

Bericht

über die wesentlichen Prüfungen
im Rahmen der sonstigen gesetzlichen
und übertragenen Aufgaben

des Jahres 2009

Inhaltsverzeichnis

Seite

Vorwort

1	Zusammenfassung	1
2	Produktgruppenübergreifende Prüfungen	5
2.1	Vergaben nach VOL/VOF	5
2.2	Vergaben nach VOB	8
2.3	Abwicklung der Bagatellaufträge bis 500,00 EUR	12
2.4	Prüfung der Grundstückskäufe und –verkäufe sowie der zugunsten des LWL bestellten bzw. vom LWL vergebenen Erbbaurechte	13
2.5	Zukunftsinvestitionen der Kommunen und Länder im Rahmen des Konjunkturpaketes II	19
2	Prüfungen in ausgewählten Produktgruppen	25
3.1	Prüfung der Zahlungsabwicklung beim LWL	25
3.2	Prüfung des Personalmanagements der LWL-Haupt- und Personalabteilung	28
3.3	Prüfung im Bereich Arbeitssicherheit und Unfallverhütung am Beispiel der LWL-Schulverwaltung Münster	39
3.4	Prüfung der institutionellen Förderung der Tagesstätten für psychisch behinderte Menschen	41
3.5	Prüfung der Leistungen zur Schaffung und Einrichtung von Arbeits- und Ausbildungsplätzen für schwerbehinderte Menschen	51
3.6	Prüfung der Prozesse zur Übernahme von Kosten der häuslichen Pflege an Pflegezulagenempfängerinnen/-empfänger	55
3.7	Prüfung der Abwicklung der Zahlungseingänge im SAP-System IS-PS beim LWL-Integrationsamt Westfalen und der LWL-Hauptfürsorgestelle Westfalen	61
3.8	Prüfung der Beiträge an Wirtschaftsverbände, Berufsvertretungen, Vereine und sonstige Beiträge bei der LWL-Abteilung für Krankenhäuser und Gesundheitswesen, LWL-PsychiatrieVerbund Westfalen	62
3.9	Prüfung der rechtlich unselbständigen örtlichen Stiftungen	66

4	Prüfungen bei den eigenbetriebsähnlichen Einrichtungen	67
4.1	Prüfungen bei den LWL-Kliniken, LWL-Zentren und LWL-Instituten	67
4.1.1	Prüfung des Finanz- und Rechnungswesens der LWL-Kliniken	67
4.1.2	Landesmittel für die Öffentlichkeitsarbeit bei der LWL-MRV-Einrichtung Herne	69
4.2	Prüfungen bei den LWL-Jugendhilfeeinrichtungen	72
	Prüfung des Beschaffungswesens beim LWL-Jugendhilfezentrum Marl	72
5	Projekte/Arbeitsgruppen	81
5.1	Regelungen zu den Mandanten	81
5.2	Besonderes Vorkommnis gem. § 8 Abs. 3 RPO	85
5.3	Prüfung der Berechtigungen im NKF-Buchführungssystem	87
5.4	Verfügbarkeit und Ausfallsicherheit von DV-Systemen	90

Verzeichnis der Abkürzungen

AA	Arbeitsanweisung
Abs.	Absatz
a.F.	alte Fassung
AGA	Allgemeine Geschäftsanweisung für den LWL
ADV	automatisierte Datenverarbeitung
AK	Abrechnungskonten
ANBest-G-	Allgemeine Nebenbestimmungen für Zuwendungen zur Projektförderung an Gemeinden
ANLEI	DV-Unterstützung für die Antragsannahme und Leistungsgewährung in der Sozialhilfe
BAG	Bundesarbeitsgemeinschaft der Träger psychiatrischer Krankenhäuser
BAT-LWL	(altes) Tarifrecht des LWL
BBH	Bankbuchhaltung
BLB	Bau- und Liegenschaftsbetrieb
BVG	Bundesversorgungsgesetz
bzw.	beziehungsweise
ca.	circa
DA	Dienstanweisung für die Vergabe von Leistungen (außer Bauleistungen) beim LWL vom 01.02.2004
DB	Datenbank
d. h.	das heißt
ds-DLOHN ++	Personalabrechnungssystem
DV	Datenverarbeitung
E-Mail	elektronische Post
etc.	et cetera
EUR	Euro
e.V.	eingetragener Verein
evtl.	eventuell
Fa.	Firma
gem.	gemäß
GemHVO	Gemeindehaushaltsverordnung
GG	Grundgesetz
ggf.	gegebenenfalls
GmbH	Gesellschaft mit beschränkter Haftung
GO	Gemeindeordnung
GoB	Grundsätze ordnungsmäßiger Buchführung
GoBS	Grundsätze ordnungsmäßiger DV-gestützter Buchführungssysteme
GVP	Geschäftsverteilungsplan
HGB	Handelsgesetzbuch
IHK	Industrie- und Handelskammer

i. H. v.	in Höhe von
IM	Innenministerium
InvföG	Investitionsförderungsgesetz
i. S. d.	im Sinne des/der
ISDN	Integrated Services Digital Network
i. V. m.	in Verbindung mit
KAV NW	Kommunaler Arbeitgeberverband Nordrhein-Westfalen
KAV RWWE	Kommunale Aktionärsvereinigung RWE Westfalen-Weser-Ems GmbH Dortmund
KGNW	Krankenhausgesellschaft Nordrhein Westfalen
KorruptionsbG	Korruptionsbekämpfungsgesetz
KVV	Kommunale Versorgungskassen für Westfalen-Lippe
lt.	laut
lit.	Buchstabe
LVerbO	Landschaftsverbandsordnung
LVR	Landschaftsverband Rheinland
LWL	Landschaftsverband Westfalen-Lippe
LWL-KFP	LWL-Klinik für forensische Psychiatrie
LWL-MRV	LWL-Maßregelvollzug
LSV	Landwirtschaftliche Sozialversicherung
Mio.	Millionen
NKF	Neues Kommunales Finanzmanagement
Nr.	Nummer
NRW	Nordrhein-Westfalen
o. a.	oben angegeben
o. g.	oben genannt
Pb	Prüfbericht
PBH	Personenkontenbuchhaltung
PG	Produktgruppe
PSCD	SAP Public Sector Collection and Disbursement (SAP-Modul für das Kassen- und Einnahmemanagement)
rd.	rund
RdErl.	Runderlass
Rdnr.	Randnummer
RPA	Rechnungsprüfungsamt
RPO	Rechnungsprüfungsordnung
s.	siehe
s. o.	siehe oben
S.	Seite
SAP	Firmenname (System-Analyse und Programmentwicklung)
SAP-R/3 IS-PS	Software der Fa. SAP (Kameralistik)
SBH	Sonderbuchhaltung
SchwAV	Schwerbehinderten-Ausgleichsabgabeverordnung

SGB IX	Sozialgesetzbuch Neuntes Buch – Rehabilitation und Teilhabe behinderter Menschen
sog.	sogenannt
TVöD	Tarifvertrag für den öffentlichen Dienst
Tz.	Teilziffer
u. a.	unter anderem
v. g.	vorgenannten
v. H.	vom Hundert
VKSB	Verband der kommunalen Senioren- und Behinderteneinrichtungen in NRW
VOB	Vergabe- und Vertragsordnung für Bauleistungen
VOF	Verdingungsordnung für freiberufliche Leistungen
VOL	Verdingungsordnung für Leistungen (ausgenommen Bauleistungen)
VV LHO	Verwaltungsvorschriften zur Landeshaushaltsordnung
vs.	versus
VWA	Verwaltungs- und Wirtschaftsakademie
WestLB	Westdeutsche Landesbank
WLV	Westfälisch-Lippische Vermögensverwaltungsgesellschaft
z. B.	zum Beispiel
ZEK	Zentrale Einkaufskoordination
z. T.	zum Teil
ZulnvG	Zukunftsinvestitionsgesetz
zzgl.	zuzüglich
zzt.	zurzeit

Glossar

Abrechnungskonten	Konten, über die der Abrechnungsverkehr zwischen den verschiedenen Abteilungen des LWL und den LWL-Kliniken, LWL-Wohnverbänden, LWL-Pflegezentren und LWL-Jugendhilfeeinrichtungen abgewickelt wird; dienen einerseits der Liquiditätssicherung der v. g. Einrichtungen und andererseits dem bargeldlosen Ausgleich von Zahlungsansprüchen zwischen den verschiedenen Abteilungen der LWL-Hauptverwaltung und den Einrichtungen sowie der Einrichtungen untereinander
automatisiertes Cashpooling	Nullstellung der Konten der LWL-Kliniken, LWL-Wohnverbände, LWL-Pflegezentren und LWL-Jugendhilfeeinrichtungen zum Tagesultimo (fixer Zeitpunkt des Poolinglaufes) und Überweisung (bei einem Haben-Bestand) auf das bzw. Auffüllung (bei einem Soll-Bestand) vom Konto der LWL-Finanzabteilung
Berechtigungskonzepte	ermöglichen es als Element des Berechtigungssystems, komplexe Berechtigungen zu definieren; letztlich Festlegung, ob ein Benutzer eine bestimmte Aktion ausführen darf.
Business Impact Analyse	Folgeschädenabschätzung; Analyse zur Ermittlung von potentiellen direkten und indirekten Folgeschäden für eine Institution, die durch das Auftreten eines Notfalls oder einer Krise und Ausfalls eines oder mehrerer Geschäftsvorfälle verursacht werden
Cash	Liquidität
Cashpooling	Liquiditätsbündelung
CheckAud [®] for SAP [®] Systems	ein von der Fa. IBS Schreiber GmbH, Hamburg, entwickeltes Programm zur Prüfung von Berechtigungen in SAP-Systemen
Datenverarbeitung	organisierter Umgang mit meist großen Datenmengen, eingegeben und erfasst in Datensätzen, durch Menschen oder Maschinen verarbeitet, nach einem vorgegebenen Verfahren programmiert und ausgegeben mit dem Ziel neuer Ergebnisse
Debitor	Schuldner
Diskette	magnetischer Datenträger
Finanzbuchhaltung	mit Einführung des NKF neuer Begriff für „Kasse“
Finanzmittel	mit Einführung des NKF neuer Begriff für „Kassenmittel“
Forderungsmanagement	zielt darauf ab, Forderungsausfälle so gering wie möglich zu halten und die notwendige Liquidität des Unternehmens jederzeit zu wahren

Internes Kontrollsystem	Gesamtheit aller aufeinander abgestimmten und miteinander verbundenen Kontrollen und Maßnahmen zur Einhaltung von Richtlinien und zur Abwehr von Schäden
ISDN	internationaler Standard für ein digitales Telekommunikationsnetz; sinngemäß übersetzt: diensteintegrierendes digitales Netz
Mandant	die oberste Instanz in einem Softwaresystem; stellt eine datentechnisch und organisatorisch abgeschlossene Einheit im System dar, die über Parameter (veränderliche Elemente) gesteuert bzw. definiert wird
MS Access	Anwenderdatenbank der Fa. Microsoft
MS Excel	Tabellenkalkulationsprogramm der Fa. Microsoft
P30	Name des NKF-Produktivsystems
Redundanzen	doppelt vorgehaltene Daten
Releasewechsel	Wechsel zu einer neueren (Haupt-)Version
Rolle	Zusammenfassung von Rechten, die der Anwender zur Erledigung seiner Aufgaben in einem DV-System benötigt
Security Audit Log	Programm zur Überwachung von Benutzeraktivitäten
Transaktion	aus Sicht des Benutzers ein logischer Prozess (z. B. das Ändern der Anschrift eines Zahlungsempfängers)
Ultimo	am Letzten, Äußersten
User	Anwender, Benutzer
Valuta	Wertstellung; bezeichnet im Bankwesen die Festsetzung des Datums, an dem eine Gutschrift oder eine Belastung auf einem Konto zinswirksam wird

Vorwort

Im folgenden Bericht hat das LWL-RPA die Ergebnisse der Prüfungen im Rahmen der sonstigen gesetzlichen und übertragenen Aufgaben gem. § 103 GO NRW zusammengefasst.

Die Ergebnisse der Jahresabschlussprüfung sind gesondert in dem „Bericht über die Prüfung des Jahresabschlusses und des Lageberichtes des Landschaftsverbandes Westfalen-Lippe zum 31.12.2009“ niedergelegt.

Gem. § 5 Abs. 2 RPO bestehen für das LWL-RPA darüber hinaus folgende Prüfungsaufträge:

- die Prüfung der KVW,
- die Prüfung der Wirtschaftsführung und des Rechnungswesens der Sondervermögen, wobei auf die Jahresabschlussprüfung nach § 106 GO NRW mit abzustellen ist,
- die Prüfung der VWA Münster e.V.,
- die Prüfung der Piepmeyer-Stiftung und
- die Prüfung der KAV RWWE GmbH.

Ferner obliegt dem LWL-RPA die Vorprüfung der vom LWL bewirtschafteten Landesmittel.

Die Prüfungen gem. § 103 GO NRW haben ergeben, dass der LWL grundsätzlich rechtmäßig, zweckmäßig und wirtschaftlich verwaltet wird.

Münster, 08.10.2010



Thomas Streffing
Leiter des LWL-Rechnungsprüfungsamtes

Produktgruppenübergreifende Prüfungen

Dem LWL-RPA wurden 447 (im Vorjahr 420) VOL/VOF-Vergaben mit einem Gesamtvolumen von rd. 94,9 Mio. EUR angezeigt. Davon wurden 60 Vorgänge mit einem Auftragswert von 3,7 Mio. EUR geprüft.

Die geprüften Vergaben wurden überwiegend ordnungsgemäß abgewickelt.

Die Dienststellen und Einrichtungen des LWL wollten allerdings mehrfach unzulässige Direktvergaben durchführen. Bündelbare Bedarfe sollten als Einzelvergaben durchgeführt werden. Auch wurde der Grundsatz des Bewerberwechsels nicht immer beachtet. In einem Fall wurde das Leistungsverzeichnis ohne ausreichende Transparenz abgefasst.

Die Vergaben im Hochbau wurden ebenfalls überwiegend ordnungsgemäß abgewickelt.

Die Prüfungen im Hinblick auf die Nichtanwendung des § 20 KorruptionsbG NRW bei Bagatellaufträgen ergaben keine Anhaltspunkte für das Vorliegen strafrechtlicher Tatbestände i. S. d. § 5 Abs. 1 KorruptionsbG NRW.

Die Prüfung der Grundstückskäufe und –verkäufe sowie die Prüfung der zugunsten des LWL bestellten bzw. vom LWL vergebenen Erbbaurechte hat keine wesentliche Beanstandung ergeben.

Dem LWL sind aus dem sog. Konjunkturpaket II zur Förderung zusätzlicher Investitionen Mittel i. H. v. rd. 44,1 Mio. EUR bewilligt worden. Von den 78 Maßnahmen des LWL im Rahmen des Konjunkturpaketes II konnten bis zum 01.08.2010 sieben Maßnahmen beendet werden.

Die Abwicklung dieser Maßnahmen wird vom LWL-RPA begleitend geprüft und erfolgt in vertrauensvoller und konstruktiver Zusammenarbeit mit den beteiligten LWL-Fachabteilungen. Erforderliche Abstimmungsgespräche erfolgten zeitnah und endeten einvernehmlich. Alle Fördervorhaben erfüllen die grundsätzlichen Förderkriterien des ZulnvG.

Prüfungen in ausgewählten Produktgruppen

Die LWL-Finanzbuchhaltung erledigte ihre Aufgaben mit der Annahme von Einzahlungen und der Leistung von Auszahlungen unter Beachtung der geltenden Vorschriften ordnungsgemäß.

Die Prüfung des Personalmanagements der LWL-Haupt- und Personalabteilung hat im Wesentlichen Optimierungspotenzial bei der Zuständigkeitenverteilung und der Neufassung der Delegationsverfügungen ergeben. Die Dauer der Post- und Entscheidungswege sollte verkürzt werden.

Mit der Prüfung im Bereich Arbeitssicherheit und Unfallverhütung am Beispiel der LWL-Schulverwaltung Münster konnte im Ergebnis ordnungsgemäßes Verwaltungshandeln festgestellt werden.

Durch die Prüfung des Systems der institutionellen Förderung der Tagesstätten für psychisch behinderte Menschen konnte im Hinblick auf die Richtlinienförderung, die Abrechnung sowie den Ausbau und die Weiterentwicklung der Tagesstätten ein engagiertes und sachgerechtes Vorgehen festgestellt werden. Zur Sicherstellung einer angemessenen Aufgabenerfüllung werden organisatorische Anpassungen für erforderlich gehalten. Dies ist zwischenzeitlich durch eine Verlagerung der Zahlungsabwicklung in den zentralen Abrechnungsbereich teilweise geschehen.

Die Notwendigkeit, die stichprobenartige Durchführung interner Kontrollen auszuweiten sowie Art und Umfang der Überprüfungen schriftlich festzulegen, wurde deutlich gemacht.

Die Leistungen an Arbeitgeber zur Schaffung und Einrichtung von Arbeits- und Ausbildungsplätzen für schwerbehinderte Menschen aus Mitteln der Ausgleichsabgabe werden vom LWL-Integrationsamt Westfalen entsprechend den rechtlichen und internen Vorgaben ordnungsgemäß abgewickelt.

Bezüglich der haushaltsrechtlichen Abwicklung von Darlehen, die in monatlichen Teilbeträgen in Zuschüsse umgewandelt werden, besteht Korrekturbedarf.

Die Prüfung der Prozesse zur Übernahme von Kosten der häuslichen Pflege an Pflegezulagenempfängerinnen/-empfänger hat im Ergebnis eine qualitativ hochwertige Leistungsgewährung gezeigt.

Durch die Beseitigung der identifizierten Schwachstellen, wie z. B. parallele Vorgehensweisen bei der Abrechnung oder ineffektive Aktenführung, sollen die Prozessabläufe optimiert und vereinheitlicht werden und so dazu beitragen, die geforderten Prozessleistungen wirtschaftlicher und qualitätssteigernd zu erbringen.

Die Prüfung der Mitgliedsbeiträge an Wirtschaftsverbände, Berufsvertretungen, Vereine etc. bei der LWL-Abteilung für Krankenhäuser und Gesundheitswesen, LWL-PsychiatrieVerbund Westfalen ergab, dass in einem Fall kein direkter Zusammenhang zwischen den Aufgaben der LWL-Fachabteilung und dem Vereinszweck besteht. In diesem Fall wird die Mitgliedschaft zum nächstmöglichen Zeitpunkt gekündigt werden.

Die Prüfung verschiedener Jahresabschlüsse rechtlich unselbständiger örtlicher Stiftungen hat zu dem Ergebnis geführt, dass die Abschlüsse unter Beachtung der GoB ein den tatsächlichen Verhältnissen entsprechendes Bild der jeweiligen Vermögens-, Finanz- und Ertragslage vermitteln.

Prüfungen bei den eigenbetriebsähnlichen Einrichtungen

Von den Finanzbuchhaltungen der LWL-Kliniken wurden die wahrzunehmenden Aufgaben im Wesentlichen ordnungsgemäß wahrgenommen.

Im Rahmen der Prüfung der Landesmittel für die Öffentlichkeitsarbeit bei der LWL-MRV-Einrichtung Herne wurde die ordnungsgemäße Antragstellung, die Einhaltung der Bestimmungen der Zuwendungsbescheide, die Verwendungsnachweisung und die zweckentsprechende Mittelverwendung durch den LWL untersucht. Dabei wurde insbesondere auf die Notwendigkeit der rechtzeitigen und in der Höhe richtigen Anforderung der bewilligten Zuwendungen hingewiesen.

Die Prüfung des Beschaffungswesens beim LWL-Jugendhilfezentrum Marl hat zu dem Ergebnis geführt, dass das Vergaberecht grundsätzlich beachtet wird. Die Prüfungsbemerkungen etwa zum Bündelungsgebot, zum Grundsatz des Bewerberwechsels oder zur Trennung von Vergabe und Abnahme wurden anerkannt und bereits weitestgehend umgesetzt.

Projekte/Arbeitsgruppen

Die LWL-Finanzabteilung hat in einer neuen Fassung Ergänzende Regelungen zur Dienstanweisung zu § 31 GemHVO NRW bezüglich der Mandanten im DV-Buchführungssystem getroffen. Diese wurden hinsichtlich Vollständigkeit, hinreichender Bestimmtheit, Redundanzen zu anderen Regelungen und Nutzerfreundlichkeit entwicklungsbegleitend geprüft. Dabei wurde festgestellt, dass die vorgelegten Regelungen zu den Mandanten in Teilen noch lückenhaft und inhaltlich nicht hinreichend bestimmt sind. Daneben erschweren ihr Aufbau sowie Redundanzen und fehlende Verweise in anderen ergänzenden Regelungen zu § 31 GemHVO NRW ihre Anwendung. Im Ergebnis wird eine Neufassung der Regelungen zu den Mandanten zu erarbeiten sein.

Über die Schnittstelle zwischen dem Verfahren ANLEI und dem SAP-IS/PS wurden versehentlich Debitorenstammdaten aus dem Fachtestsystem in die Produk-

tionsumgebung gebracht. Die notwendige Fehlerbereinigung wurde durchgeführt. Auch auf Betreiben des LWL-RPA's wird durch eine Veränderung der Abläufe und Berechtigungen künftig sichergestellt, dass sich ein solcher Fehler nicht wiederholen kann.

In Bezug auf das produktive NKF-Buchführungssystem wurde geprüft, ob die dort eingerichteten Rollen und Berechtigungen den Anforderungen an die Ordnungsmäßigkeit und Sicherheit genügen. Hierzu bleibt festzuhalten, dass bei 26 der 62 Prüfungsansätze eine anforderungskonforme Umsetzung festgestellt wurde; bei 36 Ansätzen gab es Anlass zu Beanstandungen. In qualitativer Hinsicht reichten diese von redaktionellen Anpassungserfordernissen an örtliche LWL-Regelungen bis hin zu konkreten Sicherheitsrisiken.

Die potenziellen Auswirkungen eines Ausfalls der drei DV-Kernverfahren SAP, ANLEI und ds-DLOHN ++ auf die jeweils abhängigen Geschäftsprozesse wurden im Rahmen von Workshops erhoben und in einem Abschlussbericht zusammengefasst. Diesen Prozess hat das LWL-RPA begleitet.

Insgesamt wird das Ergebnis des Berichtes positiv bewertet. Der Bericht beinhaltet eine Bestandsaufnahme zur Verfügbarkeit und Ausfallsicherheit der DV-Systeme sowie erste notwendige Maßnahmen zu deren Optimierung. Die Business Impact Analyse sollte weitergeführt werden.

2 Produktgruppenübergreifende Prüfungen

2.1 Vergaben nach VOL/VOF

Das LWL-RPA wurde im Berichtsjahr über 49 Öffentliche und 119 Beschränkte Ausschreibungen sowie 218 Freihändige Vergaben mit einem gesamten Auftragswert von rd. 15,3 Mio. EUR unterrichtet. Darüber hinaus wurden 24 Offene, 2 Nichtoffene Verfahren und 8 Verhandlungsverfahren mit einem gesamten Auftragswert von rd. 78,2 Mio. EUR angezeigt. Außerdem wurden 27 Wettbewerbsverfahren in Anlehnung an die VOL/VOF mit einem Gesamtauftragswert von rd. 1,4 Mio. EUR gemeldet.

Es wurden 60 Beschaffungsvorgänge mit einem Auftragswert von rd. 3,7 Mio. EUR geprüft.

Entwicklung

Die Entwicklung der gemeldeten und geprüften Beschaffungsvorgänge der letzten drei Jahre im Sinne eines Kennzahlenvergleichs stellt sich wie folgt dar:

	2007	Anteil in v. H.	2008	Anteil in v. H.	2009	Anteil in v. H.
Gesamtzahl der Vergaben	522		420		447	
Öffentliche Ausschreibungen	61	11,69	58	13,81	49	10,96
Beschränkte Ausschreibungen	172	32,95	118	28,09	119	26,62
Freihändige Vergaben	208	39,85	167	39,76	218	48,77
Offene Verfahren	30	5,75	34	8,10	24	5,37
Nichtoffene Verfahren	2	0,38	2	0,48	2	0,45
Verhandlungs- verfahren	3	0,57	5	1,19	8	1,79
Wettbewerbs- verfahren	46	8,81	36	8,57	27	6,04
Geprüfte Ausschreibungen	86	16,48	63	15,00	60	13,42

Freihändige Vergaben

Gem. Ziffer 4.3 DA sollen Freihändige Vergaben nur durchgeführt werden, wenn die Voraussetzungen des § 3 Nr. 4 lit. a) – p) VOL/A erfüllt sind oder wenn der geschätzte Auftragswert 5.000,00 EUR nicht übersteigt und durch eine Öffentliche oder Beschränkte Ausschreibung kein wirtschaftlicheres Ergebnis zu erwarten ist.

Feststellung

Die Dienststellen und Einrichtungen des LWL beabsichtigten mehrfach, Leistungen direkt an eine Auftragnehmerin/einen Auftragnehmer zu vergeben, obwohl die Voraussetzungen dafür nicht vorlagen. Die Begründungen zur möglichen Anwendung des Alleinstellungsmerkmals gem. § 3 Nr. 4 lit. a) VOL/A konnten nicht immer nachvollzogen werden. Die in den vorliegenden Fällen eingewandte Dringlichkeit gem. § 3 Nr. 4. lit. f) VOL/A lag oftmals im Verschulden der Dienststellen und Einrichtungen des LWL selbst. Ebenso konnte die in einem Fall als Begründung angeführte vorteilhafte Gelegenheit gem. § 3 Nr. 4 lit. m) VOL/A nicht überzeugen.

Bündelung von Bedarfen

Gem. § 75 Abs. 1 Satz 2 GO NRW sind die Haushaltsmittel effizient und wirtschaftlich zu verwenden. Leistungen, die sachlich zusammengehören und zeitlich in einem Auftrag vergeben werden können, dürfen gem. Ziffer 5.2 DA nicht in verschiedene Vergaben aufgeteilt werden, um die Wertgrenzen für formale Beschaffungsverfahren zu unterschreiten.

Feststellung

Die LWL-Dienststellen und LWL-Einrichtungen wollten Einzelvergaben im Wege der Freihändigen Vergabe durchführen, obwohl es sich um wiederkehrende und damit bündelbare Bedarfe handelte.

Abfassung der Leistungsverzeichnisse

Gem. § 8 Nr. 1 Abs. 1 VOL/A ist die Leistung eindeutig und so erschöpfend zu beschreiben, dass alle Bewerberinnen und Bewerber die Beschreibung im glei-

chen Sinne verstehen müssen und die Angebote miteinander verglichen werden können.

Eindeutig bedeutet, dass keine unterschiedlichen Auslegungsmöglichkeiten in Betracht kommen dürfen, die die Bieterin/den Bieter im Unklaren lassen, welche Leistung von ihr/ihm in welcher Form und unter welchen Bedingungen angeboten werden soll (vgl. Rdnr. 27 zu § 8 Nr. 1 Abs. 1 VOL/A Kommentar Müller-Wrede).

Feststellung

Das Transparenzgebot wurde bei der Erstellung von Leistungsverzeichnissen nicht immer hinreichend beachtet. In einem Fall wurde die Leistungsbeschreibung hinsichtlich der Preisangaben so missverständlich abgefasst, dass zahlreiche Angebote der Aufklärung bedurften.

Grundsatz des Bewerberwechsels

Dem Grundsatz der wechselnden Bewerberauswahl ist gem. Ziffer 5.1 DA als Maßnahme zur Korruptionsprävention eine hohe Bedeutung beizumessen.

Feststellung

Die Dienststellen und Einrichtungen des LWL wollten Leistungen ohne Wettbewerb an eine Auftragnehmerin/einen Auftragnehmer vergeben, die/der bereits schon ähnliche und/oder gleiche Leistungen erbracht hatte.

Fazit

Durch die Beratung und Prüfung des LWL-RPA's können vergaberechtliche Mängel bei beabsichtigten Auftragsvergaben vermieden werden. Ebenso trägt das LWL-RPA zur wirtschaftlichen Auftragserteilung bei.

Die Dienststellen und Einrichtungen des LWL wollten mehrfach Aufträge ohne Einhaltung des Wettbewerbsprinzips vergeben. Bündelbare Bedarfe sollten als Einzelvergaben durchgeführt werden. Insbesondere in einem Fall wurde das Leistungsverzeichnis ohne ausreichende Transparenz abgefasst. Der Grundsatz des Bewerberwechsels wurde nicht immer eingehalten.

2.2 Vergaben nach VOB

Im Berichtszeitraum wurden dem LWL-RPA von den verschiedenen Abteilungen und Dienststellen des LWL 464 VOB-Vergaben mit geschätzten Auftragssummen i. H. v. insgesamt 61,8 Mio. EUR gemeldet. Die nachfolgende Aufstellung gibt diese, gegliedert nach Ausschreibungsverfahren, wieder:

Vergabestelle	Ausschreibungsverfahren							
	Öffentliches und Offenes ¹ Verfahren		Beschränktes und nicht Offenes Verfahren		Freihändige und Verhandlungsverfahren		Gesamt	
	Anzahl	Summe ² in Mio. EUR	Anzahl	Summe ² in Mio. EUR	Anzahl	Summe ² in Mio. EUR	Anzahl	Summe ² in Mio. EUR
LWL-BLB	79	31,49	214	24,4	1	0,01	294	55,9
LWL-Kliniken und Sonstige	2	0,12	137	5,35	31	0,43	170	5,9
Gesamt	81	31,61	351	29,75	32	0,44	464	61,8

¹ Ausschreibungen nach EG-Recht

² Summe Kostenschätzung, gerundet

Gem. § 25 Abs. 1 GemHVO NRW muss der Vergabe von Aufträgen eine öffentliche Ausschreibung vorausgehen, sofern nicht die Natur des Geschäfts oder besondere Umstände eine beschränkte Ausschreibung oder eine freihändige Vergabe rechtfertigen.

Entsprechend der Dienstanweisung für die Vergabe- und Vertragsordnung von Bauleistungen des LWL-BLB vom 30.01.2008 sind mit Wirkung vom 15.02.2008 beschränkte Ausschreibungen ohne weitere Einzelbegründung bis zu einem Auftragswert (ohne Umsatzsteuer) von höchstens 300.000,00 EUR im Tiefbau, 150.000,00 EUR für den Rohbau (Erd-, Maurer-, Beton- und Putzarbeiten) und 75.000,00 EUR für Ausbaugewerke sowie für Pflanzungen und Straßenausstattung zulässig.

Zur Beschleunigung von Investitionen wurden Vereinfachungen im Vergaberecht befristet bis zum 31.12.2010 mit dem RdErl. des Landes Nordrhein-Westfalen vom 03.02.2009 – Az.: 121-80-20/02 – für Vergaben unterhalb der EU-Schwellenwerte als ergänzende Regelungen veröffentlicht. Die v. g. Dienstanweisung des LWL-BLB wurde am 14.05.2009 daraufhin mit sofortiger Wirkung befristet bis zum 31.12.2010 ergänzt. Seither können die Vergabestellen des LWL bis zu einem vorab geschätzten Auftragswert ohne Umsatzsteuer in Höhe von 100.000 EUR freihändige Vergaben und in Höhe von bis zu 1.000.000 EUR beschränkte Ausschreibungen durchführen. Soweit die Planung und bauliche

Umsetzung der Maßnahmen in den Zuständigkeitsbereich des LWL-Bau- und Liegenschaftsbetriebes fällt, entscheidet die Technische Betriebsleitung im Einzelfall über die Anwendbarkeit der Vergabevereinfachung nach Zweckmäßigkeitsgesichtspunkten.

Etwa die Hälfte des gesamten Ausgabevolumens wurde nach öffentlichem Ausschreibungsverfahren vergeben. Insgesamt wurden 351 beschränkte Ausschreibungsverfahren durchgeführt. Davon überschritten sieben die geltenden, zuvor bereits genannten Wertgrenzen.

Feststellung

Insgesamt liegt die Anzahl der Ausnahmen deutlich unter dem Vorjahresniveau (39). Die geprüften Ausnahmen waren schlüssig begründet.

Im Berichtsjahr wurden 32 Vergaben verschiedener Gewerke mit einem Auftragsvolumen von mehr als 6,6 Mio. EUR geprüft. Die geschätzten Auftragssummen lagen zwischen rd. 4.200,00 EUR und rd. 2.200.000,00 EUR. Die Vergabeunterlagen wurden bereits vor Beauftragung der ausgeschriebenen Leistungen bei den LWL-Dienststellen durch das LWL-RPA zur Prüfung angefordert und hinsichtlich der Einhaltung der geltenden Vergabevorschriften geprüft. Von diesen Maßnahmen waren 23 der geprüften Vergabeverfahren beschränkt, 5 öffentlich, 3 offen und 1 Vergabe beschränkt nach öffentlichem EU-weitem Teilnahmewettbewerb ausgeschrieben.

Feststellungen

- ***Bei 25 geprüften Vergaben konnte bestätigt werden, dass keine Bedenken gegen die geplante Vergabe oder Aufhebung bestehen.***
- ***Die Empfehlung bei 2 Vergabeverfahren lautete, die Ausschreibung aufzuheben und erneut auszuschreiben. In beiden Fällen wurden widersprüchliche Angaben in den Leistungsverzeichnissen vorgefunden.***
- ***Einer beabsichtigten Vergabe an den Zweitbietenden wurde nur unter dem Vorbehalt, dass die Nicht-Auskömmlichkeit des Angebots des Erstbietenden ordnungsgemäß nachgewiesen wurde, zugestimmt.***
- ***Einer beabsichtigten Aufhebung der Ausschreibung konnte nicht zugestimmt werden, weil aus Sicht des LWL-RPA entgegen der Begründung des Fachingenieurs keine grundlegende Änderung des Leistungsver-***

zeichnisses erforderlich war.

- **Zwei Vergaben wurde nicht zugestimmt, weil Produktangaben fehlten, Änderungen am Leistungsverzeichnis vorgenommen wurden oder Unterlagen fehlten.**
- **In einem Fall konnte einer beabsichtigten Vergabe nicht zugestimmt werden, weil das Nebenangebot dieses Bieters unvollständig war.**
- **Mehrfach wurden zusätzliche Feststellungen und Empfehlungen in die Prüfungsniederschriften aufgenommen. Diese betrafen u. a.**
 - o **Beifügung eigener Allgemeiner Geschäftsbedingungen durch einzelne Bieter,**
 - o **unvollständige Produktangaben und Unterlagen**
 - o **Fehlen von Nachweisen oder Angaben**
 - o **Verzicht auf nicht erforderliche Abfragen**
 - o **Angaben zu dem jeweiligen Ausschreibungsverfahren**
 - o **Angaben zu Sicherheiten und Bürgschaften**
 - o **Einhaltung der Vorgaben zur Korruptionsprävention**
 - o **Empfehlung der produktneutralen Ausschreibung**

Bei den vorgenommenen Vergabeprüfungen wurde eine Häufung von formalen Fehlern der Bieter festgestellt, die zum Teil auch den Ausschluss des Mindestbietenden zur Folge hatten. Dass diese formalen Fehler immer wieder zum Ausschluss von Angeboten führten, resultierte zum einen aus einer sehr restriktiven Auslegung der VOB-Bestimmungen durch die Gerichte, zum Anderen wurde durch die Forderung einer Vielzahl von Bietererklärungen und Nachweisen in den Leistungsverzeichnissen die Fehlerquote bei den Bietern erhöht.

Es wird jedoch erwartet, dass die vorgenannten Probleme in Folge der Einführung der VOB 2009 in Zukunft nicht mehr in diesem Umfang auftreten.

Korruptionsrelevante Sachverhalte hat das LWL-RPA bei seinen Prüfungen nicht festgestellt.

Zusätzlich wurde das LWL-RPA von verschiedenen Dienststellen (LWL-BLB und LWL-Kliniken) um Beratung bei der Lösung spezieller Fragen gebeten. Die Beratungen erfolgten telefonisch. Sie betrafen überwiegend Fragen zur Wertung von Angeboten.

Fazit

Die geprüften Vergaben wurden überwiegend ordnungsgemäß abgewickelt.

Durch die Beratung kann das LWL-RPA rechtzeitig seine Bedenken geltend machen und eine ordnungsgemäße und wirtschaftliche Bearbeitung ohne wesentliche Beeinträchtigung des Arbeitsablaufes unterstützen.

2.3 Abwicklung der Bagatellaufträge bis 500,00 EUR

Der LWL hat dem IM NRW gem. § 2 Standardbefreiungsgesetz NRW im Frühjahr 2007 angezeigt, dass der LWL künftig das im § 20 KorruptionsbG NRW festgelegte Vier-Augen-Prinzip bei Bagatellaufträgen bis 500,00 EUR nicht mehr anwenden wird.

Im Rahmen dieser Anzeige wurde das LWL-RPA gebeten, bei seinen Prüfungen verstärkt Auftragsvergaben bis zu einer Wertgrenze von 500,00 EUR durch besondere Stichproben daraufhin zu untersuchen, ob es Anhaltspunkte dafür gibt, dass diese Beschaffungen nicht den Anforderungen der Rechtmäßigkeit, Zweckmäßigkeit und Wirtschaftlichkeit genügen.

Vor diesem Hintergrund wurden während der unvermuteten Kassenprüfungen bei den LWL-Kliniken, LWL-Pflegezentren, LWL-Wohnverbänden und LWL-Jugendhilfeeinrichtungen im Berichtszeitraum aus verschiedenen Aufwandskonten gebuchte Aufwände bis zu 500,00 EUR ausgewählt. Die entsprechenden Zahlungsbelege wurden nach den folgenden Kriterien geprüft:

- Liegt die Rechnung im Original vor oder ist sie als „Original“ gekennzeichnet?
- Sind ein Auftrag und ein Lieferschein vorhanden?
- Enthält der Lieferschein eine Teilbescheinigung?
- Wurde die Rechnung sachlich und rechnerisch richtig festgestellt?

Bei der umfassenden Prüfung des Beschaffungswesens beim LWL-Jugendhilfezentrum Marl wurden u. a. Vergaben mit einem Auftragswert bis zu 500,00 EUR stichprobenartig mitgeprüft. Diese Prüfungen erstreckten sich auf die Untersuchung der Belege hinsichtlich des Bewerberwechsels, der Einholung von Vergleichsangeboten und der Trennung von Vergabe und Abrechnung.

Fazit

Die Prüfungen der Nichtanwendung des § 20 KorruptionsbG NRW haben auch für das Jahr 2009 zu keinen Erkenntnissen über strafrechtlich relevante Tatbestände i. S. d. § 5 Abs. 1 KorruptionsbG NRW geführt.

2.4 Prüfung der Grundstückskäufe und –verkäufe sowie der zugunsten des LWL bestellten bzw. vom LWL vergebenen Erbbaurechte (Pb 11/2009)

Gem. § 5 Abs. 2 lit. g) RPO (in der zum Prüfungszeitpunkt geltenden Fassung) obliegt dem LWL-RPA die Prüfung des Grunderwerbs.

Prüfungsgegenstand

Insgesamt handelte es sich um 28 notarielle Verträge, die gem. Beurkundungsliste im Zeitraum vom 01.01.2007 bis 31.12.2008 vom LWL-BLB abgeschlossen worden sind. Es wurden Grundstücke im Wert von insgesamt rd. 1,23 Mio. EUR veräußert. Die vereinbarten Zahlungen für den Ankauf bzw. Erwerb von Grundstücken beliefen sich auf insgesamt rd. 540.000,00 EUR. Im v. g. Zeitraum wurden Erbbaurechte an verschiedenen Grundstücken vergeben und jährlich zu vereinnahmende Erbbauzinsen i. H .v. rd. 8.000,00 EUR vereinbart.

Umfang der Prüfung

Im Rahmen der Prüfung sollte festgestellt werden, ob die zu beteiligenden Ausschüsse der Landschaftsversammlung Westfalen-Lippe durch die vom LWL-BLB vorbereiteten Beschlussvorlagen vollständig und umfassend von den Grunderwerbsvorgängen unterrichtet und ob die von den Ausschussmitgliedern gefassten Beschlüsse bei der Realisierung des Grunderwerbs beachtet wurden. Geprüft wurde auch die Angemessenheit der erzielten Verkaufspreise bzw. der gezahlten Kaufpreise sowie die Abrechnung von Vermessungskosten und Vertragsnebenkosten. Darüber hinaus sollte festgestellt werden, ob das beim LWL-BLB geführte Bestandsverzeichnis, bezogen auf die erfolgten Grundstücksumschreibungen, fortgeführt und aktualisiert wurde.

Vorlagen an die Fachausschüsse

Kaufverträge mit einem Wert bis zu 100.000,00 EUR

Gem. § 2 Abs. 4 der Zuständigkeitsordnung für die Ausschüsse der Landschaftsversammlung in der Fassung vom 21.12.2001 (Neufassung vom 01.03.2008) ist der Finanzausschuss über Kaufverträge mit einem Wert bis zu 100.000,00 EUR bzw. über Erbbaurechtsverträge mit einem Wert bis zu 50.000,00 EUR zu unterrichten.

Der LWL-BLB hat mit Drucksache Nr. 12/1148 vom 10.01.2008 sämtliche Immobilienverträge des Jahres 2007 dem Finanzausschuss durch eine Sammeliste zur Kenntnis gegeben, soweit deren Werte 100.000,00 EUR bzw. 50.000,00 EUR nicht überschritten. Eine entsprechende Beschlussvorlage über die im Jahr 2008 geschlossenen notariellen Verträge hatte der LWL-BLB für den am 07.05.2009 vorgesehenen Beratungstermin vorbereitet.

Kaufverträge mit einem Wert über 100.000,00 EUR

Gem. § 2 Abs. 2 der Zuständigkeitsordnung für die Ausschüsse der Landschaftsversammlung in der Fassung vom 21.12.2001 (unverändert in der Fassung vom 01.03.2008) beschließt der Finanzausschuss über den Erwerb, Verkauf und Tausch von Grundstücken mit einem Wert von 100.000,00 EUR bis zu 200.000,00 EUR mit Ausnahme des Verkaufs von Grundstücken an Mitglieder der Landschaftsversammlung und an Mitarbeiterinnen und an Mitarbeiter des LWL. Aufgrund § 1 Abs. 1 der v. g. Zuständigkeitsordnung hat ab einem Wert von über 200.000,00 EUR der Landschaftsausschuss in allen Grundstücksangelegenheiten zu beschließen.

Der LWL-BLB hat durch neun Einzelvorlagen die zu beteiligenden Ausschüsse unterrichtet.

Feststellung

Die Ausschüsse wurden über sämtliche in den Vertragslisten (Beurkundungslisten) der Jahre 2007 und 2008 aufgeführten notariellen Grundstücksgeschäfte informiert.

Beim Verkauf eines bebauten Grundstückes nahm der LWL-BLB die Hilfe eines Maklers in Anspruch. Dieser erhielt für seine Dienste rd. 2.500,00 EUR Maklergebühren.

Die Ausschussvorlage 12/0740 enthält zwar den Hinweis, dass ein Maklervertrag abgeschlossen wurde, es fehlt jedoch der Zusatz, dass Maklergebühren vom LWL zu übernehmen sind und nicht, wie durchaus üblich, in voller Höhe vom Käufer.

Empfehlung

Über finanzielle Belastungen sollten die Ausschüsse grundsätzlich unterrichtet werden, wenn zum Zeitpunkt der Erstellung der Vorlage die Übernahme von Kosten bereits feststeht oder absehbar ist.

Feststellung

Ansonsten hat der LWL-BLB in den Beschlussvorlagen (Einzelvorlagen) die finanziellen Auswirkungen des jeweiligen Grundstücksgeschäftes umfassend dargestellt.

Beachtung der Ausschussbeschlüsse

Auf der Grundlage der Beschlüsse hat der LWL-BLB den Grunderwerb durchgeführt. Das LWL-RPA hat geprüft, ob die in den Ausschüssen getroffenen Entscheidungen bei der Realisierung der Grundstücksgeschäfte beachtet wurden.

Feststellung

Bis auf den nachfolgend dargestellten Einzelfall wurden die Beschlussvorgaben beachtet.

Durch Beschlussvorlage 12/0600 vom 08.09.2006 wurde der LWL-BLB ermächtigt, der WLW an einem Grundstück ein Erbbaurecht zur Errichtung des Neubaus einer LWL-Förderschule zu bestellen. Das Grundstück hatte der LWL am 21.09.2004 erworben. Für den Ankauf entstanden 8.535,50 EUR Grunderwerbsnebenkosten, die der LWL übernommen hat.

Durch Beschluss des Landschaftsausschusses (12/0600) vom 10.11.2006 wurde der LWL-BLB verpflichtet, bei Abschluss des Erbbaurechtsvertrages sich sämtliche Vertragsnebenkosten von der WLW erstatten zu lassen, die im Zusammenhang mit dem Grundstückskaufvertrag stehen.

Feststellung

Eine Kostenerstattung war nicht erfolgt, obwohl das Erbbaurecht bereits vergeben war.

Die WLW hat nachträglich die erforderliche Erstattung geleistet.

Angemessenheit der vereinbarten Kauf- bzw. Verkaufspreise

Grundsätzlich vermarktet der LWL-BLB Verkaufsobjekte wie folgt:

Zunächst wird die Erstellung eines Wertgutachtens durch eine/einen Sachverständige/n veranlasst und die Belegenheitsgemeinde über die Verkaufsabsicht informiert. Evtl. betroffene Abteilungen des LWL, insbesondere das Amt für Bodendenkmalpflege, werden ebenfalls benachrichtigt. Die Vermarktung der Verkaufsobjekte erfolgt sodann im Rahmen einer öffentlichen, für den LWL unverbindlichen Aufforderung zur Abgabe von Kaufangeboten. Dabei werden Objekte, die nicht mehr für die Wahrnehmung von Aufgaben des LWL benötigt werden, zum Verkauf gegen Höchstgebot in der Presse und im Internet angeboten. Wenn das Angebot für den LWL akzeptabel erscheint (z. B. keine größeren Abweichungen vom Wertgutachten), erfolgt der Zuschlag (je nach Wert unter Vorbehalt der Zustimmung der Ausschüsse).

Feststellung

Die erzielten Verkaufserlöse sind hiernach als angemessen und marktgerecht anzusehen.

Soweit von diesen Grundsätzen abweichend kein oder nur ein geringer Wertausgleich vereinbart wurde, handelt es sich um Grundstücksgeschäfte mit Kommunen. In diesen Fällen werden durch die Abgabe der Liegenschaften zukünftig Instandhaltungsaufwendungen und Verkehrssicherungspflichten nicht mehr zu Lasten des LWL entstehen. Finanzmittel des LWL werden dauerhaft eingespart.

Feststellung

In diesen Fällen der Grundstücksübertragung sind die ausgehandelten Bedingungen für den LWL wirtschaftlich.

Am 10.11.2008 verkaufte der LWL-BLB ein mit einer Doppelhaushälfte bebautes Grundstück für 44.000,00 EUR (der niedrige Verkaufspreis resultiert aus dem schlechten Erhaltungszustand der Immobilie).

Entsprechend dem Verfahren zum Verkauf derartiger Objekte hatte der LWL-BLB das Gebäude zum Verkauf gegen Höchstgebot u. a. in der Tagespresse angeboten.

Nach Durchführung des Angebotsverfahrens lagen zwei Angebote über 60.000,00 EUR und über 44.000,00 EUR vor. Auf dem Angebotsschreiben mit dem höheren Kaufpreis wurde vermerkt: „Das Angebot wurde am 01.08.2008 telefonisch zurückgezogen“.

Feststellung

Ein schriftliches Rücknahmeverlangen lag nicht vor.

Empfehlung

Aus Gründen des Korruptionsschutzes ist es empfehlenswert, dass die Rücknahme von Angeboten schriftlich bestätigt wird.

Der LWL-BLB sicherte zu, künftig entsprechend zu verfahren.

Soweit der LWL-BLB Grundstücke angekauft hat, wurden zur Feststellung des Wertes Wertermittlungsgutachten durch Sachverständige erstellt oder der vereinbarte Kaufpreis wurde anhand der maßgeblichen Richtwerte gem. Richtwertkarte der Gutachterausschüsse für Grundstückswerte ermittelt.

Feststellung

Die gezahlten Kaufpreise waren ausreichend begründet und stehen in einem angemessenen Verhältnis zum Vermögenswert der angekauften Grundstücke.

Abrechnung der Durchführungskosten

In den notariellen Verträgen ist geregelt, ob der LWL oder der Käufer bzw. Verkäufer die Kosten des Vertragsabschlusses und seiner Durchführung sowie die Grunderwerbsteuer und Vermessungskosten zu tragen hat.

Im Regelfall übernimmt der LWL bei Grundstückskäufen die Kosten. Bei Veräußerungen gehen die Vertragsnebenkosten zu Lasten der Erwerber.

Feststellung

Soweit der LWL Kosten übernommen hat, war eine Kostenübernahme be-

gründet. Die Notar- und Gebührenrechnungen sind auf der Grundlage der amtlichen Gebührentabellen und Kostenverordnungen festgestellt und angewiesen worden.

Fortführung des Liegenschaftsnachweises

Die Fortführung und Aktualisierung des Liegenschaftsnachweises erfolgt nach den Veränderungsnachweisen der Katasterämter und den Eintragungsbenachrichtigungen der Grundbuchämter durch den LWL-BLB. Die bestandsverändernden Vorgänge der Jahre 2007 und 2008 wurden stichprobenartig danach geprüft, ob eine laufende Aktualisierung des Liegenschaftsnachweises durch den LWL-BLB erfolgt ist.

Feststellung

Sämtliche geprüften Vermögensbewegungen wurden im Liegenschaftsnachweis ordnungsgemäß erfasst.

Fazit

Die Prüfung hat keine wesentliche Beanstandung ergeben.

2.5 Zukunftsinvestitionen der Kommunen und Länder im Rahmen des Konjunkturpaketes II

Ausgangslage

Aufgrund der aktuellen Wirtschaftskrise hat die Bundesregierung im Januar 2009 das Konjunkturpaket II beschlossen.

Neben weiteren Maßnahmen zur Sicherung von Beschäftigung und Stabilität soll hiermit auch die öffentliche Investitionstätigkeit durch das ZuInvG gefördert werden.

Weitere Einzelheiten und Regelungen zur Abwicklung sind in einer Verwaltungsvereinbarung von Bund und Ländern und im InvföG NRW geregelt.

Mit Zuwendungsbescheid gem. § 10 Abs. 3 InvföG NRW der Bezirksregierung Münster vom 08.04.2009 wurden dem LWL Mittel i. H. v. insgesamt 41.355.569,00 EUR bewilligt.

Davon entfielen auf den Investitionsschwerpunkt „Bildungsinfrastruktur gem. § 1 Abs. 3 Satz 1 InvföG“ 3.852.105,00 EUR und auf den Investitionsschwerpunkt „Infrastruktur gem. § 1 Abs. 3 Satz 2 InvföG“ 37.503.464,00 EUR.

Aufgrund einer Verwaltungsvereinbarung mit der Stadt Erkelenz wurden Mittel aus dem Bereich Infrastruktur gegen Mittel aus dem Bereich Bildungsinfrastruktur i. H. v. 2.856.395,00 EUR getauscht.

Diese nach dem InvföG NRW mögliche Abweichung von der Aufteilung der Mittel wurde mit Änderungsbescheid der Bezirksregierung Münster vom 13.08.2009 bestätigt.

Somit änderte sich für den LWL der Zuwendungsbetrag im Bereich Bildungsinfrastruktur von 3.852.105,00 EUR auf 6.707.500,00 EUR, im Bereich Infrastruktur von 37.503.464,00 EUR auf 34.467.069,00 EUR, wobei die Gesamtsumme der Zuwendung i. H. v. 41.355.569,00 EUR gleich blieb.

Für Maßnahmen in die Infrastruktur der LWL-Kliniken sind aus dem hierfür vorgesehenen Förderkontingent „Infrastruktur Krankenhäuser“ zusätzlich 2.784.092,96 EUR bewilligt worden.

Aufgrund des Beschlusses des Landschaftsausschusses vom 08.05.2009 (Beschlussvorlage 12/1606) soll das Förderkontingent des LWL wie folgt umgesetzt werden:

Infrastrukturbereiche des LWL	Fördervolumen in Mio. €
LWL-Förderschulen und LWL-Bildungszentrum Jugendhof Vlotho	6,7
LWL-Kliniken	8,4
IT-Infrastruktur	4,5
DV-gestütztes Energiemanagementsystem	4,4
LWL-Museen	8,6
LWL-Hauptverwaltung	4,5
Abbau von Mehrbett- und Doppelzimmern in Wohnverbänden	7,0
Gesamt	44,1

Die Verwaltung wurde beauftragt, mit der Umsetzung nach Maßgabe der beschlossenen Maßnahmenliste zu beginnen.

Weitere Verfahrensregelungen

Der Beendigungsanzeige nach § 11 InvföG NRW ist ein Testat der örtlichen Rechnungsprüfung über die zweckentsprechende Verwendung der Mittel beizufügen.

Vor diesem Hintergrund hat der Landschaftsausschuss beschlossen, dass alle Fördermaßnahmen des LWL durch das LWL-RPA begleitend geprüft werden. Hierdurch soll sichergestellt werden, dass die Mittelverausgabung den Förderbestimmungen entspricht und eine beschleunigte Abwicklung der Fördermaßnahmen gewährleistet ist.

Nach § 5 ZulnvG müssen die Maßnahmen vor dem 31.12.2010 begonnen werden und bis spätestens 31.12.2011 abgeschlossen sein.

Der Beginn jeder Maßnahme ist spätestens mit dem ersten Mittelabruf der Bewilligungsbehörde anzuzeigen.

Vorab-Testat

Vor Beginn jedes einzelnen Fördervorhabens bescheinigt das LWL-RPA die Erfüllung der nachfolgend genannten grundsätzlichen Förderkriterien durch ein Vorab-Testat:

- Es handelt sich bei der beabsichtigten Maßnahme um eine Investition aus einem zulässigen Förderbereich.
- Die Zusätzlichkeit der beabsichtigten Maßnahme liegt vor.
- Eine unzulässige Doppelförderung liegt nicht vor.
- Die Nachhaltigkeit (langfristige Nutzung) der beabsichtigten Maßnahme ist vorgesehen.
- Die Maßnahme kann innerhalb des Förderzeitraums (spätester Beginn 2010; Abschluss im Jahr 2011) realisiert werden.

Nach Artikel 104 b GG a. F. konnte der Bund nur für solche Investitionen in Ländern und Gemeinden Finanzhilfen zur Verfügung stellen, soweit das GG ihm eine Gesetzgebungskompetenz verlieh. Diese Einschränkung galt bis zum Inkrafttreten des Artikel 104 b Abs. 1 Satz 2 GG am 01.08.2009.

Feststellung

Bei einzelnen Fördervorhaben war die erforderliche Gesetzgebungskompetenz des Bundes nicht gegeben bzw. strittig.

Im Einvernehmen mit der LWL-Finanzabteilung, dem LWL-BLB sowie dem LWL-RPA wurden die Förderanträge für diese Maßnahmen bis zum Inkrafttreten der Grundgesetzänderung zurückgestellt.

Nach der Grundgesetzänderung wurden diese Maßnahmen zur erneuten Testierung und Antragstellung an die Bewilligungsbehörde vorgelegt.

Feststellung

Alle Fördervorhaben wurden inzwischen testiert, d. h. die grundsätzlichen Förderkriterien des ZulnvG waren erfüllt.

Begleitende Prüfung

Nach der Erstellung von Leistungsverzeichnis und Leistungsbeschreibung zu den jeweiligen Maßnahmen durch den LWL-BLB beginnt die begleitende Prüfung der Maßnahmen durch das LWL-RPA.

Die Leistungsverzeichnisse werden inhaltlich auf die Übereinstimmung mit dem Baubeschluss des Landschaftsausschusses überprüft.

Bei der Durchführung der Maßnahme muss die Einhaltung der Förderbestimmungen und die zweckentsprechende Verwendung der Mittel gewährleistet sein.

Feststellung

Die bisher erstellten und geprüften Leistungsverzeichnisse und –beschreibungen sahen die Durchführung der Maßnahmen entsprechend dem Bauabschluss vor.

Verstöße gegen Förderbestimmungen wurden ebenfalls nicht festgestellt.

Alle Leistungsverzeichnisse und –beschreibungen wurden im anschließenden Vergabeverfahren als Bestandteil der Angebotsunterlagen verwandt.

Zur Beschleunigung von öffentlichen Aufträgen hat die Landesregierung im Zusammenhang mit dem Konjunkturpaket II am 03. 02. 2009 beschlossen, die Vergabeverfahren des Landes und der Kommunen in NRW zu vereinfachen.

Der RdErl. zur Beschleunigung von Investitionen durch Vereinfachungen im Vergaberecht ist befristet bis zum 31.12.2010.

Bauleistungen bis zu einem Auftragswert von 100.000,00 EUR ohne Umsatzsteuer können freihändig vergeben werden. Bis zu einem geschätzten Auftragswert von 1,00 Mio. EUR ohne Umsatzsteuer kann eine Beschränkte Ausschreibung durchgeführt werden.

Mit Dienstanweisung vom 14.05.2009 hat der LWL-Direktor die Vergabevereinfachungen in Kraft gesetzt.

Soweit die Planung und bauliche Umsetzung der Maßnahmen in den Zuständigkeitsbereich des LWL-BLB fällt, entscheidet die Technische Betriebsleitung im Einzelfall über die Anwendbarkeit der Vergabevereinfachung nach Zweckmäßigkeitsgesichtspunkten.

Feststellung

Die vereinfachten Vergabebestimmungen werden entsprechend der Dienstanweisung umgesetzt.

Nach § 5 RPO gehört die Prüfung von Vergaben zu den gesetzlichen Aufgaben des LWL-RPA.

Die beabsichtigten Vergaben zu den Maßnahmen des Konjunkturpaketes II wurden in Stichproben vor der Auftragserteilung geprüft.

Feststellung

Wesentliche Beanstandungen, die der beabsichtigten Auftragserteilung entgegenstanden, haben sich hierbei nicht ergeben.

Entsprechend dem gesetzlichen Auftrag werden die Vergabeprüfungen auch in den Jahren 2010 und 2011 fortgeführt werden.

Die Erleichterung der Vergabeverfahren soll eine Verfahrensbeschleunigung bewirken, damit die konjunkturellen Anreize rasch zu spürbaren Effekten führen.

Fazit

Die Vorgehensweise des LWL erfolgt i. S. d. Regelung und trägt der aktuellen Wirtschaftslage Rechnung.

Weitergehende Prüfungen begleitend zu den jeweiligen Baumaßnahmen erfolgen in enger Abstimmung mit der LWL-Finanzabteilung, dem LWL-BLB und den beteiligten Fachabteilungen des LWL. Hierdurch soll sichergestellt werden, dass Zweifel an der Förderfähigkeit bestimmter Leistungen rechtzeitig und nicht erst am Ende der Maßnahme thematisiert werden.

Örtliche Feststellungen und die Überwachung der Mittelabrufe sollen die zweckentsprechende Verwendung der Fördermittel sicherstellen und mögliche Rückforderungs- und Zinsansprüche gegenüber dem LWL vermeiden.

Feststellung

In Zweifelsfällen erforderliche Abstimmungsgespräche führten zu einvernehmlichen Ergebnissen.

Beendigungsanzeige und Testat

Von den 78 Maßnahmen des LWL im Rahmen des Konjunkturpaketes II konnten bis zum 01.08.2010 sieben Maßnahmen beendet werden. Das endgültige Abrechnungsergebnis dieser Maßnahmen beläuft sich auf 659.060,13 EUR.

Feststellung

Den Vorgaben des InvföG NRW entsprechend wurden die Beendigungsanzeige und das Testat des LWL-RPA über die zweckentsprechende Verwendung der Mittel innerhalb von zwei Monaten nach Beendigung der Maßnahme der Bezirksregierung vorgelegt.

Insgesamt wurden von den bewilligten Fördermitteln i. H. v. 44,1 Mio. EUR bis zum 01.08.2010 ca. 13,8 Mio. EUR abgerufen und ausgezahlt.

Fazit

Die Abwicklung der Maßnahmen nach dem Konjunkturpaket II erfolgt in konstruktiver Zusammenarbeit mit den beteiligten Fachabteilungen. Erforderliche Abstimmungsgespräche erfolgten zeitnah und endeten einvernehmlich.

3.1 Prüfung der Zahlungsabwicklung beim LWL

Finanzbuchhaltung

Die Finanzbuchhaltung beim LWL gliedert sich entsprechend § 93 Abs. 1 GO NRW in die Buchführung und in die Zahlungsabwicklung.

Zahlungsabwicklung

Dem LWL-RPA obliegt u. a. nach § 103 Abs. 1 S. 1 Nr. 5 GO NRW die dauernde Überwachung der Zahlungsabwicklung des LWL sowie die Vornahme der Prüfungen. Im Berichtsjahr wurden im Rahmen der dauernden Überwachung der Zahlungsabwicklung verschiedene Einzelprüfungen durchgeführt.

Unvermutete Bestandsaufnahme der kurzfristigen Finanzmittel im Bestand der liquiden Mittel des LWL im Rahmen der dauernden Überwachung gem. § 103 Abs. 1 S. 1 Nr. 5 GO NRW (PG 0101, Pb 46/2009)

Im Rahmen der unvermuteten Prüfung wurde per 02.11.2009 eine Bestandsaufnahme der kurzfristigen Finanzmittel im Bestand der liquiden Mittel des LWL durchgeführt.

Nach § 27 Abs. 1 Satz 1 GemHVO NRW sind alle Geschäftsvorfälle sowie die Vermögens- und Schuldenlage nach dem System der doppelten Buchführung und unter Beachtung der GoBS in den Büchern klar ersichtlich und nachprüfbar aufzuzeichnen.

Automatisiertes Cashpooling

Seit dem 01.06.2009 besteht ein bankenseitig unterstütztes Cashpooling zwischen der LWL-Finanzabteilung und den LWL-Kliniken, LWL-Wohnverbänden, LWL-Pflegezentren und den LWL-Jugendhilfeeinrichtungen.

Beim Cashpooling werden die Girokonten der v. g. 21 Einrichtungen zum Tagesultimo auf Null gestellt und auf das Girokonto der LWL-Finanzabteilung überwiesen bzw. bei einem Soll-Bestand vom Girokonto der LWL-Finanzabteilung aufgefüllt. Die Beträge werden jeweils valutengerecht den jeweiligen Konten AK 1 (Ausgabe-Finanzpositionen) gutgeschrieben bzw. belastet.

Feststellung

Das Zahlgeschäft mit der Annahme von Einzahlungen und der Leistung von Auszahlungen wurde von der Finanzbuchhaltung unter Beachtung der geltenden Vorschriften ordnungsgemäß erledigt.

Ausnahmegenehmigung zu § 15 der Dienstanweisung zu § 31 GemHVO NRW**Genehmigung einer zusätzlichen Rolle für die Sonderbuchhaltung**

Wegen eines personellen Engpasses in der Bankbuchhaltung des Referates für Zahlungsverkehr und Forderungsmanagement der LWL-Finanzabteilung hatten vom 27.07.2009 bis 13.01.2010 die User P03614 und P0367, die standardmäßig beide die Rolle Sonderbuchhaltung (SBH) nutzen, zusätzlich die Möglichkeit, auch die Rolle Bankbuchhaltung (BBH) zu nutzen. Dadurch war bei diesen beiden Usern die technische Sperre im SAP-System zur Sicherung der Einhaltung des Vier-Augen-Prinzips zwischen der Buchführung und der Zahlungsabwicklung aufgehoben.

Um sicherzustellen, dass trotzdem weiterhin die Funktionstrennung zwischen Buchführung und Zahlungsabwicklung, die gem. § 30 Abs. 3 GemHVO NRW personell zu gewährleisten ist, eingehalten wurde, waren u. a. folgende Schutzmaßnahmen ergriffen worden:

- Die Nutzung der SAP-Rolle BBH durch die User P03614 und P0367 wurde auf den unbedingt notwendigen Umfang reduziert.
- Die Person, die mit der Rolle SBH Buchungsbelege im SAP-System verändert hatte, führte keine Zahläufe (Rolle BBH) durch.
- Ein ausgewertetes Protokoll mit allen Belegänderungen durch die User-Kennungen P03614 und P0367 und den Zahläufen wurde der Tagesabstimmung beigefügt.

Im Rahmen von drei Prüfungen wurde der Zeitraum vom 27.07.2009 bis 26.10.2009 in umfangreichen Stichproben hinsichtlich der Wirksamkeit der v. g. Schutzmaßnahmen untersucht.

Feststellung

Es wurde bei allen drei Überprüfungen festgestellt, dass die getroffenen Schutzmaßnahmen griffen und das Vier-Augen-Prinzip zwischen der Buchführung und der Zahlungsabwicklung eingehalten wurde.

Fazit

Das Referat Zahlungsverkehr und Forderungsmanagement der LWL-Finanzabteilung erledigte das Zahlgeschäft ordnungsgemäß.

Die getroffenen Schutzmaßnahmen zur Sicherstellung der Funktionstrennung haben gegriffen.

3.2 Prüfung des Personalmanagements der LWL-Haupt- und Personalabteilung (PG 0104, Pb 34/2009)

Vor dem Hintergrund der Zusammenführung der ehemaligen LWL-Haupt- und der LWL-Personalabteilung zur LWL-Haupt- und Personalabteilung sowie der geplanten Einführung eines integrierten Personalinformationssystems beim LWL war im Wesentlichen Gegenstand der Prüfung durch das LWL-RPA der für den Sachbereich Personalangelegenheiten bestehende organisatorische Rahmen.

Dieser wurde unter Zugrundelegung des Prüfmaßstabes der Zweckmäßigkeit untersucht. Detaillierte Arbeitsprozesse wurden unter diesem Prüfaspekt am Rande betrachtet.

Die *inhaltliche* Qualität der Personalsachbearbeitung war kein Prüfungsgegenstand.

Durchführung der Prüfung

Nach der schriftlichen Ankündigung der Prüfmaßnahme wurden den Vertreterinnen der LWL-Haupt- und Personalabteilung in einem persönlichen Gespräch die Inhalte der Prüfung und die geplante Vorgehensweise vorgestellt und erläutert.

Auf der Basis eigens entwickelter Fragebögen wurden die Aufgaben, Zuständigkeiten und Abläufe sowie organisatorischen Gegebenheiten beispielsweise des Informationstransportes oder der abteilungsinternen und abteilungsübergreifenden Zusammenarbeit des Prüfbereiches erhoben.

Außerdem wurde den Personalsachbearbeiterinnen und Personalsachbearbeitern – ebenfalls auf der Basis eines Fragebogens – im Rahmen von Einzelgesprächen die Gelegenheit zur Abgabe ihrer persönlichen Einschätzung zur Aufbau- und Ablauforganisation im Prüfbereich gegeben.

Darüber hinaus hat das LWL-RPA eine Befragung der Querschnittsverantwortlichen für den Bereich Personal der Hauptverwaltung und eine Befragung der Verwaltungsleitungen der LWL-Jugendheime, des LWL-Jugendhilfezentrums Vlotho, des LWL-Berufskollegs Hamm, der LWL-Schulverwaltungen sowie der LWL-Museen zum Ablauf und zur Organisation der Zusammenarbeit mit dem Prüfbereich durchgeführt.

Aufgaben des Prüfbereiches

Hauptaufgabe im Prüfbereich ist die Bearbeitung von Personalangelegenheiten im Rahmen verschiedenster Beschäftigungs- und Dienstverhältnisse beim LWL.

Zu der Bearbeitung von Personalangelegenheiten gehört neben der Personaleinsatzplanung und den Stellenbesetzungsverfahren insbesondere die klassische Personalsachbearbeitung.

Diese umfasst nicht nur die persönlichen personalrechtlichen Angelegenheiten, die sich während eines Dienst- oder Beschäftigungsverhältnisses ergeben, sondern auch beispielsweise Arbeiten im Zusammenhang mit drittmittelfinanzierten Stellen, die Antragstellung und Abrechnung von Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen, die Entgeltumwandlung oder die Telearbeit.

Im Prüfbereich werden zudem personalrechtliche Grundsatzthemen, Angelegenheiten der Personalvertretung und der Schwerbehindertenvertretung sowie gleichstellungsrelevante Sachverhalte bearbeitet.

Zuständigkeiten im Prüfbereich

Im Prüfbereich wird die Personalbetreuung für die LWL-Hauptverwaltung, die LWL-Kulturpflege, die LWL-Schulen und die LWL-Jugendheime erbracht. Außerdem werden die Personalangelegenheiten der im Rahmen der Personalgestaltung bei den KVW und bei der LSV Beschäftigten bearbeitet.

Den Personalsachbearbeiterinnen und Personalsachbearbeitern sind aus diesen Bereichen bestimmte Dienststellen und Einrichtungen zuständigkeitshalber zugeordnet. Zusätzlich sind ihnen verschiedene Einzelthemen wie beispielsweise die Anerkennung von Zivildienstplätzen oder Umzugskosten zugewiesen.

Feststellung

Die Zuständigkeiten innerhalb des gesamten Prüfbereiches sind auf dessen Intranetseite übersichtlich abgebildet.

Feststellung

Alle Personalsachbearbeiterinnen und Personalsachbearbeiter sind gleichermaßen zuständig für Beamtinnen/Beamte und Tariflich Beschäftigte.

Die Prüfung hat ergeben, dass in den vom Prüfbereich zu betreuenden Abteilungen, Dienststellen und Einrichtungen des LWL im Verhältnis zur Anzahl der Beamtinnen und Beamten das ca. Dreifache an Tariflich Beschäftigten tätig ist (719,35 Beamtinnen/Beamte vs. 2 014,32 Tariflich Beschäftigte).

Feststellung

82,09 % der Beamtinnen und Beamten werden aufgrund der Zuständigkeitsregelungen von drei Personalsachbearbeiterinnen/Personalsachbearbeitern betreut. Die übrigen 17,91 % verteilen sich auf die anderen vier Personalsachbearbeiterinnen/Personalsachbearbeiter.

Der Transport und die Vorhaltung von (aktuellem) Spezialwissen im Bereich Beamtenrecht erscheint für diese vier Sachbearbeiterinnen und Sachbearbeiter bei einem Betreuungsanteil zwischen 2,78 und 6,88 % (= 20,00 bis 49,30 VK'e) nicht sinnvoll.

Empfehlung

Die Zuständigkeit für die Betreuung der Beamtinnen und Beamten sollte zentriert werden.

Das Tarifrecht ist häufigen Änderungen unterworfen, sehr komplex und vielfach durch laufende Rechtsprechung ergänzt. Es existieren nicht nur diverse Sparten-, sondern auch Spezialtarifverträge. Außerdem ist zu berücksichtigen, dass auch nach der Einführung des TVöD die alten Vorschriften des BAT-LWL bei Überleitungsfragen bzw. Eingruppierungen weiter zu beachten sind.

Damit ist der Beratungs- und Unterstützungsbedarf seitens der Abteilungen, Dienststellen und Einrichtungen des LWL durch den Prüfbereich nach Einschätzung des LWL-RPA's deutlich höher als im Bereich des Beamtenrechts.

Feststellung

Dies spricht ebenfalls für die Sinnhaftigkeit der Zuständigkeitentrennung nach Beamtinnen/Beamten einerseits sowie Tariflich Beschäftigten andererseits.

Empfehlung

Vorstellbar wäre z. B. die Übertragung der Zuständigkeit für die Beamtinnen/Beamten auf zwei und die Übertragung der Zuständigkeit für die Tariflich Beschäftigten auf die übrigen fünf Personalsachbearbeiterinnen/Personalsachbearbeiter.

Damit könnten sowohl das Fallzahlenverhältnis als auch die unterschiedliche Komplexität und Änderungsvielfalt der beiden Rechtsbereiche angemessen berücksichtigt werden. Gleichzeitig wäre eine qualifizierte Vertretung im Beamtenbereich gewährleistet.

Die LWL-Haupt- und Personalabteilung möchte an der bisherigen Zuordnungsstruktur festhalten.

Auch im Rahmen einer Neuordnung der einzelnen Abteilungen und Einrichtungen des LWL zu den jeweiligen Sachbearbeiterinnen und Sachbearbeitern bleibe die Benennung *einer* Ansprechperson in personellen Angelegenheiten für die zu betreuenden Dienststellen das Ziel der LWL-Haupt- und Personalabteilung. Dabei sei ergänzend zu berücksichtigen, dass die Sachbearbeiterinnen und Sachbearbeiter in der Regel mit standardisierten Sachverhalten befasst seien. Die Grundsatzfragen im Bereich des Tarif- und Beamtenrechts sowie schwierige Einzelfälle würden anderweitig bearbeitet.

Arbeitsaufkommen/Arbeitsverteilung

Im Jahr 2008 wurde erst- und einmalig eine Erhebung von Fallzahlen im Prüfbereich durchgeführt. Auf der Basis von Stellenbesetzungsplänen zu einem Stichtag wurde das zu dem Zeitpunkt zu betreuende Personal *nach Köpfen* gezählt. Eine weitere Analyse der Zahlen erfolgte nicht.

Die Vielzahl und Art der zu bearbeitenden Beschäftigungsverhältnisse oder auch die Anzahl, Größe und Finanzierung von Projekten im Bereich der LWL-Kulturabteilung kann unabhängig von der Anzahl der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter zu sehr unterschiedlichen Arbeitsaufkommen führen. Auch eine höhere/niedrigere Fluktuationsrate oder ein höherer/niedrigerer Krankenstand wirken sich u. a. auf den Arbeitsanfall eines Zuständigkeitsbereiches aus.

Feststellung

Im Prüfbereich sind zu diesen Aspekten keine validen Statistiken vorhanden.

Das Arbeitsaufkommen ist insgesamt und individuell pro Sachbearbeiterin/Sachbearbeiter nicht verifizierbar, die Arbeitsverteilung damit nicht nachvollziehbar.

Empfehlung

Die grundsätzliche Arbeitsverteilung und notwendige Anpassungen sollten für die Leitung und die Beschäftigten objektivierbar sein.

Dies führt zu (größerer) Akzeptanz und (mehr) Verständnis bei den Personalsachbearbeiterinnen und Personalsachbearbeitern. Gefühlte und/oder tatsächliche individuelle Überlastungen könnten ggf. aufgelöst und damit die Arbeitszufriedenheit, die Leistungsbereitschaft und die Motivation der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter gestärkt werden.

Empfehlung

Es sollten geeignete Parameter und Methoden für die Erhebung des individuellen Arbeitsaufkommens erarbeitet sowie Abweichungsmargen als Zuständigkeitsveränderungsindikatoren definiert werden.

Die LWL-Haupt- und Personalabteilung trägt dazu vor, dass durch das Projekt PRIMA (Einführung eines Personalinformationssystems mit der Software SAP/HCM) zwar verbesserte Rahmenbedingungen für eine Personalbemessung geschaffen würden, die Einführung von SAP/HCM eine solche Bemessung jedoch nicht ersetzen könne. Da im Zusammenhang mit der Einführung von SAP/HCM sich Verfahren/Abläufe und ggf. Organisationsstrukturen im Prüfbereich änderten, solle eine Personalbemessung nach der Systemeingührung initiiert werden.

Weitere Zuständigkeitsregelungen

Weitere Regelungen zu Zuständigkeiten und Entscheidungskompetenzen im Rahmen des Personalmanagements finden sich u. a. in Delegationsverfügungen.

Mit den Delegationsverfügungen hat die LWL-Haupt- und Personalabteilung die Bearbeitung bestimmter Personalangelegenheiten und/oder bestimmte Personalentscheidungen für Tariflich Beschäftigte der Entgeltgruppen 2 bis 9 anderen Verwaltungseinheiten übertragen.

Adressaten dieser Verfügungen sind die Dezernentinnen und Dezernenten der LWL-Hauptverwaltung, die LWL-Schul- und Internatsverwaltungen, die Verwaltungen der LWL-Freilichtmuseen Detmold und Hagen sowie des LWL-Industriemuseums Dortmund.

Feststellung

Die Delegationsverfügungen sind alle veraltet. Sie wurden seit ihrem Erlass weder inhaltlich noch redaktionell an veränderte Zuständigkeiten oder an Rechtsänderungen angepasst.

Empfehlung

Sie sollten möglichst zeitnah aktualisiert und dann regelmäßig fortgeschrieben werden. Dabei sollte geprüft werden, ob eine Vereinheitlichung der Verfügungen bezogen sowohl auf die allgemeinen Personalangelegenheiten als auch auf die entgeltliche Abgrenzung bei den LWL-Schulen und Museen möglich und sinnvoll ist. Gegenstand der Prüfung sollten auch die bisher nicht delegierten Tätigkeiten und Aufgaben sein hinsichtlich der Frage, ob eine weitere Delegation zweckmäßig ist.

Die LWL-Haupt- und Personalabteilung hat angekündigt, spätestens bis zum Beginn des Projektes PRIMA am 01.04.2011 die Delegationsverfügungen im Entwurf neugefasst zu haben.

Geschäftsverteilungsplan

Die LWL-Haupt- und Personalabteilung hat ihren Geschäftsverteilungsplan auf den Stand vom 01.07.2010 aktualisiert.

Feststellung

Die dargestellte Struktur des Prüfbereiches entspricht dem aktuellen Sachstand. Der formale Aufbau des GVP-Entwurfes folgt den Hinweisen aus der Arbeitshilfe zur Modifizierung von Geschäftsverteilungsplänen für die Abteilungen des LWL vom 18.10.2004.

Allerdings sind bei den Personalsachbearbeiterinnen und Personalsachbearbeitern die LWL-Abteilungen und Einrichtungen, für die sie zuständig sind, nicht konkret benannt.

Empfehlung

Im Hinblick auf die angestrebte Vereinheitlichung der Geschäftsverteilungspläne regt das LWL-RPA an, eine konkretere Fassung oder zumindest eine Benennung der Zuständigkeitsbereiche zu überdenken.

Die LWL-Haupt- und Personalabteilung teilt mit, dass die Anregungen bei der Überarbeitung des GVP bedacht werden.

Informationen/Arbeitsmittel

Im Prüfbereich finden alle vier Wochen und zusätzlich bei gegebenem Anlass Teambesprechungen statt. Es werden verschiedene Fachzeitschriften bezogen, die thematisch einen Querschnitt durch das Personalrecht abbilden. Außerdem wird das Haufe-Portal genutzt. Rundschreiben der KAV werden bei bearbeitungsrelevanten Inhalten allen Beschäftigten per Mail weitergeleitet. Weitere Literatur ist in Form von Gesetzessammlungen und Kommentaren im Prüfbereich vorhanden, welche allen Beschäftigten im Bedarfsfall zur Verfügung stehen.

Feststellung

Insgesamt erscheint der Informationsfluss innerhalb des Prüfbereiches gut organisiert, die zur Verfügung stehende Literatur grundsätzlich ausreichend.

Die Sachbereichsleitung sieht dadurch die Einheitlichkeit der Arbeitsabläufe für gleichgelagerte Aufgaben als gewährleistet an.

Feststellung

Generell schriftlich niedergelegt sind die Arbeitsabläufe aber nicht.

Empfehlung

Das LWL-RPA regt an, im Zuge der Erarbeitung des geplanten Einarbeitungskonzeptes für neue Sachbearbeiterinnen und Sachbearbeiter mit Blick

auf die Einheitlichkeit und Transparenz standardisierte Arbeitsabläufe schriftlich (in Checklisten) zu fassen.

Die Empfehlung wird von der LWL-Haupt- und Personalabteilung grundsätzlich geteilt.

Neben der allgemein üblichen Software beim LWL stehen im Prüfbereich auch die Programme ds-DLOHN++ und Texi zur Verfügung.

Bei Texi handelt es sich um ein im System hinterlegtes Texthandbuch, welches Textmuster mit variablen Bausteinen für immer wieder anfallende Schreiben, für Zeugnisse oder auch Urkunden beinhaltet.

Feststellung

Für die gängigen, sich wiederholenden Arbeitsvorgänge in der Personalsachbearbeitung erscheint das Angebot flächendeckend und die Aktualität der Textmuster sichergestellt.

Personalakten

Die Personalakten sind gem. der Dienstanweisung über die Verwaltung der Personalakten vom 01.03.1990 zu führen und aufzubewahren.

Feststellung

Die Dienstanweisung wird beachtet.

Die Verantwortung für die Terminüberwachung liegt bei den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern der Registratur. Die Personalsachbearbeiterinnen und Personalsachbearbeiter haben keinen Zugriff auf die Termindatei.

Empfehlung

Das LWL-RPA regt an, der Frage nachzugehen, ob die Terminüberwachung durch eine gemeinsame Pflege der Termindatei effizienter sein könnte.

Die LWL-Haupt- und Personalabteilung erklärt dazu, dass die Terminvorlage als Funktionalität im SAP-HCM vorhanden sein werde, so dass sich die Thematik im Rahmen des Projektes PRIMA erledigen werde.

Abteilungsinterne und –übergreifende Zusammenarbeit

Die Rücklaufquote der externen Befragungen beträgt 100 Prozent. Persönliche Gespräche mit Beschäftigten des Prüfbereiches haben stattgefunden.

Feststellung

Insgesamt wird sowohl die interne als auch die abteilungsübergreifende Zusammenarbeit grundsätzlich positiv bewertet. Den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern werden Engagement, Freundlichkeit, Kompetenz und bei telefonischer Anfrage eine zeitnahe Erledigung der Angelegenheiten bescheinigt.

Auch die telefonische Erreichbarkeit und die Handhabung der Vertretungen wurden in der Regel positiv dargestellt. Lediglich in Einzelfällen wurde eine wiederkehrende Nichterreichbarkeit, eine mangelnde Umstellung der Telefone und eine unzureichende Vertretung beschrieben.

Fast durchgängig moniert wurde allerdings die Dauer der Postwege sowohl in den Sachbereich hinein bis „auf den Tisch“ der zuständigen Sachbearbeiterin/des zuständigen Sachbearbeiters als auch umgekehrt nach Bearbeitung durch die Sachbearbeiterinnen und Sachbearbeiter zu den Empfängerinnen bzw. zu den Empfängern.

Das LWL-RPA verkennt nicht, dass für die Dauer der Postwege mehrere Einflussfaktoren in Betracht kommen. Gleichwohl sind die Laufzeiten bei den Posteingängen nach den Rückmeldungen maßgeblich dadurch bedingt, dass einerseits *sämtliche* Eingänge einen Postweg über die Referats- und Sachbereichsleitung bis zur Sachbearbeiterin bzw. zum Sachbearbeiter durchlaufen und andererseits bei kürzeren Abwesenheiten der Leitungskräfte die Eingänge nicht direkt weitergeleitet werden.

Gem. Ziffer 7.2 AGA-LWL sind die Dienstwege zur Vereinfachung des Geschäftsablaufes soweit wie möglich durch Delegation zu verkürzen.

Empfehlung

Es sollten zeitnah Lösungen gefunden werden, die Posteingangswege zu verkürzen.

Feststellung

Ähnliches scheint für die Entscheidungswege zu gelten.

Die Entscheidungs- und Zeichnungsbefugnisse sowie die damit verbundenen Unterschriftenreihen innerhalb der Abteilung scheinen mitunter die Versendung von Schriftstücken (erheblich) zu verzögern. Das LWL-RPA verkennt nicht, dass dies sicherlich auch auf die starke Terminbindung der Leitungskräfte zurückzuführen ist.

Gem. Ziffer 7.7.2 AGA-LWL ist die Zeichnungsbefugnis u. a. im Interesse einer Beschleunigung des Arbeitsablaufes soweit wie möglich zu delegieren.

Empfehlung

Speziell vor diesem Hintergrund sollten die Entscheidungs- und Zeichnungsbefugnisse sowie die Unterschriftenfolge überprüft und möglichst modifiziert werden.

Die LWL-Haupt- und Personalabteilung hat die Überprüfung der Postverteilungswege zugesagt. Die Problematik von Postwegen insgesamt werde sich im Zuge der Einführung von SAP-HCM in Teilen automatisch erledigen.

Eine weitere Delegation der Zeichnungsbefugnisse auf die Sachbearbeiterinnen und Sachbearbeiter werde insbesondere wegen der rechtsverbindlichen Außenwirkung bzw. der damit einhergehenden rechtlichen und finanziellen Auswirkungen nicht für sinnvoll erachtet. Im Zuge der Aktualisierung der Zeichnungsbefugnisse wurde auch das Thema „Unterschriftenfolge“ nochmals überprüft. Im Ergebnis bleibe festzustellen, dass eine Verkürzung der sogenannten „Mitzeichnungsketten“ nicht möglich sei.

Fazit

Die Prüfung des Sachbereiches Personalangelegenheiten der LWL-Haupt- und Personalabteilung hat Optimierungspotenzial hinsichtlich der Zuständigkeitenverteilung ergeben. Um dieses Potenzial ausschöpfen zu können, ist die Erhebung des Arbeitsaufkommens insgesamt und individuell erforderlich. Derzeit ist die Zuständigkeitenzuordnung nicht objektivierbar.

Durch Zuständigkeitszentrierungen könnten Aufgaben effizienter erledigt und Spezialwissen (noch) gezielter aufgebaut werden.

Durch eine möglichst weitgehende Vereinheitlichung der Delegationsverfügungen ließe sich eine allgemein klarere Abgrenzung der Zuständigkeiten des Prüfbereiches von denen der personalsachbearbeitenden Dienststellen des LWL erreichen.

Die interne und externe Zusammenarbeit scheint insgesamt gut aufgestellt und umgesetzt. Optimierungspotenzial besteht bezogen auf die Post- und Entscheidungswege.

Das LWL-RPA beabsichtigt, die angekündigte Umsetzung einiger Feststellungen und Empfehlungen im Rahmen des Projektes PRIMA begleitend zu prüfen.

3.3 Prüfung im Bereich Arbeitssicherheit und Unfallverhütung am Beispiel der LWL-Schulverwaltung Münster (PG'en 0301, 0307, 0308; Pb 23/2009)

Bei der LWL-Schulverwaltung Münster wurde die konkrete Umsetzung der seit dem 02.02.2009 in Kraft getretenen Besonderen Geschäftsanweisung zum Arbeitsschutz beim Landschaftsverband Westfalen-Lippe geprüft. Der Sicherheitstechnische Dienst der LWL-Haupt- und Personalabteilung war im Rahmen der Prüfung beteiligt.

Zu den nachfolgend aufgeführten Themen sind entsprechende Feststellungen getroffen worden:

- Wahrnehmung der Arbeitgeberpflichten durch Führungskräfte,
- Informationsverpflichtung der Führungskräfte,
- notwendige Arbeitgeberunterstützungsleistungen durch die Führungskräfte,
- Mindestzahl der Sicherheitsbeauftragten,
- Stellung der Sicherheitsbeauftragten,
- Einführungsgespräche mit den Sicherheitsbeauftragten,
- Aufgabenwahrnehmung innerhalb der Arbeitsschutzorganisation,
- Aufgabenwahrnehmung von Arbeitsschutzausschüssen,
- Tagungsturnus der Arbeitsschutzausschüsse,
- Organisatorische Rahmenbedingungen für den Informationsaustausch,
- Fortbildungsverpflichtung der Führungskräfte,
- Planung, Organisation und Durchführung von Begehungen,
- Beschäftigteninformationsverpflichtung hinsichtlich der Besonderen Geschäftsanweisung zum Arbeitsschutz beim Landschaftsverband Westfalen-Lippe,
- Mitteilungs- und Auskunftspflichten gegenüber dem zuständigen Unfallversicherungsträger,
- Unterrichtung der Beschäftigten über die Zuständigkeit der Unfallkasse NRW.

Feststellung

<i>Die Prüfung führte zu keinen Beanstandungen.</i>
--

Im Prüfungsbericht sind hinsichtlich der o. g. Feststellungen zusätzlich Handlungsempfehlungen zu folgenden Inhalten beschrieben worden:

- aktuelle Überprüfung der festgelegten Mindestzahl der am Arbeitsschutzausschuss teilnehmenden Sicherheitsbeauftragten,
- Aufnahme der Funktion des Sicherheitsbeauftragten in den Geschäftsverteilungsplan aus Gründen der Dokumentation und zum Zwecke des Nachweises,
- Dokumentation der durchgeführten Einführungsgespräche mit den schriftlich bestellten Sicherheitsbeauftragten,
- zentrale Verwaltung der Nachweise über die durchgeführten Einführungsgespräche,
- Besprechung einer einheitlichen Verfahrensweise bei durchzuführenden Einführungsgesprächen im Rahmen einer Arbeitsschutzausschusssitzung,
- Überprüfung der Mitglieder-Zusammensetzung des Arbeitsschutzausschusses hinsichtlich Aktualität und aus Gründen des Informationsflusses,
- Thematisierung der Verantwortlichkeiten insbesondere zur Sicherstellung des notwendigen Austausches über aktuelle arbeitsschutzrelevante Informationen in Besprechungen,
- Erstellung eines Fortbildungskonzeptes für Führungskräfte und besonders Beauftragte unter Beteiligung der Fachkräfte für Arbeitssicherheit und der zuständigen Betriebsärztin,
- Erstellung eines Begehungsplanes für den Bereich der LWL-Schulverwaltung zu Dokumentationszwecken und als Grundlage für Koordinierungsarbeiten und Selbstkontrollen,
- Thematisierung der Verantwortlichkeiten bei den jeweiligen Leitungen hinsichtlich der verschiedenen Begehungen im Rahmen einer Arbeitsschutzausschusssitzung.

Fazit

Mit der Prüfung konnte im Ergebnis ordnungsgemäßes Verwaltungshandeln festgestellt werden. In den Handlungsempfehlungen wurden Optimierungsoptionen aufgezeigt.

Die Handlungsempfehlungen wurden aufgegriffen und vom Sicherheitstechnischen Dienst der LWL-Haupt- und Personalabteilung unterstützt. Die Umsetzung wurde zugesagt.

3.4 Prüfung der institutionellen Förderung der Tagesstätten für psychisch behinderte Menschen (PG 0503, Pb 14/2009)

Vor dem Hintergrund der Förderung integrierender gemeindenaher Versorgungsstrukturen für psychisch behinderte Menschen ist der LWL seit Anfang der neunziger Jahre bemüht, die Versorgungslücke bei den niedrighschwelligem tagesstrukturierenden Angeboten durch die Förderung von Tagesstätten zu schließen.

Tagesstätten sind Einrichtungen, die werktätlich (also teilstationär) ein verbindliches, zielgerichtetes Beschäftigungsprogramm für eine jeweils feste Gruppe psychisch behinderter Menschen anbieten.

Die Förderschwerpunkte liegen in dem Training von Fähigkeiten für die selbständige Bewältigung von Alltagsanforderungen, den Hilfen zur Beratung und Entwicklung sinnvoller Lebensperspektiven und der Vorbereitung auf die Wiedereingliederung in das Arbeitsleben.

Diese Tagesstätten werden vom LWL im Rahmen der verfügbaren Haushaltsmittel auf der Grundlage der vom LWL entwickelten Förderrichtlinien (Stand: 01.01.1998) und der Versorgungskonzeption des LWL (Stand: 01.01.1998) institutionell gefördert. Das bedeutet, dass die Einrichtungen Festbeträge pro Platz und Jahr für Personalkosten, Sachkosten, Supervision und Tagesstätteneinrichtung abzüglich der Zuwendungen Dritter erhalten.

Grundvoraussetzung, um die finanzielle Förderung zu erhalten, ist die nachgewiesene Vernetzung und Kooperation mit einer vom örtlichen Sozialhilfeträger geförderten Kontakt- und Beratungsstelle.

Vor dem Hintergrund des Ausbaus des Ambulant Betreuten Wohnens und der konsequenten Umsetzung des Versorgungsgrundsatzes „Ambulant vor Stationär“ hat der Landschaftsausschuss Ende des Jahres 2005 eine flexible und differenzierte Erweiterung des Tagesstättenangebotes für psychisch behinderte Menschen beschlossen. Im Rahmen dieser Erweiterung wurde nicht nur der quantitative Bedarf, sondern auch der fachlich inhaltliche Ergänzungsbedarf des Tagesstättenprofils berücksichtigt. Die Umsetzung konnte in quantitativer Hinsicht im Jahre 2007 abgeschlossen werden, so dass aktuell vom LWL 1.020 Plätze in 46 Tagesstätten institutionell gefördert werden. Das derzeitige Gesamtfördervolumen für die Tagesstätten in Westfalen-Lippe beläuft sich auf 11,5 Mio. EUR.

Auftrag der Prüfung war es festzustellen, ob

- die institutionelle Förderung der Tagesstätten nach Maßgabe der Richtlinien und auf der Grundlage der Versorgungskonzeption erfolgt,

- die Grundsatzentscheidungen zur Finanzierung, zur Auslastung sowie zur Kostenbeteiligung nachvollziehbar sind und
- die Förderbeträge ordnungsgemäß abgerechnet werden.

Außerdem wurden die Geschäftsprozesse einschließlich der Organisation untersucht.

Richtlinienförderung

Die Fördergrundlagen (Richtlinien und Versorgungskonzeption) von 1998 sind in den letzten Jahren lediglich redaktionell angepasst worden. Hinsichtlich der vom LWL-RPA für erforderlich angesehenen Neufassung bzw. Überarbeitung der Fördergrundlagen wurde bereits während der Prüfung vom zuständigen Sachbereich darauf hingewiesen, dass im Rahmen des aktuellen Projektes zum Ausbau und der Weiterentwicklung der Tagesstätten eine Überarbeitung und Zusammenführung der Richtlinien und der Versorgungskonzeption geplant ist. Die neuen Richtlinien werden in Abstimmung mit den Spitzenverbänden der Freien Wohlfahrtspflege erarbeitet. Nach Beschlussfassung in den politischen Gremien sind die neuen Richtlinien am 01.07.2010 in Kraft getreten.

Eine Förderung ist von der Erfüllung einer Vielzahl von Voraussetzungen, wie z. B. Betreuung des richtigen Personenkreises, Trägerschaft, räumliche und personelle Ausstattung, Betreuungsangebot etc. abhängig.

Feststellung

Diesbezüglich war festzustellen, dass

- ***die Klientinnen und Klienten grundsätzlich zum Personenkreis der psychisch behinderten Menschen gehörten,***
- ***bis auf eine Tagesstätte alle eine Kontakt- und Beratungsstelle betreiben oder Träger des Ambulant Betreuten Wohnens sind,***
- ***alle Träger Mitglied in einem Spitzenverband der Freien Wohlfahrtspflege sind,***
- ***in allen geprüften Fällen die räumlichen Verhältnisse den Anforderungen entsprachen,***
- ***alle geprüften Einrichtungen quantitativ wie qualitativ über das für die Betreuung der genehmigten Platzzahl erforderliche Personal verfügen,***
- ***die zeitlichen Mindestanforderungen an ein teilstationäres Betreu-***

ungsangebot von allen geprüften Tagesstätten eingehalten wurden und

- **das von allen Tagesstätten eingerichtete Beraterteam in angemessenen zeitlichen Abständen Beratungen durchgeführt hat.**

Außerdem lagen in allen geprüften Fällen die erforderlichen Tagesstättenkonzeptionen sowie entsprechende Nachweise über Ausgaben und Einnahmen für die Verwendungsnachweisprüfung vor. Darüber hinaus wurden die Unterlagen für die Verwendungsnachweisprüfung sowie die Klientinnen-/Klientendokumentation und der Tätigkeitsbericht vollständig und mit Ausnahme einer Tagesstätte rechtzeitig vorgelegt.

Finanzierung

Der LWL hat sich 1992 bereiterklärt, für seinen Bereich Tagesstätten für psychisch behinderte Menschen als zusätzliches teilstationäres Hilfsangebot einzurichten.

Mangels konkreter Erfahrungen hinsichtlich der anfallenden Kosten hat man sich aus Verwaltungsvereinfachungsgründen für eine institutionelle Förderung nach Festbeträgen (Personal- und Sachkosten, Fortbildung, Supervision und Einrichtungskosten) auf der Basis entsprechender Richtlinien entschieden. Die Festbeträge werden (soweit erforderlich) jährlich im Rahmen von Vereinbarungen den allgemeinen Kostensteigerungen angepasst. Die zweckentsprechende Verwendung der Förderbeträge ist jährlich nachzuweisen.

Vergleiche mit dem LVR haben gezeigt, dass die Kosten pro Platz und Jahr beim LWL erheblich niedriger sind. Vor diesem Hintergrund ist der LVR in den letzten Jahren dazu übergegangen, neben der institutionellen Förderung mit immer mehr Tagesstätten Entgeltvereinbarungen abzuschließen. Ein derartiger Finanzierungswechsel wird derzeit vom LWL nicht in Betracht gezogen. Als Gründe für ein Beibehalten der institutionellen Förderung werden die grundsätzlich anerkannte gegenseitige Deckungsfähigkeit der einzelnen Festbetragspositionen sowie der geringe Verwaltungsaufwand angeführt. Vom LVR wird dem zwar entgegengehalten, dass bei der Abrechnung mit Entgeltvereinbarungen die Verwendungsnachweisprüfung entfällt, aber andererseits sind die Klientinnen und Klienten personenscharf als Hilfefall zu erfassen und zu bearbeiten. Unabhängig davon sind bei der Beurteilung der Förderung auf der Grundlage von Entgeltvereinbarungen neben der Kostenfrage vorrangig fachliche Aspekte zu berücksichtigen. Absicht beim LWL ist es, die Klientel so weit zu stabilisieren, dass der Alltag überwiegend alleine bewältigt werden kann. Für die Tagesstätten mit Entgeltver-

einbarung ist es aus Gründen der Refinanzierung notwendig, dass die Klientinnen und Klienten regelmäßig die Einrichtung aufsuchen. Diese Teilnahmeverbindlichkeit würde bei der Klientel des LWL erheblichen Druck erzeugen, der in einer Vielzahl von Fällen dafür sorgen könnte, dass das Angebot der Tagesstätte nicht in Anspruch genommen wird und ggf. zur Inanspruchnahme kostenintensiverer Angebote der Eingliederungshilfe führen würde.

Feststellung

Unter Berücksichtigung aller Aspekte ist das Festhalten an der institutionellen Förderung seitens des LWL nachvollziehbar.

Kostenbeteiligung

Im Gegensatz zum LVR hat der LWL in seinen Richtlinien festgelegt, dass von den Klientinnen und Klienten kein Kostenbeitrag für die Betreuung gefordert wird. Begründet wird dieses mit der Sicherung des niedrighwelligen Versorgungsangebotes. Bei der Forderung eines Kostenbeitrages ist davon auszugehen, dass die betroffenen Klientinnen und Klienten die Tagesstätte nicht mehr aufsuchen und in der Folge ggf. kostenintensivere Angebote der Eingliederungshilfe wie z. B. Wohnheime in Anspruch nehmen müssen. Aus rein finanzieller Sicht liegt die Mehrheit der Klientinnen und Klienten deutlich unter der im Rahmen der Kostenbeteiligung zu berücksichtigenden Einkommensgrenze. Bei den Fällen, die über der maßgeblichen Einkommensgrenze liegen, handelt es sich um eine vergleichsweise geringe Anzahl. Außerdem wäre die Forderung einer Kostenbeteiligung mit einem hohen Verwaltungsaufwand verbunden. Herangezogen werden die Klientinnen und Klienten aber durchweg zu einem in den Richtlinien festgelegten Verpflegungsbeitrag. Des Weiteren hat die Auswertung der Jahresberichte gezeigt, dass durch die Tagesstättenbetreuung die Notwendigkeit von Krankenhausbehandlungen in erheblichem Maße zurückgegangen ist. Eine Beteiligung der Krankenkassen konnte wegen einer fehlenden rechtlichen Verpflichtung bisher nicht erreicht werden. Aufgrund der nachweislichen Einsparungen der Krankenkassen wurde vorgeschlagen,

Empfehlung

einen erneuten Beteiligungsvorstoß zu unternehmen. Um den Verhandlungen mit den Krankenkassenverbänden den nötigen Nachdruck zu verleihen, sollten mögliche Gespräche unter Beteiligung der Abteilungsleitungsebene geführt werden.

Die Empfehlung wurde von der LWL-Behindertenhilfe Westfalen aufgegriffen, wobei deutlich gemacht wurde, dass die Erfolgsaussichten schwer abzuschätzen seien.

Organisation

Aktuell ist der Aufgabenbereich Tagesstätten dem Sachbereich 1.32 (Ambulant Betreutes Wohnen, Tagesstätten für psychisch behinderte Menschen und Familienpflege) zugeordnet. Die anfallenden Aufgaben werden von einer Mitarbeiterin wahrgenommen. Die erforderliche Vertretung wird durch die Referats- bzw. Sachbereichsleitung sichergestellt. Im Zusammenhang mit der Genehmigung der Förderung ist festzuhalten, dass der Bewilligungsbescheid, bei Erfüllung der Fördervoraussetzungen, von der zuständigen Mitarbeiterin vorbereitet und vom zuständigen Referatsleiter unterzeichnet wird.

Feststellung

Damit ist dem Vier-Augen-Prinzip Rechnung getragen.

Ergänzend hat die Abteilungsleitung zwischenzeitlich entschieden, dass ab dem 01.04.2010 die monatlichen Zahlungen der Förderbeträge an die Tagesstätten durch den zentralen Abrechnungsbereich veranlasst werden. Die Zahlungsabwicklung erfolgt nach den fachlichen Vorgaben der für den Bereich Tagesstätten zuständigen Mitarbeiterin.

Abrechnungsverfahren

Die Abrechnung der Förderbeträge erfolgt auf der Grundlage der Abrechnungshinweise für die Festbetragsförderung der Tagesstätten für psychisch behinderte Menschen im Bereich des LWL (Stand: 01.01.2008).

Gem. Ziffer 2 der Allgemeinen Hinweise in den Abrechnungshinweisen wird jeweils mit dem Zuwendungsbescheid für das entsprechende Haushaltsjahr den Trägern die aktuelle Höhe der Festbeträge mitgeteilt. Dieser Bescheid wird regelmäßig im Dezember für das Folgejahr erteilt. Neben den aktuellen Festbeträgen wird den Trägern auch die Höhe der monatlichen Abschläge mitgeteilt.

Feststellung

Im Bereich Abrechnung wurde festgestellt, dass

- ***die Vorgaben der Abrechnungshinweise eingehalten wurden und***
- ***die zahlungsbegründenden Unterlagen sowie die Zahlungsbelege vollzählig vorhanden waren.***

In diesem Zusammenhang wurde auch die Prüfung der Verwendungsnachweise betrachtet. Für die Prüfung der Verwendung der gewährten Förderbeträge wurden aus Gründen der Verwaltungsvereinfachung einheitliche Formulare entwickelt, die vollständig ausgefüllt und unterschrieben von den Trägern der Tagesstätten an den LWL zu übersenden sind. Fehlende Angaben oder Unterlagen werden unverzüglich nachgefordert. Anschließend erfolgt eine Gegenüberstellung der genehmigten Förderbeträge mit den tatsächlichen Ausgaben der Tagesstätten. Unter Berücksichtigung aller anzuerkennenden Ausgaben kommt es ggf. zu einer Erhöhung oder Kürzung der Förderbeträge. Eine Förderung über den möglichen Höchstzuschuss hinaus ist nicht möglich.

Feststellung

Die Verwendungsnachweisprüfung ist übersichtlich, nachvollziehbar und effektiv.

Über das Ergebnis der Prüfung werden die Träger informiert.

Die Beurteilung der Ordnungsmäßigkeit der Abrechnungen erfolgte auf der Grundlage der Dienstanweisung zu § 31 GemHVO NRW. Soweit es sich um Abrechnungen aus 2007 gehandelt hat, waren außerdem die Anordnungs-, Kassen- und Rechnungswesen (AKR)-Vorschriften zu berücksichtigen.

Feststellung

Folgende Feststellungen haben sich ergeben:

- ***Das Vier-Augen-Prinzip wird beachtet.***
- ***Die Befugnis zur Feststellung der sachlichen und rechnerischen Richtigkeit war gegeben.***
- ***Die zahlungsbegründenden Unterlagen lagen vollständig und im Original vor.***

- **Die zahlungsbegründenden Unterlagen waren nicht entsprechend entwertet.**
- **Die formalen Anforderungen an die Unterschrift waren erfüllt.**
- **Die erteilten Buchungsberechtigungen waren korrekt.**
- **Die Zahlungsanordnungen wurden ausschließlich von berechtigten Mitarbeiterinnen abgezeichnet.**

Vor dem Hintergrund der gesetzlich vorgeschriebenen Einführung eines umfassenden Internen Kontrollsystems beim LWL wurde geprüft, ob und welche Kontrollen im Rahmen der Verwendungsnachweisprüfung erfolgen. Die Verantwortung und somit auch die mindestens zu kontrollierenden Sachverhalte ergeben sich aus Ziffer 1.8.4.3 der Ergänzenden Regelungen zu § 7 Abs. 3 der Dienstweisung zu § 31 GemHVO NRW. Vor dem Hintergrund, dass die geforderten Kontrollen nicht in vollem Umfang wahrgenommen werden, wurde empfohlen,

Empfehlung

die Kontrollen auszuweiten und die Vorgehensweise sowie Durchführung schriftlich zu dokumentieren.

Die LWL-Behindertenhilfe Westfalen hat zwischenzeitlich zugesichert, dass zukünftig jeder zehnte Verwendungsnachweis dem Referatsleiter zur Kontrolle vorgelegt wird.

Gem. Ziffer 10.2 der Richtlinien hat der LWL zusätzlich jederzeit das Recht, die ordnungsgemäße Abrechnung der Zuschüsse einschließlich der Ausgabenbelege zu prüfen sowie die Dokumentation der Beratungen des Beraterteams und die täglichen Anwesenheitslisten einzusehen und auszuwerten. Auch in den Allgemeinen Hinweisen der Abrechnungshinweise wird unter Ziffer 4 auf das Prüfrecht des LWL verwiesen.

Bei der Verwendungsnachweisprüfung wird in der Regel nur auf die Plausibilität der Angaben der Träger geachtet. Werden bei der Verwendungsnachweisprüfung erhebliche Abweichungen festgestellt, erfolgen entsprechende Nachfragen oder Überprüfungen. Regelmäßige zusätzliche Kontrollen werden in der Regel nicht durchgeführt. Vor dem Hintergrund des Aufgabenumfanges, dem ständigen Ausbau und der Weiterentwicklung des Tagesstättenangebotes, ist der derzeitige eingeschränkte Kontrollrahmen nachvollziehbar. Da der aktuelle Kontrollumfang nicht für ausreichend angesehen wird, wurde vor dem Hintergrund der Kostenträgerschaft durch den LWL seitens des LWL-RPA empfohlen,

Empfehlung

über eine Ausweitung der Kontrollen nachzudenken.

Seitens der LWL-Behindertenhilfe Westfalen wurde zugesichert, dass zukünftig jährlich neben der laufenden und anlassbezogenen Nachweisprüfung zusätzlich der Verwendungsnachweis mindestens eines Trägers detailliert, einschließlich aller Belege, überprüft wird.

Statistik und Ausblick

In den Richtlinien wird unter Ziffer 10 dargelegt, dass die Tagesstätten verpflichtet sind, eine Klientinnen-/Klientendokumentation, einen Tätigkeitsbericht und Nachweise über die zweckentsprechende Verwendung der Förderbeträge dem LWL vorzulegen. Neben der Prüfung dieser Unterlagen wird dem LWL auch das Recht der Auswertung zugestanden. Die von den Tagesstätten vorzulegenden Unterlagen werden regelmäßig ausgewertet.

Feststellung

Die vorliegenden Statistiken ermöglichen einen umfassenden Überblick über die Kostenentwicklung sowie die Klientinnen-/Klientenstruktur in den einzelnen Tagesstätten.

Aktuell finanziert der LWL 1.020 Tagesstättenplätze, die sich auf 46 Tagesstätten mit 10 Zweigstellen verteilen. Mit der im Oktober 2008 unterzeichneten Rahmenzielvereinbarung II soll die Umsetzung des Grundsatzes „Ambulant vor Stationär“ weiter vorangetrieben werden. In diesem Zusammenhang wurde mit den Spitzenverbänden der Freien Wohlfahrtspflege der weitere Ausbau der Tagesstätten vereinbart. Die bisherige Entwicklung hat gezeigt, dass Tagesstätten für psychisch behinderte Menschen aufgrund ihrer Konzeption erheblich dazu beitragen,

- eine stationäre Betreuung hinauszuzögern bzw. in Einzelfällen zu verhindern sowie
- die Aufnahme ins Ambulant Betreute Wohnen zu verhindern bzw. die Anzahl der notwendigen Fachleistungsstunden zu reduzieren.

Die Zunahme der Fälle mit psychischen Problemen hat zu einem erheblichen Anstieg der Fallzahlen beim Ambulant Betreuten Wohnen geführt. Folge ist die Forderung nach einem verstärkten Ausbau an tagesstrukturierenden Angeboten.

Diese Angebote sollen dabei so konzipiert sein, dass die psychisch kranken Menschen so viel Betreuung wie nötig erhalten, ohne sie im Prozess der Selbstständigkeit mit dem Ziel der Rückkehr ins normale Leben einzuschränken. Um den Grundsatz „Ambulant vor Stationär“ im Bereich Wohnen und Alltagsgestaltung noch konsequenter realisieren zu können, ist eine vernetzte Organisation von Unterstützungsleistungen nötig, um auch schwer beeinträchtigten Menschen ein Leben außerhalb von Institutionen zu ermöglichen. Die Entwicklung einer bedarfsgerechten und kostengünstigen Tagesstruktur ist somit nur im Rahmen einer abgestimmten Sozialraumplanung möglich. Im Rahmen der weiteren Bedarfsermittlung ist angedacht, mit den betroffenen Mitgliedskörperschaften gemeinsame Lösungen im Hinblick auf eine Erweiterung der Angebotsstruktur zu entwickeln. Der Ausbau und die Weiterentwicklung der Tagesstätten werden im Rahmen eines Projektes vorangetrieben.

Feststellung

Im Rahmen der Umsetzung des Grundsatzes „Ambulant vor Stationär“ wird der weitere Ausbau der Tagesstätten und deren Weiterentwicklung für sinnvoll gehalten.

Fazit

Die Verfahrensabläufe im Hinblick auf Richtlinienförderung, Abrechnung sowie Ausbau und Weiterentwicklung der Tagesstätten lassen grundsätzlich ein engagiertes und sachgerechtes Vorgehen erkennen.

Anhand der erhaltenen Informationen und der eingesehenen Unterlagen sind, vor dem Hintergrund der vom LWL zu leistenden Aufwendungen, die Entscheidungen, Tagesstätten institutionell zu fördern und auf eine Beteiligung der Klientinnen und Klienten an den Kosten der Betreuung zu verzichten, nachvollziehbar.

In Anbetracht des aktuellen Aufgabenumfanges und des politischen Vorhabens, das Tagesstättenangebot auszubauen und weiterzuentwickeln, erscheinen organisatorische Anpassungen in der LWL-Behindertenhilfe Westfalen erforderlich, um eine angemessene Aufgabenerfüllung sicherzustellen. Die Verlagerung der Abwicklung der monatlichen Zahlungen in den zentralen Abrechnungsbereich kann diesbezüglich als erster Schritt angesehen werden.

Unabhängig vom Aufbau eines fachlichen Internen Kontrollsystems beim LWL

3 Prüfungen in ausgewählten Produktgruppen

wurde auf die Notwendigkeit verwiesen, die Durchführung interner Kontrollen durch die Vorgesetztenenebene stichprobenartig auszuweiten sowie Art und Umfang der Prüfung der Abrechnungen der Tagesstätten schriftlich festzulegen.

3.5 Prüfung der Leistungen zur Schaffung und Einrichtung von Arbeits- und Ausbildungsplätzen für schwerbehinderte Menschen (PG 0504, Pb 27/2009)

Rechtsgrundlage für die Bewilligung der o. a. Leistungen sind § 77 Abs. 5 Satz 1 SGB IX in Verbindung mit § 15 SchwbAV und § 102 Abs. 3 Nr.2 a SGB IX i. V. m. § 26 SchwbAV.

Nach § 15 SchwbAV können Leistungen an Arbeitgeber zur Schaffung von Arbeits- und Ausbildungsplätzen für schwerbehinderte Menschen gewährt werden.

Die Gewährung von Leistungen an Arbeitgeber zur behinderungsgerechten Einrichtung von Arbeits- und Ausbildungsplätzen regelt § 26 SchwbAV.

Gegenstand der Prüfung

Das LWL-Integrationsamt Westfalen hat aufgrund fehlender gesetzlicher Festlegungen einen breiten Ermessensspielraum bezüglich Leistungsart und -höhe im Einzelfall. Bis auf das Antragerfordernis sind keine weiteren formellen Vorgaben zu beachten.

Prüfungsmaßstab war vor diesem Hintergrund die ordnungsgemäße Umsetzung rechtlicher sowie entsprechender interner Vorgaben, die sachgerechte Ermessensausübung sowie die Dokumentation der Entscheidungskriterien.

Leistungsart

Die Leistungen nach den §§ 15 und 26 SchwbAV können als Darlehen oder als Zuschuss gewährt werden. In den internen Vermerken des LWL-Integrationsamtes Westfalen sind zur Wahl der Leistungsart Entscheidungshilfen aufgeführt.

Danach ist eine *Zuschussgewährung* angezeigt, wenn die Maßnahme ausschließlich dem Ausgleich behinderungsbedingter Funktionsbeeinträchtigungen bei der Arbeitstätigkeit dient und sich keine oder nur geringe Vorteile für den Arbeitgeber ergeben.

Überwiegen die betrieblichen Vorteile für den Arbeitgeber – z. B. bei der Anschaffung werthaltiger Gegenstände – ist die *Gewährung eines Darlehens* die geeignetere Leistungsart.

Grundsätzlich ist auch eine Kombination beider Leistungsarten möglich.

Feststellung

Bei der Wahl der Leistungsart wurden die entscheidungsrelevanten Kriterien beachtet.

Nach den Bewilligungsbescheiden wurden Zuschüsse und Darlehen gewährt.

Darlehensgewährung

Das Darlehen ist ein schuldrechtlicher Vertrag, durch den der Darlehensnehmerin/dem Darlehensnehmer Geld auf Zeit mit der Verpflichtung zur Rückerstattung überlassen wird. Bei zweckgebundenen Darlehen bestimmt die Zuwendungsgeberin/der Zuwendungsgeber den Gegenstand der Geldausgabe.

Nach den Bewilligungsbescheiden gewährt das LWL-Integrationsamt Westfalen Darlehen und bietet den Darlehensempfängerinnen/Darlehensempfängern den Abschluss eines entsprechenden Darlehensvertrages zu den im Bescheid aufgeführten Konditionen an.

Feststellung

Das LWL-Integrationsamt Westfalen schließt mit den Darlehensempfängerinnen/den Darlehensempfängern jedoch keine Darlehensverträge.

Nach den Bewilligungsbescheiden werden die Darlehen zinslos und tilgungsfrei gewährt. Sie werden innerhalb der Bindungsfrist monatsweise in einen Zuschuss umgewandelt, solange die im Bescheid genannte schwerbehinderte Person auf dem geförderten Arbeitsplatz beschäftigt bzw. im Falle des Ausscheidens eine andere geeignete Person eingestellt wird.

Feststellung

Es handelt sich inhaltlich nicht um eine Darlehensgewährung i. S. d. Gesetzes.

Alle Geschäftsvorfälle sowie die Vermögens- und Schuldenlage sind nach dem System der doppelten Buchführung unter Beachtung der GoB in den Büchern klar ersichtlich und nachprüfbar aufzuzeichnen (§ 27 Abs.1 GemHVO NRW).

Weiterhin müssen die Eintragungen in den Büchern vollständig, richtig, zeitgerecht und geordnet vorgenommen werden, so dass die Geschäftsvorfälle in ihrer Entstehung und Abwicklung nachvollziehbar sind (§ 27 Abs.2 GemHVO NRW). Entsprechend dem Grundsatz der Richtigkeit **muss** die Buchung mit dem Geschäftsvorfall übereinstimmen.

Ausweislich der Bewilligungsbescheide werden die Darlehen innerhalb der Bindungsfrist in monatlichen Teilbeträgen in Zuschüsse umgewandelt. Haushaltsrechtlich werden die Darlehensbeträge bereits bei der Auszahlung als Zuschüsse verbucht.

Feststellung

Die Bewilligung der Hilfen als Darlehen bei gleichzeitiger Buchung als Zuschüsse ist haushaltsrechtlich nicht korrekt.

Empfehlung

Die in sich nicht stimmige Darlehensgewährung und deren haushaltsrechtliche Abwicklung sollte den rechtlichen Vorgaben angepasst werden.

Das LWL-Integrationsamt Westfalen hat entsprechend der Empfehlung eine rechtlich korrekte Abwicklung der Bewilligungen als Zuschüsse und die Anpassung der Bescheide zugesagt.

Einhaltung der Bindungsfrist

Ziel der finanziellen Förderung durch das LWL-Integrationsamt Westfalen ist die möglichst langfristige Sicherung des Beschäftigungsverhältnisses (vgl. § 15 Abs.1 SchwbAV).

Deshalb enthält der Bewilligungsbescheid des LWL-Integrationsamtes Westfalen die Auflage, die schwerbehinderte Beschäftigte/den schwerbehinderten Beschäftigten für eine bestimmte Zeitdauer nach der Auszahlung der Fördermittel (Bindungsfrist) weiterzubeschäftigen.

Während dieser Bindungsfrist wird auf Veranlassung des LWL-Integrationsamtes Westfalen vom örtlichen Träger in entsprechenden zeitlichen Abständen vor Ort geprüft, ob die schwerbehinderte Person noch bei der Mittelempfängerin/bei dem Mittelempfänger beschäftigt ist und sich die geförderten Gegenstände noch vor Ort befinden.

Feststellung

Die Einhaltung der Bindungsfrist wird ordnungsgemäß geprüft.

Fazit

Die Prüfung der Anträge und der Verwendungsnachweise sowie die Bescheiderteilung durch das LWL-Integrationsamt Westfalen erfolgen unter Beachtung der internen Vorgaben ordnungsgemäß.

Die Ermessensentscheidungen sind ausführlich und nachvollziehbar begründet. Die Erreichung des vorrangigen Förderziels – eine möglichst langfristige Sicherung des Beschäftigungsverhältnisses der behinderten Beschäftigten – wird innerhalb der Bindungsfrist kontrolliert.

Die verwaltungsrechtlich in sich nicht stimmige Darlehensgewährung und deren haushaltsrechtliche Abwicklung ist korrekturbedürftig.

3.6 Prüfung der Prozesse zur Übernahme von Kosten der häuslichen Pflege an Pflegezulagenempfängerinnen/-empfänger (PG 0506, Pb 47/2009)

Mit dem 01.01.2008 hat der LWL einen Teil der Aufgaben der ehemaligen Versorgungsverwaltung des Landes NRW übernommen. Die Aufgaben nach dem BVG sowie den entsprechenden Nebengesetzen werden nunmehr vom LWL-Versorgungsamt Westfalen wahrgenommen.

Das LWL-Versorgungsamt Westfalen versorgt die Kriegsoffer und ihre Hinterbliebenen mit einem breiten Leistungskatalog nach dem BVG, der u. a. auch eine sog. Pflegezulage nach § 35 BVG vorsieht. Ziel der Pflegezulage ist es, der/dem Kriegsbeschädigten möglichst lange ein Leben im familiären Verbund zu gewährleisten und einen Teil der familiären Mehraufwendungen, die für die Pflege der/des Kriegsbeschädigten entstehen, auszugleichen.

Die Komplexität der gesetzlichen Vorschriften und das Ineinandergreifen der Vorschriften der Kriegsofferversorgung, Kriegsofferfürsorge und der Pflegeversicherung erfordern eine individuelle Betrachtung und eine ausführliche Beratung der pflegebedürftigen Kriegsbeschädigten. Um die besondere Betreuung der Pflegezulagenempfängerinnen/-empfänger im Bereich der Kriegsoffer sicherzustellen, wurde innerhalb des LWL-Versorgungsamtes Westfalen ein eigenes Team zur Bearbeitung der komplexen Fälle geschaffen (Team Pflege).

Gegenstand der durch das LWL-RPA durchgeführten Prüfung waren die Prozesse zur Übernahme von Kosten der häuslichen Pflege an Pflegezulagenempfängerinnen/-empfänger gem. § 35 Abs. 2 BVG. Neben der Identifikation, Beschreibung und Analyse der Ist-Prozesse hatte die Prüfung das Ziel, auf Verbesserungsmöglichkeiten hinzuweisen und dazu beizutragen, dass die Leistungsfähigkeit des Verwaltungshandelns erhalten bleibt bzw. gesteigert wird.

Prozesserhebung

Zum Zeitpunkt der Prüfung hatte das LWL-Versorgungsamt Westfalen seine Prozesse zur Übernahme von Kosten der häuslichen Pflege an Pflegezulagenempfängerinnen/-empfänger noch nicht definiert bzw. schriftlich fixiert.

Als Arbeitsgrundlage für die Prüfung wurden die Prozesse daher in einem ersten Arbeitsschritt anhand von Beobachtungen, Aktenauswertungen und Gesprächen mit den Grundsatzsachbearbeiterinnen/-sachbearbeitern, der Referats- und Abteilungsleitung erhoben.

Darüber hinaus wurden die Prozesse, Teilprozesse und Aktivitäten für die Prüfung in Kooperation mit der Fachabteilung detailliert beschrieben (grafisch und schriftlich).

Analyse, Schwachstellen und Verbesserungspotentiale

Nach Abschluss der Prozessidentifikation und -beschreibung (Ist) wurden die Prozesse analysiert und Schwachstellen bzw. Verbesserungspotentiale aufgezeigt (Soll).

Dieser Ist-Soll-Vergleich bezog sich im Wesentlichen auf folgende Fragen:

- Wie müssen die Prozesse (um-)gestaltet werden, um
 - die Regelungen der AGA-LWL zu erfüllen,
 - an den Bedürfnissen/Erwartungen der Antragstellerin/des Antragstellers ausgerichtet zu sein,
 - die Prozessdurchlaufzeit, die Qualität des Prozessergebnisses und die Prozesskosten in ein angemessenes Verhältnis zu setzen?
- Können überflüssige Aktivitäten und Teilprozesse entfernt werden?
- Können die Prozesse durch neue bzw. verbesserte Methoden, Verfahren, Geräte und sonstige Hilfsmittel qualitativ besser, wirtschaftlicher oder schneller gestaltet werden?

Der Ist-Soll-Vergleich brachte folgende Ergebnisse:

Abrechnung der Steuern und Sozialversicherungsbeiträge

Die im Rahmen eines Arbeitsvertrages für eine fremde Pflegekraft getätigten Aufwendungen (Steuern und Sozialversicherungsbeiträge) gehören zu den angemessenen Kosten, die von der/von dem Beschädigten nachzuweisen und ihr/ihm nach § 35 Abs. 2 Satz 1 BVG zu erstatten sind.

Aufgrund der ehemals regionalen Strukturen der Versorgungsverwaltung haben sich über die Jahre hinweg zwei unterschiedliche Modelle zur Abrechnung der Steuern und Sozialversicherungsbeiträge herausgebildet:

- Ein Teil der Sachbearbeiterinnen und Sachbearbeiter greift bei der Berechnung des monatlichen Bruttopflegeentgeltes auf einen pauschalen

Aufschlag von 20 % Arbeitgeberanteile zur Sozialversicherung zurück. Einmal jährlich erfolgt ein Abgleich und eine Spitzabrechnung mit den von der Beschädigten/von dem Beschädigten nachgewiesenen tatsächlichen Aufwendungen.

- Ein Teil der Sachbearbeiterinnen und Sachbearbeiter berücksichtigt bei der Berechnung des Bruttopflegeentgeltes die jeweils monatlich tatsächlich aktuell geltenden Arbeitgeberanteile zur Sozialversicherung. Die Berechnung wird bei jeder Änderung der Krankenversicherungsbeiträge etc. überarbeitet. Einmal jährlich erfolgt ein Abgleich mit den von der Beschädigten/von dem Beschädigten nachgewiesenen tatsächlichen Aufwendungen.

Feststellung

Die Abrechnung der Aufwendungen erfolgt innerhalb des Referates nicht einheitlich.

Beide Abrechnungsmodelle entsprechen den gesetzlichen Vorgaben.

Empfehlung

Unter dem Aspekt des effektiven Ressourceneinsatzes sind überflüssige Teilprozesse und Aktivitäten zu entfernen. Doppeltätigkeiten sind zu vermeiden.

Es wird daher empfohlen, aus Gründen der Wirtschaftlichkeit zukünftig bei der Berechnung des monatlichen Bruttopflegeentgeltes einheitlich auf einen pauschalen Aufschlag von X % Arbeitgeberanteile zur Sozialversicherung zurückzugreifen und die Steuern und Sozialversicherungsbeiträge einmal jährlich spitz abzurechnen.

Wissensmanagement

Das LWL-Versorgungsamt Westfalen befindet sich zzt. in einem gravierenden Veränderungsprozess. Die Umsetzung der Ergebnisse der Organisationsuntersuchung wird in eine geänderte Aufbau- und Ablauforganisation münden. Das Team Pflege, das auch die Übernahme von Kosten der häuslichen Pflege an Pflegezulagenempfängerinnen/-empfänger gem. § 35 Abs. 2 BVG sicherstellt, soll als Sachbereich oder Gruppe fest in die neue Organisationsstruktur des LWL-Versorgungsamtes Westfalen integriert werden.

Die Komplexität der Aufgaben, die Fallzahlen und die Anzahl der Stellen im zukünftigen Team Pflege erfordern einen effizienten Umgang mit Informationen und Wissen. In der Zurverfügungstellung, dem Auffinden und der Nutzbarmachung von Informationen zur richtigen Zeit liegen große Verbesserungspotenziale. Es geht darum, Wissensbestände effizient zu verwalten und Instrumente zu kennen, mit denen Wissen schnell, zuverlässig und vollständig abrufbar ist.

Empfehlung

Für einen qualitativ hohen, wirtschaftlichen und schnellen Ablauf der Prozesse wird empfohlen, bereits jetzt mit dem Aufbau eines Wissensmanagements für das zukünftige Team Pflege zu beginnen, um so einen nahtlosen Übergang zu gewährleisten (bspw. Wissen der jetzigen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter sichern und für andere verfügbar machen).

Um die Weitergabe von Informationen sicherzustellen und die Schnittstellen möglichst reibungslos zu bedienen, wird empfohlen, für das zukünftige Team Pflege Standards für den Informationsaustausch festzulegen (z. B. regelmäßige Besprechungen in Form von Fallkonferenzen, Dienstbesprechungen).

Aktenführung

Auf der Grundlage der AGA-LWL wurde im Rahmen der Prüfung auch die Aktenführung begutachtet.

Feststellung

Aufgrund der Tatsache, dass die gesamte Leistungsgewährung des LWL-Versorgungsamtes Westfalen teilweise über dieselbe Einzelfallakte der/des Leistungsberechtigten abgewickelt wird,

- *sind die Einzelfallakten sehr unübersichtlich,*
- *kam es in der Vergangenheit teilweise zu langen Durchlaufzeiten.*

Empfehlung

Zur Sicherstellung einer effektiven und effizienten Bearbeitung wird empfohlen, Standards für die Aktenführung festzulegen (z. B. Deckblatt bzw. Leitblatt für die Leistungsakten).

Automation von Schriftstücken und Berechnungsblättern

Im LWL-Versorgungsamt Westfalen werden zur Durchführung der Aufgaben nach dem Sozialen Entschädigungsrecht eine SAP-Fachanwendung (SAP-SER) und verschiedene Zentralverfahren eingesetzt. Bescheide und sonstige Schreiben werden ebenfalls über die SAP-Fachanwendung erstellt.

Feststellung

Für die Leistungsgewährung im Rahmen des § 35 Abs. 2 BVG existiert ein standardisierter Bescheidvordruck in SAP-SER.

Die Berechnung des Bruttopflegeentgeltes zzgl. der Arbeitgeberanteile zur Sozialversicherung (Anlage zum Bewilligungsbescheid) ist bislang nicht in SAP hinterlegt.

Empfehlung

Es wird empfohlen, in Absprache mit der für die Betreuung des IT-Fachverfahrens zuständigen Stelle, zusätzliche Textbausteine zur Bescheiderteilung zu erarbeiten. Durch den Einsatz von zusätzlichen Textbausteinen könnte der Prozess der Bescheiderteilung schneller und somit wirtschaftlicher abgewickelt werden.

Es wird darüber hinaus empfohlen, die automatisierte Berechnung des Bruttopflegeentgeltes zzgl. der Arbeitgeberanteile zur Sozialversicherung über das SAP-Verfahren mit der für die Betreuung des IT-Fachverfahrens zuständigen Stelle zu thematisieren und umzusetzen. Durch die automatisierte Berechnung könnte der Prozess der Bescheiderteilung schneller, einheitlicher und somit wirtschaftlicher abgewickelt werden.

Das LWL-Versorgungsamt Westfalen signalisierte im Abschlussgespräch seine Bereitschaft, die aufgezeigten Empfehlungen zeitnah umzusetzen. Eine Stellungnahme war daher nicht erforderlich.

Fazit

Insgesamt bleibt festzustellen, dass die Tätigkeiten im geprüften Bereich sehr engagiert, kompetent und qualitativ hochwertig verrichtet werden. Einige der

3 Prüfungen in ausgewählten Produktgruppen

oben angeführten Empfehlungen wurden im zuständigen Referat bereits vor Durchführung der Prüfung diskutiert, jedoch bis dato nicht in vollem Umfang umgesetzt.

Die Umsetzung der ausgesprochenen Empfehlungen zielt auf die Optimierung und Vereinheitlichung der Prozessabläufe ab und soll dazu beitragen, die geforderten Prozessleistungen wirtschaftlicher und qualitätssteigernd zu erbringen.

3.7 **Abwicklung der Zahlungseingänge im SAP-System IS-PS aus den Geschäftsjahren 2007 und 2008 zum Stichtag 09.02.2009 bei dem LWL-Integrationsamt Westfalen und der LWL-Hauptfürsorgestelle Westfalen (PG'en 0504 - 0507, Pb 03/2009)**

Gem. Tz 5 (Kontenpflege) der AA für die Zahlungsabwicklung unter Einsatz von SAP / R3 – ISPS „Personenkontenbuchhaltung (PBH-ISPS)“ – Stand 01.10.2008 – waren Zahlungseingänge mit eindeutig identifizierbaren Debitorenkontennummern direkt auf die jeweiligen Debitoren zu buchen, auch wenn eine entsprechende Sollstellung hierfür nicht existierte. Ausgenommen waren die Anzahlungsposten für die Kontengruppen des ANLEI-Verfahrens. Diese wurden, sofern keine entsprechende Sollstellung vorhanden war, auf den Tageseinlaufdebitor der Fachabteilungen gebucht. Die Fachabteilungen waren verpflichtet, sich nicht nur täglich ihren Tageseinlaufdebitor, sondern auch ihre Debitoren anzuschauen und offene Posten zu klären.

Feststellung

Am Stichtag 09.02.2009 waren 20 offene Anzahlungen auf Debitorenkontennummern von insgesamt 13.960,70 EUR aus dem Jahr 2007 und der Zeit vom 01.01.2008 bis 30.09.2008 noch nicht abgewickelt, deren Eingang länger als drei Monate zurücklag.

Die Überprüfung der Abwicklung der v. g. älteren offenen Anzahlungen am 19.05.2009 ergab, dass inzwischen alle Zahlungseingänge aus dem Jahr 2007 und aus der Zeit vom 01.01.2008 bis 30.09.2008 abgewickelt waren.

3.8 Prüfung der Beiträge an Wirtschaftsverbände, Berufsvertretungen, Vereine und sonstiger Beiträge bei der LWL-Abteilung für Krankenhäuser und Gesundheitswesen, LWL-PsychiatrieVerbund Westfalen (PG 0702, Pb 22/2009)

Bei der LWL-Abteilung für Krankenhäuser und Gesundheitswesen, LWL-PsychiatrieVerbund Westfalen, wurden die Mitgliedsbeiträge an Wirtschaftsverbände, Berufsvertretungen, Vereine etc. für das Jahr 2008 geprüft.

Bestehende Mitgliedschaften

Die LWL-Abteilung für Krankenhäuser und Gesundheitswesen, LWL-PsychiatrieVerbund Westfalen, ist u. a. zuständig für folgende Mitgliedschaften:

- Gesellschaft für Arterioskleroseforschung e.V., Münster
- Bundesarbeitsgemeinschaft der Träger psychiatrischer Krankenhäuser (BAG), Kassel
- Verband der kommunalen Senioren- und Behinderteneinrichtungen in NRW (VKSB NRW e. V.), Köln
- Krankenhausgesellschaft Nordrhein-Westfalen (KGNW), Düsseldorf

Gegenstand der Prüfung war, ob die Mitgliedschaften notwendig sind und welchen Nutzen der LWL von den Mitgliedschaften hat.

Feststellung

Die LWL-Fachabteilung hat einen Ermessensspielraum bezüglich der Mitgliedschaften im Einzelfall.

Prüfungsmaßstab war vor diesem Hintergrund die sachgerechte Ermessensausübung sowie die Dokumentation der Entscheidungskriterien.

Finanzvolumen der Mitgliedsbeiträge

Das Finanzvolumen der Mitgliedsbeiträge belief sich für das Jahr 2008 auf 130.410,59 EUR.

Feststellung

Von diesem Jahresbeitrag erstatteten die LWL-Kliniken der LWL-Abteilung für Krankenhäuser und Gesundheitswesen zeitnah insgesamt 127.240,39 EUR.

Aufgaben der LWL-Fachabteilung und Zweck der Vereine

Zwischen den Aufgaben der LWL-Fachabteilung und den Vereinszwecken sollte ein direkter Zusammenhang bestehen, um eine Mitgliedschaft des LWL zu den einzelnen Vereinen zu begründen.

Aufgaben der LWL-Fachabteilung

Die LWL-Abteilung für Krankenhäuser und Gesundheitswesen, LWL-PsychiatrieVerbund Westfalen, bietet für Menschen mit psychischer Erkrankung, psychischer Behinderung oder geistiger Behinderung vielfältige Leistungen zur Behandlung, Rehabilitation, Eingliederung und Pflege an.

Zweck der Vereine**Gesellschaft für Arterioskleroseforschung**

Die Gesellschaft hat den Zweck, die Entstehung, die Verhütung und die Behandlung von Arteriosklerose zu erforschen sowie deren Prävention und Therapie zu fördern.

Feststellung

Die Mitgliedschaft sollte zum nächstmöglichen Zeitpunkt gekündigt werden, da ein direkter Zusammenhang zwischen dem Vereinszweck und den Aufgaben der LWL-Fachabteilung nicht erkennbar ist.

Mit Schreiben vom 26.02.2010 teilte die LWL-Fachabteilung mit, dass die Mitgliedschaft zum nächstmöglichen Termin gekündigt wird.

KGNW

Die KGNW ist ein Zusammenschluss der Träger von insgesamt 400 Krankenhäusern und ihren Spitzenverbänden in NRW. Mitglied in der KGNW können gem. § 3 der Satzung der KGNW u. a. Träger von Kliniken werden und insbesondere auch die Landschaftsverbände Westfalen-Lippe und Rheinland.

Feststellung

Die Arbeit der KGNW ist notwendig, um die Trägerinteressen des LWL in der Krankenhauspolitik zu vertreten.

BAG

Mitglied in der BAG können Träger von Fachkrankenhäusern für Psychiatrie und Psychotherapie, Kliniken oder Abteilungen für Kinder- und Jugendpsychiatrie und –psychotherapie und für psychisch bzw. suchtkranke Rechtsbrecher sowie Kliniken oder Abteilungen für forensische Psychiatrie werden.

Die BAG vertritt die Interessen der psychiatrischen Fachkrankenhäuser gegenüber der Bundesregierung, den Sozialversicherungsträgern, der Bundesärztekammer und den im Gesundheitswesen auf dem Gebiet der Psychiatrie und Psychotherapie tätigen Institutionen und Interessenverbänden.

Feststellung

Um die Interessen psychiatrischer Krankenhäuser auf Bundesebene zu vertreten, ist eine Mitgliedschaft des LWL bei der BAG notwendig.

VKSB

Der VKSB ist zuständig für die Förderung der Senioren-, Pflege- und Behinderteneinrichtungen in kommunaler Trägerschaft.

Der LWL ist Betreiber von Einrichtungen für behinderte und pflegebedürftige Menschen, für die auf Seiten der Krankenhäuser und des Psychiatriewesens die LWL-Abteilung für Krankenhäuser und Gesundheitswesen zuständig ist. Durch die Wahrnehmung der o. g. Aufgaben des Verbandes wird der LWL in seiner Arbeit als kommunaler Träger von Behinderten- und Pflegeeinrichtungen gefördert und unterstützt.

Feststellung

Über den Verband werden die Interessen der LWL-Pflegeheime auch gegenüber den Kostenträgerverbänden wahrgenommen. Die Mitgliedschaft sollte beibehalten werden.

Fazit

Die Prüfung hat ergeben, dass in einem Fall kein direkter Zusammenhang zwischen dem Vereinszweck und den Aufgaben der LWL-Abteilung für Krankenhäuser und Gesundheitswesen besteht. Die Mitgliedschaft wird zum nächstmöglichen Zeitpunkt gekündigt.

3.9 Prüfung der rechtlich unselbständigen örtlichen Stiftungen zum 31.12.2008 (PG'en 1701 bis 1706, Pb'e 33, 36 bis 38, 40 und 42/2009)

Die Sondervermögen der rechtlichen unselbständigen örtlichen Stiftungen wurden im Haushaltsplan des LWL bewirtschaftet und in Produktgruppen nachgewiesen.

Gem. § 97 Abs. 2 GO NRW unterliegen diese Stiftungen den Vorschriften über die Haushaltswirtschaft des LWL.

Gem. § 103 Abs. 1 S. 1 Nr. 2 GO NRW hat die örtliche Rechnungsprüfung die Aufgabe, die Jahresabschlüsse der rechtlich unselbständigen örtlichen Stiftungen zu prüfen.

Der LWL verwaltet sechs rechtlich unselbständige Stiftungen des Privatrechts. Bei den Stiftungen handelt es sich um Sondervermögen des LWL.

Gegenstand der Prüfung waren bei allen Stiftungen die aus dem Jahresabschluss des LWL abgeleiteten Jahresabschlüsse zum 31.12.2008 unter Einbeziehung der Buchführung des Haushaltsjahres 2008.

Feststellung

Die Förderungen entsprachen den jeweiligen Satzungszwecken. Die Jahresabschlüsse vermittelten unter Beachtung der GoB ein den tatsächlichen Verhältnissen entsprechendes Bild der Vermögens-, Finanz- und Ertragslage der Stiftungen. Beanstandungen, die einer Entlastung der Verwaltung des LWL entgegenstanden, ergaben sich nicht.

Fazit

Die geprüften Jahresabschlüsse wurden ordnungsgemäß erstellt.

4 Prüfung bei den eigenbetriebsähnlichen Einrichtungen

4.1 Prüfungen bei den LWL-Kliniken, LWL-Zentren und LWL-Instituten

4.1.1 Prüfung des Finanz- und Rechnungswesens der LWL-Kliniken

Im Jahr 2009 wurden alle Finanzbuchhaltungen der LWL-Kliniken einmal unvermutet geprüft. Die Prüfungen umfassten Standardbereiche und einen Schwerpunkt. Zum Prüfungsstandard gehören die Bereiche

- Bestandsaufnahme der Finanzmittel,
- Abstimmung der Verrechnungskonten,
- Vorschusskassen/Geldannahmestellen,
- Forderungsmanagement,
- Abwicklung der Verbindlichkeiten,
- Zahlungsverkehr und
- eigene Gelder der Patienten.

Feststellung

Die wenigen, im Einzelnen nicht nennenswerten Feststellungen zu den Standardprüfbereichen wurden im Verlauf der jeweiligen Prüfung bzw. aufgrund der Stellungnahmen der LWL-Kliniken ausgeräumt.

NKF-Gesamtabschluss

Durch das LWL-RPA wurde 2009 schwerpunktmäßig die Vorgehensweise bei der Vorbereitung der Erstellung des NKF-Gesamtabschlusses begleitend geprüft.

Hier war seitens der jeweiligen Leitung der Abteilung Finanz- und Rechnungswesen ein Fragenkatalog in Form eines Interviews zu beantworten. Der Fragenkatalog wurde in Absprache mit der LWL-Finanzabteilung entwickelt.

Die Interviews erfolgten nach der Sichtung von Unterlagen, die von den LWL-Kliniken zur Verfügung zu stellen waren. Es ergaben sich folgende Feststellungen:

Feststellungen

- ***Die LWL-Finanzabteilung muss zur Erstellung des NKF-Gesamtabschlusses Termine sowie die einheitliche Ausübung von Ansatz- und Bewertungswahlrechten festlegen.***
- ***Die Identifikation von internen Leistungsbeziehungen, die im Rahmen***

des NKF-Gesamtabschlusses zu konsolidieren sind, hat bereits begonnen und wird in Abstimmung mit der LWL-Finanzabteilung fortgeführt.

Die Kontenpläne der LWL-Kliniken wurden vom Arbeitskreis der Leiterinnen und Leiter der Abteilungen Finanz- und Rechnungswesen der LWL-Kliniken weitestgehend vereinheitlicht. Abweichungen können lediglich in Abhängigkeit der Geschäftstätigkeit der jeweiligen LWL-Klinik auf Sachkontenebene erfolgen. Diese Vorgehensweise erleichtert die Überleitung des Kontenplans auf den Positionenplan.

Zwischen der NKF-LWL-Abschreibungstabelle und den bei den LWL-Kliniken hinterlegten Nutzungsdauern im Anlagevermögen ergeben sich Abweichungen. Die Beurteilung der Wesentlichkeit ist durch den Träger vorzunehmen.

Das Vorhandensein stiller Reserven im Vermögen der LWL-Kliniken vor allem im Bereich der Grundstücke ist möglich. Dies führt bei Vorliegen im Rahmen der Neubewertung im NKF - soweit von wesentlicher Bedeutung - zur Aufdeckung der stillen Reserven.

Bis zum Prüfungszeitpunkt erfolgten keine Veräußerungen von Vermögensgegenständen an andere Unternehmen des Konsolidierungskreises.

Die Ergebnisse der Interviews wurden der LWL-Finanzabteilung zur Berücksichtigung bei der Erstellung des Gesamtabschlusses mitgeteilt.

Fazit

Von den Finanzbuchhaltungen der LWL-Kliniken werden die ihnen zugewiesenen Aufgaben im Wesentlichen ordnungsgemäß wahrgenommen.

4.1.2 Landesmittel für die Öffentlichkeitsarbeit bei der LWL-MRV-Einrichtung Herne (Pb 5/2009)

Antragsverfahren

Für die Bewilligung einer Zuwendung bedarf es gem. Ziffer 3.1 der VV zu § 44 LHO eines schriftlichen Antrages. Anträge auf Zuwendungen müssen die zur Beurteilung der Notwendigkeit und Angemessenheit der Zuwendung erforderlichen Angaben enthalten.

Feststellung

In den Jahren 2006, 2007 und 2008 wurden den vorgenannten Kriterien genügende Anträge gestellt.

Bewilligung

Mit den Zuwendungsbescheiden des Landesbeauftragten für den MRV NRW wurden dem LWL Zuwendungen in Form der Festbetragsfinanzierung für die Vorlaufkosten der neuen LWL-MRV-Einrichtung in Herne bewilligt.

Die Zuwendungen sind zur Durchführung der Akzeptanz- und Öffentlichkeitsarbeit durch den LWL als Träger der künftigen MRV-Einrichtung bestimmt.

Im Jahr 2007 wurde zwischen der LWL-Maßregelvollzugsabteilung Westfalen und der Betriebsleitung der LWL-Klinik Dortmund vereinbart, dass diese Aufgaben einer Bediensteten der LWL-Klinik übertragen werden sollten.

Die Personalkosten für diese Vollzeitstelle wurden vereinbarungsgemäß mit einem Drittel für die LWL-Klinik in Dortmund und zwei Dritteln für die LWL-Maßregelvollzugsklinik in Herne aufgeteilt. Die anteiligen Personalkosten sind der LWL-Maßregelvollzugsabteilung Westfalen in Rechnung gestellt worden.

Feststellung

Durch die LWL-Maßregelvollzugsabteilung Westfalen sind der LWL-Klinik Dortmund die anfallenden anteiligen Personalkosten erstattet worden.

Verwendung der Zuwendung

Die Notwendigkeit einer Ausgabe ist nur dann gegeben, wenn die Maßnahme im Hinblick auf die spätere Inbetriebnahme der neuen Klinik zwingend notwendig ist. Die Zuwendung darf gem. Ziffer 1.4 ANBest-G- nur soweit und nicht eher angefordert werden, als sie innerhalb von zwei Monaten nach der Auszahlung für fällige Zahlungen benötigt wird.

Feststellung

Die Vorgaben der Zuwendungsbescheide vom 26.06.2006 und 11.12.2007 sind beachtet worden.

Hinsichtlich der Vorgaben des Zuwendungsbescheides vom 11.07.2008 wurde festgestellt, dass eine Abschlagszahlung i. H. v. 13.000,00 EUR am 24.07.2008 beantragt und am 25.07.2008 ausgezahlt wurde. Bis zum 25.07.2008 wurden bereits Ausgaben i. H. v. 15.283,90 EUR geleistet.

Feststellung

Zum Zeitpunkt der Beantragung ist ein zu geringer Zuwendungsbetrag angefordert worden.

In der Zeit vom 22.10.2008 bis 08.12.2008 wurden Ausgaben i. H. v. 12.919,23 EUR geleistet. Die Auszahlung des Restbetrages der Zuwendung i. H. v. 9.500,00 EUR erfolgte durch die Bewilligungsbehörde am 09.12.2008 (angefordert am 26.11.2008).

Feststellung

Eine rechtzeitige Anforderung des Zuwendungsbetrages ist nicht erfolgt. Der LWL ist deshalb in Vorleistung getreten.

Nachweis der Verwendung

Laut Zuwendungsbescheid war ein einfacher Verwendungsnachweis zugelassen. Bei der Projektförderung ist der Verwendungsnachweis gem. Ziffer 7.1 ANBest-G- innerhalb von drei Monaten nach Abschluss der Maßnahme, spätestens jedoch mit Ablauf des dritten Monats nach Ablauf des Haushaltsjahres vorzulegen.

Feststellung

Für die Jahre 2006 und 2007 wurden ordnungsgemäße Verwendungsnachweise erstellt und fristgerecht übersandt.

Der Verwendungsnachweis für das Jahr 2008 wurde nach Fristverlängerung durch die Bewilligungsbehörde ebenfalls ordnungsgemäß erstellt und vorgelegt.

Fazit

Die Vorgaben der Zuwendungsbescheide wurden in der Regel beachtet.

Optimierungspotenzial besteht hinsichtlich der rechtzeitigen und in der Höhe richtigen Anforderung der bewilligten Zuwendungsmittel.

Die LWL-Fachabteilung hat künftige Beachtung zugesagt.

4.2 Prüfung bei den LWL-Jugendhilfeeinrichtungen

Prüfung des Beschaffungswesens beim LWL-Jugendhilfezentrum Marl (Pb 21/2009)

Prüfungsgegenstand

Gegenstand der Prüfung waren die Organisation der Durchführung von Vergaben sowie die Einhaltung von vergaberechtlichen Vorgaben und Grundsätzen.

Auf der Grundlage der Kreditorendateien wurden die verbuchten Ausgaben der einschlägigen Kontengruppen für den Zeitraum vom 01.01.2007 bis zum 31.12.2008, mit einem lt. Erfolgsplan durchschnittlichen Jahresvolumen von rd. 1,2 Mio. EUR, anhand von Rechnungsbelegen und Vertragsunterlagen stichprobenhaft geprüft.

Allgemeines

Gem. Ziffer 2.3 DA ist die ZEK u. a. grundsätzlich für die Durchführung von Ausschreibungsverfahren über Leistungen ab einem Auftragswert von 5.000,00 EUR für alle Dienststellen und Einrichtungen des LWL zuständig.

Feststellung

Die Zuständigkeit der ZEK sowie die Informationspflichten gegenüber dem LWL-RPA werden in der Regel beachtet.

Besonderheiten bei der Abwicklung von Vergaben (s. nachfolgende Ausführungen) ergeben sich durch die Aufgabenstellung der LWL-Jugendhilfeeinrichtung, die Kindern, Jugendlichen und jungen Erwachsenen stationäre, teilstationäre und ambulante Hilfen zur Erziehung in Kooperation mit den regionalen Jugendämtern bietet.

Vergaben in den Wohngruppen

Der Betriebsleitung des LWL-Jugendhilfezentrums Marl sind der Leiter der Verwaltung und des Wirtschaftsdienstes (nachfolgend: Verwaltungsleiter) sowie zwei Fachbereichsleitungen, denen jeweils Wohn- und Tagesgruppen sowie Einrichtungen der Ambulanten Erziehungshilfe zugeordnet sind, unterstellt.

Für die Wohngruppen, die wie Großfamilien organisiert sind, wurden sog. belegungsabhängige Gruppenbudgets beispielsweise für Lebensmittel, allgemeinen Lebensunterhalt, Ferienfahrten und medizinischen Bedarf eingerichtet. Zudem führt jede Wohngruppe für die Einkäufe des täglichen Lebens, z. B. Lebensmittel, Freizeitausgaben etc. einen Handvorschuss i. H. v. 2.000,00 EUR monatlich. Die Gruppenleitungen entscheiden eigenverantwortlich über die zu tätigen Ausgaben.

Darüber hinausgehende Investitionen, z. B. Mobiliar und Kücheneinrichtungen, werden mit den jeweiligen Fachbereichsleitungen, dem Verwaltungsleiter sowie der Betriebsleitung abgestimmt.

Sämtliche Rechnungen und Belege werden einmal wöchentlich der Verwaltung zur Abrechnung übersandt. Zuvor werden diese durch den Verwaltungsleiter sachlich und rechnerisch richtig gezeichnet und im Hinblick auf die Einhaltung des Gesamtbudgets geprüft. Auszahlungen werden durch den Betriebsleiter angeordnet.

Rahmenverträge für Lebensmittel werden nicht in Anspruch genommen. Ebenso wird die ZEK nicht mit der Beschaffung z. B. von Mobiliar und Einrichtungsgegenständen etc. beauftragt.

Hierzu wurde vorgetragen, dass die Einkäufe aus pädagogischen Gründen (eigene Auswahl, Förderung des Kostenbewusstseins) überwiegend gemeinsam mit den Kindern und/oder Jugendlichen erledigt werden.

Feststellung

Die vorgetragenen Gründe für die Freihändigen Vergaben sind nachvollziehbar.

Abrufe aus Rahmenverträgen

Für alle Dienststellen und Einrichtungen des LWL besteht nach Ziffer 2.2 DA grundsätzlich die Verpflichtung, den Bedarf aus Rahmenverträgen zu decken.

Feststellung

Die Rahmenverträge werden – bis auf wenige Ausnahmen – in Anspruch genommen. Der umfangreiche ADV-Bedarf sowie der Bedarf an Büromaterialien wurde im Prüfungszeitraum ausschließlich aus Rahmenverträgen gedeckt.

Es wurde festgestellt, dass Kücheneinrichtungen generell nicht aus Rahmenverträgen bestellt werden. Im Jahr 2008 wurden beispielsweise zwei Küchen mit Auftragswerten jeweils unter 5.000,00 EUR außerhalb des mit dem Rahmenvertragspartner abgeschlossenen Vertrages beschafft.

Hierzu wurde vorgetragen, dass wegen des hohen Abnutzungsgrades des Mobiliars in den Einrichtungen ohnehin keine hochwertigen Küchenmöbel beschafft würden. Die im Rahmenvertrag enthaltenen Kücheneinrichtungen seien daher nicht vergleichbar. Zudem sei man wegen der zwingenden Einhaltung der Gruppenbudgets auf wirtschaftliche Einkäufe angewiesen.

Die ZEK gab dazu an, dass der Rahmenvertrag – bedingt durch hohe Abnahmemengen – im Wesentlichen auf den Bedarf der LWL-Kliniken zugeschnitten sei.

Feststellung

Die Gründe für die Vergabe der Kücheneinrichtungen außerhalb des Rahmenvertrages sind nachvollziehbar.

Freihändige Vergaben

Gem. Ziffer 4.3 DA sollen Freihändige Vergaben nur durchgeführt werden, wenn die Voraussetzungen des § 3 Nr. 4 lit. a) – p) VOL/A erfüllt sind oder wenn der geschätzte Auftragswert 5.000,00 EUR nicht übersteigt und durch eine Öffentliche oder Beschränkte Ausschreibung kein wirtschaftlicheres Ergebnis zu erwarten ist.

Freihändige Vergaben werden durch das LWL-Jugendhilfezentrum – abgesehen von den Einkäufen der Wohngruppen – nur in Einzelfällen durchgeführt. In der Vergangenheit wurden hauptsächlich Reinigungsleistungen sowie arbeitsmedizinische, handwerkliche und gärtnerische Aufgaben freihändig vergeben (vgl. nachfolgende Ausführungen).

Feststellung

Die Voraussetzungen zur Durchführung von Freihändigen Vergaben werden grundsätzlich beachtet.

Längerfristige Verträge

Nach Ziffer 2.3 DA besteht grundsätzlich eine Pflicht zur Ausschreibung von Leistungen nach der VOL durch die ZEK ab einem Auftragswert von 5.000,00 EUR.

Mit einem Unternehmen wurde mit Wirkung vom 01.06.2000 ein Betreuungsvertrag über die sich aus dem Arbeitssicherheitsgesetz ergebenden Aufgaben auf unbestimmte Zeit geschlossen.

Für die zur Verfügung gestellten Leistungen wurde abhängig von der Beschäftigtenzahl ein Jahreshonorar von rd. 1.800,00 EUR vereinbart.

Feststellung

Somit ist grundsätzlich – zumindest bei Bündelung des mehrjährigen Bedarfes – ein ausschreibungspflichtiger Auftragswert gegeben.

Gem. Ziffer 11.1 DA sollen mehrjährige Verträge nach VOL/VOF eine Laufzeit von vier Jahren nicht überschreiten. Ausnahmen sind zu begründen, mit dem LWL-RPA im Vorfeld abzustimmen und aktenkundig zu machen.

Feststellung

Die Vertragslaufzeit ist um mehr als vier Jahre überschritten.

Bestehende Verträge, die eine Laufzeit von vier Jahren überschritten haben, sollen nach Ziffer 11.2 DA überprüft und möglichst neu ausgeschrieben werden.

Empfehlung

Der bestehende Vertrag sollte unter Einhaltung der 6-monatigen Kündigungsfrist zum nächstmöglichen Zeitpunkt beendet werden. Die Leistungen sind neu auszuschreiben.

Gem. Ziffer 5.2 DA dürfen Leistungen, die sachlich zusammengehören und zeitlich in einem Auftrag vergeben werden können, nicht in verschiedene Vergaben aufgeteilt werden, um die unter Ziffer 4.3 genannte Wertgrenze (grds. Ausschreibungspflicht ab 5.000,00 EUR) zu unterschreiten (Bündelungsgebot).

Es wurden in den vergangenen Jahren einige Verträge über Reinigungsleistungen mit verschiedenen Auftragnehmerinnen für das Verwaltungsgebäude sowie diverse andere Objekte an den Standorten Dorsten, Gelsenkirchen und Marl geschlossen.

Vier Verträge lagen dem LWL-RPA zur Prüfung vor. Sie wurden für befristete Zeiträume von jeweils 6 bis zu 12 Monaten abgeschlossen. Es wurden mit denselben Reinigungskräften bis dato weitere befristete Anschlussverträge vereinbart. In drei Fällen erfolgte die Vergabe erstmalig im Jahr 2005. Die Vergütungen belaufen sich auf Festbeträge zwischen 300,00 EUR und 440,00 EUR monatlich. Zudem besteht seit 01.03.2005 ein unbefristeter Vertrag mit einer Firma über die monatliche Reinigung eines Vordaches mit einem jährlichen Auftragswert i. H. v. ca. 180,00 EUR.

Feststellung

Somit ergibt die Bündelung des mehrjährigen Bedarfes der Reinigungsleistungen einen ausschreibungspflichtigen Auftragswert.

Die Bündelung von Leistungen zu einem Auftrag ist als Voraussetzung für eine wirtschaftliche Beschaffung anzusehen. Aus diesem Grund und zur Optimierung von Verwaltungsaufwänden sollte zudem die nach Ziffer 11.1 DA mögliche Laufzeit von maximal vier Jahren für mehrjährige Verträge ausgeschöpft werden.

Empfehlung

Alle Leistungen sollten daher nach Ablauf der jeweils vertraglich vereinbarten Laufzeit gebündelt und – ggf. losweise – für einen Zeitraum von vier Jahren ausgeschrieben werden.

Geeignete wirtschaftliche Grundlagen zur Abrechnung von Reinigungsleistungen (vgl. feste Monatsvergütungen) sollten gemeinsam mit der ZEK im Rahmen eines Ausschreibungsverfahrens festgelegt werden.

Die jährliche Gartenpflege für das Verwaltungsgebäude in Marl wurde am 08.04.2005 zu einem Auftragswert von 3.541,64 EUR nach Einholung von zwei weiteren Vergleichsangeboten an den wirtschaftlichsten Bieter vergeben. Dieser Auftragnehmer wird bis zum heutigen Zeitpunkt mit der Gartenpflege beauftragt.

Feststellung

Es besteht kein (schriftlicher) Vertrag über die regelmäßig wiederkehrenden Leistungen.

Empfehlung

Aus Gründen der Rechtssicherheit empfiehlt sich der Abschluss schriftlicher Verträge. Diese sollten zumindest Regelungen zum Vertragsgegenstand, zu Leistungsumfang und –durchführung, zur Vergütung sowie zur Abwicklung bei nicht vertragsgemäßer Erfüllung der Leistungen enthalten.

Feststellung

Die Arbeiten wurden im Wettbewerb vergeben. Aus der Bündelung des mehrjährigen Bedarfes ergibt sich jedoch grundsätzlich die Pflicht zur Ausschreibung.

Empfehlung

Die Leistungen sollten in Form eines Abrufvertrages zeitnah ausgeschrieben werden.

Grundsatz des Bewerberwechsels

Gem. Ziffer 5.1 DA ist dem Grundsatz der wechselnden Bewerberauswahl als Maßnahme zur Korruptionsprävention eine hohe Bedeutung beizumessen. In einigen Fällen, z. B. bei der Beschaffung von Mobiliar und Kücheneinrichtungen, wurde in beiden Jahren häufig derselbe Bieterkreis beteiligt.

Empfehlung

Der Grundsatz des Bewerberwechsels sollte in jedem Fall berücksichtigt werden.

Einholung von Angeboten

Gem. Ziffer 4.3 DA sollen bei einer Freihändigen Vergabe mit einem geschätzten Auftragswert ab 2.000,00 EUR mindestens drei, bei einem Auftragswert ab 10.000,00 EUR mindestens fünf Angebote eingeholt werden.

Unter 2.000,00 EUR kann auf die Einholung von Vergleichsangeboten verzichtet werden, wenn die Angemessenheit der Preise gewährleistet ist.

Feststellung

In der Regel wurden schriftliche Vergleichsangebote eingeholt.

Es wurde weiter angegeben, dass in Einzelfällen auch telefonische Recherchen durchgeführt, jedoch nicht in jedem Fall dokumentiert würden.

Empfehlung

Es sollten schriftliche Bestätigungen der beteiligten Bieter bei telefonisch durchgeführten Preisermittlungen eingeholt werden.

Dokumentation/Einhaltung des Vier-Augen-Prinzips

Gem. Ziffer 7.1 DA ist bei allen Vergaben ab einem Auftragswert von 2.000,00 EUR eine Dokumentation in Form eines Vergabevermerkes zu fertigen.

Nach Maßgabe des § 30 VOL/A (§ 18 VOF) muss der Vergabevermerk die einzelnen Stufen des Verfahrens, die Maßnahmen, die Feststellung sowie die Begründung der einzelnen Entscheidungen enthalten.

Der Vergabevermerk ist nach Ziffer 7.3 DA von der Verhandlungsleiterin/dem Verhandlungsleiter und einer weiteren Mitarbeiterin/einem weiteren Mitarbeiter, die/der nicht mit der jeweiligen Vergabe befasst ist, zu unterzeichnen.

Feststellung

In einem Fall wurde kein Vergabevermerk erstellt.

Der Grundsatz des Vier-Augen-Prinzips ist gem. § 20 KorruptionsbG NRW bei der Entscheidung über die Vergabe von Aufträgen einzuhalten. Die Entscheidungen über die Vergabe von Aufträgen bis 500,00 EUR können seit dem 15.04.2007 von einer Person getroffen werden (vgl. Ziffer 10.5 DA).

Das Vier-Augen-Prinzip wird bei Vergaben grundsätzlich durch die Abstimmung zwischen dem Verwaltungsleiter und dem Betriebsleiter des LWL-Jugendhilfezentrums eingehalten.

Feststellung

In einem Fall wurde zwar ein Preisspiegel erstellt und der Zuschlag begründet. Die Einhaltung des Vier-Augen-Prinzips wurde jedoch nicht dokumentiert. Bei einer weiteren Vergabe fehlt jegliche Art von Dokumentation.

Empfehlung

Um die Mindestanforderungen an die Dokumentation von Vergaben zu erfüllen, sollte ein Preisspiegel, der die Entscheidung über den Zuschlag beinhaltet, erstellt und von zwei Personen unterzeichnet werden. Wird nicht die günstigste Bieterin/der günstigste Bieter beauftragt, ist dies zwingend schriftlich zu begründen.

Trennung von Vergabe und Abrechnung bzw. Abnahme

Gem. Ziffer 10.3 DA sind Abrechnungen und Abnahmen von Leistungen in der Regel nur von Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern durchzuführen, die nicht mit dem vorangegangenen Vergabeverfahren befasst waren.

Über die Bedarfe der Verwaltung sowie alle Investitionen der Wohngruppen, die über den Handvorschuss hinausgehen, beispielsweise Möbel, Küchengeräte etc. entscheidet der Verwaltungsleiter in Abstimmung mit dem Betriebsleiter. Die Durchführung der Vergaben als auch Abrufe aus Rahmenverträgen obliegen der Sachbearbeiterin für das Bestellwesen. Ab dem 01.06.2009 dürfen Büromaterialien bis zu 250,00 EUR sowie Einrichtungsgegenstände bis zu 500,00 EUR durch die Wohngruppen/Angebotsbereiche selbst bestellt werden.

Zwei Finanzbuchhalterinnen sind für die Abrechnung sämtlicher Leistungen zuständig.

Feststellung

Die Trennung von Vergabe und Abrechnung wird beachtet.

Die Sachbearbeiterin für das Bestellwesen nimmt gelegentlich Waren an.

Feststellung

Die Trennung von Vergabe und Abnahme wird nicht immer eingehalten.

Empfehlung

Die Abnahme von Waren sollte auf eine nicht mit Vergaben befasste Mitarbeiterin der Verwaltung übertragen werden.

Fazit

Das Vergaberecht wird in der Regel beachtet.

Positiv hervorzuheben ist die grundsätzliche Deckung aller Bedarfe aus Rahmenverträgen.

Optimierungspotenziale sind lediglich in folgenden Bereichen vorhanden:

- *Längerfristige Verträge über auszuschreibende Leistungen
(z. B. Bündelungsgebot)*
- *Maßnahmen zur Korruptionsprävention:*
 - *Grundsatz des Bewerberwechsels*
 - *Dokumentationspflichten
(z. B. Vergabevermerk, Zuschlagsbegründungen)*
 - *Einhaltung des Vier-Augen-Prinzips*
 - *Trennung von Vergabe und Abnahme*

Die Prüfungsbemerkungen wurden anerkannt und bereits weitestgehend umgesetzt. Zudem wurden alle notwendigen Neuvergaben in die Wege geleitet.

5.1 Regelungen zu den Mandanten (PN 31/2009)

Für den Einsatz von automatisierter Datenverarbeitung in der Finanzbuchhaltung sind gem. § 31 Abs. 2 GemHVO örtliche Vorschriften in Form einer Dienstanweisung zu treffen. Der LWL hat in § 13 Abs. 4 der Dienstanweisung zu § 31 GemHVO festgelegt, dass Regelungen zu den Mandanten in einer ergänzenden Regelung getroffen werden und diese erstmalig am 01.12.2008 durch Unterschrift des LWL-Direktors in Kraft gesetzt. Die LWL-Finanzabteilung legte dem LWL-Rechnungsprüfungsamt eine neue Version dieser Regelungen vor, die zum 01.12.2009 in Kraft treten sollte. Sie wurde gem. § 103 Abs. 1 S. 1 Nr. 6 GO i. V. m. § 5 Abs. 1 Buchstabe d RPO entwicklungsbegleitend geprüft.

Die Prüfungsschwerpunkte betrafen

- die Vollständigkeit (siehe § 27 Abs. 5 GemHVO i. V. m. Ziff. 6, 6.2 und 6.2.5 GoBS)
- die hinreichende Bestimmtheit (siehe § 31 Abs. 1 S. 2 GemHVO)
- Redundanzen zu anderen Regelungen (siehe § 27 Abs. 5 GemHVO i. V. m. Ziff. 6 S. 1 GoBS) sowie
- die Nutzerfreundlichkeit.

In einem ersten Schritt wurden die Regelungen auf **Vollständigkeit** geprüft, d. h. alle relevanten Sachverhalte und Prozesse, die das Management (Einrichtung, Pflege, Löschung) und die Dokumentation der Mandanten einschließlich der Systemebenen und Verbindungen betreffen, sind abschließend zu regeln. Zusätzlich müssen die diesbezüglichen Verantwortlichkeiten und die Fortschreibung der Regelungen zu den Mandanten selbst festgelegt werden.

Feststellung

Grundsätzliche Festlegungen zu Zuständigkeiten und Verantwortlichkeiten im Hinblick auf die jeweiligen Systemebenen unter Beachtung des Funktionstrennungsgrundsatzes fehlen.

Nicht alle Mandanten sind detailliert dargestellt und umfassend geregelt.

Festlegungen zur Fortschreibung dieser Regelungen fehlen.

Bei der Prüfung der **hinreichenden Bestimmtheit** wurde untersucht, ob die Vorgaben der Regelung für die Betroffenen so klar und eindeutig sind, dass sie ihr Verhalten danach ausrichten können.

Feststellung

Wichtige Definitionen und Regelungen, z. B. die Definition der Transportwege zwischen den einzelnen Systemen und die Regelungen zur Kopie der Mandanten, sind nicht im Zusammenhang beschrieben.

Zu einigen Mandanten (Schulungs- und spezielle Testmandanten) fehlten die aus Gründen der Vollständigkeit, Nachprüfbarkeit und Verlässlichkeit notwendigen Regelungen.

Grundsätzlich wird festgestellt, dass bei einigen Textpassagen der Regelungscharakter überwiegend fehlt, wodurch sich Unklarheiten bei der Anwendung der Regelungen ergeben können.

Neben den „Regelungen zu den Mandanten“ finden sich weitere Festlegungen zu den Mandanten in anderen Dienstanweisungen und Regelungen. Daher wurde in einem weiteren Schritt geprüft, ob sich zu einzelnen Sachverhalten in den unterschiedlichen Regelungen **Redundanzen** oder sich widersprechende Vorschriften finden. Zusätzlich wurde untersucht, ob die notwendigen Verweise in den „Regelungen zu den Mandanten“ angebracht wurden.

Feststellung

In Bezug auf die Vorschriften der Dienstanweisung zu § 31 GemHVO selbst sind in den Regelungen zu den Mandanten keine Redundanzen und/oder Widersprüchlichkeiten vorhanden.

Im Zusammenspiel der hier geprüften Regelungen zu den Mandanten und den ergänzenden Regelungen zu § 14 der Dienstanweisung zu § 31 GemHVO – Regelungen zur Freigabe von Verfahren – und zu § 15 der Dienstanweisung zu § 31 GemHVO – Rollen und Berechtigungen – sind sowohl einige Redundanzen und falsche Zuordnungen als auch einige Lücken und fehlende Verweise festzustellen, die im Rahmen der jeweiligen Fortschreibungen leicht zu bereinigen sind.

Neben der Vollständigkeit und der inhaltlichen Korrektheit sowie der Feststellung von Redundanzen zu anderen Regelungen wurde auch die **Nutzerfreundlichkeit** der Regelungen zu den Mandanten geprüft. Damit diese Regelungen in der Umsetzungsphase auch „gelebt“ werden können, sollten sie für den jeweiligen Anwender verständlich formuliert und strukturiert aufgebaut sein.

Feststellung

Die Strukturen der Regelungen sind nicht immer erkennbar und deren Inhalt ist zum Teil schwer verständlich formuliert.

Fazit

Insgesamt bleibt festzuhalten, dass die vorgelegten Regelungen zu den Mandanten in Teilen noch lückenhaft und inhaltlich nicht hinreichend bestimmt sind. Zudem beeinträchtigt ihr Aufbau die Umsetzung.

Daneben beinhalten verschiedene ergänzende Regelungen zu § 31 GemHVO Festlegungen zu den Mandanten. Die festgestellten Redundanzen und fehlende Verweise erschweren deren Beachtung.

Empfehlung

Um die „Regelungen zu den Mandanten“ möglichst schlank halten zu können, sollten nach Meinung des LWL-RPAs alle nicht zwingend für den ordnungsgemäßen Betrieb des DV-Buchführungsverfahrens benötigten Mandanten herausgelöst und in gesonderten Systemen betrieben werden. Diese würden dann nicht unter die Regelungen der Dienstanweisung zu § 31 GemHVO fallen.

Dem einmaligen Aufwand der Einrichtung dieser angepassten Umgebung stehen Vorteile wie weitestgehende Freiheiten bei der Gestaltung, keine Dokumentations- und Regelungspflicht und Performancegewinne im Qualitätssicherungsbereich gegenüber.

Bei Redaktionsschluss im September 2010 stellt sich der Stand des Ausräumverfahrens wie folgt dar:

- Die LWL-Finanzabteilung hat eine vorläufige Stellungnahme zur vorstehenden Prüfungsniederschrift eingereicht und gleichzeitig gebeten, dass seitens des LWL-RPA's zunächst dargelegt werde, aus welchen rechtlichen Vorschriften sich die konkreten Anforderungen an die Unbedenklichkeit eines Buchführungssystems in einer Gemeinde ergeben. Im Übrigen

will die LWL-Finanzabteilung aus wirtschaftlichen Gründen die abschließende Empfehlung des LWL-RPA's nicht weiterverfolgen.

- Mit dem Aufsatz „Die Unbedenklichkeit des DV-Buchführungssystems unter SAP ERP“ ist die ADV-Prüfung dem Wunsch der LWL-Finanzabteilung nachgekommen. Dieser kann bei Bedarf von der Homepage des LWL-RPA (www.lwl-rpa.de) unter der Kategorie "Aufsatz" herunter geladen werden.
- Zu der vorläufigen Stellungnahme der LWL-Finanzabteilung hat das LWL-RPA darüber hinaus eine Synopse erarbeitet, in der die jeweiligen Aussagen der LWL-Finanzabteilung den betroffenen Feststellungen lt. PN 31/2009 gegenübergestellt und im Hinblick auf eine mögliche Ausräumung bewertet wurden. Die Synopse wurde der LWL-Finanzabteilung zur Vorbereitung einer Besprechung am 16.09.2010 zur Verfügung gestellt. Ziel dieser Besprechung war, das Ausräumverfahren möglichst abzuschließen.
- Die Regelungen zu den Mandanten wurden in der Besprechung mit der LWL-Finanzabteilung eingehend diskutiert. Im Ergebnis wird eine Neufassung der Regelungen zu den Mandanten erarbeitet. Die LWL-Finanzabteilung wird vorab unter Ordnungsmäßigkeits- und Sicherheitsgesichtspunkten prüfen, ob
 - a) die Mandantenlandschaft in diesen Regelungen vollständig abgebildet werden muss oder
 - b) es aufgrund von bereits bestehenden Sicherheitsmechanismen ausreicht, den Produktivmandanten einschließlich aller Schnittstellen ergänzt um den Entwicklungs- und den Testmandanten zu regeln.

Sofern die Alternative zu b) weiterverfolgt werden soll, wird die LWL-Finanzabteilung die Sicherheitsmechanismen in die Regelungen zu den Mandanten aufnehmen. Das LWL-RPA hat zugesagt, die dokumentierten Arbeitsergebnisse zu den jeweiligen Meilensteinen begleitend zu prüfen. Abschließend wurde vereinbart, dass die endgültige Fassung der Regelungen zu den Mandanten von der LWL-Finanzabteilung bis zum 30.06.2011 vorgelegt wird.

5.2 Besonderes Vorkommnis gem. § 8 Abs. 3 RPO (Pb 32/2009)

Am 27.05.2009 hat sowohl die LWL-Finanzabteilung als auch die LWL-Behindertenhilfe Westfalen die örtliche Rechnungsprüfung darüber informiert, dass am 26.05.2009 durch die LWL-Behindertenhilfe Westfalen fehlerhafte Debitorenstammdaten im Produktivmandanten des SAP-IS/PS-Systems entdeckt wurden.

In einem Fachtest zur automatischen Datenübernahme im Zusammenhang mit der PSCD-Einführung waren 11.443 konsolidierte Debitoren-Stammdaten aus der ANLEI-Fachtestumgebung statt in den SAP-IS/PS-Testmandanten aufgrund fehlerhafter Steuerungsdaten in den produktiven SAP-NKF-Mandanten LW9/300 eingespielt worden.

Dieses Vorkommnis nahm das LWL-RPA zum Anlass, die näheren Umstände zu prüfen.

Feststellung

Der fehlerhafte Job wurde durch die Anwendungsentwicklung der LWL-IT gestartet, die vorgeschriebene Funktionstrennung zwischen Anwendungsentwicklung und Administration (Betrieb) in der LWL-IT wurde nicht beachtet.

Ein Verhindern dieser Testdateneinspielung durch explizite Berechtigungen war nicht möglich, da die Berechtigungsstruktur historisch gewachsen ist und eine schriftliche Verfügung hierzu fehlt.

Empfehlung

Das LWL-RPA regt an, eine umfassende Berechtigungsregelung zu entwickeln und in diesem Zusammenhang auch die Funktionstrennung zu realisieren, um einen ordnungsgemäßen Rechenzentrumsbetrieb zu gewährleisten.

Die notwendige Korrektur der verfälschten Daten erfolgte durch LWL-IT und LWL-Behindertenhilfe Westfalen nach einem Eingriff in die Datenbank mit Standardfunktionen der beteiligten Verfahren und führte zu einer vollständigen Behebung der verursachten Fehler. Zur Korrektur der fehlerhaften Datensätze bedurfte es einer schriftlichen Freigabe der LWL-Finanzabteilung, zumal für die Auswahl der fehlerhaften Daten ein ändernder Eingriff in den Datenbestand des Verfahrens ANLEI auf Datenbankebene notwendig war.

Feststellung

Diese lag nicht vor.

Fazit

In Bezug auf die versehentlich eingespielten ANLEI-Testdaten in das produktive SAP-NKF-System bleibt zunächst festzuhalten, dass die einschlägigen Informationspflichten zeitnah erfüllt und die aufgetretenen Fehler vollständig korrigiert wurden.

Letztlich sind diese auf die fehlende Funktionstrennung in der LWL.IT Service Abteilung zwischen Anwendungsentwicklung und Administration und auf eine unregelmäßige Berechtigungsvergabe im Bereich ANLEI zurückzuführen.

Die LWL.IT Service Abteilung setzt zzt. die angesprochene Funktionstrennung im ANLEI-Bereich um und wird auch die Berechtigungen neu regeln. Das LWL-RPA wird dieses weiter nachhalten.

5.3 Prüfung der Berechtigungen im NKF-Buchführungssystem (Pb 41/2009)

Durch die Prüfung sollte festgestellt werden, inwieweit das produktive NKF-Buchführungssystem (P30/Mandant 300) im Hinblick auf die eingerichteten Rollen und Berechtigungen den Anforderungen an die Ordnungsmäßigkeit und Sicherheit genügt. Für den LWL sind die Anforderungen in der Dienstanweisung zu § 31 GemHVO NRW einschließlich der Ergänzenden Regelungen zu § 15 dieser Dienstanweisung konkretisiert und bildeten damit die verbindliche Soll-Vorgabe für diese Prüfung.

Die Prüfung des produktiv genutzten DV-Buchführungssystems selbst stützte sich auf § 103 Abs. 1 S. 1 Nr. 4 GO NRW i. V. m. § 5 Abs. 1 lit. d) RPO.

Um zuverlässig die Ordnungsmäßigkeit und Sicherheit der im System vergebenen Rollen und Berechtigungen beurteilen zu können, wurde mit den Prüfungsansätzen ein repräsentativer Querschnitt der Soll-Vorgaben abgebildet. Die berechtigungsbezogenen Daten hierzu wurden mittels der Prüfsoftware CheckAud® for SAP® Systems aus dem NKF-System ausgelesen und standen dann für die notwendigen Auswertungen zur Verfügung. Ergänzend wurden berechtigungsrelevante Daten mit SAP-eigenen Werkzeugen selektiert und anschließend mit Standardsoftware-Produkten wie Access oder Excel ausgewertet und aufbereitet. Insgesamt betraf dies 111.073 Objekte der Objekt-Typen Benutzer, Rollen, Berechtigungen, Relationen Transaktion – Objekt, Transaktionen etc.

Die Einzelergebnisse der Prüfung wurden im Pb Nr. 41/2009 detailliert dargestellt und, sofern sie Anlass zu Beanstandungen ergaben, in einer beigefügten Anlage explizit dokumentiert. Wegen ihrer Bedeutung werden die nachfolgenden Prüfungsergebnisse hier gesondert dargestellt:

In den Bereichen **Bewirtschaftung, Zahlungsabwicklung und Tagesabstimmung** wurde geprüft, ob

- die Rollen nur berechtigten Benutzerinnen und Benutzern zugewiesen wurden,
- die Vorgaben lt. Anhang „Ausgestaltung der Rollen und Berechtigungen zu den Ergänzenden Regelungen zu § 15 der Dienstanweisung zu § 31 GemHVO NRW“ vollständig und richtig umgesetzt waren und
- die zugewiesenen Transaktionen sich auf die für die Durchführung der relevanten Prozesse notwendigen Funktionalitäten beschränkten.

Feststellung

In den genannten Bereichen wurde eine durchweg regelungskonforme Umsetzung der Soll-Vorgaben festgestellt.

Im NKF-System werden bei allen Benutzerinnen und Benutzern kritische Ereignisse der Audit-Klassen System und Sonstige Ereignisse mithilfe des **Security Audit Log** protokolliert. Darüber hinaus müssen nach den Soll-Vorgaben alle Aktivitäten von den Benutzerinnen und Benutzern protokolliert werden, die ein besonderes Sicherheitsrisiko darstellen. Dies sind externe Benutzerinnen und Benutzer sowie entpersonalisierte Benutzerinnen und Benutzer der Gruppen System und SuperLWL.

Feststellung

Hierzu wurde festgestellt, dass erforderliche Filtereinstellungen nicht erfolgt waren.

Auf Intervention des LWL-RPA's wurden diese Sicherheitslücken inzwischen geschlossen.

Zum Zeitpunkt der Prüfung verfügten über 300 Benutzerinnen und Benutzer über die Berechtigung, aus externen Programmen (z. B. MS Excel) auf SAP-Tabellen mit datenschutzrechtlich bzw. unter Sicherheitsaspekten kritischen Inhalten zuzugreifen. Ermöglicht wurde dies durch eine **sicherheitskritische Akkumulation von Berechtigungen**. Die Benutzerinnen und Benutzer verfügten neben einer Berechtigung, sich die Inhalte sämtlicher SAP-Tabellen ansehen zu dürfen, gleichzeitig über die Berechtigung, auf diese Tabellendaten auch von außerhalb des Systems zugreifen zu können.

Feststellung

Vor dem Hintergrund des nicht zu unterschätzenden Risikos eines Datenmissbrauchs hält das LWL-RPA eine restriktive Handhabung der Vergabe dieser Berechtigungen für angezeigt.

Durch die Einführung neuer Module wie etwa PSCD oder durch Releasewechsel wird sich das NKF-Buchführungssystem dynamisch weiterentwickeln. Daher ist es aufgrund der Ordnungsmäßigkeits- und Sicherheitsanforderungen erforderlich, einen Gleichstand von NKF-Buchführungssystem, Regelungen Rollen und Be-

rechtigungen und der Konkretisierung der Rollen im Anhang zeitnah sicherzustellen.

Empfehlung

Um dies zu erreichen, sollten aufbauend auf die jeweilige Anpassung der Regelungen Rollen und Berechtigungen die Rechte im Anhang hierzu ausgeprägt und diese erst danach im System hinterlegt werden.

Fazit

Insgesamt bleibt festzuhalten, dass bei 26 der 62 Prüfungsansätze eine regelungskonforme Umsetzung der Sollvorgaben festgestellt wurde; bei 36 Ansätzen gab es Anlass zu Beanstandungen. In qualitativer Hinsicht reichten diese von redaktionellen Anpassungserfordernissen in den Regelungen bis hin zu konkreten Sicherheitsrisiken.

Die LWL-Finanzabteilung hat zum Pb 41/2009 unter dem 30.07.2010 eine Stellungnahme vorgelegt. Das LWL-RPA hat diesen Ausführungen die jeweiligen Feststellungen gegenübergestellt und im Hinblick auf eine Ausräumung bewertet. Im Ergebnis konnten 10 weitere Monita ausgeräumt werden. Bei 16 Feststellungen erfolgte die Ausräumung unter Vorbehalt. Dies betraf die angekündigten Anpassungen der Ergänzenden Regelungen Rollen und Berechtigungen sowie zugesagte Änderungen von Systemeinstellungen. Zu 10 Feststellungen wurde noch eine ergänzende Stellungnahme der LWL-Finanzabteilung angefordert. Hier war die ursprüngliche Stellungnahme zu wenig konkret, um darauf eine Bewertung aufbauen zu können. Daneben waren erst mittelfristig angestrebte Anpassungen betroffen, ohne dass die zeitlichen Verschiebungen begründet bzw. für die Umsetzung konkrete Termine genannt wurden. Der Eingang der ergänzenden Stellungnahme wurde auf Mitte Oktober terminiert und lag daher bei Redaktionsschluss noch nicht vor.

5.4 Verfügbarkeit und Ausfallsicherheit von DV-Systemen

Die potenziellen Auswirkungen eines Ausfalls der drei DV-Kernverfahren SAP, ANLEI und ds-DLOHN ++ auf die jeweils abhängigen Geschäftsprozesse wurden im Rahmen von fünf Workshops erhoben und in einem Abschlussbericht zusammengefasst. Das LWL-RPA hat an den Workshops teilgenommen und seine Bedenken und Anregungen dort eingebracht. Insoweit sind diese auch in den Abschlussbericht eingeflossen. Die wesentlichen Aussagen sowie die daraus resultierenden Maßnahmen der LWL.IT Service Abteilung werden nachstehend dargestellt.

Für die untersuchten Geschäftsprozesse im Umfeld der o. a. Verfahren wurde eine Einschätzung der Auswirkungen eines Ausfalls unter den Aspekten

- direkter wirtschaftlicher Schaden,
- Beeinträchtigung der Aufgabenerfüllung,
- Verstoß gegen Gesetze und Verträge,
- Gefahr für Leib und Leben und
- Imageschaden

mit den Auswirkungskategorien unkritisch, spürbar, stark spürbar und untragbar vorgenommen. Danach ergab sich folgendes Bild:

DV-Verfahren	Ausfalldauer			
	1 Tag	2 – 3 Tage	4 – 10 Tage	11 – 30 Tage
SAP	unkritisch	stark spürbar	untragbar	untragbar
ds-DLOHN ++ (Echtabrechnung)	unkritisch	untragbar	untragbar	untragbar
ANLEI	unkritisch	spürbar	stark spürbar	untragbar

Im Abschlussbericht werden bereits realisierte bzw. noch zu realisierende allgemeine und verfahrensspezifische Maßnahmen dargestellt. Als allgemeine ist zunächst der Bau des Ausfallrechenzentrums aus Mitteln des Konjunkturpaketes II im III. Quartal 2010 zu nennen. Dieses ist aus Sicht der LWL.IT Service Abteilung die wichtigste Maßnahme zur Verbesserung der Verfügbarkeit und Ausfallsicherheit. Weiterhin zählt hierzu der Abschluss von Server-Wartungsverträgen mit kürzeren Störungsbehebungszeiten. Unter der Kategorie spezifische Maßnahmen ist im Bericht die Möglichkeit der manuellen Überweisung von größeren Beträgen aufgeführt. Des Weiteren wird hierzu der Austausch der Zahlungsdaten mit der WestLB über eine verschlüsselte ISDN-Leitung oder per Diskette genannt.

Ferner wurde auf der Grundlage einer konkreten To-Do-Liste das weitere Vorgehen vereinbart. Danach soll künftig für die wichtigsten Geschäftsprozesse des LWL eine kombinierte Schutzbedarfsfeststellung und Business Impact Analyse erfolgen. Zudem wurde die Verabschiedung einer Leitlinie zur Informationssicherheit durch die Leitung des LWL als erster Schritt auf dem Weg zur Einführung eines LWL-Informationssicherheits-Managementsystems vereinbart. Die Ergebnisse der Umsetzung sollen alle zwei Jahre überprüft werden.

Fazit

Insgesamt wird das Ergebnis des Abschlussberichtes vom LWL-RPA positiv bewertet. Der Bericht beinhaltet eine Bestandsaufnahme zur Verfügbarkeit und Ausfallsicherheit der DV-Systeme. Die aufgezeigten bisherigen allgemeinen und verfahrensspezifischen Maßnahmen sind erste notwendige Schritte zur Erhöhung der Verfügbarkeit und Ausfallsicherheit. Die Weiterführung der Business Impact Analyse beim LWL wird für notwendig erachtet.

Die vereinbarte Überprüfung der Ergebnisse sowie die Weiterführung der Business Impact-Analyse wird das LWL-RPA nachhalten.