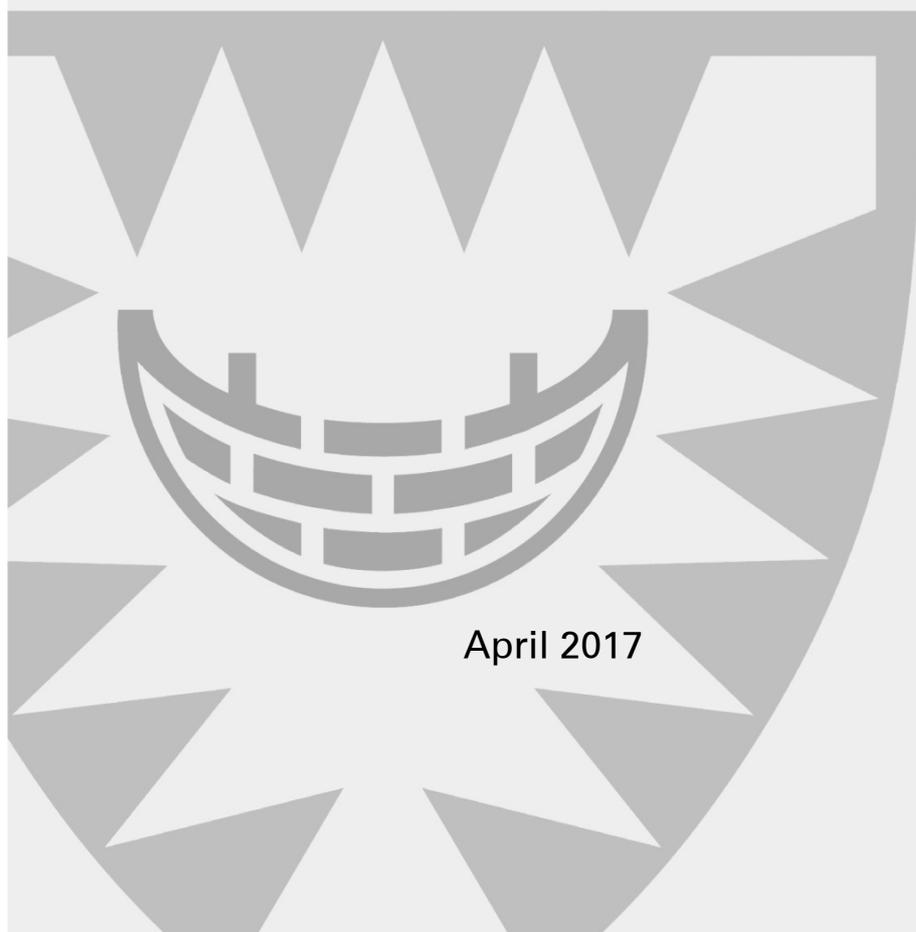




STATUSBERICHT 2015/2016



April 2017

Herausgeber:
Rechnungsprüfungsamt der
Landeshauptstadt Kiel
Redaktion: Kerstin Rogowski
Redaktionsschluss: 31.03.2017
E-Mail: kerstin.rogowski@kiel.de
Tel.: 0431/901-1003
Internet: www.kiel.de

Inhaltsverzeichnis

| | |
|---|-----------|
| Abkürzungsverzeichnis | 5 |
| 1 Vorbemerkungen | 6 |
| 2 Flüchtlinge | 7 |
| 3 Haushaltskonsolidierung/Aufgabenkritik | 8 |
| 4 Doppik | 9 |
| 5 Gesamtstrategieprozess | 9 |
| 6 Anlaufstelle Korruptionsverdacht/Korruptionsprävention | 10 |
| 7 Produktbereiche | 12 |
| 7.1 Produktbereich – übergreifende Prüfung | 12 |
| 7.1.1 Zuwendungen und Zuschüsse..... | 12 |
| 7.1.2 Neues Vergaberecht | 12 |
| 7.1.3 Sanierungsstau | 14 |
| 7.2 Innere Verwaltung – PB 11 | 17 |
| 7.2.1 Fraktionszuwendungen | 17 |
| 7.2.2 Erlass von Forderungen | 17 |
| 7.2.3 Betreiberverantwortung | 18 |
| 7.3 Sicherheit und Ordnung – PB 12 | 19 |
| 7.3.1 Prüfung in der Waffenbehörde..... | 19 |
| 7.3.2 Weihnachtsmarkt..... | 19 |
| 7.4 Schulträgeraufgaben – PB 21 - 24..... | 20 |
| 7.4.1 Regionale Berufsbildungszentren AöR | 20 |
| 7.5 Soziale Hilfen – PB 31 - 35 | 21 |
| 7.5.1 Vergaberecht und Flüchtlinge..... | 21 |
| 7.5.2 Aufwendungen für Asylsuchende und Abrechnung 2015..... | 23 |
| 7.5.2.1 Aufwendungen für Asylsuchende..... | 23 |
| 7.5.2.2 Abrechnung der Aufwendungen nach dem AsylbLG mit dem Land (Jahresabrechnung)..... | 23 |
| 7.6 Kinder-, Jugend- und Familienhilfe – PB 36..... | 25 |
| 7.6.1 Beschaffung von Schulbüchern | 25 |
| 7.6.2 Förderung von Kindertageseinrichtungen Freier Träger | 26 |
| 7.7 Ver- und Entsorgung – PB 53 | 27 |
| 7.7.1 Anlagevermögen der Stadtentwässerung..... | 27 |
| 7.8 Verkehrsflächen und -anlagen, ÖPNV – PB 54..... | 28 |
| 7.8.1 Verwendung von Rahmenverträgen im Tiefbauamt..... | 28 |
| 7.8.1.1 Jahresvertrag Fuhrleistungen | 28 |
| 7.8.1.2 Straßenunterhaltungsvertrag Pflasterarbeiten..... | 29 |
| 7.8.2 Prüfung von Baumaßnahmen: Abwicklung von drei Straßensanierungen der Kreisstraße 7 | 31 |
| 7.8.3 Schwierigkeiten bei der Abwicklung von Baumaßnahmen durch freiberuflich Tätige..... | 32 |
| 7.8.4 Vergabe Ingenieurleistungen Rendsburger Landstraße..... | 33 |
| 7.9 Natur- und Umweltschutz – PB 55 - 56 | 34 |
| 7.9.1 Jagderlaubnisscheine..... | 34 |

| | | |
|----------|---|-----------|
| 7.9.2 | Vergabe von Pflegearbeiten nach VOB, Abrechnung nach VOL im Grünflächenamt | 35 |
| 7.10 | Allgemeine Finanzwirtschaft – PB 61 | 35 |
| 7.10.1 | Prüfung des Forderungsmanagements..... | 35 |
| 7.10.2 | Prüfung der Gewerbesteuerakten 2016 | 37 |
| 7.11 | Städtische Gesellschaften/Unternehmen/Eigenbetriebe/Anstalten öffentlichen Rechts | 37 |
| 7.11.1 | Vergabe Rahmenvertrag Elektroarbeiten EBK..... | 37 |
| 7.11.2 | Prüfung von Baumaßnahmen: Umbau und Erweiterung eines Bürotraktes beim ABK | 38 |
| 8 | Schlussbemerkungen..... | 39 |
| 8 | Handlungsbedarfe..... | 40 |

Im Bericht werden folgende Abkürzungen verwendet:

| | |
|---------------|---|
| ABK | Abfallwirtschaftsbetrieb Kiel |
| AiB | Anlage im Bau |
| AöR | Anstalt öffentlichen Rechts |
| AsylbLG | Asylbewerberleistungsgesetz |
| AV | Anlagevermögen |
| EB | Eröffnungsbilanz |
| EBK | Eigenbetrieb Beteiligungen Kiel |
| EStG | Einkommensteuergesetz |
| E-Vergabe | Elektronische Vergabe |
| FA | Finanzausschuss |
| FBT | Freiberuflich Tätige |
| GemHVO-Doppik | Gemeindehaushaltsverordnung Doppik |
| GO SH | Gemeindeordnung Schleswig-Holstein |
| HJ | Haushaltsjahr |
| HOAI | Honorarordnung für Architekten und Ingenieure |
| IM | Innenminister/Innenministerium |
| JA | Jahresabschluss/-abschlüsse |
| KGSt | Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement |
| LHK | Landeshauptstadt Kiel |
| nsk | newsystem: doppelte Finanzsoftware der Fa. INFOMA |
| OB | Oberbürgermeister/in |
| ÖPNV | Öffentlicher Personen Nahverkehr |
| PB | Produktbereich |
| PVK | Personalvermittlungskontingent |
| RBZ | Regionale/s Berufsbildungszentrum/-zentren |
| PLOPS | Planungsoptimierungssumme |
| RPA | Rechnungsprüfungsamt |
| RV | Ratsversammlung |
| SB | Schlussbericht |
| SGB | Sozialgesetzbuch |
| SHVgVO | Schleswig-Holsteinische Vergabeverordnung |
| StB | Statusbericht/-berichte |
| UVgO | Unterschwellevergabeordnung |
| VgV | Vergabeverordnung über die Vergabe öffentlicher Aufträge |
| VOB/A | Vergabe- und Vertragsordnung für Bauleistungen |
| VOL | Vergabe- und Vertragsordnung für Leistungen |

1 Vorbemerkungen

Der vorliegende StB 2015/2016 ist ein Tätigkeitsbericht des RPA für den Zeitraum August 2015 bis Ende des Jahres 2016. Darin wird sowohl über die Ergebnisse von umfangreichen, geplanten Prüfungen sowie Prüfungen aufgrund besonderer Auffälligkeiten berichtet.

Eine zentrale Aufgabe des RPA ist es, die Rechtmäßigkeit, Zweckmäßigkeit und Wirtschaftlichkeit der Stadtverwaltung zu prüfen. Dabei ist es aus Sicht des RPA nicht mehr ausreichend, nur auf bestehende Mängel hinzuweisen. Zwischenzeitlich hat eine Schwerpunktverlagerung der Prüfungsinhalte stattgefunden. Systemprüfungen inklusive Risikoerkennung und Chancenbenennung sollen der Stadt helfen, Fehlentwicklungen in der Verwaltung möglichst frühzeitig zu erkennen und zu vermeiden. Daneben gewinnt die beratende Funktion zunehmend an Bedeutung, da viele Ämter inzwischen erkannt haben, dass die Prüfungen und Beratungsleistungen des RPA dazu dienen, die ohnehin knappen Ressourcen zielgerichtet und sparsam einzusetzen. Hierbei sollen die konkreten Empfehlungen und Anregungen des RPA sowie die weitere Begleitung bei der Umsetzung helfen. Vor diesem Hintergrund nimmt das RPA auch an Projekten des Gesamtstrategieprozesses begleitend und beratend teil.

Themen in diesem Bericht sind u. a. das neue Vergaberecht, die Flüchtlingssituation (Vergaben, Abrechnungen) und die Probleme bei der Darstellung und Abbildung des Investitionsstaus.

Um ein vollständiges Bild der Tätigkeiten bzw. der wahrgenommenen Aufgaben des RPA abzugeben, seien an dieser Stelle auch die ständigen sowie die jährlichen bzw. turnusmäßigen Prüfaufgaben erwähnt, die einen Großteil der Personalkapazitäten im RPA binden. Die Ergebnisse dieser Prüfungen finden sich nicht in diesem StB wieder, da sie zeitnah an die jeweiligen Adressaten gegeben werden und dadurch entsprechende Berücksichtigung erfahren.

Dabei handelt es sich im Berichtszeitraum insbesondere um die Prüfung von Verwendungsnachweisen und Jahresabrechnungen vornehmlich aus den Bereichen SGB II und XII und Kriegsoferfürsorge. Der zu prüfende Nettoaufwand aller Abrechnungen betrug im Jahr 2015 insgesamt rd. 144,7 Mio. €. Darüber hinaus ist bei einigen Jahresabrechnungen (z. B. Grundversicherung) zusätzlich noch eine begleitende Aktenprüfung erforderlich.

Auch externe Prüfungen, wie z. B. die Prüfung des Jahresergebnisses des Ausbildungszentrums für Verwaltung in Altenholz haben im Berichtszeitraum die personellen Kapazitäten des RPA gebunden.

Die Vergabeprüfung sowie die durch die Fachämter immer stärker nachgefragte Beratung zur Vorbereitung und Durchführung von Vergabeverfahren gehört ebenso zum breit gefächerten Aufgabenspektrum wie die komplexen Prüfungen der städtebaulichen Verträge.

Die Prüfungen von JA der RBZ nahmen im Berichtsjahr sehr viele Prüfkapazitäten im RPA in Anspruch und konnten nur unter Hinzuziehung eines externen Wirtschaftsprüfers abgearbeitet werden.

Die JA-Prüfberichte der Gesellschaften, die oben nachrichtlich genannten Prüft Themen sowie die nachfolgend im StB dargestellten Prüfungsergebnisse brachten das RPA im Berichtsjahr an die Grenzen seiner quantitativen Leistungsfähigkeit. Dennoch wird das RPA weiter an seinem den Fachämtern gegenüber gemachten Angebot festhalten, deren Anregungen bzw. Wünsche zu Prüfungsthemen bzw. zu prüfenden Bereichen aufzunehmen und in der Prüfplanung entsprechend zu berücksichtigen.

Der StB 2014/15 wurde dem FA am 10.11.2015 und der RV am 21.01.2016 als Geschäftliche Mitteilung (Drs. 0868/2015) zur Kenntnis gegeben. Zudem wurde der StB 2014/15 auf Wunsch des FA in alle Fachausschüsse gegeben (Nov./Dez. 2016).

In diesem StB gibt es fünf Handlungsbedarfe. Mit Datum vom 03.03.2017 hat das RPA den Entwurf an die Fachämter mit der Bitte versandt, zu den Handlungsbedarfen Stellung zu nehmen. Die Stellungnahmen der Ämter zu den Handlungsbedarfen, aber auch zu den Texten, sind in den Bericht eingearbeitet.

Die Bearbeitung der Handlungsbedarfe wird im Rahmen des Controllings der Handlungsbedarfe weiter verfolgt. Der RV wird einmal jährlich über den Bearbeitungsstand berichtet.

2 Flüchtlinge

Der unerwartet hohe Anstieg der Flüchtlingszahlen war eine Herausforderung für die gesamte Verwaltung, wie sie nur selten vorkommt. Sie hat den Berichtszeitraum maßgeblich geprägt.

Alles in allem hat die Stadtverwaltung diese Herausforderung gut bestanden: kein Flüchtling musste im Freien übernachten; jede/jeder erhielt zumindest eine Grundversorgung. Das lag nicht zuletzt an der hohen Einsatzbereitschaft der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Stadtverwaltung.

Durch den plötzlich erhöhten Arbeitsanfall traten Probleme und Schwachstellen der Verwaltung zutage, die bis dahin nur am Rande wahrgenommen wurden. Um der Situation gerecht zu werden, wurden schnelle und z. T. unkonventionelle Lösungen gesucht, die nicht immer rechtlich tragfähig waren. Einige dieser Themen werden auch in diesem Statusbericht aufgegriffen.

Auch wenn das Rechnungsprüfungsamt aufgrund seiner ihm zugewiesenen Rolle darüber kritisch berichten muss, ändert es nichts an dem Respekt vor dem großen gezeigten Einsatz der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter während dieser Zeit.

Obwohl die Flüchtlingszahlen derzeit zurückgegangen sind, bleiben große Herausforderungen. Die neuen Einwohnerinnen und Einwohner werden zu einem großen Teil hier bleiben und integriert werden müssen. Das zieht für nahezu alle Bereiche der Stadt ein erhöhtes Aufgabenvolumen nach sich. Darauf muss die Stadtverwaltung dringend personell und organisatorisch reagieren.

Die Entwicklung der Flüchtlingszahlen in der Zukunft ist unklar. Die Stadtverwaltung wäre gut beraten, jetzt die Zeit zu nutzen und aus den Erfahrungen der Flüchtlingswelle des vergangenen Jahres zu lernen und sich für ähnliche Krisensituationen in der Zukunft besser aufzustellen.

3 Haushaltskonsolidierung/Aufgabenkritik

Das IM des Landes Schleswig-Holstein hat die seit dem letzten Berichtszeitraum beschlossenen Haushaltssatzungen ohne Einschränkungen genehmigt.

| Haushaltsjahr | Beschlussdatum | Genehmigung |
|---------------------|----------------|---|
| 2016 | 18.02.2016 | Kredite für Investitionen und Investitionsfördermaßnahmen i. H. v. 46,54 Mio. € und Verpflichtungsermächtigungen i. H. v. 29,6 Mio. € |
| 2016 1. Nachtrag | 22.09.2016 | Verpflichtungsermächtigungen i. H. v. 28,6 Mio. € |

Eine uneingeschränkte Genehmigung des Gesamtbetrags der Kredite für Investitionen und Investitionsfördermaßnahmen konnte nach Auffassung des IM in Hinblick auf die nicht gegebene dauernde Leistungsfähigkeit nur unter Zurückstellung von erheblichen Bedenken erteilt werden.

Im Begleitschreiben zum Genehmigungserlass vom 01.06.2016 weist das IM u. a. darauf hin, dass die Steigerungsrate der bereinigten Auszahlungen aus laufender Verwaltungstätigkeit mit 8,8 % deutlich über der empfohlenen von 2,5 % liegt. Ein Grund hierfür ist der Anstieg der freiwilligen Aufwendungen und Auszahlungen. Das IM verweist in diesem Zusammenhang auf den StB 2014/2015 des RPA der LHK und empfiehlt, sich mit den dortigen Hinweisen zur Aufgabenkritik bzw. Geschäftsprozessoptimierung erneut intensiv auseinanderzusetzen.

Das IM hat mit der LHK einen Vertrag nach § 16a Finanzausgleichsgesetz geschlossen. Danach gewährt das IM der LHK bis 2018 jährlich Konsolidierungshilfen. Im Gegenzug hat sich die LHK verpflichtet, durch verschiedene Maßnahmen dauerhaft rd. 7,87 Mio. € im Ergebnishaushalt einzusparen, davon rd. 7,71 Mio. € bis einschließlich 2016. Nach gegenwärtiger Prognose wird die Stadt bereits 2016 rd. 7,79 Mio. € dieses Konsolidierungsbeitrages erreicht haben.

Das Amt für Finanzwirtschaft hat dem IM im Mai 2016 im aktuellen Evaluationsbericht zum 01.06.2016 eine weitere vollständig umgesetzte Maßnahme „Kontinuierliche Absenkung des Zuschussbedarfs für die Kieler Flughafen GmbH“ mit einem Konsolidierungsbeitrag von rd. 580 T€ gemeldet. Das RPA hat die Maßnahmen auf Schlüssigkeit überprüft und nachvollzogen. Aus Sicht des RPA ist das im Evaluationsbericht eingereichte Maßnahmenblatt plausibel und entspricht den Anforderungen der Nr. 6 der Richtlinie über die Gewährung der Konsolidierungshilfen.

Nach Auffassung des RPA reichen diese Einsparungen jedoch bei weitem nicht aus. Bei geplanten Fehlbeträgen in der Größenordnung von rd. 55 Mio. € p. a. für die nächsten Jahre sind erheblich größere Anstrengungen erforderlich, um den Haushalt zu konsolidieren. Der überwiegende Teil der Ausgaben im Ergebnishaushalt ist dem Grunde nach gesetzlich vorgeschrieben. Eine einfache Aufgabenkritik wird daher nicht weit genug führen. Die LHK wird sich zusätzlich die Frage stellen müssen, ob sie Pflichtaufgaben auch zukünftig in den derzeitigen Standards erfüllen kann.

Um vordringlich die finanzielle Leistungsfähigkeit der LHK wieder herzustellen, hatte die RV am 18.02.2016 einen Grundsatzbeschluss zur Haushaltskonsolidierung gefasst. Dies wurde vom IM außerordentlich begrüßt. Spätestens zu den Haushaltsberatungen 2017 sollten die genannten Vorhaben bzw. Maßnahmen konkretisiert sein und dargelegt werden, in welchem Zeitraum und mit welchen Maßnahmen das Defizit im Ergebnisplan durch eigene städtische

Maßnahmen schrittweise abgebaut werden kann. Dieser Maßnahmen- und Zeitplan sollte als wesentlicher Baustein in eine städtische Gesamtstrategie aufgenommen werden.

Zu den Haushaltsberatungen 2017 erstattete die Verwaltung der RV im Dezember 2016 Bericht über den Umsetzungsstand. Nach derzeitigem Kenntnisstand wird davon ausgegangen, dass der Abbau des strukturellen Haushaltsdefizits bis 2024 erreicht werden kann. Erste Ergebnisse zum Gesamtstrategieprozess werden im II. Quartal 2017 erwartet.

Das RPA wird die Umsetzung des Gesamtstrategieprozesses intensiv begleiten (s. Kap. 5).

4 Doppik

Mit der Einführung des doppischen Rechnungswesens wurden den Kommunen gemäß § 116 und § 95n GO SH zusätzliche gesetzliche Pflichten bzgl. Aufstellung und Prüfung von EB und JA auferlegt. Außerdem haben sich mit der Doppik die gesetzlichen Anforderungen an das Erstellen und Prüfen von JA erheblich erhöht.

Gemäß § 95m Abs. 2 GO SH ist der JA innerhalb von drei Monaten nach Abschluss des HJ aufzustellen und gem. § 95n Abs. 3 GO SH nach der Prüfung durch das RPA bis spätestens 31. Dezember des auf das HJ folgenden Jahres von der Gemeinde zu beschließen.

Am 08.12.2015 wurde der JA 2014 dem RPA zur Prüfung vorgelegt. Es ist festzustellen, dass die Vorschriften des § 95m Abs. 2 GO SH nicht eingehalten wurden.

In die Prüfung des JA 2014 waren alle Prüferinnen und Prüfer des RPA eingebunden. Im Wesentlichen werden mit den JA-Arbeiten jedoch die Personalkapazitäten der Betriebswirtschaftlichen Abteilung belegt. Trotz aller Bemühungen des RPA, die Prüfung des JA so kurz wie möglich zu halten, ist der Prüfungsaufwand immer noch erheblich. Die Prüfung des JA wurde im Juni 2016 abgeschlossen.

Am 22.09.2016 wurde der RV der JA 2014 und der Lagebericht mit dem SB des RPA zur Beratung und Beschlussfassung (Drs. Nr. 0654/2016) vorgelegt. Mit gleichem Datum hat die RV gem. § 95n Abs. 3 GO SH dem JA 2014 und dem Lagebericht sowie dem SB zugestimmt.

Der JA 2015 wurde dem RPA Anfang April 2017 zur Prüfung vorgelegt.

5 Gesamtstrategieprozess

Im StB 2014/2015 berichtete das RPA umfangreich über die Investitionsanmeldungen und die Ergebnisplanung zum Haushaltsplan 2015 und verband mit seinen Empfehlungen und Anregungen die Erwartung, dass kurzfristig von der Verwaltungsspitze diesbezüglich ein nachhaltiger Prozess in die Wege geleitet würde.

Der nun vom OB initiierte Gesamtstrategieprozess ist ein überaus wichtiger Schritt für die Kieler Stadtverwaltung in diese Richtung; geht es dabei doch um nichts Geringeres als um die finanzielle Zukunfts- und Handlungsfähigkeit der Verwaltung.

In den Führungskräfteklausurtagungen im Jahr 2016 wurde ein strategischer Rahmen gesetzt, in verschiedenen Arbeitsgruppen die unterschiedlichsten Handlungsfelder identifiziert und daraus konkrete Projekte entwickelt. Inzwischen wurden Schwerpunkte gesetzt, Arbeitsgruppen und Verantwortliche zum Teil festgelegt und die Prüfung einzelner Maßnahmen begonnen.

Positiv hervorzuheben ist, dass einige der im letzten StB aufgezeigten Probleme nun im Rahmen des Gesamtstrategieprozesses aufgegriffen werden (z. B. die Projekte „Haushaltsaufstellungs-/Stellenplanaufrufverfahren“ sowie die diversen Handlungsbedarfe hinsichtlich des Schwerpunktthemas „Personal“).

Auch nimmt das RPA positiv zur Kenntnis, dass das Amt für Finanzwirtschaft einer zentralen Forderung des RPA nachgekommen ist und nun der Einrichtung eines nutzerorientierten, operativen und strategischen Berichtswesens für alle Leistungs- und Entscheidungsträgerinnen und -träger sowie der Ein- und Durchführung eines zentralen Finanzcontrollings nachkommen will.

Dieser Gesamtstrategieprozess ist zweifellos schwierig und bedarf einer guten Umsetzungs- und Kommunikationsstrategie, um insbesondere die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der LHK zu beteiligen. Zu viele Prozesse dieser Art sind in der Vergangenheit angestoßen worden und wieder versandet.

Sicher ist es der Verwaltungsspitze wichtig, diesen Prozess intensiv und nachhaltig zu betreiben, um die LHK zukunftsfähig zu machen. Es gilt dabei jedoch, ganz besonders darauf zu achten, eine gute Balance zu halten zwischen dem Wunsch, kurzfristig Erfolge zu vermehren gegenüber länger andauernden, aber dafür nachhaltigeren Veränderungsprozessen, die ihre Zeit brauchen.

Das RPA wird den „Gesamtstrategieprozess bei der LH Kiel“ intensiv begleiten, indem Prüferinnen und Prüfer des RPA an einigen der Projekte teilnehmen. Das RPA möchte durch die unmittelbare Begleitung der Projekte Fachwissen und Erfahrungen einbringen und gleichzeitig den Fortgang der Projekte beobachten.

Das RPA wird im Rahmen der StB über den Gesamtstrategieprozess berichten.

6 Anlaufstelle Korruptionsverdacht/Korruptionsprävention

Im Rahmen der Aufgabe „Korruptionsbekämpfung bei der LHK“ ist dem RPA die „Anlaufstelle Korruptionsverdacht“ übertragen worden. Unter anderem beinhaltet diese Aufgabe die weitere Verfolgung eigener Feststellungen sowie die Bearbeitung von anonymen wie offiziellen Korruptionshinweisen. Im vergangenen Berichtszeitraum wurden der Anlaufstelle keine Verdachtsfälle gemeldet. Dieses ist jedoch keine Gewähr dafür, dass es keine Korruptionsfälle bei der LHK gibt. Vielmehr kann dieses auch ein Hinweis auf eine mangelnde Sensibilisierung bzw. Aufklärung zu diesem Thema innerhalb der Verwaltung sein. Das RPA wird sich in 2017 verstärkt diesem Thema widmen.

Umsetzung der Maßnahmen zur Korruptionsprävention

Eine unbestechliche Verwaltung ist eine wichtige Voraussetzung für die erfolgreiche städtische Aufgabenerfüllung. Korruption hingegen führt zum Vertrauensverlust seitens der Bürgerinnen und Bürger und lässt Zweifel an der Unparteilichkeit der Verwaltung aufkommen. Um Korruption vorzubeugen, hat die RV im August 2013 das Handbuch Korruptionsprävention verabschiedet.

Dieses Handbuch beschreibt die innerhalb der Stadtverwaltung bestehenden Maßnahmen zur Korruptionsprävention. Darin werden den Führungskräften verschiedener Ebenen u. a. folgende Aufgaben zur Korruptionsprävention zugeordnet:

- Hinweise und Belehrungen der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter durch die unmittelbaren Vorgesetzten im jährlichen Turnus inklusive Dokumentation,
- mindestens jährliche Informationsveranstaltung durch die Amtsleitungen in Publikumsämtern,
- mindestens jährliche Erörterung anhand praktischer Beispiele in Dienstbesprechungen inkl. umfangreicher Dokumentation.

Im November 2016 hat das RPA bei allen Amtsleitungen erfragt, ob und wie die oben beschriebenen Aufgaben in den jeweiligen Ämtern und Betrieben umgesetzt werden.

Im Ergebnis bestätigen die Amtsleitungen die Wichtigkeit des Themas, räumen aber in der überwiegenden Mehrzahl ein, dass diesem sowohl amtsintern als auch übergeordnet nicht genug Bedeutung beigemessen und den aus dem Handbuch entstehenden Verpflichtungen aus unterschiedlichen Gründen nicht immer nachgekommen wird.

Aus der Sicht vieler Amtsleitungen ist das Handbuch Korruptionsprävention verbesserungswürdig. Es werden u. a. mehr Beispiele für Hinweise auf mögliche Korruptionstatbestände gewünscht. Die Frage nach der Verbindlichkeit des Handbuches (es ist derzeit keine Dienst-anweisung) wird ebenso gestellt, wie der Wunsch geäußert, für die Beschäftigten in operativen Bereichen ein komprimiertes Handbuch im Faltblattformat anzubieten. Als überaus schwierig wird von großen „Publikumsämtern“ die Verpflichtung zur Durchführung der mindestens jährlichen Informationsveranstaltung zur Korruptionsvorbeugung gesehen, da dieses in den betreffenden Ämtern die dortigen personellen Ressourcen übersteigt.

Alle Vorschläge und Anregungen wird das RPA an den Arbeitskreis Korruptionsprävention weitergeben.

Die letzte städtische Fortbildungsveranstaltung zum Thema Korruptionsprävention fand im Jahr 2014 statt. Auch die letzte (mindestens jährlich vorgesehene) Sitzung des Arbeitskreises Korruptionsprävention datiert aus dem Jahr 2014.

Das RPA muss feststellen, dass das Thema Korruptionsprävention bei der LHK nicht mit dem nötigen Nachdruck verfolgt wird. Bereits im Januar 2015 äußerte das RPA gegenüber dem Personal- und Organisationsamt den Wunsch, dass das Thema Korruptionsprävention in der Stadtverwaltung künftig mehr Beachtung findet.

Handlungsbedarf:

Das Personal- und Organisationsamt muss das Thema „Korruptionsprävention“ bei der LHK wieder intensiv bearbeiten. Dazu gehört u. a. die Überarbeitung bzw. Neufassung des Handbuches „Korruptionsprävention“, regelmäßige Fortbildungen zu diesem Thema sowie Aktivierung und ggf. Änderung der Zusammensetzung des Arbeitskreises „Korruptionsprävention“.

Das RPA wird in 2017 damit beginnen, besonders korruptionsgefährdete Bereiche innerhalb der Stadtverwaltung zu identifizieren. Damit verbunden sein wird die Prüfung, ob in diesen Bereichen angemessene Maßnahmen ergriffen wurden und ob diese für eine funktionierende Korruptionsprävention ausreichend sind.

7 Produktbereiche

7.1 Produktbereich – übergreifende Prüfung

7.1.1 Zuwendungen und Zuschüsse

Den betroffenen Ausschüssen wurde im Februar und März 2016 der Bericht über die Prüfung der Zuwendungen vorgelegt. Ursprünglich sollte sich der Bericht nur mit den "freiwilligen Zuwendungen" (Zuwendungen für Aufgaben, die zu leisten die LHK nicht verpflichtet ist) beschäftigen. Während der Prüfung ergab sich jedoch, dass eine strikte Trennung zwischen freiwilligen und pflichtigen Zuwendungen nicht sinnvoll und teilweise nicht möglich war.

Die Prüfung befasste sich ausdrücklich nicht mit der Frage, ob einzelne Zuwendungen sinnvoll sind oder nicht. Im Vordergrund standen vielmehr Verfahrensfragen bezogen auf die Entscheidung über Zuwendungen, deren Abwicklung, den Nachweis der Verwendung und dessen Prüfung. Es stellte sich heraus, dass es keine stadtseinheitliche Bearbeitung dieser Vorgänge gibt. Das gilt selbst dann, wenn es sich um vergleichbare Sachverhalte und gleiche Zuwendungsempfänger handelt. Eine wesentliche Ursache liegt in den derzeit geltenden Zuwendungsrichtlinien selbst, die in vielen Bereichen Mängel und Unklarheiten aufweisen. Das RPA hat hierzu im Bericht Handlungsempfehlungen gegeben und vorgeschlagen, dass die Verwaltung sich des Themas „Zuwendungen“ an zentraler Stelle annimmt.

Der OB hat diesen Vorschlag aufgegriffen und eine Arbeitsgruppe eingesetzt, deren Auftrag es war, die Zuwendungsrichtlinien neu zu fassen. Dabei sollte durch beigefügte Muster u. ä. auf die Einheitlichkeit der Verwaltungspraxis hingewirkt werden. Auch der Komplex der subventionierten Mieten – bei denen es sich aus wirtschaftlicher Sicht ebenfalls um Zuwendungen handelt – sollte aufgegriffen werden.

Die Tätigkeit dieser Arbeitsgruppe ist noch nicht abgeschlossen. Die Dauer der Bearbeitung ist der Komplexität des Themas geschuldet, die sich zu einem Teil erst während der Arbeit daran zeigte. Aus Sicht des RPA ist erfreulich, dass die Verwaltung mit Nachdruck bestrebt ist, das Zuwendungswesen neu und besser zu ordnen.

7.1.2 Neues Vergaberecht

Das Jahr 2016 war das Jahr der Vergaberechtsreform. Umfassend geändert bzw. in kompletten Neufassungen präsentieren sich seit April 2016 das Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen, die VgV, die Vergabe- und Vertragsordnung für Bauleistungen im 2. Abschnitt (VOB/A-EU) und die Anwendung der Einheitlichen Europäischen Eigenerklärung.

Ebenfalls neu, bislang aber weitestgehend unbeachtet, ist die Vergabestatistikverordnung, die die Weitergabe von umfangreichen Informationen zu allen durchgeführten Vergaben ab einer Auftragssumme >25 T€ Netto an das Bundesministerium für Wirtschaft und Energie regelt.

Weiter trat der 1. Abschnitt der VOB/A für den Unterschwellenbereich in Schleswig-Holstein am 27.10.2016 in Kraft. Die neue UVgO soll in 2017 in Schleswig-Holstein zur Anwendung gelangen. Sie wird nach Inkrafttreten für ca. 90 % aller städtischen Vergabeverfahren anzuwenden sein.

Diese überaus komplexen, teilweise zueinander widersprüchlichen und miteinander verzahnten Regelwerke machen die städtische Vergabepaxis nicht einfacher. Das RPA beobachtet mit wachsender Sorge, dass viele Anwender in den Fachämtern dieses Regelwerk kaum noch

rechtssicher zur Anwendung bringen können. Ein Fachamt sah sich sogar genötigt, eine Rechtsanwaltskanzlei mit dem Ausfüllen der Vergabeunterlagen zu beauftragen, da es dem Sachbearbeiter nicht möglich war, die jeweils geforderten Unterlagen rechtssicher auszufüllen und somit ein gesichertes Ausschreibungsverfahren durchzuführen. Die Kosten beliefen sich hierfür auf 12,2 T€.

Der Anteil der Beratungen und Hilfestellungen durch die zuständigen Prüferinnen und Prüfer im RPA sowie durch die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der zentralen Vergabestelle ist, bedingt durch die Vergaberechtsreformen, noch weiter angestiegen.

Die erste spürbare Folge der Reform war die (teilweise) Einführung der E-Vergabe. Die Zentrale Vergabestelle der Stadt muss seit dem 18.04.2016 sämtliche Vergabeunterlagen im Oberschwellenbereich barrierefrei elektronisch zur Verfügung stellen.

Ab dem 18.10.2018 ist dann die vollständige elektronische Kommunikation zwischen öffentlichem Auftraggeber und Unternehmen verpflichtend vorgeschrieben. Für den Unterschwellenbereich gilt diese Verpflichtung ab dem 01.01.2020. Die neue UVgO wurde im Februar 2017 gemeinsam mit den Erläuterungen zur UVgO im Bundesanzeiger veröffentlicht. Sie tritt jedoch nicht bereits mit der Bekanntmachung im Bundesanzeiger in Kraft, sondern wird erst durch die Neufassung der entsprechenden landesrechtlichen Regelungen in Kraft gesetzt.

Dass auch die Datenspeicherung in elektronischer Form vorgeschrieben ist, bedeutet für die Stadt, künftig eine digitale Vergabeakte zu führen.

Das RPA empfiehlt, mit der Umstellung auf die vollständige elektronische Abwicklung aller Vergaben über eine einheitliche Plattform zeitnah zu beginnen, um die Vorteile einer umfassenden E-Vergabe möglichst kurzfristig zu nutzen und hält somit weiterhin an seinem Handlungsbedarf „Bündelung des Vergabewissens“ aus dem StB 2013 fest.

Das Vergaberecht wird nicht nur von den Beschäftigten in der Verwaltung, sondern auch von den Firmen, die sich für öffentliche Aufträge interessieren, als unübersichtlich, kompliziert und übertrieben formal eingestuft. Diese Erkenntnis spiegelt sich nach Aussage der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter in den Fachämtern dadurch wieder, dass immer weniger Unternehmen bereit sind, Angebote in Papierform abzugeben. Hier könnte die E-Vergabe für Abhilfe sorgen.

Alleine im vergangenen Jahr haben 312 Beschäftigte an neun stadtinternen Fortbildungsveranstaltungen zum Vergaberecht teilgenommen. Weitere Fortbildungen werden erforderlich, wenn die UVgO 2017 in Kraft tritt, da diese dann – wie bereits erwähnt – auf den Großteil der städtischen Beschaffungen anzuwenden ist. Die Anzahl der zusätzlich extern besuchten Fortbildungsveranstaltungen ist nicht bekannt. Dieser Aufwand und die damit verbundenen Kosten könnten durch eine zentrale Organisation des Vergabe- und Beschaffungswesens deutlich reduziert werden.

Die bislang durchgeführte, vom Rechtsamt in Auftrag gegebene, Untersuchung des Personal- und Organisationsamtes zur „Optimierung des Vergabeverfahrens bei der Landeshauptstadt Kiel, Rechtsamt, insbesondere unter Berücksichtigung der gesetzlich vorgeschriebenen Einführung der E-Vergabe“ hat aus Sicht des RPA nach 1 ½ Jahren Dauer keine Erkenntnisse gebracht, die als stadtweite Handlungsempfehlung dienen könnten.

Die nun im Rahmen der Gesamtstrategie eingerichtete Projektgruppe „Zentralisierung von Vergaberechtsexpertise“ hat dagegen einen wesentlich klareren und ergebnisorientierteren Auftrag:

Den 1. Schwerpunkt der Untersuchung bildet dabei ein allen Ämtern, die Aufträge an externe Dritte vergeben, zugängliches elektronisches Vergabemanagementsystem, das den gesamten Beschaffungsvorgang umfassen soll.

Den 2. Schwerpunkt bildet dann die Zusammenführung zersplitterter Beschaffungsvorgänge zu gleichartigem Bedarf in einer zentralen Beschaffungseinheit über die Aufgaben der bestehenden Beschaffungsstelle hinaus.

Nur einer künftig zentral zuständigen städtischen Vergabe- und Beschaffungseinrichtung wird es gelingen, zu strategischen, wirtschaftlichen und nachhaltigen Beschaffungen zu kommen und Vergaberecht in einfacher Weise zu kommunizieren und schnell und praktikabel für alle Anwender umzusetzen.

7.1.3 Sanierungsstau

Im StB 2014/2015 hat sich das RPA u. a. mit den Themen Investitionsanmeldung, Haushaltsanmeldung im Ergebnisplan und unzureichenden Instandhaltungsmaßnahmen befasst. In diesem Zusammenhang ist es aus Sicht des RPA zwingend erforderlich, den Themenbereich „Werteverzehr und Eigenkapital“ erneut aufzugreifen.

Das RPA forderte zu diesem Themenkomplex in seinen damaligen Prüfungsfeststellungen, dass „für Gebäude, Straßen, Brücken, Entwässerungseinrichtungen und sonstige Infrastrukturen während der Nutzungsdauer geeignete Instandhaltungsmaßnahmen zu treffen sind, die während der Nutzungsdauer zur Erhaltung des bestimmungsgemäßen Gebrauchs getätigt werden müssen, um die durch Abnutzung und Alterung entstehenden baulichen Mängel ordnungsgemäß zu beseitigen. Eine unterlassene oder unzureichende Instandhaltung führt zu Schäden an den genannten Einrichtungen und ist mit der Vorgabe an eine sparsame und wirtschaftliche Haushaltsführung nicht in Einklang zu bringen“.

Zwischenzeitlich liegen hierzu Zahlen des Dezernates Stadtentwicklung und Umwelt vor. Darin wird der

| | |
|--|------------------|
| aktuelle Sanierungsrückstau mit | rd. 515,8 Mio. € |
| die neu anstehenden Investitionen mit | rd. 114,2 Mio. € |
| und der erforderliche jährliche Unterhaltungsaufwand mit | rd. 13,3 Mio. € |
| angegeben. | |

Gesamtsumme **rd. 643,3 Mio. €**

Die Nachfrage des RPA, wie diese Zahlen aus dem Juni 2016 ermittelt wurden, beantwortete das Dezernat Stadtentwicklung und Umwelt wie folgt:

„Die Angaben über den Sanierungsrückstau beruhen auf Schätzungen der Fachämter. Bei der Immobilienwirtschaft bezieht sich der Rückstau auf alle städtischen Immobilien. Konkrete Ermittlungen gibt es für den Bereich der Schulen (80 Mio. € + 20 Mio. € für Grundleitungen). Der Anteil für die restlichen Immobilien musste geschätzt werden, da hierzu keine belastbare Datenbasis vorliegt. Da die Schulen in etwa die Hälfte des Immobilienbestandes ausmachen, wurden die Werte verdoppelt. Der Immobilienwirtschaft stehen im Aufwand, orientiert am KGSt-Richtwert, jährlich rd. 12,5 Mio. Euro für die Bauunterhaltung (BU) zur Verfügung. An vielen Gebäuden ist der Rückstau zwischenzeitlich aber so groß, dass umfängliche Sanierungsmaßnahmen erforderlich werden, die nicht aus den Mitteln der laufenden BU finanziert

werden können. Für den Bereich der Schulen stehen jährlich zusätzliche 2,5 Mio. Euro zur Verfügung“.

Bereits im StB 2013 ging das RPA umfassend auf das Thema Betreiberverantwortung in der Immobilienwirtschaft ein und stellte hierzu fest, „dass es bislang keine detaillierte, systematische und dokumentierte Erfassung des Ist-Zustandes der Liegenschaften sowie der erforderlichen und inhaltlich abgestimmten Maßnahmen zur Instandsetzung bzw. Unterhaltung seitens der Immobilienwirtschaft gibt“ (s. hierzu auch Kap. 7.2.3).

Zum Sanierungsstau bei der Abteilung Verkehrswegebau des Tiefbauamtes hatte das Dezernat Stadtentwicklung und Umwelt folgende Anmerkungen:

„Bisher wurde nur das besonders verkehrswichtige, klassifizierte Netz durch das Tiefbauamt untersucht. Dies entspricht ca. 35 % des gesamten Straßennetzes. Davon sind ca. 24 % dringend sanierungsbedürftig. Bei dem nicht messtechnisch untersuchten Netz (65 %) ist der Anteil des dringend sanierungsbedürftigen Straßennetzes ungleich höher. Grob überschlagen führt das dazu, dass ca. 40 % des gesamten Kieler Straßennetzes sanierungsbedürftig sind.

Ebenfalls davon ausgehend, dass nur das besonders verkehrswichtige, klassifizierte Netz wiederhergestellt wird, belaufen sich die Kosten auf ca. 40 Mio. EUR. Bezieht man das nicht messtechnisch untersuchte Straßennetz mit in die Kostenschätzung ein, ergibt sich ein Kostenvolumen von mindestens 130 Mio. EUR.“

Es dürfte künftig immer schwerer werden, gegenüber betroffenen Bürgern die Erhebung von Straßenausbaubeiträgen zu rechtfertigen, wenn über Jahre und Jahrzehnte die erforderlichen Unterhaltungsmaßnahmen nicht oder nur in einem unzureichenden Umfang vorgenommen wurden und dadurch der Instandsetzungsbedarf (mit-)verursacht wurde.

Die Stadtentwässerung äußert sich noch drastischer:

„Die durch die Haushaltsvorgaben erzwungene Vorgehensweise verstößt nicht nur gegen die Forderungen des Gemeindehaushaltsrechts nach Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit, sondern auch gegen die Forderungen des Wasserhaushaltsgesetzes. Auch muss auf die strafrechtlichen Konsequenzen durch ein erhöhtes Risiko von Grundwasserverunreinigungen durch defekte Kanäle und eine steigende Verkehrsgefährdung durch eingestürzte Kanäle hingewiesen werden.

Ein langfristig angelegter, kontinuierlicher jährlicher Erhaltungsaufwand von rd. 10 Mio. € wurde in der Vergangenheit bei weitem nicht realisiert, so dass sich für die Hauptkanäle ein Sanierungsrückstand von 130 Mio. € eingestellt hat, der sich bei Fortsetzung der aktuellen Haushaltsbeschränkungen in den nächsten 5 Jahren auf über 200 Mio. € erhöhen wird. Ausgehend von einem Sanierungsziel – innerhalb eines Zeitraumes von 7 Jahren die Zustandsklassen 0 und 1 abzubauen (Anmerkung RPA: Diese Klassifizierung beschreibt sofortige bzw. kurzfristige Handlungsbedarfe) – müssten für die Hauptkanäle etwa 18,5 Mio. €/a und für die Grundstücksanschlusskanäle 7 Mio. €/a für Erneuerung, Sanierung und Reparaturen investiert werden“.

Das Fazit der Stadtentwässerung:

„Durch die vorgegebene Haushaltsbeschränkung für die Stadtentwässerung auf insgesamt 10 Mio. €/a verbleiben nur noch i. M. (im Mittel) 5,0 Mio. €/a für die Kanalsanierung, das sind 20 % (!) des tatsächlichen Bedarfes. Durch den fortlaufenden Alterungsprozess müssen vermehrt Reparaturverfahren eingesetzt werden, die nur zu einer kurzfristigen Funktionserhaltung, aber nicht zu einer Werterhaltung beitragen. Kostengünstige Sanierungsverfahren müssen später durch teure Erneuerungsverfahren ersetzt werden. Aufgrund der Personalsituation sind allerdings umfangreichere Sanierungsmaßnahmen z. Tt. nicht umsetzbar“.

Zur Nachfrage des RPA, welche konkreten Maßnahmen seitens des Dezernates bzw. der einzelnen Fachbereiche getroffen werden, um diesen Sanierungsstau abzubauen bzw. wie hierzu ein aus Sicht des RPA dringend erforderliches Gesamtkonzept aussieht, verwies das Dezernat Stadtentwicklung und Umwelt auf die im Zusammenhang mit der Haushaltsgenehmigung für 2016 begonnene Diskussion zwischen dem OB und der Kommunalaufsicht. Damit scheint die Hoffnung verbunden, den bestehenden Kreditrahmen zwecks Abbau des Sanierungsstaus zu erhöhen.

Das Dezernat Stadtentwicklung und Umwelt hierzu:

„Ohne dass der verfügbare Rahmen nennenswert erweitert wird, erscheinen umfassende Konzepte kaum realisierbar. Konkretisiert sind sie bisher nicht“.

Die für 2017 zur Unterhaltung der Grundstücke und baulichen Anlagen (Sachkonto 52100000) geplanten Haushaltsmittel betragen rd. 24,37 Mio. € und sind damit um rd. 22,12 Mio. € niedriger als der Haushaltsansatz für 2016, der sich auf rd. 46,49 Mio. € belief.

Dies mag zunächst im Hinblick auf den bestehenden Sanierungsstau kontraproduktiv erscheinen, lässt sich mit weniger Unterhaltungsmitteln doch auch weniger Sanierungsstau abbauen.

Begründet ist dieser stark reduzierte Planansatz dennoch: Seit Jahren werden hohe nicht verbrauchte Mittel aufs nächste HJ übertragen, die vorrangig anzusetzen sind. In 2015 entstanden z. B. ca. 15 Mio. € nicht verbrauchte Mittel, in 2016 rechnet das RPA mit einer ähnlichen Größenordnung.

Gründe hierfür sind einerseits die nun bereits mehrfach beschriebene und immer noch anhaltende unzureichende personelle Situation in den zuständigen Ämtern, andererseits aber auch die mangelhafte Haushaltsplanung, da von vornherein mehr Maßnahmen in die Planung aufgenommen wurden als tatsächlich im jeweiligen HJ umgesetzt werden konnten.

Handlungsbedarf:

- Tz. 2 Das RPA fordert dringend ein umfassendes Konzept zum Umgang mit dem Sanierungsstau, der stetig weiter anwächst und zwischenzeitlich substanzgefährdende Ausmaße angenommen hat. Zudem sind in den technischen Ämtern dringend ausreichende personelle Kapazitäten zu schaffen.**

Weder das Hoffen auf einen höheren Kreditrahmen noch die Reduzierung der Unterhaltungsmittel lösen den bestehenden Sanierungsstau. Im Gegenteil: Das Abwarten vergrößert den Sanierungsbedarf weiter. Hier ist vielmehr städtische Eigeninitiative gefragt, um den weiteren Werteverzehr des städtischen Immobilienvermögens möglichst kurzfristig zu stoppen. Dazu ist schnellstmöglich eine lückenlose und belastbare Bestandsaufnahme des betroffenen Infrastrukturvermögens der LHK vorzunehmen. Parallel dazu muss mit allen Verantwortlichen eine vorbehaltlose und offene Diskussion, die alle Möglichkeiten bis hin zum Verkauf von Liegenschaften beinhaltet, begonnen werden.

Das RPA hat eine Anfrage an das Amt für Finanzwirtschaft gestellt, auf welche Weise eine mögliche dauernde Wertminderung bedingt durch unterlassene Instandhaltung im städtischen JA berücksichtigt bzw. abgebildet wird. Die Beantwortung steht noch aus.

7.2 Innere Verwaltung – PB 11

7.2.1 Fraktionszuwendungen

Im Berichtsjahr 2016 wurde die Verwendung der Fraktionszuwendungen 2015 geprüft. Gezahlt wurden 2015 folgende Zuwendungen (Beträge in €):

| Fraktion | Erhaltene Zuwendungen | Zuwendungsfähige Ausgaben | Differenz |
|------------------------------------|-----------------------|---------------------------|------------------|
| SPD-Ratsfraktion | 26.302,33 | 13.597,51 | 12.704,82 |
| CDU-Ratsfraktion | 26.793,62 | 19.893,23 | 6.900,39 |
| Ratsfraktion Bündnis 90/Die GRÜNEN | 25.214,17 | 21.987,96 | 3.226,21 |
| FDP-Ratsfraktion | 3.180,00 | 1.389,25 | 1.790,75 |
| Ratsfraktion DIE LINKE | 3.180,00 | 1.838,13 | 1.341,87 |
| SSW-Ratsfraktion | 15.555,00 | 3.620,54 | 11.934,46 |
| <i>Gesamt</i> | <i>100.225,12</i> | <i>62.326,62</i> | <i>37.898,50</i> |

Die Spalte „Erhaltene Zuwendungen“ fasst Zuwendungen für den sachlichen Aufwand, Personalkostenerstattungen für nicht in Anspruch genommene Stellen/Stellenanteile und weitere anrechenbare Einnahmen zusammen.

Von kleineren Ausnahmen abgesehen, die insgesamt nicht ins Gewicht fallen, hat die Prüfung der Fraktionszuwendungen 2015 ergeben, dass die Zuwendungen ordnungsgemäß verwendet und abgerechnet wurden. Soweit Mittel (Spalte "Differenz") durch den Stadtpräsidenten übertragen wurden, entsprachen die Entscheidungen den Richtlinien.

7.2.2 Erlass von Forderungen

Die Immobilienwirtschaft übersandte dem RPA eine Beschlussvorlage (Drs. 0566/2016) zu einem bestehenden Vertrag mit der Bitte um Mitzeichnung und Stellungnahme. Über das Ergebnis der Stellungnahme wollte die Immobilienwirtschaft anschließend in den Gremien (Finanzausschuss, Bauausschuss und Ratsversammlung) berichten. In der dem RPA übersandten Beschlussvorlage wurde u. a. der Erlass von Forderungen gegenüber der Schuldnerin rückwirkend zum 01.01.2014 beantragt. Begründet wurde dies mit den nach wie vor bestehenden Unsicherheiten hinsichtlich der tatsächlichen Größe des Pachtgegenstandes.

Aus Sicht des RPA ergaben sich aus der Begründung zu diesem Antragspunkt keine zwingenden Notwendigkeiten, die einen Erlass der Forderungen rechtfertigten. Vielmehr empfahl das RPA die weitere Stundung der Forderung bis zum Abschluss weiterer notwendiger Prüfungen. Erst nach Abschluss dieser Prüfung kann bewertet werden, ob tatsächlich Gründe für einen Erlass oder einen sonstigen Forderungsverzicht vorliegen.

Weiter empfahl das RPA, den Antragstext zur Rückforderung der Sanierungsgelder um die in der Begründung enthaltenen Voraussetzungen zu ergänzen, um eine eindeutige Beschlussvorlage zu gewährleisten.

Eine Mitzeichnung bzw. eine andere Art der Zustimmung seitens des RPA zu dieser Vorlage erfolgte nicht.

Einen Tag später fand sich im Ratsinformationssystem eine geänderte Beschlussvorlage, die nun nicht mehr einen Erlass der Forderungen vorsah, sondern stattdessen eine „Kürzung“ der

Forderungen. Auch war in der geänderten Vorlage eine Beteiligung bzw. Zustimmung durch das RPA nicht mehr vorgesehen. Dennoch teilte das RPA der Immobilienwirtschaft unverzüglich mit, dass die nun angekündigte Kürzung der Forderung aus Sicht des RPA nichts anderes als einen Erlass darstellt.

7.2.3 Betreiberverantwortung

Bereits im StB 2013 ging das RPA erstmals umfassend auf das Thema Betreiberverantwortung in der Immobilienwirtschaft ein und forderte dringend eine systematische und dokumentierte Erfassung des Ist-Zustandes der Liegenschaften (StB 2013, Tz. 2, S. 23).

Derzeit liegt der Aufgabenschwerpunkt der Bauunterhaltung meist bei der Beseitigung akuter Mängel. Eine geeignete Software für die Bauunterhaltung ist nicht vorhanden. Aus Sicht des RPA ist eine detaillierte Bestandsaufnahme aller Gebäude in Verbindung mit einer geeigneten Software die Grundvoraussetzung für eine nachhaltige und vor allem wirtschaftliche Bauunterhaltung.

Seit November 2016 liegt der Immobilienwirtschaft hierzu auch der Abschlussbericht der Organisationsuntersuchung zur Betreiberverantwortung vor.

Diese von einem international in der Management- und Immobilienberatung tätigen Unternehmen durchgeführte Untersuchung bestätigt vollumfänglich die o. g. Feststellungen des RPA:

„Neben Schwachstellen innerhalb der Einzelprozesse wurde übergeordnet festgestellt, dass keine strategische Ausrichtung in der Bauunterhaltung zum Umgang mit dem Portfolio besteht. Notwendige Vorgaben und Kennzahlen für die Steuerung des Portfolios fehlen. Diese Aspekte lassen auf ein als individuell zu bezeichnendes Vorgehen bei der Wahrnehmung der Aufgaben in Bezug auf das Planen und Betreiben in den Immobilien schließen“. Weiter heißt es im Bericht: „Folgende Verbesserungsprojekte sind zwingend und damit als erstes und kurzfristig umzusetzen: Gebäudezustandsdokumentation.“

Eine Nachfrage des RPA an die Immobilienwirtschaft bezüglich der Umsetzung der im Gutachten benannten Maßnahmen wurde wie folgt beantwortet:

„Eine Umsetzung der Maßnahmen ist geplant, aber davon abhängig, wie viel Personalkapazitäten der Immobilienwirtschaft zur Verfügung gestellt werden. Wie aus dem Bericht ersichtlich ist, fehlen bereits Mitarbeiter in der Bauunterhaltung, wenn alle Stellen besetzt wären, was derzeit nicht der Fall ist. Für die Umsetzung würden weitere Zeitanteile der Bauunterhalter benötigt, um entsprechende Fachinformationen für die Umsetzung zu erhalten. Zudem müsste Personal vorhanden sein, welches für die Projektleitung der Umsetzungsprojekte komplett zur Verfügung steht. Der Bericht benennt insgesamt 35 Verbesserungsprojekte. Alleine wird eine Abarbeitung dieser Projekte nicht möglich sein. Aus diesem Grund hat die Immobilienwirtschaft bereits Personal, zunächst aus dem PVK, angefordert“.

An den beschriebenen Notwendigkeiten zu einer detaillierten Bestandsaufnahme aller Gebäude hat sich aus Sicht des RPA bis heute nichts geändert. Einer entsprechenden Umsetzung dieser Forderungen des RPA ist die Immobilienwirtschaft aber bislang nicht nachgekommen. Es bleibt abzuwarten, welche konkreten Maßnahmen nun aus den Ergebnissen der externen Organisationsuntersuchung abgeleitet und ob und wann mit deren Umsetzung begonnen wird.

Das RPA hält daher an seinem alten Handlungsbedarf aus dem StB 2013 fest.

In seiner Stellungnahme zu dieser Thematik teilt das Dezernat für Stadtentwicklung und Umwelt mit, dass die Immobilienwirtschaft seit Jahren darauf hinweise, dass aufgrund der Personalkapazitäten der Betreiberverantwortung nicht in vollem Umfang nachgekommen werden könne. Bisher sei es noch nicht zu Gefährdungslagen gekommen, diese könnten aber nicht mehr ausgeschlossen werden. Personalanforderungen seien mehrfach abgelehnt worden. In der Stellungnahme wird auch auf den oben erwähnten Abschlussbericht der Organisationsuntersuchung zur Betreiberverantwortung eingegangen. Hierin sind 35 Maßnahmen benannt, die für eine rechtssichere Organisation der Betreiberverantwortung zu erfüllen seien. Es wird weiter ausgeführt, dass gemäß dem o. g. Abschlussbericht dauerhaft ein Bedarf von 10,5 bis 11,5 Planstellen im Bereich des Facility Managements bestünde.

Der Stellungnahme des Dezernates ist aus Sicht des RPA nichts hinzuzufügen. Gleichwohl muss es bis zur Änderung der aktuellen Situation bei den obigen Aussagen des RPA bleiben.

Von hier kann nur dringend angeraten werden, in enger Zusammenarbeit zwischen dem Amt für Personal- und Organisationsamt, dem Referat des Dezernates Stadtentwicklung und Umwelt und der Immobilienwirtschaft eine bessere Aufstellung des Facility Managements der Immobilienwirtschaft und damit eine Umsetzung der im Abschlussbericht „Betreiberverantwortung“ genannten notwendigen Projekte zu erreichen.

Erste Maßnahmen aus dem Abschlussbericht sollen demnächst in Angriff genommen werden.

7.3 Sicherheit und Ordnung – PB 12

7.3.1 Prüfung in der Waffenbehörde

Im Mai 2016 wurde die Waffenbehörde des Bürger- und Ordnungsamtes aufgesucht, um insbesondere die Lagerung und den Umgang mit Waffen und Munition in Augenschein zu nehmen.

Nach anfänglicher Zurückhaltung nahm der Fachbereich die Hinweise des RPA an und befindet sich derzeit in der Umsetzung der vorgeschlagenen Verbesserungen. Das RPA wird diese Optimierungsprozesse weiter begleiten.

7.3.2 Weihnachtsmarkt

Am 17.03.2016 beschloss die RV, dass die Veranstalterin ab 2016 bis 2020 auf eigene Kosten und Rechnung auf dem Kieler Rathausplatz und der Fleethörn einen zusätzlichen Weihnachtsmarkt veranstalten darf. Dem seinerzeit vorgelegten Konzept „Kieler Weihnachtsdorf“ wurde zugestimmt.

Gleichzeitig wurde die Verwaltung beauftragt, unter Beachtung der vergabe- und beihilferechtlichen Vorschriften mit der Veranstalterin einen Gestattungsvertrag/Dienstleistungsvertrag zu schließen. Es wurde ferner beschlossen, dass dieser Weihnachtsmarkt abweichend von der grundsätzlichen Gebührenpflicht in den ersten zwei Jahren gebührenfrei gestellt wird. Der Vertrag wurde von beiden Seiten unterzeichnet, zuletzt am 25.10.2016 vom Dezernat Finanzen, Personal, Kultur und Ordnung.

Das RPA ist der Ansicht, dass ein Verzicht auf die Sondernutzungsgebühren den Regelungen der Sondernutzungsgebührensatzung widerspricht. Am 17.06.2016 erstellte das RPA einen umfassenden Vermerk, in dem dem Büro des OB die Einschätzung der Rechtslage mitgeteilt wurde. Das RPA empfahl, diese Einschätzung dem Rechtsamt zur Stellungnahme zuzuleiten.

Am 06.12.2016 erreichte das RPA die rechtliche Beurteilung des Rechtsamtes insbesondere zum Sondernutzungsgebührenerlass. Das Rechtsamt ist der Ansicht, dass der Erlass der Sondernutzungsgebühren rechtlich vertretbar sei. Das RPA teilt diese Ansicht nicht.

7.4 Schulträgeraufgaben – PB 21 - 24

7.4.1 Regionale Berufsbildungszentren AöR

Die RBZ sind zum 01.01.2010 (RBZ Technik, RBZ Soziales, Ernährung und Bau) bzw. zum 22.08.2010 (RBZ Wirtschaft) als AöR errichtet und verselbständigt worden. Für die Aufstellung der JA zeichnen die Geschäftsführungen verantwortlich. Hier kam es seit Gründung zu erheblichen Verzögerungen.

Im Berichtsjahr hat das RPA folgende JA geprüft:

- RBZ Technik, Jahresabschluss zum 31.12.2012 und Jahresabschluss zum 31.12.2013,
- RBZ Soziales, Ernährung und Bau, Jahresabschluss zum 31.12.2011 sowie
- die Eröffnungsbilanz zum 22.08.2010 des RBZ Wirtschaft.

Für die Prüfung der JA des RBZ Wirtschaft 2010 – 2012 sowie optional 2013 – 2016 hat das RPA eine Wirtschaftsprüfungsgesellschaft beauftragt. Diese hat im Berichtsjahr den Jahresabschluss zum 31.12.2010 des RBZ Wirtschaft geprüft. Noch im Berichtsjahr wurde mit der Prüfung des JA zum 31.12.2011 begonnen.

Sowohl das RBZ Wirtschaft als auch das RBZ Soziales, Ernährung und Bau haben umfangreiche externe Unterstützung zur Aufstellung der JA in Anspruch genommen.

Durch den Weggang der Verwaltungsleitung des RBZ Soziales, Ernährung und Bau im IV. Quartal 2016 ist bedauerlicherweise ein Bruch entstanden, da die Nachfolge dieser für die Aufstellung der JA und die Aufrechterhaltung der laufenden Buchhaltung zentralen Position bislang nicht adäquat geregelt wurde. Ob und wann die Stelle wieder besetzt wird, steht zum Berichtszeitpunkt noch nicht fest. Dies hat zu Auswirkungen auf die laufende Buchhaltung, zum anderen verzögert sich die Aufstellung der JA 2012 – 2015 erheblich, auch dann, wenn die Stelle wieder besetzt ist. Es wurde nicht die Möglichkeit geschaffen, eine Nachfolge einzuarbeiten und damit zumindest einen Teil des in den vergangenen Jahren erworbenen Wissens weiterzugeben.

Das RPA hat wiederholt die Professionalisierung und Harmonisierung der Finanzbuchhaltungen der RBZ AöR angemahnt und gefordert, dass Vertretungsregelungen geschaffen werden müssen, um im Falle ungeplanter Ausfälle einer Verwaltungsleitung die Handlungsfähigkeit aufrecht zu erhalten. Hierzu sollte im Jahr 2015 auf Anregung des Amtes für Schulen ein zentrales sog. Service-Büro errichtet werden, dem auch die drei Verwaltungsleitungen angehören sollten. Dieses sollte ab 01.09.2015 seine Tätigkeit aufnehmen und mit zwei zusätzlichen Stellen besetzt werden.

Das im Aufbau begriffene RBZ-Büro hat faktisch im März 2016 seinen Betrieb eingestellt. Die Gründe liegen zum Einen in der unklaren organisatorischen Struktur, zum Anderen in der Schwierigkeit, nach fünf Jahren des autonomen, individuellen Betriebs der RBZ AöR nun eine Klammer um alle drei RBZ zu legen und, belastet durch die Aufstellung der alten JA, die Weichen für die Zukunft zu stellen. Dennoch gibt es neuerliche Überlegungen, die Finanzbuchhaltungen der RBZ zu zentralisieren. Das Gelingen ist entscheidend davon abhängig, an welcher Stelle das Service-Büro organisatorisch verortet wird, wie klar der Auftrag an das Service-

Büro formuliert ist und ob die erforderlichen personellen und infrastrukturellen Rahmenbedingungen geschaffen werden.

Neben der Prüfung der JA der RBZ wird das RPA den Prozess weiter begleiten.

7.5 Soziale Hilfen – PB 31 - 35

7.5.1 Vergaberecht und Flüchtlinge

Mit der Drs. 0496/2016, Geschäftliche Mitteilung zu den Kosten für Flüchtlinge, teilte die Verwaltung u. a. mit, dass „der krisenhafte Handlungsdruck in 2015 teilweise dazu führte, dass Vergabeverfahren und Dokumentationspflichten nicht vollumfänglich eingehalten werden konnten, weil die Zeit, aber auch die personellen Ressourcen, fehlten“. Danach wurden einige Beispiele angeführt, die begründen sollten, dass das Vergaberecht nicht einzuhalten war.

In Teilen, und nur beschränkt auf den zeitlichen Beginn der sog. Flüchtlingskrise, kann das RPA diese Begründung nachvollziehen. Je länger diese Krise aber dauerte, desto weniger konnte die Begründung seitens der Verwaltung herangezogen werden.

Ohne auf alle Einzelfälle (Containerbeschaffungen, Cateringleistungen, Beschaffung von Erstausrüstungen/Einrichtungsgegenständen, Beauftragung von Reinigungs- und Sicherheitsdiensten etc.) detailliert eingehen zu wollen, die ohne Anwendung des Vergaberechts erfolgten (obwohl auch das Vergaberecht durchaus Verfahrenserleichterungen bei entsprechenden Sachverhalten vorsieht), bleibt festzuhalten, dass das RPA die betroffenen Ämter bei diesen Vergaben frühzeitig auf die Einhaltung vergaberechtlicher Aspekte hingewiesen und hierzu konstruktive Lösungsvorschläge und Hilfen angeboten hatte.

Beispiel Wach- und Betreuungsdienste:

„Die vorhandenen Ressourcen der Wachdienste mussten innerhalb kürzester Zeit erheblich erhöht werden. Zeit für Ausschreibungen war nicht vorhanden.“ Das mag für die ersten Wochen oder Monate der Krise zutreffen, nicht aber für den Zeitraum danach. Hier hat es die Verwaltung versäumt, parallel zu den kurzfristig erforderlichen Mehrbedarfen ein geordnetes Vergabeverfahren durchzuführen. Dieses Vergabeverfahren mit einem Auftragswert in Millionenhöhe erfolgte erst im Sommer 2016.

Gleiches gilt für die Vergabe der Leistungen „Sozialpädagogische Betreuung von Flüchtlingen“. Hier wurden im September 2015 verschiedene Träger im Rahmen eines „Letter of Intent“ mit Leistungen im Wert von mehreren Millionen Euro ohne Anwendung des Vergaberechts – und ohne Vertragsgrundlagen – beauftragt. Auf Drängen des RPA wurde die Vergabe dieser Leistungen dann im Mai 2016 in einem Vergabeverfahren durchgeführt. Diesen Vergabevorgang erhielt das RPA zur vorgeschriebenen vergaberechtlichen Prüfung und Zustimmung zur beabsichtigten Vergabe. Eine Zustimmung erfolgte seitens des RPA nicht, weil ein Bieter zwingend von der Angebotswertung auszuschließen war. Über die genauen Ausschlussgründe wurde das Fachamt durch das RPA umfassend informiert.

Vergaberechtswidrig erhielt dieser Träger nach Beschluss durch die RV den Auftrag mit einem Auftragsvolumen i. H. v. rd. 2,27 Mio. €.

Beispiel VOB-Leistungen:

Zur Herrichtung von Gemeinschaftsunterkünften zur Unterbringung von Flüchtlingen beabsichtigte die Immobilienwirtschaft, Aufträge für die erforderlichen Bauleistungen wie Abbruch-,

Mauer-, Maler- und Lackierarbeiten im Rahmen von freihändigen Vergaben nach Preisumfragen zu erteilen.

Dazu stellte das RPA bei seiner Prüfung fest, dass die Leistungsbeschreibungen nicht eindeutig und erschöpfend die zu vergebenden Leistungen beschrieben.

Da dies einen Verstoß gegen die VOB darstellt, wurde vom RPA keine vergaberechtliche Zustimmung zu den Vergabevorgängen erteilt.

Das Dezernat Soziales, Gesundheit, Wohnen und Sport und das Dezernat Stadtentwicklung und Umwelt zeigten zwar Verständnis für die Rechtsauffassung des RPA, haben diese aber bei diesen Vergaben nicht berücksichtigt. Als Begründung wurde angeführt, dass erneute Ausschreibungen zur freihändigen Vergabe zeitliche Verzögerungen nach sich ziehen würden, es aber für die soziale Situation vor Ort dringend erforderlich wäre, die Vorhaben im Interesse eines guten Klimas vor Ort voranzutreiben. Die 10-%ige Abweichungsregel sollte nach Möglichkeit nicht beansprucht werden.

Auf Nachfrage wurde dem RPA mitgeteilt, dass die Aufträge zwischenzeitlich erteilt wurden.

Gem. § 11 Abs. 4 der Vergaberichtlinien entscheidet der OB, wenn zur Auftragsvergabe zwischen den Ämtern kein Einvernehmen erzielt wurde. Diese Entscheidung wurde nicht herbeigeführt.

Das Referat des Dezernats für Soziales, Gesundheit, Wohnen und Sport geht in seiner Stellungnahme zum StB auf die seinerzeitige außergewöhnliche Flüchtlingssituation ein und meint, das RPA verkenne diese Situation. Wenn das RPA fordere, dass außergewöhnliche Situationen keine Begründungen dafür sein können, dass rechtliche Grundlagen und Gesetzgebungen außer Kraft gesetzt werden, spiegele diese Feststellung nicht die Realität des Handelns aller staatlichen Ebenen ab, da im besagten Zeitraum vielfach die maßgeblichen rechtlichen Grundlagen außer Kraft gesetzt seien. Das Referat zeigt in der Stellungnahme die zeitlich enorme Steigerung der Flüchtlingszahlen auf und gibt einen Hinweis auf das Schreiben des BMWi, das aus Gründen der Dringlichkeit eine Vereinfachung des Vergabeverfahrens für zulässig erklärte. Weiter wird bezüglich der sozialpädagogischen Betreuung von Flüchtlingen ausgeführt, dass sich die Anzahl der Flüchtlinge innerhalb von neun Monaten verdreifachte, Transparenz gegenüber den Ausschüssen aber gewährleistet werden konnte. Das entsprechende Vergabeverfahren musste dann im Jahr 2016 nachgeholt werden.

Das RPA teilt hierzu mit, dass es die außergewöhnliche Flüchtlingssituation und die damit einhergehende Überlastung der Fachämter mitnichten verkennt.

Ebenfalls verkennt das RPA nicht die außerordentlichen Leistungen der mit der Bewältigung der Flüchtlingskrise befassten Ämter. Es muss, auch unter Würdigung der Stellungnahme, aus Sicht des RPA aber bei der obigen Aussage bleiben, dass nach erheblichem Zeitablauf seit Beginn der außergewöhnlichen Situation ein Hinweis auf die in der Stellungnahme genannten außer Kraft gesetzten rechtlichen Grundlagen nicht ausreichend sein konnte. Der Vollständigkeit halber wird bezüglich des in der Stellungnahme angeführten Schreibens des BMWi vom 24.08.2015 mit den darin genannten Erleichterungen des Vergaberechts darauf hingewiesen, dass diese Erleichterungen im Rahmen des Vergaberechts anzuwenden sind. Eine Aussage dahingehend, dass das Vergaberecht keine Anwendung findet, ist dem Rundschreiben dagegen gerade nicht zu entnehmen.

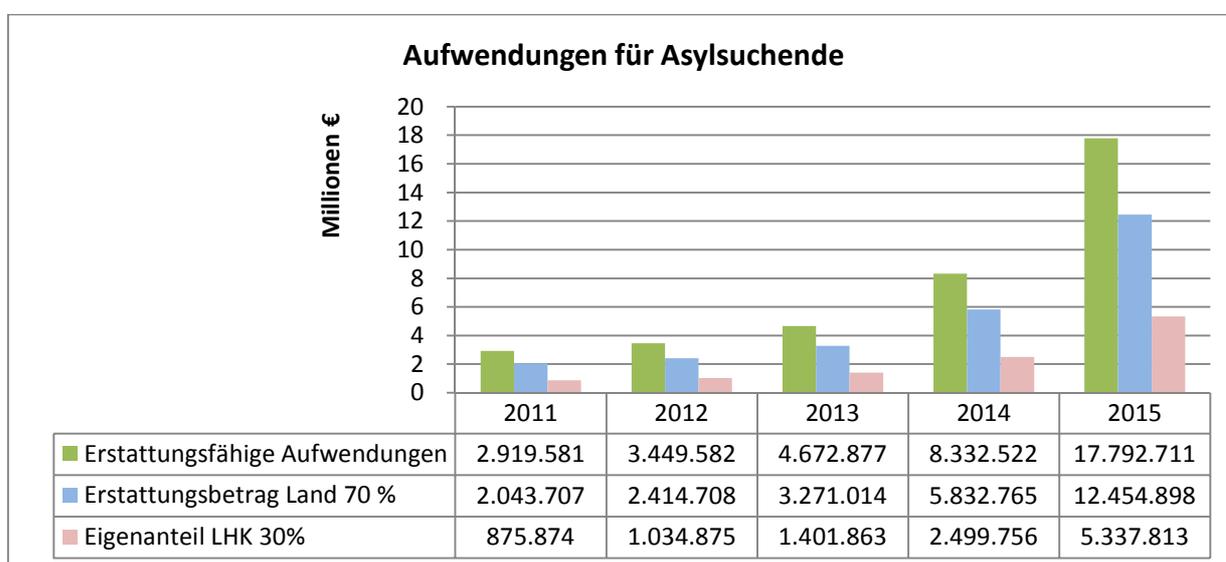
Immer wieder werden Gründe wie z. B. Zeitdruck, Arbeitsbelastungen, nicht ausreichende Personalkapazitäten als Rechtfertigung für das Umgehen oder Nichtbeachten des Vergaberechts angeführt. Bei allem Verständnis für außergewöhnliche Situationen muss das RPA dennoch erneut darauf hinweisen, dass diese keine Begründungen dafür sein können, rechtli-

che Grundlagen und Gesetzgebungen außer Kraft zu setzen. Vielmehr müssen die organisatorischen Rahmenbedingungen so geschaffen werden, dass rechtliche Vorgaben eingehalten werden können.

7.5.2 Aufwendungen für Asylsuchende und Abrechnung 2015

7.5.2.1 Aufwendungen für Asylsuchende

Nach § 1 Abs. 1 der Erstattungsverordnung vom 24.11.1999 erstattet das Land den Kreisen und kreisfreien Städten 70 % der aufgrund der Bestimmungen des AsylbLG erbrachten notwendigen Leistungen. 30 % sind nicht erstattungsfähig und gehen zu Lasten der LHK. Im Jahr 2015 betrug der Eigenanteil rd. 5,34 Mio. €. Die Entwicklung dieses Anteils seit 2011 ist der nachstehenden Grafik zu entnehmen.



Andere im Zusammenhang mit der Betreuung und Unterbringung der Asylsuchenden stehende Aufwendungen werden dagegen nicht vom Land erstattet und müssen daher von der LHK alleine getragen werden. Dieses betrifft insbesondere Betreuungskosten außerhalb von anerkannten Gemeinschaftsunterkünften (rd. 484 T€), Aufwendungen für Sicherheitsdienste (rd. 154 T€), Investitionskosten zur Herrichtung der Unterkünfte (rd. 1,24 Mio. €) sowie die Aufwendungen für Transitflüchtlinge, sofern diese den Anteil des Landes i. H. v. 300 T€ übersteigen (rd. 772 T€). Insgesamt betragen die nicht bzw. nur zum Teil erstattungsfähigen Aufwendungen der LHK im Jahr 2015 insgesamt rd. 8,95 Mio. €.

7.5.2.2 Abrechnung der Aufwendungen nach dem AsylbLG mit dem Land (Jahresabrechnung)

Die Erstattung der Aufwendungen für leistungsberechtigte Personen nach dem AsylbLG erfolgt auf der Grundlage des jeweils gültigen Erstattungserlasses des Ministeriums für Inneres und Bundesangelegenheiten des Landes Schleswig-Holstein. Das Land zahlt gem. Ziffer 6.1 des Erstattungserlasses vierteljährliche Abschläge. Die endgültige Abrechnung der Aufwendungen soll nach Ziffer 6.2 bis zum 30.06. des Folgejahres für das abgelaufene Kalenderjahr erfolgen.

Das Erstellen der Jahresabrechnung obliegt der Abteilung „Wohnungs- und Unterkunftssicherung, 55.2“ des Amtes für Wohnen und Grundsicherung. Die Jahresabrechnung ist dem RPA vor Abgang zur Prüfung vorzulegen. In den vergangenen Jahren wurde die Jahresabrechnung immer erst im 3. Quartal zur Prüfung vorgelegt. Folglich konnte die Abgabefrist durch die LHK in den vergangenen Jahren nicht eingehalten werden. Die Gründe sind vielschichtig:

Die Abrechnung wird seit vielen Jahren von einem/r Sachbearbeiter/in bearbeitet, der/die jedoch überwiegend mit anderen Tätigkeiten betraut ist, wie z. B. der Wohnungsakquise und Wohnraumausstattung für Wohnungslose und Asylbewerber sowie der Verwaltung von Einrichtungen der Wohnungslosenhilfe, Flüchtlinge und Asylbewerber. Dieser Stellenzuschnitt reichte insbesondere in den letzten Jahren nicht aus, um die erforderlichen umfangreichen Auswertungen für eine korrekte und fristgerechte Jahresabrechnung vorzunehmen. Zudem konnte die Abrechnung bei Ausfallzeiten nicht bearbeitet werden, da kein anderer Sachbearbeiter oder Vorgesetzter mit den Abrechnungsmodalitäten vertraut war. Die Auswirkungen dieses organisatorischen Problems verstärkten sich um ein Vielfaches mit dem Anstieg der Asylbewerberzahlen. Die Zahl der Asylsuchenden ist seit dem Jahr 2010 von 171 Personen auf 3.355 Personen (Stand 30.09.2016) angestiegen. Insbesondere der Anstieg im Jahr 2015 war unerwartet hoch. Im Ergebnis war die jährliche Abrechnung zunehmend fehlerbehaftet.

Ein weiterer Grund für die Nichteinhaltung der Abgabefrist scheint die Übertragung der Wohnungsverwaltung auf die Immobilienwirtschaft zu sein. Dort werden seit einigen Jahren die dezentralen Wohnungen verwaltet und Mieten, Pachten sowie Betriebskosten gebucht. Zudem werden nicht nur durch das Fachamt, sondern auch durch die Immobilienwirtschaft Firmen beauftragt, Reparaturen und Wohnungsausstattungen veranlasst und die entstandenen Sachkosten entsprechend erfasst. Im Ergebnis verbuchen zwei Ämter unabhängig voneinander Wohnungskosten, die in der Jahresabrechnung mit dem Land zusammengeführt werden müssen. Dies war stets ein Problem und wurde durch die extreme Aufstockung der angemieteten Wohnräume und die Einrichtung von neuen Gemeinschaftsunterkünften in den letzten drei Jahren deutlich verstärkt. Die Anzahl der Unterkünfte ist von 17 Wohnungen im Jahr 2011 auf 380 Wohnungen und Gemeinschaftsunterkünfte angestiegen (Stand 30.06.2016).

Die oben beschriebene Aufgabenverteilung führt dazu, dass sich die für die Jahresabrechnung erforderliche Ermittlung des Aufwandes für Mieten und Pachten als sehr zeitaufwendig darstellt. Das Problem hat sich durch den Anstieg der zu verwaltenden Wohnungen und Gemeinschaftsunterkünfte noch verstärkt.

Erschwerend kommt hinzu, dass nur Miet- und Sachkosten für Personen geltend gemacht werden dürfen, die einen Anspruch auf Leistungen nach dem AsylbLG haben. Ändert sich im Laufe des Jahres der Status der Bewohner oder der Wohnzweck (Nutzung als Ersatzwohnraum), so sind alle Aufwendungen anteilig zu ermitteln. Dies erfordert, dass alle genutzten Wohnräume diesbezüglich geprüft und ggf. zeitaufwendig separiert werden müssen.

Ein weiteres Problem ist, dass die Sachkosten des Amtes für Wohnen und Grundsicherung, unabhängig davon, ob sie bei der anerkannten Gemeinschaftsunterkunft oder den dezentralen Liegenschaften entstanden sind, nicht auf getrennte Kostenstellen gebucht werden. Da diese Trennung jedoch für die Jahresabrechnung notwendig ist, müssen bisher alle Buchungen der verschiedenen Sachkonten von der/m für die Asylabrechnung zuständigen Sachbearbeiter/in zeitaufwendig überprüft und manuell getrennt werden. Gleiches gilt für die Investitionskosten im Bereich der neuen Gemeinschaftsunterkünfte, die ebenfalls manuell herausgerechnet werden müssen, da sie nicht erstattungsfähig sind. Aufgrund der nicht immer nachvollziehbaren Buchungssystematik blieben bei dem Entwurf der Jahresabrechnung 2015 einige Sachkonten, auf denen erstattungsfähige Aufwendungen verbucht worden sind, zunächst unberücksichtigt.

Nach Auskunft des Amtes für Wohnen und Grundsicherung ist eine personelle Aufstockung der für die Jahresabrechnung zuständigen Abteilung angestrebt. Das Rechnungsprüfungsamt befürwortet dies. Zudem soll die Neueinrichtung von Kostenstellen veranlasst worden sein, sodass künftig zumindest die Sachkosten getrennt nach anerkannten und dezentralen Liegenschaften gebucht werden können. Dies kommt jedoch frühestens bei der Jahresabrechnung 2017 im Jahre 2018 vollständig zur Geltung.

Im Ergebnis ist der Aufwand für die Erstellung und Prüfung der Abrechnung in den letzten drei Jahren kontinuierlich angestiegen. Aufgrund des krankheitsbedingten Ausfalls der für die Jahresabrechnung zuständigen Sachbearbeiterin 2015/2016 konnte das Fachamt die Jahresabrechnung für 2014 nicht anfertigen.

Um nicht auf den vorhersehbaren Nachforderungsanspruch der LHK verzichten zu müssen, hatte das RPA eine Mitarbeiterin für drei Monate an das Amt Wohnen und Grundsicherung zur Dienstleistung „ausgeliehen“, um die Jahresabrechnung zu erstellen. Nach der Erstellung der Abrechnung wurden unter Berücksichtigung der Abschläge noch 936 T€ zur Erstattung angemeldet.

Gleichzeitig wurde mit Hilfe des RPA eine Arbeitsanweisung für das Amt für Wohnen und Grundsicherung ausgearbeitet, um die Anfertigung der Jahresabrechnung für die Zukunft zu erleichtern und Fehler zu minimieren.

Die darauf folgende Jahresabrechnung 2015 wurde dem RPA aufgrund eines Personalwechsels im Amt für Wohnen und Grundsicherung Mitte August 2016 zur Prüfung vorgelegt. Erst durch eine zeitaufwendige Vollprüfung konnte die Jahresabrechnung in Zusammenarbeit mit dem Amt für Wohnen und Grundsicherung korrigiert und vervollständigt werden. Ursprünglich betrug der für 2015 vom FA errechnete Nachforderungsbetrag 6,09 Mio. €. Nach Prüfung durch das RPA belief sich der Nachforderungsbetrag nur noch auf rd. 2,41 Mio. €. Ursächlich für die Abweichung waren mehrere Fehler. Der gravierendste hatte ein Volumen von ca. 5 Mio. €, da zwei Abschläge des Landes nicht berücksichtigt wurden.

Im Ergebnis ist festzustellen, dass es bei der Erstellung der Jahresabrechnung der erstattungsfähigen Aufwendungen und damit der Geltendmachung von Ansprüchen der LHK erhebliche Probleme gibt. Dies stellt ein nicht unerhebliches finanzielles Risiko für die LHK dar. Zur Behebung dieser Probleme ist das Amt für Wohnen und Grundsicherung auf die aktive und insbesondere zeitnahe Mitwirkung des Personal- und Organisationsamtes angewiesen.

Das Ministerium für Inneres und Bundesangelegenheiten des Landes Schleswig-Holstein hat mittlerweile das Amt für Wohnen und Grundsicherung schriftlich darauf hingewiesen, dass die Jahresabrechnung 2016 fristgerecht zum 30.06.2017 vorzulegen ist. Die Abgabefrist ist unbedingt einzuhalten, damit keine Erstattungsansprüche der LHK untergehen.

Das RPA wird auch in folgenden Statusbericht über die Entwicklung berichten.

7.6 Kinder-, Jugend- und Familienhilfe – PB 36

7.6.1 Beschaffung von Schulbüchern

Bereits im StB 2014/2015, S. 11, wurde auf die Praxis der Schulbuchbeschaffung eingegangen. Seinerzeit stellte das Amt für Schulen von einer zentralen Beschaffung auf eine dezentrale Beschaffung um. Diese Umstellung wurde vom RPA aus grundsätzlichen Erwägungen heraus kritisiert. Das Amt für Schulen teilte daraufhin mit, diese Praxis durch begleitende Prüfung hinsichtlich ordnungsgemäßer Durchführung und erhoffter Synergien zu evaluieren.

Festgestellt werden musste, dass eine Vielzahl von Vergabevorgängen nicht den Erfordernissen an eine geordnete Vergabepraxis entsprachen. Dies ist sicherlich auch der Tatsache geschuldet, dass es sich für die Schulen um ein unbekanntes Rechtsgebiet handelte. Trotz entsprechender Hilfestellung durch das Amt für Schulen war es vielen Schulen nicht möglich, ein rechtssicheres Verfahren durchzuführen. Neben dem Beratungsaufwand im Amt für Schulen erhöhte sich auch der Aufwand im RPA durch eine Vielzahl von Nachfragen und Abstimmungsprozessen beträchtlich.

Nachdem erste Grundsätze des bisherigen Vergaberechts in den Schulen erkannt und umgesetzt wurden, steht nun, wie bereits berichtet, eine umfassende Änderung des Vergaberechts im Unterschwellenbereich an. Dies würde eine dezentrale Beschaffung durch jede einzelne Schule erheblich erschweren.

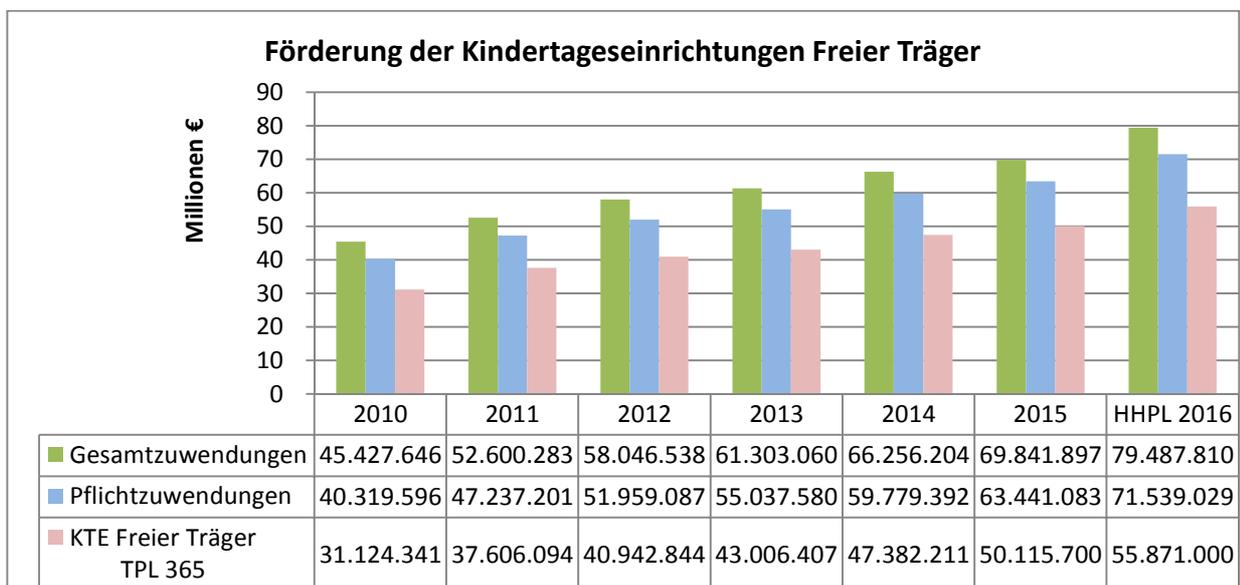
Zurzeit wird durch das Amt für Schulen eine Evaluation des Beschaffungsverfahrens durchgeführt. Gestützt auf die Ergebnisse der Evaluation wird das Fachamt entscheiden, ob wieder ein zentrales Beschaffungsverfahren durchgeführt wird.

Das RPA befürwortet weiterhin aus grundsätzlichen Überlegungen heraus ein zentrales Beschaffungsverfahren.

7.6.2 Förderung von Kindertageseinrichtungen Freier Träger

Nach der Prüfung der „freiwilligen“ Zuwendungen der Stadt hat das RPA im Jahr 2016 mit der stichprobenartigen Prüfung von pflichtigen Zuwendungen begonnen, die im Jahr 2014 an Freie Träger für den Betrieb von Kindertageseinrichtungen gewährt wurden.

Durch den in § 24 SGB VIII festgeschriebenen Rechtsanspruch auf einen Betreuungsplatz ist die LHK verpflichtet, das Angebot an Betreuungsplätzen bedarfsgerecht auszubauen. Dies geschieht durch die Neuschaffung eigener Einrichtungen, aber auch durch die Inanspruchnahme der Unterstützung Freier Träger. Die hierfür aufzuwendenden Kosten sind in den vergangenen Jahren kontinuierlich gestiegen. Legt man den Zuwendungsbericht 2014 zu Grunde, hat die LHK den Freien Trägern für die Erfüllung dieser Aufgabe rd. 47 Mio. € bzw. rd. 72 % des gesamten Fördervolumens zur Verfügung gestellt. Betrachtet man nur die Zuwendungen für pflichtige Aufgaben, beträgt der Prozentsatz sogar rd. 79 %.



Der finanzielle Spielraum der LHK wird durch die hier entstehenden Kosten dauerhaft eingeschränkt. Im Rahmen der Prüfung wird daher insbesondere geprüft, ob durch entsprechende Regelungen und Vorgaben sichergestellt ist, dass die zur Verfügung gestellten Mittel ordnungsgemäß verwendet und abgerechnet werden. Da der überwiegende Teil der Fördermittel den Bereich der Personalaufwendungen betrifft, ist insbesondere zu prüfen, ob das Besserstellungsverbot eingehalten wird. Daneben ist auch die Frage nach der rechtssicheren Ausgestaltung der Zuwendungsbescheide Bestandteil der Prüfung.

Die Prüfung war zum Zeitpunkt dieser Berichtserstellung noch nicht abgeschlossen. Über das Ergebnis der Prüfung wird das RPA zu gegebener Zeit berichten.

7.7 Ver- und Entsorgung – PB 53

7.7.1 Anlagevermögen der Stadtentwässerung

Das AV der Stadtentwässerung ist zur EB zum 01.01.2009 ungeprüft und unbearbeitet mit einem Wert von 286.217.698,87 € in die Finanzbuchhaltung der LHK übernommen worden. Im Rahmen der Prüfung der EB wurde festgestellt, dass das AV in der vorliegenden Form nicht den Grundsätzen ordnungsmäßiger Buchführung entspricht und überarbeitet werden muss.

Der von der Stadtentwässerung im Jahr 2012 hinzugezogene Wirtschaftsprüfer hat am 11.08.2014 einen theoretischen Leitfaden zur Abgrenzung von AV und Instandhaltungsaufwendungen vorgelegt. Der Leitfaden ist auf Anregung des RPA von der Stadtentwässerung um ausführliche praktische Anwendungsbeispiele ergänzt worden, um eine möglichst einheitliche Handhabung gleichartiger Sachverhalte zu erreichen. Das AV wurde anhand dieses Leitfadens überarbeitet und dem RPA am 30.04.2016 zur Prüfung vorgelegt. Die Überarbeitung umfasst die Jahre 2009 – 2014.

Geprüft wurde in der nsk-basierten Nebenbuchhaltung Mandant „Entwässerung“ der Wert des überarbeiteten Infrastrukturvermögens Netz per 01.01.2009, das AV des Klärwerks, die fertig gestellten und gebuchten AiB anhand einer zufällig gewählten Stichprobe (10 AiB) sowie die Zugänge der Anlagenbuchungsgruppe Gebäude (Sachkonto 03420000).

Des Weiteren wurden die AiB im Mandant LHK, die das Klärwerk betreffen, vollständig geprüft.

Vermögensgegenstände im Mandant LHK (Grundstücke, Gebäude, Betriebs- und Geschäftsausstattung, Maschinen und Fahrzeuge, Sammelposten) sowie AiB, die im Mandant LHK zu 100 % in den Aufwand gebucht wurden bzw. werden sollen, weil sie gem. Leitfaden keine aktivierungsfähigen Vermögensgegenstände, sondern Instandhaltungsaufwand darstellen, waren nicht Gegenstand der Prüfung.

Das Migrationskonzept, wonach das überarbeitete AV aus der Nebenbuchhaltung Mandant „Entwässerung“ in den Mandanten „Landeshauptstadt Kiel“ transformiert werden soll, war ebenfalls nicht Gegenstand dieser Prüfung.

Die Prüfung des RPA ergab folgende wesentlichen Feststellungen:

- Von den ursprünglich 6.953.361,61 € AiB Klärwerk wurden in Anwendung des Leitfadens des Wirtschaftsprüfers nur 475.707,39 € aktiviert. Die Differenz wird als Instandhaltungsaufwand betrachtet.
- Das Kanalnetz wurde im Wesentlichen gem. Leitfaden des Wirtschaftsprüfers überarbeitet.

- Es konnten nicht alle fertig gestellten AiB, die bis 31.12.2014 schlussgerechnet waren, in die Prüfung einbezogen werden, weil sie teilweise noch nicht gebucht worden waren. Die Stadtentwässerung konnte keine Aussage über die Höhe der Gesamtsumme dieser AiB machen.
- Die vom RPA geprüften Sachverhalte ergaben, dass ein nicht unwesentlicher Teil des ursprünglich investiven Vermögens nunmehr gem. Leitfaden des Wirtschaftsprüfers in den Aufwand gebucht wird.

Das RPA hat eine juristische Fachauskunft, in der die grundsätzliche Ordnungsmäßigkeit der Buchführung bezüglich des Komponentenansatzes bei der Bewertung des Klärwerks und der Anwendung des Leitfadens bei der Bewertung des Infrastrukturvermögens bestätigt wird, erbeten. Diese Bestätigung wurde mit Datum vom 02.08.2016 vom Wirtschaftsprüfer vorgelegt.

Gem. § 56 GemHVO-Doppik (gültig seit 01.01.2013) kann die EB bis zum fünften auf die EB folgenden JA durch Korrektur der Allgemeinen Rücklage bzw. der Ergebnisrücklage einfach geändert werden. Diese vom Verordnungsgeber eröffnete Möglichkeit, offensichtliche Fehler der EB bis zum JA 2013 zu korrigieren, konnte nicht genutzt werden. Das bedeutet, dass die Aufwendungen aus der Überarbeitung des Jahresergebnis 2015 mindern. Über die Höhe der zu erwartenden Veränderungen aus der Überarbeitung des Alt-AV einerseits und aus den für anschließende Jahre zu planenden Haushaltsdaten andererseits kann derzeit vom RPA keine Aussage getroffen werden.

Eine Prüfung des AV der Stadtentwässerung ist Gegenstand der JA-Prüfung 2015.

7.8 Verkehrsflächen und -anlagen, ÖPNV – PB 54

7.8.1 Verwendung von Rahmenverträgen im Tiefbauamt

7.8.1.1 Jahresvertrag Fuhrleistungen

Mit dem Begriff Fuhrleistungen verbindet der fachkundige Bieter den Transport von (Schütt-) Gütern von A nach B (so z. B. auch in Ausschreibungen des Grünflächenamtes definiert). Das Tiefbauamt schreibt ebenfalls jährlich Leistungen mit dem Titel „Jahresvertrag Fuhrleistungen“ aus.

Das RPA hält bereits den Titel der Vergabe „Jahresvertrag Fuhrleistungen“ jedoch für irreführend. Der Großteil der ausgeschriebenen Leistungen umfasst nämlich nicht Fuhrleistungen, sondern vielmehr die Gestellung von Personal inkl. Fahrzeugen und Maschinen, um Arbeiten nach Weisungen durch das Tiefbauamt bzw. gemeinsam mit dessen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern durchzuführen. Das ist auch den einzelnen Positionen der Leistungsbeschreibung eindeutig zu entnehmen (z. B. Verrechnungssatz für Bagger, Stundenlohnarbeiten durch Baugeräte auf Anordnung des Arbeitgebers mit Personal des Arbeitnehmers ausführen). Es handelt sich somit nicht nur um Fuhrleistungen.

Dieser Titel führte auch 2016 dazu, dass nach einer öffentlichen Ausschreibung tatsächlich nur ein Angebot eines durch Vorbeauftragungen mit den tatsächlichen Inhalten vertrauten Unternehmens eingegangen ist. Andere Firmen, die diese Leistungen auch hätten erbringen können, haben möglicherweise die Vergabeunterlagen aufgrund des „irreführenden“ Titels gar nicht erst abgefordert bzw. Firmen, die die Unterlagen abgefordert haben, konnten aufgrund des Inhaltes kein Angebot abgeben.

Die derzeitige Form der Ausschreibung ist nach Auffassung des RPA für einen transparenten und fairen Wettbewerb nicht geeignet, da das Kernelement die Gestellung von Personal inkl. Fahrzeugen und Maschinen ist, um Arbeiten nach Weisung durch den Auftraggeber bzw. gemeinsam mit dessen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern durchzuführen.

Handlungsbedarf:

Aus Sicht des RPA sollte das Tiefbauamt künftig eine klare Trennung zwischen tatsächlichen Fuhrleistungen und evtl. anderen Leistungen (wie der Anmietung von Maschinen oder aber auch Personalgestellung) vornehmen und diese dann auch getrennt ausschreiben und vergeben.

Tz. 3

Darüber hinaus ist zu prüfen, ob die Leistung mit der Ausschreibung der Fuhrleistungen des Grünflächenamtes (wie bei anderen Rahmenverträgen auch) zusammen vergeben werden kann.

Weiter wurde das Fachamt gebeten zu klären, ob diese Leistungen bereits dem Bereich der (unerlaubten) Arbeitnehmerüberlassung zuzurechnen sind. Aus Sicht des RPA ist das dann der Fall, wenn der Leiharbeitnehmer in einem Arbeitsverhältnis zum Verleiher steht, seine Arbeitsleistung aber beim Auftraggeber aufgrund dessen Weisung erbringt.

Aufgrund der Leistungsbeschreibung in den unterschiedlichsten Positionen sowie der tatsächlichen Auftragsabwicklung (z. B. gemeinsamer Arbeitsbeginn auf dem Betriebshof Grasweg) könnte das aus Sicht des RPA hier zutreffen.

Diese Fragestellung wurde vom Fachamt an das Rechtsamt weitergegeben. Das Rechtsamt sah in seiner Stellungnahme keine Anhaltspunkte für eine unerlaubte Arbeitnehmerüberlassung.

Dem Tiefbauamt wurde weiter die Frage gestellt, ob die beauftragte Firma überhaupt noch als selbstständiges Unternehmen tätig ist oder aber ob mittlerweile Gründe vorliegen, die für eine Scheinselbstständigkeit sprechen könnten. Scheinselbstständigkeit ist die nachträgliche Feststellung einer Vertragsbeziehung als abhängiges Beschäftigungsverhältnis zwischen einem selbstständigen Unternehmen und einem Auftraggeber. Sie bezieht sich auf eine konkrete Tätigkeit für einen spezifischen Auftraggeber, insbesondere darauf, wie dieser Auftraggeber die Beauftragung gestaltet. Da aus der Feststellung einer abhängigen Beschäftigung u. a. zusätzliche Abgaben (wie Arbeitgeberbeiträge) folgen, gilt eine festgestellte Scheinselbstständigkeit als eine Form der Schwarzarbeit.

Auch hier kam das vom Fachamt beauftragte Rechtsamt zu der Schlussfolgerung, dass keine Scheinselbstständigkeit vorliegt.

Das RPA wird auch zukünftig die Auftragsentwicklung, insbesondere im Hinblick auf mögliche Scheinselbstständigkeit und Arbeitnehmerüberlassung, weiter verfolgen und prüfen.

7.8.1.2 Straßenunterhaltungsvertrag Pflasterarbeiten

Eine wesentliche Feststellung früherer Prüfungen war, dass die Anwendung der Jahresverträge in vielen Fällen nicht dem eigentlichen Zweck dieser Verträge entspricht. Trotz wiederholter Hinweise über die Verwendung von Rahmenvereinbarungen im Straßenbau wurde bislang noch keine verbindliche Regelung im Tiefbauamt getroffen. Durch die Verwendung von Rahmenvereinbarungen für größere Einzelmaßnahmen wird die Leistung dem Wettbewerb entzo-

gen, womit dann auch der Nachweis der Wirtschaftlichkeit fehlt. Dies ist aus Sicht des RPA vergaberechtlich nicht zulässig.

Speziell mit dem Jahresvertrag Pflasterarbeiten für Straßenunterhaltungsarbeiten sollen kleinere, häufig wiederkehrende Arbeiten der Straßenunterhaltung schnell und einfach abgewickelt werden. Dies wird bereits durch die Mengenansätze der Einzelpositionen verdeutlicht.

Prüfungen haben jedoch ergeben, dass Einzelpositionen bereits mit einem Auftrag um mehr als das Doppelte des Mengenansatzes der Jahresleistung überschritten werden. Die derzeitige Form der Ausschreibung ist nach Auffassung des RPA für einen transparenten, fairen Wettbewerb nicht geeignet, da Bieter über den Umfang der tatsächlich zu leistenden Arbeiten im Unklaren gelassen werden. Mit Mengenansätzen und Inhalten, die dem tatsächlichen Leistungsumfang entsprechen, würde der Auftrag für einen größeren Bieterkreis interessant werden und somit zu einem höheren Wettbewerb führen.

Kritisch wird vom RPA in diesem Zusammenhang gesehen, dass die Aufträge für die Straßenunterhaltungsarbeiten sowie die Fuhrleistungen (s. Kap. 7.8.1.1) an den gleichen Auftragnehmer vergeben wurden und eine eindeutige Trennung der Leistungen oftmals nur schwer möglich ist. Dies trifft insbesondere dann zu, wenn bei einer Maßnahme Aufträge aus beiden Leistungsbereichen erteilt werden. Aufgrund der Feststellungen durch das RPA wurde vom Tiefbauamt, Abt. Verkehrswegebau, mehrfach zugesichert, dass ein Maßnahmenkatalog für die Anwendung der Jahresverträge erstellt werden sollte.

Bisher werden durch das Fachamt aber auch weiterhin größere Einzelmaßnahmen über die Jahresverträge abgewickelt und somit dem Wettbewerb entzogen.

Beispielhaft für die missbräuchliche Nutzung der Rahmenverträge können hier die unten stehenden Aufträge genannt werden.

| Ort | Abrechnungssumme |
|----------------------|--|
| Selenter Str. | 22.140,49 € |
| Weg zum Zeppelinring | 29.278,71 € |
| Palisadenweg | 27.680,39 € |
| Wrangelstr. | 55.518,78 € |
| Ellerbeker Str. | 39.469,35 € |
| Fördestr. | 27.244,97 € |
| Kleinflintbeker Weg | 31.529,01 € |
| Wippen | 21.875,83 € |
| Franzensbader Str. | 30.324,04 € |
| Tiroler Ring | 28.022,45 € |
| Andreas-Gayk-Straße | 104.848,42 € |
| Timkestr. | 111.419,87 € |
| Jägersberg | 127.903,63 € |
| Scharweg | 83.327,74 € (1. – 3. Abschlagszahlung)* |

*Maßnahme ist noch nicht endgültig abgerechnet.

Diese Aufträge hätten nicht aus dem zurzeit geschlossenen Rahmenvertrag abgerufen, sondern aufgrund der Höhe und des Umfangs zwingend als Einzelmaßnahmen ausgeschrieben und beauftragt werden müssen.

Handlungsbedarf:

Aus Sicht des RPA ist es unbedingt erforderlich, dass die durch das Tiefbauamt schon länger zugesagten Anwendungskriterien nun kurzfristig erstellt werden und das Leistungsverzeichnis, welches Grundlage der Rahmenvereinbarung ist, diesen Kriterien sowohl inhaltlich als auch vom Finanzvolumen für zukünftige Ausschreibungen angepasst wird.

Tz. 4

7.8.2 Prüfung von Baumaßnahmen: Abwicklung von drei Straßensanierungen der Kreisstraße 7

Die LHK unterhält innerhalb des Stadtgebietes ca. 1,45 Mio. m² asphaltierte Fahrbahnflächen in klassifizierten Straßen. Dies entspricht ca. 35 % des gesamten Straßennetzes. Zur nachhaltigen Erhaltung der Substanz und Funktionsfähigkeit der Verkehrsflächen wurde daher vom Tiefbauamt der LHK eine umfassende Bestandsaufnahme des klassifizierten Straßennetzes vorgenommen. Im Ergebnis wurde festgestellt, dass von diesen Straßen ca. 24 % dringend sanierungsbedürftig sind. Die Instandsetzung und die Behebung der dabei ermittelten Schadensbilder erfolgt nach Aussage des Fachamtes unter Berücksichtigung der Verkehrsbedeutung der Straßen und den zur Verfügung stehenden jährlichen Haushaltsmitteln.

Unter den im Jahr 2014/15 vorgesehenen Maßnahmen befinden sich drei Maßnahmen der Kreisstraße 7, welche in direkter Nachbarschaft zueinander liegen. Hierbei handelt es sich einerseits um den Steenbeker Weg zwischen Brückenbauwerk Olof-Palme-Damm und Projensdorfer Straße (2 Bauabschnitte) sowie den Elendsredder zwischen Projensdorfer Straße und Holtenauer Straße. Es handelt sich um drei gleichartige Arbeiten, welche von unterschiedlichen Bauleitern der Abteilung 66.1 umgesetzt wurden. Für das RPA bietet dies den Anlass, in einer Prüfung die systematische Abwicklung von Baumaßnahmen zu untersuchen, ohne dass es aufgrund unterschiedlicher Rahmenbedingungen zu Verfälschungen der Prüfung kommen könnte. Da bis zum Jahr 2015 noch Fördermittel durch das Land gewährt wurden, erfolgten die Umsetzungen als Investitionsmaßnahmen.

Insgesamt sind die Maßnahmen ordnungsgemäß durchgeführt worden. Sowohl die Kosten als auch die Bauzeiten wurden eingehalten. Dies zeugt von Erfahrung und guter Ausbildung der mit der Durchführung der Maßnahme beauftragten Mitarbeiter der LHK. Es ist festzustellen, dass die Baumaßnahmen in der Abteilung Verkehrswegebau nach gleichem Ablauf durchgeführt werden. Dies trifft jedoch auch auf die festgestellten Mängel zu. Bei allen Maßnahmen wurden die Ingenieurleistungen nicht abgenommen, die Honorare aufgrund falscher Nettobaukosten ermittelt sowie die Abschlussanzeigen sehr spät bzw. gar nicht erstellt.

Eine Zahlung des Honorars für die Leistungen von Architekten und Ingenieuren wird erst nach erfolgter Abnahme ihrer Leistung fällig. Dieses ergibt sich aus § 15 Abs. 1 HOAI bzw. aus § 10 Abs. 2 der Allgemeinen Vertragsbedingungen für Ingenieure (Verjährung von Mängelansprüchen: „Die Verjährungsfrist beginnt mit der schriftlichen Erklärung des Auftraggebers, dass die Leistung vertragsgemäß erbracht ist“).

Handlungsbedarf:

Diese Feststellung wurde bereits in vorhergehenden Prüfungen wiederholt getroffen. Durch das Fachamt wurde dazu in der Vergangenheit zugesichert, dass zukünftig förmliche Abnahmen auch für Ingenieurleistungen erfolgen sollen. Die Prüfung der Maßnahmen hat jedoch gezeigt, dass dies nach wie vor nicht der Fall ist. Hier ist künftig darauf zu achten, dass diese Abnahmen durchgeführt und dokumentiert werden.

Tz. 5

Für die Honorarermittlung ist grundsätzlich eine Kostenberechnung nach DIN 276 anzuwenden. Auch wenn bei den geprüften Maßnahmen die Mehrkosten gering ausfallen,

ist zukünftig darauf zu achten, dass nur die tatsächlich ermittelten Herstellungskosten der Kostenberechnung für die Honorarermittlung herangezogen werden.

Die Abschlussanzeigen der Anlagen im Bau sind zeitnah nach Fertigstellung und Abrechnung der Baumaßnahme zu erstellen. Darüber hinaus sind auf den Abschlussanzeigen Angaben über die zu aktivierenden Eigenleistungen anzugeben und diese auszuweisen.

Bei den Kosten für den barrierefreien Umbau der Bushaltestellen sind nicht nur die reinen Baukosten, sondern auch die anteiligen Plankosten dem EBK in Rechnung zu stellen.

Hierzu erläuterte der EBK in einer Stellungnahme das jetzige Verfahren bei der Finanzierung von Niederflurhaltestellen durch den EBK bezgl. der Berücksichtigung der Plankosten für den barrierefreien Umbau der Bushaltestellen. Dieses Verfahren sieht das RPA kritisch und wird diesbezüglich Gespräche mit dem EBK führen.

7.8.3 Schwierigkeiten bei der Abwicklung von Baumaßnahmen durch freiberuflich Tätige

Um das Infrastrukturvermögen der LHK in einem betriebssicheren Zustand zu halten und ggf. zu erweitern, ist es erforderlich, Baumaßnahmen zu planen, abzuwickeln, zu kontrollieren und abzurechnen.

Für diese Aufgaben sind Architekten und Ingenieure zuständig. Sie konzeptionieren das Bauprojekt, stellen sicher, dass die wirtschaftlichste Lösung und rechtssicher eine ausführende Firma gefunden werden kann. Sie kontrollieren die Leistungen und Abrechnungen der beauftragten Firmen.

Aufgrund der Sparpolitik der Vergangenheit fand eine deutliche Haushaltsmittelreduzierung statt, die beim Infrastrukturvermögen zu einem massiven Reparatur- und Unterhaltungsstau geführt hat. Weiter kommt hinzu, dass Architekten- und Ingenieurstellen bei der LHK nicht in ausreichender Anzahl erhalten und vorgehalten wurden.

In den vergangenen Jahren hat sich die LHK damit beholfen, die fehlenden Leistungen einzukaufen und Ingenieurbüros zu beauftragen. Daraus ergeben sich folgende Probleme:

- Der Betreuungsaufwand seitens der Stadt für die Ingenieurbüros ist hoch. Es wird festgestellt, dass eine erhebliche Anzahl an Architekten- und Ingenieurstunden durch das Fachamt für das Vergabeverfahren, für die Betreuung während der Planung, der Kontrollen, Abnahmen und Abrechnungen der Leistungen aufgewendet werden müssen. Dazu kommen die eigentlichen Bauherrenaufgaben, die nicht an Dritte delegiert werden können.
- Die Zusammenarbeit mit den Büros hat gezeigt, dass neue Auftragnehmer einen erheblich höheren Betreuungsaufwand als etablierte Büros erfordern. Dadurch wird noch mehr städtisches Personal gebunden.
- Die bauenden Ämter beklagen, dass von den Architekten- und Ingenieurbüros oft fehlerhafte Unterlagen geliefert werden. Das RPA hat bei Prüfungen festgestellt, dass von den Auftragnehmern erstellte Leistungsverzeichnisse häufig Fehler aufwiesen, die zu Nachträgen führten.
- Das RPA hat bei der Prüfung von Baumaßnahmen festgestellt, dass Abnahmen und damit Kontrollen der von den Auftragnehmern erbrachten Leistungen aufgrund der eingeschränkten Personaldecke nicht bzw. nicht den Vorschriften entsprechend durchgeführt werden können. In einem vom RPA geprüften Fall hat eine fehlerhafte Kostenberechnung zu überhöhten Honorarforderungen geführt. Bei einer Leistungskontrolle und Abnahme

der einzelnen Leistungsphasen wäre der Fehler vor der Überzahlung des Honorars aufgefallen.

- Die vergaberechtliche Prüfung im RPA zeigt auch auf, dass in den Ämtern teils fachfremde Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter mit der Betreuung von Baumaßnahmen und damit auch mit der Kontrolle der Leistungen von Architekten- und Ingenieurbüros beauftragt werden. Grund dafür sind fehlende Kapazitäten im Tiefbauamt und in der Immobilienwirtschaft, um andere Ämter ausreichend zu unterstützen. So ist z. B. in diesem Jahr das Amt für Sportförderung für die Sanierung des Eiderbads zuständig. Die hier mit den Bauherren- und Betreuungsaufgaben betraute Mitarbeiterin ist Verwaltungskraft. Für die Durchführung eines rechtssicheren Vergabeverfahrens zur Beauftragung eines Architektur- oder Ingenieurbüros ist für ungeschulte Beschäftigte ein hoher Einarbeitungsaufwand notwendig.

Das RPA hält es für erforderlich, die Betreuung/Ausführung von Baumaßnahmen nur durch qualifiziertes Personal aus den entsprechenden Fachämtern durchführen zu lassen. Bei der Beauftragung von freiberuflich Tätigen hat der Auftraggeber (LHK) sicherzustellen, dass ausreichend qualifiziertes eigenes Personal für Kontrollen, Prüfungen und Abnahmen vorgehalten wird. Dafür ist es dringend erforderlich, dass die Personalwirtschaft entsprechende Voraussetzungen schafft.

7.8.4 Vergabe Ingenieurleistungen Rendsburger Landstraße

Das Tiefbauamt führt den Um- und Ausbau der Rendsburger Landstraße durch. Die Leistungsphase 1 Grundlagenermittlung wurde durch das Fachamt erbracht. Für die weitere Planung und Baudurchführung wurde ein externes Planungsbüro beauftragt. Hierzu wurde durch die Abteilung Verkehr im Jahr 2011 ein erster Auftrag i. H. v. rd. 45,35 T€ mit dem Gegenstand der Leistungsphase 2 Vorplanung und Leistungsphase 3 Entwurfsplanung erteilt. Die Fertigstellung der Leistung sollte gem. Vertrag bis zum 31.12.2011 erfolgen. Gegenstand der Leistungsphase 3 ist auch eine Kostenberechnung, welche Grundlage für die Abrechnung der weiteren Leistungsphasen ist. Der Abschluss der Leistungsphase 3 ist erforderlich, um die anschließenden Leistungsphasen ausführen zu können.

Im Oktober 2015 wurde durch die Abteilung Verkehrswegebau mit dem gleichen Büro ein Vertrag über die weiteren Leistungsphasen 5 – 8 geschlossen (Angebot vom 20.07.2015). Als anrechenbare Kosten für die Baumaßnahme wurden 2,55 Mio. € angesetzt, was zu einem Honorar i. H. v. rd. 179,98 T€ geführt hat. Eine Beteiligung des RPA gem. § 10 Abs. 1 der Vergaberichtlinie (Beteiligung vor Auftragserteilung) fand nicht statt, da zu diesem Zeitpunkt wesentliche Teile der Leistung bereits veranlasst und erbracht worden waren.

Im Januar 2017 wurde ein 1. Nachtragsangebot i. H. v. rd. 74,40 T€ durch das Ing.-Büro erstellt und durch das Tiefbauamt dem RPA zur vergaberechtlichen Prüfung vorgelegt. Ursache für den Nachtrag waren u. a. wesentliche Änderungen im Bauablauf und der damit verbundenen, wechselnden Verkehrsführung mit den dadurch erforderlichen Lichtsignalanlagen, Veränderung der Ausführung bei den Deckschichten im Bereich der Bushaltestellen sowie der Einbau von Bordsteinen aus Granit anstelle von Beton.

Darüber hinaus erfolgte jedoch ein Großteil der Kostensteigerung aufgrund unzureichender Entwurfsplanung (Leistungsphase 3 aus dem Vertrag von 2011), welche zum Zeitpunkt des Vertragsschlusses nicht fertiggestellt war. Eine Kostenberechnung der Leistungsphase 3 lag bei Abschluss des Vertrages im Oktober 2015 nicht vor. Auch fehlte die Planung der Straßenbeleuchtung und der Lichtsignalanlagen. Die vollständige Erbringung der Leistungsphase 3 erfolgte somit erst während der Vertragslaufzeit der Leistungsphasen 5 – 8. Der Vertrag wurde aufgrund der Kostenschätzung (Basis Vorplanung Leistungsphase 2) geschlossen. Grundlage des Nachtrags ist jetzt eine Kostenberechnung i. H. v. rd. 4,04 Mio. € aus dem Januar

2016. Dies ist somit auch der Zeitpunkt, an dem die eigentlichen Planungen abgeschlossen waren.

Das im Juli 2015 durchgeführte Vergabeverfahren entsprach somit nicht den tatsächlichen Gegebenheiten und hätte so nicht durchgeführt werden dürfen, da die Leistungsphase 3 nicht abgeschlossen und die tatsächlichen Kosten nicht ermittelt worden waren. Zusätzlich führt die Vorgehensweise der Aufteilung in zwei Einzelaufträge und einem Nachtrag dazu, dass der Schwellenwert für EU-Ausschreibungen unterschritten und gegen das Vergaberecht verstoßen wurde. Das RPA geht davon aus, dass bei einer ordnungsgemäßen Abarbeitung der Leistungsphasen 1 – 3 die Kosten bereits bekannt gewesen wären und dies eine EU-Ausschreibung der weiteren Leistungen erforderlich gemacht hätte.

Allgemein muss festgestellt werden, dass weder die Vergabe noch der Vertragsschluss im Oktober 2015 aufgrund unvollständiger Grundlagen hätte erfolgen dürfen.

7.9 Natur- und Umweltschutz – PB 55 - 56

7.9.1 Jagderlaubnisscheine

Im letzten StB berichtete das RPA über mangelnde Transparenz und Nachvollziehbarkeit bei der Ausgabe von Jagderlaubnisscheinen. Diese Feststellungen schlossen mit entsprechenden Handlungsempfehlungen des RPA und der Ankündigung der erneuten Prüfung durch das RPA in 2016.

Das RPA fand auch bei der erneuten Prüfung in 2016 keine Unterlagen vor, die die Entscheidung zur Ausgabe von Jagderlaubnisscheinen bzw. zur Ablehnung von entsprechenden Anträgen für das RPA nachvollziehbar und nachprüfbar machten.

Stattdessen teilte das Fachamt mit, „dass es sich bei den Beurteilungen um subjektive Einschätzungen handelt, die auf den Erfahrungen mit den Jagderlaubnisscheininhabern aufbauen“. Weiter wurden Unterlagen wie Schießnachweise lediglich „bei Veranstaltungen der Kreisjägerschaft vorgezeigt, aber nicht mitgenommen“.

Auch bei dieser Nachprüfung musste das RPA feststellen, dass kein Vorgang lückenlos, klar und verständlich dokumentiert wurde, um den ordnungsgemäßen Verfahrensablauf darzustellen und Entscheidungen nachvollziehbar zu machen. Die durch das Grünflächenamt entwickelten Kriterien und Vorgaben zur Prüfung der Zuverlässigkeit und Qualifikation der Antragstellerinnen und Antragsteller, die diese für den Erhalt des Jagderlaubnisscheines erfüllen müssen, sind in keinem Fall nachgewiesen oder dokumentiert.

Im Oktober 2016 erhielt das RPA durch das Fachamt ein Konzept mit teils neuen Anforderungen, wie die Vergabe der Jagderlaubnisscheine für das Jahr 2017 erfolgen soll. Dieses Konzept beinhaltet auch Vorgaben zu Dokumentationspflichten und würde bei vollständiger Umsetzung aus Sicht des RPA genügen, um die Ausgabe der Jagderlaubnisscheine nachprüfbar zu machen.

Die Anwendung dieses Konzeptes für die zukünftige Jagderlaubnisscheinausgabe wird das RPA prüfen.

7.9.2 Vergabe von Pflegearbeiten nach VOB, Abrechnung nach VOL im Grünflächenamt

Zwischen dem Fachamt und dem RPA besteht keine Einigkeit, ob Pflegearbeiten an Rasenflächen, Bäumen, Straßenbegleitgrün oder Grünanlagen nach der VOL oder der VOB vergeben werden müssen. Aus Sicht des RPA sind diese Pflegeleistungen als Dienstleistung einzuordnen und fallen somit unter die VOL. Ausnahmen bilden hier nur Neuanlagen und Instandsetzungen mit zugehöriger Fertigstellungspflege, welche als Bauleistungen der VOB unterliegen. Für beide Vergabeverfahren gibt es Pro- und Contra-Entscheidungen von Vergabekammern und Gerichten. Der Ablauf der Vergabeverfahren ist annähernd identisch, jedoch unterscheiden sich die Verfahren in den unterschiedlichen Wertgrenzen erheblich. Diese sind bei Vergabeverfahren, welche nach der VOB durchgeführt werden, deutlich höher. Durch das Grünflächenamt werden Vergabeverfahren für Pflegearbeiten grundsätzlich nach der VOB durchgeführt, sodass viele Leistungen freihändig an einen beschränkten Bieterkreis vergeben werden.

Im Zuge von Belegprüfungen hat das RPA festgestellt, dass die Abrechnung dieser Maßnahmen jedoch nicht nach VOB erfolgt. In den Kontierungsblättern werden regelmäßig die entsprechenden Felder, ob es sich um Bauleistungen gem. §§ 48 f. EStG bzw. ob eine erforderliche Freistellungsbescheinigung vorliegt, mit nein angekreuzt. Für das RPA entsteht somit der Eindruck, dass vom Fachamt immer die für das Fachamt „günstigste“ Lösung gewählt wird. Das RPA stellt hierzu fest, dass ein einmal gewähltes Vergabeverfahren für das gesamte Verfahren bis zum Abschluss eingehalten werden muss.

Das Fachamt teilt in der Stellungnahme mit, dass die Wahl des VOB-Verfahrens anstelle eines VOL-Verfahrens nicht aufgrund unterschiedlicher Wertgrenzen erfolge, sondern sachliche und inhaltliche Bedingungen der VOB im Gegensatz zur VOL eindeutiger und klarer geregelt seien.

Bezüglich der obigen Feststellungen des RPA zu den Kontierungsblättern wird in der Stellungnahme ausgeführt, dass es sich um Falschbuchungen handele. Zukünftige Falschbuchungen sollen durch logische Verknüpfungen der Auswahlfelder ausgeschlossen werden.

Die Stellungnahme des Grünflächenamtes wird zur Kenntnis genommen. Ohne erneut inhaltlich auf die Diskussion, ob VOB- oder VOL-Verfahren durchzuführen sind, eingehen zu wollen, bleibt für das RPA abschließend festzuhalten, dass ein einmal gewähltes Verfahren durchgängig einzuhalten ist. Die auffällige Häufung des manuellen Fehlers bei der Benutzung des Kontierungstools bei Pflegearbeiten wirkt, im Gegensatz zur Abwicklung bei übrigen Bauleistungen, zumindest Fragen auf. Hier ist durch das Grünflächenamt, wie in der Stellungnahme auch dargestellt, zukünftig sicher zu stellen, dass die Rechnungen für Pflegeleistungen nach VOB wie Bauleistungen, einschließlich der erforderlichen Freistellungsbescheinigung, behandelt werden.

7.10 Allgemeine Finanzwirtschaft – PB 61

7.10.1 Prüfung des Forderungsmanagements

Im Dezember 2015 wurde durch das RPA eine Prüfung des Forderungsmanagements begonnen, um eine Verbesserung der Qualität und der Wirtschaftlichkeit des städtischen Forderungsmanagements zu erreichen.

Ziel der Prüfung sollte eine Erfassung des Ist-Zustandes der Ertragsarten pro Fachamt bzw. Referat, der Bearbeitungswege der Ausgangsrechnungen und die Darstellung der Offenen

Posten sein, um Handlungsempfehlungen zur Optimierung des Forderungsmanagements abgeben zu können.

Als Basis wurden zu Beginn der Prüfung die Offenen Posten der LHK zum 31.12.2014 ermittelt und den Ämtern zugeordnet. Zudem wurde der Stand dieser Forderungen zusätzlich zum 25.10.2015 ermittelt, um erkennen zu können, wie viele von diesen Forderungen innerhalb von rd. 10 Monaten geschlossen werden konnten. Insgesamt wurden zum 31.12.2014 erfasste Forderungen i. H. v. rd. 50,56 Mio. € ermittelt, von denen bis zum Oktober des Folgejahres rd. 15,45 Mio. € und damit 30,56 % geschlossen worden sind.

Daraufhin wurden zwei Fragebögen erarbeitet. In dem ersten Fragebogen wurden die Fachämter zu den Bearbeitungswegen pro Ertragsart befragt. Der zweite Fragebogen sollte Auskunft über die Höhe der Offenen Posten der Ämter und deren Fälligkeiten geben.

Im Ergebnis war grundsätzlich festzustellen, dass die Beantwortung durch die Fachämter sehr lückenhaft vorgenommen wurde. Aus der Beantwortung ließ sich ableiten, dass die Fachämter teilweise überfordert sind mit den Aufgaben, die sich aus der Zuständigkeit für die Überwachung der Offenen Posten ergeben. In größeren Ämtern fehlt der Überblick über die Vielschichtigkeit der Forderungsstruktur. Auch fehlt häufig das technische Know-how in nsk, um die nötigen Auswertungen zu generieren. Aus diesem Wissensstand heraus werden auch zu wenig Serviceleistungen im Amt für Finanzwirtschaft abgefragt oder Offene Posten-Listen generiert bzw. Wertberichtigungen vorgenommen. Das Amt für Finanzwirtschaft bietet z. B. den Service an, auf Anfrage eines Fachamtes bei der Ermittlung von offenen Posten zu unterstützen. Aus Sicht des RPA sollte dies nicht auf Anfrage des Fachamtes erfolgen, sondern als standardisierter regelmäßiger Arbeitsvorgang eine Aufgabe eines zentralen Forderungsmanagements sein. Bei zunehmender Arbeitsverdichtung sollten die Fachämter in diesem Bereich entlastet werden. Denn Aufgaben wie Zahlungsüberwachung, Stundungsanfragen, Wertberichtigung, Niederschlagungen etc. gehören nicht zu den Kernaufgaben der Fachämter und werden dort derzeit überwiegend mit einem geringen Stellenanteil und geringem Know-how wahrgenommen.

Das Amt für Finanzwirtschaft prüft bereits mit den bestehenden Ressourcen einige der als problematisch geschilderten Sachverhalte. Nachdem das RPA diese Prüfung aufgrund der Prüfung des JA der LHK 2014 unterbrechen musste, wurde festgestellt, dass durch zeitgleiche Aktivitäten des Amtes für Finanzwirtschaft im Bereich des Forderungsmanagements eine Weiterführung der Prüfung zunächst nicht sinnvoll ist. Das RPA hat daraufhin die Prüfung beendet. Das Amt für Finanzwirtschaft erhielt die bisherigen Prüfungsergebnisse und Handlungsempfehlungen in ausführlicher Form zur weiteren Verwendung.

Aus Sicht des RPA empfiehlt es sich, eine zentrale Organisationslösung anzustreben, die die klassischen Aufgaben eines Forderungsmanagements sicherstellt. Hierzu ist eine umfassende Bestandsaufnahme der damit zusammenhängenden Prozesse durch das Personal- und Organisationsamt nötig. Es sollte unbedingt ermittelt werden, wieviel Personalbedarf benötigt wird, um ein zentrales Forderungsmanagement vorzuhalten. Eine Abstimmung zwischen dem Amt für Finanzwirtschaft und dem Personal- und Organisationsamt ist erforderlich.

Im Rahmen der Gesamtstrategie wird das zentrale Forderungsmanagement in einer gemeinsamen Arbeitsgruppe, bestehend aus dem Personal- und Organisationsamt, dem Amt für Finanzwirtschaft und dem RPA, möglicherweise mit externer Hilfe, weiter bearbeitet.

Aufgrund der im Forderungsmanagement vorhandenen Nutzung von gleichen Daten in mehreren Ämtern sollte bei der Optimierung der Abläufe eine Einbettung in das geplante Dokumentenmanagement-System durchgeführt werden, da hier deutliche Synergien zu erwarten sind.

7.10.2 Prüfung der Gewerbesteuerakten 2016

Entsprechend dem vom OB in der RV vorgestellten Prüfungskonzept werden die Gewerbesteuerakten ab 2016 in Stichproben geprüft. Schwerpunkte der Prüfung 2016 waren Aussetzungen, Stundungen, Niederschlagungen sowie offene Posten und die damit ggf. verbundenen Zinsrisiken für die LHK. Hierbei wurden in Abhängigkeit von der jeweiligen Stichprobe sowohl buchhalterische, prozessuale als auch mögliche materielle Risiken überprüft.

Die Prüfung hat ergeben, dass die Bearbeitung grundsätzlich ordnungsgemäß abläuft. Ausnahmen gab es in einzelnen Fällen. Diese betrafen u. a. folgende Themen:

- Sicherheit und Effizienz der Prozesse wie z. B. Dokumentation der Bescheidkontrollen und Buchungen von Stundungen, Niederschlagungen und Erlassen,
- Richtigkeit und Bürgerfreundlichkeit der Bescheide sowie
- falsche Hinterlegung von Buchungsmerkmalen – jedoch ohne Auswirkung auf den JA.

Positiv hervorzuheben ist die sehr gute Zusammenarbeit mit dem Amt für Finanzwirtschaft im Rahmen dieser Prüfung. Bereits während der Prüfung sind von dort erste Änderungen an den Prozessen vorgenommen worden. Die detaillierten Prüfungsergebnisse werden nach Abschluss der Prüfung dokumentiert. Die Bearbeitung im Bereich der Vollstreckung war 2016 kein Prüfungsgegenstand, sondern wird 2017 einen Schwerpunkt der Prüfung bilden

7.11 Städtische Gesellschaften/Unternehmen/Eigenbetriebe/Anstalten öffentlichen Rechts

7.11.1 Vergabe Rahmenvertrag Elektroarbeiten EBK

Der EBK hat für seine Liegenschaften einen Rahmenvertrag für Elektroarbeiten beschränkt ausgeschrieben. Der Abschluss von Rahmenverträgen wird vom RPA grundsätzlich begrüßt. Bei Durchsicht der Unterlagen hat das RPA jedoch festgestellt, dass, mit Ausnahme der Lohnstunden, sämtliche Positionen mit einem Vordersatz von 1 ausgeschrieben wurden. Dies stellt einen Verstoß gegen das Vergaberecht hinsichtlich der Ermittlung des Auftragswertes dar. Demnach gilt: § 3 Abs. 6 VgV „Der Wert einer Rahmenvereinbarung ... wird auf der Grundlage des geschätzten Gesamtwertes aller Einzelaufträge berechnet, die während deren Laufzeit geplant sind“ bzw. § 5 Abs. 1 SHVgVO „Bei der Schätzung des Auftragswertes ist von der geschätzten Gesamtvergütung für die vorgesehene Leistung ohne Umsatzsteuer auszugehen.“ Bei wiederkehrenden Leistungen kann hierbei auf die Erfahrung von vergangenen Aufträgen zurückgegriffen werden.

Unabhängig davon, dass größere Mengen in der Regel zu günstigeren Einheitspreisen führen, bildet der Vertrag somit nicht den tatsächlichen Auftragswert ab. Dieser ist jedoch erheblich für die Wahl und den Ablauf des Vergabeverfahrens. Zusätzlich ist es für Bieter deutlich schwieriger, ein Angebot zu kalkulieren, wenn sie nicht wissen, welchen Umfang die Arbeiten haben. So können in der Regel nur Bieter ein Angebot abgeben, die durch vorherige Tätigkeit den Umfang abschätzen können. Im vorliegenden Fall haben von drei aufgefoderten Bietern nur zwei ein Angebot abgegeben.

In der hierzu ergangenen Stellungnahme des EBK geht dieser auf die Problematik einer belastbaren Schätzung einzelner Positionen im Rahmenvertrag ein. Der EBK werde sich aber bemühen, zukünftig bei Rahmenverträgen eine richtige Abschätzung vorzunehmen. Hinsichtlich der vom RPA geäußerten Kritik zum Gesamtumfang der Leistungen wird ausgeführt, dass

diese falsch sei, da in der Leistungsbeschreibung eine Gesamtsumme aufgeführt sei und damit auch das richtige Vergabeverfahren mit geeignetem Ablauf gewählt werden könne.

Das RPA begrüßt, dass der EBK zukünftig auch bei den Einzelpositionen mit geschätzten Vordersätzen arbeiten will. Damit wird eine Vorgabe der VgV umgesetzt.

Entgegen der Auffassung des EBK ist nicht die Vorgabe der SHVgVO erfüllt, wenn die voraussichtliche Gesamtvergütung angegeben wird. Die SHVgVO verweist bei der Durchführung der Schätzung des Auftragswertes auf die VgV mit den dort genannten Schätzungen des Gesamtwertes aller Einzelaufträge.

Unabhängig vom voraussichtlichen Gesamtauftragswert ist es für Bieter wichtig, auch die Art der Arbeiten zu kennen. Für die Kalkulation und Planung von Bietern macht es einen Unterschied, ob 1 m Kabel oder vielleicht 500 m Kabel verbaut werden sollen.

Das zum Zeitpunkt der Ausschreibung keine verbindlichen Mengen festgelegt werden können, liegt in der Natur von Rahmenvereinbarungen. Deshalb besteht ja die Möglichkeit der Schätzung bzw. die Verwendung des Erfahrungswertes. Der Abschluss von Rahmenverträgen mit gleicher Problematik ist bei anderen Fachämtern gängige Praxis.

7.11.2 Prüfung von Baumaßnahmen: Umbau und Erweiterung eines Bürotraktes beim ABK

Der ABK plante für seine Liegenschaft „Daimlerstrasse 2“ in Kiel seit 2012 einen Umbau und die Erweiterung eines Bürotraktes im Bereich der Werkstatt und des Werkstattlagers.

Für Planung und Ausführung des beabsichtigten freistehenden Massivbaus mit Flachdach wurden im Wirtschaftsplan des ABK für 2013 Investitionskosten i. H. v. 270 T€ vorgesehen. Die Bauausführung war von Oktober 2013 bis März 2014 geplant.

Die Leistungen für die Planung und Bauausführung wurden durch FBT erbracht.

Insgesamt ist festzustellen, dass die vorgesehenen Kosten für diese Maßnahme nicht eingehalten werden konnten. Das RPA hält dies für eine Folge der Planung, bei der durch den FBT nicht die beste und wirtschaftlichste Lösung herausgearbeitet wurde.

Planungsänderungen und identifizierte Einsparpotentiale führten immer noch zu einer Kostenerhöhung von rd. 51 T€, die für die Maßnahme nicht vorhanden waren, jedoch durch Eigenmittel des ABK gedeckt werden konnten.

Die Bauleistungen der Firmen wurden ordnungsgemäß erbracht. Eine Ausnahme stellt die Leistung der Rohbaufirma dar. Hier wurde die Treppenhauswand des Anbaus nicht wie geplant auf der Sohle, sondern in Teilabschnitten fälschlicherweise auf der Außenwand der im Baufeld befindlichen Kasematte abgesetzt.

Zur Rohbauabnahme wurde die falsche Ausführung der Außenwand als Mangel ins Abnahmeprotokoll aufgenommen. Während der Gewährleistungszeit wird der ABK beobachten, ob durch unterschiedliches Setzungsverhalten der Gründungselemente im Neubau Risse entstehen. Im Haftungsfall wird neben der Rohbaufirma auch der FBT zur Schadensregulierung herangezogen. Von der Rohbaufirma liegt eine Bankbürgschaft als Sicherheitsleistung für Mängelansprüche vor.

Die Maßnahme war gemäß Kostenberechnung vom Februar 2013 mit 270 T€ geplant, nach Budgeterhöhung auf 321 T€ festgesetzt und wurde mit Gesamtkosten von rd. 314 T€ abgerechnet.

Die vorgesehene Abrechnung der HOAI-Leistungen auf Basis der Kostenberechnung für die Grundleistungen fand hier nicht umfänglich Anwendung. So wurden die Nachtragsleistungen des FBT für Planungsänderungen, die im Rahmen der Kostenoptimierung und Identifikation von Kosteneinsparpotentialen notwendig wurden, nicht mit Vomhundertsätzen der Grundleistungen gemäß der HOAI abgerechnet, sondern als zusätzliche Leistungen auf Stundenbasis. Nach Aussage des ABK wurde eine Prüfung des entstandenen Gesamthonorars auf Grundlage der HOAI vorgenommen, um eine Überzahlung zu vermeiden. Eine Dokumentation dazu ist nicht vorhanden.

Das RPA empfiehlt, zukünftig

- bei Durchführung weiterer Baumaßnahmen auf eine klare Aufgabenstellung gegenüber dem FBT zu achten, um im Rahmen der Vorplanung durch Darstellung und Bewertung möglicher Planungsvarianten nach gleichen Anforderungen die beste und wirtschaftlichste Lösung zu erhalten.
- den gegenständlichen und finanziellen Umfang der Aufgabenstellung in der zwischen dem Auftraggeber und dem FBT abzustimmenden Kostenberechnung nach Leistungsphase 3 schriftlich festzuhalten, um dann erforderliche Planungsänderungen ggf. in einer „fortgeschriebenen“ Kostenberechnung berücksichtigen und auf dieser Basis eine HOAI-konforme Abrechnung vornehmen zu können.

8 Schlussbemerkungen

Aus den in diesem StB beschriebenen Prüfungen haben sich fünf neue Handlungsbedarfe ergeben. Diese sind in der anliegenden Tabelle mit den Stellungnahmen der betroffenen Ämter bzw. Dezernate dargestellt. Über die Erledigung bzw. Verfolgung der Handlungsbedarfe wird im Rahmen des „Controlling der Handlungsbedarfe“ berichtet.

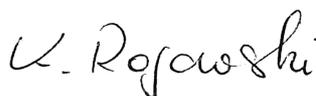
Mit den Schlussbemerkungen zum StB 2014/2015 verband das RPA die Erwartung, dass alle Verantwortlichen innerhalb der Stadtverwaltung möglichst kurzfristig einen nachhaltigen Prozess initiieren, der die zukünftige Entwicklung und Ausrichtung der Stadt und ihrer Verwaltung zum Ziel hat.

Zwischenzeitlich haben der OB, die Dezernenten, Amts- und Referatsleitungen mit dem Start des Gesamtstrategieprozesses eine Vielzahl zu untersuchender Themenfelder identifiziert und entsprechende Umsetzungsuntersuchungen auf den Weg gebracht.

Das RPA begrüßt diese Entwicklung ausdrücklich und wird die begonnenen Prozesse weiter konstruktiv – aber auch kritisch – begleiten.

An dieser Stelle möchte das RPA noch erwähnen, dass nach seiner Wahrnehmung die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter auch in diesem Berichtszeitraum, trotz oftmals schwerer Bedingungen, sehr gute Arbeit für die Bürgerinnen und Bürger der LHK geleistet haben.

Kiel, April 2017



Kerstin Rogowski

8 Handlungsbedarfe

| Tz | Seite JA 2014 | Amt/ Dez. | Handlungsbedarf | Stellungnahme Amt | Anmerkungen des RPA |
|----|---------------|------------|--|--|---|
| 1 | 11 | 01/ III | <p>Umsetzung der Maßnahmen zur Korruptionsprävention:</p> <p>Das Personal- und Organisationsamt muss das Thema „Korruptionsprävention“ bei der LHK wieder intensiv bearbeiten. Dazu gehört u. a. die Überarbeitung bzw. Neufassung des Handbuchs „Korruptionsprävention“, regelmäßige Fortbildungen zu diesem Thema sowie Aktivierung und ggf. Änderung der Zusammensetzung des Arbeitskreises „Korruptionsprävention“.</p> | <p>Erledigungstermin: 31.12.2017</p> <p>Ansprechpartner: Herr Reinert</p> <p>Inhaltliche Stellungnahme:</p> <p>Nach dem Handbuch Korruptionsprävention tagt die Arbeitsgruppe zur Vorbeugung und Bekämpfung von Korruption einmal jährlich - bei Bedarf auch mehrmals jährlich. Bei der Überarbeitung des Handbuchs Korruptionsprävention wurde die Anzahl der Sitzungen bereits reduziert, da die Erfahrung der vorangegangenen Jahre gezeigt hat, dass der Bedarf an regelmäßigen Sitzungen sehr gering ist. In den vergangenen Jahren haben sich bei der LHK keine Anhaltspunkte für Korruptionsfälle gezeigt. Es wurde kein Bedarf an einer Sitzung der Arbeitsgruppe angemeldet und daher auch keine Sitzung durchgeführt.</p> <p>Nach der Neuorganisation der Dezernate IV und V war es erforderlich, die neuen Ansprechpartner/innen für das Thema Korruption zu benennen und im Intranet nachzupflegen. Dies ist inzwischen erfolgt.</p> <p>Die Anregungen und Verbesserungsvorschläge der Amtsleitungen zum Handbuch Korruptionsprävention sind der Geschäftsführung Korruptionsprävention bisher nicht bekannt.</p> <p>Sobald die Änderungswünsche und die zzt. stadtweit angeforderten Berichte der Ämter zur Korruptionsprävention für die Jahre 2011 bis 2016 der Geschäftsführung vorliegen, wird die Arbeitsgruppe einberufen, um die Vorschläge und Ergebnisse zu erörtern und notwendige Modifikationen auf den Weg bringen.</p> | <p>Das RPA begrüßt die steigende Anzahl von Fortbildungsveranstaltungen. Die Aktualisierung des Handbuchs Korruptionsprävention kann nach Übersendung der Ergebnisse der Ämterbefragung erfolgen. Die Turnussitzungen des Arbeitskreises sind gem. Handbuch mind. jährlich durchzuführen.</p> |

| Tz | Seite JA 2014 | Amt/ Dez. | Handlungsbedarf | Stellungnahme Amt | Anmerkungen des RPA |
|----|---------------|--------------|---|--|---|
| | | | | <p>Im Fortbildungsprogramm werden Fortbildungen zum Thema Korruptionsprävention regelmäßig nach Bedarf angeboten. Im Jahr 2015 gab es insgesamt 5 Anmeldungen und im Jahr 2016 gar keine, so dass die Fortbildungen nicht durchgeführt werden konnten. Die Anforderung der Daten für die Korruptionsberichte hat dazu geführt, dass das Thema in vielen Bereichen wieder mehr in den Fokus gerückt ist und auch Fortbildungen zum Thema Korruptionsprävention wieder intensiver angefragt werden. Für 2017 sind derzeit bereits 8 Fortbildungstermine geplant.</p> <p>Das RPA verweist darauf, dass das Thema Korruptionsprävention wieder mit Nachdruck in der gesamten Stadtverwaltung verfolgt werden soll. In diesem Zusammenhang sollten auch die Zuständigkeiten und die Zusammensetzung des Arbeitskreises noch einmal aufgegriffen werden.</p> | |
| 2 | 16 | 60/66/ II | <p>Sanierungsstau: Das RPA fordert dringend ein umfassendes Konzept zum Umgang mit dem Sanierungsstau, der stetig weiter anwächst und zwischenzeitlich substanzgefährdende Ausmaße angenommen hat. Zudem sind in den technischen Ämtern dringend ausreichende personelle Kapazitäten zu schaffen</p> | <p>Erledigungstermin: Bauunterhaltung (s. HH-Aufruf 2018), Überlegungen zum Sanierungsstau werden noch in 2017 angestellt. Wvl. 31.12.2017</p> <p>Ansprechpartner: Herr Paasch, 60, und Herr Dr. Kruschwitz, 66</p> <p>Inhaltliche Stellungnahme: In der Vergangenheit sind in der politischen Beschlussfassung nicht genügend Mittel für die Unterhaltung der städtischen Infrastruktur bereitgestellt worden. Hieraus resultieren Sanierungsstaus. Ein systematischer Abbau des Sanierungsstaus bedingt im ersten Schritt eine systematische Erfassung des Zustands der gesamten Infrastrukturen.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Im Bereich der Stadtentwässerung ist der Einstieg in den Abbau des Sanierungsstaus gemacht: mit höheren Mitteln einerseits und | <p>Der Hinweis auf eine notwendige systematische Erfassung des Zustandes der Infrastruktur ist richtig. Dies kann aber nur der erste Schritt sein und ersetzt noch kein schlüssiges Gesamtkonzept „Auflösung Sanierungsstau“.</p> <p>Die Aussagen des Dez. II bezgl. des Einstiegs in den Abbau des Sanierungsstaus im Bereich der Stadtentwässerung und der geplanten Inaugenscheinnahme aller Kieler Schulen mit Protokollierung der Sanierungsbedarfe sind uneingeschränkt zu begrüßen. Der Hinweis auf Planstellenbedarf im Facilitymanagement ist folgerichtig. Die Auflösung des Sanierungsstaus in den Bereichen Verkehrswegebau und Konstruktiver Ingenieurbau besitzt, unter Beachtung der Ausführungen des Dez. II zu den notwendigen personellen und finanziellen Mitteln, allerdings ebenfalls gleich hohe Priorität.</p> |

| Tz | Seite JA 2014 | Amt/ Dez. | Handlungsbedarf | Stellungnahme Amt | Anmerkungen des RPA |
|----|---------------|-----------|--|---|--|
| | | | | <p>zusätzlichen Personalressourcen andererseits.</p> <ul style="list-style-type: none"> Die Immobilienwirtschaft plant für 2017 die Inaugenscheinnahme aller Kieler Schulen und wird festgestellte Mängel und absehbare Sanierungsbedarfe protokollieren. Der anzusetzende Zeitaufwand hierfür ist so hoch, dass er vom vorhandenen Personal neben dem Tagesgeschäft kaum zu leisten ist. Da die Sicherheit von und in den Gebäuden aber wesentlicher Teil der Betreiberverantwortung ist, wird der Ermittlung der Sanierungsbedarfe aber eine sehr hohe Priorität eingeräumt. Die Immobilienwirtschaft hat für 2018 einen Bedarf von mindestens 8 Planstellen im Bereich des Facilitymanagements mitgeteilt. Auch für die Abteilungen Verkehrswegebau (66.1) und Konstruktiver Ingenieurbau (66.2) wird eine Aufstockung der finanziellen und personellen Mittel notwendig sein, um dem Sanierungsstau begegnen zu können. | |
| 3 | 29 | 66/II | <p>Jahresvertrag Fuhrleistungen: Aus Sicht des RPA sollte das Tiefbauamt künftig eine klare Trennung zwischen tatsächlichen Fuhrleistungen und evtl. anderen Leistungen (wie der Anmietung von Maschinen oder aber auch Personalgestellung) vornehmen und diese dann auch getrennt ausschreiben und vergeben. Darüber hinaus ist zu prüfen, ob die Leistung mit der Ausschreibung der Fuhrleistungen des Grünflächenamtes (wie bei anderen Rahmenverträgen auch) zusammen vergeben werden kann.</p> | <p>Erledigungstermin: zur nächsten Ausschreibung, voraussichtlich 2019, Wvl. 30.06.2019</p> <p>Ansprechpartner: Herr Dr. Kruschwitz</p> <p>Inhaltliche Stellungnahme: Dem Hinweis des RPA vom 29.05.2015 an das Tiefbauamt, den Titel für die damalige Vergabe „Fuhrleistungen“ zu ändern, hat das Tiefbauamt für seine Ausschreibung 2016 aufgenommen und den Titel, wie vom RPA gewünscht, in „Fuhrleistungen, Gerätestellung inkl. Bedienpersonal“ geändert. Den erneuten Hinweis des RPA den Titel zu ändern, werden wir bei einer erneuten Ausschreibung der Leistungen in 2017 berücksichtigen.</p> | <p>Aus Sicht der RPA geht es nicht vorrangig darum, der Leistungsbeschreibung eine andere Überschrift zu geben, sondern inhaltlich eine Leistung zu vergeben, die einen fairen und transparenten Wettbewerb ermöglicht. In der Regel können nur sehr wenige Firmen, welche Fuhrleistungen anbieten, auch Maschinen mit entsprechenden Facharbeitern stellen. Daher sollte die Leistung in einen Bereich Fuhrleistungen und einen Bereich Gerätestellung mit Bedienpersonal aufgeteilt werden. Für die reinen Fuhrleistungen bietet sich eine gemeinsame Ausschreibung mit dem Grünflächenamt schon aus wirtschaftlichen Gründen an. Das RPA wird auch zukünftig die weitere Entwicklung der Rahmenvereinbarung kritisch begleiten.</p> |

| Tz | Seite JA 2014 | Amt/ Dez. | Handlungsbedarf | Stellungnahme Amt | Anmerkungen des RPA |
|----|---------------|-----------|--|--|---|
| 4 | 31 | 66/II | <p>Straßenunterhaltungsvertrag Pflasterarbeiten: Aus Sicht des RPA ist es unbedingt erforderlich, dass die durch das Tiefbauamt schon länger zugesagten Anwendungskriterien nun kurzfristig erstellt werden und das Leistungsverzeichnis, welches Grundlage der Rahmenvereinbarung ist, diesen Kriterien sowohl inhaltlich als auch vom Finanzvolumen für zukünftige Ausschreibungen angepasst wird.</p> | <p>Erledigungstermin: Maßnahmenkatalog wird RPA zum 30.09.2017 vorgelegt. Ansprechpartner: Herr Dr. Kruschwitz Inhaltliche Stellungnahme: Im Jahr 2013 gab es eine Abstimmung zwischen RPA und Amt 66 über Anwendungskriterien des Rahmenvertrages.</p> | <p>Aufgrund der vom Fachamt erwähnten Abstimmung sollte ein Maßnahmenkatalog für die Anwendung der Jahresverträge erstellt werden. Dieser zugesagte Katalog liegt dem RPA bislang nicht vor. Die Kriterien sind somit nicht endgültig festgeschrieben und werden nicht verbindlich angewandt. Das RPA bleibt bei seiner Auffassung, dass die durch das Fachamt zugesagten Anwendungskriterien kurzfristig erstellt und das Leistungsverzeichnis, welches Grundlage der Rahmenvereinbarung ist, diesen Kriterien sowohl inhaltlich als auch vom Finanzvolumen für zukünftige Ausschreibungen angepasst wird.</p> |
| 5 | 31 | 66/II | <p>Prüfung von Baumaßnahmen: Abwicklung von drei Straßensanierungen der Kreisstraße 7: Diese Feststellung wurde bereits in vorhergehenden Prüfungen wiederholt getroffen. Durch das Fachamt wurde dazu in der Vergangenheit zugesichert, dass zukünftig förmliche Abnahmen auch für Ingenieurleistungen erfolgen sollen. Die Prüfung der Maßnahmen hat jedoch gezeigt, dass dies nach wie vor nicht der Fall ist. Hier ist künftig darauf zu achten, dass diese Abnahmen durchgeführt und dokumentiert werden. Für die Honorarermittlung ist grundsätzlich eine Kostenberechnung nach DIN 276 anzuwenden. Auch wenn bei den geprüften Maßnahmen die Mehrkosten gering ausfallen, ist zukünftig darauf zu achten, dass nur die tatsächlich ermittelten Herstellungskosten der Kostenberechnung für die Honorarermittlung herangezogen werden. Die Abschlussanzeigen der Anlagen im Bau sind zeitnah nach Fertigstellung und Abrechnung der Baumaßnahme zu erstellen. Darüber hinaus sind auf den Abschlussanzeigen Angaben über die zu aktivierenden Eigenleistungen anzugeben und diese auszuweisen.</p> | <p>Erledigungstermin: ab sofort, Sept. 2017 Nachprüfung Ansprechpartner: Herr Dr. Kruschwitz Inhaltliche Stellungnahme: Seit Eingang der Feststellung des RPA wird von der Abteilung Verkehrswegebau ein Formblatt des HVA zur Dokumentation der Abnahme der Ingenieurleistungen angewandt. Eine Kostenberechnung nach der im Hochbau anwendbaren DIN 276 wird jedoch im Straßen- und Tiefbau weiterhin nicht erfolgen, hier ist die AKVS (Anweisung zur Kostenermittlung und zur Veranschlagung von Straßenbaumaßnahmen) einschlägig.</p> | <p>Das RPA wird auch zukünftig prüfen, ob die bereits in der Vergangenheit gemachte Zusage hinsichtlich förmlicher Abnahmen bei Ingenieurleistungen erfolgt. Auch wenn nach Auffassung des Fachamtes eine Kostenberechnung nach DIN 276, entgegen der HOAI § 2 Abs. 11, für Straßen- und Tiefbauarbeiten nicht erfolgen kann, gehören Kosten für Unvorhergesehenes nicht zu den anrechenbaren Kosten der Honorarermittlung. Hier ist durch das Fachamt zukünftig darauf zu achten, dass diese Kostenansätze für die Honorarermittlung unberücksichtigt bleiben.</p> |