde die Miete auf unveränderte und bis 2020 unveränderliche 3.037,17 €/mtl. festgeschrieben. Der Raumbedarf bis 2010 wurde vom Fachbereich und Fachdienst bestätigt.

Im Zuge der Verlängerung des Mietvertrages für die KFZ-Zulassungsstelle wurde mit Vertragsunterzeichnung vom 10./11.07.2017 auch vereinbart, den Mietvertrag für die Büroräume der Verkehrsordnung bis zum 30.04.2030 zu verlängern. Dabei wurde die Miete auf unveränderte und bis 2030 unveränderliche 3.037,17 €/mtl. festgeschrieben. Unter Hinweis auf die Ausführungen zur KFZ-Zulassungsstelle wird darauf hingewiesen, dass auch in der Wirtschaftlichkeitsberechnung für die Büroräume des FD 36.00 Verkehrsordnung eine Verbindung zur Raumplanung der gesamten Kreisverwaltung hätte gezogen werden müssen.

c) Hamburger Straße 40 (I)

Mit Vertrag vom 18.09.2015 hat der Kreis zusätzliche Büroräume in dem Gebäude Hamburger Straße 40 (I) von der Grundstücksgemeinschaft H. und K. angemietet. In den Büroräumen war ursprünglich die Heimaufsicht und ist mittlerweile ein Teil des Prüfungsamts untergebracht. Der Mietvertrag umfasst 5 Büroräume mit WCs, Teeküche, Flur und Abstellraum. Die Laufzeit des Mietvertrages wurde zunächst auf 5 Jahre vom 01.12.2015 bis 31.12.2020 festgelegt und verlängert sich dann jeweils um ein Jahr. Die Miete wurde in Höhe von 1.000,00 €/mtl. und die Nebenkostenvorauszahlung in Höhe von 200,00 €/mtl. vereinbart. Nach einer Wertsicherungsklausel sollte sich die Miete bei einer Preisindexerhöhung der Lebenshaltungskosten aller Privathaushalte um mindestens 10 % in gleichem Verhältnis erhöhen.

Die Prüfung der Anmietung der Hamburger Straße 40 (I) ergab keine Prüfungsfeststellungen. Es bestand ein Bedarf an zusätzlichen Büroräumen, das Gebäude befindet sich in unmittelbarer Nähe zur Kreisverwaltung und der Quadratmeterpreis von ca. 10 €/qm ist ebenso angemessen wie die Laufzeit bis Ende des Jahres 2020.

d) Hamburger Straße 40 (II)

Mit Vertrag vom 07.02.2017 hat der Kreis zusätzliche Büroräume in dem Gebäude Hamburger Straße 40 (II) von der Grundstücksgemeinschaft H. und K. angemietet. In den Büroräumen ist der restliche Teil des Prüfungsamts untergebracht. Der Mietvertrag umfasst 3 Büroräume mit WC, Küche/Besprechungsraum und Flur. Die Laufzeit des Mietvertrages wurde zunächst auf 3 Jahre vom 01.03.2017 bis 28.02.2020 festgelegt und verlängert sich dann zweimal um jeweils 3 Jahre. Die Miete wurde in Höhe von 800,00 €/mtl. und die Nebenkostenvorauszahlung in Höhe von 160,00 €/mtl. vereinbart. Auch die Prüfung der Anmietung der Hamburger Straße 40 (II) ergab keine Prüfungsfeststellungen.

Es bestand ein Bedarf an zusätzlichen Büroräumen, das Gebäude befindet sich in unmittelbarer Nähe zur Kreisverwaltung und der Quadratmeterpreis von ca. 10 €/qm ist ebenso angemessen wie die Laufzeit bis Ende des Jahres 2020.

e) LevoPark Bad Segeberg

Aufgrund des angestiegenen erheblichen Raumbedarfs war der Kreis gezwungen, kurzfristig eine große Anzahl von neuen Büroräumen bereitzustellen. Vor dem Hintergrund, eine weitere kleinteilige Verteilung im Stadtgebiet zu vermeiden, wurde nach langer und intensiver Marktbeobachtung kein geeignetes Objekt in der Nähe der Kreisverwaltung zum Kauf oder zur Anmietung gefunden. Daraufhin wurde schließlich mit Vertrag vom 05./06.07.2017 das komplette Gebäude 7 im LevoPark Bad Segeberg von der „[REDACTED]“ nebst 66 Stellplätzen angemietet. Das Gebäude im Jaguarring 16 besteht aus Kellergeschoss, Erdgeschoss sowie dem 1. und 2. Obergeschoss. Die Mietfläche beträgt laut Mietvertrag ca. 2.280 qm, davon entfallen ca. 1.700 qm auf reine Bürofläche für ca. 50 - 55 Büros.

Die Laufzeit des Mietvertrages wurde zunächst auf 3 Jahre vom 01.09.2017 bis 31.08.2020 festgelegt. Es besteht ein Optionsrecht für die Anmietung des Gebäudes für weitere 3 Jahre. Die Miete wurde in Höhe von 16.385,00 €/mtl. und die Nebenkostenvorauszahlung in Höhe von 5.016,00 €/mtl. vereinbart. Es besteht eine Wert sicherungsklausel für jedes zweite Jahr, die an die prozentuale Erhöhung des Verbraucherpreisindex geknüpft ist. Der Mietzins ergibt einen Quadratmeterpreis in Höhe von 9,64 € für die reine Bürofläche von ca. 1.700 qm. Er beinhaltet jedoch auch den Mietzins für Nutzflächen und Stellplätze und reduziert sich dadurch insgesamt je Quadratmeter.

Die Prüfung der Anmietung des Gebäudes im Jaguaring 16 des LevoPark Bad Segeberg ergab keine Prüfungsfeststellungen. Es bestand ein Bedarf an zusätzlichen Büroräumen, entsprechende Räumlichkeiten in unmittelbarer Nähe zur Kreisverwaltung waren nicht vorhanden und der Quadratmeterpreis ist ebenso angemessen wie die Laufzeit bis zum 31.08.2020.

12.3 Vermietung von Immobilien

12.3.1 Übersicht der vermieteten Immobilien

Im Rahmen der Prüfung wurde dem Rechnungsprüfungsamt eine Übersichtsliste der Vermietungen des Kreises mit Stand 21.09.2018 zur Verfügung gestellt. Darin sind angegeben die Produktnummer der Immobilie, die Anschrift, die Mieterin/der Mieter, der Mietbeginn und ein eventuell schon feststehendes Mietende sowie die Verwendung der Immobilie. Danach bestanden zum 21.09.2018 folgende 32 Vermietungen durch den Kreis Segeberg:

Produkt	Standort	Zweck	Beginn
1116102	Bad Segeberg, HH-Str. 30 (Dach)	Antenne Mobilfunk	01.03.1998
1116101	Bad Segeberg, HH-Str. 30 (Kantine)	Kantine	01.02.2016
1116102	Bad Segeberg, HH-Str. 30 (WC)	Nette Toilette	31.05.2011
1116102	Bad Segeberg, HH-Str. 30 (Dach)	Antenne Amateurfunk	1983
1116130	Bad Segeberg, Landwirtschaftsschule	9 Untermieten	2003-2011
1116141	Bad Segeberg, Kreisfeuerwehrzentrale	Büros	01.01.2015
1116142	Bad Segeberg, Kreisfeuerwehrzentrale	2 Wohnungen	2009 + 2010
1116154	Bad Segeberg, Burgfeldstr. 27	Dienstwohnung (BBZ SE)	01.01.1995
1116155	Bad Segeberg, Burgfeldstr. 39b	ÜAS alt (BBZ SE)	01.01.1982
1116156	Bad Segeberg, Burgfeldstr. 39b	ÜAS neu (BBZ SE)	01.01.2015
1116150	Bad Segeberg, verschiedene	Berufsbildungszentrum	01.01.2012
1116150	Bad Segeberg, Burgfeldstr. 41	Gartenflächen	01.04.1999
1116180	Bad Segeberg, Kurhausstr. 57	Rettungswache	1992 - 31.12.2018
1116190	Henstedt-Ulzburg, Wilstedter Str. 134	Rettungswache	1983 - 31.12.2018
1116210	Kaltenkirchen, Alvesloher Str.25	Rettungswache	1976 - 31.12.2018
1116230	Norderstedt, Oststr. 20	Schilder Zulassungsstelle	01.01.2014
1116240	Norderstedt, Moorbekstr. 17 (BBZ)	Heizraum	2008
1116240	Norderstedt, Moorbekstr. 17 (BBZ)	Berufsbildungszentrum	01.01.2012
1116241	Norderstedt, Moorbekstr. 17 (BBZ)	Hausmeisterhaus	01.01.2013
1116270	Wittenborn	Zeltplatz (Erbbau)	01.08.2009
1116280	Bad Segeberg, Burgfelde	Landwirtschaft	1992 / 1998
1116290	Bad Segeberg, Marienstr. 31	Jugendakademie	01.01.2011
1116330	Wahlstedt, Am Flugplatz	Flugplatzflächen	1986 / 01.01.2011

12.3.2 Mieterträge

Die Sachbearbeitung zur Vermietung und Verpachtung von Immobilien erfolgte bis zum 31.12.2016 ebenfalls über den Eigenbetrieb ISE. Dies beinhaltete auch die Vereinnahmung der Mieten und die damit verbundenen Buchung der Mieterträge. Die oben dargestellte Systematik, nach der jede vermietete Immobilie ein Produkt für sich bildet, besteht erst seit dem Haushaltsjahr 2017 mit der Reintegration der ISE. Auch eine Darstellung der Entwicklung der Mieterträge beim Kreis Segeberg für die Haushaltsjahre bis einschließlich 2016 ist nicht aussagekräftig, da in diesen Haushaltsjahren auch „interne“ Mieten verbucht wurden. Der Kreis Segeberg konnte nach der Ergebnisrechnung im Haushaltsjahr 2017 Mieterträge in Höhe von 4.654.244,80 € verbuchen. Neben den Mieterträgen konnten in 2017 Pächterträge (Konto 44112) in Höhe von 13.516,14 € erzielt werden. Die Pächterträge aus der Verpachtung der Kantine in Höhe von monatlich 400 € und die Erträge aus der Bereitstellung „Nette Toilette“ in Höhe von monatlich 80 € werden auf dem Konto 44115 - Benutzungsgebühren verbucht. Die vereinnahmten Nebenkosten werden in der Regel getrennt über das Konto 44114 - Nebenkosten abgewickelt.

Die folgende Darstellung zeigt die Verteilung der Erträge nach der Ergebnisrechnung des Jahresabschlusses 2017 nur des Kontos 44111 Mieten auf die einzelnen Produkte (Immobilien). Dabei ist zu erkennen, dass sich der Großteil der Erträge aus den Mieten der Berufsbildungszentren Bad Segeberg und Norderstedt sowie der Jugendakademie zusammensetzt und somit überwiegend aus Zuweisungen und Zuschüssen des Kreises.

Produkt	Standort	Ertrag 2017	
1116102	Kreishaus Antenne Mobilfunk	4.040,32 €	
1116130	Untermieten Landwirtschaftsschule	18.730,14 €	beinhaltet Nebenkosten
1116141	Büros Kreisfeuerwehrzentrale	4.896,72 €	
1116142	Wohnungen Kreisfeuerwehrzentrale	14.342,21 €	mtl. 600 € und 585 €
1116154	Dienstwohnung BBZ Bad Segeberg	5.430,00 €	mtl. 452,50 € warm
1116150	BBZ Bad Segeberg	2.128.665,96 €	mtl. 177.388,83 €
1116180	Rettungswache Bad Segeberg	48.927,17 €	
1116190	Rettungswache Henstedt-Ulzburg	34.692,96 €	
1116210	Rettungswache Kaltenkirchen	15.473,01 €	
1116230	Schildermacher Norderstedt	101.880,00 €	mtl. 8.490,00 €
1116240	BBZ Norderstedt	1.856.298,00 €	BBZ und Heizraum
1116241	BBZ Norderstedt Hausmeisterhaus	4.800,00 €	
1116290	VJKA Jugendakademie	399.686,04 €	
3155100	GU Schackendorf	3.580,50 €	Interne Verrechnung
3155200	GU Warder	6.834,77 €	Interne Verrechnung
	sonstiges	5.967,00 €	
Gesamt		4.654.244,80 €	

12.3.3 Prüfung einzelner Vermietungen und Verpachtungen

- *Die aktuellen Konditionen zur Verpachtung der Kantine hätten bereits zur Ausschreibung der Verpachtung feststehen müssen.*
- *Es ist zu prüfen, welche Möglichkeiten für eine möglichst verursachergerechte Abrechnung der Betriebskosten der Kantine bestehen.*
- *Dem Kreis wird empfohlen, auf ein besseres Angebot für die im Vertrag preislich vereinbarte Mittagsmahlzeit hinzuwirken.*
- *Unstimmigkeiten und Unklarheiten mit der Schilderprägung in Norderstedt sollten bei der künftigen Vertragsgestaltung berücksichtigt werden.*

a) Wohnungen in der Kreisfeuerwehrzentrale

Dem Gebäude der Kreisfeuerwehrzentrale sind zwei Wohnungen anhängend, die derzeit privat und ohne Bezug zur Kreisfeuerwehrzentrale oder zum Kreisfeuerwehrverband vermietet sind.

Die Wohnung Hamburger Straße 117 a ist eine 4 Zimmer Wohnung mit ca. 116 qm Wohnfläche. Das derzeitige unbefristete Mietverhältnis besteht mit Vertrag vom 07.07.2009 seit dem 01.08.2009. Der Mietzins beträgt 600 €/monatlich, das entspricht ca. 5,17 €/qm. Der Mietzins besteht seit Mietbeginn 01.08.2009 unverändert. Die Wohnung Hamburger Straße 117 b ist ebenfalls eine 4 Zimmer Wohnung mit jedoch nur ca. 106 qm Wohnfläche. Das derzeitige unbefristete Mietverhältnis besteht mit Vertrag vom 30./31.08.2010 seit dem 01.12.2010. Der Mietzins betrug ursprünglich 585 €/monatlich, das entspricht ca. 5,52 €/qm. Darin enthalten ist auch ein Carport Stellplatz. Im Jahre 2017 wurde im Wohnzimmer der Wohnung auf Wunsch des Mieters vom Kreis ein Vorbaurollladen eingebaut. Mit Vereinbarung vom 18.12.2016 wurde dafür ein monatlicher Mietzuschlag von 11,11 € vereinbart, der in dieser Höhe vom Fachdienst berechnet wurde. Damit beträgt der Mietzins seit dem 01.02.2017 monatlich 596,11 €.

Die Prüfung der beiden Vermietungen ergab keine Prüfungsfeststellungen.

b) Kantine in der Kreisverwaltung

Nachdem der Pachtvertrag für die Kantine im Kreishaus mit dem vorherigen Betreiber (Pächter) Segeberger Kantinen UG am 04.11.2015 vom Kreis fristlos gekündigt wurde, sollte bis zu einer Neuausschreibung der Kantinenbetrieb möglichst aufrechterhalten werden. Dazu wurde mit dem „Geschäftsführer der Kantine“ des gekündigten Pächters Herrn M. am 05.11.2015 ein Übergangspachtvertrag geschlossen. Die Pachtzeit wurde als „zeitlich befristete Zwischenlösung“ vom 09.11.2015 bis 31.01.2016 vereinbart. Der Pachtzins wurde auf 300 €/monatlich und eine Nebenkostenpauschale auf 1.350 €/monatlich festgelegt.

Parallel dazu wurde die Ausschreibung zur Neuverpachtung der Kreiskantine vorbereitet und noch im November 2015 veröffentlicht. Zur Submission am 11.12.2015 lag nur eine Bewerbung des übergangsweisen Pächters Herrn M. vor. Der Zuschlag wurde auf das Angebot/die Bewerbung erteilt. Im Rahmen der Prüfung erfolgte eine prüferische Durchsicht der durchgeführten Ausschreibung. Prüfungsfeststellungen oder Hinweise ergaben sich daraus nicht.

Mit Unterschriften vom 21.12.2015 wurde daraufhin der neue Pachtvertrag mit dem übergangsweisen bisherigen Pächter Herrn M. geschlossen. Pachtgegenstand ist die Kantine in den Kellerräumen der Kreisverwaltung nebst Küchen- und Nebenräumen zwecks (Weiter-) Führung des Kantinen- und Cateringbetriebes. Die Verpachtung ist zweckgebunden für den Betrieb einer Kantine. Die Pachtzeit wurde auf 5 Jahre vom 01.02.2016 bis 31.01.2021 festgelegt. Der Pächter hat ein zweimaliges Optionsrecht zur Verlängerung des Pachtvertrages um jeweils weitere 5 Jahre. Der Pachtzins beträgt monatlich 300 € und die Nebenkostenpauschale 1.350 € monatlich. Eine Spitzabrechnung der Nebenkosten erfolgt nicht. Zur Führung des Kantinenbetriebes sind zahlreiche Vorgaben im Pachtvertrag enthalten, die teilweise konkret (Öffnungszeiten, Sozialraum, Raucherraum), teilweise aber auch unbestimmt gefasst sind (Führung wie es für Kantinen üblich ist, preiswertes Frühstück und Mittagstisch). Eine Vorgabe ist die Verpflichtung zum Angebot einer Mittagsmahlzeit für Kreismitarbeiter und deren Gäste, deren Preis 4,70 € nicht überschreitet.

Mit einer Nachtragsvereinbarung vom 06.11.2016 wurde nach einem Gespräch mit dem Pächter vereinbart den monatlichen Pachtzins auf 400 € anzuheben und die monatliche Nebenkostenpauschale auf 925 € abzusenken. Dadurch haben sich die monatlichen Einnahmen des Kreises gegenüber dem ursprünglichen Pachtvertrag und vor allem gegenüber den Konditionen der Leistungsbeschreibung der Ausschreibung nach nicht einmal einem Jahr deutlich von 1.650 € um 325 € auf 1.325 € reduziert.

Die Prüfung der Verpachtung der Kantine führte zusammenfassend zu folgenden Prüfungsfeststellungen und Hinweisen:

Die oben beschriebenen Vertragsanpassungen nach nicht einmal einem Jahr nach der Ausschreibung und des Vertragsbeginns stellen eine deutliche Verbesserung der Konditionen des Pachtvertrages für den Pächter dar. Die Kalkulationen und Berechnungen und Überlegungen des Fachdienstes, die im Vermerk vom 01.11.2016 festgehalten sind, hätten so bereits vor der Ausschreibung vorgenommen werden müssen. Möglicherweise wäre dann mehr als nur eine Bewerbung/ein Angebot eingegangen.

Der derzeitige Pachtzins in Höhe von monatlich 400 € wird im Vermerk vom 01.11.2016 als 50 % des marktüblichen Preises dargestellt und unter Hinweis auf die Kreisinteressen (Kantinenbetrieb, Catering für Sitzungen) als angemessen begründet. Den Ausführungen kann gefolgt werden.

Die Nebenkosten für den Betrieb der Kantine (Strom, Gas, Wasser, Abwasser, Heizung, Müll usw.) werden nicht spitz abgerechnet sondern mit einer Pauschale abgedeckt. Diese wurde von ursprünglich 1.350 €/monatlich zum 01.11.2016 auf 925 € abgesenkt. Grundlage war eine Betriebskostenberechnung für das gesamte Haus A mit den Werten des Jahres 2015. Der Anteil der Kantine wurde dabei zunächst rein nach der Grundfläche in Höhe von 740,58 €/monatlich ermittelt. Im Vermerk vom 01.11.2016 wurde weiter ausgeführt, dass davon auszugehen sei, dass der Energieverbrauch in der Kantine höher sei als der Energieverbrauch in den Büroräumen. Damit die Höhe der monatlichen Nebenkostenpauschale „annähernd als angemessen und verursachungsgerecht angesehen“ werden könne, wird für die Kalkulation der Nebenkostenpauschale der Faktor 1,25 zugrunde gelegt und die Pauschale auf 925 €/monatlich festgelegt. Die Festsetzung der Pauschale beruht somit auf einer Vermutung, wieviel höher der Energieverbrauch einer Kantine gegenüber den Büroräumen möglicherweise sein könnte (Faktor 1,25). Es kann von keiner Seite eine Aussage über die Angemessenheit der Pauschale gemacht werden. Auch war anhand der Aktenlage nicht ersichtlich, wie sich der vorherige Wert der Pauschale von 1.350 € zusammengesetzt hatte. Im Zuge der Prüfung ist der Eindruck entstanden, dass der Pächter mit der Bitte auf den Kreis zukommen ist, seine monatliche Belastung zu senken und diesem Wunsch zur Aufrechterhaltung des Kantinenbetriebes nachgekommen werden wollte. Der Fachdienst muss prüfen, welche Möglichkeiten für eine möglichst verursachergerechte Spitzabrechnung der Betriebskosten der Kreiskantine bestehen.

Abschließend ergeht der Hinweis, dass in § 7 Ziffer 4 des Pachtvertrages festgelegt ist, dass der Pächter täglich mindestens eine Mittagsmahlzeit für die Kreismitarbeiter und deren Gäste anzubieten hat, die einen Preis von 4,70 € nicht überschreitet. Der Speiseplan zeigt, dass der täglich wechselnde Mittagstisch zwei Gerichte anbietet, die preislich zwischen 5,60 € und 6,20 € liegen. Um der vertraglichen Verpflichtung nachzukommen, wird als Dauerangebot jeden Tag „Currywurst mit hausgemachter Sauce & Fritten“ für 4,70 € angeboten. Dies kann nicht dem Willen des Kreises und der Absicht der Vertragsregelung entsprechen. In der Begründung für den niedrigen Pachtzins und die Absenkung der Betriebskostenpauschale wird damit argumentiert, wie wichtig ein funktionierender Kantinenbetrieb für die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter sei. Diese Argumentation darf nicht nur beim Entgegenkommen gegenüber dem Pächter geführt werden, sie muss dann auch Einforderungen vom Pächter erlauben. Der Fachdienst sollte daher darauf hinwirken, dass eine abwechslungsreiche, gesunde, nahrhafte und bekömmliche Mittagsmahlzeit zu einem Preis von bis zu 4,70 € angeboten wird. Ein tägliches Mittagessen in Form von Currywurst Pommes erfüllt dies zweifelsfrei nicht.

Stellungnahme des Fachdienstes 11.65:

Die Feststellung wird zur Kenntnis genommen. Im Rahmen der Sanierung des Hauses A wird eine entsprechende (Abrechnung der Betriebskosten) Prüfung vorgenommen. Diesbezüglich (preislich vereinbarte Mittagsmahlzeit) wird Kontakt zum Kantinenbetreiber aufgenommen.

c) Mietfläche für Schilderprägung – KFZ-Zulassungsstelle Norderstedt

Im Herbst 2013 erfolgte eine Ausschreibung zur Vermietung von Mietflächen für die Schilderprägung im Gebäude der Zulassungsstelle Norderstedt. Zur Submission am 14.11.2013 lagen 9 Angebote vor, von denen 6 in die Wertung eingeflossen sind. Die Vergabe erfolgte auf das Angebot der Fa. [REDACTED] und erfolgte unter Beteiligung des Prüfungsamtes, so dass eine jetzige Prüfung der Ausschreibung und Vergabe nicht vorgenommen wurde.

Mit Vertrag vom 25.11./03.12.2013 wurde daraufhin der „Mietvertrag für Geschäftsräume“ mit der Fa. [REDACTED] geschlossen. Mietgegenstand ist gemäß § 1 des Mietvertrages ein auf dem Grundstück Oststraße 20 (Norderstedt) im Gebäude der Zulassungsstelle befindlicher Raum mit separatem Zugang mit ca. 32 qm Nutzfläche. Die Vermietung ist zweckgebunden für die Herstellung und den Vertrieb von KFZ-Kennzeichen. Der Mietvertrag begann am 01.01.2014 und ist für die Dauer von 5 Jahren geschlossen worden. Er endet damit am 31.12.2018 ohne dass es einer Kündigung bedarf. Eine Verlängerung des Mietvertrages ohne Ausschreibung ist nicht vorgesehen. Die Miete beträgt monatlich 8.490 € und ist bis zum Ende der Vertragslaufzeit festgeschrieben. Zur Abdeckung der Betriebs-, Heiz- und sonstigen Kosten wird zusätzlich eine Pauschale in Höhe von 100 €/monatlich erhoben. Eine Spitzabrechnung der Nebenkosten erfolgt nicht.

Zur Führung des Schilderprägebetriebes sind in § 26 „Sonstige Vereinbarungen“ zahlreiche Vorgaben im Mietvertrag enthalten, die dem Vermieter ein außerordentliches Kündigungsrecht einräumen. Dies betrifft u.a. die Zulassung zur Schilderprägung, Einhaltung von Gesetzen und Tarifverträgen für das eingesetzte Personal, Qualifikation des Personals, aber auch die Öffnungszeiten entsprechend den Öffnungszeiten der Zulassungsstelle und das Anbieten der Schilder zum marktüblichen Preis. Weiterhin verzichtet der Mieter auf die klageweise Feststellung des Mietzinses in Bezug auf ortsübliche Vergleichsmieten oder Mietspiegel. In der bisherigen Vertragslaufzeit gab es zahlreichen Schriftverkehr zu Unstimmigkeiten hinsichtlich der Öffnungszeiten, des Anbringens von Werbeschildern, des Preises der Schilder aber zuletzt auch zur Differenzierung des Mietzinses und Ausweisung einer ortsüblichen Miete und eines „Standortvorteils“. Diese Themen waren nicht Gegenstand der Prüfung durch das Rechnungsprüfungsamt. Es wird davon ausgegangen, dass der Fachdienst alle in der bisherigen Vertragslaufzeit mit dem Mieter gemachten Erfahrungen bei der künftigen Vertragsgestaltung nach erneuter Ausschreibung berücksichtigt, um ähnlichen Unstimmigkeiten vorzubeugen.

Die Vermietung der Räumlichkeiten für eine Schilderprägung hätte zum 01.01.2019 neu ausgeschrieben werden müssen. Dies ist bislang nicht erfolgt. Aufgrund der geplanten Sanierungs- und Umbauarbeit in der Zulassungsstelle Norderstedt mit einer Schließung der Zulassungsstelle für 3 bis 4 Monate (geplant für Sommer 2019), hat sich der Fachdienst entschlossen, den Mietvertrag mit dem bisherigen Mieter bis zur Schließung mit gleichen Konditionen zu verlängern.

Eine Neuausschreibung soll dann zur Wiedereröffnung erfolgen. Der jetzige Mieter hat dem Vorhaben im Vorwege zugestimmt. Eine vertragliche Ausgestaltung steht noch aus und soll bei Vorliegen der exakten Bauzeiten erfolgen. Aus Sicht des Kreises erscheint diese Vorgehensweise sinnvoll und wird daher nicht beanstandet.

Stellungnahme des Fachdienstes 11.65:

Die Feststellung wird zur Kenntnis genommen.

13 Fachdienst V 11.80 – Infrastrukturelles Gebäudemanagement

Teilplan 1116 - Immobilienverwaltung

13.1 Aufgabenbereich und personelle Ausstattung

- *Im Jahr 2018 ist im Fachdienst 11.80 eine Organisationsuntersuchung durchgeführt worden.*
- *Die in diesem Zusammenhang angekündigte umfassende Prozessoptimierung hat nicht stattgefunden.*

13.1.1 Allgemeines

Der Fachdienst 11.80 - Infrastrukturelles Gebäudemanagement (IGM) - war Teil des bis zum Ende des Jahres 2016 bestehenden Eigenbetriebes Immobilienverwaltung des Kreises Segeberg (ISE). Zum 01.01.2017 ist der Eigenbetrieb aufgelöst worden, dessen Aufgaben seitdem vom neugebildeten Fachbereich V der Kreisverwaltung wahrzunehmen sind.

Nach der Beschreibung im Teilplan 1116 für das Jahr 2017 gehören zu den Aufgaben des Fachdienstes 11.80 „...*die internen Umzüge, die Veranstaltungsvorbereitungen, die Beschaffungen von Büchern, Zeitschriften, Büromaterial, Porto [...]. Des Weiteren werden folgende Dienstleistungen erbracht: Fuhrparkmanagement, Postdienste, Haustechnik, Pförtnerie, Telefonzentrale und Druckerei...*“.

Im Teilplan für das Jahr 2018 ist die Leistungsbeschreibung um die *Beschaffung von Haushaltsverbrauchsmaterial* und die *Dienstleistung Reinigungsmanagement* ergänzt worden. Diese Leistungen wurden bereits vorher von dem Fachdienst erbracht.

Der rechtliche Bindungsgrad der Aufgaben wird als „...*freiwillig mit vertraglicher Bindung...*“ beschrieben, der sich als Auftragsgrundlage aus „...*Rechtsvorschriften, Beschlüsse der politischen Gremien, Vorgaben der Verwaltungsleitung und hausinterne Richtlinien und Vereinbarungen...*“ ergibt.

Diese Beschreibung kann missverständlich sein, weil die vom IGM zu erfüllenden Aufgaben typische interne Dienstleistungen der Verwaltung für den selbst zu organisierenden und aufrechtzuhaltenden Dienstbetrieb als Teil der „Verwaltung der eigenen Verwaltung“ sind.

Die vertraglichen Bindungen entstehen erst durch die im Interesse der zu erfüllenden Aufgaben zu treffenden unterschiedlichen Vereinbarungen mit externen Lieferanten und/oder Dienstleistungserbringern, wie zum Beispiel Reinigungsunternehmen, Fahrzeughändlern, Anbietern von Büromaterial, Büchern und Zeitschriften und so weiter.

Für den Fachdienst 11.80 werden im Teilplan für das Jahr 2017 insgesamt 30,45 Vollzeitkräfte ausgewiesen, die sich auf 35 Planstellen verteilen. Für das Jahr 2018 fehlen bei den Teilplänen die entsprechenden Angaben zur stellenplanmäßigen Ausstattung. Auf die entsprechenden Ausführungen unter Tz. 7.2 (FD 53.30) dieses Berichts wird verwiesen.

Der Gesamtstellenplan für das Jahr 2018 weist für den Fachdienst 11.80 insgesamt 29,84 Vollzeitkräfte auf 36 Planstellen aus.

13.1.2 Organisationsuntersuchung

In der Zeit von Anfang Februar bis zum Ende Juni 2018 ist vom Fachdienst 11.00 - Personal und Organisation - im Fachdienst 11.80 eine Organisationsuntersuchung vorgenommen worden. Im Rahmen dieser Organisationsuntersuchung sollten die Strukturen und die Arbeitsabläufe analysiert und eine Prozessoptimierung durchgeführt werden.

Zusätzlich sollten das ganzheitliche digitale Fuhrpark- und Ressourcenmanagement sowie die sogenannte virtuelle Poststelle betrachtet werden. Der Tätigkeitsbereich der Reinigungskräfte wurde in die Organisationsuntersuchung nicht einbezogen.

Bereits vor der Organisationsuntersuchung war festgestellt worden, dass die personelle Vertretung bei Abwesenheit der Fachdienstleitung bislang nicht im vollen Umfang gewährleistet war. Mittlerweile ist eine Vollzeitkraft für die Sachbearbeitung der Reinigungsleistungen und Beschaffungen neu eingestellt worden. Die Mitarbeiterin wird künftig auch die Mobiliarbeschaffungen vornehmen. Diese Tätigkeit ist vom Fachdienst 11.65 in den Fachdienst 11.80 verlagert worden. Darüber hinaus wird die Mitarbeiterin die Vertretung der Fachdienstleitung wahrnehmen.

Mit dem Bericht des Fachdienstes 11.00 über die Organisationsuntersuchung vom 07.08.2018 werden weitgehend die Prüfungsfelder der diesjährigen Prüfung des Rechnungsprüfungsamtes angesprochen. Punktuell wird deshalb auf den vorgenannten Bericht verwiesen.

Auf die mit dem Bericht über die Organisationsuntersuchung angekündigte „...*Durchführung einer Prozessoptimierung*...“ wird in dem Bericht des Fachdienstes 11.00 kaum eingegangen.

Zu einzelnen Aufgabenbereichen des Fachdienstes 11.80 werden zu Verbesserungsbedürftigen Punkten zwar isolierte Einzelvorschläge formuliert. Weiterführende Hinweise oder Vorschläge für eine umfassende Prozessoptimierung, die übergreifend den gesamten Fachdienst einbeziehen und die bestehenden Überschneidungen bei der Aufgabenerfüllung aufgrund der personellen Besetzung innerhalb des Fachdienstes berücksichtigen, sind in dem genannten Bericht nicht dargestellt worden.

13.1.3 Prüfungsumfang

Aufgrund der im Jahr 2018 durchgeführten Organisationsuntersuchung und aufgrund des Umstandes, dass bereits vor, während und nach der Organisationsuntersuchung Veränderungen im Fachdienst stattgefunden haben, hat sich die noch im Prüfungszeitraum der Jahre 2016 und 2017 bestehende Situation mittlerweile verändert.

Deshalb ist bei der Prüfung durch das Rechnungsprüfungsamt auf eine Rückschau auf die Jahre 2016 und 2017 verzichtet worden. Stattdessen ist weitgehend die zum Zeitpunkt der Prüfung im Oktober / November 2018 vorgefundene Situation dargestellt und bewertet worden.

Die Rechtmäßigkeit, Zweckmäßigkeit und Wirtschaftlichkeit der Verwaltungstätigkeit des Infrastrukturellen Gebäudemanagement war vom Fachdienst 11.00 nicht betrachtet worden. Bei der Organisationsuntersuchung wurde deshalb regelmäßig nicht untersucht, ob die auf bestimmten Arbeitsplätzen wahrgenommenen Tätigkeiten überhaupt auf einer ausreichenden Rechtsgrundlage beruhen. Somit war verschiedenen in dem vorerwähnten Bericht genannten Punkten anlässlich dieser Prüfung vom Rechnungsprüfungsamt vertieft nachzugehen.

Die folgenden Prüfungsfeststellungen betreffen die Bereiche der **Zentralen Dienste**, insbesondere die Beschaffung von Büromaterial, Bücher und Zeitschriften sowie die außerdienstliche Nutzung kreiseigener Liegenschaften durch Dritte.

Auf die Prüfung der weiteren Aufgabenbereiche der Zentralen Dienste, wie die Telefonie und das Veranstaltungsmanagement sowie die Beschaffung von Haushaltsverbrauchsmittele für die kreiseigenen Verwaltungs- und Schulliegenschaften und die Abrechnung externer Dienstleistungen, zum Beispiel die Abfall- und Sperrmüllentsorgung, wurde verzichtet.

Des Weiteren sind die **Druckerei**, die **Hausmeisterdienste** und die **Poststelle** sowie die **Verwaltung der Dienstfahrzeuge** und die vertraglich vereinbarten **Reinigungsleistungen** für die Büroräume betrachtet worden.

Im Übrigen waren Prüfungsfeststellungen zur verwaltungsinternen **Kostenverteilung** für Büromaterial, Bücher und Zeitschriften, Poststellen und den Fuhrpark zu treffen.

Stellungnahme des Fachdienstes 11.80:

Der Fachdienst 11.80 in seiner heutigen Form hat seit der Ausgliederung als Infrastrukturelles Gebäudemanagement im Jahr 2009 drei (3) Geschäftsformen (AöR, Eigenbetrieb und eine Restrukturierung zum Fachdienst mit fünf (5) Führungswechseln auf der Leitungsebene der beschriebenen Geschäftsformen durchlaufen.

Die typischen internen Dienstleistungen für den selbst zu organisierenden und aufrechtzuhaltenden Dienstbetrieb für eine funktionierende Verwaltung im Hause und in den rund 30 Liegenschaften, Gebäuden und Gebäudeteilen erfolgt an 10 unterschiedlichen Standorten.

Die jeweiligen Aufgaben werden von im Funktionsdienst gebundenem Personal innerhalb der bestehenden Geschäfts- und/oder Schulzeiten erbracht.

Alle Leistungen in den zu bewirtschaftenden Sachgebieten wurden bislang mit 2,5 Stellenanteilen verwaltet und im Berichtszeitraum mit 1,5 Stellenanteilen in der Sachbearbeitung sowie durch die Fachdienstleitung neben der Personalführung von 33 Mitarbeitern im Berichtszeitraum erbracht.

Im Ergebnis spiegeln die durch den Fachdienst 11.80 beantragten Organisationsuntersuchungen in Teilen des Fachdienstes als auch die Überprüfung auf Rechtmäßigkeit, Zweckmäßigkeit und Wirtschaftlichkeit durch das Rechnungsprüfungsamt die Gesamtsituation des Fachdienstes wieder.

Die Kreisverwaltung hat sich in den letzten Jahren in vielen Bereichen stark verändert.

Neue Aufgaben, neues Personal, mehr Außenstellen, mehr Gebäude, mehr Veranstaltungen, mehr Fahrzeuge, mehr interne Botendienste und Fahrzeiten, ein gesteigertes Anspruchsverhalten in allen Belangen der zu erbringenden Dienstleistungen, Fachdienstzusammenführung, Umzüge, neue Projekte wie digitales Fuhrparkmanagement oder digitale Poststelle u.v.m., erfordern eine kontinuierliche Anpassung der Verwaltung (Infrastruktur).

Die Infrastruktur wird in der Regel bei allen oben beschriebenen Veränderungen vorausgesetzt. Die Teilnahme an Besprechungen, der Informationsfluss, Zeit- oder Handlungsspielräume, Termine und Fristen sind nach Beschluss und Beauftragung zur Durchführung einer Maßnahme durch den FD 11.80 häufig nicht beeinflussbar, sondern vorgegeben.

Nur durch einen ausreichenden zeitlichen Vorlauf mit stichhaltigen, verwertbaren und nachhaltigen Informationen z.B. für einen anstehenden Umzug sind die entsprechenden Maßnahmen für die Haustechnik, Beschaffung, Möbelbeschaffung, Auftragserteilung für eine Dienstleistung durch Dritte und die am Ende stehende Reinigung vor und nach dem Umzug rechtskonform umsetzbar.

Durch eine fortlaufende Prozessoptimierung in allen Abläufen innerhalb des FD 11.80 und des FB V mit der zwingend erforderlichen Unterstützung durch den FD 11.00 und einer weiteren Aufstockung durch qualifiziertes Personal in der Sachbearbeitung des FD 11.80 können die aufgezeigten Mängel abgestellt und an die Gesamtsituation in der Kreisverwaltung angepasst werden.

13.2 Beschaffung von Büromaterial, Büchern und Zeitschriften

- *Die für die Beschaffungen zuständige Mitarbeiterin war bis Mitte September 2018 hierfür nicht bevollmächtigt.*
- *Sämtliche von dieser Mitarbeiterin zuvor vorgenommenen Beschaffungen sind somit rechtswidrig erfolgt.*
- *Bei den Beschaffungen sind zum Teil vergaberechtliche Vorschriften verletzt worden.*
- *Der Rahmenvertrag für Büromaterial ist mit einer um rund 8.800,00 € überhöhten Auftragssumme erteilt worden.*
- *Der Druckauftrag für farbig gedruckte Briefkopfbögen ist entgegen verwaltungsinterner Zuständigkeiten und unter Missachtung vergaberechtlicher Vorschriften erteilt worden.*
- *Der Auftrag für die farbig gedruckten Briefkopfbögen war unzweckmäßig und unwirtschaftlich.*
- *Die bei Internetanbietern „online“ vorgenommenen Beschaffungen sind rechtswidrig.*

13.2.1 Beschaffung von Büromaterial, Büchern und Zeitschriften

Der unter Tz. 13.1.2 erwähnte Bericht des Fachdienstes 11.00 über die Organisationsuntersuchung enthält die Aussage, dass die „...*Büromaterialbeschaffung...* zu 90% online ¹ und im Regelfall ohne Komplikationen...“ abläuft.

Dieser Aussage kann nicht gefolgt werden, weil mehrere Aspekte durchaus zu erheblichen rechtlichen „Komplikationen“ führen.

Die Beschaffungen waren mangels erforderlicher **Vollmachten** und fehlender **Vergabebefugnisse** seit Jahren rechtswidrig.

Nach Nr. 12 der Ausschreibungs- und Vergabeordnung des Kreises Segeberg (AVO) entscheidet über die Vergabe von Aufträgen der Landrat oder die per Delegation entsprechend Bevollmächtigten.

Obwohl die zuständige Mitarbeiterin bereits seit Jahren Büromaterial sowie Bücher und Zeitschriften beschafft, ist ihr erst mit Schreiben vom 13.09.2018 vom Fachdienstleiter in Gestalt einer Untervollmacht die Befugnis für den Erwerb von Vermögensgegenständen bis zu einem Wert von 500 € und für die Vergabe von Lieferungen und Leistungen bis zu einem Wert von 5.000 € erteilt worden.

Die Untervollmacht vom 13.09.2018 verweist ausdrücklich auf die zu beachtenden Formvorschriften der Hauptsatzung des Kreises Segeberg und der Kreisordnung sowie auf die Ausschreibungs- und Vergabeordnung des Kreises Segeberg.

¹ gemeint ist der Einkauf bei Internetanbietern

Zuvor war die Mitarbeiterin nicht befugt, namens des Kreises Verpflichtungen einzugehen und Aufträge zu erteilen. Somit waren sämtliche von dieser Mitarbeiterin vorgenommenen Beschaffungen in den vergangenen Jahren, also bereits zu Zeiten des Gebäudemanagement Segeberg AöR (GMSE) und des Eigenbetriebes Immobilienmanagement Segeberg (ISE) rechtswidrig.

Sofern Mitarbeiter der Verwaltung Rechtsgeschäfte tätigen, ohne hierzu per **Vertretungsvollmacht / Beschaffungsbefugnis** ermächtigt zu sein, sind diese Rechtsgeschäfte unwirksam. Für eine Rechtswirksamkeit wäre regelmäßig die Genehmigung des Kreises nach § 177 Abs. 1 BGB erforderlich.

Die Untervollmacht vom 13.09.2018 ist neu zu fassen, um eindeutig zu regeln, ob sich die vorstehenden Wertgrenzen auf Netto- oder Bruttobeträge sowie auf den Wert je Auftrag, die Gesamtsumme aller Aufträge oder einen anderen Maßstab beziehen, zum Beispiel einen Wochen-, Monats- oder Jahreszeitraum. Gleiches gilt für die ebenfalls am 13.09.2018 der neu eingestellten Mitarbeiterin erteilten Untervollmacht für Beschaffungen bis zu einem Wert von 12.500 €.

Anlässlich dieser Prüfung sind die Vergabevorgänge aus dem Jahr 2018 für das zu beschaffende Büromaterial und für Kopierpapier sowie für Bücher und Zeitschriften betrachtet worden. Nach Durchsicht des Vorgangs zu **Beschaffung von Büromaterial** sind folgende Punkte vergaberechtlich zu beanstanden:

- Das ausgewählte Vergabeverfahren einer Beschränkten Ausschreibung ohne Teilnahmewettbewerb war unzulässig.

Nach der Schleswig-Holsteinischen Vergabeverordnung war eine Beschränkte Ausschreibung gemäß § 3 Abs. 1 Satz 2 VOL/A bis zum einem voraussichtlichen Auftragswert von 100.000,00 € zulässig. Bei einer Beschränkten Ausschreibung nach § 3 Abs. 1 Satz 2 VOL/A wird in der Regel öffentlich zur Teilnahme aufgefordert (Teilnahmewettbewerb). Aus dem Bewerberkreis wird sodann eine beschränkte Zahl von Unternehmen zur Angebotsabgabe aufgefordert.

Eine Beschränkte Ausschreibung ohne Teilnahmewettbewerb fällt somit nicht unter die erleichternden Bestimmungen der Schleswig-Holsteinischen Vergabeverordnung. Somit ist eine Beschränkte Ausschreibung nur nach § 3 Abs. 4 VOL/A zulässig, wenn eine Öffentliche Ausschreibung zuvor kein wirtschaftliches Ergebnis gehabt hat oder eine Öffentliche Ausschreibung für den Auftraggeber oder die Bewerber hinsichtlich der in Aussicht genommenen Leistungen einen unverhältnismäßigen Aufwand erzeugen würde.

Beide Voraussetzungen für eine Beschränkte Ausschreibung ohne Teilnahmewettbewerb waren nicht erfüllt. Darüber hinausgehende rechtfertigende Gründe für eine Beschränkte Ausschreibung ohne Teilnahmewettbewerb sind ebenfalls nicht zu erkennen.

Des Weiteren hat der Fachdienst 11.80 die Vorschrift nach Nr. 5 der Ausschreibungs- und Vergabeordnung des Kreises Segeberg (AVO) missachtet, der zufolge bei Aufträgen über 25.000 € netto nach VOL-Verfahren bei einer Abweichung von den vorgeschriebenen Vergabeverfahren vor der Angebotseinholung die Zustimmung des Rechnungsprüfungsamtes vorgeschrieben ist.

- Der voraussichtliche Auftragswert war mit 9.500,00 € netto bei einer Vertragslaufzeit von 2 Jahren angegeben worden.

Das günstigste Angebot endete mit einer Gesamtsumme von 19.355,56 € netto / 23.033,12 € brutto für den Jahresbedarf des ausgeschriebenen Büromaterials. Für zwei Jahre Laufzeit des Auftrages beträgt die Auftragssumme somit 38.711,12 € netto / 46.066,24 € brutto.

Der geschätzte Auftragswert von 9.500,00 € netto war um nahezu dem 4-fachen viel zu niedrig angesetzt worden.

- Der Auftrag ist zu Lasten des Kreises Segeberg mit einem überhöhten Auftragswert erteilt worden.

Mit Schreiben vom 21.02.2018 ist der Auftrag für die Lieferung von Büromaterial mit einer Auftragssumme von „...27.409,41 € (*Gesamtpreis / Jahr einschl. MwSt.*)...“ erteilt worden. Der vorstehende Betrag ergibt sich, wenn dem Bruttobetrag von 23.033,12 € nochmals der 19%ige Mehrwertsteuersatz hinzugerechnet wird.

Der Auftrag ist somit in Höhe des nochmals auf den Bruttobetrag aufgeschlagenen Betrages von 4.376,29 € überhöht erteilt worden. Bei einer Laufzeit von zwei Jahren würde der Schaden für den Kreis Segeberg 8.752,58 € betragen.

- Nach Nr. 15 AVO sind bei Aufträgen, die den Betrag von 25.000 € (inklusive Umsatzsteuer) nach VOL übersteigen, die vollständigen Verdingungsunterlagen vor Auftragserteilung dem Rechnungsprüfungsamt zur Prüfung vorzulegen.

Diese Vorschrift ist vom Fachdienst 11.80 missachtet worden. Bei Verträgen mit Laufzeiten ist der Auftragswert der gesamten Laufzeit maßgeblich. Die Verdingungsunterlagen sind dem Rechnungsprüfungsamt vor Auftragserteilung nicht zur Prüfung vorgelegt worden.

- Zur Ausgestaltung des Auftrages ist ein Rahmenvertrag mit 2-jähriger Laufzeit geschlossen worden. Nach diesem Rahmenvertrag werden die Bestellungen über eine Internetplattform über einen sogenannten Online-Shop abgewickelt. Hierfür wird jede „...*Bestellung als separater Auftrag EDV-gestützt erfasst*...“.

Die vertragliche Regelung, dass jede Bestellung aus dem Rahmenvertrag heraus ein separater Einzelauftrag ist, entspricht der vergaberechtlichen Bestimmung des § 4 Abs. 1 VOL/A.

Allerdings verstößt die Verfahrensweise über eine Internetplattform gegen Nr. 13 der AVO, der zufolge die Auftragserteilung mit Ausnahme kleinerer Bestellungen des täglichen Bedarfs (50 € inklusive Mehrwertsteuer) stets schriftlich zu erfolgen hat. Dabei sind die Vorschriften bei Interessenwiderstreit nach § 24 KrO und die Formvorschriften nach § 50 KrO in Verbindung mit § 11 Hauptsatzung zu beachten.

Die Auftragserteilung über eine Internetplattform in einem sogenannten Online-Shop ist schlicht unzulässig, weil dieser Kommunikationsweg nicht die rechtlichen Anforderungen an die Schriftform erfüllt.

- Darüber hinaus waren weitere vergaberechtliche Verstöße festzustellen, wie zum Beispiel die
 - unterbliebene Aufteilung der Leistungen nach Losen ohne nachzuvollziehende Begründung,
 - in die Angebotswertung einbezogene Gewährung von Skonto,
 - nicht nachzuvollziehende Wertung der Angebote nach zuvor festgelegten Wertungskriterien.

Zu diesen vergaberechtlichen Verstößen sind der Verwaltung anlässlich der Prüfung weitere Hinweise gegeben worden.

Für den Bezug von regelmäßig benötigter **Fachliteratur** wie Gesetzestexte und Fachkommentare, Fachzeitschriften, Bekanntmachungsblätter sowie Loseblattsammlungen und so weiter ist im Frühjahr 2018 eine Vereinbarung mit dem *Buchservice im Richard Boorberg Verlag GmbH & Co. KG, München*, getroffen worden.

Über diesen Buchservice werden die genannten Medien zentral bezogen und abgerechnet. Ein Vergabeverfahren wurde nicht durchgeführt, weil die Medien weitgehend der Preisbindung nach dem Buchpreisbindungsgesetz (BuchPrG) unterliegen.

Allerdings unterliegt die Auswahl des Dienstleisters für die zentrale Beschaffung von Büchern und vergleichbarer Medien dem vergaberechtlichen Wettbewerb. Den zur Prüfung vorgelegten Unterlagen ist nicht zu entnehmen, ob der vorstehend genannte Buchservice im Wettbewerb, und falls ja, nach welchen Kriterien ausgewählt worden ist.

Der ausgewählte Buchservice ist offenkundig nicht der einzige Anbieter für derartige Dienstleistungen. Dem Grunde nach könnte jede leistungsfähige Buchhandlung die gleichen Leistungen erbringen.

13.2.2 Beschaffung von Kopierpapier und Briefkopfbögen

Das Vergabeverfahren für die **Beschaffung von Kopierpapier** ist teilweise aus den gleichen Gründen zu beanstanden, wie das vorstehend beschriebene Verfahren zur Beschaffung von Büromaterial.

Zuletzt am 23.02.2018 wurde der Firma [REDACTED], der Auftrag für Kopierpapier im Wert von 45.160,26 € brutto erteilt, aus dem heraus nach Bedarf die Lieferungen abgerufen werden. Bei der Gesamtmenge von 4.743.000 Blatt handelt es sich im Wesentlichen um den Jahresbedarf an Büro-/Kopierpapier in verschiedenen Qualitäten für die Drucker und Kopierer.

Die Vergabeart der Beschränkten Ausschreibung ohne Teilnahmewettbewerb entsprach nicht den gesetzlichen Vorgaben. Darüber hinaus ist die Zustimmung des Rechnungsprüfungsamtes zur abweichenden Vergabeart nicht eingeholt worden.

Die Leistung wurde nicht nach Losen aufgeteilt. Eine nachzuvollziehende Begründung ist für die fehlende Aufteilung nach Losen nicht zu erkennen. Auf die entsprechenden Ausführungen zum Vergabevorgang für das Büromaterial wird verwiesen.

Darüber hinaus ist zu beanstanden, dass die zwingend vorgeschriebene Niederschrift über die Angebotsöffnung in den zur Prüfung vorgelegten Unterlagen nicht dokumentiert war.

Grundsätzlich empfiehlt das Rechnungsprüfungsamt, die bislang jährlichen beziehungsweise halbjährlichen Beschaffungen für Kopierpapier und Büropapier künftig für längere Zeiträume zum Beispiel für 2 bis 3 Jahren auszuschreiben.

Besonders kritisch zu bewerten ist der zusätzlich zum vorgenannten Auftrag erteilte weitere Auftrag an die Firma [REDACTED], für die Lieferung von weiteren 502.500 Blatt Papier.

Der Auftrag im Wert von 10.179,26 € brutto betrifft die mit dem neuen Logo des Kreises Segeberg farbig gedruckten **Briefkopfbögen**, die anlässlich des sogenannten Style-Guides für die Kreisverwaltung für notwendig erachtet wurden.

Nach Nr. 4.1 der Ausschreibungs- und Vergabeordnung des Kreises Segeberg (AVO) ist bei Aufträgen im Anwendungsbereich der VOL mit einer voraussichtlichen Auftragssumme von mehr als 500 € netto eine formlose Preisanfrage mit mindestens drei Vergleichsangeboten vorzunehmen. Diese Vorschrift wurde missachtet.

Nach Auskunft der Verwaltung sind keine Vergleichsangebote eingeholt worden. Ein Ausnahmegrund, der den Verzicht auf Vergleichsangebote hätte rechtfertigen können, lag hingegen nicht vor. Stattdessen ist der Auftrag über rund 10.200 € als sogenannter Direktkauf erteilt worden. Die Obergrenze für einen sogenannten Direktkauf beträgt nach § 3 Abs. 6 VOL/A jedoch 500,00 €.

Außerhalb seiner Zuständigkeiten hat der Fachdienstleiter [REDACTED] [REDACTED] persönlich Kontakt mit dem ihm auch privat bekannten Mitinhaber der [REDACTED], Herrn [REDACTED], aufgenommen. Daraufhin habe sich die [REDACTED] bereit erklärt, aufgrund eines alten Angebotes aus dem Jahr 2014 die Briefkopfbögen zu liefern.

In dieser Sache ist zum einen nicht nachzuvollziehen, warum der Fachdienstleiter [REDACTED] außerhalb seiner dienstlichen Obliegenheiten die Beschaffung der Briefkopfbögen vornahm. Zum anderen ist nicht zu erkennen, warum auf Vergleichsangebote verzichtet wurde, zumal die [REDACTED] die Druckaufträge ohnehin nicht selbst ausführt, sondern von anderen Druckereien fertigstellen lässt.

Somit war die [REDACTED] lediglich Zwischenhändler, die keinen erkennbaren Beitrag zur Erfüllung des erteilten Auftrages geleistet hat. Der Auftrag hätte ebenso direkt einer geeigneten Druckerei erteilt werden können. Die Zusatzkosten für den überflüssigen Zwischenhändler hätten erspart werden können.

Nach Auskunft der Verwaltung soll vom Fachdienstleiter [REDACTED] angeblich das Auftragsschreiben an den Fachdienst 11.65 - Kaufmännisches Gebäudemanagement - gegeben worden sein. Auf Nachfrage des Fachdienstes 11.80 konnte von dort allerdings der besagte Rahmenvertrag nicht vorgelegt werden. Abgesehen von den Rechnungen der [REDACTED] liegt dem Fachdienst 11.80 zu diesem Vergabevorgang nichts weiter vor.

Auf welcher Grundlage der Fachdienst 11.80 die Rechnungen der vorgenannten Firma als sachlich und rechnerisch richtig zeichnen sowie die Rechnungsbeträge zu Überweisung anordnen konnte, ist deshalb nicht nachzuvollziehen. Auf die sich aus der Dienstanweisung über die Finanz- und Geschäftsbuchhaltung des Kreises Segeberg ergebenden Pflichten ist nachdrücklich hinzuweisen.

Hinzu kommt, dass die eigens mit dem neuen Logo des Kreises Segeberg farbig bedruckten Briefkopfbögen nicht erforderlich waren.

Unmittelbar nach Einführung des sogenannten Style-Guide am 15.01.2018 zeigten sich erhebliche Probleme bei der Benutzung der vom Fachdienst 10.50 zur Verfügung gestellten Dokumentenvorlagen. Deshalb ist kurz nach der Einführung des sogenannten Style-Guides die technische Möglichkeit eingerichtet worden, die Dokumentenvorlage einschließlich des farbigen Layouts direkt auszudrucken.

Dies entspricht der bereits seit Jahrzehnten unproblematisch genutzten Möglichkeit, die in der EDV hinterlegten Dateivorlagen auszudrucken. Farbdrucker sollten den Fachdiensten mittlerweile in ausreichender Zahl zur Verfügung stehen. Der gesondert beschafften farbig vorgedruckter Briefkopfbögen bedurfte es weder in der Vergangenheit noch bedarf es dieser künftig.

Nach einer Mitteilung des Fachdienstes 11.80 würden zunächst rund 16.000,00 € Kosten eingespart werden können, wenn künftig auf die farbig gedruckten Briefkopfbögen verzichtet würde und stattdessen die Briefkopfbögen über die Dateivorlage auf „normales“ Kopierpapier ausgedruckt würden. Die Kosten für Farbtoner wären dem gegenzurechnen.

Davon abgesehen entsprachen die vom Fachdienst 10.50 elektronisch zur Verfügung gestellten Dokumentenvorlagen zum Zeitpunkt dieser Prüfung im November 2018 zum Teil immer noch nicht den gesetzlichen Anforderungen, um formal rechtssichere Bescheide erstellen zu können, und zwar unabhängig von der Verwendung der überflüssigen farbig gedruckten Briefbögen oder der elektronischen Layouts.

Entsprechende Hinweise seit Einführung des sogenannten Style-Guides im Januar 2018 blieben bislang unerledigt, so dass teilweise weiterhin die alten Kopfbögen verwendet werden.

13.2.3 Online-Beschaffungen

Außerhalb jedes Vergabeverfahrens wird vom Fachdienst 11.80 eine Vielzahl von **Büromaterialien** „online“ bei dem Internetanbieter [REDACTED] beschafft. Zur Prüfung dieser **Online-Beschaffungen** ist ein Aktenordner für den Zeitraum vom November 2017 bis zum Juni 2018 durchgesehen worden. Insgesamt sind in dem vorgenannten Zeitraum 263 Beschaffungen mit einem Gesamtvolumen von 7.626,11 € über die Internetseite bei [REDACTED] vorgenommen worden.

Die einzelnen Aufträge betrafen Büromaterial und -ausstattungen jedweder Art einschließlich Elektrokleingeräte sowie entsprechendes Zubehör und Kleinmobiliar. Zum Teil handelte es sich um das gleiche Büromaterial, das auch über den vorstehend genannten Rahmenvertrag bezogen werden kann. Die einzelnen Auftragssummen lagen zwischen 1,44 € und 261,60 €. Von den 263 Aufträgen lagen 45 Aufträge mit ihren Einzelauftragswerten jeweils über 50,00 € brutto. Der Gesamtwert allein dieser Aufträge betrug 3.740,74 €.

Sämtliche Online-Beschaffungen waren aus mehreren Gründen rechtswidrig.

Zunächst verstoßen die „online“ abgewickelten Aufträge über 50,00 € brutto gegen die Vorschrift der Nr. 13 der AVO. Danach hat die Auftragserteilung mit Ausnahme kleinerer Bestellungen des täglichen Bedarfs (50 € inklusive Mehrwertsteuer) stets schriftlich zu erfolgen.

Die Auftragsvergabe auf elektronischen Wegen per „online“ oder per E-Mail ist schlicht unzulässig, weil beide Kommunikationswege nicht die rechtlichen Anforderungen an die Schriftform erfüllen. Dasselbe gilt für Dateien, die an eine E-Mail angehängt werden, zum Beispiel gescannten Dokumenten im PDF.-Format.

Auffällig sind in diesem Zusammenhang die mehrfachen Bestellungen bei [REDACTED] an einem (1) Arbeitstag mit Einzelaufträgen unter 50,00 €, die allerdings in der Summe die Wertgrenze von 50,00 € deutlich überschreiten.

Die Auftragsvergabe über eine Internetplattform ist nach der Ausschreibungs- und Vergabeordnung des Kreises Segeberg (AVO) generell nicht vorgesehen. Darüber hinaus ist der bloße Ausdruck einer per Internet zur Verfügung gestellten Rechnung als einziger „Nachweis“ des Vergabevorgangs keinesfalls als ordnungsgemäße Dokumentation nach den Vorschriften des § 20 VOL/A in Verbindung mit Nr. 14 der AVO anzusehen.

Die für diese Beschaffungen zuständige Mitarbeiterin ist erst seit dem 13.09.2018 befugt, Lieferungen und Leistungen zu beauftragen. Somit waren sämtliche Beschaffungen ohne die erforderliche Befugnis vorgenommen worden. Auf die vorstehenden Ausführungen zu den fehlenden Untervollmachten wird verwiesen.

Bei sämtlichen Online-Aufträgen handelt es sich sogenannte Direktkäufe im Sinne von § 3 Abs. 6 VOL/A. Danach können Leistungen bis zu einem Auftragswert von 500,00 € (ohne Umsatzsteuer) unter Berücksichtigung der Haushaltsgrundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit ohne Vergabeverfahren beschafft werden.

Allerdings ist zu berücksichtigen, dass der Betrag von 500,00 € sich auf den voraussichtlichen Jahresbedarf bezieht (vgl. SCHALLER, Vergabe- und Vertragsordnung für Leistungen, Teile A und B, Rd.Nr. 75 zu § 3 Abs. 6 VOL/A, in Verbindung mit § 3 Abs. 3 Nr. 2 VgV alte Fassung, § 3 Abs. 10 Nr. 2 VgV neue Fassung).

Der Jahreswert von 500,00 € für die immer gleichen sich wiederholenden und regelmäßig wiederkehrenden Leistungen war im Jahr 2018 bereits am 09. Januar überschritten. Sämtliche nachfolgenden Bestellungen im Jahr 2018 waren danach nicht mehr zulässig.

Warum das gängige und immer wieder gleiche Büromaterial neben dem vorstehend genannten Rahmenvertrag per kleinteilige Einzelbestellungen gesondert beschafft wird und nicht im Rahmenvertrag als üblicher Bedarf berücksichtigt worden ist, lässt sich nicht erkennen.

Des Weiteren ist zu beanstanden, dass auf den Auszahlungsanordnungen und den beigegefügt Belegen in vielen Fällen die Unterschrift zur Feststellung der sachlichen und rechnerischen Richtigkeit fehlt. Auf die einschlägigen Vorschriften der Dienstanweisung für die Finanz- und Geschäftsbuchhaltung des Kreises Segeberg wird verwiesen.

Stellungnahme des Fachdienstes 11.80:

Der Fachdienst 11.80 wird die aufgezeigten Mängel, Beanstandungen, die vergaberechtlichen Verstöße und deren Folgefehler umfänglich abstellen.

13.3 Kostenverteilung für Büromaterial, Bücher und Zeitschriften, die Poststelle und den Fuhrpark

- ***Die aufwändige und kleinteilige Aufteilung der Kosten für interne Dienstleistungen sollte drastisch reduziert werden.***

Mit einem Vermerk vom 02.07.2018 hatte der Fachdienst 11.65 - Kaufmännisches Gebäudemanagement - Überlegungen zur *Planung und Buchung der Geschäftsaufwendungen für die Kreisverwaltung* dargestellt, die mit dem Landrat, der Fachbereichsleitung I und dem Fachdienst 20.00 - Finanzen - abgestimmt wurden. Demnach sollen die Kosten für Büromaterial, Bücher und Zeitschriften, Portokosten sowie für den Fuhrpark künftig effizienter aufgeteilt werden. Insbesondere die Aufteilung auf eine Vielzahl von Kostenstellen für einen Fachdienst soll reduziert werden.

Mit dem Bericht über die Organisationsuntersuchung wurde ebenfalls empfohlen, die Abrechnung und Zuordnung der beschafften Bücher und Zeitschriften auf die zahlreichen Kostenstellen zu überdenken und die Kostenstellen drastisch zu reduzieren. Auf die anteilige Kostenabrechnung von Zeitschriften, die von bis zu zehn Fachdiensten genutzt werden, sollte verzichtet werden.

Diese Empfehlung wird vom Rechnungsprüfungsamt ausdrücklich unterstützt. Grundsätzlich genügt je Fachdienst eine (1) Kostenstelle für die abzurechnenden Bücher und Zeitschriften und für die Medien, die von mehreren Fachbereichen / Fachdiensten genutzt werden, eine (1) zentrale Kostenstelle beim Fachdienst 11.80.

Gleiches gilt für das zentral zu beschaffende Büromaterial. Lediglich speziell und ausschließlich für einen Fachdienst beschafftes Material sollte dem jeweiligen Fachdienst kostenmäßig direkt zugeordnet werden.

Die Kosten für die allgemein zur Verfügung stehenden Dienstfahrzeuge des kreiseigenen Fuhrparks sollten ebenfalls einer (1) Kostenstelle beim Fachdienst 11.80 zugeordnet werden. Lediglich die Kosten der an bestimmten Fachdiensten fest zugewiesenen Fahrzeuge könnten entsprechend zugeordnet werden.

Für die von der Poststelle mit erheblichem Aufwand betriebene Aufteilung der Portokosten für den Versand der Ausgangspost auf 68 Kostenstellen ist eine nachvollziehbare Begründung nicht ersichtlich. Diese Arbeit sollte künftig entfallen.

Nach dem vorgenannten Vermerk des Fachdienstes 11.65 vom 02.07.2018 ist eine detaillierte Kostenaufteilung nur geboten, wenn dies für die Gewinnung steuerungsrelevanter Erkenntnisse zwingend erforderlich ist.

Hierzu wird vom Rechnungsprüfungsamt ergänzt, dass zum Beispiel für die Ermittlung und Festsetzung von Gebühren- oder Entgeltsätzen der anteilige Kostenaufwand für Sachkosten und Verwaltungsgemeinkosten vielfach mit pauschalierten

Prozentanteilen für die sogenannten Verwaltungsgemeinkosten in rechtlich einwandfreier Weise in die Kalkulation einfließen kann.

Dies gilt insbesondere für Büromaterial, Bücher, Zeitschriften, Portkosten sowie allgemeine interne Leistungen für den Fuhrpark und die Hausmeisterei. Eine kleinteilige Verteilung auf diverse Kostenstellen ist vielfach nicht notwendig (vgl. KGSt.-Berichte „Kosten eines Arbeitsplatzes“).

Stellungnahme des Fachdienstes 11.80:

Die vom FD 11.80 seit 2 Jahren beantragte Vereinfachung zur Abrechnung der Geschäftsaufwendungen wurde mit Vermerk vom 02.07.2018 vom FD 11.65 (Kaufmännisches Gebäudemanagement) dem FD 20.00 (Finanzen) und dem Landrat neu abgestimmt.

Eine Vereinfachung zur Auflistung der Postdienstleistungen innerhalb der 68 Kostenstellen wurde nicht festgelegt. Der Aufwand für die Poststelle konnte insofern nicht reduziert werden, da hier der Kostentransparenz Vorrang gegenüber der Ablaufvereinfachung gegeben wurde.

Erwiderung des RPA:

Die anteiligen Kosten sind nur dann aufzuteilen, wenn dies für weitere Verwaltungsverfahren und/oder Entscheidungen zwingend ist. Eine Kostenaufteilung als bloßer Selbstzweck, ohne dass damit ein praktischer Erkenntnisgewinn verbunden ist, sollte unterbleiben.

13.4 Nutzung kreiseigener Räume durch Dritte

- ***Die außerdienstliche Nutzung kreiseigener Liegenschaften ist vollständig neu zu regeln.***
- ***Hierfür sind nach Maßgabe der abgabenrechtlichen Vorschriften die Gebührensätze / Entgeltsätze zu kalkulieren und satzungsrechtlich festzulegen.***
- ***Auf die pauschale Gebühren-/Entgeltbefreiung für bestimmter Vereine, Verbände, Einrichtungen oder sonstige Unternehmen und Institutionen ist künftig zu verzichten.***

Die kreiseigenen Räumlichkeiten der

- Trave-Schule, Bad Segeberg
- Janusz-Korczak-Schule, Kaltenkirchen
- Schule am Hasenstieg, Norderstedt

sowie Räume der Kreisverwaltung einschließlich Kreistagssitzungssaal können außerdienstlich durch Dritte genutzt werden. Die außerdienstliche Nutzung von Büro- und Sitzungsräumen, Schulräumen, Gymnastikhallen und Lehrschwimmbecken, Außenanlagen sowie Inventar und Gerät des Kreises Segeberg und der Kreissport-

halle in Bad Segeberg richtet sich nach den sogenannten *Nutzungsbestimmungen* vom 01.11.2009, in Kraft getreten am 24.11.2009.

Die für die Nutzung zu zahlenden Entgelte werden auf der Grundlage einer *Entgeltbestimmung für die außerdienstliche Nutzung von Liegenschaften des Kreises Segeberg* vom 20.04.2010 festgesetzt.

In dem Bericht über die Organisationsuntersuchung des Fachdienstes 11.00 wird die Abrechnung der außerschulischen Nutzung von Räumen der kreiseigenen Schulen sowie ein Anpassungsbedarf der *Nutzungsbestimmungen* und der *Entgeltbestimmungen* erwähnt. Ob die Verwaltungstätigkeit auf der Grundlage der *Nutzungsbestimmungen* und der *Entgeltbestimmungen* rechtmäßig erfolgt, ist im Rahmen der Organisationsuntersuchung durch den Fachdienst 11.00 nicht geprüft worden.

Nach näherer Betrachtung ergibt sich, dass die vorgenannten Regelungen seit dem Jahr 2009 beziehungsweise seit dem Jahr 2010 nicht überarbeitet oder aktualisiert worden sind. In den *Nutzungsbestimmungen* wird durchgängig die vor Jahren aufgelöste Gebäudemanagement Segeberg AöR (GMSE) als zuständige Stelle erwähnt.

In der *Entgeltbestimmung* werden für die verschiedenen Räumlichkeiten der Kreisverwaltung und der schulischen Einrichtungen die Entgeltsätze von 15,00 € bis 35,00 € pro Stunde festgelegt, die von den Nutzern zu entrichten sind.

Der Fachdienst 11.80 konnte weder zu den *Nutzungsbestimmungen* noch zu den *Entgeltbestimmungen* die aktenmäßigen Originalunterlagen vorlegen. Wann, von wem und mit welcher Begründung die Regelungen in den Bestimmungen festgelegt und beschlossen wurden, ist somit nicht dokumentiert.

Jedes Verwaltungshandeln muss fortlaufend und vollständig aktenkundig dokumentiert werden, damit Entscheidungen und Maßnahmen mit ihren Begründungen jederzeit transparent nachvollzogen werden können. Das Fehlen der Originalunterlagen ist deshalb als schwerer Verstoß gegen grundlegende Vorgaben für das Verwaltungshandeln, insbesondere den Grundsätzen ordnungsgemäßer Aktenführung, zu beanstanden.

Der Fachdienst konnte ebenfalls keine Kalkulation der Entgeltsätze vorlegen. Ob überhaupt, von wem und auf welcher Grundlage die Entgeltsätze kalkuliert wurden, ist deshalb ebenfalls nicht nachzuvollziehen.

Der Fachdienst 11.80 legte anlässlich der Prüfung einen undatierten - nach Auskunft der Verwaltung aus dem September 2018 stammenden - nicht unterzeichneten Vermerk vor, der vom Fachdienst L 30.00 verfasst wurde und überschrieben ist mit *Rechtmäßigkeit der Nutzungsbestimmungen, Entgeltbestimmungen und Haf-*

tungsvereinbarungen des Kreises Bad Segeberg ² zur außerdienstlichen Nutzung von Liegenschaften des Kreises Segeberg.

Mit dem Vermerk wird zusammenfassend formuliert, dass „...mit Ausnahme der Regelung in § 7 III der Nutzungsbestimmungen [...] die Nutzungsbestimmungen, Entgeltbestimmungen und Haftungsvereinbarung des Kreises Bad Segeberg ³ rechtmäßig...“ seien.

Allerdings sind die *Nutzungsbestimmungen* und die *Entgeltbestimmungen* keineswegs rechtmäßig, sondern vielmehr wegen mehrfachen Verstoßes gegen das Kommunalverfassungsrecht und das Abgabenrecht als rechtswidrig zu beanstanden. Dem Grunde nach sind die *Nutzungsbestimmungen* und die *Entgeltbestimmungen* als ungültig anzusehen.

Nach dem vorstehend erwähnten Vermerk liegt den „...vorliegenden *Entgeltbestimmungen* [...] der Beschluss des Kreistages vom 03.06.2004 zugrunde...“. Dieser Beschluss wurde als rechtlich ausreichend angesehen. Dieser Aussage kann nicht gefolgt werden.

Die vorliegenden *Entgeltbestimmungen* datieren aus dem Jahr 2010 und die *Nutzungsbestimmungen* aus dem Jahr 2009. Wie in dem Vermerk des Fachdienstes L 30.00 richtig erwähnt, regelt der Kreis nach § 4 Abs. 1 Satz 1 KrO seine Angelegenheiten durch Satzungen, soweit durch Gesetz nichts anderes geregelt ist. Für die Festsetzung allgemeiner privatrechtlicher Entgelte ist nach § 23 Nr. 12 KrO der Kreistag zuständig.

Ein Kreistagsbeschluss aus dem Jahr 2004 kann nicht die Rechtsgrundlage für die Bestimmungen sein, nach denen die verwaltungsmäßige Bearbeitung von der erst später gegründeten rechtlich selbständigen Anstalt des öffentlichen Rechts GMSE wahrgenommen wurde, ohne dass diese Aufgabe auf die GMSE übergeleitet worden ist. Darüber hinaus sind die *Nutzungsbestimmungen* und die *Entgeltbestimmungen* mit dem Erlöschen der GMSE AöR zum 31.12.2012 ohnehin obsolet.

Nachfolgebeschlüsse, mit denen der Kreistag die vorliegenden Bestimmungen zur außerdienstlichen Nutzung kreiseigener Liegenschaften zunächst mit Blick auf die damalige GMSE und nach deren Erlöschen zunächst hinsichtlich des Eigenbetriebes ISE und danach mit Blick auf die Kreisverwaltung jeweils neu festgelegt hat, sind nicht ersichtlich.

Dem Kreis Segeberg wird dringend empfohlen, die außerdienstliche Nutzung kreiseigener Liegenschaften im Rahmen einer Satzung neu zu regeln.

² [sic]

³ [sic]

Dabei ist festzulegen, ob die Nutzungsverhältnisse öffentlich-rechtlich oder privatrechtlich ausgestaltet werden. In der Folge sind dann öffentlich-rechtliche Gebührensätze oder privatrechtliche Entgelte neu festzulegen.

Bei den neu zu schaffenden Rechtsgrundlagen für die außerdienstliche Nutzung kreiseigener Liegenschaften sind nachstehende Prüfungsfeststellungen zu berücksichtigen.

Sowohl öffentlich-rechtliche Gebühren als auch privatrechtliche Entgelte unterliegen grundsätzlich den gleichen gesetzlichen Anforderungen hinsichtlich Kostendeckung, Gleichbehandlung und Äquivalenz. Die Bestimmungen des Kommunalabgabengesetzes gelten insoweit auch für privatrechtliche Entgelte als diese Vorschriften sich auf die privatrechtliche Ausgestaltung der Benutzung der öffentlichen Einrichtung übertragen lassen (vgl. HABERMANN / ARNDT, Erl. 1.4.2.2.2.3, RdNr. 25 - 36 zu § 6 KAG).

Nach § 1 Abs. 2 der *Entgeltbestimmungen* sind der „...Kreissportverband und vom Kreissportverband anerkannte Sportvereine, -verbände und -organisationen [...] bei der Nutzung [...] für den Trainings-, Übungs- und Punktspielbetrieb von der Erhebung eines Entgeltes [...] befreit. Diese Befreiung gilt nicht für den Wettkampfbetrieb in der Form von gewerblichen Veranstaltungen...“.

Diese Regelung ist zu beanstanden, weil eine kostenfreie Nutzung durch Vereine, Verbände, Organisationen oder sonstige gemeinnützige Veranstaltungen im Widerspruch zu § 6 KAG steht.

Eine Gebührenbefreiung für gemeinnützige Organisationen, wie Vereine oder Verbände und dergleichen, sieht die gesetzliche Vorschrift nicht vor. Vielmehr schreibt § 6 Abs. 1 Satz 1 KAG vor, dass Benutzungsgebühren zu erheben sind. Ein rechtmäßiger (Teil-)Gebührenerlass setzt eine gesetzliche Ermächtigung voraus (vgl. HABERMANN UND ARNDT, Erl. 1.4.2, RdNr. 10 und Erl. 1.4.2.3, RdNr. 45 zu § 6 KAG).

Gleiches gilt für entsprechende privatrechtliche Entgelte. Eine gesetzliche Ermächtigung für die Entgelt befreienden Regelungen besteht nicht.

Über die vorstehend beschriebene unzulässige pauschale Entgeltbefreiung hinaus ist nach § 1 Abs. 5 der *Entgeltbestimmungen* vorgesehen, dass „...die nicht von der Zahlung eines Entgeltes befreiten Nutzer [...] auf Einzelantrag durch die Entscheidung des Landrates / der Landrätin von der Entrichtung des Entgeltes [...] ganz oder teilweise befreit werden...“ können.

Die Regelung des § 1 Abs. 5 der *Entgeltbestimmungen* könnte mit der Vorschrift des § 4 Abs. 2 Satz 2 KAG korrespondieren, der zufolge Kostenbefreiungen aus sozialen Gründen denkbar wären. Bei der Sozialklausel des § 4 Abs. 2 Satz 2 KAG handelt es sich jedoch um eine Ausnahmebestimmung, die eng auszulegen ist. Die

Kommunen können deshalb nur in sehr begrenztem Umfang allgemeine Ermäßigungen vorsehen.

Dies gilt sowohl im Hinblick auf die in Anspruch genommene Leistung als auch in Bezug auf den begünstigten Personenkreis und das Ausmaß der Ermäßigung. Ein Anspruch auf Gebühren-/Entgeltermäßigung besteht nach § 4 Abs. 2 Satz 2 KAG ohnehin nicht (vgl. HABERMANN, Erl. 5, Rd.Nr. 67 und 69 zu § 4 KAG).

Als begünstigter Personenkreis für die durch eine Befreiung bewirkte finanzielle Entlastung kommen grundsätzlich nur einkommensschwache Bevölkerungskreise in Betracht.

Die aus dem Sozialstaatsprinzip herzuleitende Sozialpflichtigkeit des Staates beginnt mit der Verpflichtung zur Hilfeleistung in sozialen Notlagen, erstreckt sich auf die Daseinsvorsorge im weitesten Sinne und beinhaltet die Aufgabe, für einen Ausgleich der sozialen Gegensätze zu sorgen (BVerfG, Urteil vom 18.07.1967). In den begünstigten Personenkreis sind daher auch in sonstiger Weise Benachteiligte wie Behinderte oder der Fürsorge Bedürftige wie Kinder einzubeziehen.

Generelle Regelungen oder eine Verwaltungspraxis, die unter etwaiger Bezugnahme auf die Bestimmung des § 4 Abs. 2 Satz 2 KAG Kostenbefreiungen für bestimmte Vereine, Verbände oder politische Parteien gewährt, verbieten sich somit; auch wenn diese als gemeinnützig auftreten.

Körperschaften, Anstalten und Stiftungen des öffentlichen Rechts sowie die Kirchen sind ebenfalls nicht von den Benutzungsgebühren/-entgelten befreit. Damit unterliegen auch Kommunen und kommunale Einrichtungen der Gebühren-/Entgeltspflicht.

In die *Entgeltbestimmungen* kann unter Bezugnahme auf § 4 Abs. 2 Satz 2 KAG nur eine allgemeine Regelung aufgenommen werden, der zufolge in besonderen, einzelnen Ausnahmefällen die Entgelte/Gebühren aus sozialen Gründen ermäßigt werden können oder ganz entfallen, zum Beispiel bei finanziell schwachen Nutzern. Die sozialen Gründe sind im Einzelfall darzulegen und zu prüfen.

Unter Berücksichtigung der vorstehenden Ausführungen sind auch sämtliche pauschale Entgeltbefreiungen des Kreissportverbandes und der Sportvereine, -verbände oder -organisationen für die Nutzung der Kreissporthalle ⁴ als rechtswidrig anzusehen.

Die kostenbefreienden Regelungen des § 1 Abs. 2 und 3 der *Entgeltbestimmungen* sind ersatzlos zu streichen.

Nach stichprobenartiger Durchsicht der zur Prüfung vorgelegten Unterlagen für die Jahre 2016 bis 2018 sind zum Beispiel folgende Vereine, Verbände, Organisationen

⁴ vom Berufsbildungszentrum Bad Segeberg AöR verwaltet

oder Veranstaltungen für die Nutzung kreiseigener Liegenschaften (ohne Kreissporthalle) in rechtswidriger Weise von den Entgelten befreit worden:

Volkshochschule Norderstedt der Stadt Norderstedt
Norderstedter Sportverein e.V., Norderstedt
Integrativer Sportverein e.V., Norderstedt
Volkshochschule Kaltenkirchen-Südholstein GmbH, Kaltenkirchen
Katholische Kirche Heilig Geist, Kaltenkirchen
Kaltenkirchener Turnerschaft von 1894 e.V., Kaltenkirchen
Menschen in Bewegung e.V., Lübeck / Bad Oldesloe
Segeberger Karateverein, Neumünster
Lebenshilfe und Umgebung gGmbH, Bad Segeberg
Gleichstellungsbeauftragte Stadt Bad Segeberg / Kreisverkehrswacht Segeberg e.V.
Volkshochschule Bad Segeberg, Bad Segeberg
Süverkrüp+Ahrendt GmbH & Co. KG, Bad Segeberg
Rheuma-Liga Schleswig-Holstein e.V., Norderstedt
Brücke e.V., Hamburg
Regenbogen e.V., Kaltenkirchen
Familienbildungsstätte Bad Segeberg
dieDOSE – Verein für Soziale Inklusion, Bad Segeberg

Auf welcher Grundlage die Vereine, Verbände oder Organisationen und Unternehmen von der Entgeltzahlung befreit worden sind, ist nicht zu erkennen. Die zur Prüfung vorgelegten Unterlagen enthalten hierzu nichts.

Die gewährten Kostenbefreiungen waren ohnehin unzulässig. Weder sind soziale Gründe ersichtlich, die die Kostenbefreiung hätten rechtfertigen können, noch sind etwaige anderweitig begründete Einzelfallentscheidungen des Landrates nach § 1 Abs. 5 der *Entgeltbestimmungen* aktenkundig dokumentiert.

Lediglich für eine Veranstaltung der *Süverkrüp+Ahrendt GmbH & Co. KG* und für die Nutzung einer Liegenschaft durch den Verein *dieDOSE – Verein für Soziale Inklusion* liegen die auf den Einzelfall bezogenen Ausnahmegenehmigungen vor.

Allerdings ist nicht zu erkennen, warum der Landrat für die gewerbliche Werbeveranstaltung der *Süverkrüp+Ahrendt GmbH & Co. KG* die kostenfreie Nutzung der Außenanlagen vor dem Kreisverwaltungsgebäude in Bad Segeberg genehmigt hat. Die Kostenbefreiung für den Verein *dieDOSE – Verein für Soziale Inklusion* – ist allein schon rechtswidrig, weil nicht der Landrat, sondern der Fachbereichsleiter V über die Kostenbefreiung entschieden hat. Hinreichende Gründe für diese Kostenbefreiungen sind nicht zu erkennen.

Die Prüfung ergab, dass nur für sehr wenige Veranstaltungen überhaupt Entgelte festgesetzt worden sind. Die weitaus größte Zahl der Veranstaltungen war von den Kosten befreit worden.

Hinsichtlich einer etwaigen Kostenbefreiung aus sozialen Gründen, insbesondere bei finanziell schwachen Nutzern, ist zu berücksichtigen, dass nicht die soziale Lage der einzelnen Veranstaltungsbesucher oder -teilnehmer maßgebend ist.

Vielmehr ist die soziale und finanzielle Situation der Veranstalter maßgeblich, bei denen es sich in der Regel um finanzkräftige Vereine, Verbände und Organisationen handelt.

Im Übrigen sollte in die Nutzungs-/Entgeltbestimmungen die Nutzung der kreiseigenen Räumlichkeiten außerhalb der schulischen und dienstlichen Nutzung durch die Lehrerkollegien für Fortbildungsseminare oder der den Sparten der Betriebssportgemeinschaft der Kreisverwaltung angehörenden Mitglieder verbindlich geregelt werden.

Für die derzeit angewendeten Nutzungsentgelte konnte die Verwaltung keine Kalkulation vorlegen. Der fehlende Nachweis einer den Anforderungen des Abgabenrechts entsprechende Kalkulation der Entgeltsätze ist ausdrücklich zu beanstanden.

Nach § 6 Abs. 2 Kommunalabgabengesetz (KAG) sollen Benutzungsgebühren so bemessen werden, dass sie die erforderlichen Kosten der laufenden Verwaltung und Unterhaltung der öffentlichen Einrichtung decken. Die Kosten sind nach betriebswirtschaftlichen Grundsätzen zu ermitteln. Der Gebührenbemessung kann ein Kalkulationszeitraum von bis zu drei Jahren zugrunde gelegt werden. Die privatrechtlichen Entgelte unterliegen diesen abgabenrechtlichen Anforderungen in gleicher Weise.

Anlässlich der für die Festlegung der Entgeltsätze erforderlichen Beschlüsse wäre seinerzeit den Gremien im Rahmen einer Beschlussvorlage eine nachvollziehbare Kalkulation vorzulegen gewesen. Das Vorhandensein einer dem Abgabensatz zu Grunde liegenden Kalkulation ist unabdingbare Voraussetzung für die Rechtmäßigkeit des Abgabensatzes. Wird hingegen ein Abgabensatz festgelegt, ohne diesen zuvor kalkuliert zu haben, so handelt die Kommune zwangsläufig willkürlich.

Die willkürliche Festlegung einer in die Rechte der Bürger eingreifenden Abgabenlast ist jedoch rechtswidrig, auch wenn der Abgabensatz das Ergebnis einer rechtmäßigen Kalkulation hätte sein können. Es kommt zwar nicht darauf an, ob den Beschlussgremien die Kalkulationsunterlagen im Zeitpunkt des Beschlusses vorlagen oder bekannt waren. Ausreichend wäre es, wenn im Zeitpunkt der Beschlussfassung überhaupt eine dem Abgabensatz zu Grunde liegende Kalkulation existierte (vgl. ARNDT, KAG SH / 7.2005, Ziffer 2.1.4.2, Rd. Nr. 71, 72 zu § 2 KAG).

Allein mangels einer Kalkulation sind die in den *Entgeltbestimmungen* festgelegten Entgeltssätze willkürlich gewählt und damit als rechtswidrig zu bewerten. Rechtswidrige Gebühren-/Entgeltssätze können gegenüber den Zahlungspflichtigen in der Folge nicht rechtmäßig festgesetzt oder vereinbart werden.

Die in den vergangenen Jahren in den Nutzungsverträgen festgelegten Nutzungsentgelte sind somit ebenfalls rechtswidrig. Die Nutzer hätten jederzeit das Nutzungsentgelt erfolgreich anfechten und sich der Zahlungspflicht entziehen können.

Zusammenfassend wird der Verwaltung dringend empfohlen, die außerdienstliche Nutzung kreiseigener Liegenschaften unter Berücksichtigung der vorstehenden Prüfungsfeststellungen im Rahmen einer Satzung neu zu regeln, die öffentlich-rechtliche oder privatrechtliche Nutzung festzulegen sowie öffentlich-rechtliche Gebührensätze oder privatrechtliche Entgelte nach Maßgabe des Kommunalabgabengesetzes zu kalkulieren und von den Gremien des Kreises Segeberg beschließen zu lassen.

Die Nutzung der vom Berufsbildungszentrum Bad Segeberg (BBZ AöR) verwalteten Kreissporthalle ist gesondert vom BBZ zu regeln. Dem BBZ sollte der Hinweis gegeben werden, dass die bisherige Regelung des § 1 Abs. 3 Satz 4 und Abs. 4 der *Entgeltbestimmungen* als rechtswidrig zu beanstanden ist. Demnach sind für „...*die Nutzung, bei denen Einnahmen erzielt werden, [...] neben den Entgelten [...] 10% der Brutto-Einnahmen an den Kreis abzuführen...*“.

Nach dieser Regelung gehören zu den Brutto-Einnahmen „...*alle durch die Veranstaltungen erzielten Einnahmen, wie z.B. Eintrittsgelder oder ein entsprechender Kostenbeitrag, Einnahmen aus dem Programmverkauf, der Werbung, der Garderobenaufbewahrung sowie der Vergabe von Rundfunk-, Fernsehübertragungs- und Filmaufzeichnungsrechten. Der Nutzer ist verpflichtet, entsprechende Unterlagen und Belege dem Kreis zur Ermittlung des Entgeltes vorzulegen...*“.

Wie vorstehend erwähnt, gelten sowohl für öffentlich-rechtliche Gebühren als auch für privatrechtliche Entgelte die gleichen abgabenrechtlichen Vorgaben hinsichtlich Kostendeckung, Gleichbehandlung und Äquivalenz.

Höhere Entgelte für gewerbliche Veranstaltungen / Veranstaltungen mit erzielten Einnahmen sind unter den vorgenannten abgabenrechtlichen Vorgaben sachlich nicht gerechtfertigt. Warum eine derartige Veranstaltung einen höheren Nutzungsaufwand verursachen soll, der zuzüglich zu den regulären Entgelten über einen 10%igen Anteil an den Einnahmen abzudecken wäre, ist nicht nachzuvollziehen. Die höhere Kostenbelastung für gewerbliche Veranstaltungen / Veranstaltungen mit Einnahmeerzielung gegenüber anderen Veranstaltungen, denen somit geringere Entgelte vorbehalten bleiben, ist unzulässig (vgl. HABERMANN, Erl. 5, Rd.Nr. 70 - 72 zu § 4 KAG).

Stellungnahme des Fachdienstes 11.80:

Der Fachdienst 11.80 überarbeitet derzeit die bestehende Regelung mit Unterstützung des Rechtsamtes (FD 30.00) und beabsichtigt den politischen Gremien möglichst zeitnah eine entsprechende Regelung auf der Grundlage aktueller Kalkulationen vorzulegen. Die Verträge für 2019 sind zunächst vorsorglich nur für ein halbes Jahr geschlossen worden.

13.5 Druckerei, Hausmeisterdienste und Poststelle

- *Grundsätzlich ist zu prüfen, ob umfangreiche Druckaufträge an externe Druckereien gegeben werden können.*
- *Die Kommunikation zwischen den beiden dem Fachbereich V angehörenden Fachdiensten 11.60 und 11.80 erscheint dringend verbesserungsbedürftig.*
- *Die regelmäßigen und stets wiederkehrenden Tätigkeiten der Hausmeister sollten in einem Leistungskatalog erfasst werden. Grundsätzlich wären dann Handwerkerleistungen nur für die nicht in dem Leistungskatalog aufgeführten Tätigkeiten zu erteilen.*

13.5.1 Druckerei

Der Fachdienst 11.00 hatte mit seinem Bericht über die Organisationsuntersuchung den Aufwand für umfangreiche Druckaufträge thematisiert, zum Beispiel für die 106 Exemplare der jährlichen Haushaltspläne.

Das Rechnungsprüfungsamt unterstützt die Empfehlung, umfangreiche Kopieraufträge an externe Anbieter zu vergeben. Dies betrifft insbesondere vorhersehbare, wiederkehrende und somit einzuplanende Druckaufträge.

Hierfür böte sich an, die Bearbeitung solcher regelmäßig wiederkehrenden Druckaufträge auszuschreiben und danach mit einer leistungsfähigen Druckerei einen entsprechenden Rahmenvertrag abzuschließen.

Nach Auskunft des Fachdienstes 11.80 wird dem künftig bereits gefolgt.

13.5.2 Hausmeisterei

Mit dem Bericht über die Organisationsuntersuchung wird die unzureichende Information der Hausmeisterei über anstehende Handwerkerarbeiten angesprochen.

Demnach ist dem „...Fachdienst 11.80 [...] aktuell nicht bekannt, für welche Leistungen mit externen Partnern Rahmenverträge abgeschlossen worden sind. Dies betrifft z.B. Pflege der Außenanlagen. Diese Unwissenheit hat zum Teil zur Folge, dass durch die Hausmeister Arbeiten durchgeführt werden, für die bereits ein externes Unternehmen beauftragt wurde und in der Folge der Kreisverwaltung in Rechnung gestellt werden...“.

Gleiches gilt offenbar auch für einzeln beauftragte Arbeiten, für die unangekündigt Handwerker erscheinen, um die Aufträge durchzuführen. Zum Teil müssen die Hausmeister die Handwerker hierfür einweisen und unterstützen.

Für das Rechnungsprüfungsamt ist nicht nachzuvollziehen, warum zum Beispiel vom Fachdienst 11.60 - Technisches Gebäudemanagement - vereinbarte Rahmenverträge über regelmäßige Wartungsarbeiten oder Pflegearbeiten sowie sonstige Einzelaufträge nicht vollständig und unmittelbar nach Auftragserteilung der Hausmeisterei des Fachdienstes 11.80 zu Kenntnis gegeben werden.

Mit dem Fachdienst 11.80 sind im Interesse eines wirtschaftlichen und zweckmäßigen Verwaltungsbetriebes selbstverständlich derartige Aufträge rechtzeitig abzustimmen, damit anstehende Handwerkerbesuche in die Arbeits- und Personalplanung der Hausmeister einbezogen und unnötige Kosten vermieden werden können. Dies gilt umso mehr als die Hausmeister vom Standort Hamburger Straße 30 in Bad Segeberg auch die zunehmende Zahl der Außenstellen zu betreuen haben.

Die Kommunikation zwischen den beiden dem Fachbereich V angehörenden Fachdiensten 11.60 und 11.80 erscheint dringend verbesserungsbedürftig.

Für konkrete Terminabstimmungen können zum Beispiel die Funktionen „Kalender“ und „Aufgaben“ der MS-Office-Anwendung Outlook genutzt werden, um die Kommunikation zu verbessern.

Darüber hinaus wird vom Rechnungsprüfungsamt dringend empfohlen, die allgemeinen und grundsätzlich von der Hausmeisterei unmittelbar selbst zu erfüllenden Aufgaben in einem generellen Leistungskatalog zusammenzustellen.

Mit einem solchen Leistungskatalog werden im Ausschussverfahren gleichzeitig die Arbeitsleistungen festgelegt, die an externe Firmen vergeben werden können, weil dann grundsätzlich externe Handwerker nur mit den Arbeiten beauftragt werden, die nicht in dem Leistungskatalog der Hausmeisterei erfasst sind. Auf eine flexible Ausgestaltung des Leistungskatalogs ist zu achten, um Sonderfälle angemessen berücksichtigen zu können.

In dem Bericht zur Organisationsuntersuchung wurde erwähnt, dass die Hausmeister zwecks Arbeitserleichterung ihre privaten Smartphones nutzten, zum Beispiel um Termine zu disponieren oder Fotos von Schäden zu fertigen. Die Beschaffung dienstlich notwendiger Smartphones durch den Arbeitgeber sollte selbstverständlich sein. Der Punkt ist mittlerweile erledigt, weil den Hausmeistern dienstlich beschaffte Smartphones zur Verfügung gestellt worden sind.

Stellungnahme des Fachdienstes 11.80:

Der Abschlussbericht des FD 11.00 (Frühjahr 2019) zur vom FD 11.80 beantragten weiteren Organisationsuntersuchung der Hausmeisterdienste wird abgewartet. Die Anmerkungen des Rechnungsprüfungsamtes werden bei neu zu erarbeitenden Lösungsansätzen berücksichtigt.

13.5.3 Poststelle

- ***Das elektronische Gerichtspostfach sollte in den Fachdienst L 30.00 – Rechtsangelegenheiten / Kommunalaufsicht – verlegt werden.***

Körperschaften und Anstalten des öffentlichen Rechts sind aufgrund gesetzlicher Regelungen ab dem 01.01.2018 verpflichtet, einen sicheren Übermittlungsweg für die Zustellung elektronischer Dokumente von und zu den Gerichten zu eröffnen.

Als sicherer Übermittlungsweg für die elektronische Kommunikation mit den Gerichten sieht das Gesetz unter anderem das besondere elektronische Behördenpostfach (beBPo) vor.

Die Justiz empfiehlt die Verwendung des beBPo, da alle fachlichen Anforderungen abgebildet und auf die Anbringung von qualifizierten elektronischen Signaturen verzichtet werden kann. Das beBPo beruht auf der Infrastruktur des Elektronischen Gerichts- und Verwaltungspostfachs (EGVP).

Zum Zeitpunkt der Prüfung Anfang November 2018 war für den Kreis Segeberg ein elektronisches Behördenpostfach noch in der Poststelle eingerichtet. Die praktische Anwendung dieses elektronischen Behördenpostfaches bereitete zuvor offensichtlich Probleme.

Das Rechnungsprüfungsamt wurde bereits im Vorfeld der Prüfung auf diese Probleme aufmerksam gemacht und vertrat die Auffassung, dass das elektronische Behördenpostfach zwecks Kommunikation mit dem elektronischen Gerichtspostfächern, das heißt insbesondere der Austausch von Klagschriften und/oder Anträgen sowie von Klagerwiderungen und/oder Antragserwiderungen in den Fachdienst L 30.00 – Rechtsangelegenheiten, Kommunalaufsicht – verlagert werden sollte.

Zuletzt Ende Oktober 2018 wurde die Angelegenheit vom Fachdienst L 30.00 mit den Fachdiensten 11.00 und 10.50 sowie der Fachbereichsleitung V erörtert. Demnach ist vereinbart worden, dass das elektronische Behördenpostfach in den Fachdienst L 30.00 verlegt wird.

Der Fachdienst 10.50 hatte bis zum Abschluss der Prüfung Ende November 2018 die notwendigen Änderungen noch nicht vorgenommen. Nach Auskunft des Fachdienstes L 30.00 war im Januar 2019 nun angekündigt, das elektronische Postfach einzurichten. Die Umsetzung bleibt abzuwarten.

13.6 Fahrzeugverwaltung / EDV-Software Fuhrparkmanagement

- ***Die Beschaffung einer EDV-Software für das Fuhrparkmanagement als sogenanntes Teilprojekt des E-Government zu betreiben, ist zu beanstanden.***
- ***Die Beschaffung ist von dem zuständigen Fachdienst 11.80 vorzunehmen.***

13.6.1 Fahrzeugverwaltung und -beschaffung

Nach einer vom Fachdienst 11.80 vorgelegten Übersicht verfügte der Fuhrpark zum Zeitpunkt der Prüfung über 48 Dienstfahrzeuge für die Verwaltung, von denen lediglich 13 Fahrzeuge der Gesamtverwaltung allgemein zur Verfügung standen. Die übrigen Fahrzeuge waren entweder bestimmten Fachdiensten fest zugeordnet oder waren bei den mittlerweile neu eingerichteten Außenstellen stationiert.

Demnach sind 20 Fahrzeuge im Wesentlichen den Aufgabenbereichen des Veterinärwesens / Lebensmittelhygieneüberwachung und der Wasserbehörde sowie mit einzelnen Fahrzeugen den Bereichen Gesundheitsschutz, Vollstreckung, Haustechnik und der Gemeinschaftsunterkunft in Schackendorf zugeordnet. Zu den fest zugeordneten Fahrzeugen gehören auch die Dienstwagen des Kreispräsidenten und des Landrates.

Weitere 15 Fahrzeuge sind zum einen an den Außenstellen des Jugendamtes und des Fleischhygieneamtes im Kreisgebiet mit je einem Fahrzeug sowie zum anderen an den Außenstellen des Bauamtes und der Immobilienverwaltung im Levo-Park beziehungsweise in der Rosenstraße stationiert.

Solange der Kreis die Außenstellen der Verwaltung für erforderlich hält und soweit die Zahl der den Außenstellen fest zugeordneten Fahrzeuge jeweils sachlich begründet wird, bestehen keine grundsätzlichen Bedenken gegen die vorzuhaltende Zahl der Fahrzeuge.

Im August / September 2018 hat der Fachdienst 11.80 die Leasingverträge für 30 Fahrzeuge neu ausgeschrieben. Der Vergabevorgang ist vom Rechnungsprüfungsamt vor der Zuschlagserteilung geprüft worden. Nach Vervollständigung der Dokumentation ist der vorgesehenen Auftragsvergabe zugestimmt worden.

Der Auftrag für die im Rahmen des Leasing auszutauschenden Fahrzeuge über insgesamt 158.036,76 € brutto ist am 12.09.2018 erteilt worden. Der Vertrag hat eine Laufzeit von 36 Monaten. Die Fahrzeuge werden in der Zeit vom Ende des Jahres 2018 bis zum Frühjahr 2019 ausgetauscht.

13.6.2 EDV-Software für das Fuhrparkmanagement

Bislang wird der gesamte Fuhrpark manuell über Fahrtenbücher und selbst erstellte MS-Excel-Tabellen verwaltet.

Der Fachdienst 11.80 verfolgt seit geraumer Zeit die Beschaffung einer geeigneten EDV-Anwendung für das Fuhrparkmanagement. Mit einer entsprechenden Software sollen die Fahrzeugbestellungen der Verwaltung, das Führen der Fahrtenbücher sowie die Überwachung von Wartungs-, Inspektions- und TÜV-Terminen elektronisch erfasst und ausgewertet werden.

Die Entscheidung der ehemaligen Fachbereichsleitung I, diese Beschaffung als Teilprojekt des sogenannten E-Government zu betreiben, wird beanstandet.

Unter E-Government versteht man grundsätzlich die Vereinfachung, Durchführung und Unterstützung von Prozessen zur Information, Kommunikation und Transaktion zwischen staatlichen, kommunalen und sonstigen behördlichen Institutionen sowie zwischen diesen Institutionen und Bürgern beziehungsweise Unternehmen durch den Einsatz von digitalen Informations- und Kommunikationstechnologien.

Nach der sachlich nicht begründeten Entscheidung der FBL I versuchte der fachlich und sachlich nicht zuständige Fachdienst 10.50 - Informationstechnik - eine geeignete Software zu beschaffen; allerdings ohne Erfolg. Keinesfalls fällt die Beschaffung einer auf die rein interne Anwendung innerhalb der Verwaltung begrenzte EDV-Software unter das sogenannte E-Government. Hierzu wird auf die weiteren Ausführungen unter Tz. 3.1.4.6 dieses Berichts verwiesen.

Zum Zeitpunkt der Prüfung im November 2018 war der Fachdienst 11.80 bemüht, die Federführung über die ihm obliegende Beschaffung der EDV-Software für das Fuhrparkmanagement zurückzuerlangen.

Soweit die fachlich nicht begründete Entscheidung der ehemaligen Fachbereichsleitung I zum Zeitpunkt der Prüfung von der stellvertretenden Fachbereichsleitung I bekräftigt wurde, ist dies ausdrücklich zu beanstanden.

Stellungnahme des Fachdienstes 11.80:

Die geforderte Software soll weiterhin in Kooperation mit und durch den FD 10.50 in einem dritten Versuch im Jahr 2019 neu ausgeschrieben werden.

Die Auffassung des Rechnungsprüfungsamtes, dass es sich bei dieser Softwareeinführung nicht um eine klassische E-Government-Maßnahme handelt, wird vom Fachbereich V geteilt.

Erwiderung des RPA:

Das Rechnungsprüfungsamt bekräftigt seine Prüfungsfeststellungen.

Warum die Federführung dieser Beschaffungsmaßnahme dem sachlich nicht zuständigen Fachdienst 10.50 überlassen bleiben soll, erschließt sich nicht.

13.7 Reinigungsleistungen für Büroräume

- ***Die mittlerweile bis zu 15 Jahre laufenden Verträge sind fristgerecht zu kündigen und die Reinigungsleistungen vollständig neu auszuschreiben.***
- ***Die geschuldeten Reinigungsleistungen sind zu kontrollieren. Bei festzustellender Minderleistung sind die Vergütungen entsprechend den gesetzlichen Vorgaben zu kürzen.***

Im Rahmen der Organisationsuntersuchung hat der Fachdienst 11.00 auch die Beschaffung von Gebäudereinigungs- und Fensterreinigungsleistungen sowie von Schädlingsbekämpfungsleistungen erwähnt. Diese Leistungen waren zum Teil seit 15 Jahren nicht neu ausgeschrieben worden.

Zum Zeitpunkt der Prüfung ist dem Rechnungsprüfungsamt vom Fachdienst 11.80 mitgeteilt worden, dass die Reinigungsleistungen nunmehr neu ausgeschrieben werden sollen.

Das Ausschreibungsverfahren soll durch ein noch zu beauftragendes externes Beratungsunternehmen unterstützt werden. Das Rechnungsprüfungsamt hat den Fachdienst darauf hingewiesen, dass hierfür der externe Berater gleichfalls im transparenten Wettbewerb auszuwählen ist.

Die laufende Verlängerung der seit dem Jahr 2004 mit den beauftragten Reinigungsunternehmen bestehenden Verträge wird vom Rechnungsprüfungsamt ausdrücklich beanstandet.

Allein die vertraglichen Laufzeiten von bis zu 15 Jahren sind vergaberechtlich zu beanstanden, weil in dieser Zeit kein offener, transparenter Wettbewerb stattgefunden hat, um für diese Dienstleistungen den jeweils aktuellen Verhältnissen angepasste wirtschaftliche Angebote einzuholen.

Änderungen und Anpassungen der bestehenden Verträge erfolgten stattdessen regelmäßig „auf Zuruf“ der beauftragten Unternehmen. Dies gilt insbesondere für mehrfach erhöhte Lohnsätze auf Seiten der Gebäudereinigungswirtschaft, die vom Kreis Segeberg „per Mitteilung“ der beauftragten Unternehmen über die vergangenen 15 Jahre akzeptiert worden.

Durch die stete Verlängerung der vorhandenen Verträge bei gleichzeitigem Verzicht auf ein transparentes Wettbewerbsverfahren geht zwangsläufig der Nachweis eines wirtschaftlichen Verwaltungshandelns verloren.

Die Reinigungsleistungen für die im Lauf der Zeit hinzugekommen Außenstellen, zum Beispiel in der Burgfeldstraße, Rosenstraße und Hamburger Straße 40, Bad Segeberg, sind dem bereits seit dem Jahr 2004 beauftragten Unternehmen ohne weiteres übertragen worden.

Zuvor sind diese neu zu vergebenden Reinigungsleistungen weder ausgeschrieben noch anderweitig Vergleichsangebote eingeholt worden. Stattdessen hat das Reinigungsunternehmen seine Vertragsentwürfe dem Kreis Segeberg vorgelegt, die von Seiten der Verwaltung angenommen und unterzeichnet wurden. Damit hat sich der Kreis Segeberg den Geschäftsbedingungen des Auftragnehmers unterworfen.

Dies ist als schwerwiegenden Verstoß gegen das Vergaberecht zu bewerten. Grundsätzlich sind nach den einschlägigen Vorgaben des Vergaberechts die Vertrags- und Geschäftsbedingungen nach VOL/B zu vereinbaren, um für den öffentlichen Auftraggeber ungünstige Bedingungen zu vermeiden.

Darüber hinaus ist zu beanstanden, dass die von dem beauftragten Unternehmen vereinbarungsgemäß zu erbringenden Reinigungsleistungen seitens des Fachdienstes 11.80 weitgehend nicht kontrolliert werden.

Mangelhafte Reinigungsleistungen werden nach den zu Prüfung vorgelegten Unterlagen erst nach Hinweisen oder Beschwerden einzelner Fachdienste offenbar. Das beauftragte Unternehmen wird dann vom Fachdienst 11.80 angesprochen, um die angezeigten Mängel punktuell zu beheben.

Exemplarisch sei hier die Situation in den vom Kreis Segeberg gemieteten Büroräumen in der Hamburger Straße 40, Bad Segeberg, dargestellt. Nach dem vorliegenden Reinigungsplan sollen die Räume unter anderem wie folgt gereinigt werden:

- In den acht Büroräumen, dem Besprechungsraum, den Fluren und den WC sollen 5 x in der Woche von Montag bis Freitag die Textilbeläge gesaugt sowie Stein- und Hartbeläge gereinigt werden.
- Im Besprechungsraum soll 5 x wöchentlich von Montag bis Freitag die Tischoberfläche feucht gereinigt werden, während dies in den Büros bei den Schreibtischen, Telefonen, Tischlampen 1 x in der Woche geschehen soll.
- In allen Räumen sollen ebenfalls 5 x wöchentlich die Griffspuren an Türgriffen, Türen entfernt werden sowie 1 x wöchentlich die Fensterbänke feucht gereinigt werden.
- Die Abfallbehälter in den Räumen sind gleichfalls 5 x wöchentlich zu leeren.

Darüber hinaus sind weitere Reinigungsleistungen 1 x wöchentlich und 1 x monatlich vorgesehen.

Seit dem Einzug des Fachdienstes L14.00 in die Außenstelle Hamburger Straße 40, Bad Segeberg, im Juni 2017 ist dieser Reinigungsplan nur in einem kurzen Zeitraum Ende des Jahres 2017 eingehalten worden. Davor und seit Anfang des Jahres 2018 wurden zum Beispiel die Teppichböden und die Fußbodenfliesen nur sporadisch gesaugt beziehungsweise gewischt.

Zum Zeitpunkt der Prüfung Ende November 2018 waren die Teppichböden in den Büros seit mittlerweile rund 2 Monaten nicht gesaugt worden.

Seitens des Fachdienstes 11.80 wurden die zu erbringenden Reinigungsleistungen erkennbar nicht kontrolliert. Nachdem der Fachdienst L14.00 auf die mangelhaften Reinigungsleistungen hingewiesen hatte, ist meist das Reinigungspersonal der Reinigungsfirma ausgetauscht worden, allerdings ohne eine Verbesserung der Reinigungsleistungen zu bewirken. Eine Ausnahme war lediglich der vorstehend erwähnte kurze Zeitraum Ende des Jahres 2017. Die seinerzeit tätige Reinigungskraft ist leider krankheitsbedingt ausgeschieden.

Die unzureichenden Reinigungsleistungen verstoßen einerseits gegen die vertraglich vereinbarten Pflichten des beauftragten Unternehmens. Andererseits richtet sich die vereinbarte Vergütung nach den beauftragten Leistungen.

Der Preis wird vom Reinigungsunternehmen nach kaufmännischen Gesichtspunkten unter Berücksichtigung des kalkulatorischen Unternehmergewinns für die vertraglich beauftragten Leistungen kalkuliert worden sein.

Soweit bestimmte von der Reinigungsfirma geschuldete Reinigungsarbeiten nicht oder nicht vollständig erbracht werden, wird das Reinigungsunternehmen also für nicht erbrachte Leistungen bezahlt.

In der Folge erleidet der Kreis Segeberg mit jedem Tag, an dem das Reinigungsunternehmen seinen vertraglichen Pflichten nicht nachkommt, aufgrund der ungekürzt gezahlten und damit zwangsläufig überhöhten Vergütung einen finanziellen Schaden.

Allein für die acht Büroräume zuzüglich Nebenräume in der Hamburger Straße 40 erhält das beauftragte Unternehmen monatlich 326,26 € netto / 388,25 € brutto. Nach vorsichtiger Schätzung des Rechnungsprüfungsamtes werden 90% der geschuldeten Reinigungsleistungen nicht erbracht, so dass rund 350,00 € der Vergütung für eine „Nicht-Leistung“ gezahlt werden. Im Jahr sind das rund 4.200,00 €, die der Kreis Segeberg hinsichtlich der vorgenannten Räume für „Nichts“ bezahlt.

Die zur Prüfung vorgelegten Unterlagen enthalten Hinweise anderer Fachdienste, die die Annahme rechtfertigen, dass in anderen Büroräumen der Kreisverwaltung einschließlich der Außenstellen ähnliche Verhältnisse vorzufinden sind. Somit dürfte der finanzielle Schaden für den Kreis Segeberg mindestens im oberen 5-stelligen Bereich pro Jahr liegen.

Der Verwaltung wird dringend empfohlen, sämtliche laufenden Verträge fristgerecht zu kündigen und die Leistungen vollständig neu auszuschreiben.

Bei der beabsichtigten Ausschreibung der Reinigungsleistungen ist auf eine lebensnahe und praxisorientierte Leistungsbeschreibung zu achten. So erscheint zum Beispiel arbeitstägliches Staubsaugen und/oder Wischen der Fußböden nicht zwingend geboten.

Gleichwohl ist künftig regelmäßig zu kontrollieren, ob die geschuldeten Reinigungsleistungen erbracht werden. Bei festzustellender Minderleistung sind die Vergütungen entsprechend den gesetzlichen Vorgaben zu kürzen.

Künftige Verträge sollten nach den Vorgaben des Vergaberechts in keinem Fall länger als vier Jahre laufen. „Automatische“ Lohngleitklauseln in den Verträgen, die zu nahezu jährlichen Preiserhöhungen führen, sind auszuschließen.

Stellungnahme des Fachdienstes 11.80:

Die tägliche Reinigungsleistung auf geschätzten 50.000 m² Reinigungsfläche in rund 30 Liegenschaften, Gebäuden, Gebäudeteilen und angemieteten Flächen in Fremdgebäuden, wird neben vielen weiteren Raumverwendungen, in ca. 600 Büros, 180 Klassenräumen, 50 Fachwerkstätten und 350 WC Anlagen erbracht.

Außer in der Kreisverwaltung, Hamburger Str. 30, wo neben in Fremdreinigung vergebenen Revieren noch mit 6 kreiseigenen Mitarbeiterinnen gereinigt wird, werden alle Reinigungsleistungen durch externe Dienstleister ausgeführt.

Eine umfängliche Überprüfung der Wirtschaftlichkeit aller in 2004 beauftragten Unterhaltsreinigungen wurde in 2011 durch einen externen Berater durchgeführt.

Grundvoraussetzung für eine Neuausschreibung ist, dass der Auftraggeber dem künftigen Dienstleister ein aktuelles Raum- und Flächenverzeichnis mit der aktuellen Raumnutzung vorlegen kann.

Des Weiteren sind die genauen Rahmenbedingungen und Standards zu beschreiben bzw. festzulegen.

Der Fachdienst 11.80 befasst sich derzeit damit, diese erforderlichen Grundvoraussetzungen zu erarbeiten bzw. zu überprüfen und soweit erforderlich neu zu definieren. Nach Abschluss dieser Arbeiten erfolgt eine Ausschreibung der Reinigungsleistung.

Erwiderung des RPA:

Unabhängig von der gebotenen Neuausschreibung der Reinigungsleistungen bleibt die Kontrolle der mit den Reinigungsunternehmen derzeit noch vertraglich vereinbarten Reinigungsleistungen unabdingbar.

Die Verwaltung hat zu überwachen, ob die geschuldeten Reinigungsleistungen vollständig erbracht werden. Im Fall der Minderleistung sind die Vergütungen an die Reinigungsunternehmen gemäß den rechtlichen Vorgaben entsprechend zu kürzen.

14. Schlussbemerkungen

Die Prüfung der Verwaltung hat ergeben, dass diese die von ihr wahrzunehmenden vielfältigen Aufgaben im Prüfungszeitraum weitgehend ordnungsgemäß erfüllt hat. Die Aufgabenwahrnehmung erfolgte in den stichprobenartig geprüften Fällen – mit Ausnahme der im Bericht genannten Beanstandungen – unter Beachtung der Grundsätze der Rechtmäßigkeit, Zweckmäßigkeit und Wirtschaftlichkeit.

Im Rahmen der Prüfung wurden in einigen Bereichen gute Arbeitsergebnisse festgestellt. Gleichzeitig ist aber darauf hinzuweisen, dass auch noch Handlungsbedarf in verschiedenen Bereichen besteht. Teilweise sind auch Feststellungen und Hinweise aus der letzten Prüfung nicht beachtet oder umgesetzt worden. Das Ergebnis der Prüfung ist in diesen Fällen nicht zufriedenstellend. Auf die in den Einzelbemerkungen enthaltenen Feststellungen und Hinweise wird in diesem Zusammenhang Bezug genommen.

Die im Rahmen der Einzelbemerkungen aufgezeigten Mängel sind durch die Verwaltung – soweit dies nicht bereits erfolgt ist – kurzfristig abzustellen. Die im Bericht enthaltenen Hinweise und Empfehlungen sollten beachtet und möglichst kurzfristig umgesetzt werden.

Seit dem Jahr 2010 werden die wesentlichen Prüfungsbemerkungen des RPA in den Berichten über die Prüfung der Rechtmäßigkeit, Zweckmäßigkeit und Wirtschaftlichkeit der Verwaltung des Kreises von der Verwaltung jeweils in einer Liste festgehalten, um die Abarbeitung der Prüfungsfeststellungen zu kontrollieren. Damit soll die Abstellung festgestellter Mängel sowie die Umsetzung gegebener Hinweise und Empfehlungen gewährleistet werden.

Dem Hauptausschuss ist vom Landrat quartalsweise über die Abarbeitung der Prüfungsfeststellungen berichtet worden. An dieser Verfahrensweise sollte auch künftig festgehalten werden.

Bad Segeberg, den 19.02.2019

Der Leiter des Rechnungsprüfungsamtes

gez. Christian Rüge