

Bericht

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

des Jahres 2012

Inhaltsverzeichnis

	Seite
Vorwort	
1 Zusammenfassung	1
2 Produktgruppenübergreifende Prüfungen	8
2.1 Vergaben nach VOL/VOF	8
2.2 Vergaben nach VOB	13
3 Prüfungen in ausgewählten Produktgruppen	18
3.1 Prüfung des Beschaffungswesens (Vergaben nach VOL/VOF) der LWL-Schulverwaltung Münster	18
3.2 Abrechnung der privatrechtlichen Leistungsentgelte des LWL-Bildungszentrums Jugendhof Vlotho	26
3.3 Abrechnung der Kosten für therapeutische Behandlungen von Schülerinnen und Schülern der Schule am Marsbruch mit den Krankenkassen und den Eltern	31
3.4 Abrechnung der Kosten für therapeutische Behandlungen von Schülerinnen und Schülern der Max von der Grün-Schule mit den Krankenkassen und den Eltern	33
3.5 Prüfung der zentralen Leistungen des Trägers der LWL-Schulen	35
3.6 Abrechnung der öffentlich-rechtlichen Leistungsentgelte im LWL-Internat Soest	45
3.7 Prüfung Besonderer Vorkommnisse im Zuständigkeitsbereich der Abteilung 50	48
3.8 Prüfung der Leistungsgewährung für Asylbewerber	49
3.9 Prüfung des Abrechnungsverfahrens mit den Werkstätten für behinderte Menschen	58
3.10 Prüfung der Hilfsmittelgewährung im Rahmen des SGB XII	65
3.11 Prüfung des ANLEI-Berechtigungssystems auf Ordnungsmäßigkeit und Sicherheit	75
3.12 Blindenhilfe gem. § 27 d Abs. 1 Nr. 4 und Abs. 3 BVG i. V. m. § 72 SGB XII	81
3.13 Prüfung der Bauverwaltung im LWL-Freilichtmuseum Detmold	83

3.14	Prüfung der Zuwendungen, allgemeinen Umlagen, Kostenerstattungen und fachlichen Aktivitäten bei der LWL-Denkmalpflege, Landschafts- und Baukultur in Westfalen	92
3.15	Prüfung der Westfälischen Kommissionen für Landeskunde	97
3.16	Prüfung der Abrechnung der privatrechtlichen Leistungsentgelte beim LWL-Museum für Naturkunde – Westfälisches Landesmuseum mit Planetarium –	102
3.17	Prüfung des Diebstahls von Goldmünzen aus der Sonderausstellung „Goldene Pracht. Mittelalterliche Schatzkunst in Westfalen“	108
3.18	Prüfung der Sonderausstellung „Fundgeschichten – Neueste Entdeckungen von Archäologen in NRW“ und der Abwicklung der Künstlersozialabgabe in den Jahren 2009 – 2011	112
3.19	Prüfung der Handkassen bei den LWL-Museen sowie den angeschlossenen Außenstellen	119
3.20	Prüfung der vom LWL vergebenen Erbbaurechte	126
3.21	Nachtragsmanagement	132
3.22	Prüfung der Nutzung, Vergabe und Abrechnung von VOB-Rahmenverträgen im LWL-BLB im Bereich der Hauptverwaltung	134
3.23	Prüfung verschiedener Jahresabschlüsse zum 31.12.2011	143
4	Prüfungen bei den eigenbetriebsähnlichen Einrichtungen	145
4.1	Prüfungen bei den LWL-Kliniken, LWL-Zentren und LWL-Instituten	145
4.1.1	Prüfungen des Finanz- und Rechnungswesens bei den Einrichtungen des LWL-PsychiatrieVerbunds Westfalen und den LWL-Maßregelvollzugskliniken	145
4.1.2	Prüfung der VOB-Vergaben im Regionalen Netz Hamm/Marl	148
4.1.3	Prüfung der VOB-Vergaben im Regionalen Netz Dortmund/Hemer	154
4.1.4	Prüfung Neubaumaßnahme Pflegezentrum Geseke	158
4.2	Prüfungen bei den LWL-Jugendhilfeeinrichtungen	168
4.2.1	Prüfung des Finanz- und Rechnungswesens der LWL-Jugendhilfeeinrichtungen	168
4.2.2	Abrechnung der öffentlich-rechtlichen Leistungsentgelte im LWL-Heilpädagogischen Kinderheim Hamm	169
4.2.3	Prüfung der Abrechnung der Leistungsentgelte im LWL-Jugendheim Tecklenburg	171
4.2.4	Prüfung des Personalwesens im LWL-Jugendheim Tecklenburg	175
5	Projekte/Arbeitsgruppen	185
5.1	Einführung von SAP-HCM im Rahmen des Projektes PRIMA	185
5.2	Neue Dienstanweisung für die Vergabe von Lieferungen und Dienstleistungen des LWL	193

Verzeichnis der Abkürzungen

Abs.	Absatz
Abt. 10/11	LWL-Haupt- und Personalabteilung
Abt. 60	LWL-Behindertenhilfe Westfalen
Abt. 65	LWL-Abteilung für Krankenhäuser und Gesundheitswesen
ADÜ	Altdatenübernahme
AG	Arbeitsgruppe
AG AsylbLG	Gesetz zur Ausführung des Asylbewerberleistungsgesetzes NRW
AGB	Allgemeine Geschäftsbedingungen
ANLEI	DV-Unterstützung für die Antragsannahme und Leistungsgewährung in der Sozialhilfe
AsylbLG	Asylbewerberleistungsgesetz
AufenthG	Aufenthaltsgesetz
AVA	Ausschreibung – Vergabe – Abrechnung
Az.	Aktenzeichen
BAT-LWL	(altes) Tarifrecht des LWL
BGH	Bundesgerichtshof
BLB	Bau- und Liegenschaftsbetrieb
Buchst.	Buchstabe
BVG	Bundesversorgungsgesetz
bzw.	beziehungsweise
ca.	circa
DA	Dienstanweisung
DA-ER	Ergänzende Regelung zu § 7 Absatz 4 der Dienstanweisung zu § 31 GemHVO
d. h.	das heißt
DIN	Deutsche Industrie Norm(en)
DNotI	Informationsdienst des Deutschen Notarinstituts
ds-DLOHN	Personalabrechnungssystem
DSG NRW	Datenschutzgesetz Nordrhein-Westfalen
DV	Datenverarbeitung
DZBW	Datenzentrale Baden-Württemberg
EigVO NRW	Eigenbetriebsverordnung für das Land Nordrhein-Westfalen
ErbbaureG	Gesetz über das Erbbaurecht (Erbbaurechtsgesetz)
etc.	et cetera
EU	Europäische Union
EUR	Euro
€	Euro
e.V.	eingetragener Verein
evtl.	eventuell
Fa.	Firma
ff.	folgende

gem.	gemäß
GemHVO	Gemeindehaushaltsverordnung
ggf.	gegebenenfalls
GmbH	Gesellschaft mit beschränkter Haftung
GO	Gemeindeordnung
GoB	Grundsätze ordnungsmäßiger Buchführung
GoBS	Grundsätze ordnungsmäßiger DV-gestützter Buchführungssysteme
GPA	Gemeindeprüfungsanstalt
GWB	Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen
HGB	Handelsgesetzbuch
HV	Hauptverwaltung
IDEA	Interactive Data Extraction and Analysis (Prüfungssoftware zur Datenextraktion und zur Datenanalyse)
i. d. R.	in der Regel
i. H. v.	in Höhe von
IKS	Internes Kontrollsystem
IT	Informationstechnologie
i. V. m.	in Verbindung mit
JurionRS	Juristische Datenbank Rechtsprechung
KAV NW	Kommunaler Arbeitgeberverband Nordrhein-Westfalen
KIP	Software-Verwaltungssystem für die Kinder- und Jugendhilfe
KorruptionsbG	Korruptionsbekämpfungsgesetz
K-VHB NW	Vergabehandbuch für die Durchführung von kommunalen Bauaufgaben in Nordrhein-Westfalen
lt.	laut
LV	Leistungsverzeichnis
LVR	Landschaftsverband Rheinland
LWL	Landschaftsverband Westfalen-Lippe
LWL-BLB	LWL-Bau- und Liegenschaftsbetrieb
LWL.IT	LWL.IT Service Abteilung
LWL-RPA	LWL-Rechnungsprüfungsamt
LWL-KFP	LWL-Klinik für forensische Psychiatrie
MDK	Medizinischer Dienst der Krankenversicherung
Mio.	Millionen
NKF	Neues Kommunales Finanzmanagement
Nr.	Nummer
NRW	Nordrhein-Westfalen
o. a.	oben angegeben
o. g.	oben genannt
Pb	Prüfbericht
PG	Produktgruppe
PN	Prüfungsniederschrift
PRIMA	P ersonal R essourcen- I nformation, M anagement, A brechnung

Promos.GT	Software der Firma SAP
PV	PsychiatrieVerbund
rd.	rund
RdErl.	Runderlass
RPO	Rechnungsprüfungsordnung
s.	siehe
s. o.	siehe oben
S.	Seite
SAP	Firmenname (System-Analyse und Programmentwicklung)
SGB	Sozialgesetzbuch
SGB V	Sozialgesetzbuch, Fünftes Buch (Gesetzliche Krankenversicherung)
SGB VIII	Sozialgesetzbuch Achtes Buch (Kinder- und Jugendhilfe)
SGB IX	Sozialgesetzbuch Neuntes Buch (Rehabilitation und Teilhabe behinderter Menschen)
SGB X	Sozialgesetzbuch Zehntes Buch (Sozialverwaltungsverfahren und Sozialdatenschutz)
SGB XII	Sozialgesetzbuch Zwölftes Buch (Sozialhilfe)
sog.	sogenannt
StLB	Standardleistungsbuch für das Bauwesen
TVgG-NRW	Tarifreue- und Vergabegesetz des Landes Nordrhein-Westfalen
TUIV	Technikunterstützte Informationsverarbeitung
TVöD	Tarifvertrag für den öffentlichen Dienst
TVÜ-VKA	Tarifvertrag zur Überleitung der Beschäftigten der kommunalen Arbeitgeber in den TVöD und zur Regelung des Übergangsrechts
Tz	Textziffer
u. a.	unter anderem
UStG	Umsatzsteuergesetz
v. g.	vorgenannten
vgl.	vergleiche
v. H.	vom Hundert
VHB-Bund	Vergabe- und Vertragshandbuch für die Baumaßnahmen des Bundes
VOB/A	Vergabe- und Vertragsordnung für Bauleistungen Teil A – Allgemeine Bestimmungen für die Vergabe von Bauleistungen
VOB/B	Vergabe- und Vertragsordnung für Bauleistungen Teil B – Allgemeine Vertragsbedingungen für die Ausführung von Bauleistungen
VOF	Verdingungsordnung für freiberufliche Leistungen
VOL	Vergabe- und Vertragsordnung für Leistungen (ausgenommen Bauleistungen)
VOL/A	Vergabe- und Vertragsordnung für Leistungen (ausgenommen Bauleistungen) – Teil A
z. B.	zum Beispiel
ZEK	Zentrale Einkaufskoordination
ZKA	Zentraler Kreditausschuss

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
Administration	Systemverwaltung eines IT-Verfahrens oder Netzwerkes
Authentifizierung	ist der Vorgang der Überprüfung einer behaupteten Identität, beispielsweise einer Person oder eines Objektes, wie etwa eines Computersystems
Batch-Input-Mappen	Über Batch-Input-Mappen können Daten automatisch in ein SAP-System eingespielt werden. In der Regel wird Batch-Input eingesetzt, um Daten aus externen Systemen in SAP-Systeme zu übernehmen oder Daten zwischen SAP-Systemen zu übertragen.
CheckAud for SAP® Systems	Von der Firma IBS Schreiber GmbH, Hamburg, entwickeltes Tool zur Prüfung von SAP-Berechtigungen
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	Die Verwaltung hat Ansprüche (Forderungen) gegenüber einem Debitor (<u>Schuldner</u>)
Debitorenrechnung	Wird die Verbuchung einer Forderung gegenüber einem Debitor im Buchungssystem genannt
Debitorengutschrift	Wird die Rücknahme einer Debitorenrechnung im Buchungssystem genannt
ds-DLOHN	EDV-gestütztes Entgeltabrechnungssystem der Firma dssoftware
Empfehlungen zum Sozialhilferecht	Zusammenfassung entsprechender Regelungen des Deutschen Vereins, der kommunalen Spitzenverbände und vieler Träger der Sozialhilfe. Herausgegeben vom Arbeitsausschuss der Sozialdezernenten Westfalen-Lippe; redaktionelle Bearbeitung durch die LWL-Behindertenhilfe Westfalen
Finanzbuchhaltung	mit Einführung des NKF neuer Begriff für „Kasse“; gliedert sich entsprechend § 93 Abs. 1 GO in die Buchführung und Zahlungsabwicklung (= Zahlungsverkehr)

Forderungsmanagement	zielt darauf ab, Forderungsausfälle so gering wie möglich zu halten und die notwendige Liquidität des Unternehmens jederzeit zu wahren
Infotypen	Unter inhaltlichen Aspekten zusammengefasste Menge von Daten im SAP HCM
Integrität	Vollständigkeit und Richtigkeit der zur Verfügung gestellten Daten sowie Schutz vor Manipulationen oder fehlerhaften Änderungen
Internes Kontrollsystem	Gesamtheit aller aufeinander abgestimmten und miteinander verbundenen Kontrollen und Maßnahmen zur Einhaltung von Richtlinien und zur Abwehr von Schäden
Intranet	(LWL-)internes Computernetzwerk
liquid	von lateinisch liquidus, „flüssig“, bezeichnet in der Betriebswirtschaftslehre die Fähigkeit, die fälligen Verbindlichkeiten jederzeit (fristgerecht) und uneingeschränkt begleichen zu können
Mandant	Ein Mandant ist 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
Medienbruch	Als Medienbruch wird beispielsweise ein Wechsel von Kommunikationsmedien bei der Übertragung prozessrelevanter Informationen, wie zum Beispiel das manuelle Übertragen von Aufzeichnungen in ein Computersystem, bezeichnet oder das unvollständige Nutzen von vorhandener technischer Unterstützung.
MS Excel	Tabellenkalkulationsprogramm der Fa. Microsoft
Novell-Client	Auf dem Computer des Nutzers installierte Netzwerksoftware des gleichnamigen amerikanischen Herstellers
Passwort	Im Rahmen des Verfahrenszugangs verdeckt einzugebender Schlüssel zur sicheren Identifizierung des Nutzers
Prozess	Abfolge von Ereignissen und Funktionen
Rolle	Zusammenfassung von Rechten, die der Anwender zur Erledigung seiner Aufgaben in einem DV-System benötigt
SAP_ALL	Allumfassende Berechtigung im SAP-System
SAP HCM	Modul der SAP- Software zur Unterstützung eines integrierten Personalinformationssystems inkl. Personalabrechnung; HCM steht dabei für „Human Capital Management“

Schwebeposten	sind z. B. Posten auf dem Bankkontoauszug, die in der Buchhaltung noch nicht erfasst sind
Schnittstelle	Funktion zur Übertragung von Daten aus einer IT-Anwendung in eine andere mittels eines festgelegten Ablaufs und Datenformats
SILKE	Der Begriff SILKE steht für SAP-In-LWL-Kliniken , Pflegezentren, Wohnverbünde- Einführen ; seit 2010 wird im LWL-PsychiatrieVerbund daran gearbeitet, ein modernes Verfahren in den Bereichen Materialwirtschaft, Finanz- und Rechnungswesen, Controlling und Technik auf der Basis der SAP-Software einzuführen.
User	Anwender, Benutzer eines IT-Verfahrens
Zahlungsverkehr	beinhaltet die Kontoführung, ein- und ausgehende Zahlungen (Überweisungen), Lastschriften, Schecks usw.

Vorwort

Das Rechnungsprüfungsamt des Landschaftsverbandes Westfalen-Lippe hat in diesem Bericht die Ergebnisse der Prüfungen der im Rahmen des § 103 GO NRW übertragenen und sonstigen gesetzlichen Aufgaben zusammengefasst.

Die Ergebnisse der Jahresabschlussprüfung und der Gesamtabchlussprüfung werden aufgrund der im Jahre 2008 eingeführten Doppik in gesonderten Berichten niedergelegt.

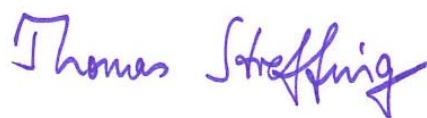
Gem. § 103 GO NRW i. V. m. § 5 RPO bestehen für das LWL-RPA darüber hinaus folgende Prüfaufträge:

- die Prüfung von Vergaben
- die Prüfung der DV-Buchführungsprogramme vor ihrer Anwendung
- die dauernde Überwachung der Zahlungsabwicklung des LWL und seiner Sondervermögen sowie die Vornahme der Prüfungen
- die laufende Prüfung der Vorgänge in der Finanzbuchhaltung zur Vorbereitung der Prüfung des Jahresabschlusses
- die Prüfung der Jahresabschlüsse der rechtlich unselbstständigen örtlichen Stiftungen
- die Prüfung der Verwaltung und der Sondervermögen auf Rechtmäßigkeit, Zweckmäßigkeit und Wirtschaftlichkeit
- die Prüfung der Wirtschaftsführung und des Rechnungswesens der Sondervermögen
- die Prüfung von Baumaßnahmen und Bauabrechnungen sowie von Grundstücksangelegenheiten

Des Weiteren hat das LWL-RPA die Vorprüfung der vom LWL bewirtschafteten Landesmittel durchgeführt.

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

Münster, 25.09.2013



Thomas Streffing
Leiter des LWL-Rechnungsprüfungsamtes

Produktgruppenübergreifende Prüfungen

Dem LWL-RPA wurden 432 (im Vorjahr 409) VOL/VOF-Vergaben mit einem Gesamtvolumen von rd. 123,1 Mio. EUR angezeigt. Davon wurden 75 Vorgänge mit einem Auftragswert von rd. 5 Mio. EUR geprüft.

Die geprüften Vergaben wurden überwiegend ordnungsgemäß abgewickelt. Am häufigsten beabsichtigten die Dienststellen und Einrichtungen des LWL, Freihändige Vergaben ohne die Einbindung der ZEK durchzuführen. In wenigen Fällen sollten Aufträge ohne zulässige Begründungen freihändig vergeben werden. Weiterhin wurde das Bündelungsgebot in wenigen Fällen nicht beachtet.

Bei den Hochbau-Vergaben nach VOB wurden dem LWL-RPA 658 VOB-Vergaben mit einem Auftragswert über 5.000,00 € mit einem Gesamtvolumen von rd. 51,55 Mio. EUR gemeldet. Davon wurden 73 Vergaben mit einem Auftragsvolumen von rd. 14 Mio. EUR geprüft. In der Regel waren die Durchführung der Vergabeverfahren und die getroffenen Vergabeentscheidungen richtig, transparent dargestellt und vom Grundsatz nicht zu beanstanden. Lediglich bei 2 Vergabeprüfungen konnte das LWL-RPA der Vergabeentscheidung der Vergabestelle nicht zustimmen.

Bei 51 der 73 geprüften Vergabeverfahren ergaben sich inhaltliche und formale Beanstandungen, die zum Zeitpunkt der Prüfung nicht mehr zu korrigieren waren, aber einer Zustimmung des LWL-RPA zur Vergabe auch nicht entgegenstanden

Prüfungen in ausgewählten Produktgruppen

Die Prüfung des Beschaffungswesens in der LWL-Schulverwaltung Münster hat zu dem Ergebnis geführt, dass das Vergaberecht grundsätzlich beachtet wird. Positiv hervorzuheben ist die nahezu ausschließliche Deckung aller Bedarfe aus Rahmenverträgen.

Im Rahmen der Prüfung der Vereinnahmung der privatrechtlichen Leistungsentgelte im LWL-Bildungszentrum Jugendhof Vlotho konnte in der Regel eine ordnungsgemäße Sachbearbeitung festgestellt werden. Aufgezeigte Mängel beispielsweise bei der Organisation der Ablagesystematik sowie bei den begründenden Unterlagen werden zukünftig abgestellt.

Die Prüfung der Abrechnung der Kosten für therapeutische Behandlungen von Schülerinnen und Schülern der LWL-Schule am Marsbruch in Dortmund konnte zufriedenstellend abgeschlossen werden. Insgesamt wurde ein ordnungsgemäßes Verwaltungshandeln bestätigt.

Im Rahmen der Prüfung der Abrechnung der Kosten für therapeutische Behandlungen von Schülerinnen und Schülern der Max von der Grün-Schule in Olpe wurden zum einen einige Mängel in der Dokumentation aufgedeckt. Zum anderen gab es Schwachstellen bei den organisatorischen Kontrollen hinsichtlich der Zusammenstellung abrechnungsbegründender Unterlagen innerhalb des Therapeutischen Dienstes. Alles in allem wurden jedoch keine systematischen Fehler vorgefunden.

Mit dem grundsätzlichen Einsatz von Standardsoftware und dem Einhalten allgemeingültiger und spezifischer LWL-Standards zur Datensicherheit, zum Hardwareeinsatz und zur Geschäftsprozessoptimierung werden die Arbeiten der Schulträgerverwaltung und der SUIV zweckmäßig und wirtschaftlich erledigt. Alle getroffenen Vereinbarungen zur Umgestaltung der Vergabe von Schülerbeförderungsleistungen wurden eingehalten. Die Durchführung von Vergaben im Bereich der Schülerbeförderung entspricht dem Grundsatz der Rechtmäßigkeit.

Die Prüfung im LWL-Internat Soest und dem LWL-Berufsbildungswerk Soest befasste sich mit dem Prozess zur Abrechnung der öffentlich-rechtlichen Leistungsentgelte. Der Prozess wurde grundsätzlich als rechtmäßig, zweckmäßig und wirtschaftlich festgestellt.

Die Prüfung der im Zuständigkeitsbereich des LWL-Landesjugendamtes, Schulen, Koordinationsstelle Sucht gemeldeten Besonderen Vorkommnisse nach § 8 Abs. 5 RPO ergab eine ordnungsgemäße Abwicklung der Vorfälle.

Das LWL-RPA hat bei der LWL-Behindertenhilfe Westfalen die Gewährung von Leistungen im Rahmen des Asylbewerberleistungsgesetzes geprüft. Hinsichtlich der Leistungsgewährung konnte auf der Grundlage der gesetzlichen und verfügungsseitigen Regelungen ein grundsätzlich rechtmäßiges und sachgerechtes Vorgehen festgestellt werden. Bezüglich der Datenpflege in ANLEI besteht jedoch weiterhin Optimierungsbedarf.

Bei der LWL-Behindertenhilfe Westfalen wurde das Abrechnungsverfahren mit den Werkstätten für behinderte Menschen einer näheren Betrachtung unterzogen. Die untersuchten Prozesse waren vom Ablauf her grundsätzlich gut organisiert. Bei der Ermittlung der Abschläge kann insbesondere die Anzahl der am Prozess beteiligten Personen reduziert werden. Hinsichtlich der Abrechnung der Werkstattentgelte liegt in dem durch die manuelle Prüfung verursachten Aufwand erhebliches Optimierungspotential. Ansonsten erfolgen die Abschlagsermittlung und die Abrechnung der Werkstattentgelte grundsätzlich ordnungsgemäß und sachgerecht.

Des Weiteren hat das LWL-RPA bei der LWL-Behindertenhilfe Westfalen die Gewährung von Hilfsmitteln im Rahmen des SGB XII geprüft. Hinsichtlich der Leistungsgewährung konnte auf der Grundlage der gesetzlichen und verfügungsseitigen Regelungen ein grundsätzlich rechtmäßiges und sachgerechtes Vorgehen festgestellt werden. Lediglich die vorgegebenen Bearbeitungsfristen wurden nicht durchgängig eingehalten. Hinsichtlich der Beachtung der Grundsätze ordnungsmäßiger Buchführung ist festzuhalten, dass insbesondere das Vier-Augen-Prinzip durchgängig beachtet wurde. Bei der Entwertung der begründenden Unterlagen sowie bei den Unterschriften wurden Defizite festgestellt. Bezüglich der Datenpflege in ANLEI besteht weiterhin Optimierungsbedarf.

Die Abteilung LWL-Behindertenhilfe Westfalen wickelt mit Hilfe des Verfahrens ANLEI allein im Bereich der individuellen Hilfestellung im Einzelfall jährlich Leistungen in Höhe von etwa 1,7 Milliarden Euro ab. Die dabei erzeugten Buchungssätze werden via Schnittstelle in die NKF-DV-Buchführung übernommen. Daher ist ANLEI als Vorverfahren zur DV-Buchführung einzustufen und hat den gleichen Ordnungsmäßigkeits- und Sicherheitsanforderungen zu genügen. Das Berechtigungssystem eines solchen Verfahrens ist wiederum für dessen Ordnungsmäßigkeit und Sicherheit von elementarer Bedeutung. Daher wurde geprüft, ob das ANLEI-Berechtigungssystem die Anforderungen an das Berechtigungssystem einer DV-Buchführung erfüllt. Als wesentliches Ergebnis bleibt festzuhalten, dass die Anforderungen an das ANLEI-Berechtigungssystem noch in einer Dienstanweisung festgeschrieben werden müssen.

Die Prüfung der Blindenhilfe in der LWL-Hauptfürsorgestelle Westfalen konnte mit einem positiven Ergebnis abgeschlossen werden. Die geprüften Entscheidungen waren ordnungsgemäß.

Im Rahmen einer Prüfung im LWL-Freilichtmuseum Detmold wurden die Rechtmäßigkeit der Durchführung von VOB-Vergaben und die Zweckmäßigkeit der Organisation der Bauverwaltung geprüft.

Unter Beachtung der Art und Größenordnung der zu bearbeitenden Bauvorhaben wurde die Zweckmäßigkeit der etablierten Bauorganisation und der genutzten Steuerungsinstrumente bei der Umsetzung der Bauvorhaben festgestellt.

Ein größerer Verbesserungsbedarf wurde im Bereich der Ausschreibung und Vergabe von Bauleistungen festgestellt. Insbesondere in Bezug auf die Beachtung des Vier-Augen-Prinzips, bei der Dokumentation und bei der formalen Gestaltung der Vergabeverfahren wurden Mängel festgestellt, die durch organisatorische Maßnahmen beseitigt werden können.

Außerdem musste festgestellt werden, dass das LWL-Freilichtmuseum seiner Verpflichtung, das LWL-RPA über die Ausschreibung und Beauftragung von Bau-

leistungen zu informieren, im geprüften Zeitraum überwiegend nicht nachgekommen ist.

Bei der Gewährung von Zuwendungen im Bereich der Denkmalpflege in den Jahren 2009 - 2011 wurden die Richtlinien des LWL beachtet. Das Projekt „Fremde Impulse – Baudenkmale als Zeugnisse von Migration und Austausch“ wurde entsprechend den politischen Vorgaben abgewickelt. Aufgezeigte Mängel bei der Ausstellung von Rechnungen sowie der Entwertung von Belegen werden künftig beachtet.

Die Prüfung der sechs Westfälischen Kommissionen für Landeskunde ergab, dass die Westfälischen Kommissionen ihre Aufgaben satzungsgemäß erfüllen. Die vorgelegten Abrechnungen wurden mit der notwendigen Sorgfalt durchgeführt. Im Rahmen der Prüfung der IT-Unterstützung konnte festgestellt werden, dass die Westfälischen Kommissionen für ihre Aufgabenerfüllung über eine zweckmäßige IT-Unterstützung verfügen.

Beim LWL-Museum für Naturkunde wurde die Abrechnung der gewerblichen Vermietungen und Verpachtungen für die Rechnungsjahre 2009 bis 2011 überprüft. Ein besonderer Fokus wurde hierbei auf die umsatzsteuerliche Behandlung der gewerblichen Vermietung gelegt. Im Ergebnis wurde festgestellt, dass die Abrechnung überwiegend ordnungsgemäß erfolgte. Um die wirtschaftlichen Interessen des LWL auszuschöpfen, wurde von Seiten des LWL-RPA empfohlen, die Möglichkeit der Umsatzsteueroption nach dem Umsatzsteuergesetz zu nutzen.

Die Prüfung des Diebstahls von 50 Goldmünzen aus der Sonderausstellung „Goldene Pracht. Mittelalterliche Schatzkunst in Westfalen“ ergab, dass Optimierungsmöglichkeiten bei der Durchführung von Kontrollgängen des Aufsichtspersonals bestanden. Bei zukünftigen Ausstellungen sollten (auch bei eigenem Kulturgut) zweckmäßige und zugleich wirtschaftliche Sicherungsmaßnahmen ergriffen werden.

Die Prüfung der Sonderausstellung „Fundgeschichten – Neueste Entdeckungen von Archäologen in NRW“ im LWL-Museum für Archäologie in Herne ergab, dass erhebliches Optimierungspotenzial bei der Vorbereitung, Durchführung und Dokumentation von freihändigen Vergaben besteht. Die Abrechnung der Künstlersozialabgabe erfolgte in der Regel ordnungsgemäß.

Die unvermuteten Prüfungen der Handkassen (Handvorschüsse und Geldannahmestellen) bei den LWL-Museen und den angeschlossenen Außenstellen ergaben, dass zum Teil erhebliches Optimierungspotential hinsichtlich der Um-

setzung der Ergänzenden Regelung zu § 7 Abs. 4 der Dienstanweisung zu § 31 der Gemeindehaushaltsverordnung besteht.

Die fehlerfreie Bearbeitung der geprüften Erbbaurechtsfälle im LWL-BLB lässt auf eine insgesamt ordnungsgemäße Sachbearbeitung schließen. Der LWL-BLB wird entsprechend der Empfehlung des Statistischen Bundesamtes die Verträge mit einer Punkteregelung sukzessive auf eine Prozentregelung umstellen.

Der LWL-BLB hat einen „Leitfaden zum Umgang mit Nachträgen beim LWL-BLB“ erarbeitet. Hierzu hat das LWL-RPA gem. § 8 Abs. 1 RPO eine gutachterliche Stellungnahme abgegeben. Im Ergebnis hat das LWL-RPA den beabsichtigten Umgang mit Nachträgen in den wesentlichen Punkten mitgetragen, insbesondere weil die geltende Rechtslage zugrunde gelegt wurde und Verbesserungen in der verfahrensmäßigen Handhabung von Nachträgen im Bauprozess zu erwarten waren.

Die Prüfung der Vergabe und Abrechnung von VOB-Rahmenverträgen im Bereich der LWL-Hauptverwaltung hat ergeben, dass die Durchführung von Bauunterhaltungsarbeiten unter Nutzung von VOB-Rahmenverträgen im Bereich der LWL-Hauptverwaltung grundsätzlich rechtmäßig und zweckmäßig erfolgt. Beanstandet wurden lediglich die Nutzung von Rahmenverträgen nach Ablauf der Vertragslaufzeit und die Vergabe einiger Rahmenverträge im Beschränkten Ausschreibungsverfahren, für die eine Öffentliche Ausschreibung erforderlich gewesen wäre.

Die Prüfung verschiedener Jahresabschlüsse der rechtlich selbständigen Piepmeyer-Stiftung und der sechs rechtlich unselbständigen Stiftungen hat zu dem Ergebnis geführt, dass die Abschlüsse unter Beachtung der rechtlichen Vorgaben ein den tatsächlichen Verhältnissen entsprechendes Bild der jeweiligen Vermögens-, Schulden-, Ertrags- und Finanzlage vermitteln.

Prüfungen bei den eigenbetriebsähnlichen Einrichtungen

Die Finanzbuchhaltungen der LWL-Kliniken haben die ihnen zugewiesenen Aufgaben im Wesentlichen ordnungsgemäß wahrgenommen.

Die Rechtmäßigkeit der durch das Regionale Netz Marl-Sinsen/Hamm/Dortmund in eigener Verantwortung durchgeführten VOB-Vergaben kann grundsätzlich bestätigt werden. Der festgestellte Verbesserungsbedarf sollte möglichst umgehend durch die Beschaffung einer geeigneten AVA-Software zur Optimierung von Ausschreibung, Abrechnung, Projektdokumentation und Kostenmanagement mit

Kostenübersicht über die Baumaßnahmen für alle aus dem Regionalen Netz an einer Baumaßnahme Beteiligten umgesetzt werden.

Die Rechtmäßigkeit der durch das Regionale Netz Dortmund/Hemer in eigener Verantwortung durchgeführten VOB-Vergaben kann ebenfalls grundsätzlich bestätigt werden. Aus wirtschaftlichen Gründen wurde empfohlen, die derzeitige Praxis der getrennten Ausschreibung von gleichen Rahmenvertragsleistungen durch beide zum Regionalen Netz gehörende LWL-Kliniken aufzugeben.

Der Neubau des Pflegeheims in Geseke für das LWL-Pflegezentrum Lippstadt wurde unter Federführung des LWL-BLB Mitte 2011 fertiggestellt. Im Rahmen dieser Prüfung wurden Rechtmäßigkeit und Zweckmäßigkeit bei der Durchführung der Ausschreibungen, bei der Durchführung der Abrechnung und bei der Beauftragung und der Abrechnung von Nachträgen zu diesem Bauvorhaben geprüft.

In den Bereichen Ausschreibung und Abrechnung wurde ein gutes Ergebnis festgestellt. Insbesondere bei der Durchführung der Vergabeverfahren und bei der Erstellung der Ausschreibungsunterlagen wurde sehr sorgfältig gearbeitet. Eine frühzeitig zur Verfügung stehende, ausgereifte Planung hat dazu beigetragen, dass genaue Leistungsbeschreibungen erstellt werden konnten. Dadurch konnte der Anteil an Nachträgen gering gehalten und die Einhaltung des zur Verfügung stehenden Kostenrahmens sichergestellt werden.

Optimierungsbedarf wurde lediglich im Hinblick auf die Umsetzung des Nachtragsmanagements festgestellt. Hier ist es nicht in allen Punkten gelungen, die Vorgaben aus der Dienstanweisung für die Vergabe- und Vertragsordnung von Bauleistungen des LWL umzusetzen.

Die Prüfung im LWL-Heilpädagogischen Kinderheim Hamm befasste sich mit der Abrechnung der öffentlich-rechtlichen Leistungsentgelte nach § 78 a - f SGB VIII. Die Abrechnung erfolgt in der Regel rechtmäßig, zweckmäßig und wirtschaftlich.

Im LWL-Jugendheim Tecklenburg wurde die Abrechnung der Leistungsentgelte geprüft. Der gesamte Prozess der Abrechnung der Leistungsentgelte wurde auf Rechtmäßigkeit, Zweckmäßigkeit und Wirtschaftlichkeit untersucht. Die Leistungsentgelte sind ordnungsgemäß festgesetzt und mit den Kostenträgern (Jugendämtern) abgerechnet worden. Das LWL-RPA hat Optimierungspotentiale hinsichtlich eines verstärkten Einsatzes elektronischer Hilfsmittel anstelle manueller Verfahren aufgezeigt.

Im Ergebnis hat die Prüfung des Personalwesens im LWL-Jugendheim Tecklenburg gezeigt, dass die Führung der Personalakten und die Dokumentation von Personalentscheidungen wesentlich zu verbessern sind. Eine klare Ab-

grenzung zum Dienstleister für die Personalabrechnung ist zwingend erforderlich. Die tarifgemäßen Überleitungen vom BAT-LWL zum TVöD und in die Entgelttabelle S des TVSuE sind zwar abrechnungstechnisch vollzogen, aber nicht personenbezogen prüffähig dokumentiert.

Projekte/Arbeitsgruppen

Der LWL hat das Personalinformationssystem DZ-Kommunalmaster® Personal – Ausprägung NRW eingeführt. Dieses wurde von der Datenzentrale Baden-Württemberg auf der Basis von SAP HCM entwickelt. Die Einführung erfolgte im Rahmen des Projektes PRIMA und wurde begleitend geprüft. Auf der Grundlage der erzielten Prüfungsergebnisse und unter Berücksichtigung der benannten Vorbehalte bestanden keine Bedenken gegen die produktive Nutzung des neuen Personalinformationssystems.

Entsprechend § 8 Absatz 1 der Rechnungsprüfungsordnung hat das LWL-RPA den Entstehungsprozess der neuen Dienstanweisung für die Vergabe von Lieferungen und Dienstleistungen des Landschaftsverbandes Westfalen-Lippe (DA) durch Anregungen und Empfehlungen gutachtlich begleitet. In die endgültige Fassung der DA wurden die Vorschläge des LWL-RPA aufgenommen. Die neue DA konnte daher vom LWL-RPA mitgetragen werden. Sie trat am 15.09.2012 in Kraft.

2 Produktgruppenübergreifende Prüfungen

2.1 Vergaben nach VOL/VOF

Das LWL-RPA wurde im Berichtsjahr über 52 Öffentliche und 102 Beschränkte Ausschreibungen sowie 193 Freihändige Vergaben mit einem gesamten Auftragswert von rd. 17,5 Mio. EUR unterrichtet. Darüber hinaus wurden 27 Offene, 1 Nichtoffenes Verfahren und 7 Verhandlungsverfahren mit einem gesamten Auftragswert von rd. 103 Mio. EUR angezeigt. Außerdem wurden 50 Wettbewerbsverfahren in Anlehnung an die VOL/VOF mit einem Gesamtauftragswert von rd. 3 Mio. EUR gemeldet.

Es wurden 75 Beschaffungsvorgänge mit einem Auftragswert von rd. 5 Mio. EUR geprüft.

Entwicklung

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

	2010	Anteil in v. H.	2011	Anteil in v. H.	2012	Anteil in v.H.
Gesamtzahl der Vergaben	417		409		432	
Öffentliche Ausschreibungen	32	7,67	39	9,54	52	12,04
Beschränkte Ausschreibungen	102	24,46	115	28,12	102	23,61
Freihändige Vergaben	216	51,80	169	41,32	193	44,68
Offene Verfahren	37	8,87	40	9,77	27	6,25
Nichtoffene Verfahren	1	0,24	2	0,49	1	0,23
Verhandlungs- verfahren	7	1,68	6	1,47	7	1,62
Wettbewerbs- verfahren	22	5,28	38	9,29	50	11,57
Geprüfte Ausschreibungen	73	17,51	58	14,18	75	17,36

Erläuterungen zur Entwicklung

Die neue Dienstanweisung für die Vergabe von Lieferungen und Dienstleistungen des LWL vom 07.09.2012 (im Folgenden: DA) ist am 15.09.2012 in Kraft getreten. Sie soll der Verwaltungsvereinfachung dienen und räumt daher den LWL-Dezernaten und –Einrichtungen einen größeren Gestaltungsspielraum ein. So können die Vergabestellen nun bis zu einem Auftragswert von einschließlich 10.000,00 EUR exkl. Umsatzsteuer selbständig vergeben. Für diese Auftragsvergaben wird ein klar verständlicher und praktikabler Handlungsrahmen geschaffen.

Die Zentrale Einkaufskoordination (ZEK) ist seit dem 15.09.2012 unabhängig von der Wahl des Vergabeverfahrens für alle Auftragsvergaben über 10.000,00 EUR exkl. Umsatzsteuer zuständig.

Das LWL-RPA ist gem. § 8 Ziffer 7 der LWL-RPO weiterhin über die Absicht, Lieferungen und Leistungen (VOL) sowie Freiberufliche Leistungen (VOF) zu vergeben, ab einem Auftragswert von 5.000,00 EUR so rechtzeitig zu informieren, dass es die Vergaben vor der Auftragserteilung prüfen kann.

Die neue DA wurde zum Anlass genommen, einen besonderen Fokus auf die ab dem 15.09.2012 getätigten Vergaben zu legen.

Ca. 45 % (im Vorjahr 41 %) der dem LWL-RPA im Jahr 2012 gemeldeten Beschaffungen wurden freihändig vergeben (dies entspricht 193 Beschaffungen). Diese Freihändigen Vergaben wurden, wie in den Vorjahren, schwerpunktmäßig geprüft.

Überblick über Feststellungen

Am häufigsten war festzustellen, dass Dienststellen und Einrichtungen des LWL beabsichtigten, Freihändige Vergaben ohne eine Einbindung der ZEK durchzuführen.

Zuständigkeit der ZEK

Gem. Ziffer 2.3 der DA vom 18.06.2007 ist die ZEK grundsätzlich für die Durchführung von Ausschreibungsverfahren über Leistungen ab einem Auftragswert von 5.000,00 EUR für alle Dienststellen und Einrichtungen des LWL zuständig.

Die ZEK ist seit dem 15.09.2012 gem. Ziffer 3. der DA unabhängig von der Wahl des Vergabeverfahrens für alle Auftragsvergaben über 10.000,00 EUR exkl. Umsatzsteuer zuständig.

In fünf Fällen wurden Dienststellen und Einrichtungen des LWL auf die Zuständigkeit der ZEK verwiesen. In zwei Fällen sollten Freihändige Vergaben mit einem Auftragswert über 10.000,00 EUR, die nach der neuen DA in die Zuständigkeit der ZEK fielen, durchgeführt werden. Auch in diesen Fällen erfolgte ein ent-

2 Produktgruppenübergreifende Prüfungen

sprechender Hinweis des LWL-RPA. Die zu beschaffenden Leistungen wurden durch die ZEK ausgeschrieben.

Feststellung

Die Zuständigkeit der ZEK gem. DA wurde im Jahr 2012 zunächst in sieben Fällen nicht beachtet.

Vergaberechtliche Voraussetzungen für Freihändige Vergaben

Gem. Ziffer 4.3 der DA vom 18.06.2007 sollen Freihändige Vergaben nur durchgeführt werden, wenn die Voraussetzungen des § 3 Abs. 5 Buchst. a) – l) VOL/A (Ausnahmekatalog) 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.

Alleinstellungsmerkmal

Nach § 3 Abs. 5 Buchst. l) VOL/A sind Freihändige Vergaben zulässig, wenn für die Leistung aus besonderen Gründen nur ein Unternehmen in Betracht kommt. Nach dem Praxiskommentar Rudolf Weyand, Randnr. 8945 ff. zu § 3 Abs. 5 Buchst. l) muss der Auftraggeber vorab mittels einer sorgfältigen Markterforschung feststellen, dass nur ein Unternehmen zur Auftragsdurchführung in der Lage ist.

Diese Begründung wurde in zwei Fällen aus dem Bereich der LWL-IT für die Durchführung Freihändiger Vergaben herangezogen. Der Nachweis, dass kein anderer Leistungserbringer zur Verfügung steht, konnte nicht erbracht werden. Die Leistungen wurden durch die ZEK ausgeschrieben.

Feststellung

Die Voraussetzungen für Freihändige Vergaben an bestimmte Unternehmen lagen in den genannten zwei Fällen nicht vor.

Beteiligung des LWL-RPA

Mitteilungen an das LWL-RPA über beabsichtigte Freihändige Vergaben nach VOL und sonstige Vergaben sind gem. Ziffer 8.1 i. V. m. 8.2 der DA vom 18.06.2007 ab einem Auftragswert von 5.000,00 EUR notwendig (vgl. § 8 Ziffer 7 LWL-RPO).

Gem. Ziffer 8.1 der DA ist das LWL-RPA über eine Vergabeabsicht so rechtzeitig zu informieren, dass es die Vergabe vor der Auftragserteilung prüfen kann.

Auch nach der neuen DA bleibt die Informationspflicht an das LWL-RPA ab einem Auftragswert von 5.000,00 EUR weiterhin bestehen.

In einem Fall erfolgte eine Mitteilung an das LWL-RPA nicht.

Feststellung

In einem Einzelfall wurde das LWL-RPA erst nach Auftragserteilung über eine freihändige Vergabe informiert.

Bündelung von Bedarfen

Gem. § 75 Abs. 1 Satz 2 GO sind die Haushaltsmittel effizient und wirtschaftlich zu verwenden. Gem. Ziffer 5.2 der DA vom 18.06.2007 dürfen Leistungen, die sachlich zusammengehören und zeitlich in einem Auftrag vergeben werden können, nicht in verschiedene Vergaben aufgeteilt werden, um die Wertgrenzen für formale Beschaffungsverfahren zu unterschreiten (Bündelungsgebot). Die Einhaltung dieses Grundsatzes ist in der neuen DA vom 07.09.2012 unter Ziffer 7. (Stückelungsverbot) geregelt.

Die Dienststellen und Einrichtungen des LWL wollten in zwei Fällen Freihändige Vergaben als Einzelvergaben durchführen. In einem Fall sollte ein Bedarf, der über mehrere Jahre anfällt, durch eine Einzelvergabe gedeckt werden. Im anderen Fall sollte eine Einzelvergabe für einen bestimmten Standort durchgeführt werden. Bei einem Auftragswert von ca. 10.000,00 EUR pro Standort wäre eine gebündelte Ausschreibung durch die ZEK für vier Standorte durchzuführen gewesen.

Feststellung

Das Bündelungsgebot wurde durch die Dienststellen und Einrichtungen des LWL in zwei Fällen nicht beachtet.

Geringfügige Nachbestellung

Gem. § 3 Absatz 5 Buchst. d) VOL/A ist eine Freihändige Vergabe zulässig, wenn bei geringfügigen Nachbestellungen im Anschluss an einen bestehenden Vertrag kein höherer Preis als für die ursprüngliche Leistung erwartet wird, und die Nachbestellungen insgesamt 20 vom Hundert des Wertes der ursprünglichen Leistung nicht überschreiten.

In einem Fall sollte eine Leistung im Anschluss an einen bestehenden Vertrag nachbeauftragt werden, deren Auftragswert mehr als 20 vom Hundert des Wertes der ursprünglichen Leistung betrug. Die zu vergebende Leistung wurde nach einem Hinweis des LWL-RPA durch die ZEK ausgeschrieben.

Feststellung

Die Voraussetzungen für eine geringfügige Nachbestellung waren in diesem Fall nicht erfüllt.

Fazit

Durch Beratung und Prüfung besteht für das LWL-RPA die Möglichkeit, Einfluss auf die Einhaltung des Vergaberechts und nicht zuletzt die wirtschaftliche Auftragserteilung zu nehmen.

Folgende Optimierungspotenziale ergaben sich:

- **Beachtung der Zuständigkeit der ZEK**
- **Zulässige Begründungen für Freihändige Vergaben**
- **Einhaltung des Bündelungsgebotes**

2.2 Vergaben nach VOB

Im Jahr 2012 wurde das LWL-RPA entsprechend der Dienstanweisung für die Vergabe- und Vertragsordnung von Bauleistungen des Landschaftsverbandes Westfalen-Lippe über die Auftragserteilung zu 658 VOB-Vergabeverfahren mit einer Auftragssumme über 5.000,00 € informiert. Außerdem erhielt das LWL-RPA die Mitteilung, dass 19 VOB-Vergabeverfahren durch Aufhebung der Ausschreibung beendet wurden. Bei den durch Zuschlag beendeten Vergabeverfahren wurde ein Auftragsvolumen i. H. v. insgesamt 51,55 Mio. € gemeldet.

Die nachfolgenden Kennzahlen geben die Auftragssummen, gegliedert nach Ausschreibungsverfahren, wieder:

Verteilung der Vergabeverfahren 2012¹ (2011)

Vergabestelle	Ausschreibungsverfahren							
	Öffentliches und Offenes 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	89 (97)	25,19 (28,02)	223 (238)	15,84 (11,99)	146 (208)	2,59 (4,16)	458 (543)	43,62 (44,17)
LWL-Kliniken und Sonstige	14 (4)	1,46 (0,6)	162 (136)	5,92 (5,29)	24 (53)	0,55 (0,66)	200 (193)	7,93 (6,55)
Gesamt	103 (101)	26,65 (28,62)	385 (374)	21,76 (17,28)	170 (261)	3,14 (4,82)	658 (736)	51,55 (50,72)

¹ Stand der Auftragsmeldungen 20.01.2013

² Auftragssumme, gerundet

Vergabeprüfung

Im Berichtsjahr wurden 73 Vergaben verschiedener Gewerke mit einem Auftragsvolumen von rund 14 Mio. € geprüft. Die Auftragssummen lagen zwischen 4.917,08 € und 2.538.120,46 €. Die Vergabeprüfung erfolgte in der Regel vor der Auftragsvergabe, so dass es möglich war, Feststellungen zur Wertung der Angebote bei der Auftragserteilung zu berücksichtigen.

Von diesen Maßnahmen waren 33 Vergabeverfahren beschränkt, 8 freihändig, 24 öffentlich und 8 im Offenen Vergabeverfahren ausgeschrieben.

Von den 73 geprüften Vergaben wurden 59 durch den LWL-BLB und 14 durch die LWL-Kliniken ausgeschrieben.

In der Regel waren die Durchführung der Vergabeverfahren und die getroffenen Vergabeentscheidungen richtig, transparent dargestellt und vom Grundsatz nicht

zu beanstanden. Lediglich bei 2 Vergabeprüfungen konnte das LWL-RPA der Vergabeentscheidung der Vergabestelle nicht zustimmen.

Bei 51 der 73 geprüften Vergabeverfahren ergaben sich inhaltliche und formale Beanstandungen, die zum Zeitpunkt der Prüfung nicht mehr zu korrigieren waren, aber einer Zustimmung des LWL-RPA zur Vergabe auch nicht entgegenstanden.

Wesentliche Feststellungen

Im Folgenden werden die wesentlichen der oben genannten Feststellungen aus den geprüften Vergaben näher erläutert.

Vertragsgestaltung

Unter Berücksichtigung der Vergabegrundsätze für Gemeinden nach § 25 Gemeindehaushaltsverordnung ist die VOB mit ihren Teilen A, B und C grundsätzlich als Vertragsgrundlage bei der Beauftragung von Bauleistungen zu vereinbaren.

Um Bauverträge mit einer ausreichenden Rechtssicherheit zu gestalten, wurde mit der Dienstanweisung für die Vergabe- und Vertragsordnung von Bauleistungen des Landschaftsverbandes Westfalen-Lippe die Anwendung des VHB-Bund für die Vergabe von Bauleistungen verpflichtend eingeführt.

Bei 8 Vergaben wurden die Formblätter der Vergabehandbücher nicht vollständig verwendet oder Widersprüche in den Vertragsunterlagen, AGB-widrige Vertragsklauseln oder vertragliche Regelungen in den Technischen Vorbemerkungen, die den Regelungen des VHB-Bund und der VOB widersprechen, festgestellt.

Feststellung

In den Vertragsunterlagen zu 8 Vergabeverfahren wurden Mängel festgestellt, so dass rechtliche Risiken bei der Vertragsabwicklung bestehen.

Durchführung bzw. Wahl des Vergabeverfahrens

Nach der Dienstanweisung für die Vergabe- und Vertragsordnung von Bauleistungen des Landschaftsverbandes Westfalen-Lippe vom 30.01.2008 - Aktualisierte Fassung 2011 - ist die Durchführung einer Beschränkten Ausschreibung ohne weitere Einzelbegründung bis zu einem Auftragswert von höchstens 300.000,00 € im Tiefbau, 150.000,00 € für den Rohbau (Erd-, Maurer-, Beton- und Putzarbeiten) und 75.000,00 € für Ausbaugewerke sowie für Pflanzungen

und Straßenausstattung zulässig. Die Möglichkeit einer Beschränkten Ausschreibung oder einer Freihändigen Vergabe oberhalb dieser Wertgrenzen bleibt bei entsprechender Begründung im Einzelfall unberührt.

Bei den geprüften Vergabeverfahren wurde in 2 Fällen eine Beschränkte Ausschreibung durchgeführt, ohne dass dies durch die o. g. Wertgrenzenregelung oder durch eine entsprechende Begründung gerechtfertigt war.

Feststellung

Die Dienstanweisung für die Vergabe- und Vertragsordnung von Bauleistungen im LWL wurde im Hinblick auf die Zulässigkeit von Beschränkten Ausschreibungen in 2 Fällen nicht beachtet.

Produktvorgaben im Leistungsverzeichnis

Entsprechend § 7 Abs. 8 VOB/A ist die Vorgabe von bestimmten Produkten oder Leitfabrikaten nur zulässig, wenn der Auftragsgegenstand nicht hinreichend genau und allgemein verständlich beschrieben werden kann; solche Verweise sind mit dem Zusatz „oder gleichwertig“ zu versehen.

Sollte eine auszuschreibende Leistung nicht ohne einen Verweis auf ein bestimmtes Leitfabrikat beschreibbar sein, ist dies im Vergabevermerk entsprechend zu begründen.

Im Jahr 2011 wurde die Verwendung von Leitfabrikaten bei 22 Vergabeverfahren bemängelt.

Feststellung

Die Erstellung der Leistungsverzeichnisse erfolgt häufig unter Bezugnahme auf bestimmte Produkte und Leitfabrikate. Eine Einschränkung des Wettbewerbes kann bei den beanstandeten Fällen nicht ausgeschlossen werden.

Umsetzung des TVgG-NRW

Das Gesetz über die Sicherung von Tariftreue und Sozialstandards sowie fairen Wettbewerb bei der Vergabe öffentlicher Aufträge - kurz genannt: Tariftreue- und Vergabegesetz NRW, TVgG-NRW ist am 01.05.2012 in Kraft getreten und seitdem von allen öffentlichen Auftraggebern in NRW anzuwenden.

Mit dem Tariftreue- und Vergabegesetz NRW werden verschiedene Aspekte geregelt, die eine sozialverantwortliche, umweltfreundliche und nachhaltige Vergabe öffentlicher Aufträge ermöglichen sollen.

Bei der Vergabeprüfung wurden zu allen geprüften Maßnahmen, die nach dem 01.05.2012 ausgeschrieben wurden, Mängel bei der Umsetzung des TVgG-NRW festgestellt. Insbesondere die Anforderungen aus § 3 TVgG-NRW, die Beschaffungsabsicht und die Vergabe von Aufträgen zu veröffentlichen, wurde nur unzureichend wahrgenommen. Weitere häufige Beanstandungen betrafen die erforderlichen Erklärungen der Bieter zur Tariftreue und Mindestentlohnung. Insgesamt waren bei 14 geprüften Vergabeverfahren Prüfbemerkungen zur Umsetzung des TVgG-NRW erforderlich.

Feststellung

Die Umsetzung des TVgG-NRW ist nur unvollständig erfolgt.

Bedarfspositionen im LV

Entsprechend § 7 Abs. 1 Nr. 4 VOB/A sind Bedarfspositionen grundsätzlich nicht in die Leistungsbeschreibung aufzunehmen. Eine mögliche Beeinflussung des Vergabeergebnisses durch die Vergabestelle, indem Bedarfspositionen willkürlich gewertet oder nicht gewertet werden, wird durch dieses grundsätzliche Verbot verhindert. Außerdem ist die Gefahr, dass die Angebote Spekulationspreise enthalten, besonders groß, da sich der Bieter bewusst ist, dass der Ausschreibende sich über den Abruf der Leistung insgesamt und/oder bezüglich der Mengen nicht sicher ist.

Nach Richtlinie Nr. 4.6 VHB Bund dürfen Bedarfs- und Wahlpositionen weder in das Leistungsverzeichnis noch in die übrigen Vergabeunterlagen aufgenommen werden.

Bei der Vergabeprüfung wurde im Berichtsjahr die Verwendung von Bedarfspositionen in 4 Fällen beanstandet.

Feststellung

Die Bestimmungen über die Verwendung von Bedarfspositionen bei der Ausschreibung von Bauleistungen wurden in 4 Fällen nicht beachtet.

Beteiligung des LWL-RPA

Entsprechend der Dienstanweisung für die Vergabe- und Vertragsordnung von Bauleistungen im LWL ist das LWL-RPA zu beteiligen, wenn die Vergabe nicht an den Bieter mit der niedrigsten Angebotssumme erfolgt und bei Aufhebung einer Ausschreibung.

Im Rahmen der Auswertung der Vergabe- und Auftragsmeldungen wurden gezielt Vergaben angefordert, bei denen nicht der Bieter, der in der Niederschrift über die Angebotseröffnung als günstigster Bieter vermerkt war, den Auftrag erhalten hat. Die Prüfung dieser Vergaben ergab, dass in 5 Fällen die Vergabeunterlagen nicht beim LWL-RPA vorgelegt worden sind, obwohl der Zuschlag nicht auf das Angebot mit der niedrigsten Angebotssumme erteilt wurde.

Feststellung

Die Dienstanweisung für die Vergabe- und Vertragsordnung von Bauleistungen im LWL wurde in Bezug auf die Beteiligung des LWL-RPA in 5 Fällen nicht beachtet.

Fazit

Nach Einführung des TVgG NRW im Mai 2012 ist es bis zum Jahresende nicht gelungen, die gesetzlichen Vorgaben des TVgG bei den Vergabeverfahren des LWL vollständig umzusetzen.

Die Auswirkungen der weiteren festgestellten Vergabemängel auf das Ausschreibungsergebnis sind insgesamt gesehen eher als gering einzustufen.

Bei der Beurteilung des VOB-Vergabewesens im LWL sind zudem die umfangreichen Maßnahmen zur Korruptionsprävention zu beachten, die in der Regel eine durchgängige Anwendung des Vier-Augen-Prinzips bei der Durchführung von VOB-Vergabeverfahren sicherstellen, so dass grundsätzlich von einer ordnungsgemäßen Durchführung der Vergabeverfahren ausgegangen werden kann.

3.1 Prüfung des Beschaffungswesens (Vergaben nach VOL/VOF) der LWL-Schulverwaltung Münster (PG 0307, PG 0308; PB 19-P-2012-127)

Zu den Pflichtaufgaben der örtlichen Rechnungsprüfung zählt gem. § 103 Abs. 1 Satz 1 Ziffer 8 GO NRW i. V. m. § 5 Abs. 1 Buchst. h) Rechnungsprüfungsordnung für den LWL die Prüfung von Vergaben.

Gegenstand der Prüfung waren die Organisation der Durchführung von Vergaben sowie die Einhaltung von vergaberechtlichen Vorgaben und Grundsätzen. In Einzelfällen wurde die korrekte Abwicklung (bis zur Zahlungsabwicklung) nachvollzogen.

Die durch die LWL-Schulverwaltung verbuchten Ausgaben für die Beschaffung von Sach- und Dienstleistungen und für den Erwerb von beweglichem Anlagevermögen der Produktgruppen 0307 (LWL-Förderschulen) und 0308 (LWL-Wohngruppe und Internat Münster) wurden anhand der Rechnungsbelege und den hierzu begründenden Unterlagen geprüft.

Die Prüfung bezog sich auf den Zeitraum vom 01.01.2011 bis zum 31.12.2011 und umfasste ein laut Haushaltsplan ausgewiesenes durchschnittliches Jahresvolumen von rd. 1,7 Mio. EUR.

Nach Angaben der LWL-Schulverwaltung Münster wurden im Jahre 2011 insgesamt ca. 2.250 Beschaffungsvorgänge in eigener Zuständigkeit getätigt. Hierunter summenmäßig nicht erfasst sind die Abrufe aus Rahmenverträgen für Strom, Gas und Wasser. Die LWL-Schulverwaltung gibt an, ihre Bedarfe zu etwa 90 % aus Rahmenverträgen zu decken.

Ausgehend von den Buchungsvorgängen des Jahres 2011 wurden die Vergabevorgänge über alle vorhandenen Bearbeitungsstufen hinweg bis zur Zuschlagserteilung auf Plausibilität geprüft. Die Sichtung sämtlicher Rechnungsbelege hat es ermöglicht, das Prüffeld mit einer sehr hohen Sicherheit und Genauigkeit zu beurteilen. Es wurden ca. 3 % sämtlicher Beschaffungen (bei insgesamt rd. 2.250 Vorgängen, somit etwa 70 Vergaben) einer eingehenderen Prüfung unterzogen.

Prüfergebnisse

Bündelungsgebot/Längerfristige Verträge

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

Leistungen, die sachlich zusammengehören und zeitlich in einem Auftrag vergeben werden können, dürfen nach Ziffer 5.2 der DA nicht in verschiedene Vergaben aufgeteilt werden (Bündelungsgebot).

Die Schätzung der Auftragswerte erfolgt gem. Ziffer 5.3 der DA bei derartigen Verträgen auf der Grundlage von 48 Monaten.

Die LWL-Schulverwaltung beauftragte freihändig im Januar 2011 eine Firma, die Spülleistungen in den Küchen der LWL-Förderschule zu übernehmen.

Es wurde zunächst ein Vertrag mit einer Laufzeit bis zum 31.07.2012 geschlossen. Mit Schreiben vom 05.06.2012 wurde das Vertragsverhältnis bis zum 31.07.2013 verlängert. Der jährliche Auftragswert beläuft sich auf rd.

18.000,00 EUR, somit beträgt er bei 4-Jähriger Laufzeit rd. 72.000,00 EUR.

Weiterhin beauftragte die LWL-Schulverwaltung eine Firma mit der Lieferung einer Spielkombination. Der Rechnungsbetrag in Höhe von 4.213,99 EUR wurde am 08.09.2011 angewiesen. Zeitgleich bestellte die LWL-Schulverwaltung bei derselben Firma einen Klettersteg als Standgerät. Der Auftragswert für diese gesondert erfolgte Bestellung beläuft sich auf 1.874,13 EUR. Die Rechnung wurde ebenfalls unter dem 08.09.2011 beglichen.

Feststellung

Es liegen ausschreibungspflichtige Auftragswerte vor. Die ZEK hätte in die Beschaffungsvorgänge einbezogen werden müssen

Zuständigkeit der ZEK**Durchführung von Ausschreibungsverfahren über Leistungen ab einem Auftragswert von 5.000,00 EUR**

Gem. Ziffer 2.3 der DA ist die Zentrale Einkaufskoordination (ZEK) grundsätzlich für die Durchführung von Ausschreibungsverfahren über Leistungen ab einem Auftragswert von 5.000,00 EUR für alle Dienststellen und Einrichtungen des LWL zuständig. Die LWL-Schulverwaltung Münster hat in den Jahren 2007 bis 2011 die ZEK mit der Durchführung von zwölf Vergabeverfahren beauftragt.

Feststellung

Die Zuständigkeit der ZEK gem. DA wurde insoweit beachtet.

Durchführung von Ausschreibungsverfahren zum Abschluss von Rahmenvereinbarungen bzw. Rahmenverträgen

Die ZEK ist für die Durchführung von Vergabeverfahren und den Abschluss von Verträgen über Leistungen, in denen der Bedarf für mehrere Dienststellen gebündelt wird (Rahmenvereinbarungen bzw. Rahmenverträge), zuständig.

Bestellung außerhalb von Rahmenverträgen

Für alle Dienststellen und Einrichtungen des LWL besteht nach der Ziffer 2.2 der DA grundsätzlich die Verpflichtung, den Bedarf aus Rahmenverträgen zu decken. Für den Bezug von Haushaltselektrogeräten besteht ein Rahmenvertrag. Darüber hinaus gewährt der Rahmenvertragspartner Rabatte zwischen 25 % und 45 % auf verschiedene Elektrogeräte.

Die LWL-Schulverwaltung Münster führte bei Firmen (keine Rahmenvertragspartner für Elektrogeräte) vier Einzelbestellungen durch.

Diese Beschaffungen führten nicht zu günstigeren Konditionen.

Feststellung

Die Bedarfe hätten aus einem der bestehenden Rahmenverträge gedeckt werden müssen.

Darüber hinaus ist festzustellen, dass für nahezu alle Bedarfe ausschließlich Rahmenverträge herangezogen werden. Die Angabe der LWL-Schulverwaltung, ca. 90 % aller Bedarfe aus Rahmenverträgen zu decken, wird durch die im Rahmen der Prüfung gewonnenen Erkenntnisse (insbesondere durch die im SAP-Belegjournal erfassten Buchungen) bestätigt.

Bündelung des verbandsweiten Bedarfs

Liegt ein regelmäßiger Bedarf bzw. Jahresbedarf vor, sollte dieser durch sogenannte Abrufverträge oder bei verbandsweitem Bedarf durch Rahmenvereinbarungen bzw. Rahmenverträge für eine Laufzeit von maximal 4 Jahren, ggf. unter Bildung regionaler Lose, gedeckt werden.

Für labortechnische Wasseruntersuchungen von Schwimmbecken besteht kein Rahmenvertrag.

Jährlich verausgabt die LWL-Schulverwaltung rd. 10.000 EUR für bakterielle Beckenwasseruntersuchungen.

Empfehlung

Es liegt ein ausschreibungspflichtiger Auftragswert vor. Der Bedarf für die genannte Leistung könnte verbandsweit gebündelt werden.

Das LWL-RPA hat bei der ZEK angeregt, den LWL-weiten Bedarf für die o.g. Leistungen zu ermitteln und ggf. in ein verbandsweites Ausschreibungsverfahren aufzunehmen.

Nach einer Zwischenmitteilung der ZEK wird der Empfehlung des LWL-RPA gefolgt und in Zusammenarbeit mit dem LWL-BLB die Ausschreibung vorbereitet.

Einhaltung der Vertragsbedingungen bei der Nutzung von Rahmenvereinbarungen bzw. Rahmenverträgen

Die angewiesenen Ausgaben wurden anhand der Rechnungsbelege auf die Einhaltung der in den jeweiligen Rahmenverträgen festgelegten Bedingungen, insbesondere hinsichtlich der Berücksichtigung von Skontos und Rabatten, überprüft.

Skontoregelungen

Die von der ZEK abgeschlossenen Rahmenverträge enthalten in der Regel auch Vereinbarungen zu Skontos und Rabatten.

Feststellung

Die Möglichkeit, Skontos von Rechnungsbeträgen abzusetzen, wird grundsätzlich genutzt.

Der LWL hat einen Rahmenvertrag über die Lieferung von Hörsprechanlagen abgeschlossen. Der Rahmenvertrag sieht bei Bezahlung innerhalb von 14 Tagen 2 % Skonto auf die Rechnungsbeträge vor.

Auf den Rechnungen war allerdings ausdrücklich der Vermerk „Die Rechnungssumme ist sofort zahlbar. Netto Kasse.“ angebracht.

Feststellung

In den vorgenannten Fällen unterblieben die Skontoabzüge, obwohl die Zahlungen innerhalb der Skontofrist erfolgten.

Die LWL-Schulverwaltung veranlasste noch während der örtlichen Prüfung die Erstattung nicht berücksichtigter Skontoabzüge in Höhe von rd. 3.000,00 EUR.

Feststellung

Darüber hinaus berücksichtigte die LWL-Schulverwaltung den Abzug von Skontos trotz fehlender Hinweise auf den Rechnungsbelegen.

Regelung von Rabattsätzen

Verschiedene Rahmenvertragspartner gewähren neben dem Festpreissortiment Rabatte auf weitere Produkte, die nicht Gegenstand der Ausschreibung waren (z.B. Produkte einer gesonderten Preisliste/Katalogpreise).

Feststellung

In den Rechnungen waren weder Katalogpreise noch darauf zu gewährende Rabatte ausgewiesen.

Grundsätzlich sind die Auftragnehmer verpflichtet, vereinbarte Skontos sowie eventuell zusätzlich vereinbarte Rabattabzüge ordnungsgemäß auf den jeweiligen Einzelrechnungen auszuweisen. Die LWL-Schulverwaltung Münster ist jedoch verpflichtet, die Auftragnehmer innerhalb der vereinbarten Skontofrist auf die mangelnde Ordnungsgemäßheit und/oder Prüfbarkeit der ihr zugegangenen Rechnung ausdrücklich hinzuweisen.

Feststellung

Die LWL-Schulverwaltung hat die betroffenen Rahmenvertragspartner nicht auf die fehlende Prüfbarkeit der Rechnungen und auf fehlerhafte Zahlungsvermerke hingewiesen.

Die der LWL-Schulverwaltung obliegenden Prüfpflicht wird nunmehr nachgekommen. Bereits während der örtlichen Prüfung eingegangene Rechnungen wurden durch die LWL-Schulverwaltung beanstandet. Von den Auftraggebern wird nunmehr die korrekte Angabe vereinbarter Skontos und Rabatte gefordert, bevor eine Zahlung geleistet wird.

Vergaben an Werkstätten für behinderte Menschen/Integrationsbetriebe

Eine bevorzugte Berücksichtigung der WfbM erfolgt im Rahmen der Verfügung des LWL-Direktors vom 30.01.2012. Danach finden die Regelungen des Runderlasses des Landes NRW vom 11.05.2011 ab einem Auftragswert von 10.000,00 EUR Anwendung. Im Wesentlichen sieht der Runderlass vor, dass WfbM und Blindenwerkstätten der Zuschlag zu erteilen ist, wenn ihr Angebot ebenso wirtschaftlich ist wie das ansonsten wirtschaftlichste Angebot eines Bieters, der nicht bevorzugt ist. Bei der Beurteilung der Wirtschaftlichkeit der Angebote wird der angebotene Preis der WfbM und Blindenwerkstätten mit einem Abschlag von 15 Prozent berücksichtigt. Bei beschränkten Ausschreibungen und freihändigen Vergaben kann der Wettbewerb auf WfbM und Blindenwerkstätten

beschränkt werden.

Die LWL-Schulverwaltung Münster hat die landschaftsgärtnerischen Arbeiten für das Objekt „Ernst-Klee-Schule Mettingen“ ohne vorherige Ausschreibung an eine WfbM freihändig vergeben. Aus sozialen Erwägungen möchte die LWL-Schulverwaltung das Vertragsverhältnis fortführen. Es handelt sich um ein Auftragsvolumen i.H.v. rd. 3.000,00 EUR jährlich.

Feststellung

Die Bündelung des Bedarfes auf 4 Jahre ergibt einen ausschreibungspflichtigen Auftragswert. Die Zuständigkeit der ZEK ist gegeben. Die Arbeiten sind im Wege des Wettbewerbs zu vergeben.

Feststellung

Der bestehende Vertrag sollte gekündigt und die Leistung über die ZEK für einen Zeitraum von 4 Jahren ausgeschrieben werden. Entsprechend der Verfügung des LWL-Direktors sollte der Wettbewerb auf WfbM beschränkt werden bzw. eine freihändige Vergabe in Betracht gezogen werden.

Fazit

Das Vergaberecht wird in der Regel beachtet. Ein großer Anteil der Bedarfe wird aus Rahmenverträgen/-vereinbarungen gedeckt.

Die angesprochenen Punkte zu

- Bündelungsgebot*
- Zuständigkeit der ZEK (Ausschreibungspflicht)*
- Nutzung von Rahmenvereinbarungen bzw. Rahmenverträgen
(Berechnung von Skontos und Rabatten)*

sind künftig zu beachten.

3.2 Abrechnung der privatrechtlichen Leistungsentgelte des LWL-Bildungszentrums Jugendhof Vlotho (PG 0603), PN 149/2012

Das LWL-Bildungszentrum Jugendhof Vlotho nimmt Fort- und Weiterbildungsaufgaben wahr, die das LWL-Landesjugendamt als überörtlicher Träger der Jugendhilfe zu erfüllen hat (§ 85 Abs. 2 Nr. 3, 8 SGB VIII). Ziel der Fachprüfung war es festzustellen, ob das LWL-Bildungszentrum Jugendhof Vlotho bei der Vereinnahmung von privatrechtlichen Leistungen seiner Verpflichtung zu einer rechtmäßigen Sachbearbeitung nachgekommen ist und hierbei ein zweckmäßiges und wirtschaftliches Verfahren angewandt worden ist, so dass insgesamt von einem ordnungsgemäßen Verwaltungshandeln ausgegangen werden kann.

Ausgehend vom Kalenderjahr 2011 wurde die Vereinnahmung der Teilnehmerentgelte von Fort- und Weiterbildungsveranstaltungen stichprobenartig geprüft (271 von 1.351 Buchungsvorgängen). Die Vereinnahmung der Regressansprüche (59 Buchungsvorgänge) sowie die Berechnung der Umsatzsteuer (6 Buchungsvorgänge) wurden voll geprüft. Das Finanzvolumen der geprüften o. g. Ertragskonten lag im Haushaltsjahr 2011 bei rund 370.000 Euro.

Prüfungsergebnisse zur Rechtmäßigkeit

Grundlage der o. g. Überprüfung des rechtmäßigen Verwaltungshandelns war insbesondere die Ergänzende Regelung zu § 7 Abs. 3 der Dienstanweisung zu § 31 GemHVO, in der die Organisation der Finanzbuchhaltung geregelt ist.

Vier-Augen-Prinzip

Entsprechend der Ziffer 1.1 der Ergänzenden Regelung zu § 7 Abs. 3 der Dienstanweisung zu § 31 GemHVO ist beim LWL das Vier-Augen-Prinzip zu gewährleisten. Dazu gehören u. a.

- bei der Buchung im SAP-System die Trennung von Vorerfassung und Buchung sowie
- die Trennung von der Feststellung auf dem Kontierungsblatt und der Buchung im SAP-System.

Feststellung

<i>In der Regel wird das Vier-Augen-Prinzip beachtet.</i>

Anforderungen an die begründenden Unterlagen

Entsprechend Ziffer 1.4.1 der Ergänzenden Regelung können als begründende Unterlagen nur die Originale der Rechnungen oder der sonstigen Unterlagen

verwendet werden, aus denen sich der Buchungs-/Zahlungsgrund ergibt.

Die begründenden Unterlagen in Papierform sind insgesamt durchnummerieren und durch Heftklammern o. ä. dauerhaft miteinander zu verbinden.

Als begründende Unterlage war in 90% der 330 geprüften Fälle dem Kontierungsblatt ein Duplikat der im Original versendeten Rechnung beigelegt. Auf diesem war die Berechnung des Anspruchs, insbesondere bei der Rückforderung von Teilnehmerentgelten (Erträge aus Regressansprüchen), nicht immer eindeutig erkennbar. Der Betrag der Verbuchung konnte dadurch nicht eindeutig begründet werden.

Die geprüften begründenden Unterlagen wurden grundsätzlich nicht durchnummeriert.

In der Regel wurden die Unterlagen so geheftet, dass sie dauerhaft verbunden sind.

Feststellung

Die Ziffer 1.4.1 der Ergänzenden Regelungen wurde nur teilweise beachtet.

Empfehlung

Der Vordruck für die Rückforderung von Teilnehmerentgelten sollte so umgestaltet werden, dass die Berechnung der Ansprüche sowohl für die Buchungsberechtigten als auch für die Seminarteilnehmer eindeutig nachvollziehbar ist.

Entwertung der begründenden Unterlagen

Nach Ziffer 1.4.2 der Ergänzenden Regelung sind die begründenden Unterlagen so zu entwerten, dass ihre nochmalige Verwendung für Buchungszwecke ausgeschlossen ist. Zudem ist eine weitere Absicherung erforderlich. Die Buchungsberechtigten müssen neben der Unterschrift mit Datum auf dem Kontierungsblatt zusätzlich auf der begründenden Unterlage neben der Endsumme der Rechnung z. B. mit Handzeichen und mit Datum abzeichnen.

Statt alle begründenden Unterlagen zu entwerten, sind nur die Duplikate der Rechnungen durch einen Stempelaufdruck entwertet worden.

Eine Abzeichnung der Endsumme durch die Buchungsberechtigten erfolgte in keinem der geprüften Fälle.

Feststellung

Die Ziffer 1.4.2 der Ergänzenden Regelungen wurde nicht vollständig beachtet.

Ablage der begründenden Unterlagen

Laut Ziffer 3.7.1.2 „Ablage der begründenden Unterlagen“ sind die begründenden Unterlagen nach den Nummernkreisen der jeweiligen Belegarten abzulegen. Innerhalb eines Nummernkreises ist die Ablage fortlaufend entsprechend der Belegnummern vorzunehmen, wobei im Belegordner nach kaufmännischer Gepflogenheit die aktuellste Belegnummer oben liegt.

Im Rahmen der Prüfung konnte festgestellt werden, dass die buchungsbegründenden Unterlagen in der Verwaltung des LWL-Bildungszentrums Jugendhof Vlotho anders als vorgegeben abgelegt werden. Die Debitorenrechnungen und -gutschriften werden nicht nach unterschiedlichen Nummernkreisen abgeheftet. Es erfolgt eine gemeinsame Ablage der Debitorenrechnungen und Debitorengutschriften.

Die Abheftung erfolgt zudem nicht nach den fortlaufenden Belegnummern. Beim Abheften der Unterlagen wird unterschieden zwischen städtischen, privaten und LWL-Debitoren. In diesen Bereichen werden die Rechnungen alphabetisch nach der Anschrift sortiert.

Feststellung

Die Ablage der buchungsbegründenden Unterlagen erfolgt nicht nach Nummernkreisen. Auch innerhalb eines Nummernkreises werden die Unterlagen nicht fortlaufend entsprechend der Belegnummern abgeheftet. Die Ziffer 3.7.1.2 der Ergänzenden Regelungen wird nicht beachtet.

Kontierungsblatt

Zudem wurde der Einsatz des Kontierungsblattes gemäß den „Erläuterungen zum Kontierungsblatt für Buchungen im NKF-System (Stand: 18.12.2007)“ überprüft.

Gemäß Punkt 1 der „Erläuterungen zum Kontierungsblatt für Buchungen im NKF-System (Stand: 18.12.2007)“ ist jedem gebuchten Beleg ein entsprechendes Kontierungsblatt voranzustellen.

In allen geprüften Fällen wurde dem Beleg kein Kontierungsblatt vorangestellt. Der Beleg selber (siehe auch „Ablage der begründenden Unterlagen“) wurde vorangestellt. Erst danach folgte das ausgefüllte und unterzeichnete Kontierungsblatt.

In wenigen Fällen, in denen eine Debitorengutschrift durchgeführt werden musste, wurde kein entsprechendes neues Kontierungsblatt erstellt, sondern das Kontierungsblatt der zu verrechnenden Debitorenrechnung verwendet.

Feststellung

Das Kontierungsblatt wurde in keinem der geprüften Fälle dem gebuchten Beleg vorangestellt.

Feststellung

Für die Debitorengutschriften ist kein separates neues Kontierungsblatt erstellt worden.

Empfehlung

Zukünftig sollte auch für die Debitorengutschriften ein Kontierungsblatt erstellt werden, damit eine durchgängige Transparenz pro Buchungsvorgang gewährleistet werden kann.

Prüfungsergebnisse Zweckmäßigkeit und Wirtschaftlichkeit

Zur Einschätzung der Zweckmäßigkeit und Wirtschaftlichkeit wurde eine Analyse des Geschäftsprozesses „Abrechnung der Teilnehmerentgelte“ durchgeführt. Als Optimierungspotenziale wurden speziell Medienbrüche identifiziert.

Feststellung

Die Zweckmäßigkeit und Wirtschaftlichkeit des Abrechnungsprozesses war mit wenigen Ausnahmen (z. B. manuelle Versendung der Seminarbestätigungen per Post) gegeben.

Empfehlung

Eine probeweise Versendung der Seminarbestätigung per Mail sollte durchgeführt werden. In welchem Umfang und in welchem Zeitraum die Testphase stattfinden soll, obliegt der Verwaltung des LWL-Bildungszentrums. Dadurch könnten Einsparungspotenziale generiert werden.

Fazit

Zusammenfassend kann festgestellt werden, dass die Vereinnahmung der privatrechtlichen Leistungsentgelte im LWL-Bildungszentrum Jugendhof Vlotho in der Regel rechtmäßig, zweckmäßig und wirtschaftlich erfolgt.

In einer schriftlichen Stellungnahme des LWL-Bildungszentrums Jugendhof Vlotho vom 15.03.2013 wurden alle Prüffeststellungen und daraus resultierenden Empfehlungen anerkannt.

3.3 Abrechnung der Kosten für therapeutische Behandlungen von Schülerinnen und Schülern der Schule am Marsbruch mit den Krankenkassen und den Eltern (PG 0309), Pb 133/2012

Die Schule am Marsbruch ist eine der LWL-Förderschulen mit dem Förderschwerpunkt körperliche und motorische Entwicklung, an denen der LWL Therapeutische Dienste eingerichtet hat. Physiotherapeutische und ergotherapeutische Behandlungen sind hier neben der sonderpädagogischen Förderung körperbehinderter Kinder und Jugendlicher fester Bestandteil der Schule. Soweit Leistungen erbracht werden, für die eine Krankenversicherung besteht, werden vom Arzt verordnete therapeutische Behandlungen mit den Krankenkassen abgerechnet.

Ziel der Prüfung durch das LWL-Rechnungsprüfungsamt war es festzustellen, ob die LWL-Schulverwaltung Dortmund bei der Abrechnung der Kosten für therapeutische Behandlungen ihrer Verpflichtung zu einer rechtmäßigen Sachbearbeitung nachgekommen ist und hierbei ein zweckmäßiges und wirtschaftliches Verfahren angewendet hat, so dass insgesamt von einem ordnungsgemäßen Verwaltungshandeln ausgegangen werden kann.

Prüfungsergebnisse zur Rechtmäßigkeit

Hinsichtlich der Frage des rechtmäßigen Verwaltungshandelns wurde insbesondere geprüft, ob die Verordnungen (rechtzeitig) vorlagen, die Behandlungen fristgerecht begonnen und durchgeführt wurden, die Karteikarten ordnungsgemäß geführt waren und die Rechnungsstellung an die Krankenkassen gemäß den rechtlichen Vorgaben erfolgte.

Feststellungen

- *Die ärztlichen Verordnungen lagen rechtzeitig zum Start der Behandlungen vor.*
- *Die Behandlungen an sich begannen in aller Regel fristgemäß innerhalb von 14 Tagen nach Ausstellung der Verordnung. Die Frist zwischen den Behandlungsterminen (10 bzw. 14 Tage) wurde jedoch in einigen Fällen ungerechtfertigter Weise überschritten.*
- *Die Eintragungen auf der Karteikarte waren teilweise lückenhaft, so dass die Historie von der Anforderung der Verordnung bis zu deren Abrechnung nicht eindeutig erkennbar war.*
- *Die Ergänzende Regelung zu § 7 Abs. 3 der Dienstanweisung zu § 31 GemHVO (Einhaltung Vier-Augen-Prinzip, Belegprinzip, Anforderung an begründende Unterlagen) wurde in einigen wenigen Punkten nicht eingehalten.*

Prüfungsergebnisse Zweckmäßigkeit und Wirtschaftlichkeit

Zur Einschätzung der Zweckmäßigkeit und Wirtschaftlichkeit wurde eine Geschäftsprozessanalyse durchgeführt. Der Geschäftsprozess wurde gemeinsam mit der LWL-Schulverwaltung Dortmund erhoben und anschließend vom LWL-Rechnungsprüfungsamt modelliert und analysiert. Die wesentlichen Feststellungen ergaben sich hier für die Bereiche der organisatorischen Schnittstellen, des eingesetzten TUIV-Verfahrens und der in den Arbeitsablauf integrierten Kontrollen.

Feststellungen

- *Die organisatorischen Schnittstellen zum Therapeutischen Dienst und zur LWL-Finanzabteilung weisen keine Probleme auf. Die Schnittstelle zu den Krankenkassen (Klärung des Sachverhaltes nach fehlerhaftem Geldeingang) ist unbefriedigend organisiert und daher aufwendig und zeitintensiv. Aufgrund der Organisation der Kostenträger hat die LWL-Schulverwaltung jedoch keinen Einfluss auf diesen Teilprozess.*
- *Das eingesetzte TUIV-Verfahren ist zweckmäßig und trägt durch die systemseitig hinterlegten Plausibilitätsprüfungen zu einem ordnungsgemäßen Prozess bei.*
- *Für den Abrechnungsprozess existieren ausreichende Kontrollen.*

Fazit

Alles in allem kommt die LWL-Schulverwaltung Dortmund bei der Abrechnung der Kosten für therapeutische Behandlungen ihrer Verpflichtung zu einer rechtmäßigen Sachbearbeitung nach. Auf die umfassende Beachtung der Ergänzenden Regelung zu § 7 Abs. 3 der Dienstanweisung zu § 31 GemHVO ist zukünftig Wert zu legen.

Das im Geschäftsprozess eingesetzte TUIV-Verfahren unterstützt mit den dort hinterlegten Plausibilitätsprüfungen sowohl den Aspekt der Rechtmäßigkeit als auch der Zweckmäßigkeit und Wirtschaftlichkeit der Abrechnung, so dass insgesamt ein ordnungsgemäßes Verwaltungshandeln bestätigt werden kann.

3.4 Abrechnung der Kosten für therapeutische Behandlungen von Schülerinnen und Schülern der Max von der Grün-Schule mit den Krankenkassen und den Eltern (PG 0306), PN 141/2012

Genau wie in der LWL-Schule am Marsbruch in Dortmund wurde in der Max von der Grün-Schule in Olpe die Abrechnung der Kosten für therapeutische Behandlungen geprüft. Ziel der Prüfung war es auch hier festzustellen, ob von einem ordnungsgemäßen Verwaltungshandeln ausgegangen werden kann.

Prüfungsergebnisse zur Rechtmäßigkeit

Hinsichtlich der Frage des rechtmäßigen Verwaltungshandelns wurde unter anderem stichprobenartig geprüft, ob die gemäß des Organisationshandbuches „Therapie“ des LWL-Landesjugendamtes vorgeschriebene Dokumentation (Karteikarte, Wochentherapieplan, Verordnung) ordnungsgemäß durchgeführt wurde und die Rechnungsstellung an die Krankenkassen gemäß den Abrechnungsrichtlinien nach § 302 Abs. 2 SGB V erfolgte.

Feststellungen

- *Die Eintragungen auf der Karteikarte waren teilweise lückenhaft, so dass die Historie von der Anforderung der Verordnung bis zu deren Abrechnung nicht eindeutig erkennbar war.*
- *Die Dokumentation der Behandlungstermine in den Wochentherapieplänen, auf den Verordnungen und auf den Karteikarten war vielfach nicht stimmig.*
- *Einige durchgeführte Behandlungen wurden nicht abgerechnet.*
- *Es wurden einige Behandlungseinheiten abgerechnet, die laut Dokumentation nicht erbracht wurden.*
- *Die Ergänzende Regelung zu § 7 Abs. 3 der Dienstanweisung zu § 31 GemHVO (Einhaltung Vier-Augen-Prinzip, Belegprinzip, Anforderung an begründende Unterlagen, Entwertung der begründenden Unterlagen, Erfassung der Buchungssätze) wurde eingehalten.*

Die Therapeutinnen und Therapeuten wurden zwischenzeitlich angewiesen, die Pflege der Karteikarten, Wochentherapiepläne und Verordnungen sorgsamer durchzuführen. Laut Stellungnahme der LWL-Schulverwaltung Olpe werden die genannten Unterlagen darüber hinaus seit Dezember 2012 regelmäßig stichprobenartig durch die Leitung des Therapeutischen Dienstes überprüft.

Prüfungsergebnisse Zweckmäßigkeit und Wirtschaftlichkeit

Zur Einschätzung der Zweckmäßigkeit und Wirtschaftlichkeit wurde eine Geschäftsprozessanalyse durchgeführt. Zudem wurde der modellierte Prozess mit dem Abrechnungsprozess der LWL-Schulverwaltung Dortmund verglichen.

Feststellung

Die Zweckmäßigkeit und Wirtschaftlichkeit des Abrechnungsprozesses war mit wenigen Ausnahmen (z. B. keine durchgängig automatisierte Plausibilitätsprüfung) gegeben. Im Vergleich mit dem Abrechnungsprozess in der LWL-Schulverwaltung Dortmund ließ sich feststellen, dass keine wesentlichen Unterschiede in der Abfolge der Aktivitäten aufzuzeigen waren.

Der Hersteller der Abrechnungssoftware „Quick-Praxis“ wurde auf Grundlage der Prüfungsfeststellung beauftragt, eine durchgängige und automatische Plausibilitätsprüfung zu implementieren.

Fazit

Bei der Prüfung der Abrechnung therapeutischer Leistungen wurden keine systematischen Fehler vorgefunden. Die Sachbearbeitung innerhalb der LWL-Schulverwaltung Olpe kommt grundsätzlich ihrer Verpflichtung zu einer rechtmäßigen Sachbearbeitung nach.

Bezogen auf die notwendigen Maßnahmen zur Abrechnung innerhalb des Therapeutischen Dienstes kam es zu einer Häufung verschiedener Mängel. Im Wesentlichen betrafen diese Mängel die Bereiche der Dokumentation und der organisatorischen Kontrollen, die gemäß Regelung des Schulträgers durch die Leitung des Therapeutischen Dienstes sicherzustellen sind (korrekte und vollzählige Zusammenstellung der Abrechnungsunterlagen). Seitens des LWL-Rechnungsprüfungsamtes wurden diesbezüglich entsprechende Empfehlungen ausgesprochen.

3.5 Prüfung der zentralen Leistungen des Trägers der LWL-Schulen (PG 0301; PB 19-P-2012-097)

- Überprüfung der Zweckmäßigkeit und Wirtschaftlichkeit der IT-Unterstützung der Geschäftsprozesse
- Nachschauprüfung im Bereich der Schülerbeförderung

Prüfungsauftrag/Prüfungsziel

Der Auftrag zur Prüfung der Verwaltung auf Zweckmäßigkeit und Wirtschaftlichkeit gehört gemäß § 103 Abs. 2 Ziffer 1 Gemeindeordnung NRW i. V. m.

§ 5 Abs. 2 Buchstabe b) der Rechnungsprüfungsordnung für den LWL zu den übertragenen Aufgaben des LWL-Rechnungsprüfungsamtes.

In diesem Zusammenhang sollte festgestellt werden, inwieweit die für die Unterstützung der Geschäftsprozesse eingesetzte IT-Unterstützung zweckmäßig und wirtschaftlich ist.

Darüber hinaus zählt zu den Pflichtaufgaben der örtlichen Rechnungsprüfung gem. § 103 Abs. 1 Satz 1 Ziffer 8 GO NRW i. V. m. § 5 Abs. 1 Buchst. h) Rechnungsprüfungsordnung für den LWL die Prüfung von Vergaben. Es handelte sich um eine Nachschauprüfung im Bereich der Schülerbeförderung.

Beide Prüfaufträge wurden gemeinsam durchgeführt.

Gegenstand der Prüfung/Prüfungsobjekt

Im Zentrum der IT-Prüfung stand die Ausstattung der Zentralverwaltung und der Schulen hinsichtlich der eingesetzten Hard- und Software.

Um eine Aussage darüber treffen zu können, inwieweit der Einsatz der Hard- und Software den o. g. Grundsätzen der Zweckmäßigkeit und Wirtschaftlichkeit entspricht, sind die Hard- und Softwarebestände der Schulträgerverwaltung und einer beispielhaft ausgewählten Schul- und Internatsverwaltung (SUIV Bochum) ermittelt worden.

Bezüglich des Einsatzes von Hard- und Software waren die nachfolgend aufgeführten Punkte Untersuchungsgegenstand:

- Geschäftsprozesse und die Unterstützung durch Hard- und Software
- Stand der Hardware und Ermittlung der eingesetzten Software
- Optimaler und gleicher Einsatz der zur Verfügung stehenden IT-Infrastruktur
- Dokumentation und Schulung der eingesetzten Software
- Kommunikation zwischen Schulen und Schulträger
- Koordination der einzusetzenden Unterstützung

- Einsatz der Lizenzen
- Datensicherheit

Grundlage für die Nachschauprüfung im Bereich der Schülerbeförderung war ein Vermerk vom 11.07.2006 – Az.: 50-S-60/04, in dem gemeinsam mit den Vertretern der ZEK, der Abt. 50 und des LWL-RPA festgelegt wurde, dass eine Umstellung von Einzelverträgen auf Rahmenverträge auf der Grundlage eines entsprechenden Umsetzungsplanes innerhalb von 5 Jahren erfolgen sollte. Durch die Prüfmaßnahme sollte festgestellt werden, inwieweit die getroffenen Vereinbarungen zur rechtssicheren Ausschreibung der Schülerbeförderungsleistungen eingehalten wurden.

Konkret wurden - bezogen auf die Jahre 2004 bis 2011 - folgende Fragestellungen untersucht:

- Ist die Umstellung von Einzel- auf Rahmenverträge innerhalb des vereinbarten Zeitraumes vollständig erfolgt?
- Wurden die abgeschlossenen Einzelverträge unter Beachtung der maximalen Vertragslaufzeit von 5 Jahren rechtzeitig in die Ausschreibungsverfahren der ZEK integriert?

Anhand der Abwicklung von sechs ausgewählten Ausschreibungsverfahren (aus insgesamt 27 gemeldeten Vergaben) mit einem Auftragsvolumen von rd. 183.000,00 EUR aus dem Jahre 2011 wurde geprüft, ob diese rechtmäßig vollzogen wurden.

Durchführung und Ergebnisse der Prüfung

Überprüfung der Zweckmäßigkeit und Wirtschaftlichkeit der IT-Unterstützung

Schul- und Internatsverwaltungen

Der Einsatz adäquater Hard- und Software ist nur dann effektiv, wenn er einer einheitlichen Struktur unterliegt, alle Mitarbeiter/innen über einen einheitlichen Wissensstand verfügen und die Zuständigkeiten klar geregelt sind. Für die Einhaltung und Gewährleistung werden Standards für die Bereiche wie Netzwerkumgebung, Servertechnik, Serverausstattung und interne bzw. externe Kommunikation entwickelt. Hinsichtlich der Schulung der Mitarbeiter/innen werden adäquate Fortbildungen angeboten.

Für den Landschaftsverband Westfalen-Lippe hat die LWL.IT entsprechende verbindliche Standards erstellt und das Fortbildungsangebot wird laufend aktualisiert.

Die Analyse der internen und externen Netzwerk- und Kommunikationstechnik (Novell / Group Wise) hat ergeben, dass eine einheitliche, homogene IT-Landschaft vorliegt und LWL-Standards bezogen auf die Netzwerke, Server und Kommunikation eingehalten werden. Organisatorische Schwachstellen wie Abstimmungsprobleme, Informationsverluste oder unterschiedliche Wissensstände bei den Mitarbeiter/innen sind nicht gegeben.

Feststellung

Durch die Einhaltung der Standards und eines einheitlichen Wissensstandes wird ein zweckmäßiges Handeln gewährleistet.

Der Bereich der Schul- und Internatsverwaltung ist mit seinen Schulen und Verwaltungen innerhalb von Westfalen-Lippe weit verzweigt. Hinsichtlich der Betreuung der Hard- und Software entstehen hierdurch und aufgrund der Einbeziehung der Schulträgerverwaltung sehr lange Wege und Wartezeiten. Hierzu bedarf es eines Fachbetreuers, der die Koordination der eingesetzten Hard- und Software übernimmt und als Schnittstelle zwischen der Fachabteilung und der LWL.IT dient. Er sollte sowohl über Wissen hinsichtlich der notwendigen Schulungen verfügen, als auch einen Überblick über die zur Verfügung stehenden Lizenzen haben. Die organisatorische Zuordnung des Fachbetreuers ist dabei von untergeordneter Bedeutung.

Feststellung

Ein entsprechender Fachbetreuer steht nicht zur Verfügung.

Als Informationssicherheit bzw. Datensicherheit werden die Eigenschaften von informationsverarbeitenden und -lagernden Systemen bezeichnet, welche die Vertraulichkeit, Verfügbarkeit und Integrität der Daten sicherstellen. Datensicherheit dient dem Schutz vor Gefahren bzw. Bedrohungen, der Vermeidung von Schäden und der Minimierung von Risiken.

Zur Gewährleistung der Informationssicherheit bzw. Datensicherheit hat die LWL.IT die „Leitlinien zur Informationssicherheit“ verfasst. Erst durch den Inhalt der Leitlinien und die entsprechenden Programmberechtigungen innerhalb der einzelnen Verfahren wird der sichere Umgang mit den für die Arbeit erforderlichen Daten gewährleistet.

Das LWL-RPA hat die eingesetzten Verfahren hinsichtlich der Beachtung der „Leitlinien zur Informationssicherheit“ untersucht.

Feststellung

Verstöße gegen die Datensicherheit waren nicht ersichtlich.

Auf elektronische Datenverarbeitung kann auch in der öffentlichen Verwaltung nicht verzichtet werden. Der hierfür erforderliche Einsatz von Software unterliegt den Grundlagen einer zweckmäßigen und wirtschaftlichen Verwendung öffentlicher Mittel. Bei der Anschaffung von Software sollte daher vorwiegend auf Standardsoftware zurückgegriffen werden.

Als **Standardsoftware** werden Softwaresysteme verstanden, die einen klar definierten Anwendungsbereich abdecken und als vorgefertigte Produkte erworben werden.

Der größte Vorteil an der Standardsoftware ist, dass die Kosten im Vergleich zu einer individuell programmierten Softwarelösung wesentlich niedriger sind. Dies liegt daran, dass die Programme für eine Vielzahl von Kunden hergestellt werden und somit auch einen größeren Absatz finden. Inzwischen ist es bei vielen Systemen auch möglich, diese sehr individuell an die Bedürfnisse des jeweiligen Kunden anzupassen.

Für einen möglichst hohen Anteil der Arbeit, die computerunterstützt bearbeitet wird, sollte aus Gründen der Zweckmäßigkeit und Wirtschaftlichkeit entsprechende Standardsoftware eingesetzt werden. Nur bei ganz speziellen Aufgabenstellungen ist die Entwicklung einer individuellen Software angezeigt.

Die Schul- und Internatsverwaltungen des LWL arbeiten, genau wie die ihnen angeschlossenen Schulen, mit Produkten aus dem Bereich der Standardsoftware.

Feststellung

Durch die Einführung von Standardsoftwareprodukten wird ein wirtschaftlicher Softwareeinsatz gewährleistet.

Eine fortschrittliche Verwaltung handelt unter dem Einsatz moderner Technologien dann wirtschaftlich, wenn möglichst viele der Geschäftsprozesse durch den Einsatz von adäquater Software unterstützt werden.

3 Prüfungen in ausgewählten Produktgruppen

Im Interview und durch Präsentationen der eingesetzten Software wurden die Geschäftsprozesse erläutert. Es wurde festgestellt, dass derzeit sämtliche Geschäftsprozesse it-gestützt bearbeitet werden.

Feststellung

Durch die Unterstützung der Geschäftsprozesse durch entsprechende Hard- und Software ist ein wirtschaftliches Handeln der Verwaltung in Bezug auf die Geschäftsprozesse gegeben.

Wird der größte Teil der am PC erbrachten Arbeit durch Standardsoftware erledigt, so ist es unter anderem aus Gründen der Performance wichtig, auch eine einheitliche Basis für den Hardwarebereich festzulegen.

Der LWL hat auch für den Hardwarebereich Standards festgelegt. Diese vorgegebenen Hardware-Standards werden durch Ausschreibungen umgesetzt. Mit der Einführung von Office 2007 und auch der Anpassungen der anderen Verfahren ist es wichtig, diese Standards einzuhalten.

Die Durchsicht der zurzeit eingesetzten Hardware hat ergeben, dass noch alte T-Systems Miditower und ältere PC's der Fima HP im Einsatz sind. Der größte Teil der eingesetzten PC's entspricht aber dem derzeitigen Standard.

Empfehlung

Der Hardwarebestand in den SUIV und Schulen sollte im Rahmen der Ersatzbeschaffung mittelfristig auf den LWL-Standard gesetzt werden.

Nachschauprüfung im Bereich der Schülerbeförderung**Fristgerechte Umstellung von Einzel- auf Rahmenverträge**

Die bis zum Ende des Jahres 2004 durch das LWL-Landesjugendamt (nachfolgend auch: Abt. 50) praktizierte Auftragsvergabe der Schülerbeförderungsleistungen entsprach nicht den vergaberechtlichen Bestimmungen.

Die Beförderungsleistungen für die jeweiligen LWL-Schulen wurden als Einzellinien im Wettbewerb (in Form von Einzelverträgen) freihändig an vor Ort ansässige Fahrdienstunternehmen vergeben oder beschränkt national ausgeschrieben.

Die Wahl der Vergabeart (Freihändige Vergaben oder Beschränkte Ausschreibungen) widersprach dem Vergaberecht. Die Beförderungsleistungen wurden zwar im Wettbewerb vergeben, die jeweiligen Auftragswerte hätten jedoch zu meist Öffentliche Ausschreibungen erforderlich gemacht. Darüber hinaus hätte unter Beachtung des Bündelungsgebotes ein Großteil der Einzellinien nach regionalen Gesichtspunkten in Ausschreibungsverfahren zusammengefasst werden müssen. Somit hätten für den Großteil des gesamten jährlichen Auftragsvolumens europaweite Verfahren in Form von Rahmenverträgen durchgeführt werden müssen.

Die europaweiten Ausschreibungen der Rahmenverträge wurden durch die ZEK übernommen. Für die Ausschreibungen der Schülerbeförderungsleistungen im unterschwelligen Bereich war die Abt. 50 weiterhin zuständig.

Mit den Vertretern der ZEK, der Abt. 50 und des LWL-RPA wurde festgelegt, dass die Umstellung auf Rahmenverträge auf der Grundlage eines entsprechenden Umsetzungsplanes innerhalb von 6 Jahren erfolgen sollte. Die Umsetzung sollte bis zum Ende des Jahres 2011 abgeschlossen sein.

Die Umsetzungspläne und die gemeldeten Vergabeverfahren der Jahre 2005 bis 2011 wurden ausgewertet. Bis zum Ende des Jahres 2011 wurden die Einzelverträge auf Rahmenverträge umgestellt.

Feststellung

Die Umstellung erfolgte fristgerecht.

Übernahme der Einzelverträge in die EU-Verfahren zum Abschluss von Rahmenverträgen

Im Verlauf des Umstellungszeitraumes sollte die Vorgabe, möglichst alle Einzelverträge nach regionalen Einzugsgebieten der LWL-Förderschulen in Rahmenverträge zu integrieren, erfüllt werden. Nach Angaben des LWL-Landesjugendamtes befanden sich im Jahr 2011 bei einer Anzahl von 4.822 Schülern 1.082 Fahrlinien in Rahmenverträgen, während 223 Fahrlinien weiterhin in Einzelverträgen verblieben.

Feststellung

Für 34 von 35 Förderschulen wurden bis zum Ende des Jahres 2011 Rahmenverträge abgeschlossen.

Einzigste Ausnahme bleibt die Realschule in Dortmund, die wegen der Besonderheit des Fahrdienstes nicht in die Rahmenvertragsplanungen mit einbezogen wurde und auch auf Dauer im Einzelvertrag verbleibt. Diese LWL-Förderschule verfügt über ein sehr großes Einzugsgebiet mit einer vergleichsweise geringen Schülerzahl, sodass potentielle Rahmenvertragspartner auf der Kalkulationsgrundlage von Fahrpreisen pro Schüler ein erhebliches unternehmerisches Risiko zu tragen hätten.

Weiterhin werden spezielle Beförderungsfahrten, bspw. Zubringerfahrten, Beförderungen aus Randgebieten sowie Sportfahrten als Einzelverträge durch die Abt. 50 ausgeschrieben. Hierbei handelt es sich um unregelmäßig anfallende Fahrten (häufige Änderungen, max. 1mal pro Woche), die wegen der fehlenden Planungsgrundlage nicht über Rahmenverträge abgewickelt werden können.

Feststellung

Die Gründe für den Verbleib der o.g. Beförderungsleistungen in Einzelverträgen sind nachvollziehbar.

Einhaltung der Vertragslaufzeiten

Gem. Ziffer 11.1 der DA vom 18.06.2007 sollen mehrjährige Verträge eine Laufzeit von vier Jahren nicht überschreiten; Ausnahmen sind zu begründen, dem LWL-RPA entsprechend der Informationspflicht nach Ziffer 8.1 anzuzeigen und aktenkundig zu machen.

Mit Schreiben vom 19.11.2008 – Az.: 50-S-60/14 bat das LWL-Landesjugendamt – LWL-Schulen – u.a. aufgrund der hohen Investitionen auf Seiten der Auftragnehmer um eine Verlängerung der Vertragslaufzeiten der abzuschließenden Rahmenverträge von vier auf sieben Jahre. Die ZEK befürwortete eine Verlängerung der Vertragslaufzeiten aus wirtschaftlicher Sicht auf fünf Jahre.

Das LWL-RPA folgte der Stellungnahme der ZEK und stimmte der Verlängerung der Vertragslaufzeiten auf fünf Jahre mit Schreiben vom 26.11.2008 – Az.: 19 8631 - 311 zu.

Anhand stichprobenartiger Prüfungen der gemeldeten Vergabeverfahren der Jahre 2005 bis 2011 wurde festgestellt, dass nach Ablauf von 5 Jahren neue Rahmenverträge für die jeweiligen LWL-Förderschulen ausgeschrieben wurden.

Feststellung

Die vereinbarten Vertragslaufzeiten von 5 Jahren wurden eingehalten.

Rechtmäßige Abwicklung der sechs Einzelverfahren

Bei der Durchführung von Beschränkten Ausschreibungen als auch Freihändigen Vergaben sind gem. DA weiterhin nachfolgend aufgeführte Voraussetzungen bzw. vergaberechtliche Grundsätze zu beachten:

- Beschleunigung von Investitionen (Konjunkturpaket II) (Runderlass des Landes NRW vom 03.02.2009)
- Einhaltung des Ausnahmekataloges zur Durchführung Freihändiger Vergaben (§ 3 Abs. 5 Buchst. g) VOL/A)
- Informationspflicht gegenüber dem LWL-RPA (Ziffer 8.1 i. V. m. 8.2 der DA)
- Bündelungsgebot (Ziffer 2.3 der DA)
- Einholung von Vergleichsangeboten/Grundsatz des Bewerberwechsels (Ziffer 4.3 und 5.1 der DA)
- Dokumentationspflicht/Einhaltung des Vier-Augen-Prinzips (Ziffer 7.1 und 7.3 der DA)
- Grundsatz der Trennung von Vergabe und Abrechnung (Ziffer 10.3 der DA)

3 Prüfungen in ausgewählten Produktgruppen

Es wurden 6 Verfahren ausgewählt. Diese wurden auf die Einhaltung der rechtmäßigen vergaberechtlichen Abwicklung überprüft.

Feststellung

Die vergaberechtlichen Grundsätze wurden in allen geprüften Fällen beachtet.

Veröffentlichungspflicht

Gemäß § 19 Absatz 2 der VOL/A besteht die Verpflichtung des Auftraggebers, aus Gründen der Transparenz nach Beschränkten Ausschreibungen ohne Teilnahmewettbewerb und nach Freihändigen Vergaben ohne Teilnahmewettbewerb über jeden vergebenen Auftrag ab einem Auftragswert von 25.000,00 EUR ohne Umsatzsteuer zu informieren.

Die Veröffentlichung erfolgt unter Aufnahme bestimmter Mindestangaben auf Internetportalen oder Internetseiten für die Dauer von 3 Monaten.

Bis zum Beginn der Prüfung wurden die in eigener Zuständigkeit von der Abt. 50 durchgeführten nationalen Vergaben nicht auf der Internetplattform des LWL veröffentlicht.

Feststellung

Die Veröffentlichungspflicht gem. § 19 Abs. 2 VOL/A wurde nicht beachtet.

Nach einem entsprechenden Hinweis des LWL-RPA kommt die Abt. 50 dieser Verpflichtung inzwischen nach. Die ZEK hat hierzu ein Formblatt mit den geforderten Angaben entwickelt, welches auf der Intranetseite der ZEK für alle Dienststellen und Einrichtungen des LWL abrufbar ist.

Fazit

Mit dem grundsätzlichen Einsatz von Standardsoftware und dem Einhalten allgemeingültiger und spezifischer LWL-Standards zur Datensicherheit, zum Hardwareeinsatz und zur Geschäftsprozessoptimierung werden die Arbeiten der Schulträgerverwaltung und der SUIV zweckmäßig und wirtschaftlich erledigt.

Alle getroffenen Vereinbarungen zur Umgestaltung der Vergabe von Schülerbeförderungsleistungen wurden eingehalten. Die Durchführung von Vergaben im Bereich der Schülerbeförderung entspricht dem Grundsatz der Rechtmäßigkeit.

3.6 Abrechnung der öffentlich-rechtlichen Leistungsentgelte im LWL-Internat Soest (PG 0303) und im LWL-Berufsbildungswerk Soest (PG 0501), Pb 113/2012

Am Standort Soest unterhält der LWL eine LWL-Förderschule mit dem Förderschwerpunkt Sehen (von-Vincke-Schule), ein LWL-Internat und das LWL-Berufsbildungswerk (Förderzentrum für blinde und sehbehinderte Menschen).

Die Schülerinnen und Schüler der von-Vincke-Schule kommen aus ganz NRW. Für viele ist die Entfernung vom Wohnort nach Soest so groß, dass sie den Schulweg nicht täglich zurücklegen können. Diese Jugendlichen können während der Schulwochen - von sonntagabends bis freitagmittags - im LWL-Internat Soest wohnen.

Nach dem Ende der Schulpflicht können blinde und sehbehinderte junge Menschen im LWL-Berufsbildungswerk Soest eine Berufsausbildung machen. Angeboten werden Ausbildungen in den Berufsfeldern Metalltechnik, Wirtschaft und Verwaltung, Ernährung und Hauswirtschaft sowie einige handwerkliche Berufe.

Das LWL-Rechnungsprüfungsamt hat in seiner Prüfung die Abrechnung der öffentlich-rechtlichen Leistungsentgelte im LWL-Internat Soest und im LWL-Berufsbildungswerk Soest auf Rechtmäßigkeit, Zweckmäßigkeit und Wirtschaftlichkeit untersucht.

Prüfungsergebnisse zur Rechtmäßigkeit

Die Rechtmäßigkeit der Abrechnung öffentlich-rechtlicher Leistungsentgelte beinhaltet die Übereinstimmung der Abrechnungen mit geltendem Recht.

Abrechnung des LWL-Internats Soest

Bei der Prüfung der Rechtmäßigkeit wurden durch das LWL-Rechnungsprüfungsamt speziell die Abrechnung der Vergütung und der Platzgebühr überprüft.

Feststellung

Die LWL-Schulverwaltung kommt bei der Abrechnung der öffentlich-rechtlichen Leistungsentgelte insgesamt ihrer Verpflichtung zu einer rechtmäßigen Sachbearbeitung nach.

Abrechnung des LWL-Berufsbildungswerkes Soest

Die Ausbildung wird durch die Bundesagentur für Arbeit finanziert. Die Abrechnung erfolgt mit den zuständigen Arbeitsagenturen vor Ort. Abrechnungsgrundlage hierfür ist insbesondere die Kostenvereinbarung, die zwischen der Bundesagentur für Arbeit und dem LWL-Berufsbildungswerk Soest abgeschlossen worden ist.

Speziell wurden durch das LWL-Rechnungsprüfungsamt die Verrechnungen der Maßnahmenkosten am Jahresanfang und die Berechnung der Monatskostensätze überprüft.

Feststellung

Die LWL-Schulverwaltung kommt bei der Abrechnung der öffentlich-rechtlichen Leistungsentgelte mit der Bundesagentur für Arbeit insgesamt ihrer Verpflichtung zu einer rechtmäßigen Sachbearbeitung nach.

Prüfungsergebnisse Zweckmäßigkeit und Wirtschaftlichkeit

Zur Einschätzung der Zweckmäßigkeit und Wirtschaftlichkeit wurde bei beiden Abrechnungsverfahren eine Geschäftsprozessanalyse durchgeführt. Optimierungspotentiale wurden insbesondere im Rahmen der vorhandenen Medienbrüche festgestellt. Im vorliegenden Prozess waren dies einerseits die manuelle Datenübertragung vom Papier in den PC sowie andererseits das manuelle Ausfüllen von Kontierungsblättern.

Feststellung

Die Prozesse können durch die Reduzierung der Medienbrüche schneller und weniger aufwändig gestaltet werden.

Nach Rücksprache mit der LWL-Schulverwaltung Soest wurde das manuelle Ausfüllen der Kontierungsblätter inzwischen durch eine Excel-Vorlage abgelöst. Das Übertragen der abrechnungsrelevanten Daten vom Papier in den PC konnte bislang noch nicht durchgängig technisch unterstützt werden. An einer Lösung wird laut LWL-Schulverwaltung weiter gearbeitet.

Fazit

Zusammenfassend kann festgestellt werden, dass die Abrechnung der öffentlich-rechtlichen Leistungsentgelte in den Bereichen des LWL-Internats Soest sowie des LWL-Berufsbildungswerkes Soest in der Regel rechtmäßig, zweckmäßig und wirtschaftlich erfolgt.

3.7 Prüfung Besonderer Vorkommnisse gemäß § 8 Abs. 5 Rechnungsprüfungsordnung im Zuständigkeitsbereich der Abteilung 50

Gemäß § 8 Abs. 5 RPO für den LWL ist das LWL-Rechnungsprüfungsamt von der zuständigen Dienststelle unter Darlegung des Sachverhalts unmittelbar und unverzüglich zu unterrichten, wenn sich ein begründeter Verdacht auf dienstliche Verfehlungen oder Unregelmäßigkeiten ergibt, durch die ein Vermögensschaden für den Landschaftsverband entstanden oder zu vermuten ist.

Das Gleiche gilt bei Vermögensdelikten, Sachbeschädigungen oder Brandstiftungen zum Nachteil des Landschaftsverbandes sowie bei Hinweisen auf Korruption.

Aus dem Zuständigkeitsbereich des LWL-Landesjugendamtes, Schulen, Koordinationsstelle Sucht wurden in 2012 sechs Einbrüche/Diebstähle gemeldet. Die ordnungsgemäße Abwicklung der Vorfälle durch die Fachabteilung wurde anhand einer Checkliste geprüft.

Feststellung

Die Prüfung führte zu keinen Beanstandungen.

Fazit

Mit der Prüfung konnte im Ergebnis ordnungsgemäßes Verwaltungshandeln festgestellt werden. Die Pflicht zur Unterrichtung wird zeitnah erfüllt.

3.8 Prüfung der Leistungsgewährung für Asylbewerber (PG 0502; 19-P-2012-154)

Bei den Leistungsberechtigten nach dem AsylbLG handelt es sich um Personen, die zwar alle kein Daueraufenthaltsrecht, aber ansonsten einen sehr unterschiedlichen Aufenthaltsstatus haben und deren Aufenthalt in Deutschland auf unterschiedlichen Lebenssituationen beruht. Die Landschaftsverbände nehmen im Rahmen des AsylbLG die Aufgaben als Kostenträger wahr, für die sie bei unmittelbarer Anwendung des SGB XII zuständig sind. Der Leistungseintritt der Landschaftsverbände richtet sich nicht nach der Aufenthaltsdauer, sondern nach der sogenannten Vorbezugsdauer. Bei der Vorbezugsdauer handelt es sich um den Zeitraum, in dem den Leistungsberechtigten zunächst Grundleistungen nach dem AsylbLG von den örtlich zuständigen Gemeinden gewährt worden sind. Hierbei handelt es sich um existenzsichernde Maßnahmen, auf die Leistungsberechtigte angewiesen sind, sofern sie nicht über eigenes Vermögen verfügen. Wurden diese Grundleistungen über einen Zeitraum von 48 Monaten (seit August 2007; vorher 36 Monate) bezogen, besteht von diesem Zeitpunkt an – bei Vorliegen der sonstigen Leistungsvoraussetzungen – ein Anspruch auf sogenannte Analogleistungen entsprechend dem SGB XII.

Im Haushaltsansatz für 2012 waren für den Bereich der Leistungen für Asylbewerber – bei einer erwarteten Leistungsempfängeranzahl von 25 - Aufwendungen in Höhe von ca. 1.150.000 Euro veranschlagt, denen Erträge in Höhe von ca. 110.000 Euro gegenüberstehen.

Ziel der Prüfung durch das LWL-RPA war es zu klären, ob die gesetzlichen und verfügungsseitigen Regelungen im Rahmen der Leistungsgewährung eingehalten worden sind. Die Rechtmäßigkeit der Leistungsgewährung wurde anhand einer Stichprobe von 14 Einzelakten überprüft. Im Rahmen der Prüfung wurde außerdem untersucht, ob die Datenpflege in ANLEI den abteilungsseitigen Vorgaben entspricht.

Prüfungsergebnisse Rechtmäßigkeit

Die Prüfung der Rechtmäßigkeit der Leistungsgewährung wurde anhand der nachfolgenden Kriterien vorgenommen.

- **Aufenthaltsstatus**

Das Aufenthaltsrecht von Ausländern bestimmt sich nach dem Zuwanderungsgesetz. Der durch das Aufenthaltsrecht festgelegte Aufenthaltsstatus einer Ausländerin und eines Ausländers bildet die Basis der Feststellung für den Sozialhilfeträger, welche Leistungsvorschrift (SGB XII oder AsylbLG) zur Anwendung kommt. Da Leistungsberechtigte nach dem AsylbLG gemäß § 23 Abs. 2 SGB XII keine Leistungen der Sozialhilfe erhalten, ist vorrangig eine Leistungsberechtigung nach dem AsylbLG zu prüfen. Gemäß den Regelungen des AufenthG bedürfen Ausländer für den Aufenthalt im Bundesgebiet eines Aufenthaltstitels. Die Aufenthaltstitel orientieren sich regelmäßig an dem Aufenthaltzweck (Ausbildung, Erwerbstätigkeit, Familiennachzug, Humanitäre Gründe). Außerdem muss der Aufenthaltstitel erkennen lassen, ob die Ausübung einer Erwerbstätigkeit ausdrücklich erlaubt ist. Die gesetzlichen Vorgaben im Hinblick auf den Aufenthaltsstatus - als Grundlage für die Leistungsgewährung an Ausländer - wurden im Bereich der LWL-Behindertenhilfe Westfalen mit Verfügung Nr. 9/2000 umgesetzt. Zum Nachweis des ausländerrechtlichen Status wird die Vorlage einer Kopie des Passes, des Passersatzes oder des Ausweisersatzes verlangt. Auf diesen Unterlagen ist der jeweilige Aufenthaltstitel vermerkt. Ist der ausländerrechtliche Status aus den vorgelegten Unterlagen nicht eindeutig ersichtlich, ist eine Klärung durch die zuständige Gemeinde herbeizuführen.

In allen geprüften Fällen lagen Aufenthaltstitel bzw. sonstige Aufenthaltsberechtigungen vor bzw. wurden ergänzende Informationen anhand entwickelter Musterformulare angefordert.

Feststellung

<i>In allen geprüften Hilfefällen war der Aufenthaltsstatus geklärt.</i>

- **Sachliche und örtliche Zuständigkeit des LWL**

Das AG AsylbLG regelt, dass grundsätzlich die Gemeinden für die Durchführung des AsylbLG zuständig sind. Abweichend davon nehmen die Landschaftsverbände jedoch die Aufgaben wahr, für die sie bei unmittelbarer Anwendung des SGB XII/AV-SGB XII zuständig sind. Demnach ist der LWL im Rahmen des AsylbLG ausschließlich für die Erbringung von Leistungen in besonderen Fällen sachlich zuständig, für die er nach den Bestimmungen des SGB XII/AV-SGB XII einzutreten hätte. In Abhängigkeit von der zu gewährenden Hilfeart richtet sich die örtliche Zuständigkeit nach dem tatsächlichen oder gewöhnlichen Aufenthalt der Leistungsberechtigten.

In allen geprüften Hilfefällen wurden die sozialhilferechtlichen Voraussetzungen – bezogen auf die jeweilige Hilfeart – geprüft. Bei den bewilligten Hilfen handelte es sich in erster Linie um Wohnheimunterbringungen und Beschäftigungen in einer Werkstatt für behinderte Menschen. In zwei Fällen wurden Leistungen des Ambulant betreuten Wohnens gewährt und in einem Fall Leistungen der Hilfe zur Pflege. Die Leistungsberechtigten hatten in allen geprüften Fällen ihren tatsächlichen oder gewöhnlichen Aufenthalt im Bereich des LWL.

Feststellung

<p><i>In allen geprüften Fällen war die sachliche und örtliche Zuständigkeit des LWL gegeben.</i></p>
--

- **Leistungsberechtigte**

Leistungsberechtigt sind Ausländer, die sich auch tatsächlich im Bundesgebiet aufhalten und eine der im AsylbLG abschließend aufgeführten Aufenthaltserlaubnisse besitzen.

In allen geprüften Fällen war festzustellen, dass die Leistungsempfänger sich tatsächlich im Bereich des LWL und somit auch im Bundesgebiet aufgehalten haben. Außerdem lag in allen Fällen eine entsprechende Aufenthaltserlaubnis vor. In einem Fall fehlte allerdings die aktuelle Verlängerung.

Feststellung

Die an die Leistungsberechtigung gestellten Voraussetzungen gemäß dem AsylbLG waren - bis auf eine Ausnahme - erfüllt.

Der fehlende Nachweis über den aktuellen Aufenthaltsstatus wurde zwischenzeitlich von der Fachabteilung angefordert.

- **Leistungen in besonderen Fällen gemäß § 2 AsylbLG**

Nach dieser Vorschrift besteht ein Leistungsanspruch in entsprechender Anwendung des SGB XII. Voraussetzungen für eine Leistungsgewährung sind, dass zunächst über die Dauer von **48 Monaten** Leistungen nach dem § 3 AsylbLG durch die zuständige Gemeinde erbracht worden sind **und** die Leistungsberechtigten die Dauer des Aufenthaltes nicht rechtsmissbräuchlich selbst beeinflusst haben (z. B. durch die Vernichtung des Passes, einer falschen Identität oder Ähnlichem).

In der Verfügung Nr. 9/2000 der LWL-Behindertenhilfe Westfalen werden die Leistungsvoraussetzungen und deren Umsetzung näher konkretisiert. Bezüglich der Berechnung des 48-Monats-Zeitraums wird explizit darauf hingewiesen, dass die Zeiten einer Leistungsunterbrechung unberücksichtigt bleiben. Der Nachweis über den Bezug der Leistungen nach §§ 3 ff AsylbLG über einen Zeitraum von mindestens 48 Monaten ist von der hierfür zuständigen Gemeinde einzuholen.

Neben den vorstehenden Voraussetzungen ist zu beachten, dass die zu gewährenden Leistungen sich nach den Regelungen des SGB XII richten.

In 7 der 14 geprüften Fälle lagen Nachweise vor, die den geforderten Leistungszeitraum von 48 Monaten belegten. In 5 Fällen hat der LWL bereits nach 36 Monaten Leistungen gewährt. Unter Berücksichtigung der gesetzlichen Änderung (ab August 2007) hat der LWL in diesen Fällen bei den jeweiligen Gemeinden einen Erstattungsanspruch für die fehlenden 12 Monate geltend gemacht. In 3 dieser Fälle wurde der Erstattungsanspruch anerkannt und der geforderte Betrag zwischenzeitlich vereinnahmt. Die beiden anderen Erstattungsfälle waren noch nicht abschließend entschieden. Lediglich in zwei Fällen fehlten Informationen und Nachweise über die Dauer der Leistungsgewährung nach § 3 AsylbLG. Außerdem lagen in allen geprüften Fällen keine Anhaltspunkte vor, dass die Leis-

tungsberechtigten die Dauer des Aufenthaltes rechtsmissbräuchlich beeinflusst hatten.

Die Leistungsvoraussetzungen waren in allen Fällen – bezogen auf die jeweilige Hilfeart – gegeben. Ebenso wurden in allen geprüften Fällen die Bestimmungen über Art und Maß der Leistungen nach den Regelungen des SGB XII sowie der Nachranggrundsatz der Sozialhilfe beachtet.

Feststellung

Die Anforderungen an die Leistungsvoraussetzungen waren überwiegend erfüllt. Art und Maß der Leistungsgewährung entsprachen den Regelungen des SGB XII.

Empfehlung

Die LWL-Behindertenhilfe Westfalen wurde aufgefordert, in den zwei Fällen, in denen der Nachweis über den Leistungsbezug nach §§ 3 ff AsylbLG fehlt, die Überprüfung des Leistungszeitraums nachzuholen.

In beiden Leistungsfällen hat die Fachabteilung die Prüfung der Vorbezugszeit von 48 Monaten veranlasst.

- **Ende der Leistungsberechtigung nach dem AsylbLG**

Gemäß § 1 Abs. 3 AsylbLG endet die Leistungsberechtigung mit der Ausreise oder nach Ablauf des Monats, in dem die Leistungsberechtigung entfällt oder das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge den Ausländer als Asylberechtigten anerkennt oder ein Gericht das Bundesamt zur Anerkennung verpflichtet hat, auch wenn die Entscheidung noch nicht unanfechtbar ist.

In allen geprüften Fällen hielten sich die leistungsberechtigten Ausländer zum Zeitpunkt der Prüfung in Deutschland auf und die Leistungsvoraussetzungen waren im Hinblick auf die zu gewährende Hilfe gegeben. Eine Anerkennung bzw. Verpflichtung zur Anerkennung als Asylberechtigter lag in keinem Fall vor. In zwei der geprüften Fälle wurde aufgrund der Änderung der Aufenthaltserlaubnisse die Hilfe nicht auf die entsprechende SGB XII-Rechtsgrundlage (§ 23 SGB XII) umgestellt.

Feststellung

In den geprüften Fällen lagen Gründe für eine Beendigung der Leistungsgewährung nicht vor.

- **Rechtsgrundlage**

Gemäß § 37 Verwaltungsverfahrensgesetz muss ein Verwaltungsakt hinreichend bestimmt sein. Hierzu gehört auch die Angabe der korrekten Rechtsgrundlage. Eine fehlerhafte Rechtsgrundlage führt in der Regel nicht zur Nichtigkeit, sondern nur zur Rechtswidrigkeit. Der fehlerhafte Verwaltungsakt ist somit wirksam, bietet aber die Möglichkeit der Anfechtung. Die Leistungsgewährungen müssen grundsätzlich auf der Grundlage des AsylbLG erfolgen, auch wenn es sich bei den einzelnen Hilfen um Leistungen in analoger Anwendung des SGB XII handelt. Die korrekte Rechtsgrundlage ist somit § 2 AsylbLG in Verbindung mit der jeweiligen Vorschrift des SGB XII.

In mehreren der geprüften Hilfefälle war als Rechtsgrundlage jedoch „lediglich“ eine Vorschrift des SGB XII angegeben.

Feststellung

Die Kostenzusagen waren teilweise - bezogen auf die Angabe der Rechtsgrundlage - nicht hinreichend bestimmt.

Über den Qualitätszirkel der Einzelfallhilfe wurde die Sachbearbeitung auf die Verwendung der korrekten Rechtsgrundlage in der Kostenzusage hingewiesen.

Prüfungsergebnisse Datenpflege ANLEI

Eine umfassende und verlässliche Datenbasis ist wesentliche Grundlage für ein funktionierendes Berichtswesen. Um die Funktionalitäten von ANLEI zur Unterstützung der Aufgabenerfüllung in der LWL-Behindertenhilfe Westfalen umfassend nutzen zu können, sind die einzelfallbezogenen Angaben vollständig und aktuell in ANLEI abzubilden. Grundlage für die Beurteilung waren die Vorgaben des allgemeinen ANLEI-Anwenderhandbuchs.

- **Anlage eines Geschäftsvorfalles (GV)**

Für jede Hilfeart für einen Leistungsberechtigten ist ein entsprechender Geschäftsvorfall anzulegen. Es sind mehrere GV parallel und nacheinander möglich. Aus dem angelegten GV sollte erkennbar sein, dass es sich um Leistungen nach dem AsylbLG und nicht um SGB XII-Leistungen handelt.

In den geprüften Hilfefällen handelte es sich durchgängig um Leistungen nach dem AsylbLG. In insgesamt 5 der 14 geprüften Fälle entsprachen die ausgewählten Geschäftsvorfälle nicht den Vorgaben.

Feststellung

Die Geschäftsvorfälle wurden teilweise nicht korrekt ausgewählt.

- **Karte „Stammdaten“**

Auf der Karte „Stammdaten“ ist der aktuelle ausländerrechtliche Status einschließlich Datum anzulegen.

Grundsätzlich wurden aufgrund der regelmäßigen Mitteilungen der Ausländerbehörden die Angaben zum ausländerrechtlichen Status angepasst. Nur in wenigen Fällen erfolgte die Anpassung nicht.

Feststellung

Der ausländerrechtliche Status war überwiegend korrekt und aktuell in ANLEI erfasst.

- **Karte „Ansprüche“**

Gemäß dem allgemeinen ANLEI-Anwenderhandbuch enthält die Karte „Ansprüche“ die Voreinstellungen zur örtlichen und sachlichen Zuständigkeit und den im Schritt „Prüfung Antrag“ ausgewählten Anspruchsarten. Die Karte „Ansprüche“ sollte die aktuellen Ergebnisse der Anspruchsprüfungen enthalten.

In mehreren Hilfefällen wurde festgestellt, dass auf der Anspruchskarte die entsprechenden Anspruchsarten nicht angelegt worden sind. Außerdem fehlten in mehreren Fällen teilweise die aktuellen Sachstände.

Feststellung

Die Karte „Ansprüche“ wurde häufig nicht umfassend und korrekt ausgefüllt.

- **Karte „Verbindungen“**

Nach dem allgemeinen ANLEI-Anwenderhandbuch sind in ANLEI Verbindungen zu natürlichen und juristischen Personen, Einrichtungen sowie anderen Leistungsempfängern herzustellen, die mit dem jeweiligen Leistungsempfänger in Verbindung stehen. Neben der Anbindung an die Schriftstückerstellung sind die auf der Karte „Verbindungen“ anzulegenden Daten Grundlage für Auswertungen und Automationsvorhaben.

Verbindungen wurden teilweise doppelt, gar nicht oder unnötigerweise angelegt.

Feststellung

Die Karte „Verbindungen“ war nicht in jedem Einzelfall den Vorgaben entsprechend ausgefüllt.

Empfehlung

Die LWL-Behindertenhilfe Westfalen wurde gebeten, die Sachbearbeitung in geeigneter Form auf die Wichtigkeit einer umfassenden und korrekten Datenlage auf der Verbindungskarte hinzuweisen.

Auf die Feststellungen zur Datenpflege in ANLEI und deren Umsetzung wurde die Sachbearbeitung über den Qualitätszirkel der Einzelfallhilfe detailliert hingewiesen.

Fazit

Die gesetzlichen und verfügungsseitigen Regelungen in Bezug auf die Rechtmäßigkeit der Hilfestellung werden grundsätzlich beachtet.

Die Prüfung der Datenpflege in ANLEI hat gezeigt, dass weiterhin Optimierungsbedarf besteht.

3.9 Prüfung des Abrechnungsverfahrens mit den Werkstätten für behinderte Menschen (PG 0502; 19-P-2012-096)

Im Haushaltsansatz für 2011 waren für den Bereich der Teilhabe am Arbeitsleben – bei einer erwarteten Leistungsempfängeranzahl von 32.818 - Aufwendungen in Höhe von ca. 460 Mio. Euro veranschlagt. Hierbei handelt es sich um den Bereich mit dem zweithöchsten Einzelansatz innerhalb der Produktgruppe 0502. Die Vielzahl der Einzelleistungen und der daraus resultierenden Rechnungen erfordert das Vorhandensein eines effektiven und effizienten Abrechnungsverfahrens. Dabei sind vor allem die Aspekte der Automation im Hinblick auf einen schnelleren Geldeingang und der zeitnahen Mitteilung abrechnungsrelevanter Informationen zu berücksichtigen.

Der LWL unterstützt und fördert die Integration von Menschen mit Behinderungen in den allgemeinen Arbeitsmarkt im Rahmen der Beschäftigung in Werkstätten für behinderte Menschen (WfbM). Grundlage für die Gewährung von Leistungen in anerkannten Werkstätten für behinderte Menschen ist § 54 Abs. 1 SGB XII i. V. m. §§ 33, 41, 42 SGB IX. Leistungen in einer anerkannten WfbM werden – bei Vorliegen der persönlichen Voraussetzungen – erbracht, wenn wegen Art und Schwere der Behinderung arbeits- und berufsfördernde Maßnahmen noch nicht oder nicht mehr möglich sind. Hierbei handelt es sich um teilstationäre Leistungen der Eingliederungshilfe, auf die der einzelne behinderte Mensch, nicht aber die WfbM einen Anspruch hat. Fahrtkosten, die zur Durchführung der Eingliederungshilfe erforderlich sind, sind Bestandteil dieser Leistungen. Die Werkstätten erhalten für die von ihnen angebotenen Leistungen (§ 41 Abs. 2 SGB IX) angemessene Vergütungen. Das Abrechnungsverfahren zwischen dem LWL und den Werkstätten ist in einer Abrechnungsvereinbarung geregelt.

Ziel der Prüfung durch das LWL-RPA war es zu klären, ob die der Abrechnungspraxis zu Grunde liegenden Geschäftsprozesse zweckmäßig sind. Stichprobenweise wurden dabei auch die Rechtmäßigkeit der Abrechnung sowie die Abschlagsermittlung geprüft.

Prüfungsergebnisse Zweckmäßigkeit

Zweckmäßigkeit betrifft im Wesentlichen den Grad der Zielerreichung, d. h. das Ausmaß, in dem die Leistungen der Verwaltung die beabsichtigten Wirkungen erreichen (Effektivität). Die Prüfung des Verwaltungshandelns unter dem Aspekt der Zweckmäßigkeit erfolgt anhand einer Analyse der relevanten Geschäftsprozesse. Dieser Prozess wird vom LWL-RPA in Form eines Flussdiagramms und einer tabellarischen Dokumentation dargestellt.

3 Prüfungen in ausgewählten Produktgruppen

Ausgehend von den allgemeinen Haushaltsgrundsätzen ist die Haushaltswirtschaft gemäß § 75 Abs. 1 GO wirtschaftlich, effizient und sparsam zu führen. Das Verwaltungshandeln kann insbesondere dann als effektiv und effizient angesehen werden, wenn die Geschäftsprozesse so gestaltet sind, dass

- die Prozessdurchlaufzeit, die Qualität des Prozessergebnisses und die Prozesskosten in einem angemessenen Verhältnis stehen,
- die im Prozess eingesetzten Methoden, Verfahren, Geräte und sonstigen Hilfsmittel optimal zur Zielerreichung beitragen und
- die Schnittstellen bestmöglich organisiert sind.

Die Prozesse „Ermittlung und Zahlung der Abschläge für Werkstattentgelte und Fahrtkosten“ sowie „Abrechnung der Werkstattentgelte unter Einbeziehung der abzurechnenden Kostenbeiträge“ wurden auf Basis eines Interviewleitfadens gemeinsam mit den jeweils zuständigen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern der LWL-Behindertenhilfe Westfalen erhoben und anschließend vom LWL-RPA modelliert und beschrieben. Die Prozessmodellierung bzw. –beschreibung wurde einvernehmlich mit allen Beteiligten abgestimmt. Die sich anschließende Geschäftsprozessanalyse hat gezeigt, dass

- die Prozesse – mit den gegenwärtigen Möglichkeiten – grundsätzlich gut organisiert sind
- die meisten Prozessschritte standardisiert sind und
- auch die bereits vorhandene IT-Unterstützung – wie ANLEI – genutzt wird.

Die fehlende durchgängige IT-Unterstützung bei der Ermittlung der Abschläge wurde durch selbst entwickelte Excel-Tabellen und deren Verknüpfung sehr gut kompensiert. Die Anlage der Ausgabeleistungssätze (ALS) und die Auszahlung der Abschläge wird umfassend von den Fachverfahren ANLEI und SAP unterstützt. Die Abrechnung der Werkstatteleistungen wird umfassend von den Fachverfahren ANLEI – durch das ANLEI-Werkzeug „Abrechnung mit Einrichtungen“ – und SAP unterstützt. Durch die systemseitigen Kontrollen in ANLEI wird auch das „Vier-Augen-Prinzip“ grundsätzlich eingehalten. Ergänzend zu ANLEI werden zur Übermittlung der Abrechnungsdaten das vom LWL selbst entwickelte IT-Verfahren „IWANA“ sowie entsprechende Excel-Dateien verwendet.

Bezüglich des Prozesses **„Ermittlung der Abschläge für Werkstattentgelte und Fahrtkosten“** wurden folgende Optimierungspotentiale festgestellt:

An dem Verfahren sind von der Prüfung der Unterlagen bis zur schriftlichen Mitteilung der Abschlagshöhe an die Werkstatt 3 bis 4 unterschiedliche Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter beteiligt.

Feststellung

Die personellen Schnittstellen innerhalb der Abschlagsermittlung sind zu optimieren.

Empfehlung

Die für die Berechnung der Abschläge verantwortlichen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter sollten – bei entsprechender Befähigung – die Berechtigung zur Anlage und ggf. auch Freigabe von Ausgabeleistungssätzen in ANLEI erhalten. Dadurch könnte die Anzahl der am Prozess beteiligten Personen auf zwei reduziert werden.

Die Zuweisung der für die Anlage von Ausgabeleistungssätzen in ANLEI benötigten Berechtigungen wurde abteilungsseitig veranlasst.

Der Prozess „**Abrechnung der Werkstattentgelte unter Einbeziehung der abzurechnenden Kostenbeiträge**“ beinhaltet folgende Optimierungspotentiale:

Die Werkstattentgelte werden in der Regel quartalsmäßig abgerechnet. Die in Papierform vorliegenden Abrechnungen haben einen Umfang zwischen 3 bis 126 Seiten und werden in vollem Umfang manuell geprüft. Dabei werden die Abrechnungsdaten der Werkstätten mit den ANLEI-Daten abgeglichen.

Feststellung

Der Aufwand durch den manuellen Datenabgleich ist zu hoch.

Empfehlung

Die zeitnahe Einführung der schon seit längerem geplanten „Elektronischen Rechnungslegung“ (ekor.net) würde eine erhebliche Zeitersparnis mit sich bringen. Sofern eine kurzfristige Umsetzung nicht möglich ist, sollten die Werkstätten darauf hingewiesen werden, die Abrechnungen grundsätzlich in Papierform zu übersenden. Dies würde dem LWL Kosten (Papier) und Zeit (Drucken) ersparen.

Für den Abgleich elektronischer Daten wird an jedem Abrechnungsarbeitsplatz ein zweiter Bildschirm installiert. Nach Informationen der ANLEI-AG von Februar 2013 wurde das Fachkonzept „Elektronische Rechnungslegung“ des LWV Hessen für eine verbandsübergreifende Lösung zwischenzeitlich abgenommen. Eine fachtestfähige Version wird der LWL-Behindertenhilfe Westfalen voraussichtlich ab Mitte 2013 vorliegen. Diese Sachlage besteht zum Zeitpunkt 15.07.2013 (Redaktionsschluss dieses Berichts) unverändert fort.

Prüfungsergebnisse Rechtmäßigkeit

Die Rechtmäßigkeit des Verwaltungshandelns beinhaltet die Übereinstimmung mit geltendem Recht. Hinsichtlich der Beurteilung der Rechtmäßigkeit der Ermittlung und Zahlung der Abschläge und des Abrechnungsverfahrens mit den WfbM waren insbesondere die Regelungen der Abrechnungsvereinbarung zwischen den Spitzenverbänden der Freien Wohlfahrtspflege in Westfalen-Lippe und dem LWL zu berücksichtigen.

Ermittlung und Zahlung der Abschläge

Zur Sicherung der Liquidität bis zur jeweiligen Abrechnung zahlt der LWL den Werkstätten aktuell monatliche Abschläge. Dieser Betrag wird zinslos zur Verfügung gestellt, solange Leistungen zu Lasten des LWL erbracht werden.

Nähere Vorgaben diesbezüglich sind in § 5 der Abrechnungsvereinbarung geregelt. Danach

- beträgt die Höhe der Abschläge 97 % der Aufwendungen für die mit dem LWL vereinbarten und erbrachten Leistungen
- werden Abschläge nur bei wesentlichen Veränderungen angepasst. Als wesentlich gelten Änderungen der Durchschnittsbelegung um mindestens 10 % und Änderungen bei der Gesamtsumme der Aufwendungen von mehr als 5 %
- erstellt die Werkstatt zur Prüfung der Durchschnittsbelegung regelmäßig zu drei Stichtagen im Jahr eine Bestandsstatistik

Die Prüfung hat zu folgenden Feststellungen in diesem Bereich geführt:

Feststellung

Die Abschläge werden korrekt ermittelt.

Die Abschläge werden häufig auch bei nicht wesentlichen Veränderungen angepasst.

Statt der geforderten 3 Bestandsmeldungen werden aktuell nur zwei Meldungen dem LWL vorgelegt.

Abteilungsseitig wurde zugesichert, zukünftig die Abschläge erst bei wesentlichen Veränderungen (ab 5 %) anzupassen.

Nach Aussage des Sachbereiches „Werkstätten für behinderte Menschen“ ist hinsichtlich der Bestandsmeldungen zukünftig eine Ausweitung auf 4 Meldungen geplant, um die Bestandsentwicklung besser nachvollziehen zu können.

Abrechnung der Werkstattentgelte

Grundlage für das Abrechnungsverfahren zwischen den westfälisch-lippischen Werkstätten für behinderte Menschen und dem LWL ist die zum 01.07.2007 in Kraft getretene Abrechnungsvereinbarung zwischen dem LWL und den Spitzenverbänden der Freien Wohlfahrtspflege in Westfalen-Lippe. Werkstattentgelte für Leistungsempfänger, die eine WfbM außerhalb des LWL besuchen, werden auf der Grundlage der Regelungen für den dortigen Bereich abgerechnet.

Folgende Kriterien wurden diesbezüglich einer näheren Betrachtung unterzogen:

- Zahlungen dürfen nur für Leistungsberechtigte erbracht werden, für die der LWL eine Kostenzusage erteilt hat (§ 2 Abs. 3 der Abrechnungsvereinbarung)
- Die Endabrechnung der Leistungen hat innerhalb von 6 Wochen nach Vorlage der Rechnung der Werkstatt zu erfolgen (§ 6 Abs. 1 der Abrechnungsvereinbarung)
- Der Abrechnungszeitraum beträgt in der Regel 3 Monate (§ 6 Abs. 2 Satz 2 der Abrechnungsvereinbarung)
- Die Endabrechnung muss mindestens die in § 6 Abs. 3 der Abrechnungsvereinbarung aufgeführten Abrechnungsdaten enthalten

Feststellung

Es werden keine Zahlungen bei fehlender Kostenzusage erbracht.

Die Endabrechnung erfolgt nicht durchgängig innerhalb der vorgegebenen Frist.

Die Leistungen werden in der Regel quartalsmäßig abgerechnet.

Die Abrechnungslisten enthalten nicht vollumfänglich die geforderten Daten.

Die entsprechenden Einrichtungen wurden von der Fachabteilung gebeten, die fehlenden Daten zu ergänzen.

Sonstige Prüfungsergebnisse

Die Überprüfung der ANLEI-Datenpflege für den Bereich der Abschläge hat ergeben, dass die notwendigen Daten in der Regel korrekt angelegt waren.

Hinsichtlich der Aktenbearbeitung hat die stichprobenartige Prüfung der Abrechnungsakten ergeben, dass der Stand der Abrechnung jederzeit detailliert erkennbar war.

Im Hinblick auf die Einhaltung der Buchungsgrundsätze wurden die Einhaltung des Vier-Augen-Prinzips und die schriftliche Feststellung näher betrachtet.

Feststellung

Das für den Bereich der Finanzbuchhaltung geforderte Vier-Augen-Prinzip wird systemseitig und organisatorisch eingehalten.

Im Sachbereich „Werkstätten für behinderte Menschen“ waren die Anordnungsjournalen ordnungsgemäß abgezeichnet. Im Sachbereich „Ausgabeverwaltung“ dagegen fehlte in einigen Fällen die erforderliche zweite Unterschrift.

Der Sachbereich „Ausgabeverwaltung“ wurde abteilungsseitig angewiesen, zukünftig auf das Erfordernis einer zweiten Unterschrift zu achten.

Fazit

Die Prozesse „Ermittlung und Zahlung der Abschläge für Werkstattentgelte“ und „Abrechnung der Werkstattentgelte unter Einbeziehung der abzurechnenden Kostenbeiträge“ sind vom Ablauf her grundsätzlich gut organisiert.

Beim Prozess „Ermittlung und Zahlung der Abschläge für Werkstattentgelte“ kann insbesondere die Anzahl der am Prozess beteiligten Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter reduziert werden.

Innerhalb des Prozesses „Abrechnung der Werkstattentgelte unter Einbeziehung der abzurechnenden Kostenbeiträge“ liegt in der manuellen Prüfung der Werkstattabrechnungen erhebliches Optimierungspotential. Die zeitnahe Einführung der „Elektronischen Rechnungslegung“ wird für dringend erforderlich angesehen.

Die Abschlagsermittlung und die Abrechnung der Werkstattentgelte erfolgen grundsätzlich ordnungsgemäß und sachgerecht.

Bei der Ermittlung der Abschläge ist festzuhalten, dass diese teilweise auch bei nicht wesentlichen Veränderungen angepasst werden. Die Abrechnung der Werkstattentgelte erfolgt durch die manuelle Prüfung nicht immer fristgemäß.

3.10 Prüfung der Hilfsmittelgewährung im Rahmen des SGB XII (PG 0502; 19-P-2012-146)

Der LWL ist gemäß § 97 Abs. 2 SGB XII in Verbindung mit § 1 Landesausführungsgesetz zum SGB XII für das Land Nordrhein-Westfalen als überörtlicher Träger der Sozialhilfe bestimmt. Die Aufgaben nach dem SGB XII werden innerhalb des LWL von der LWL-Behindertenhilfe wahrgenommen.

Gemäß § 5 Abs. 2 Buchstabe b der Rechnungsprüfungsordnung des LWL i. V. m. § 103 Abs. 2 GO NRW gehört die Prüfung der Verwaltung auf Rechtmäßigkeit, Zweckmäßigkeit und Wirtschaftlichkeit zu den dem LWL-RPA übertragenen Aufgaben.

Die Leistungen der medizinischen Rehabilitation gemäß § 54 Abs. 1 i. V. m. § 26 SGB IX entsprechen den Rehabilitationsleistungen der Gesetzlichen Krankenversicherung (GKV). Gemäß § 26 Abs. 2 Nr. 6 SGB IX i. V. m. § 31 SGB IX umfassen die Leistungen der medizinischen Rehabilitation auch die Versorgung mit Hilfsmitteln. Dazu gehören Körperersatzstücke sowie orthopädische und andere Hilfsmittel. Nach § 33 SGB V haben gesetzlich Krankenversicherte einen Anspruch auf Versorgung, um den Erfolg der Krankenbehandlung zu sichern oder um eine Behinderung auszugleichen. Eine Hilfestellung durch den zuständigen Sozialhilfeträger kommt demnach nur in Frage, wenn die Leistungsberechtigten nicht krankenversichert sind bzw. keine anderen vorrangig verpflichteten Leistungsträger vorhanden sind.

Ziel der Prüfung war zu klären, ob die gesetzlichen und verfügungsseitigen Regelungen im Rahmen der Leistungsgewährung eingehalten worden sind. Die Rechtmäßigkeit der Leistungsgewährung wurde anhand einer Stichprobe von 38 von insgesamt 380 Einzelakten überprüft. Im Rahmen der Prüfung wurde außerdem untersucht, ob die Datenpflege in ANLEI den abteilungsseitigen Vorgaben entspricht. Darüber hinaus wurden stichprobenweise die Abrechnungen unter den Kriterien der Dienstanweisung zu § 31 GemHVO überprüft.

Prüfungsergebnisse Rechtmäßigkeit

Die Prüfung der Rechtmäßigkeit der Leistungsgewährung wurde anhand der nachfolgenden Kriterien vorgenommen.

- **Weiterleitung nach § 14 Abs. 1 SGB IX**

Das Verfahren gemäß § 14 Abs. 1 SGB IX bezieht sich nur auf Leistungen zur Teilhabe nach § 5 SGB IX und regelt im Interesse der nachfragenden Person die rasche Klärung der Zuständigkeitsfrage. Zu den Rehabilitationsträgern gehören nach § 6 SGB IX auch die Sozialhilfeträger. Wird ein Antrag auf Teilhabeleistungen gestellt, so ist der erstangegangene Träger verpflichtet, innerhalb von zwei Wochen nach Antragseingang festzustellen, ob er oder ein anderer Träger für die Leistungsgewährung zuständig ist. Ist der erstangegangene Träger der Auffassung, dass ein anderer Träger für die Gewährung der Leistung zuständig ist, ist der Antrag spätestens nach zwei Wochen an diesen weiterzuleiten. Ist eine abschließende Prüfung der Zuständigkeit nicht möglich, scheidet die Abgabe an einen anderen Träger aus. Der Rehabilitationsbedarf ist dann unverzüglich festzustellen und über den Antrag zu entscheiden. Bei rechtzeitiger Antragsweiterleitung ist der zweitangegangene Träger immer zur Entscheidung über den Antrag verpflichtet. Eine weitere Abgabe ist nicht zulässig.

In über 30 der geprüften 38 Fälle wurden die Anträge von den jeweiligen Krankenkassen innerhalb der Zwei-Wochen-Frist an den LWL weitergeleitet. Von den 4 direkt beim LWL gestellten Anträgen konnten 3 nicht mehr weitergeleitet werden, da die Frist bereits abgelaufen war.

Feststellung

Die Vorgaben des § 14 Abs. 1 SGB IX wurden seitens der Krankenkassen durchgängig beachtet. Seitens des LWL wurde die Frist zur Weiterleitung nicht in jedem Fall eingehalten.

- **Delegation**

Gemäß § 1 Nr. 2 Buchstabe a der Satzung über die Heranziehung der Städte, Kreise und kreisangehörigen Gemeinden zur Durchführung der Aufgaben des überörtlichen Trägers der Sozialhilfe (Satzung) werden für die Versorgung von behinderten Menschen mit Körperersatzstücken und größeren Hilfsmitteln zur medizinischen Rehabilitation, zur Teilhabe am Arbeitsleben und zur Teilhabe am Leben in der Gemeinschaft die kreisfreien Städte und Kreise mit Ausnahme des Ennepe-Ruhr-Kreises herangezogen. In den Fällen, in denen der behinderte

3 Prüfungen in ausgewählten Produktgruppen

Mensch unmittelbar Hilfe in vollstationärer Form vom LWL erhält, entscheidet der LWL selbst über die beantragte Versorgung.

In den geprüften Satzungsfällen wurden die Anträge unter Hinweis auf die Satzung und das Rundschreiben der LWL-Behindertenhilfe Westfalen zur weiteren Bearbeitung an den jeweiligen örtlichen Sozialhilfeträger weitergeleitet.

Feststellung

In den geprüften Einzelfällen wurde satzungsgemäß verfahren.

- **Rechtzeitige Antragsbearbeitung**

Anträge auf Versorgung mit Hilfsmitteln sind gemäß Ziffer 2 der Verfügung Nr. 15/2005 innerhalb von zwei Wochen nach Posteingang zu bearbeiten. Das gleiche gilt für die Begleichung der eingehenden Rechnungen.

Die Bearbeitung der Anträge (9 Fälle) sowie die Anweisung der Rechnungen (8 Fälle) erfolgte häufig nicht innerhalb der vorgegebenen Frist.

Feststellung

Die zeitlichen Bearbeitungsvorgaben wurden jeweils in ungefähr einem Viertel der Fälle nicht eingehalten.

Die Fachabteilung wies darauf hin, dass die Einzelfallhilfe im Rahmen des Qualitätsmanagements schriftlich auf die richtige Anwendung der Regelungen zur Fallbearbeitung hingewiesen wird.

- **Vollständigkeit der Antragsunterlagen**

Gemäß den Empfehlungen zum Sozialhilferecht sind dem Antrag in der Regel eine ärztliche Verordnung und ein Kostenvoranschlag beizufügen. Kann die Notwendigkeit, Angemessenheit, Zweckmäßigkeit und die fachtechnische Richtigkeit anhand der eingereichten Unterlagen nicht festgestellt werden, ist das Gesundheitsamt um Stellungnahme zu bitten.

In der überwiegenden Mehrzahl der Fälle handelt es sich um Anträge auf Zweitversorgungen, über die der LWL als zweitangegangener Reha-Träger abschließend zu entscheiden hat. Die zum Thema „Zweitversorgungen“ erlassenen Verfügungen Nr. 16/2005 und 12/2011 ergänzen die Vorgaben der Empfehlungen zum Sozialhilferecht dahingehend, dass zusätzlich noch zwei weitere Vergleichskostenvoranschläge sowie von der zuständigen Krankenkasse die Unterlagen über die Erstversorgung anzufordern sind.

Auf die Anforderung von Stellungnahmen des Gesundheitsamtes wird in der Regel verzichtet. In allen überprüften Versorgungsfällen lag eine ärztliche Verordnung vor. In der Regel wurden auch Vergleichskostenvoranschläge angefordert. Handelt es sich um Anpassungen oder Reparaturen, wird nachvollziehbar das Sanitätshaus in Anspruch genommen, welches die Grundversorgung vorgenommen hat. Für die Versorgung mit Pflegebetten gibt es einen Rahmenvertrag. Auch die Unterlagen über die Erstversorgung wurden grundsätzlich bei den entsprechenden Krankenkassen angefordert.

Feststellung

Die Vorgaben hinsichtlich der anzufordernden Antragsunterlagen wurden grundsätzlich beachtet.

Nachrang der Sozialhilfe

- **Kostenerstattung**

Gemäß § 102 Abs. 1 SGB X hat ein Leistungsträger, der auf Grund gesetzlicher Vorschriften vorläufig Leistungen erbracht hat, Anspruch auf Erstattung dieser Leistungen durch den zur Leistung verpflichteten Leistungsträger. Als speziellere Regelung für den Bereich der Rehabilitationsleistungen geht § 14 Abs. 4 SGB IX dem allgemeinen Erstattungsrecht der §§ 102 ff. SGB X vor. Wird nach Bewilligung der beantragten Leistung zur Teilhabe durch den Reha-Träger festgestellt, dass ein anderer Reha-Träger zuständig ist, erstattet dieser gemäß § 14 Abs. 4 SGB IX die vorgeleisteten Aufwendungen. Zur Durchsetzung des Erstattungsanspruches ist in der Regel die Entbindung von der ärztlichen Schweigepflicht erforderlich. Ein Erstattungsanspruch ist gemäß § 108 Abs. 2 SGB X zu verzinsen.

In allen relevanten Fällen wurde ein Erstattungsanspruch gegenüber der zuständigen Krankenkasse geltend gemacht. Die zur Durchsetzung des Erstattungsanspruches erforderliche Entbindung von der ärztlichen Schweigepflicht wurde jedoch nur in der Hälfte der Erstattungsfälle angefordert. In zwei Drittel der Erstattungsanzeigen ist der Verzinsungsanspruch nicht angemeldet worden.

Feststellung

Die Geltendmachung eines Kostenerstattungsanspruches wurde in den geprüften Hilfefällen grundsätzlich beachtet. Die Anforderung der Entbindung von der ärztlichen Schweigepflicht sowie die Anmeldung eines Verzinsungsanspruches erfolgte dagegen nur sehr unzureichend.

Empfehlung

Die LWL-Behindertenhilfe Westfalen wurde gebeten, die Anforderung der Entbindung von der ärztlichen Schweigepflicht sowie die Anmeldung eines Verzinsungsanspruches als Pflicht-Textbaustein in die Erstattungsanzeige aufzunehmen.

Nach Aussage der LWL-Behindertenhilfe Westfalen wird diese Empfehlung in Kürze unter Begleitung durch das Qualitätsmanagement vollständig umgesetzt.

- **Kostenbeteiligung der Leistungsberechtigten**

Gemäß § 87 Abs. 3 SGB XII kann bei einmaligen Leistungen zur Beschaffung von Bedarfsgegenständen, deren Gebrauch für mindestens ein Jahr bestimmt ist, die Aufbringung der Mittel nach Maßgabe des Absatzes 1 verlangt werden.

Feststellung

Die rechtlichen Vorgaben hinsichtlich einer Kostenbeteiligung der Leistungsberechtigten wurden beachtet.

- **Inanspruchnahme von Skonti und Rabatten**

Zu den allgemeinen Haushaltsgrundsätzen zählt gemäß § 75 Abs. 1 GO NRW der Grundsatz der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit. Vor diesem Hintergrund ist in

3 Prüfungen in ausgewählten Produktgruppen

den Empfehlungen zum Sozialhilferecht (T 54, Tz 1.0.1.11.8.8) festgelegt, dass bei der Hilfsmittelversorgung Skonti und Rabatte, sofern möglich, in Anspruch zu nehmen sind.

Dieser explizite Hinweis findet sich nicht in den maßgeblichen Hilfsmittelverfügungen der LWL-Behindertenhilfe Westfalen.

In den geprüften Fällen wurden in der Regel Rabatte bei der Preisgestaltung berücksichtigt. Die Rabattgestaltung spielt bei der Anbieterauswahl keine Rolle, da grundsätzlich der günstigste Anbieter den Zuschlag erhält. Bei Reparaturen oder Anpassungen werden in der Regel keine Rabatte gewährt. Lediglich in wenigen Einzelfällen wurden auf Ersatzteile geringe Rabatte gewährt. Skonti (2%) wurden nur in 4 Fällen angeboten. Dieses Angebot wurde nur in einem dieser 4 Fälle bei der Rechnungsabgleichung berücksichtigt.

Feststellung

Das Einräumen von Rabatten hat keine Auswirkung auf die Anbieterauswahl. Die Inanspruchnahme von angebotenen Skonti wurde in der Mehrzahl der Fälle nicht beachtet.

Empfehlung

Die LWL-Behindertenhilfe Westfalen wurde gebeten, den Hinweis auf die Inanspruchnahme von Skonti in die maßgeblichen Hilfsmittelverfügungen aufzunehmen.

Aus der Stellungnahme der LWL-Behindertenhilfe Westfalen geht hervor, dass diese Empfehlung in Kürze ebenfalls umgesetzt wird.

Prüfungsergebnisse Datenpflege ANLEI

Eine umfassende und verlässliche Datenbasis ist wesentliche Grundlage für ein funktionierendes Berichtswesen. Um die Funktionalitäten von ANLEI zur Unterstützung der Aufgabenerfüllung in der LWL-Behindertenhilfe Westfalen umfassend nutzen zu können, sind die einzelfallbezogenen Angaben vollständig und aktuell in ANLEI abzubilden.

Beim Geschäftsvorfall „Hilfsmittel im Rahmen des SGB XII“ steht der Sachbearbeitung im Schritt „Prüfung Antrag“ eine weitere Karte „zusätzliche Antragsdaten“ zur Verfügung. Die zur Verfügung stehenden Eingabefelder sind bis auf das Feld „Versorgungsart“ keine Pflichtfelder. Lediglich hinsichtlich des Eingabefeldes „Bezeichnung des Hilfsmittels“ hat eine Eintragung zu erfolgen, weil die Bezeichnung teilweise in die Schriftstückerstellung übernommen wird.

Die Verbindungskarte soll alle Verbindungen zu natürlichen und juristischen Personen, Einrichtungen sowie anderen Leistungsempfängern enthalten, die mit dem jeweiligen Leistungsempfänger in Verbindung stehen.

Feststellung

Die Anforderungen an den Inhalt der Karte „zusätzliche Antragsdaten“ und der Verbindungskarte werden nur teilweise erfüllt.

Empfehlung

Die LWL-Behindertenhilfe Westfalen wurde gebeten, die Sachbearbeitung in geeigneter Form auf die Wichtigkeit einer umfassenden Datenlage auf der Verbindungskarte hinzuweisen.

Die Fachabteilung gab die Rückmeldung, dass die Einzelfallhilfe mit dem nächsten Protokoll des Qualitätszirkels sowie in regelmäßigen Dienstbesprechungen auf die Anforderungen an eine vollständige und aktuelle Datenpflege in ANLEI hingewiesen wird.

Prüfungsergebnisse Abrechnungsverfahren

Um die ordnungsgemäße Erledigung der Aufgaben der Finanzbuchhaltung sicherzustellen, sind gemäß § 31 GemHVO vom Hauptverwaltungsbeamten entsprechende Vorschriften zu erlassen. Beim LWL sind diese Regelungen in der Dienstanweisung zu § 31 GemHVO enthalten. Bezüglich der Organisation der Finanzbuchhaltung wurden außerdem ergänzende Regelungen zu § 7 Abs. 3 der Dienstanweisung zu § 31 GemHVO erlassen. Die folgenden Aspekte wurden einer näheren Betrachtung unterzogen.

- **Vier-Augen-Prinzip**

Gemäß Ziffer 1.1 der ergänzenden Regelungen zu § 7 Abs. 3 der DA zu § 31 GemHVO ist beim LWL das Vier-Augen-Prinzip bei bestimmten Prozessen einzuhalten, um die Ordnungsmäßigkeit der Finanzbuchhaltung zu gewährleisten.

Mit dem Vorverfahren ANLEI werden die vorerfassten Datensätze zur Weiterverarbeitung in der Schnittstelle zu SAP bereitgestellt. Die vorerfassten Ausgabeleistungssätze müssen bereits bei der Anlage in ANLEI systemseitig von einer zweiten Person freigegeben werden. Nach der Bereitstellung in der Schnittstelle zu SAP werden die Buchungssätze von einer anordnungs- bzw. buchungsberechtigten Person in SAP gebucht.

Feststellung

Das Vier-Augen-Prinzip wird beachtet.

- **Begründende Unterlagen**

Gemäß Ziffer 1.4.1 der Ergänzenden Regelungen zu § 7 Abs. 3 der DA zu § 31 GemHVO gelten als begründende Unterlagen in der Regel nur die Originale der Rechnungen. Als Originale gelten auch eingescannte Rechnungen.

Im Zusammenhang mit der eAkte werden **alle** Posteingänge eingescannt. Insofern lagen in den geprüften Einzelfällen die Originalrechnungen in allen Fällen in eingescannter Form vor.

Feststellung

Die Anforderungen an die begründenden Unterlagen wurden durchgängig eingehalten.

- **Entwertung**

Gemäß Ziffer 1.4.2 der Ergänzenden Regelungen zu § 7 Abs. 3 der DA zu § 31 GemHVO sind die begründenden Unterlagen in geeigneter Form so zu entwerten, dass eine nochmalige Verwendung für Buchungszwecke ausgeschlossen ist. Als weitere Absicherung **müssen** die Buchungsberechtigten neben der Unterschrift

3 Prüfungen in ausgewählten Produktgruppen

auf dem Kontierungsblatt zusätzlich auf der begründenden Unterlage neben der Endsumme der Rechnung mit Handzeichen und Datum abzeichnen.

Die Rechnungen sind in den meisten der überprüften Fälle mit einem „Bezahlt“-Stempel versehen. Vor dem Hintergrund der eAkte sind die aktuellen Rechnungen mit einem systemseitigen „Bezahlt“-Stempel versehen. Die Forderung, dass die Buchungsberechtigten auf der begründenden Unterlage abzeichnen, wurde überwiegend nicht erfüllt. Die „Bezahlt“-Stempel werden fast ausschließlich von der Sachbearbeiterin und dem Sachbearbeiter gesetzt, die bzw. der auf dem Kontierungsblatt die sachliche und rechnerische Richtigkeit feststellt. In einigen Fällen ist die Rechnung gar nicht entwertet worden. In diesen Fällen findet sich der „Bezahlt“-Stempel teilweise auf dem Lieferschein, der Rechnungskopie oder dem Bewilligungsschreiben an die Eltern.

Feststellung

Die Vorgaben bezüglich der Entwertung der begründenden Unterlagen werden nur unzureichend erfüllt.

Nach Auskunft der Fachabteilung werden die Sachbearbeiter der Einzelfallhilfe im Rahmen des Qualitätsmanagements schriftlich auf die richtige Anwendung der haushaltsrechtlichen Anforderungen hingewiesen.

Empfehlung

Die LWL-Behindertenhilfe Westfalen wurde gebeten, die Ergänzenden Regelungen zu § 7 Abs. 3 der DA zu § 31 GemHVO vor dem Hintergrund der eAkte zusammen mit der LWL-Finanzabteilung zu überarbeiten.

Die LWL-Behindertenhilfe Westfalen wird das IKS der LWL-Finanzabteilung informieren, damit die o.a. ergänzenden Regelungen angepasst werden.

- **Anforderungen an Unterschriften**

Gemäß Ziffer 1.5 der Ergänzenden Regelungen zu § 7 Abs. 3 der DA zu § 31 GemHVO sind Unterschriften bei der Unterzeichnung von Feststellungsvermer-

ken und den geforderten Unterschriften auf dem Kontierungsblatt immer mit vollem Namenszug zu leisten. Dabei muss es sich um einen die Identität der Dienstkraft ausreichend kennzeichnenden individuellen Schriftzug handeln. Es wird desweiteren verlangt, dass einzelne Buchstaben des Namens wenigstens andeutungsweise erkennbar sein müssen.

Die Kontrolle der Unterschriften hat gezeigt, dass nicht in allen Fällen die Unterzeichnerin und der Unterzeichner anhand des Schriftzuges zu erkennen waren.

Feststellung

Die Anforderungen an die Unterschriftenregelungen werden teilweise nicht eingehalten.

Nach Rückmeldung der Fachabteilung werden die Sachbearbeiter der Einzelfallhilfe auch bezüglich dieser Feststellung schriftlich auf die richtige Anwendung der hausrechtsrechtlichen Anforderungen hingewiesen.

Fazit

Die gesetzlichen und verfügungsseitigen Regelungen in Bezug auf die Rechtmäßigkeit der Hilfestellung werden grundsätzlich beachtet. Lediglich die vorgegebenen Bearbeitungsfristen werden nicht durchgängig eingehalten. Auch der Anforderung der Entbindung von der ärztlichen Schweigepflicht ist mehr Beachtung zu schenken.

Die Prüfung der Datenpflege in ANLEI hat gezeigt, dass weiterhin Optimierungsbedarf besteht.

Im Hinblick auf die Abrechnung ist festzuhalten, dass das Vier-Augen-Prinzip durchgängig beachtet wird. Defizite wurden lediglich bei der Entwertung der begründenden Unterlagen sowie bei den Anforderungen an die Unterschriften festgestellt.

3.11 Prüfung des ANLEI-Berechtigungssystems auf Ordnungsmäßigkeit und Sicherheit (PG 0102, 0598, PN 19-P-2012-144)

Die Abteilung LWL-Behindertenhilfe Westfalen (Abt. 60) wickelt mit Hilfe des Verfahrens ANLEI allein in der Produktgruppe 0502 – Individuelle Hilfestellung im Einzelfall – jährlich Leistungen in Höhe von etwa 1,7 Milliarden Euro ab. Die dabei erzeugten Buchungssätze werden via Schnittstelle in die NKF-DV-Buchführung übernommen. Daher ist ANLEI nach § 13 Abs. 2 und 3 der Dienstanweisung zu § 31 GemHVO als Vorverfahren einzustufen und hat damit den gleichen Anforderungen an die Ordnungsmäßigkeit und Sicherheit zu genügen wie ein DV-Buchführungsverfahren. Das Berechtigungssystem eines solchen Verfahrens ist wiederum für dessen Ordnungsmäßigkeit und Sicherheit von elementarer Bedeutung (vgl. § 27 Abs. 5 Nr. 4 und 10 sowie § 31 Abs. 2 Nr. 2.2 GemHVO). Daher sollte mit der Prüfungsmaßnahme festgestellt werden, ob das ANLEI-Berechtigungssystem den Anforderungen an die Ordnungsmäßigkeit und Sicherheit eines Vorverfahrens zur DV-Buchführung genügt.

Dieses bereits seit geraumer Zeit produktiv genutzte Verfahren wurde auf der Grundlage des § 103 Abs. 1 S.1 Nr. 4 GO i. V. m. § 5 Abs. 1 Buchstabe d RPO geprüft.

Prüfungsergebnisse

Regelungen

Wie eingangs bereits erwähnt, ist ANLEI als Vorverfahren zum NKF-DV-Buchführungssystem einzustufen und hat den gleichen Anforderungen zu genügen. Die Vorgaben für Berechtigungen in vorgelagerten Verfahren sind aufgrund des § 15 Satz 2 der Dienstanweisung zu § 31 GemHVO in ergänzenden Regelungen auszulagern. Gemäß § 31 Abs. 1 GemHVO i. V. m. § 31 Abs. 2 Ziffer 2.2 GemHVO hat dies in Form einer Dienstanweisung zu erfolgen.

Im Rahmen der Ist-Erhebungen wurden von der Abt. 60 und der LWL.IT verschiedene Dokumente vorgelegt, die Vorgaben zu den ANLEI-Berechtigungen beinhalten.

Alle Dokumente wurden nicht in Form einer Dienstanweisung erlassen. Teilweise fehlten notwendige Vorgaben, teilweise hatten sie keinen Regelungscharakter.

Feststellung

In Bezug auf die ANLEI-Berechtigungen existiert somit keine Dienstanweisung im Sinne des § 31 Abs. 1 GemHVO.

Empfehlung

Für die ANLEI-Berechtigungen sollte zeitnah eine ergänzende Regelung zu § 15 der Dienstanweisung zu § 31 GemHVO geschaffen werden.

Hinweis

Da es sich bei ANLEI um ein Vorverfahren zum NKF-Buchführungssystem handelt, muss die zu schaffende Dienstanweisung den gleichen Anforderungen genügen wie die „Regelungen für den Betrieb der Finanzbuchhaltung im SAP R/3 NKF-System des LWL –Rollen und Berechtigungen-, Ergänzende Regelung zu § 15 der Dienstanweisung zu § 31 GemHVO“.

Prozess zur Administration der ANLEI-Berechtigungen

Unter Sicherheits- und Ordnungsmäßigkeitsgesichtspunkten ist die Administration von Berechtigungen ein kritischer Prozess, denn der User wird autorisiert, danach im Rahmen der ihm zugewiesenen Rechte im System zu arbeiten. Um die verschiedenen Verantwortlichkeiten abzubilden, ist dabei das Prinzip der Funktionstrennung zu beachten (vgl. Tz 4.4, Buchstabe b) GoBS).

Die vorliegende Prozessdarstellung beschreibt die erforderlichen Aktivitäten und zugehörigen Verantwortlichkeiten in tabellarischer Form. Ferner werden die zu verwendenden Formulare/Medien festgelegt. Konkret sind dort die Rollen der Abt. 60 als Anwenderin, der LWL.IT als administrierende und der LWL-Finanzabteilung als für die DV-Buchführung letztverantwortliche Organisationseinheit im Prozess dargestellt.

Feststellung

Der vorliegende Prozess bildet unter Berücksichtigung des Prinzips der Funktionstrennung die Verantwortlichkeiten der jeweiligen Organisationseinheiten zutreffend ab.

Im Zuge der Ist-Erhebungen in der Abt. 60 sowie der LWL.IT wurde anhand von realen Fällen überprüft, ob der dargestellte Prozess tatsächlich umgesetzt wird.

Feststellung

Es wurde festgestellt, dass der beschriebene Prozess zur Administration der Benutzerberechtigungen konsequent gelebt wird.

Ferner müssen die erfolgten Aktionen aus Gründen der Nachvollziehbarkeit dokumentiert werden (vgl. Tz 6.0 GoBS).

Feststellung

Die Nachvollziehbarkeit in Bezug auf Berechtigungsänderungen im ANLEI-Produktivsystem des LWL ist gewährleistet.

ANLEI-Anmeldesystematik

Bei Verfahren der DV-Buchführung muss nach § 27 Abs. 5 Ziffer 4 GemHVO sichergestellt sein, dass nachvollziehbar dokumentiert ist, wer, wann, welche Daten eingegeben oder verändert hat. Dies setzt zwingend eine sichere Authentifizierung des jeweiligen Users voraus. Das Anmeldesystem muss folglich dazu in der Lage sein, den User darauf hin zu überprüfen, ob er tatsächlich der ist, der er vorgibt zu sein. Solche sicheren Anmeldesystematiken nutzt der LWL etwa beim NKF-SAP-Buchführungssystem oder bei der Anmeldung an den Novell-Client.

In ANLEI ist noch eine Anmeldeprozedur implementiert, bei der der User ein achtstelliges aus Zahlen und Buchstaben bestehendes Passwort dauerhaft nutzt. Dieses wird ihm vom Administrator der LWL.IT in einem verschlossenen Umschlag zur Verfügung gestellt.

Feststellung

Diese Prozedur erreichte nicht den ansonsten beim LWL etablierten Standard.

Wie dem Feinkonzept ANLEI-Erweiterung – Anmeldesystematik im ANLEI-Verfahren, Stand 28.04.2010, unter Punkt 3.1 zu entnehmen ist, bestehen in Bezug auf die skizzierte Systematik seit längerem Bedenken bzgl. der Sicherheit bei der Anmeldung im ANLEI-Verfahren. Mit dem Feinkonzept wurde eine Anmeldeprozedur entwickelt, die den heutigen Sicherheitsstandards entspricht und somit eine verlässliche Authentifizierung des jeweiligen Nutzers gewährleistet. Die neue Anmeldesystematik wurde zum Prüfungszeitpunkt von der anlei-service gmbh, Kassel, umgesetzt, hatte aber noch keine Fachteststreife erlangt.

Empfehlung

Die verantwortlichen Organisationseinheiten des LWL sollten mit Nachdruck auf die Produktivsetzung der neuen Anmeldeprozedur hinwirken.

Funktionstrennung

Nach § 27 Abs. 5 Nr. 10 GemHVO muss bei Nutzung der DV-Buchführung unter Beachtung der GoBS sichergestellt werden, dass die Verwaltung von Informationssystemen und automatisierten Verfahren von der fachlichen Sachbearbeitung abgegrenzt wird (Funktionstrennung). Das gilt auch für die Administration von ANLEI als Vorverfahren.

Nach Tz 4.4, Buchstabe b GoBS ist der Zugriff auf ANLEI-Produktivdaten durch die LWL.IT nur zulässig, wenn die Umsetzung des Funktionstrennungsgrundsatzes tatsächlich nicht möglich bzw. wirtschaftlich nicht zumutbar ist. In diesen Fällen sind weitere organisatorische Kontrollen in angemessener Form notwendig.

Die Ist-Erhebung in der LWL.IT ergab, dass der ANLEI-Administrator neben seinen Zugriffen auf die Benutzerpflege und die Systemeinstellungen auch lesend auf produktive Daten von Leistungsberechtigten zugreifen kann. Die Zugriffe auf diese Daten würden lt. LWL.IT für Zwecke der Fehleranalyse benötigt.

Feststellung

Gründe dafür, dass eine Fehleranalyse ohne den Lesezugriff auf Produktionsdaten nicht möglich ist bzw. nicht wirtschaftlich erfolgen kann, ergaben sich nicht.

Die Ergebnisse der Ist-Erhebung wurden daher mit dem Gruppenleiter des ANLEI-Competence-Centers der LWL.IT erörtert. Er hat zugesagt, die Rechte der ANLEI-Administration auf ihre Notwendigkeit hin zu überprüfen. Ziel sollte dabei sein, die Rechte unter Berücksichtigung des Wirtschaftlichkeitsgrundsatzes soweit zu reduzieren, dass möglichst nur noch Zugriffe auf die Benutzerpflege und für Systemeinstellungen verbleiben.

Fazit

Das ANLEI-Berechtigungssystem wurde seinerzeit auf der Grundlage der Ordnungsmäßigkeits- und Sicherheitsanforderungen der kameralen Buchführung entwickelt. Inzwischen sind die Anforderungen des NKF einschließlich der „Grundsätze ordnungsmäßiger DV-gestützter Buchführungssysteme (GoBS)“ zu beachten. Ein Schritt in diese Richtung wird mit der neuen „Anmeldesystematik im ANLEI-Verfahren“ unternommen. Aus Sicht des LWL-RPA ist es erforderlich, die Ordnungsmäßigkeits- und Sicherheitsanforderungen zu den ANLEI-Berechtigungen im Rahmen einer ergänzenden Regelung zu § 15 der Dienstanweisung zu § 31 GemHVO verbindlich zu definieren. Dabei kann teilweise auf bereits gelebte Prozesse wie etwa den Prozess zur Administration der Benutzerberechtigungen zurückgegriffen werden. Bei der Ausgestaltung des Funktionstrennungsgrundsatzes sollten die Ergebnisse der diesbezüglichen Recherchen der LWL.IT berücksichtigt werden. Mit der neuen Regelung wäre eine verbindliche Grundlage für die Weiterentwicklung der ANLEI-Berechtigungen vorhanden, die dann konsequent im Verfahren umzusetzen ist.

3 Prüfungen in ausgewählten Produktgruppen

Zunächst bleibt festzuhalten, dass die neue Anmeldesystematik noch in diesem Jahr in die Produktion übernommen werden soll.

Die Abteilung LWL-Behindertenhilfe Westfalen hat in Abstimmung mit der LWL.IT Service Abteilung mit Schreiben vom 08.04.2013 und 26.06.2013 auch zu den übrigen Feststellungen und Empfehlungen der Prüfungsniederschrift Stellung genommen. Danach sollen aufgrund der Vorgaben aus der GemHVO und der Dienstanweisung zu § 31 GemHVO die Anforderungen an das ANLEI-Berechtigungssystem in einer ergänzenden Regelung zu § 15 der v. g. Dienstanweisung definiert werden.

ANLEI wird in den Abteilungen 50, 60 und 61 für die Gewährung von Leistungen im Einzelfall genutzt. Daneben arbeiten auch die LWL-Finanzabteilung (Referat Zahlungsverkehr und Forderungsmanagement) sowie das LWL-RPA mit diesem Verfahren. Daher werden die ergänzenden Regelungen in einem abteilungsübergreifend besetzten Team unter Federführung der Abt. 60 erarbeitet. Zwischenzeitlich wurden eine Arbeitsgliederung zu den Regelungen sowie ein entsprechender Zeit- und Aktivitätenplan erstellt. Danach sollen die Zwischenergebnisse jeweils mit dem LWL-RPA abgestimmt werden. Der vollständige Regelungsentwurf soll dem LWL-RPA bis zum 15.12.2013 vorgelegt und anschließend in Kraft gesetzt werden.

3.12 **Blindenhilfe gem. § 27 d Abs. 1 Nr. 4 und Abs. 3 BVG i. V. m. § 72 SGB XII, PG 0505 (Pb 19-P-2012-124)**

Die LWL-Hauptfürsorgestelle Westfalen erbringt Leistungen der Kriegsofopferfürsorge an Beschädigte und Hinterbliebene. Gemäß § 27 d Abs. 1 Nr. 4 BVG erhalten Beschädigte und Hinterbliebene beim Vorliegen der rechtlichen Voraussetzungen Blindenhilfe als Hilfe in besonderen Lebenslagen.

Im Rahmen der Prüfung durch das LWL-Rechnungsprüfungsamt wurde insbesondere kontrolliert, ob und wie

- das Antragserfordernis beachtet wird,
- der Einsatz von Einkommen und Vermögen bei der Entscheidung überprüft wird,
- die medizinischen Voraussetzungen gegeben sind,
- entsprechende Kürzungen wegen Leistungen der Pflegekasse beachtet wurden.

Feststellung

Unter dem Aspekt der Rechtmäßigkeit konnte festgestellt werden, dass

- ***das Antragserfordernis grundsätzlich beachtet wurde,***
- ***der Einsatz von Einkommen und Vermögen im Rahmen der Weiterbewilligung überprüft und korrekt beschieden wurde,***
- ***die medizinischen Voraussetzungen in den geprüften Fällen vorliegen und***
- ***die Leistungen bei häuslicher Pflege korrekt auf die Blindenhilfe angerechnet wurden.***

Darüber hinaus wurde der Geschäftsprozess erhoben, modelliert und unter den Aspekten der Zweckmäßigkeit und Wirtschaftlichkeit analysiert.

Feststellung

Als Ergebnis der Geschäftsprozessanalyse blieb insbesondere festzustellen, dass die zügige Bearbeitung der Antragsunterlagen und die rechtmäßige Einschätzung der Sachverhalte (s.o.) insgesamt für einen gut organisierten Geschäftsprozess sprechen.

Fazit

Zusammenfassend war festzuhalten, dass die LWL-Hauptfürsorgestelle Westfalen insgesamt ihrer Verpflichtung zu einer rechtmäßigen Sachbearbeitung nachkommt.

Der Geschäftsprozess ist zweckmäßig und wirtschaftlich organisiert, so dass grundsätzlich von einem ordnungsgemäßen Verwaltungshandeln ausgegangen werden kann.

3.13 Prüfung der Bauverwaltung im LWL-Freilichtmuseum Detmold einschließlich TUIV-Unterstützung (PG 0111, Az. 19-P-2011-152)

Das LWL-Freilichtmuseum Detmold unterhält für die Durchführung von Bau- und Bauunterhaltungsarbeiten eine eigene Bauabteilung.

Im Rahmen dieser Prüfung sollte festgestellt werden, ob die Bauverwaltung in allen Bereichen rechtmäßig gearbeitet hat. Hierbei waren insbesondere die

- Durchführung der VOB-Vergabeverfahren
- Beachtung der Mitteilungspflichten gegenüber dem LWL-RPA bei der Durchführung von Vergabeverfahren
- Beachtung von Zuständigkeiten bei der Durchführung von Bauvorhaben

zu prüfen.

Außerdem war zu prüfen, ob die Abläufe in der Bauverwaltung, die am Baugeschehen Beteiligten und deren technische Ausstattung geeignet waren, die Baumaßnahmen, die das LWL-Freilichtmuseum Detmold in eigener Verantwortung durchgeführt hat, zweckmäßig und wirtschaftlich umzusetzen.

Zweckmäßigkeit der Organisation des Baureferates

Bei der Durchführung der Prüfung wurde in erster Linie die Wahrnehmung der folgenden Aufgaben durch das Baureferat des LWL-Freilichtmuseums geprüft:

- Organisation, Information, Koordination und Dokumentation
- Qualität
- Kosten und Finanzierung
- Termine und Kapazitäten

Organisation, Information, Koordination und Dokumentation

Die Organisation und gegenseitige Information und Koordination der Beteiligten des LWL-Freilichtmuseums ist aufgrund der Größe des Baureferates und der engen Zusammenarbeit der Beteiligten ausreichend. Auch auf die Dokumentation der historischen Bausubstanz wird große Sorgfalt verwendet. Bei der Dokumentation der zum Bau bzw. der Bauunterhaltung notwendigen Verwaltungsvorgänge, wie sie z. B. nach § 20 VOB/A bei der Vergabe oder nach § 3 HOAI für Planungsleistungen erforderlich sind, wurden Defizite festgestellt. Insbesondere fehlten Informationen darüber,

- wo die zugehörigen Leistungen erbracht worden sind,
- wie die Vergabe der zugehörigen Leistungen erfolgt ist,
- welche Mitarbeiter an den Vorgängen maßgeblich beteiligt waren,
- in welchen Akten sich die benötigten Informationen über die Vergabe und Abrechnung der Leistungen befinden, und
- aus welchen Gründen die maßgebenden Entscheidungen getroffen wurden.

Qualität

Die Qualitätsanforderungen an die durchzuführenden Baumaßnahmen ergeben sich aus dem wissenschaftlich begründeten Anspruch, dem sich das LWL-Freilichtmuseum bei der Realisierung von neuen Ausstellungsgebäuden stellt. Aufgrund einer sehr engen Begleitung der Baumaßnahmen durch die Mitarbeiter des Baureferates ist die Planungs- und Ausführungsqualität sichergestellt.

Kosten und Finanzierung

Das Kostencontrolling wird maßgeblich durch den wissenschaftlichen Anspruch an die zu erstellenden / zu unterhaltenden Gebäude und durch das gedeckelte Budget geprägt.

Kompromisse zur Kostenreduzierung lassen sich daher beim Gebäude kaum umsetzen, ohne die Berechtigung der Baumaßnahme grundsätzlich in Frage zu stellen. Auf der anderen Seite lassen die Größenordnung und Komplexität der Baumaßnahmen in Verbindung mit den Erfahrungen der Mitarbeiter des LWL-Freilichtmuseums aus ähnlichen Maßnahmen eine relativ sichere Kostenberechnung zu, so dass insgesamt gesehen die Anforderungen, die an ein Kostencontrolling zu stellen sind, für die Baumaßnahmen des LWL-Freilichtmuseums in ausreichender Form umgesetzt werden.

Termine und Kapazitäten

Die Terminplanung wird durch die Mitarbeiter des LWL-Freilichtmuseums wahrgenommen. Hierbei ist jedoch zu beachten, dass aufgrund der Besonderheit der Maßnahmen und der Tatsache, dass in großen Teilen mit eigenen Handwerkern gearbeitet wird, deren Personalstärke nicht ohne Weiteres bei Bedarf aufgestockt werden kann, ein steuerndes Eingreifen nur bedingt möglich ist. Grundsätzlich ist jedoch durch die enge Begleitung der Baumaßnahmen durch die Mitarbeiter des Baureferates eine größtmögliche Terminüberwachung sichergestellt.

Feststellung

Die im LWL-Freilichtmuseum Detmold etablierte Bauorganisation und die genutzten Steuerungsinstrumente bei der Umsetzung der Bauvorhaben werden unter Beachtung der Art und Größenordnung der zu bearbeitenden Bauvorhaben als wirkungsvoll und ausreichend bewertet. Verbesserungsbedarf besteht im Bereich der Dokumentation.

Ausschreibung und Vergabe

In diesem Prüfungsabschnitt wurden insbesondere die nachfolgend aufgeführten Aspekte der Vergabeverfahren des LWL-Freilichtmuseums Detmold näher geprüft:

- Beachtung des Vier-Augen-Prinzips bei der Vergabe von Bauleistungen
- Mitteilungspflichten gegenüber dem LWL-RPA
- Dokumentation der Vergabeverfahren
- Wettbewerbsprinzip / Wahl der Vergabeverfahren
- Formale Gestaltung der Vergabeverfahren
- Nutzung von Rahmenverträgen

Beachtung des Vier-Augen-Prinzips bei der Vergabe von Bauleistungen

Zur Korruptionsprävention ist nach der Dienstanweisung für die Vergabe- und Vertragsordnung von Bauleistungen des LWL und den hierdurch für anwendbar erklärten Vergabehandbüchern das Vier-Augen-Prinzip durch die folgenden Maßnahmen im Vergabeverfahren sicherzustellen:

- Beachtung des Vier-Augen-Prinzips bei der Auswahl des Vergabeverfahrens und des Bieterkreises durch verpflichtende Nutzung des Formblattes „Firmenvorschlagsliste“
- Trennung von Durchführung der Vergabe und Entscheidung über den Zuschlag
- Durchführung der Angebotseröffnung und rechnerische Prüfung durch Mitarbeiter, die nicht am weiteren Vergabeverfahren beteiligt sind

Bei den Vergabeverfahren im LWL-Freilichtmuseum Detmold wurde die Firmenvorschlagsliste nicht verwendet. Es muss daher davon ausgegangen werden, dass das Vier-Augen-Prinzip bei der Wahl des Vergabeverfahrens und bei der Bieterauswahl nicht umgesetzt wurde.

Die Trennung von Durchführung der Vergabe und Entscheidung über den Zuschlag war bei Vergabeverfahren mit einer Auftragssumme unter 5.000,00 € ebenfalls nicht sichergestellt, da bei diesen Vergaben, mit Ausnahme der Angebotseröffnung, das gesamte Vergabeverfahren bis einschließlich der Zuschlagserteilung durch die zuständige Architektin des LWL-Freilichtmuseums Detmold alleine durchgeführt wurde.

Aufgrund der internen Zuständigkeitsverteilung erfolgt die Submission und rechnerische Prüfung bei Vergabeverfahren mit einer Auftragssumme über

30.000,00 € in der Submissionsstelle des LWL-BLB. Da die rechnerische Prüfung der Vergabeverfahren mit einer Auftragssumme unter 30.000,00 € ebenfalls durch die zuständige Architektin alleine erfolgt, ist auch in diesem Punkt das Vier-Augen-Prinzip nicht eingehalten.

Feststellung

Die in der Dienstanweisung für die Vergabe- und Vertragsordnung von Bauleistungen des LWL verankerten Maßnahmen zur Einhaltung des Vier-Augen-Prinzips wurden nicht durchgehend berücksichtigt.

Mitteilungspflichten gegenüber dem LWL-RPA

Nach der Dienstanweisung für die Vergabe- und Vertragsordnung von Bauleistungen des LWL war das LWL-RPA über alle Ausschreibungen und Auftragsvergaben nach VOB zu informieren.

Für Freihändige Vergaben ab einem Auftragswert von 5.000,00 € galt die Informationspflicht entsprechend.

Im Prüfungszeitraum wurden im LWL-Freilichtmuseum 67 meldepflichtige Vergaben von Bauleistungen und 8 meldepflichtige VOL-Vergaben durchgeführt.

Eine Information an das LWL-RPA ist nur in 8 Fällen erfolgt.

Bei der Durchführung der nicht gemeldeten VOL-Vergabeverfahren wurde außerdem die Zuständigkeit der ZEK nicht beachtet.

Feststellung

Das LWL-Freilichtmuseum Detmold ist seiner Verpflichtung, das LWL-RPA über die Ausschreibung und Beauftragung von Bauleistungen zu informieren, im geprüften Zeitraum überwiegend nicht nachgekommen.

Aufgrund der fehlenden Vergabemeldungen war eine Prüfung der Vergabeverfahren des LWL-Freilichtmuseums Detmold im Rahmen der laufenden Vergabeprüfungen (Prüfung vor Auftragsvergabe) nicht möglich.

Dokumentation der Vergabeverfahren

Nach den Vorgaben der VOB/A waren die einzelnen Stufen des Verfahrens, die maßgebenden Feststellungen sowie die Begründung der einzelnen Entscheidungen in einem Vermerk zu dokumentieren.

Bei der Prüfung der angeforderten Vergabeunterlagen waren bei allen Vergabeverfahren Mängel bei der Dokumentation vorhanden.

Feststellung

Die Dokumentation der Vergabeverfahren war überwiegend nicht ausreichend.

Wettbewerbsprinzip / Wahl der Vergabeverfahren

Zur Vereinfachung der Vergabevorgänge wurden Wertgrenzen eingeführt, die es einem öffentlichen Auftraggeber ermöglichen, ohne weitere Einzelbegründung Beschränkte Ausschreibungen durchzuführen.

Außerdem können Freihändige Vergaben für Aufträge bis 2.500 € ohne Gegenangebote vergeben werden, wenn die Angemessenheit der Preise nachvollziehbar dokumentiert wird. Bei darüber hinausgehenden Auftragssummen sind mindestens 3 Angebote einzuholen. Das Interesse der Bieter für das konkrete Bauvorhaben ist vorab abzufragen um sicherzustellen, dass mehrere Angebote eingehen.

Im Rahmen dieser Prüfung wurden 35 Vergabevorgänge mit Auftragssummen in Höhe von 2.509,00 € bis 23.454,19 € näher geprüft. Hierbei wurde festgestellt, dass bis auf zwei Vergabeverfahren in allen Fällen die Art der Vergabeverfahren in Übereinstimmung mit den Vergaberichtlinien gewählt worden ist.

Weiterhin ergab die Prüfung, dass bei 11 Vergaben keine Vergleichsangebote eingeholt wurden, obwohl hierauf aufgrund der Auftragssumme nicht verzichtet werden durfte. Zudem wurde bei 7 Vergaben nicht die erforderliche Anzahl von Angeboten eingeholt.

Feststellung

Ein ausreichender Wettbewerb bei der Vergabe der Bau- und Bauunterhaltungsarbeiten war nicht in allen Fällen sichergestellt.

Formale Gestaltung der VergabeverfahrenVerwendung der Formblätter der Vergabehandbücher

Nach der Dienstanweisung für die Vergabe- und Vertragsordnung von Bauleistungen des Landschaftsverbandes Westfalen-Lippe waren für die geprüften Ver-

gaben die Formblätter der Vergabehandbücher als Vertragsgrundlage zu verwenden.

Bei der Ausschreibung von sieben geprüften Vergabeverfahren wurden die Formblätter der Vergabehandbücher nur bei einer Vergabe verwendet. Bei den weiteren Vergabeverfahren wurde auf die Verwendung der Formblätter verzichtet, so dass rechtliche Risiken bei der Vertragsgestaltung nicht auszuschließen waren.

Feststellung

Die Verpflichtung zur Verwendung der einschlägigen Formblätter wurde bei den geprüften Ausschreibungen nicht ausreichend beachtet.

Eröffnungstermin

Entsprechend der VOB/A ist bei Ausschreibungen für die Öffnung und Verlesung der Angebote ein Eröffnungstermin abzuhalten. Weiterhin ist über den Eröffnungstermin eine Niederschrift zu fertigen.

Die Angebote sind nach den Vorgaben der Vergabehandbücher im Eröffnungstermin mit allen Anlagen durch Lochen oder auf andere geeignete Weise so zu kennzeichnen, dass nachträgliche Änderungen und Ergänzungen verhindert werden.

Bei den geprüften Vergabeverfahren wurden fünf Vergaben im Rahmen einer Beschränkten bzw. Öffentlichen Ausschreibung vergeben, so dass ein Eröffnungstermin durchzuführen war. In vier Fällen wurde keine Niederschrift über die Angebotseröffnung erstellt. In welcher Form der Eröffnungstermin durchgeführt wurde, ist nicht dokumentiert.

Eine Sicherung der Angebote nach den Vorgaben der Vergabehandbücher ist ebenfalls nicht erfolgt.

Feststellung

Den Vorgaben der VOB/A in Bezug auf die Durchführung der Angebotseröffnung wurde überwiegend nicht entsprochen.

Rahmenverträge

Bei Rahmenverträgen für Zeitvertragsarbeiten werden Auftragnehmer für eine bestimmte Zeit verpflichtet, definierte Leistungen auf Abruf zu den im Rahmenvertrag festgelegten Bedingungen auszuführen.

Laufzeit

Nach den Richtlinien des K VHB NW waren Rahmenverträge für Zeitvertragsarbeiten für jeweils 12 Monate abzuschließen.

Aus den drei geprüften Rahmenverträgen wurden Leistungen über einen Zeitraum von 4 bis zu 9 Jahren abgerufen. Den zur Prüfung vorgelegten Akten war weder zu entnehmen, nach welchen Kriterien über eine Neuausschreibung bzw. über die Weiternutzung der Rahmenverträge entschieden worden ist, noch war erkennbar, wer die entsprechenden Entscheidungen getroffen hat.

Feststellung

Die langen Laufzeiten der Rahmenverträge, die durch das LWL-Freilichtmuseum beauftragt worden sind, waren nicht zulässig. Zudem lassen die unterschiedlichen Laufzeiten den Anschein eines willkürlichen Vorgehens bei der Festlegung der Vertragslaufzeit entstehen. Hier waren weder die Entscheidungen nach dem Vier-Augen-Prinzip bei der Verlängerung der Verträge dokumentiert, noch war aus den Prüfungsunterlagen zu entnehmen, nach welchen Kriterien die Verträge weiter genutzt bzw. nach welcher Laufzeit die Rahmenverträge neu ausgeschrieben wurden.

Ausschreibung

Die Vergabe von Rahmenverträgen unterliegt, ebenso wie die Vergabe von Bauleistungen für öffentliche Auftraggeber, der Ausschreibungspflicht nach VOB/A.

Die Durchführung der Vergabeverfahren für die Malerarbeiten und für die Gas-, Wasser- und Heizungsinstallation waren vom Grundsatz nicht zu beanstanden. Bei der Vergabe der Rahmenvertragsarbeiten für das Gewerk Dachdecker ist jedoch der Zuschlag auf das teuerste Angebot erteilt worden. Die Gründe für die Zuschlagserteilung waren nicht dokumentiert.

Feststellung

Die Vergabe des Rahmenvertrages für die Dachdeckerarbeiten ist nicht in Übereinstimmung mit den geltenden Vergabevorschriften erfolgt.

Nutzung von Rahmenverträgen im LWL-Freilichtmuseum Detmold

Bei der Untersuchung der Zahlungen für Bauunterhaltungsarbeiten wurde festgestellt, dass für Arbeiten am Wasserversorgungsnetz, für Holzlieferungen und für die Lieferung von Baumaterialien jeweils eine große Anzahl von Rechnungen zur Zahlung angewiesen wurden, deren Leistungen in direkter Vergabe beauftragt worden sind.

Empfehlung

Um die Beschaffung von häufig benötigten Materialien und die Vergabe von wiederkehrenden Bauunterhaltungsarbeiten mit geringen Einzelauftragssummen transparent und wirtschaftlich zu gestalten, wird empfohlen, den Abschluss zusätzlicher Rahmenverträge in Betracht zu ziehen.

TUIV-Anwendungen

Auf elektronische Datenverarbeitung kann auch in der öffentlichen Verwaltung nicht verzichtet werden. Der hierfür erforderliche Einsatz von Software unterliegt den Grundlagen einer zweckmäßigen und wirtschaftlichen Verwendung öffentlicher Mittel. Bei der Anschaffung von Software sollte daher vorwiegend auf Standardsoftware zurückgegriffen werden.

Eine fortschrittliche Verwaltung handelt unter dem Einsatz moderner Technologien dann wirtschaftlich, wenn möglichst viele der Geschäftsprozesse durch den Einsatz von adäquater Software unterstützt werden.

In der Bauverwaltung des LWL-Freilichtmuseums Detmold stehen für sämtliche festgestellten Aufgabenbereiche zur Unterstützung entsprechende TUIV-Anwendungen aus dem Bereich der Standardsoftware zur Verfügung.

Feststellung

Durch den Einsatz von Standardsoftwareprodukten und durch die Unterstützung der Geschäftsprozesse durch entsprechende Hard- und Software sind die Voraussetzungen für ein wirtschaftliches Handeln bei der Umsetzung der Bau- und Bauunterhaltungsmaßnahmen gegeben.

Fazit**Bauorganisation**

Die im LWL-Freilichtmuseum Detmold etablierte Bauorganisation und die genutzten Steuerungsinstrumente bei der Umsetzung der Bauvorhaben werden unter Beachtung der Art und Größenordnung der zu bearbeitenden Bauvorhaben als wirkungsvoll und ausreichend bewertet. Verbesserungsbedarf besteht im Bereich der Dokumentation.

Ausschreibung und Vergabe von Bauleistungen

Ein größerer Verbesserungsbedarf wurde im Bereich der Ausschreibung und Vergabe von Bauleistungen festgestellt. Insbesondere in Bezug auf die Beachtung des Vier-Augen-Prinzips, bei der Dokumentation und bei der formalen Gestaltung der Vergabeverfahren wurden Mängel festgestellt, die durch organisatorische Maßnahmen beseitigt werden können.

Information des LWL-RPA über Ausschreibungen und Vergaben

Zur Zusammenarbeit zwischen dem LWL-Freilichtmuseum und dem LWL-RPA muss festgestellt werden, dass das LWL-Freilichtmuseum seiner Verpflichtung, das LWL-RPA über die Ausschreibung und Beauftragung von Bauleistungen zu informieren, im geprüften Zeitraum überwiegend nicht nachgekommen ist.

In einem ersten Schritt hat das LWL-Freilichtmuseum Detmold die erforderlichen organisatorischen Maßnahmen bei der Ausschreibung und Vergabe von Bauleistungen durch eine Soll-Beschreibung des zukünftigen Vergabeprozesses benannt. Das LWL-RPA wird die Umsetzung der angekündigten Maßnahmen nachhalten.

3.14 Prüfung der Zuwendungen, allgemeinen Umlagen, Kostenerstattungen und fachlichen Aktivitäten bei der LWL-Denkmalpflege, Landschafts- und Baukultur in Westfalen (PG 0411/1002, PN 155/2012)

Die Prüfung richtete sich insbesondere auf Zuwendungen der Denkmalpflege in den Jahren 2009 – 2011. Aufgrund seiner ihm gesetzlich übertragenen Aufgabe gewährt der LWL Zuwendungen für denkmalpflegerisch erforderliche Aufwendungen an bzw. in Denkmälern. Die Förderung erfolgt nach den Förderrichtlinien des LWL und ist auf die im Haushalt zur Verfügung gestellten Mittel begrenzt. Das jährliche Finanzvolumen für diese Aufgabe belief sich auf 200.000 Euro, mit denen insgesamt 145 Vorhaben gefördert wurden. 58 von 145 Vorhaben wurden in die Prüfung einbezogen.

Ein weiterer Prüfungsgegenstand war die rechtmäßige Ermittlung der Umsatzsteuer bei Kostenerstattungen für die Bereitstellung von Publikationen und der Abrechnung von Honoraren. Ein besonderer Fokus wurde hierbei auf die Entgelte und Honorare gelegt, die nach der Entgelt- und Bildnutzungsordnung des LWL (nach den jeweils gültigen Fassungen in den Jahren 2009 – 2011) berechnet wurden.

Das ehemalige LWL-Amt für Denkmalpflege in Westfalen beteiligte sich mit dem Projekt „**Fremde Impulse – Baudenkmale als Zeugnisse von Migration und Austausch**“ am Kulturhauptstadtprogramm 2010. In Kooperation mit dem LVR wurde der gesellschaftliche und kulturelle Wandel anhand seiner Spuren im Baubestand ausgewählter Baudenkmäler aufgezeigt, ganz im Sinne der Ruhr.2010 „Wandel durch Kultur – Kultur durch Wandel“. Die projektbezogenen Unterlagen sowie Vergabe- und Buchungsvorgänge wurden vollständig geprüft.

Zuwendungen in der Denkmalpflege

Mit Beschluss vom 22.04.2005 hat der Landschaftsausschuss Richtlinien für die Gewährung von Zuwendungen des LWL auf dem Gebiet der Denkmalpflege beschlossen (Vorlage 12/0147). Nach den Förderrichtlinien vom 01.05.2005 sind Zuwendungsbedingungen einzuhalten. Es dürfen u. a. nur Denkmäler gefördert werden, die in die Denkmalliste eingetragen wurden bzw. vorläufig unter Schutz gestellt sind. Bestimmte Höchstbeträge oder Fördersätze dürfen nicht überschritten und eine Bagatellgrenze von 500,00 Euro im Einzelfall nicht unterschritten werden.

Feststellung

Die Gewährung der Zuwendungen auf dem Gebiet der Denkmalpflege erfolgte ordnungsgemäß nach den LWL-Förderrichtlinien. Lediglich in einem Einzelfall wurde die festgesetzte Bagatellgrenze nicht beachtet.

In mehreren Einzelfällen wurden Zuwendungen für bereits abgeschlossene und finanzierte Maßnahmen gewährt. Das widerspricht nicht den Förderrichtlinien und ist mithin zulässig. Allerdings waren die Entscheidungsgründe für die Förderung von Maßnahmen, die bereits abgeschlossen und finanziert waren, nicht ersichtlich und - im Hinblick auf die begrenzten finanziellen Fördermöglichkeiten des LWL - nicht nachvollziehbar.

Empfehlung

Nach Aktenlage ist die Förderung bereits abgeschlossener Maßnahmen nicht verständlich. Daher sollte das gesamte Zuwendungsverfahren (inkl. Aktenführung) transparenter gestaltet werden.

In der Stellungnahme zur Prüfungsniederschrift hat die LWL-Kulturabteilung mitgeteilt, dass Änderungen im Arbeitsablauf bei der Bewilligung von Zuwendungen geplant sind. Hierbei soll der Empfehlung zu mehr Transparenz gefolgt werden.

Abrechnung von Publikationen, Honoraren und Entgelten

Die Rechtmäßigkeit der Umsatzsteuererhebung wurde bei Publikationen, Honoraren und Entgelten, die Dritten in Rechnung gestellt wurden, geprüft. Dies geschah auch im Hinblick auf die zum 01.04.2011 realisierte Zusammenlegung der beiden eigenständigen Ämter zu einem Kulturdienst.

Umsatzsteuer

Nach dem Umsatzsteuergesetz (UStG) unterliegen Umsätze, die ein Unternehmer im Rahmen seines Unternehmens gegen Entgelt ausführt, der Umsatzsteuer. Unternehmer im Sinne des UStG ist, wer eine gewerbliche oder berufliche Tätigkeit selbständig ausübt. Öffentlich-rechtliche Körperschaften - wie der LWL - werden nur im Rahmen ihrer Betriebe gewerblicher Art (BgA) als Unternehmer tätig. Dies ist immer dann der Fall, wenn eine wirtschaftliche Tätigkeit im Wettbewerb mit privaten Unternehmern ausgeübt wird und bestimmte Umsatzgrenzen überschritten werden. Im Kulturbereich des LWL erfüllen die LWL-Museen und das LWL-Medienzentrum für Westfalen diese Kriterien.

Die LWL-Denkmalpflege, Landschafts- und Baukultur in Westfalen hat für den Veranlagungszeitraum 01.01.2011 bis 31.12.2011 eine Umsatzsteuermeldung über vereinnahmte Umsatzsteuer abgegeben. Die vereinnahmte Umsatzsteuer

war Leistungsempfängern für Publikationen und Honorare in Rechnung gestellt worden. Aufgrund dieser Umsatzsteuermeldung wurden 2.024,25 Euro Umsatzsteuer an das Finanzamt abgeführt.

Feststellung

Da die LWL-Denkmalpflege, Landschafts- und Baukultur in Westfalen kein BgA im Sinne des UStG ist, waren sämtliche Umsätze des Jahres 2011 nicht steuerpflichtig. Die Umsatzsteuer wurde zu Unrecht abgerechnet und vereinnahmt.

Die LWL-Denkmalpflege, Landschafts- und Baukultur in Westfalen wird künftig keine Umsatzsteuer mehr berechnen.

Entgelt- und Bildnutzungsordnung

Die LWL-Denkmalpflege, Landschafts- und Baukultur in Westfalen unterhält ein eigenes Bildarchiv. Es verfügt über ca. 200.000 Fotos zur westfälischen Bau-, Kunst- und Kulturgeschichte. Nutzungsbedingungen und Nutzungshonorare sind in einer Entgelt- und Bildnutzungsordnung geregelt.

Da die LWL-Denkmalpflege, Landschafts- und Baukultur in Westfalen kein BgA ist, unterliegen die Entgelte und Honorare für die Nutzung des Bildarchivs auch nicht der Umsatzsteuer. Den Nutzern wurde auch keine Umsatzsteuer in Rechnung gestellt.

In der für den Prüfungszeitraum gültigen Entgelt- und Bildnutzungsordnung (Stand 01.05.2009) und auch nach der zum Zeitpunkt der Prüfung gültigen Entgelt- und Bildnutzungsordnung (Stand 01.10.2012) waren sowohl bei den Entgelten für das Bereitstellen von Bilddateien auf CD als auch bei den Honoraren für die Bildnutzung Preise mit dem Zusatz „incl. MwSt.“ angegeben.

Feststellung

Die in der Entgelt- und Bildnutzungsordnung aufgeführten Leistungen sind umsatzsteuerfrei. Bei den angegebenen Preisen handelt es sich um Endpreise, in denen keine Umsatzsteuer enthalten ist.

Die Entgelt- und Bildnutzungsordnung wurde umgehend geändert (Stand 01.12.2012).

Projekt „Fremde Impulse – Baudenkmale als Zeugnisse von Migration und Austausch“

Der Kulturausschuss und der Finanzausschuss haben der Durchführung des Projektes zugestimmt und die Finanzierung gemäß der Vorlage 12/1286 am 04./12.06.2008 beschlossen. Für die Durchführung wurden 220.000 Euro aus LWL-Mitteln bewilligt. Zur Unterstützung des Projektes hat die Ruhr.2010 GmbH dem LWL zusätzlich 15.000 Euro an Zuwendungen bewilligt. Der Finanzrahmen betrug somit 235.000 Euro.

Die Ausgaben beliefen sich auf 231.704,27 Euro, so dass der vorgegebene Finanzrahmen eingehalten wurde. Den geprüften Unterlagen war zu entnehmen, dass die erforderlichen Ausschreibungen entsprechend der Dienstanweisung für die Vergabe von Leistungen (ausgenommen Bauleistungen) des Landschaftsverbandes Westfalen Lippe vom 18.06.2007 (DA) erfolgten.

Feststellung

Das Projekt „Fremde Impulse - Baudenkmale als Zeugnisse von Migration und Austausch“ wurde entsprechend den politischen Vorgaben durchgeführt. Die finanzielle Abwicklung erfolgte ordnungsgemäß.

Anforderungen an begründende Unterlagen

Die Organisation der Finanzbuchhaltung des LWL richtet sich nach der Ergänzenden Regelung zu § 7 Abs. 3 der Dienstanweisung zu § 31 GemHVO NRW, in der Sicherheitsstandards und die interne Aufsicht in der Finanzbuchhaltung des LWL geregelt sind. Nach Ziffer 1.4.1 der Ergänzenden Regelung können als begründende Unterlagen nur die Originale der Rechnungen oder der sonstigen Unterlagen verwendet werden, aus denen sich der Buchungs-/Zahlungsgrund ergibt.

Die begründenden Unterlagen in Papierform sind insgesamt durchzunummerieren und durch Heftklammern o. ä. dauerhaft miteinander zu verbinden. Kleinformatige Belege sind durch Aufkleben auf einer Unterlage mindestens des Formats DIN A 5 zu sichern.

Nach Ziffer 1.4.2 der Ergänzenden Regelung sind die begründenden Unterlagen so zu entwerfen, dass ihre nochmalige Verwendung für Buchungszwecke ausgeschlossen ist.

In zehn Fällen war der für die Auszahlung von Zuwendungen erforderliche Verwendungsnachweis nicht als begründende Unterlage beigefügt.

Alle begründenden Unterlagen waren zwar dauerhaft durch Heftklammern miteinander verbunden, aber nicht durchnummeriert. Kleinformatige Belege (z. B. Fahrscheine, Parkbelege usw.) waren zusammengefasst an die jeweiligen Dienstreiseanträge geheftet, aber nicht auf einer Unterlage aufgeklebt.

Die kleinformatigen Belege wurden nicht ordnungsgemäß entwertet.

Feststellung

Die Ergänzende Regelung zur DA wurde bezüglich der Ziffern 1.4.1 und 1.4.2 nicht immer beachtet.

In der Stellungnahme zur Prüfungsniederschrift hat die LWL-Kulturabteilung die künftige Beachtung der Ergänzenden Regelung zu den Ziffern 1.4.1 und 1.4.2 der DA zugesagt.

Fazit

Zusammenfassend kann festgestellt werden, dass die Abwicklung der Zuwendungen im Rahmen der Denkmalpflege rechtmäßig erfolgte. Es wird jedoch empfohlen, die Entscheidungsgrundlagen über die Bewilligung von Zuwendungen transparenter zu dokumentieren.

Das Projekt „Fremde Impulse“ entsprach den politischen Vorgaben. Die finanzielle Abwicklung erfolgte ordnungsgemäß.

Bei der Ausstellung von Rechnungen werden künftig die Vorschriften des Umsatzsteuerrechts beachtet.

Dies gilt auch für die Beachtung der angesprochenen Punkte aus der Ergänzenden Regelung zur DA.

3.15 Prüfung der Westfälischen Kommissionen für Landeskunde (PG 0416, PN 120/2012)

Die sechs Westfälischen Kommissionen für Landeskunde erforschen die Geschichte in Westfalen-Lippe, geografische Besonderheiten und ihre kulturelle Entwicklung. Die hauptamtliche Arbeit wird in den vom LWL unterhaltenen Geschäftsstellen geleistet. Die Geschäftsstellen kooperieren eng mit den rund 450 ehrenamtlich für die Kommissionen tätigen Forscherinnen und Forschern.

Rechtsstellung der Westfälischen Kommissionen

In einigen Publikationen werden die Westfälischen Kommissionen als Einrichtungen der landeskundlichen Forschung mit eigener Rechtspersönlichkeit dargestellt. Neben der Prüfung der Dienststellen und Einrichtungen des LWL ist dem LWL-Rechungsprüfungsamt nach § 5 Abs. 2 Buchstabe i der RPO aber nur die Prüfung der Kommunalen Versorgungskassen Westfalen-Lippe als Einrichtung mit eigener Rechtspersönlichkeit übertragen worden. Sollten die Westfälischen Kommissionen Einrichtungen mit eigener Rechtspersönlichkeit sein, hätte das LWL-Rechungsprüfungsamt kein Prüfungsrecht.

Personenvereinigungen können als juristische Personen des privaten und öffentlichen Rechts Träger von Rechten und Pflichten sein (eigene Rechtspersönlichkeit). Die Anerkennung erfolgt durch Eintragung beim zuständigen Registergericht bzw. durch einen öffentlich-rechtlichen Hoheitsakt.

Die Angelegenheiten der sechs Westfälischen Kommissionen für Landeskunde werden durch Satzungen geregelt. Am 05.11.1992 hat die 9. Landschaftsversammlung des LWL gem. §§ 5 Abs. 1 b, 6 Abs. 1 und 7 d der Landschaftsverbandsordnung die Hauptsatzung der Westfälischen Kommissionen beschlossen. Jede der sechs Westfälischen Kommissionen hat sich nach § 7 Abs. 1 der Hauptsatzung, in Abstimmung mit dem LWL-Direktor, eine eigene Kommissionsatzung gegeben, die in Verbindung mit der Hauptsatzung ihre Gültigkeit hat:

- Satzung der Altertumskommission für Westfalen vom 01.07.1995
- Satzung der Geographischen Kommission für Westfalen vom 11.06.1994
- Satzung der Historischen Kommission für Westfalen vom 20.10.1993
- Satzung der Kommission für Mundart- und Namensforschung Westfalens vom 06.05.1993
- Satzung der Literaturkommission für Westfalen vom 18.06.1999
- Satzung der Volkskundlichen Kommission für Westfalen vom 25.01.1994

Gem. § 1 Abs. 1 der Hauptsatzung sind die Westfälischen Kommissionen unter der Fürsorge des LWL stehende Vereinigungen von Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftlern.

Des Weiteren legt die Hauptsatzung fest, dass die Westfälischen Kommissionen in allen Angelegenheiten, die nicht die wissenschaftliche Kommissionsarbeit betreffen, den Dienststellen der Kulturpflege gleichgestellt sind. Die verwaltungsmäßigen Befugnisse der Geschäftsführerinnen und Geschäftsführer sind identisch mit den Befugnissen der Leiterinnen und Leiter einer Dienststelle der Kulturpflege.

Die Westfälischen Kommissionen verfügen über keine eigene Personal-, Finanz- und Verwaltungshoheit. Sie haben lediglich im Rahmen ihrer ehrenamtlichen wissenschaftlichen Forschungen das Recht der Selbstorganisation.

Feststellung

Die Westfälischen Kommissionen sind gemäß der Hauptsatzung der Kommissionen und der jeweiligen Kommissionssatzung den Dienststellen der LWL-Kulturabteilung gleichgestellt und haben in allen Verwaltungsangelegenheiten die Vorschriften des LWL anzuwenden.

Gem. § 103 Abs. 1 und 2 GO in Verbindung mit § 5 LWL-Rechnungsprüfungsordnung gehört die Prüfung der Westfälischen Kommissionen zu den Aufgaben des LWL-Rechnungsprüfungsamtes.

Hinsichtlich des Prüfungsmaßstabes der Rechtmäßigkeit lagen die Schwerpunkte der weiteren Prüfung auf der satzungsgemäßen Aufgabenerfüllung und der ordnungsgemäßen Zahlungsabwicklung. Außerdem wurde die IT-Unterstützung auf ihre Zweckmäßigkeit überprüft.

Die Prüfung hatte ausdrücklich nicht das Ziel, Art und Inhalt der Forschung der Westfälischen Kommissionen zu bewerten oder in Frage zu stellen.

Satzungsgemäße Aufgabenerfüllung

Nach § 1 der Hauptsatzung in Verbindung mit § 1 der jeweiligen Satzung der Kommissionen haben die Westfälischen Kommissionen drei Aufgaben zu erfüllen:

- die Erforschung der Landeskunde
- die Veröffentlichung ihrer Forschungsergebnisse und
- die Zusammenarbeit und Vernetzung untereinander und mit anderen Forschungseinrichtungen

Grundlage der Prüfung waren die Tätigkeitsberichte der Jahre 2009 bis 2011 aller sechs Kommissionen. Die Tätigkeitsberichte enthielten Angaben zu den Forschungsergebnissen und deren Veröffentlichung. Außerdem wurde die Zusammenarbeit untereinander und mit anderen Forschungseinrichtungen ausführlich dargestellt. Der Pflicht zur Veröffentlichung wird zusätzlich durch einen zeitgemäßen Internetauftritt Rechnung getragen.

Feststellung

Die Westfälischen Kommissionen erfüllen ihren satzungsgemäßen Auftrag.

Ordnungsgemäße Zahlungsabwicklung

Die LWL-Finanzabteilung hat mit Verfügung vom 01.12.2008 die Organisation der Finanzbuchhaltung für die Abteilungen und Einrichtungen des LWL durch eine ergänzende Regelung zu § 7 Abs. 3 der Dienstanweisung zu § 31 Gemeindehaushaltsverordnung (GemHVO) geregelt.

Die Bearbeitung der Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen der Westfälischen Kommissionen in den Jahren 2009 bis 2011 entsprachen den vorgegebenen Regelungen.

Feststellung

Die Verfügung der LWL-Finanzabteilung zu den Grundsätzen der Finanzbuchhaltung wurde beachtet.

Datenschutz und Datensicherheit

Nach § 5 Nr. 5 der Dienstanweisung Datenschutz und Datensicherheit beim Einsatz von Arbeitsplatzcomputern vom 02.07.1990 (DA) dürfen nur solche Programme zum Einsatz kommen, die von der LWL-Haupt- und Personalabteilung erstellt bzw. beschafft, getestet, freigegeben und dokumentiert worden sind.

Zur Informationssicherheit hat der LWL am 01.08.2011 eine Leitlinie in Kraft gesetzt. Nach Ziffer 1.1 dieser Leitlinie dient die Informationssicherheit zur Wahrung der drei Grundeigenschaften von Informationen, nämlich Vertraulichkeit, Integrität und Verfügbarkeit. Ziel der Informationssicherheit beim LWL ist es, das jeweils erforderliche Sicherheitsniveau zum Schutz der Geschäftsprozesse und der dazugehörigen Informationen durch angemessene Maßnahmen im Bereich Personal, Organisation und Technik sicherzustellen.

Auf einem Rechner der Volkskundlichen Kommission waren fünf privat erworbene Softwareprodukte installiert. Nach Aussage des Anwenders erfolgte die Installation durch die LWL.IT Service Abteilung.

Feststellung

Die Installation von privat erworbener Software auf dem Arbeitsplatzcomputer verstößt gegen § 5 Nr. 5 der DA, weil die Installation von nicht getesteten und freigegebenen Softwareprodukten eine Lücke in der Datensicherheit und damit auch im Datenschutz schafft.

Die Dienstanweisung Datenschutz und Datensicherheit vom 02.07.1990 enthält sehr viele Regelungen, die dem heutigen technischen Standard nicht mehr entsprechen. Daher ist sie in ihrer Bedeutung den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern des LWL nicht mehr präsent und wird deshalb häufig nicht mehr beachtet. Eine Überarbeitung erscheint im Sinne der Datensicherheit und damit des Datenschutzes sinnvoll.

Die LWL.IT Service Abteilung hat gemeinsam mit dem LWL-Datenschutzbeauftragten einen Entwurf einer LWL-Nutzerrichtlinie zur Informationsverarbeitung (Arbeitstitel) erstellt. Dieser Entwurf befindet sich in der Abstimmung mit der LWL-Haupt- und Personalabteilung. Diese Nutzerrichtlinie soll in Fortführung der Dienstanweisung aus dem Jahr 1990 auch die Verantwortlichkeiten für die Softwareinstallation klar regeln.

IT-Unterstützung

Der Einsatz der IT-Unterstützung kann dann als zweckmäßig angesehen werden, wenn unter anderem die eingesetzten Verfahren optimal zur Zielerfüllung beitragen und eventuelle Schnittstellen bestmöglich organisiert werden. Die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter sollten die eingesetzten Mittel beherrschen.

3 Prüfung in ausgewählten Produktgruppen

Für die Aufgabenerfüllung der Westfälischen Kommissionen ist die Recherche, die Erfassung, die Archivierung, die Auswertung und Verarbeitung von Daten eine wesentliche Grundlage. Des Weiteren ist für die wissenschaftliche Forschung die Systematisierung der Daten in Datenbanken notwendig. Zur Veröffentlichung der Forschungsergebnisse werden entsprechende Softwareprodukte zur Bildbearbeitung und zum Setzen von Druckvorlagen benötigt. Neben den definierten Softwarestandards im LWL benötigen die Westfälischen Kommissionen daher geeignete Softwareprodukte, mit denen sie ihre Aufgaben erfüllen und so ihre Ziele erreichen können.

Die Ist-Situation der IT-Unterstützung wurde anhand eines strukturierten Interviews mit den Geschäftsführerinnen und Geschäftsführern erhoben. Neben den definierten Softwarestandards im LWL verfügt jede Kommission über individuelle Softwarelösungen, die für ihre Arbeit erforderlich sind. Die Produkte wurden entweder von externen Softwarefirmen entwickelt und eingekauft oder von der LWL.IT Service Abteilung nach den Wünschen der jeweiligen Westfälischen Kommissionen erstellt. Nach Aussagen der Geschäftsführerinnen und Geschäftsführer geht die LWL.IT Service Abteilung bei der Erstellung von Softwarelösungen auf alle gewünschten Anforderungen ein.

Feststellung

Die Westfälischen Kommissionen verfügen für ihre Aufgabenerfüllung über eine zweckmäßige IT-Unterstützung.

Fazit

Zusammenfassend kann festgestellt werden, dass die Westfälischen Kommissionen ihre Aufgaben satzungsgemäß erfüllen. Die Zahlungsabwicklung erfolgte in der Regel ordnungsgemäß.

Die Westfälischen Kommissionen verfügen für ihre Aufgabenerfüllung über eine zweckmäßige IT-Unterstützung.

3.16 Prüfung der Abrechnung der privatrechtlichen Leistungsentgelte beim LWL-Museum für Naturkunde – Westfälisches Landesmuseum mit Planetarium – (PG 0402, PN 129/2012)

Das LWL-Museum für Naturkunde vermietet Räumlichkeiten des Museums für private oder gewerbliche Zwecke, soweit dies mit den Belangen des Museums vereinbar ist. Des Weiteren verpachtet es einen Teil des Eingangsbereichs als Cafeteria. Die Abrechnung der privatrechtlichen Leistungsentgelte aus diesen Vermietungen und Verpachtungen - insbesondere deren umsatzsteuerliche Behandlung - war Gegenstand dieser Prüfung.

Die umsatzsteuerliche Behandlung der privatrechtlichen Leistungsentgelte

Seit dem 01.01.2003 sind Museen Zweckbetriebe im Sinne der Abgabenordnung. Damit sind alle Tätigkeiten umsatzsteuerpflichtig, die nicht unmittelbar der Gemeinnützigkeit dienen und ausdrücklich nach den Vorschriften des § 4 Nr. 20 Umsatzsteuergesetz (UStG) umsatzsteuerbefreit sind (wie z. B. Eintrittsgelder).

Die Dienststellen und Einrichtungen des LWL haben bei der umsatzsteuerlichen Behandlung von privatrechtlichen Leistungsentgelten die Informationsschrift der LWL-Finanzabteilung „Informationen/Regelungen zum Umsatz- und Körperschaftssteuerrecht“ vom 08.07.2003 (Az.: 20/8861) zu beachten.

Nach Ziffer 3.5.2 der Informationsschrift haben die Museen des LWL die umsatzsteuerpflichtigen und umsatzsteuerbefreiten Umsätze sowie die Vorsteuern in eine Umsatzsteuermeldung einzutragen.

Zum steuerpflichtigen Umsatz sind die Höhe der vereinnahmten Umsatzsteuer, der maßgebliche Umsatzsteuersatz und die aufgewandte Vorsteuer anzugeben. Die Umsatzsteuermeldungen für den abgelaufenen Veranlagungszeitraum sind der LWL-Finanzabteilung (nach Ziffer 6.3 der Informationsschrift) bis zum 15. Mai des Folgejahres vorzulegen.

Das LWL-Museum für Naturkunde hat die Umsatzsteuermeldungen für die Jahre 2009 – 2011 fristgerecht der LWL-Finanzabteilung vorgelegt. Je nach Umsatzart wurden die Nettoumsätze, unter Angabe der Finanzposition, mit dem steuerfreien und steuerpflichtigen Anteil gemeldet. Die vereinnahmte Umsatzsteuer und die gezahlte Vorsteuer waren ausgewiesen.

Feststellung

Das LWL-Museum für Naturkunde hat die Umsatzsteuermeldungen der Jahre 2009 – 2011 fristgerecht und entsprechend den Vorgaben der LWL-Finanzabteilung vorgenommen.

Die umsatzsteuerliche Behandlung der gewerblichen Vermietungen und Verpachtungen

Ein Teil des Eingangsbereichs im LWL-Museum für Naturkunde ist für den Betrieb einer Cafeteria gewerblich verpachtet. Der Pachtvertrag wurde insbesondere dahingehend überprüft, ob die im Pachtvertrag vereinbarte Umsatzpacht korrekt ermittelt wurde.

Feststellung

Die für die Jahre 2009 – 2011 vereinnahmten Pachterlöse entsprechen den Vereinbarungen im Pachtvertrag. Die vom Steuerberater testierten Umsatzmeldungen wurden fristgerecht vorgelegt. Die Umsatzpacht und die anteilige Umsatzsteuer für 2011 wurden richtig ermittelt.

Die Umsatzsteuroption bei gewerblicher Vermietung

Nach § 4 Nr. 12 UStG sind die Umsätze aus der Nutzungsüberlassung von Grundstücken und Grundstücksteilen steuerfrei.

Ein Verzicht auf die Umsatzsteuerbefreiung bei der Nutzungsüberlassung von Grundstücken und Grundstücksteilen ist nach § 9 UStG möglich, wenn die Verpachtung zu gewerblichen Zwecken erfolgt und Pächter und Verpächter Unternehmer sind. Man verzichtet auf die Steuerbefreiung, um gezahlte Vorsteuern abziehen zu können (Umsatzsteuroption).

Nach § 15 UStG kann der Unternehmer Vorsteuerbeträge abziehen, wenn es sich um die gesetzlich geschuldete Steuer auf Lieferungen und Leistungen handelt, die von einem anderen Unternehmen für sein Unternehmen ausgeführt worden sind. Auch der Pächter kann die auf die Pacht zu zahlende Umsatzsteuer wiederum als Vorsteuer abziehen, da es sich um Kosten handelt, die er für die Erzielung seiner Umsätze aufwendet.

Die Umsatzsteuroption bei gewerblichen Vermietungen und Verpachtungen ist somit zweckmäßig und wirtschaftlich. Weder Pächter noch Verpächter sind durch die Umsatzsteuer belastet. Der Verpächter führt die erhaltene Umsatzsteuer an

das Finanzamt ab. Der Pächter bekommt die gezahlte Umsatzsteuer vom Finanzamt erstattet. Für den Verpächter ist der Vorsteuerabzug für die im Zusammenhang mit der Verpachtung entstandenen Kosten möglich. Hierdurch kann er seine Belastungen reduzieren und sein Betriebsergebnis verbessern.

Von der Möglichkeit der Umsatzsteuroption wurde kein Gebrauch gemacht. Im Zusammenhang mit der Verpachtung der Cafeteria wurde kein Vorsteuerabzug geltend gemacht.

Feststellung

Für den LWL (als Verpächter) wäre die Umsatzsteuroption wegen der Möglichkeit des Vorsteuerabzugs zweckmäßig und wirtschaftlich gewesen. Den zum Vorsteuerabzug berechtigten Pächter hätte sie nicht belastet, den LWL hingegen entlastet.

Empfehlung

Ab 2012 sollte zur Umsatzsteuer optiert werden, um für alle mit der Verpachtung entstehenden Kosten den Vorsteuerabzug geltend machen zu können.

Der Vorsteuerabzug bei kurzfristigen gewerblichen Vermietungen und Verpachtungen

In den Jahren 2009 - 2011 wurden sowohl Räume des Museums als auch das Planetarium für private oder gewerbliche Zwecke kurzfristig vermietet.

Diese kurzfristigen gewerblichen Vermietungen und Verpachtungen gehören nach Ziffer 3.5.1.1 e) der o. g. Informationsschrift zu den umsatzsteuerpflichtigen Bereichen des LWL. Es handelt sich um eine sonstige Leistung nach § 3 UStG, für die eine Umsatzsteuer von 19 Prozent anfällt. Die vorsteuerbelasteten Kosten betragen pauschal 20 Prozent des Nettowertes.

Auf die in Rechnung gestellten Kosten (Miete, Vorführkosten etc.) wurden 19 Prozent Umsatzsteuer erhoben und an das Finanzamt abgeführt. Der pauschale Vorsteuerabzug von 20 Prozent auf die Nettokosten erfolgte nicht.

Feststellung

Die Informationen und Regelungen der LWL-Finanzabteilung zum Umsatz- und Körperschaftsteuerrecht wurden nicht beachtet. Es war ein pauschaler Vorsteuerabzug von 20 Prozent des Nettoumsatzwertes durchzuführen.

Ergänzend zur Prüfung der Rechtmäßigkeit wurde zur Bewertung der Zweckmäßigkeit und Wirtschaftlichkeit des Verwaltungshandelns der Prozess der „kurzfristigen Vermietungen und Verpachtungen für private oder gewerbliche Zwecke“ analysiert. Ziel war es, Optimierungspotentiale aufzuzeigen (prozessorientierte Prüfung).

Prozesserhebung „kurzfristige gewerbliche Vermietungen und Verpachtungen für private oder gewerbliche Zwecke“

Der o. g. Geschäftsprozess wurde in Kooperation mit dem LWL-Museum für Naturkunde erhoben und modelliert.

Nach Abschluss dieser Prozessmodellierung wurde der vorgefundene Prozess auf Schwachstellen untersucht, insbesondere hinsichtlich der eingesetzten Werkzeuge, Hilfsmittel, IT-Unterstützung und eventueller Medienbrüche.

Denn ausgehend von den allgemeinen Haushaltsgrundsätzen ist die Haushaltswirtschaft gemäß § 75 Abs. 1 GO wirtschaftlich, effizient und sparsam zu führen. Das Verwaltungshandeln kann aber nur dann als effektiv und effizient angesehen werden, wenn die Geschäftsprozesse so gestaltet sind, dass

- die Prozessdurchlaufzeit, die Qualität des Prozessergebnisses und die Prozesskosten in einem angemessenen Verhältnis stehen
- die im Prozess eingesetzten Methoden, Verfahren, Geräte und sonstigen Hilfsmittel optimal zur Zielerreichung beitragen

Medienwechsel

Im Vorfeld der Vermietung wird die Belegung der zu vermietenden Räume mit dem IT-Standardprogramm GroupWise überprüft. Des Weiteren ist bei einer zusätzlichen Buchung einer Vorführung im Planetarium abzuklären, ob das entsprechende Personal zum gewünschten Termin zur Verfügung steht. Der erforderliche Personaleinsatz wird im Rahmen eines Gespräches mit dem zuständigen Mitarbeiter abgestimmt, der die Dienstpläne erstellt. Die Dienstpläne werden in Papierform erarbeitet.

Feststellung

Die Dienstpläne wurden nicht digital erstellt. Der Medienwechsel (digitale Raumverwaltung / Erstellen der Dienstpläne in Papierform) verlängerte den Entscheidungsweg.

Empfehlung

Die Dienstpläne könnten mit der Standardsoftware Microsoft Excel erstellt werden. Diese Arbeitsform ermöglicht (über das zentrale Gruppenlaufwerk) zeitnah den erforderlichen Einblick in den Personaleinsatz.

Die erforderliche Terminüberwachung zur Vorbereitung der Veranstaltungen erfolgte ebenfalls in Papierform.

Feststellung

Die Terminverwaltung erfolgte nicht TUIV-unterstützt.

Empfehlung

Die Terminüberwachung sollte nicht in Papierform, sondern mit dem IT-Standardprogramm GroupWise (Funktion „Freigabe eines Ordners“) durchgeführt werden. Unter der Voraussetzung, dass alle wichtigen Unterlagen für diese Veranstaltung in diesen Ordner abgelegt werden, wäre der Sachstand der Angelegenheit durchgängig ersichtlich. Im Vertretungsfall wäre eine reibungslose Bearbeitung möglich. Der Entscheidungsweg würde so verkürzt und der Medienwechsel beseitigt.

Vertragsgestaltung

Zur Bestätigung der vereinbarten Vermietung erhielt die Mieterin bzw. der Mieter eine E-Mail, in der alle bisher mündlich getroffenen Vereinbarungen nochmals schriftlich festgehalten wurden.

Umfasste die Vermietung auch eine Veranstaltung im Planetarium, wurde über das Buchungssystem des Planetariums automatisch ein Standardschreiben für diese Veranstaltung ausgedruckt und versandt. Bis auf den Termin der Veranstaltung stimmten Inhalt der Bestätigungsmail und der Inhalt des Standardschreibens nicht überein.

Feststellung

Bei einer zusätzlichen Veranstaltung im Planetarium erhielt die Mieterin bzw. der Mieter zwei inhaltlich unterschiedliche schriftliche Bestätigungen.

Empfehlung

Die E-Mail, die die Mieterin bzw. der Mieter erhält, sollte alle notwendigen vertraglichen Vereinbarungen für die Vermietung der Räume beinhalten. Eine weitere schriftliche Bestätigung ist überflüssig und kann entfallen.

Fazit

Als Ergebnis bleibt festzuhalten, dass die geprüften Finanzvorfälle und Geschäftsvorgänge der Jahre 2009 – 2011 vom LWL-Museum für Naturkunde überwiegend rechtmäßig, zweckmäßig und wirtschaftlich abgewickelt wurden. Mit der angeregten Umsatzsteueroption bei der Verpachtung der Cafeteria ist eine Optimierung des Vorsteuerabzuges möglich.

Bei dem untersuchten Geschäftsprozess der „kurzfristigen gewerblichen Vermietungen und Verpachtungen“ wurden Optimierungsmöglichkeiten aufgezeigt, deren Umsetzung durch das Museum zugesagt wurde.

Die angeregte Umsatzsteueroption bei der Verpachtung der Cafeteria wurde zum 01.01.2012 umgesetzt.

3.17 Prüfung des Diebstahls von Goldmünzen aus der Sonderausstellung „Goldene Pracht. Mittelalterliche Schatzkunst in Westfalen“ (PG 0404, PN 131/2012)

Mit Schreiben vom 27.04.2012 informierte das LWL-Museum für Kunst und Kultur das LWL-Rechnungsprüfungsamt, dass rund 50 Münzen aus der Sonderausstellung „Goldene Pracht. Mittelalterliche Schatzkunst in Westfalen“ entwendet wurden.

Der Diebstahl wurde am Montag, dem 23.04.2012 gegen 15.00 Uhr, entdeckt. Wann genau die Münzen aus der Vitrine, bei der zwei Schrauben gelöst und die Haube abgehoben wurde, entwendet wurden, konnte das LWL-Museum für Kunst und Kultur nicht feststellen. Als mögliches Zeitfenster wurde die Spanne von Sonntag (22.04.2012, 16.30 Uhr), bis zur Entdeckung am Montag (23.04.2012, 15:00 Uhr) angegeben.

Gegenstand der Prüfung war es festzustellen, ob das LWL-Museum für Kunst und Kultur seiner Verpflichtung zur ordnungsgemäßen Sicherung des Kulturgutes im Rahmen der Sonderausstellung nachgekommen ist. Des Weiteren sollte überprüft werden, ob durch Veränderung der bestehenden Regelungen künftige Diebstähle erschwert bzw. vermieden werden könnten.

Aufsichtspersonal

Neben der allgemeinen Dienstanweisung für den Aufsichtsdienst vom 02.02.1998 wurde für die Sonderausstellung „Goldene Pracht. Mittelalterliche Schatzkunst in Westfalen“ am 24.02.2012 eine weitere Dienstanweisung für den Aufsichtsdienst (DA) in Kraft gesetzt. In der Präambel wurde festgestellt, dass die Sonderausstellung wertvollste Leihgaben enthält, die eine erhöhte Aufmerksamkeit und ein besonderes Verantwortungsbewusstsein von allen Aufsichtskräften erfordern.

Nach Ziffer 1 der DA ist vom Aufsichtspersonal bei Dienstantritt zu prüfen, ob sich alle Ausstellungsobjekte im zugewiesenen Wachbezirk unbeschädigt an ihrem Platz befinden und ob die Vitrinen geschlossen sind. In Ziffer 2 der DA ist außerdem festgelegt, dass ständige Kontrollgänge durchzuführen sind.

Dem LWL-Museum für Kunst und Kultur lag kein Nachweis vor, aus dem ersichtlich war, dass die in der DA geforderte Prüfung bei Dienstantritt auch tatsächlich stattgefunden hat.

Feststellung

Es ist nicht dokumentiert, dass Kontrollgänge bei Dienstantritt tatsächlich durchgeführt worden sind.

3 Prüfungen in ausgewählten Produktgruppen

Die Bestätigung des Kontrollganges mit Namenkürzel und Uhrzeit hätte die Bedeutung und die Verantwortung für diese Tätigkeit beim Aufsichtspersonal erheblich hervorgehoben. Das Bewusstsein des Aufsichtspersonals wäre nochmals geschärft worden.

Bei besonderen Vorkommnissen ermöglicht die schriftliche Bestätigung außerdem, die Zeitspanne, wann sich ein Vorfall ereignet haben könnte, näher zu begrenzen.

Empfehlung

Ein Nachweis hinsichtlich der Durchführung der Kontrollgänge bei Dienstantritt ist sinnvoll.

Mit Schreiben vom 07.09.2012 hat das LWL-Museum für Kunst und Kultur mitgeteilt, dass zukünftig für jeden Wachbezirk Objektlisten gefertigt werden, die von den Aufsichtskräften bei den Kontrollgängen (morgens und abends) abzuhaken und zu unterschreiben sind. Die Listen werden anschließend zu Dokumentationszwecken aufbewahrt.

Nach Ziffer 10 der DA ist es dem Aufsichtspersonal grundsätzlich nicht gestattet, den Wachbezirk während der Öffnungszeiten zu verlassen. Ist ein kurzfristiges Entfernen unumgänglich, ist die Aufsichtskraft im Nachbarbezirk zu verständigen, die dann die Verantwortung für den Bezirk des Abwesenden trägt.

Der Ausstellungsbereich der Sonderausstellung „Goldene Pracht. Mittelalterliche Schatzkunst in Westfalen“ war in 5 Wachbezirke eingeteilt. Vor dem Diebstahl war es dem Aufsichtspersonal überlassen, für Abwesenheitszeiten Absprachen zu treffen.

Nach dem Diebstahl wurden die Wachbezirke neu geregelt. Die Anzahl der Wachbezirke wurde von 5 auf 7 erhöht und die gegenseitige Vertretung konkret geregelt.

Feststellung

Mit dem Einsatz weiterer Kräfte wurde eine erhöhte Aufsicht erreicht.

Sicherung der Exponate

Das LWL-Museum für Kunst und Kultur beschreibt im Facility Report die Standards des Museums in den Bereichen:

- Einbruch- und Diebstahlsicherung
- Anlieferung
- Klimatechnik
- Beleuchtung
- Brandschutz
- Restauratorische Betreuung

Unter anderem dient der Facility Report potenziellen Leihgebern als Entscheidungsgrundlage, ob und unter welchen Bedingungen sie Exponate dem Museum für Ausstellungen zur Verfügung stellen.

Nach Ziffer 3.3 des Facility Report kann die Festlegung der Sicherungsart bei der Einrichtung jeder neuen Ausstellung in Absprache mit dem Leihgeber erfolgen. Verwendet werden können dabei

- elektromechanische Abhebekontaktsicherungen
- Vitrinen und Schutzhauben

Die Münzen befanden sich im Eigentum des LWL-Museums für Kunst und Kultur. Daher konnte das Museum selbst entscheiden, welche Sicherung es für erforderlich hielt.

Die Münzen lagen in einer Vitrine mit Schutzhaube. Die Schutzhaube war mit dem Vitrinenkörper durch 2 „gewöhnliche“ Schrauben, links und rechts, gesichert. Das Museum erachtete diese Sicherung als ausreichend, da sich die Münzen in seinem Eigentum befanden und als nicht besonders wertvoll angesehen wurden.

Feststellung

Diese Sicherungsart erschwerte nicht die Entwendung der Münzen.

In dem o. g. Vorfall hätte der Diebstahl ohne größeren Aufwand durch eine Sicherung mit Spezialschrauben erschwert werden können.

Empfehlung

Das LWL-Museum für Kunst und Kultur sollte bei künftigen Ausstellungen - auch bei eigenem Kulturgut - eine vertretbare Sicherungsart berücksichtigen.

Mit Schreiben vom 07.09.2012 teilte das LWL-Museum für Kunst und Kultur mit, dass sich das Museum künftig von einem Sachversicherer bezüglich der Siche-

rung von Exponaten beraten lassen wird. Ergänzend wies das Museum darauf hin, dass eine Besichtigung der Sonderausstellung durch zwei Mitarbeiterinnen des Sachversicherers vor Eröffnung erfolgt sei, die zu keiner Beanstandung der eingesetzten Vitrinen geführt habe.

Fazit

Grundsätzlich sollte die Möglichkeit, Kulturgut zu entwenden, erschwert werden.

Bei der Bewertung der erforderlichen Diebstahlsicherung sollte nicht nur der finanzielle Wert der Exponate eine Rolle spielen. Auch bei eigenen Exponaten müssen zweckmäßige und zugleich wirtschaftliche Sicherungsmaßnahmen ergriffen werden, um Diebstähle und Beschädigungen zu vermeiden. Ein besonderes Augenmerk ist hierbei auf kleinteiliges Kulturgut zu legen, das aus den Ausstellungsräumen leichter zu entwenden ist.

Der Imageschaden durch einen Diebstahl ist für das LWL-Museum für Kunst und Kultur erheblich. Das Museum ist darauf angewiesen, dass Leihgeber aus aller Welt dem Museum ihre Exponate zur Verfügung stellen. Ein Diebstahl erschwert die Bemühungen des Museums, unter vertretbaren Kosten begehrte Ausstellungsstücke zu erhalten. Seitens des LWL-Rechnungsprüfungsamtes wird daher empfohlen, die aus dieser Ausstellung gewonnen Erkenntnisse hinsichtlich möglicher Risiken für kommende Ausstellungen zu berücksichtigen.

3.18 Prüfung der Sonderausstellung „Fundgeschichten – Neueste Entdeckungen von Archäologen in NRW“ und der Abwicklung der Künstlersozialabgabe in den Jahren 2009 – 2011 (PG 0408, PN 142/2012)

Die Sonderausstellung „Fundgeschichten – Neueste Entdeckungen von Archäologen in NRW“ war eine vom Ministerium für Energie, Bauen, Wohnen und Verkehr NRW veranlasste und zum überwiegenden Teil finanzierte Ausstellung, die in den beiden Landesteilen Rheinland (im Jahr 2010) und Westfalen (im Jahr 2011) gezeigt wurde. Mit der Ausstellung wurde die Tradition der Landesausstellungen fortgeführt, die alle 5 Jahre die Arbeit der Bodendenkmalpflege in NRW der Öffentlichkeit präsentieren.

Gegenstand der Rechtmäßigkeitsprüfung waren die Vergaben für die Sonderausstellung sowie die Zuwendungen von Sponsoren. Des Weiteren wurde - losgelöst von der Sonderausstellung – überprüft, ob die Abführung der Künstlersozialabgabe in den Jahren 2009 – 2011 rechtmäßig erfolgte.

Sonderausstellung „Fundgeschichten“

Ausgehend von den Buchungsvorgängen für die Sonderausstellung wurden 46 Vergabevorgänge auf der Grundlage folgender Vorschriften geprüft:

- Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB)
- Vergabeverordnung (VgV)
- Vergabe- und Vertragsordnung für Leistungen – Teil A – (VOL/A)
- Vergabeordnung für freiberufliche Leistungen (VOF)
- Korruptionsbekämpfungsgesetz NRW (KorruptionsbG NRW)
- Dienstanweisung für die Vergabe von Leistungen
(ausgenommen Bauleistungen) des LWL vom 18.06.2007 (DA)

Freihändige Vergaben

Die Auftragserteilungen erfolgten im Rahmen freihändiger Vergaben. Eine freihändige Vergabe ist eine Auftragserteilung ohne förmliches Vergabeverfahren. Diese Vergabeart stellt eine Ausnahme vom Regelfall der öffentlichen Ausschreibung dar. Gem. § 3 Abs. 5 VOL/A darf sie nur durchgeführt werden, wenn die Eigenart der Leistung oder besondere Umstände dies rechtfertigen.

Gemäß Ziffer 4.3 der DA ist eine freihändige Vergabe über § 3 Nr. 5 VOL/A hinaus zulässig, wenn der geschätzte Auftragswert 5.000,00 Euro nicht übersteigt und durch eine öffentliche oder beschränkte Ausschreibung kein wirtschaftlicheres Ergebnis zu erwarten ist. Nach § 20 VOL/A ist das Vergabeverfahren von Anbeginn fortlaufend zu dokumentieren.

Die Tatbestände, die nach § 3 Abs. 5 VOL/A i. V. m. der DA die Zulässigkeit der freihändigen Vergabe begründen, wurden nicht dokumentiert. In Ermangelung

der Dokumentation konnte die Zulässigkeit der freihändigen Vergaben gem. § 3 Abs. 5 VOL/A i. V. m. der DA nicht geprüft werden.

Feststellung

Die Tatbestände, die die freihändigen Vergaben begründen, waren nicht dokumentiert und daher nicht nachprüfbar.

Anmerkung

Am 15.09.2012 ist eine neue Dienstanweisung für die Vergabe von Lieferungen und Dienstleistungen des LWL (DA) in Kraft getreten. Diese DA wurde vom LWL-Direktor am 07.09.2012 unterzeichnet. Nach Ziffer 2 dieser DA sind die LWL-Dezernate und LWL-Einrichtungen künftig für die Vergaben von Aufträgen bis einschließlich 10.000,00 Euro ohne Umsatzsteuer zuständig.

Des Weiteren legt die neue DA fest, dass Auftragsvergaben bis zu dieser Grenze ohne Anwendung der Vorschriften der VOL/A durchgeführt werden können. Nach den allgemeinen wettbewerblichen Anforderungen sind die LWL-Dezernate und LWL-Einrichtungen als öffentliche Auftraggeber jedoch verpflichtet, transparente, faire und diskriminierungsfreie Beschaffungsvorgänge durchzuführen.

Bündelungsgebot

Leistungen, die sachlich zusammengehören und zeitlich in einem Auftrag vergeben werden können, dürfen nach Ziffer 5.2 DA nicht in verschiedene Vergaben aufgeteilt werden, um die Wertgrenzen für eine beschränkte Ausschreibung oder freihändige Vergabe zu unterschreiten (Bündelungsgebot). Die Bündelung von Leistungen zu einem Auftrag ist als Voraussetzung für eine wirtschaftliche Beschaffung anzusehen.

Vom 15.03.2011 bis 18.04.2011 erhielt eine Tischlerei fünf Aufträge im Rahmen des Ausstellungsbaus. Der Gesamtauftrag betrug 21.006,48 Euro.

Innerhalb von drei Wochen wurde eine Werbefirma dreimal beauftragt, Nessel, Keder und Bildbanner zu liefern. Der Gesamtauftrag belief sich auf 8.849,97 Euro.

Aufgeteilt auf vier Einzelaufträge lieferte eine Holzhandlung in der Zeit vom 11.02.2011 bis 11.04.2011 MDF- und Holzplatten. Der Auftragswert hatte insgesamt ein Volumen von 5.567,52 Euro.

Acht Aufträge erhielt ein Personaldienstleister innerhalb von 7 Wochen, der Handwerker für den Ausstellungsbau zur Verfügung stellte. Der Gesamtauftrag betrug 6.442,67 Euro.

In der Zeit vom 15.04.2011 bis 02.05.2011 führte eine Metallbaufirma drei Aufträge mit einem Gesamtwert von 5.902,35 Euro aus.

Feststellung

Bei der nach der DA gebotenen Bündelung der Bedarfe waren in allen fünf Fällen ausschreibungspflichtige Auftragswerte gegeben, da die Wertgrenze von 5.000,00 Euro überschritten wurde.

Leistungsbeschreibung

Gem. § 7 Abs. 1 VOL/A ist die Leistung eindeutig und erschöpfend zu beschreiben, so dass alle Bewerber die Beschreibung im gleichen Sinne verstehen müssen und miteinander vergleichbare Angebote zu erwarten sind (Leistungsbeschreibung). Bei einer freihändigen Vergabe ist der Auftraggeber grundsätzlich nicht an diese formelle Vorgabe gebunden. Gleichwohl besteht bei einer freihändigen Vergabe eine Bindung an die Grundsätze des Vergaberechts, insbesondere an den Grundsatz der Transparenz und des Diskriminierungsverbots (§ 97 GWB i. V. m. § 2 Abs. 1 VOL/A).

Das Transparenzgebot soll sicherstellen, dass Inhalt, Struktur und Organisation des Vergabeverfahrens für alle Beteiligten ausreichend verständlich und übersichtlich gestaltet und dargestellt werden. Das Diskriminierungsverbot bedeutet, dass alle Bieter gleich behandelt werden müssen.

Für die Eröffnungsveranstaltung der Ausstellung wurde für die Bewirtung der geladenen Gäste ein Partyservice benötigt. Da eine eindeutige Leistungsbeschreibung nicht vorlag, waren vergleichbare Angebote nicht vorhanden. Den beteiligten Bietern fehlten klare Kalkulationsgrundlagen.

Feststellung

Das Transparenzgebot und das Diskriminierungsverbot gem. § 97 Abs. 1 GWB i. V. m. § 2 VOL/A wurden nicht beachtet, da eine eindeutige Leistungsbeschreibung fehlte.

Einholung von Angeboten

Gemäß Ziffer 4.3 der DA sollen bei einer freihändigen Vergabe mit einem geschätzten Auftragswert ab 2.000,00 Euro mindestens drei, bei einem Auftragswert ab 10.000,00 Euro mindestens fünf Angebote eingeholt werden. Unter 2.000,00 Euro kann auf die Einholung von Vergleichsangeboten verzichtet werden, wenn die Angemessenheit der Preise gewährleistet ist.

Bei zwei Vergaben (Aufträge für Lackier- und Montagearbeiten) über 2.000,00 € wurden keine Vergleichsangebote eingeholt. Bei den Aufträgen unter 2.000,00 Euro lagen keine Vergleichsangebote vor. Zur Angemessenheit der Preise erfolgten keine Aussagen.

Feststellung

Ziffer 4.3 DA wurde nicht beachtet.

Nach Ziffer 4 der neuen DA vom 07.09.2012 sind ab einem Auftragswert über 5.000,00 Euro mindestens drei Angebote einzuholen. Bei Auftragsvergaben bis einschließlich 5.000,00 Euro kann nur dann auf Vergleichsangebote verzichtet werden, wenn die Angemessenheit der Preise eindeutig gewährleistet ist.

Dokumentationspflicht

Bei allen Vergaben ab einem Auftragswert von 2.000,00 Euro ist nach Ziffer 7.1 DA eine Dokumentation in Form eines Vergabevermerks zu fertigen.

Bei einer Vergabe mit einem Auftragswert von mehr als 2.000,00 Euro wurde ein Vergabevermerk gefertigt. Für acht weitere Vergaben, mit einem Auftragswert zwischen 2.000,00 Euro und 5.000,00 Euro, lagen keine Vergabevermerke vor.

Feststellung

Ziffer 7.1 DA wurde – außer in einem Einzelfall – nicht beachtet.

Eine Vergabedokumentation ist nach Ziffer 4 der DA vom 07.09.2012 grundsätzlich, unabhängig vom Auftragswert, zu fertigen.

Vier-Augen-Prinzip

Der Grundsatz des Vier-Augen-Prinzips ist gemäß § 20 KorruptionsbG NRW bei der Entscheidung über die Vergabe von Aufträgen einzuhalten.

Die Entscheidung über die Vergabe von Aufträgen bis 500,00 Euro kann nach Ziffer 10.5 der DA von einer Person getroffen werden.

Die Beteiligung von zwei Personen an den Auftragsvergaben ab 500,00 Euro war bei 12 Vergaben (26% aller Vergaben) aus den vorgelegten Unterlagen nicht ersichtlich.

Feststellung

Ziffer 10.5 DA wurde nicht immer beachtet.

Nach Ablauf des Standardbefreiungsgesetzes (16.04.2012) ist das Vier-Augen-Prinzip auch für Aufträge unter 500,00 Euro anzuwenden.

Einnahmen aus Sponsoring

Die Grundsätze zum Umgang mit Sponsoring sind in der LWL-Sponsoringverfügung vom 01.03.2004 (SV) geregelt. Danach kann Sponsoring, vor dem Hintergrund der Finanzkrise der öffentlichen Haushalte, ein Finanzierungsmittel sein, das der Erhaltung und Verbesserung von Qualität und Quantität der Einrichtungen und Leistungen des LWL dient. Aus Gründen der Korruptionsprävention und -bekämpfung ist in jedem Fall sicherzustellen, dass Neutralität gewahrt und eine vollständige Transparenz des Umfangs sowie der Art und Weise des Sponsorings gewährleistet wird.

Das LWL-Museum für Archäologie konnte 5.000,00 € an Sponsoringmitteln für die Sonderausstellung einwerben. Alle Vorgänge - von der Kontaktaufnahme zu potentiellen Sponsoren, über die vertraglichen Regelungen bis zur Abwicklung der Mittel über den Haushalt - waren dokumentiert und entsprachen den Vorgaben der Sponsoringverfügung.

Feststellung

Die Sponsoringverfügung vom 01.03.2004 wurde beachtet.

Künstlersozialabgabe

Alle Unternehmen, die Museen betreiben und auch andere Unternehmen, die nicht nur gelegentlich Aufträge (mehr als drei Aufträge im Jahr) an Künstler und Publizisten erteilen, sind nach § 24 Künstlersozialversicherungsgesetz (KSVG) zur Künstlersozialabgabe verpflichtet. Die Künstlersozialabgabe wird in einem jährlich festgelegten Vomhundertsatz der Bemessungsgrundlage erhoben.

Die Bemessungsgrundlage für die Künstlersozialabgabe

Zu den abgabepflichtigen Entgelten zählen neben der Vergütung auch sämtliche Auslagen und Nebenkosten, die einem Künstler erstattet werden. Nicht in die Berechnung einzubeziehen sind die Umsatzsteuer und steuerfreie Aufwandsentschädigungen.

Die LWL-Archäologie für Westfalen hat bei der Ermittlung der abgabepflichtigen Entgelte für die Jahre 2009 – 2011 in allen Fällen die Nettovergütung berücksichtigt. Gezahlte Aufwandsentschädigungen im Rahmen der steuerlichen Grenzen wurden ebenfalls nicht berücksichtigt.

Feststellung

Die Bemessungsgrundlage für die Künstlersozialabgabe wurde in allen Fällen richtig ermittelt.

Die Selbständigkeit des Künstlers oder Publizisten

Eine Voraussetzung für das Entstehen der Abgabepflicht ist nach den §§ 24 und 25 des KSVG die Selbständigkeit des Künstlers oder Publizisten. Selbständigkeit bedeutet, dass der Künstler oder Publizist auf freiberuflicher Basis arbeitet und nicht als Arbeitnehmer für ein Unternehmen tätig wird. Entgeltzahlungen an juristische Personen lösen ebenfalls keine Abgabepflicht aus.

In zwei Fällen wurden Zahlungen an einen eingetragenen Verein (e. V.) als abgabepflichtiges Entgelt berücksichtigt.

Feststellung

Eingetragene Vereine sind juristische Personen. Die Zahlungen waren nicht als abgabepflichtiges Entgelt zu berücksichtigen.

Künstlerische und publizistische Tätigkeiten

Nach § 2 KSVG ist Künstler, wer Musik, darstellende Kunst oder bildende Kunst schafft, ausübt oder lehrt. Aus diesem Grunde sind Ausstellungsmacher oder Kuratoren, die Kunst präsentieren, aber nicht selber schaffen, keine Künstler im Sinne des KSVG. Die Präsentation von bildender Kunst führt nicht zur Anerkennung als Künstler.

Die LWL-Archäologie für Westfalen hat die Gestaltungskosten für zwei Ausstellungen im LWL-Römermuseum und im Museum in der Kaiserpfalz als abgabepflichtiges Entgelt berücksichtigt.

Feststellung

Ausstellungsmacher sind keine Künstler im Sinne des KSVG. Aus diesem Grund bestand keine Abgabepflicht.

Insgesamt ist eine Überzahlung von 5.899,09 € eingetreten, die mit der im Jahre 2013 zu zahlenden Künstlersozialabgabe verrechnet wird.

Fazit

Anlässlich der Ausstellung wurden 46 Aufträge durch freihändige Vergaben vergeben. Bei der Prüfung der Unterlagen ergaben sich Mängel in Bezug auf folgende Aspekte:

- Bündelungsgebot
- Einholung von Angeboten
- Dokumentationspflichten
- Einhaltung des Vier-Augen-Prinzips

Nach der Neufassung der Dienstanweisung für die Vergabe von Lieferungen und Dienstleistungen (vom 07.09.2012) sind freihändige Vergaben bis 10.000 Euro durch die LWL-Dezernate und LWL-Einrichtungen möglich. Mit der Anhebung der Wertgrenzen für freihändige Vergaben kommt der Beachtung der Dienstanweisung eine noch größere Bedeutung zu.

Bei der Berechnung der Künstlersozialabgabe wurde eine Überzahlung festgestellt.

Die LWL-Archäologie für Westfalen hat die festgestellten Mängel eingeräumt und künftige Vermeidung zugesagt.

3.19 Prüfung der Handkassen bei den LWL-Museen sowie den angeschlossenen Außenstellen (PG 0402 bis 0406, 0408 bis 0410 und 1001, PN 19-P-2011-151)

Die LWL-Finanzabteilung hat bei den LWL-Museen und den angeschlossenen Außenstellen Handkassen eingerichtet. Der Begriff Handkasse umfasst sowohl den Handvorschuss als auch die Geldannahmestelle.

Bei einem Handvorschuss handelt es sich um Bargeld, das einer Abteilung/Einrichtung oder einer Dienstkraft zur Leistung regelmäßig anfallender, geringfügiger Barzahlungen oder als Wechselgeld gewährt wurde.

Als Geldannahmestelle fungiert eine Verwaltungsstelle, der die Annahme geringfügiger Einnahmebeträge übertragen wurde und diese Einnahmebeträge länger als einen Tag dort vorgehalten werden.

Für die Verwaltung der Handkasse hat die LWL-Finanzabteilung die Ergänzende Regelung zu § 7 Absatz 4 der Dienstanweisung zu § 31 der Gemeindehaushaltsverordnung (DA-ER) zum 01.01.2009 in Kraft gesetzt.

Ziel der Prüfung war es festzustellen, ob die Handkassen gemäß der DA-ER und den Vorgaben sowie den internen Regelungen der LWL-Finanzabteilung verwaltet wurden.

Vorweg kann festgestellt werden, dass den Verwalterinnen und Verwaltern der Handkassen die Regelungen und Vorgaben nicht ausreichend bekannt waren.

Es wurden zahlreiche Verstöße festgestellt. Aus Gründen der Übersichtlichkeit wird nachfolgend nur auf die Tatbestände eingegangen, bei denen wesentliche Feststellungen getroffen wurden.

Übergaben und Übernahmen bei einem Wechsel (Urlaub) in der Verwaltung

Für die Verwaltung jeder Handkasse ist eine Verwalterin/ein Verwalter bestellt. Bei einem Wechsel in der Verwaltung ist nach Ermittlung des buch- und geldmäßigen Bestandes die ordnungsgemäße Übergabe und Übernahme von der Verwalterin oder dem Verwalter und deren Nachfolgerin/Nachfolger zu bescheinigen (Ziffer 3.5 DA-ER).

Die Bescheinigungen über die ordnungsgemäßen Übergaben und Übernahmen lagen lediglich im LWL-Museum für Naturkunde vor.

Feststellung

Ziffer 3.5 DA-ER wurde von den Einrichtungen nicht beachtet.

Die künftige Beachtung wurde bereits in den Schlussgesprächen in den LWL-Museen zugesagt.

Übergaben und Übernahmen bei Abwesenheit (arbeitsunfähige Erkrankung) der/des bisherigen Verwalterin/Verwalters

Ist die ordnungsgemäße Übergabe wegen einer arbeitsunfähigen Erkrankung der Verwalterin oder des Verwalters gem. Ziffer 3.5 DA-ER nicht möglich, hat die Verwaltungsleitung des LWL-Museums oder die/der Verantwortliche für die Haushaltswirtschaft die ordnungsgemäße Übergabe und Übernahme zu bescheinigen (Ziffer 3.3 Abs. 2 DA-ER).

Bei allen LWL-Museen und den angeschlossenen Außenstellen lagen die Bescheinigungen über die ordnungsgemäßen Übergaben und Übernahmen bei einer arbeitsunfähigen Erkrankung der/des Verwalterin/Verwalters nicht vor.

Feststellung

Ziffer 3.5 DA-ER i. V. m. Ziffer 3.3 Abs. 2 DA-ER wurde nicht beachtet.

In den geprüften Einrichtungen werden überwiegend teilzeitbeschäftigte Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter mit der Verwaltung der Handvorschüsse und Geldannahmestellen bestellt.

Daraus ergibt sich die Problematik, dass sich die Teilzeitbeschäftigten – aufgrund der unterschiedlichen Arbeitszeitmodelle – häufig nicht begegnen. Eine direkte Übergabe und Übernahme ist somit nicht immer möglich. Nach den Regelungen der DA-ER haben die teilzeitbeschäftigten Kassenbediensteten aber bei jedem Wechsel den Handvorschuss und die Geldannahmestelle aufzurechnen und die Bescheinigungen vorzunehmen. Dadurch entsteht ein sehr hoher Verwaltungsaufwand.

Empfehlung

Die LWL-Museen sollten in Verbindung mit der LWL-Finanzabteilung für die v. g. Sachverhalte eine Regelung herbeiführen.

Der Erste Landesrat hat mit Schreiben vom 22.03.2013 dargelegt, dass die LWL-Finanzabteilung in diesem Punkt keinen Anlass zur Änderung der DA-ER sieht. Die LWL-Finanzabteilung beabsichtigt jedoch, entsprechende erläuternde Anweisungen an die betroffenen Einrichtungen zu erstellen.

Aufbewahrung von Zahlungsmitteln

Zahlungsmittel und ggf. Überweisungsaufträge, Scheckvordrucke, Postwertzeichen, Geldkassetten, Tresorschlüssel u. ä. sind nach Ziffer 4.2 DA-ER sicher aufzubewahren. Den Schlüssel führt ausschließlich die Verwalterin oder der Verwalter.

Die Aufbewahrung der Zahlungsmittel erfolgte in der Regel in Geldkassetten. Diese wurden in verschließbaren Schreibtischen, Schränken bzw. Tresoren aufbewahrt. Die Schlüssel der Geldkassetten lagen zum Teil auf den Geldkassetten.

Neben den Verwalterinnen und Verwaltern besaßen unter anderem auch die Kassiererinnen, der Hausmeister oder der wissenschaftlichen Leiter die Schlüssel für die Aufbewahrungsorte des Geldes. Zum Teil wurden die Schlüssel mit in den privaten Bereich genommen.

Feststellung

Die Aufbewahrung der Schlüssel ist zu regeln.

Entsprechende Regelungen für die einzelnen Einrichtungen wurden zwischenzeitlich getroffen. In allen Einrichtungen werden die Schlüssel der Geldkassetten nun sicher und getrennt von den Geldkassen in den Diensträumen aufbewahrt. Eine Mitnahme der Schlüssel in den privaten Bereich wird dadurch ausgeschlossen.

Bargeldbestand der Geldannahmestelle

Allgemein ist der Geldbestand möglichst niedrig zu halten (Ziffer 4.6.1 DA-ER). Diese Betragsgrenze wurde auf 1.000,00 € festgesetzt. Sobald in einer Geldannahmestelle der Bargeldbestand diese Grenze überschreitet, ist er, falls nicht abgerechnet werden soll,

- im Vorgriff auf die nächste Abrechnung durch Überweisung an die LWL-Finanzabteilung abzuliefern
- oder, falls vorhanden, auf das Girokonto der Abteilung oder Einrichtung einzuzahlen.

Im Einzelfall kann durch die LWL-Finanzabteilung gem. Ziffer 4.6.1 DA-ER ein abweichender Betrag festgesetzt werden, soweit dies zweckmäßig und mit den örtlichen Sicherheits- und Aufbewahrungsmöglichkeiten zu vereinbaren ist.

Die LWL-Finanzabteilung hat in Einzelfällen von der Ausnahmeregelung Gebrauch gemacht und höhere Betragsgrenzen festgesetzt.

Abweichend von diesen Regelungen wurden bei allen LWL-Museen und den angeschlossenen Außenstellen zum Teil erheblich höhere Bargeldbestände festgestellt (in Einzelfällen Überschreitung der vorgeschriebenen Betragsgrenze bis zu 40.000 €).

Feststellung

Von den LWL-Museen und deren angeschlossenen Einrichtungen wurde Ziffer 4.6.1 DA-ER nicht oder nicht immer beachtet.

Empfehlung

Aus Gründen der Kassensicherheit sind für die LWL-Museen entsprechende Regelungen mit der LWL-Finanzabteilung herbeizuführen.

Die LWL-Finanzabteilung teilt hierzu mit, dass sie erwägt, flexible Lösungen vorzunehmen. Als Betragsgrenze soll ein monatlicher Mittelwert (entsprechend der im Vorjahr erzielten Einnahmen) individuell anerkannt werden.

Mit Schreiben vom 05.03.2013 hat die LWL-Kulturdezernentin mitgeteilt, dass eine Arbeitsgruppe aus Vertreterinnen und Vertretern der LWL-Finanzabteilung und der LWL-Kulturabteilung gebildet wurde, mit dem Ziel, Änderungsvorschläge zur DA-ER zu erarbeiten. Bis zum Zeitpunkt des Redaktionsschlusses dieses Berichts (15.07.2013) hat die Arbeitsgruppe einmal getagt. Endgültige Ergebnisse lagen noch nicht vor.

Betragshöhe des Girokontos

Überschreiten die Einzahlungen der Geldannahmestelle auf dem Girokonto der Einrichtung die Betragsgrenze von 5.000,00 €, sind sie (falls nicht abgerechnet werden soll) umgehend als Abschlag auf das Konto der LWL-Finanzabteilung abzuführen (Ziffer 4.6.1 DA-ER letzter Absatz).

Die Betragshöhe der Girokonten lag bei allen LWL-Museen erheblich über den festgesetzten oder genehmigten Grenzen (in Einzelfällen Überschreitung der vorgeschriebenen Betragsgrenze bis zu 55.000 €)

Feststellung

Die Vorgaben der DA-ER i. V. m. den getroffenen Regelungen der LWL-Finanzabteilung wurden nicht oder zeitweise nicht beachtet.

Die LWL-Finanzabteilung sieht keinen Anlass, eine Änderung der vorliegenden Betragsgrenze vorzunehmen. Sie weist darauf hin, dass die LWL-Museen und die angeschlossenen Außenstellen verpflichtet sind, Geldbeträge über der Betragsgrenze umgehend als Abschlag abzuliefern.

Jährliche Prüfung der Handkassen

Die Handkassen sind jährlich mindestens einmal unvermutet zu prüfen (Ziffer 5 Abs. 1 DA-ER). Mit der Durchführung der Prüfung sind nach Ziffer 5 Abs. 1 DA-ER eine oder mehrere Dienstkräfte mindestens mit der Besoldungsgruppe A11 oder der Entgeltgruppe 10 TVöD schriftlich zu beauftragen. Die Beauftragung erfolgt durch die Dezernatsleitung, die Verwaltungsleitung oder durch die Verantwortliche bzw. den Verantwortlichen für die Haushaltswirtschaft.

In den Jahren 2009 bis 2011 sind diese unvermuteten Prüfungen nicht durchgängig durchgeführt worden.

Feststellung

Ziffer 5 Abs. 1 DA-ER wurde nicht oder nicht vollständig beachtet.

Die künftige Beachtung wurde von allen geprüften Einrichtungen zugesagt.

Inhalt der Prüfung

Ziel dieser jährlichen Prüfung muss die Feststellung sein, ob die Handkasse ordnungsgemäß verwaltet wird (Ziffer 5 Absatz 2 DA-ER). Die nachfolgenden Feststellungen lassen keine ordnungsgemäßen Prüfungen erkennen:

- Die eigentlichen Geldannahmestellen wurden nicht geprüft, sondern lediglich die Wechselgeldbestände der Eingangskassen
- Aussagen zu Einzahlungen, Nachweislisten, Sollbeständen, Barbeträgen, Kontoständen, Schwebeposten, durchlaufende Gelder, anteilige Bestände der Handvorschüsse und Istbestände fehlten
- Die durch die LWL-Finanzabteilung festgesetzte Höhe der Handvorschüsse wurde falsch ausgewiesen
- Sollbestände und Istbestände wurden falsch ermittelt und verwechselt
- Wechselgeldvorschüsse für die Beschaffung der Postwertzeichen wurden nicht ausgewiesen und nicht geprüft

Feststellung

Ziffer 5 Abs. 2 DA-ER wurde in den o.g. Fällen nicht beachtet.

Die Anregung des LWL-Rechnungsprüfungsamtes, die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter entsprechend fortzubilden, wurde von der LWL-Kulturdezernentin aufgenommen. Nach Überarbeitung der DA-ER ist seitens der LWL-Kulturabteilung angedacht, die Dienstkräfte in den LWL-Museen und den angeschlossenen Außenstellen zu schulen.

Die LWL-Finanzabteilung nimmt die Feststellung zum Anlass, neben entsprechenden Hinweisen in den geplanten Schulungen eine intensivere inhaltliche Kontrolle der eingehenden Nachweise auf formale und inhaltliche Mängel vorzunehmen und im Bedarfsfall an die jeweilige Einrichtung heranzutreten.

Fazit

Die Verwaltung der Handkassen bei den LWL-Museen und der Untervorschüsse und untergeordneten Geldannahmestellen bei den angeschlossenen Außenstellen ist im Hinblick auf die aktuelle Einhaltung der entsprechenden Vorgaben und der DA-ER nicht optimal.

Regelungsbedarf durch die LWL-Finanzabteilung i. V. m. den LWL-Museen besteht insbesondere hinsichtlich

- der Übergabe und Übernahme der Kassengeschäfte bei einem Wechsel in der Verwaltung
- bei Abwesenheit der/des Verwalterin/Verwalters
- bei teilzeitbeschäftigten Mitarbeiterinnen verbunden mit der Übergabe durch eine dazu ermächtigte Person
- des Bargeldbestandes der Geldannahmestellen
- der Betragshöhe des Girokontos
- und der Prüfung der Handkassen

3.20 Prüfung der vom LWL vergebenen Erbbaurechte (Pb 19-P-2012-143)

Prüfungsauftrag

Gemäß § 5 Abs. 2 Buchstabe f) der Rechnungsprüfungsordnung für den Landschaftsverband Westfalen-Lippe ist dem LWL-RPA gem. § 103 Abs. 2 GO NRW u. a. die Prüfung von Grundstücksangelegenheiten übertragen.

Zur Prüfung von Grundstücksangelegenheiten gehört auch die Prüfung der vom LWL vergebenen Erbbaurechte.

Die Befugnis zur Prüfung ergibt sich auch aus § 16 der Betriebssatzung für den LWL-BLB. Gemäß § 16 der Betriebssatzung bleiben die Befugnisse und Aufgaben des LWL-RPA unberührt.

Die vom LWL vergebenen Erbbaurechte wurden zuletzt im Jahre 2005 geprüft. Aus diesem Grund sollten die zwischenzeitlich erfolgten Leistungsanpassungen geprüft werden.

Gegenstand der Prüfung

Entsprechend der beim LWL-BLB geführten Bearbeitungsliste (Stand: 27.07.2012) wird ein Gesamtbestand von 143 vergebenen Erbbaurechten verwaltet. Nach den geschlossenen Erbbaurechtsverträgen ist unter bestimmten Voraussetzungen eine Erhöhung oder Senkung des Erbbauzinses im Abstand von fünf Jahren vorgesehen (einige Verträge sehen auch einen dreijährigen Anpassungssturnus vor). Im Rahmen der Prüfung sollte festgestellt werden, ob die Leistungsanpassungen entsprechend den vertraglichen Regelungen erfolgt sind.

Maßgebliche Anpassungsklausel

Vor dem Jahr 2003 wurde regelmäßig auf den „Preisindex für die Gesamtlebenshaltung von 4-Personen-Arbeitnehmerhaushalten mit mittlerem Einkommen“ Bezug genommen. Ab Jahresbeginn 2003 wurde die Berechnung dieses Index eingestellt. An seiner Stelle wurde der Preisindex für die Lebenshaltung aller privaten Haushalte, der sogenannte „Verbraucherpreisindex NRW“, eingeführt.

Nach Mitteilung des Deutschen Notarinstitutes ist für die Umstellung keine Vertragsänderung erforderlich. Allenfalls kann man eine Vertragsänderung zur Klarstellung durchführen. Empfehlenswert erscheint es jedoch, das Einverständnis des Erbbauberechtigten zu dieser Umstellung einzuholen (siehe DNotI-Report 2/2003).

Der LWL-BLB hat von den Erbbaurechtsnehmern das Einverständnis zur Umstellung auf den neuen Verbraucherpreisindex eingeholt.

Feststellung

In den geprüften Fällen lagen bis auf einen Einzelfall entsprechende Einverständniserklärungen vor. Die Umstellungen auf den neuen Verbraucherpreisindex NRW waren in allen Fällen rechtzeitig erfolgt.

Feststellung

Auch in dem Erbbaurechtsfall mit fehlender Einverständniserklärung wendet der LWL-BLB für Neuberechnungen den neuen Verbraucherpreisindex an.

Zeitpunkt des Anpassungsverlangens

Ein Anspruch auf Erhöhung des Erbbauzinses darf gem. § 9 a Absatz 1 ErbbauRG frühestens nach Ablauf von drei Jahren seit Vertragsabschluss und, wenn eine Erhöhung des Erbbauzinses bereits erfolgt ist, frühestens nach Ablauf von drei Jahren seit der jeweils letzten Erhöhung des Erbbauzinses geltend gemacht werden.

In sämtlichen geprüften Erbbaurechtsverträgen ist vereinbart, dass die Erbbauzinszahlungen im Abstand von fünf Jahren beginnend ab Vertragsbeginn überprüft werden sollen.

Vertragsgemäß hat die Erhöhung oder Senkung des Erbbauzinses mit Beginn des folgenden Vertragsjahres einzutreten.

Feststellung

Der Anpassungsturnus wurde in allen geprüften Fällen eingehalten.

Liegen nach Ablauf der 5-Jahres-Frist die Voraussetzungen für eine Anpassung nicht vor, sind die Verträge jährlich zu überprüfen, bis die für eine Erhöhung notwendigen 15 Punkte erreicht sind.

Unter Bezugnahme auf die Vereinbarung in den Erbbaurechtsverträgen macht der LWL-BLB in derartigen Fällen vorsorglich schriftlich den Anspruch auf Erhöhung der Erbbauzinsen ab Erreichen der vereinbarten Steigerung geltend.

Feststellung

Sobald der Zeitpunkt für eine Anpassung der Erbbauzinsen vertragsgemäß erreicht ist, fordert der LWL-BLB den erhöhten Erbbauzins.

Basisjahr

„Steht in einer Wertsicherungsklausel ein zu erreichender Wert in Punkten (beziehungsweise Prozentpunkten), muss zusätzlich ein Basisjahr mit angegeben sein. Das Basisjahr ist das Bezugsjahr des Preisindizes, für das bei diesem Preisindex das Preisniveau auf 100 gesetzt wurde. Das im Vertrag angegebene Basisjahr beeinflusst das Berechnungsergebnis entscheidend. Es ist zum Beispiel ein großer Unterschied, ob eine Zahlung nach Veränderung um 10 Punkte für einen Preisindex auf Basis 1962 = 100 oder auf Basis 1985 = 100 erfolgen soll.“ (Statistisches Bundesamt, Verbraucherpreisindex für Deutschland, Merkblatt für Nutzer von Punkteregelelungen in Wertsicherungsklauseln, erschienen am 23.03.2012).

Feststellung

Den Berechnungen zu den Leistungsanpassungen war das jeweils vertraglich vereinbarte Basisjahr zugrundegelegt.

Neuberechnungen

Die vereinbarten Wertsicherungsklauseln enthalten eine Punkteregelelung, d. h. der Anpassungszeitpunkt ist durch eine Veränderung in Punkten definiert. Eine Neuberechnung der Erbbauzinsen ist erforderlich, wenn sich der Verbraucherpreisindex NRW um mehr als 15 Punkte erhöht oder senkt. Die Veränderung ist anhand der veröffentlichten Preisindizes zu errechnen. Es sind mehrere Rechenschritte erforderlich, bis die zu ermittelnde Punktezahl und die dazugehörige prozentuale Erhöhung, mit der die Erbbauzinsen anzupassen sind, ermittelt sind.

Die Geldleistungen wurden in allen geprüften Fällen korrekt ermittelt. Die Geldleistungen wurden angepasst, wenn die vertraglich festgelegten Voraussetzungen erfüllt waren.

Feststellung

Die Neuberechnungen sind ordnungsgemäß erfolgt.

Leistungsanpassungsverlangen / Überwachung der Zahlungseingänge

Die Gemeinde ist nach § 23 Absatz 3 GemHVO gehalten, Ansprüche rechtzeitig einzuziehen. Sie hat deshalb auf Wertsicherungsklauseln basierende Ansprüche ggf. auch rückwirkend geltend zu machen. Bei Wertsicherungsklauseln entsteht der Anspruch auf das erhöhte Entgelt mit Eintritt der vereinbarten Voraussetzungen; der Anspruch ist damit auch fällig. Einer besonderen Aufforderung bedarf es deshalb grundsätzlich nicht (siehe auch Urteil des BGH vom 10.10.1979, VIII ZR 277/78, Fundstelle JurionRS 1979, 12540)

Die über SAP-Promos gebuchte Vereinnahmung der Erbbaurechtszinsen wurde gemeinsam mit der zuständigen Sachbearbeiterin nachvollzogen.

Der Anspruch auf das erhöhte Entgelt war in den geprüften Fällen rechtzeitig geltend gemacht worden. Die Erbbauzinsen wurden vereinnahmt.

Feststellung

Die Zinszahlungen wurden angepasst und vereinnahmt, wenn die vertraglichen Voraussetzungen erfüllt waren.

Umstieg auf Prozentregelungen

Von den 143 Erbbaurechtsverträgen enthalten 110 Verträge eine auf die Veränderung einer bestimmten Punktzahl abgestellte Klausel.

Das Statistische Bundesamt empfiehlt, vorhandene Punktere Regelungen wegen der mit ihnen verbundenen Nachteile (z. B. umständliche Berechnungsweise) auf eine Regelung in Prozent umzustellen beziehungsweise in neuen Verträgen eine Anpassung nach Prozent zu Grunde zu legen.

Eine Vertragsänderung ist erforderlich, wenn eine bisher auf eine Veränderung einer bestimmten Punktzahl (nach einem alten Basisjahr) abgestellte Klausel durch eine prozentuale Anpassungsklausel ersetzt werden soll (s. auch DNotl-Report 2/2003, Seite 4).

Der LWL-BLB beabsichtigt, die Verträge mit einer Punktere Regelung auf eine Prozentregelung zu ändern. Nach Angaben des LWL-BLB wurde am 20.11.2012 diesbezüglich ein Notariat mit der rechtlichen Prüfung zur Umsetzung mündlich beauftragt.

Die Empfehlung des Statistischen Bundesamtes wird vom LWL-BLB beachtet. Der LWL-BLB beabsichtigt, nach rechtlicher Prüfung der Empfehlung nachzukommen und die Verträge sukzessive umzustellen.

Feststellung

Der LWL-BLB kommt der Empfehlung des Statistischen Bundesamtes nach.

Prüfung auf korrupte Handlungen mit der Software „IDEA“

Der Einsatz der Software „IDEA“ dient auch der Aufdeckung von Korruptionsverdachtsfällen. Hierzu verfügt die Prüfungssoftware über fest vordefinierte Schritte zur Prüfung von Datenbeständen. Im Rahmen der Prüfung wurden Suchabfragen definiert, wodurch mögliche Fehler und potenzielle betrügerische oder falsche Werte identifiziert werden können.

Feststellung

Die Suchabfragen ergaben keinerlei Hinweise auf korrupte Handlungen im Sinne des Korruptionsbekämpfungsgesetzes.

Fazit

Die fehlerfreie Bearbeitung der 15 geprüften Erbbaurechtsfälle lässt auf eine insgesamt ordnungsgemäße Sachbearbeitung schließen.

Die Leistungsanpassungen wurden in allen 15 Einzelfällen korrekt ermittelt, die höheren Erbbauzinsen rechtzeitig geltend gemacht und vereinnahmt.

**Der Empfehlung des Statistischen Bundesamtes (Umstellung der Punkte-
regelung auf Prozentregelung) wird der LWL-BLB nachkommen.**

Es besteht kein Hinweis auf dolose Handlungen.

3.21 Nachtragsmanagement

Bei zurückliegenden Prüfungen von Bauvorhaben und deren Abrechnungen wurde mehrfach festgestellt, dass bei der Nachtragsprüfung und -beauftragung die Anforderungen aus der Dienstanweisung für die Vergabe- und Vertragsordnung von Bauleistungen des LWL nicht vollständig umgesetzt wurden. Auch der Prüfbericht der GPA zur überörtlichen Prüfung des LWL aus dem Jahr 2011 enthielt entsprechende Prüfbemerkungen.

Bei den Prüfungen wurde auch festgestellt, dass eine vollständige Anwendung des Nachtragsmanagements auf alle zusätzlichen, nicht beauftragten Leistungen für den Auftraggeber nicht wirtschaftlich umgesetzt werden kann. Insbesondere bei Nachtragspositionen mit geringem Auftragswert steht der Nutzen des Nachtragsmanagements in einem ungünstigen Verhältnis zum erforderlichen Aufwand. Dies ist voraussichtlich darin begründet, dass das Vergabehandbuch Bund, das als Grundlage für die Dienstanweisung für die Vergabe- und Vertragsordnung von Bauleistungen des LWL herangezogen wurde und aus dem das anzuwendende Nachtragsmanagement stammte, nicht in erster Linie für den Bereich Hochbau entwickelt wurde.

Der LWL-BLB hat dies nach Aufforderung durch das LWL-RPA zum Anlass genommen, für den Umgang mit Nachträgen einen Leitfaden zu erstellen, der es den jeweiligen Beschäftigten ermöglichen soll, eine sachgerechte, praxisnahe und für den Auftraggeber wirtschaftliche Nachtragsprüfung und Nachtragsbeauftragung vorzunehmen.

Der „Leitfaden zum Umgang mit Nachträgen beim LWL-BLB“ wurde zum 01.06.2013 im LWL-BLB eingeführt. Zusätzlich hat eine Inhouse-Schulung zum Thema Nachtragsmanagement stattgefunden. Der Leitfaden wurde dem LWL-RPA entsprechend § 8 Abs. 1 der Rechnungsprüfungsordnung für den LWL zur Stellungnahme übersandt. Die wesentlichen Änderungen im Nachtragsmanagement zu VOB-Verträgen im LWL werden im Folgenden kurz erläutert:

Anforderung der Kalkulationsbestandteile wesentlicher Positionen

Zur Nachtragsprüfung werden zukünftig nur noch die Kalkulationsbestandteile der wesentlichen Positionen eines Leistungsverzeichnisses vom Bieter angefordert, wenn die Auftragssumme 50.000 € übersteigt. Die Forderung aus dem VHB-Bund, ab einer Auftragssumme in Höhe von 100.000 € sämtliche Einheitspreise aufzuschlüsseln, entfällt.

Die Änderung der Regelung ist zu begrüßen, da ihr Nutzen in einem sehr ungünstigen Verhältnis zum erforderlichen Aufwand gestanden hat. Ein Wider-

spruch zu geltendem Recht oder zu übergeordneten Verfahrensvorgaben besteht aufgrund der Änderung nicht.

Preisprüfung

Durch Wertgrenzen wird zukünftig geregelt,

- wann eine Nachtragsprüfung auf Basis von Vergleichsangeboten durchgeführt werden kann, anstatt auf die Urkalkulation Bezug nehmen zu müssen
- wann die Einheitspreisprüfung bei Einzelpositionen nur nach objektivem Ermessen durchgeführt werden kann.

Eine gesetzliche Verpflichtung, die Einheitspreise von Nachträgen auf Basis der Urkalkulation zu prüfen, besteht nicht, so dass beim Umgang mit Nachträgen in erster Linie wirtschaftliche Aspekte zu berücksichtigen sind. Vor diesem Hintergrund ist die Änderung der bisherigen Vorgabe, dass alle Nachträge auf Basis der Urkalkulation zu prüfen sind, zu begrüßen.

Aufgrund der Vereinfachungen, die der Leitfaden bei der Preisprüfung ermöglicht, ist nicht zu erwarten, dass sich die Nachtragskosten zukünftig erhöhen.

Fazit

Insgesamt gesehen ist die Einführung des Leitfadens zum Umgang mit Nachträgen im LWL-BLB zu begrüßen, weil er sowohl auf Auftraggeberseite als auch auf Auftragnehmerseite deutliche Erleichterungen beim Umgang mit Nachträgen erwarten lässt, die nicht im Widerspruch zur geltenden Rechtslage stehen.

3.22 Prüfung der Nutzung, Vergabe und Abrechnung von VOB-Rahmenverträgen im LWL-BLB für den Bereich Hauptverwaltung

Prüfungsauftrag / Prüfungsziel

Im Prüfplan des LWL-Rechnungsprüfungsamtes war die Prüfung von Bauunterhaltungsarbeiten im Bereich der LWL-Hauptverwaltung vorgesehen, die unter Verwendung von Rahmenverträgen beauftragt und abgerechnet wurden. Ziel der Prüfung war es, einerseits die Rechtmäßigkeit bei der Ausschreibung, Beauftragung und Nutzung der Rahmenverträge, aus denen Leistungen für Bauunterhaltungsarbeiten abgerufen wurden, zu überprüfen. Andererseits sollte auch überprüft werden, ob die angefallenen Bauunterhaltungsarbeiten durch die Nutzung von Rahmenverträgen zweckmäßig und wirtschaftlich durchgeführt werden konnten.

Gegenstand der Prüfung

Für diese Prüfung wurden die Rahmenverträge für Zeitvertragsarbeiten im Bereich der LWL-Hauptverwaltung für die Gewerke Rohbau, Dachdecker, Trockenbau und Elektroinstallation ausgewählt.

Gegenstand der Prüfung war der Umgang mit den Rahmenverträgen, insbesondere in Bezug auf Ausschreibung und Vergabe der Rahmenverträge, Beauftragung der Einzelaufträge und auf die Abrechnung der erbrachten Leistungen.

Der Inhalt der Abrechnungen und die zugehörigen Massenermittlungen waren nicht Gegenstand der Prüfung.

Ebenfalls wurden keine Aussagen zur fachlichen Notwendigkeit der ausgeführten Arbeiten sowie über die handwerkliche und planerische Qualität der ausgeführten Arbeiten getroffen.

Rechtssicherheit der Vergabeunterlagen

Um sicher zu gehen, dass die Vergabeunterlagen keine Widersprüche oder unwirksame Vertragsbedingungen enthalten und somit eine rechtssichere Vergabe erfolgen kann, wurde mit den Dienstweisungen für die Vergabe- und Vertragsordnung von Bauleistungen des LWL die Anwendung der jeweils gültigen Verga-

behandbücher (VHB-Bund bzw. KVHB NW) einschließlich der zugehörigen Formblätter für die Vergabe von Bauleistungen verpflichtend eingeführt.

Die Erstellung der Vergabe- und Vertragsunterlagen für die geprüften Rahmenverträge erfolgte unter Verwendung der Formblätter des jeweils geltenden Vergabehandbuches, so dass die Beauftragung der Rahmenverträge mit ausreichender Rechtssicherheit erfolgt ist.

Feststellung

Die Erstellung der Vergabe- und Vertragsunterlagen erfolgte unter Verwendung der Formblätter des K VHB NW, so dass die Beauftragung der Rahmenverträge mit ausreichender Rechtssicherheit erfolgt ist.

Zutreffende Leistungsbeschreibung

Die auszuschreibenden Leistungen sind, wie in der VOB/A gefordert, eindeutig und erschöpfend zu beschreiben, so dass alle Bewerber die Beschreibung im gleichen Sinne verstehen müssen und ihre Preise sicher und ohne umfangreiche Vorarbeiten berechnen können. Insbesondere die genauen Rahmenbedingungen wie Gesamtumfang der über die Vertragslaufzeit voraussichtlich anfallenden Arbeiten und Umfang der anfallenden Einzelaufträge sind anzugeben.

Zur Prüfung und Beurteilung der Leistungsbeschreibungen wurden für den Abrechnungszeitraum 2011 die nachfolgend aufgeführten Zahlen zusammengestellt:

	Elektroinst. Fa. P & B	Trockenbau Fa. B	Rohbau Fa. F	Dachdecker Fa. S
Jahresauftragswert (netto)	entfällt	47.171,15 €	41.621,50 €	23.515,00 €
Rechnungssumme im Jahr 2011(netto)	51.982,86 € nur Rechnungen zur LWL-HV	28.246,54 €	26.005,67 €	19.166,24 €
Beauftragte Summe nach StLB / LV	84.100,00 €	30.952,65 €	36.511,50 €	13.125,00 €
Abrechnung über StLB / LV	9.382,74 € im Bereich der LWL-HV	9.095,45 €	4.512,95 €	0 €
% der Abrechnungssumme	18 %	32 %	17 %	0 %
Beauftragte Summe für Tagelohnarbeiten	16.700,00 €	16.218,50 €	5.110,00 €	10.390,00 €
Abrechnung im Tagelohn	20.312,25 € im Bereich der LWL-HV	15.070,51 €	7.886,10 €	11.098,00 €
% der Abrechnungssumme	39 %	53 %	30 %	58 %
Nachträge	22.287,88 € im Bereich der LWL-HV	4.080,58 €	13.606 €	8.068,24 €
% der Abrechnungssumme	43 %	14 %	52 %	42 %

(Hinweis: Der Rahmenvertrag Elektroinstallation wurde für die Liegenschaften LWL-Hauptverwaltung, LWL-Museum für Kunst und Kultur, LWL-Museum für Naturkunde, LWL-Schul- und Internatsverwaltung Münster und LWL-Klinik Münster abgeschlossen. Bei der Prüfung wurden lediglich die Rechnungen zur LWL-Hauptverwaltung berücksichtigt, so dass eine Gegenüberstellung von Jahresauftragswert und Rechnungssumme 2011 für dieses Gewerk nicht möglich ist.)

Bei der Beurteilung der oben aufgeführten Zahlen ist allerdings zu bedenken, dass der tatsächlich in der Zukunft anfallende Bedarf durch verschiedene, nicht vorhersehbare Einflussfaktoren sehr stark variieren kann. Der Maßstab für die Genauigkeit des Auftragswertes darf aus diesem Grund nicht zu hoch angesetzt werden. Aus den zusammengestellten Zahlen geht jedoch auch hervor, dass zwar der Aufwand für die anfallenden Tagelohnarbeiten realistisch angegeben, aber die beauftragten Leistungen aus den Standardleistungsbüchern bzw. aus den Leistungsverzeichnissen in nur sehr geringem Umfang abgerufen wurden.

Da sich das in den Ausschreibungsunterlagen dargestellte und bei der Vergabe bewertete Verhältnis von Standardleistungsbuchanteil zu Tagelohnanteil bei der tatsächlichen Abrechnung völlig anders darstellt, kann insgesamt eine ausreichend genaue Leistungsbeschreibung nicht festgestellt werden. Bei derart großen Abweichungen besteht für den Auftraggeber immer die Gefahr, dass Bieter versuchen, sich durch die Abgabe von Spekulationspreisangeboten einen Vorteil zu verschaffen.

Feststellung

In den Ausschreibungsunterlagen wurden die benötigten Leistungen nicht mit der erforderlichen Genauigkeit beschrieben.

Vertraglich vereinbarte Laufzeiten

Die Vertragslaufzeit der 12 geprüften Rahmenverträge war zum Zeitpunkt der Prüfung in 8 Fällen ausgelaufen, so dass hier die tatsächlichen Laufzeiten feststanden.

In jeweils nur einem Fall wurden die Rahmenvertragsarbeiten nach Ablauf der vertraglich vereinbarten Laufzeit neu ausgeschrieben oder der Vertrag um 1 Jahr verlängert. Sechs Rahmenverträge wurden ohne Verlängerung bis zu 5 Jahre über deren Vertragsende hinaus weitergenutzt.

Eine Begründung für die unterschiedlich langen Nutzungszeiten konnte aus den vorgelegten Unterlagen nicht entnommen werden. Weiterhin ist nicht dokumentiert, ob die Nutzung der Rahmenverträge über den Ablaufzeitpunkt hinaus in Ab-

sprache mit der jeweils zuständigen Referatsleitung bzw. der fachaufsichtführenden Ebene erfolgt ist und nach welchen Kriterien über die Weiternutzung der Verträge entschieden wurde.

Feststellung

Die Vorgaben zur maximalen Laufzeit der Rahmenverträge wurden in den meisten Fällen nicht beachtet. Die Entscheidung über die weitere Nutzung der Rahmenverträge wurde nicht in einem transparenten Verfahren unter Berücksichtigung von vorab festgelegten Kriterien getroffen.

Ein jährlicher Wechsel der Rahmenvertragspartner würde nach Auffassung des LWL-BLB einen erheblichen Mehraufwand auf der Seite des Auftraggebers verursachen. Aus Sicht der Rechnungsprüfung bestehen grundsätzlich keine Bedenken gegen längere Vertragslaufzeiten, sofern diese bereits im Rahmen der Ausschreibung entsprechend bekannt gegeben und bei der Beauftragung die entsprechenden Rahmenbedingungen definiert und vereinbart werden. Außerdem sind die entsprechenden Grundlagen in der Dienstanweisung für die Vergabe- und Vertragsordnung von Bauleistungen des LWL zu schaffen.

Wahl des Vergabeverfahrens

Zur Vereinfachung der Vergabevorgänge wurden vom Gesetzgeber Wertgrenzen eingeführt, die es einem öffentlichen Auftraggeber ermöglichen, ohne weitere Einzelbegründung vom Gebot der Öffentlichen Ausschreibung abzuweichen.

Die Prüfung ergab, dass die Auftragssummen für die Elektroinstallationsarbeiten die Wertgrenzen, bis zu der Beschränkte Ausschreibungen ohne gesonderte Begründung zulässig waren, überschritten haben. Hier wurde dennoch von der Durchführung einer Öffentlichen Ausschreibung abgesehen, mit der Begründung, dass eine besondere Zuverlässigkeit und eine regionale Zugehörigkeit erforderlich sind.

Die angegebenen Gründe stehen im Widerspruch zu den allgemeinen Vergabeprinzipien der Vergabegrundsätze für Gemeinden nach § 25 GemHVO (Kommunale Vergabegrundsätze) und erhalten nicht die Zustimmung der Rechnungsprüfung.

Unter Berücksichtigung der tatsächlichen Laufzeit wäre auch für die Ausschreibungen Dachdecker aus dem Jahr 2006, Rohbau aus dem Jahr 2006 und Trockenbau aus dem Jahr 2007 aufgrund Ihrer kumulierten Auftragssumme eine Öffentliche Ausschreibung erforderlich gewesen.

Feststellung

Die Durchführung einer Beschränkten Ausschreibung entsprach nicht in allen Fällen den geltenden Bestimmungen zur Vergabe von Bauleistungen.

Der oben dargestellten Beanstandung wurde vom LWL-BLB in einer Stellungnahme vom 22.04.2013 widersprochen. Die Durchführung von Beschränkten Vergabeverfahren für die Vergabe von Rahmenvertragsarbeiten wurde zum einen mit der erforderlichen Nähe des Firmensitzes der zukünftigen Auftragnehmer zur Sicherstellung von schnellen Reaktionszeiten begründet. Zum anderen wurde der Schutz der Gebäudesubstanz vor unsachgemäß ausgeführten Bauunterhaltungsarbeiten angeführt.

Die Auffassung des LWL-RPA zur regionalen Zugehörigkeit und zur Berücksichtigung von kurzen Reaktionszeiten wurde bereits in der Prüfungsniederschrift unter Punkt 4.1.4 ausführlich erläutert. Da die maximale Reaktionszeit in Notfällen als Eignungskriterium bei der Ausschreibung festgelegt und vertraglich vereinbart werden kann, besteht aus diesem Grund keine Notwendigkeit zur Einengung des Wettbewerbes. Zudem sind schnelle Reaktionszeiten in Notfällen nur bei wenigen Gewerken erforderlich.

Auch die Bedenken des LWL-BLB, dass die Bauunterhaltungsarbeiten mit Auftragnehmern, die im Rahmen einer Öffentlichen Ausschreibung vertraglich verpflichtet wurden, nicht in der erforderlichen Qualität ausgeführt werden können, weil die Auftragnehmer nicht über die notwendige fachliche Qualität verfügen oder weil eine fachgerechte Koordination der kleinteiligen Auftragsabwicklung mit dem Auftragnehmer nicht möglich ist, kann das LWL-RPA nicht teilen. Bei den anfallenden Bauunterhaltungsarbeiten handelt es sich in der Regel um einfache Arbeiten, für die keine über das allgemein vorhandene Maß hinausgehenden Fachkenntnisse erforderlich sind.

Aufgrund der vorstehenden Ausführungen ist das LWL-RPA nach wie vor der Auffassung, dass für die beanstandeten Vergabeverfahren die Ausnahmetatbestände zur Durchführung von Beschränkten Ausschreibungen gem. § 3 Abs. 3 Nr. 3 VOB/A bzw. § 3 Abs. 4 Nr. 1 VOB/A nicht erfüllt waren und somit Öffentliche Ausschreibungen erforderlich gewesen wären.

Durchführung der Vergabeverfahren / Auftragsvergabe

Bei der Durchführung der Vergaben wurden die im LWL etablierten Abläufe und Verfahren bei der Vergabe von Bauleistungen angewandt, so dass sichergestellt

ist, dass die geltenden Vergabevorschriften bei der Durchführung der Vergabeverfahren berücksichtigt wurden. Zudem hat bei allen Vergabeverfahren der Mindestbietende den Zuschlag erhalten. Da die Gültigkeit und Wertbarkeit der Angebote der Mindestbietenden bei der Prüfung festgestellt wurde, kann auch die Richtigkeit der Vergabeentscheidung bestätigt werden.

Feststellung

Die geprüften Vergabeverfahren wurden ordnungsgemäß durchgeführt. Sämtliche Entscheidungen über die Auftragsvergabe erhalten die Zustimmung der Rechnungsprüfung.

Beauftragung von Einzelaufträgen / Korruptionsprävention

Unter Beachtung der Vorgaben der Dienstanweisung für die Vergabe- und Vertragsordnung von Bauleistungen des LWL und des Korruptionsbekämpfungsgesetzes sind Einzelaufträge aus Rahmenverträgen schriftlich und unter Beachtung des Vier-Augen-Prinzips zu beauftragen.

Die schriftliche Auftragserteilung dient zum einen der Absicherung des Auftraggebers vor der Ausführung von unnötigen oder nicht beabsichtigten Arbeiten, die vom Handwerker eigenständig ohne Auftrag geleistet und in Rechnung gestellt werden. Zum anderen ist die Dokumentation des Vier-Augen-Prinzips bei der Auftragsvergabe in der Praxis nur auf der Grundlage von schriftlichen Aufträgen, die von Vorgesetzten oder Unterschriftsbefugten gegengezeichnet werden, zu realisieren.

Die Prüfung der Einzelaufträge und der zugehörigen Rechnungen ergab, dass in der Regel für alle Leistungen mit einem Auftragswert über 500 € ein schriftlicher Auftrag erstellt worden ist. Eine Regelung, nach der Aufträge für Bauunterhaltungsarbeiten unter 500,00 € formlos erteilt werden können, besteht allerdings im Rahmen der oben genannten Dienstanweisung nicht.

In Bezug auf das Vier-Augen-Prinzip wurde zudem festgestellt, dass lediglich bei der Beauftragung von Einzelaufträgen aus dem Rahmenvertrag Elektroinstallationsarbeiten mit einer Auftragssumme über 500,00 € eine zweite Unterschrift eingeholt wurde. Für die anderen geprüften Gewerke wurde das Vier-Augen-Prinzip auch in den Fällen, in denen eine schriftliche Beauftragung erfolgt ist, lediglich bei der Abrechnung dokumentiert.

Feststellung

Eine schriftliche Beauftragung der Einzelaufträge ist in der Regel erst ab einer Auftragssumme über 500 € erfolgt. Die formlose Beauftragung der Einzelaufträge unter 500 € entsprach nicht den geltenden Vorgaben.

Feststellung

Das Vier-Augen-Prinzip bei der Entscheidung über die Vergabe von Aufträgen wurde bei der Beauftragung von Einzelaufträgen aus Rahmenverträgen nicht vollständig beachtet.

Die festgestellte Vorgehensweise entspricht nicht der derzeit gültigen Dienstweisung für die Vergabe- und Vertragsordnung von Bauleistungen des LWL. Grundsätzlich bestehen jedoch keine Bedenken gegen die Einführung einer Bagatellgrenze, unterhalb der Leistungen aus Rahmenverträgen abgerufen werden können, ohne dass eine Beauftragung nach dem Vier-Augen-Prinzip erfolgt. Es ist jedoch sicherzustellen, dass die Abrechnung nach dem Vier-Augen-Prinzip erfolgt. Da bereits Auftragnehmer und Einheitspreise über den Rahmenvertrag festgelegt sind, wäre in diesen Fällen insgesamt eine ausreichende Korruptionsprävention gewährleistet.

Abrechnungsgrundlagen

Die Beschreibung der Bauunterhaltungsarbeiten zur Ausschreibung erfolgt häufig unter Bezugnahme auf die Standardleistungsbücher für Zeitarbeitsvertragsarbeiten. Dies sind Textsammlungen mit Leistungspositionen, die bereits mit einem Einheitspreis versehen sind. Die Bieter können dann einen Auf- bzw. Abschlag auf die Einheitspreise der jeweiligen Standardleistungsbücher anbieten. Anfallende Bauunterhaltungsarbeiten, zu denen das zugrunde gelegte Standardleistungsbuch Positionen enthält, sind zu den dort angegebenen Einheitspreisen und unter Berücksichtigung des angebotenen Auf- bzw. Abgebotes abzurechnen.

Da die anfallenden Bauunterhaltungsarbeiten aufgrund der vorhandenen Bauart und des Erhaltungszustandes der Gebäude der jeweiligen Liegenschaft stark variieren können, besteht durchaus die Möglichkeit, dass die Standardleistungsbücher, die in der einen Liegenschaft gut genutzt werden, in einer anderen Liegenschaft nur in geringem Umfang eingesetzt werden können.

Wie in der vorstehenden Tabelle bereits dargestellt wurde, ist das Standardleistungsbuch zur Abrechnung der Bauunterhaltungsarbeiten in der Hauptverwaltung

des LWL nur in geringen Umfang herangezogen worden. Für das Gewerk Dachdecker- und Klempnerarbeiten, bei dem das Standardleistungsbuch in keinem Fall zur Anwendung gekommen ist, wurde deshalb überprüft, ob die Standardleistungsbücher als Vertragsgrundlage geeignet sind oder ob die Abrechnung im Stundenlohn aus anderen Gründen – z. B. größere Gewinnspanne für den Auftragnehmer – bevorzugt wird.

Für die Bauunterhaltungsarbeiten zum Gewerk Dachdecker- und Klempnerarbeiten wurden im Jahr 2011 insgesamt 28 Rechnungen eingereicht und bezahlt. Hiervon wurden 6 Rechnungen im Tagelohn abgerechnet, obwohl für die ausgeführten Leistungen Positionen in den Standardleistungsbüchern enthalten waren. Für die Leistungen aus den weiteren 22 Rechnungen waren in den Standardleistungsbüchern keine Ansätze vorhanden. Auch für zukünftige Ausschreibungen lassen sich hierzu kaum sinnvolle Zusatzpositionen definieren, da die anfallenden Arbeiten sehr stark variieren und jeweils nur mit einem geringen Auftragsvolumen durchzuführen sind.

Feststellung

Die Nutzung der Standardleistungsbücher als Abrechnungsgrundlage für die Bauunterhaltungsarbeiten zum Gewerk Dachdecker/Klempner war überwiegend nicht möglich, so dass die Abrechnung im Tagelohn in den meisten Fällen erforderlich war.

Feststellung

Bei 6 Rechnungen ist eine Abrechnung von Bauunterhaltungsarbeiten zum Gewerk Dachdecker/Klempner im Tagelohn erfolgt, obwohl eine Abrechnung nach Standardleistungsbuch möglich gewesen wäre. Die vertraglich vereinbarte Abrechnungsgrundlage wurde nicht vollständig beachtet.

Vier Augen-Prinzip bei der Zahlungsfreigabe

Um den Forderungen aus § 10 EigVO NRW zur Risikofrüherkennung zu entsprechen, wurden mit den Ergänzenden Regelungen zu den Rahmenregelungen für das Rechnungswesen des LWL-Bau- und Liegenschaftsbetriebs unter anderem auch das Vier-Augen-Prinzip bei zahlungsrelevanten Buchungen durch die Trennung von Feststellung (auf dem Kontierungsblatt) und der Buchung im SAP-PROMOS-System vorgegeben.

Bei allen geprüften Einzelrechnungen wurde die rechnerische und sachliche Richtigkeit vom jeweiligen Sachbearbeiter und dem zuständigen Gruppen- bzw. Referatsleiter bestätigt.

Feststellung

Das Vier-Augen-Prinzip bei der Zahlungsfreigabe wurde durchgängig beachtet.

Fazit

Grundsätzlich ist die Durchführung der geprüften Vergabeverfahren mit der gebotenen Sorgfalt unter Einhaltung der geltenden Vorgaben erfolgt. Allerdings wurde in einigen Fällen eine Beschränkte Ausschreibung durchgeführt, obwohl aufgrund der geltenden Wertgrenzenregelung ein Öffentliches Vergabeverfahren erforderlich gewesen wäre.

Zudem wurden fast alle Rahmenverträge über die vereinbarte Laufzeit hinaus weitergenutzt, ohne dass hierfür vertragliche oder vergaberechtliche Grundlagen gegeben waren. Ein transparentes Verfahren, in dem die Kriterien festgelegt waren, nach denen über die Verlängerung entschieden wurde, bestand ebenfalls nicht.

Einzelaufträge unter 500 € wurden in der Regel nicht förmlich erteilt, mit der Folge, dass auch das Vier-Augen-Prinzip für diese Auftragsvergaben nicht vollständig dokumentiert war. Die festgestellte Vorgehensweise wird grundsätzlich nicht für bedenklich gehalten, sofern bei der Abrechnung das Vier-Augen-Prinzip durchgängig beachtet wird. Eine entsprechende Grundlage in der Dienstanweisung für die Vergabe- und Vertragsordnung von Bauleistungen des LWL ist jedoch nicht gegeben.

Bei den Einzelaufträgen mit einem Auftragswert über 500 € wurde das Vier-Augen-Prinzip nur im Gewerk Elektroinstallationsarbeiten berücksichtigt.

Der Anteil der Leistungen, die im Tagelohn abgerechnet wurden, war allgemein sehr hoch. Bei der Prüfung der Abrechnungen zum Gewerk Dachdecker- und Klempnerarbeiten, bei denen die Standardleistungsbücher überhaupt nicht genutzt wurden, ergab die Prüfung jedoch, dass die Standardleistungsbücher für die im Prüfzeitraum angefallenen Bauunterhaltungsarbeiten als Abrechnungsgrundlage überwiegend nicht geeignet waren.

3.23 Prüfung verschiedener Jahresabschlüsse zum 31.12.2011

Treuhand- und Sondervermögen (PG 1701 bis 1707, 19-P-2012-087 bis 19-P-2012-093)

Das Treuhand- und die Sondervermögen der Stiftungen wurden im Haushaltplan des LWL bewirtschaftet und in Produktgruppen nachgewiesen.

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

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

Treuhandvermögen, Piepmeyer-Stiftung (PG 1707, Az.: 19-P-2012-093)

Die Piepmeyer-Stiftung ist eine rechtlich selbständige Stiftung des privaten Rechts, deren Verwaltung dem LWL obliegt. Bei der Stiftung handelt es sich somit um Treuhandvermögen des LWL, für das gem. § 98 Abs. 1 GO NRW ein besonderer Haushaltsplan aufzustellen und eine Sonderrechnung zu führen ist. Unbedeutendes Treuhandvermögen kann allerdings nach § 98 Abs. 2 GO NRW im Haushaltsplan der Gemeinde gesondert nachgewiesen werden.

Auf Grund der finanziellen Größenordnung der Piepmeyer-Stiftung im Gesamtbild des LWL wurde das Vermögen der Piepmeyer-Stiftung als „unbedeutend“ eingestuft und daher von der Aufstellung eines eigenen Sonderhaushaltes abgesehen.

Sondervermögen, rechtliche unselbständige Stiftungen (PG 1701 bis 1706, Az.: 19-P-2012-087 bis 19-P-2012-092)

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

3 Prüfungen in ausgewählten Produktgruppen

Gegenstand der Prüfung waren bei allen Stiftungen die aus dem Jahresabschluss des LWL abgeleiteten Jahresabschlüsse zum 31.12.2011 unter Einbeziehung der Buchführung des Haushaltsjahres 2011.

Feststellung

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

Fazit

Die geprüften Jahresabschlüsse wurden ordnungsgemäß erstellt.

4 Prüfungen bei den eigenbetriebsähnlichen Einrichtungen

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

4.1.1 Prüfungen des Finanz- und Rechnungswesens bei den Einrichtungen des LWL-PsychiatrieVerbunds Westfalen und den LWL-Maßregelvollzugskliniken

Prüfauftrag/Prüfungsziel

Gemäß § 103 Abs. 1 Satz 1 Nr. 5 und Nr. 8 Gemeindeordnung NRW (GO) zählt die dauernde Überwachung der Zahlungsabwicklung des LWL und seiner Sondervermögen sowie die Vornahme der Prüfungen und die Prüfung von Vergaben zu den Pflichtaufgaben des LWL-Rechnungsprüfungsamtes.

Des Weiteren wurden gem. § 103 Abs. 2 GO NRW in Verbindung mit § 5 Abs. 2 Rechnungsprüfungsordnung des LWL (RPO LWL) u. a. folgende Aufgaben übertragen:

- die Prüfung der buchungs- und zahlungsbegründenden Belege
- die Prüfung der Sondervermögen auf Rechtmäßigkeit, Zweckmäßigkeit und Wirtschaftlichkeit sowie die Aufklärung von Unregelmäßigkeiten
- die Prüfung der Wirtschaftsführung und des Rechnungswesens der Sondervermögen
- die Prüfung der Verwaltung des eigenen Geldes der in den Einrichtungen des Landschaftsverbandes betreuten Personen
- die Prüfung der Handkassen

Die Stellung der LWL-Kliniken als Sondervermögen des LWL ergibt sich aus § 97 Abs. 1 Nr. 3 GO NRW in Verbindung mit § 4 Abs. 1 der Betriebssatzung für die Krankenhäuser des LWL.

Die Prüfung der Zahlungsabwicklung hat gem. § 30 Abs. 5 Satz 1 Gemeindehaushaltsverordnung (GemHVO) mindestens einmal jährlich unvermutet zu erfolgen.

Prüfungsgrundlagen

Die Einrichtungen des LWL-PsychiatrieVerbundes werden der jeweiligen Betriebssatzung entsprechend als organisatorisch und wirtschaftlich eigenständige Einrichtungen ohne Rechtspersönlichkeit geführt. Maßgebliche Anwendung finden das Krankenhausgesetz des Landes NRW in Verbindung mit der Gemeindekrankenhausbetriebsverordnung, die Eigenbetriebsverordnung (EigVO) und die Landschaftsverbandsordnung. Für die LWL-Einrichtungen des Maßregelvollzugs gilt darüber hinaus das Maßregelvollzugsgesetz NRW in der jeweils gültigen Fassung mit den dazu erlassenen Durchführungsverordnungen.

Regelungen für das Rechnungswesen der Eigenbetriebe trifft u. a. § 13 EigVO. Zur Finanzbuchhaltung, Zahlungsabwicklung und Liquiditätsplanung wird am angegebenen Ort die sinngemäße Geltung der §§ 93 und 94 GO sowie § 30 Abs. 3 und 6 GemHVO festgelegt.

In Anlehnung an § 19 Abs. 1 S. 1 EigVO führen die LWL-Kliniken ihre Bücher nach den Vorschriften des Handelsgesetzbuches (HGB).

In Anwendung des § 31 Abs. 2 GemHVO wurden durch den Direktor des Landschaftsverbandes die „Rahmenregelungen für das Rechnungswesen der wie Eigenbetriebe geführten LWL-Kliniken, LWL-Pflegezentren und Wohnverbände sowie der LWL-Jugendhilfeeinrichtungen“ (Rahmenregelungen für das Rechnungswesen) - geändert 23.06.2008 - erlassen.

Regelungen zum Beschaffungswesen für den gesamten LWL sind in der Dienstweisung für die Vergaben von Leistungen (ausgenommen Bauleistungen) des LWL vom 18.6.2007 festgelegt.

Um eine einheitliche Geldbewirtschaftung sicherzustellen, werden bei der LWL-Finanzabteilung für die eigenbetriebsähnlichen Einrichtungen des LWL-PsychiatrieVerbunds, des LWL-Maßregelvollzugs und der LWL-Jugendhilfe sogenannte Abrechnungskonten geführt. Die Vorschriften hinsichtlich der Abwicklung der Abrechnungskonten finden sich in der Handlungsanweisung für den Zahlungsverkehr zwischen dem Träger und den LWL-Kliniken, LWL-Wohnverbänden, LWL-Pflegezentren und LWL-Jugendhilfeeinrichtungen gem. § 7 Abs. 3 Ziff. 7 der ergänzenden Regelung der Dienstweisung zu § 31 GemHVO vom 01.06.2009.

Grundlage für die Prüfung sind neben den vorgenannten generellen Regelungen auch die jeweiligen örtlichen Regelungen.

Prüfungsergebnisse:

Prüfung des Finanz- und Rechnungswesens

Die Finanzbuchhaltungen der LWL-Kliniken haben die ihnen zugewiesenen Aufgaben im Wesentlichen ordnungsgemäß wahrgenommen.

Schwerpunktprüfung

Das Thema der Schwerpunktprüfung bezog sich auf den Bereich Kostensicherungsmaßnahmen für Behandlungsfälle im Rahmen der Krankenhausbehandlung nach § 39 SGB V im LWL-PsychiatrieVerbund Westfalen. Überprüft wurde in die-

sem Zusammenhang, ob die vorgegebenen Bearbeitungszeiten von Kostenverlängerungsanträgen und die Erstellung von Gutachten/Berichten für den Medizinischen Dienst der Krankenversicherung (MDK) eingehalten wurden. Ziel der Prüfung war es festzustellen, inwieweit Bearbeitungsrückstände bestehen, die Einfluss auf einen zügigen Forderungsausgleich durch die Kostenträger haben.

Diese Prüfung wurde im Jahr 2011 bereits als Schwerpunktprüfung durchgeführt. Aufgrund der in einzelnen LWL-Kliniken festgestellten erheblichen Bearbeitungsrückstände wurde diese Schwerpunktprüfung im Jahr 2012 wiederholt.

Das ausführliche Prüfungsergebnis wurde in einer Berichtsvorlage Drucksache Nr. 13/1184 dem Rechnungsprüfungsausschuss am 17.12.2012 zur Kenntnis gegeben.

Aktueller Sachstand:

Zwischenzeitlich wurden die Bearbeitungsrückstände bis auf wenige Ausnahmen aufgearbeitet.

Damit die Anzahl der Bearbeitungsrückstände nachhaltig reduziert werden kann, hat die LWL-Abteilung für Krankenhäuser und Gesundheitswesen einen Maßnahmenkatalog aufgestellt. Ausführliche Informationen zu dem Maßnahmenkatalog finden sich in der Vorlage 13/1184 unter Ziffer 5 ff.

So wurde im April 2013 ein Workshop zur Thematik der Kostensicherungsverfahren mit dem Motto „Lernen von den Besten“ durchgeführt. Hierfür wurde von Abt. 65 exemplarisch die Patientenverwaltung der LWL-Kliniken Lippstadt und Warstein ausgewählt.

Als Fazit dieses Workshops wurde mitgenommen, dass die vorgestellten Arbeitsabläufe und Prozesse der Standorte Lippstadt und Warstein ein mögliches Modell zu einer optimierten Gestaltung sind. Ob und inwieweit diese Strukturen auf die anderen LWL-Kliniken übertragbar sind, sollte jede Einrichtung für sich selber überprüfen.

Das LWL-RPA wird diese Schwerpunktprüfung im Jahr 2014 wiederholen.

4.1.2 Prüfung der VOB-Vergaben im Regionalen Netz Hamm/Marl (PN 19-P-2012-118)

Prüfungsauftrag / Prüfungsziel

Das LWL-RPA hat gemäß § 103 Abs. 1 Satz 1 Nr. 8 GO NRW die Aufgabe, Vergaben zu prüfen. Diese Verpflichtung geht ebenfalls aus § 5 Abs. 1 Buchstabe h) der LWL-RPO hervor.

Ferner ist dem LWL-RPA entsprechend § 103 Abs. 2 GO NRW in Verbindung mit § 5 Abs. 2 Buchstabe b) LWL-RPO die Prüfung der Verwaltung auf Rechtmäßigkeit, Zweckmäßigkeit und Wirtschaftlichkeit und entsprechend § 5 Abs. 2 Buchstabe e) die Prüfung der Baumaßnahmen und Bauabrechnungen übertragen.

Prüfungsziel war zum einen, im Rahmen einer Rechtmäßigkeitsprüfung festzustellen, ob die Vergabe von Bauleistungen in diesem Regionalen Netz (heute: Regionales Netz Marl-Sinsen/Hamm/Dortmund) entsprechend den geltenden Vorgaben durchgeführt worden ist. Zusätzlich sollte festgestellt werden, ob das Vergabewesen unter den Gesichtspunkten Aufbau-/Ablauforganisation und Ressourceneinsatz zweckmäßig organisiert ist.

Gegenstand der Prüfung

Ein Vergabeverfahren mit dem Ziel der Beauftragung von Bauleistungen durch die öffentlichen Auftraggeber nach Maßgabe der geltenden Vorschriften im Wettbewerb und im Wege transparenter Vergabeverfahren stellt einen Geschäftsablauf dar, der von der Bekanntgabe einer Vergabe (Veröffentlichung) bis zum Zuschlag (Erteilung des Auftrags) bzw. zur Aufhebung der Ausschreibung reicht. Vor- und nachgelagerte Bestandteile des Vergabeverfahrens zählen nicht mehr zu dem eigentlichen Vergabewesen. Sie wurden daher im Rahmen dieser nachgelagerten Prüfung von VOB-Vergaben nicht geprüft. Die Einhaltung des KorruptionsbG (Stichwort: Einhaltung des Vier-Augen-Prinzips) wird regelmäßig im Zuge einer Vergabeprüfung überprüft und ist somit auch Bestandteil dieser Prüfung.

Die Vergaben, die durch den LWL-BLB durchgeführt wurden, sind bereits deutlich enger im Rahmen der laufenden Vergabeprüfungen begleitet worden. Im Wege der ständigen Vergabeprüfung werden ebenso die durch das Regionale Netz durchgeführten Vergaben stichprobenhaft/punktuell geprüft. Unter dem Gesichtspunkt eines risikoorientierten Prüfansatzes ist der Schwerpunkt der Prüfung auf VOB-Vergaben gelegt worden, die das Regionale Netz selbst durchgeführt

hat. Aufgrund der Vielzahl der dann noch verbliebenen VOB-Vergaben erfolgte eine Beschränkung der Prüfung auf - nach grober Durchsicht unter dem Gesichtspunkt der Rechtmäßigkeit auffällige - Vergaben aus den Jahren 2010 bis 2011. Insgesamt wurden 106 Vergaben (63 Vergaben aus 2010 und 43 Vergaben aus 2011) geprüft. Die Prüfung der Aufbau-/Ablauforganisation sowie des Ressourceneinsatzes erfolgte unter dem Gesichtspunkt der Zweckmäßigkeit.

Meldungen von VOB-Vergaben an das LWL-RPA

Entsprechend § 8 Abs. 7 der LWL-RPO ist das LWL-RPA über die Absicht, Bauleistungen (VOB) zu vergeben, so rechtzeitig zu informieren, dass es die Vergaben vor Auftragserteilung prüfen kann. Bei Freihändigen Vergaben ist das LWL-RPA bei Auftragssummen ab 5.000,00 € zu informieren.

Mit der Dienstanweisung für die Vergabe- und Vertragsordnung von Bauleistungen des LWL vom 31.01.2008 (in Kraft getreten am 15.02.2008) liegt für alle Abteilungen, Einrichtungen und Außenstellen des LWL eine einheitliche Anweisung für den VOB-Bereich unter Berücksichtigung der vorhandenen LWL-Regelung zur Korruptionsprävention vor. Entsprechend der Ergänzung des LWL zum K VHB zu § 17 VOB/A ist das LWL-RPA über alle Ausschreibungen nach VOB im Rahmen eines mit ihm abgestimmten DV-Verfahrens zu informieren.

Außerdem war das LWL-RPA regelmäßig zu beteiligen, sofern beabsichtigt war, den Zuschlag nicht an den Bieter mit der niedrigsten Angebotssumme zu erteilen oder eine Ausschreibung aufzuheben.

Die Prüfung der durch die Kliniken in eigener Verantwortung durchgeführten Vergaben ergab, dass das LWL-RPA im Jahr 2010 in 2 von 63 Fällen nicht und in zwei Fällen erst gleichzeitig mit der Auftragsmeldung über die Absicht der Vergabe einer Bauleistung informiert wurde.

Eine Meldung an das LWL-RPA über die Auftragserteilung ist in 2010 in 18 und in 2011 in 3 Fällen nicht erfolgt. Die Reduzierung der fehlenden Meldungen in 2011 ist auf die Änderung des Meldeverfahrens zurückzuführen, mit dessen Hilfe ein deutlich besserer Gesamtüberblick über die Meldungen gegeben ist.

Feststellung

Ihrer Informationspflicht über die Absicht, Bauleistungen zu vergeben, ist die Vergabestelle in 2010 nicht vollständig nachgekommen. Dem LWL-RPA war es daher nicht möglich, diese Vergaben zur Prüfung vor Auftragserteilung heranzuziehen.

Ihrer Informationspflicht zur Meldung der Auftragserteilungen an das LWL-RPA ist das Regionale Netz ebenfalls nicht vollständig nachgekommen.

Wahl der Vergabeart

Gemäß § 25 Abs. 1 GemHVO muss der Vergabe von Aufträgen eine öffentliche Ausschreibung vorangehen, sofern nicht die Natur des Geschäfts oder besondere Umstände eine Beschränkte Ausschreibung oder eine Freihändige Vergabe rechtfertigen (vgl. § 3 Abs. 2 VOB/A).

Mit dem RdErl. des Innenministers vom 22.03.2006 - Vergabegrundsätze für Gemeinden nach § 25 Gemeindehaushaltsverordnung NRW - wurden Wertgrenzen für die Zulässigkeit von Beschränkten Ausschreibungen bzw. eine Freihändige Vergabe ohne weitere Einzelbegründung definiert.

Im LWL wurden Vergabevereinfachungen zur Beschleunigung von Investitionen durch Vereinfachungen im Vergaberecht am 14.05.2009, befristet bis zum 31.12.2010, eingeführt.

Bei der Prüfung der 106 ausschreibungspflichtigen Vergabeverfahren wurde überprüft, ob die Wertgrenzen beachtet wurden. In 2 Fällen wurden die Leistungen in Form einer Beschränkten Ausschreibung ausgeschrieben, obwohl grundsätzlich eine Öffentliche Ausschreibung hätte durchgeführt werden müssen. In beiden Fällen wurden dem LWL-RPA nachvollziehbare Begründungen hierfür mit der Ausschreibungsmeldung mitgeteilt.

Feststellung

Die richtige Wahl der Vergabeverfahren wurde bei allen Vergaben beachtet.

Beachtung des Transparenzgebotes

Als einer der wichtigsten Grundsätze im Vergabeverfahren gilt das Transparenzgebot (§ 2 Abs. 1 Nr. 1 VOB/A).

Die Leistungsbeschreibung als Kernstück der Vergabeunterlagen ist besonders sorgfältig aufzustellen. Damit alle Bewerber die Beschreibung im gleichen Sinne verstehen und ohne umfangreiche Vorarbeiten eine sichere Berechnung der Preise möglich ist, sind die abgefragten Leistungen eindeutig und erschöpfend in dem Leistungsverzeichnis zu beschreiben. Die Bezeichnungen müssen produktneutral und allgemeinverständlich gehalten werden.

Die Prüfung der Leistungsverzeichnisse ergab in 2 Fällen, dass der durch ein extern beauftragtes Architekturbüro erstellte Text in einer Position nicht ausreichend und in einer weiteren Position nicht eindeutig formuliert wurde.

Eine ordnungsgemäße Kalkulation ist unter diesen Bedingungen nicht zu erwarten.

Feststellung

Wenige Positionen der geprüften Leistungsbeschreibungen entsprachen nicht den Anforderungen an das Transparenzgebot.

Vier-Augen-Prinzip im Vergabeverfahren

Entsprechend dem Korruptionsbekämpfungsgesetz vom 16.12.2004 ist die Durchführung des Vergabeverfahrens personell von der Entscheidung über den Zuschlag zu trennen. Der Grundsatz des Vier-Augen-Prinzips ist gem. § 20 Korruptionsbekämpfungsgesetz bei der Entscheidung über die Vergabe von Aufträgen einzuhalten. Die Entscheidungen über die Vergabe von Aufträgen bis 500,00 € konnten von einer Person getroffen werden.

Die Einhaltung des Vier-Augen-Prinzips bei der Vergabe wurde bei den geprüften Bauverträgen durch folgende Maßnahmen sichergestellt:

- Die zentrale Vergabestelle im Regionalen Netz Marl-Sinsen/Hamm/Dortmund wurde in Marl-Sinsen eingerichtet.
- Die Bieterliste wird durch eine zweite Person vor Versand genehmigt (in der Regel durch den Leiter der Technik in Marl-Sinsen).

- Die Submission wird durch zwei Mitarbeiter aus der Vergabestelle durchgeführt. Eine Niederschrift hierüber wird erstellt. Diese wird von dem Leiter der Submission und dem Schriftführer unterzeichnet.
- Noch vor Weiterleitung der Angebotsunterlagen zur rechnerischen Prüfung werden die Angebote gesichert, indem sie geklammert, mit einer Banderole versehen und mit einem Stempel über diese Banderole sowie mit einer Sternchenlochung versehen werden. Außerdem erfolgt die Plausibilitätsprüfung durch den Leiter der Submission und dessen Schriftführer mit entsprechender Dokumentation.
- Die Submission, rechnerische Prüfung und Wertung der Angebote sowie Auftragserteilung erfolgen durch unterschiedliche Personen. Die personelle Trennung wird durchgehend durch Unterschriften dokumentiert.
- Die Ausführungsentscheidung und Erteilung des Auftrags bis 1.000,00 € erfolgt durch den technischen Leiter und einen weiteren Mitarbeiter der Klinik, ab 1.000,00 € durch den technischen Leiter sowie die Verwaltungsleitung.

Feststellung

Das Vier-Augen-Prinzip wurde durchgängig beachtet.

Mitteinsatz zur Ausschreibung, Auswertung und Abrechnung von Bauleistungen

Nach § 75 Abs. 1 GO NRW sind die Haushaltsmittel wirtschaftlich, effizient und sparsam zu verwenden. Dazu zählt im weiteren Sinne auch, dass Ausschreibungen, Vergaben und Abrechnungen von Bauleistungen mit wirtschaftlichen Mitteln durchgeführt werden.

Festgestellt wurde, dass die Ausschreibungen, die das Regionale Netz durchführt, mit einem Textverarbeitungsprogramm aufgestellt und der gesamte Schriftverkehr im Zusammenhang mit den Baumaßnahmen hiermit erledigt wird. Für die Erfassung und Zusammenstellung von Zahlen sowie zur rechnerischen Prüfung wird ein Tabellenkalkulationsprogramm eingesetzt. Teilweise ist eine doppelte Eingabe von Daten erforderlich.

Feststellung

Die derzeitige Ausschreibungs- und Abrechnungspraxis ist nicht wirtschaftlich.

Die Vorteile des Einsatzes einer AVA-Software liegen in der einmaligen Erfassung von Daten und Dokumenten mit dem Ziel der größtmöglichen Übersicht

über die gesamte Baumaßnahme (Projektdokumentation), verbunden mit einem Kostenmanagement mit entsprechender Kostenübersicht über die Baumaßnahme.

Empfehlung

In den Einrichtungen aus dem Regionalen Netz sollte eine AVA-Software umgehend eingesetzt werden.

Fazit

Die Rechtmäßigkeit für durch das Regionale Netz Marl-Sinsen/Hamm/Dortmund in eigener Verantwortung durchgeführte VOB-Vergaben kann grundsätzlich bestätigt werden.

Die Prüfung der Zweckmäßigkeit und Wirtschaftlichkeit ergab Verbesserungsbedarf, der durch möglichst umgehende Beschaffung einer geeigneten AVA-Software beseitigt werden sollte.

Durch das Regionale Netz wurde der Verbesserungsbedarf sehr ernst genommen und innerhalb kurzer Zeit für Abhilfe gesorgt. So ist die AVA-Software „ORCA“ durch das Regionale Netz beschafft worden und wird seitdem innerhalb des Regionalen Netzes regelmäßig eingesetzt.

4.1.3 Prüfung der VOB-Vergaben im Regionalen Netz Dortmund/Hemer (Produktgruppe 0702 (3), PN 19-P-2012-134)

Prüfungsauftrag / Prüfungsziel

Das LWL-RPA ist entsprechend den Regelungen aus der GO NRW und der LWL-RPO verpflichtet, Vergaben zu prüfen sowie die Prüfung der Verwaltung auf Rechtmäßigkeit, Zweckmäßigkeit und Wirtschaftlichkeit durchzuführen.

Das Prüfungsziel lautete, im Rahmen einer Rechtmäßigkeitsprüfung festzustellen, ob die Vorgaben bei der Vergabe von Bauleistungen beachtet wurden und das Vergabewesen zweckmäßig und wirtschaftlich organisiert ist.

Gegenstand der Prüfung

Der Schwerpunkt der Prüfung wurde auf VOB-Vergaben gelegt, die das Regionale Netz Dortmund/Hemer selbst durchgeführt hat. Da Rahmenvertrags-Vergaben im Verhältnis zu den üblichen VOB-Vergabemeldungen einen sehr hohen Anteil ausmachten, bislang aber nicht entsprechend diesem Anteil geprüft wurden, überwiegt die Zahl der unter dem Gesichtspunkt der Rechtmäßigkeit geprüften Rahmenvertrags-Vergaben. Die Prüfung der Aufbau-/Ablauforganisation sowie des Ressourceneinsatzes hinsichtlich Zweckmäßigkeit erfolgte im Rahmen der vor Ort geführten Gespräche sowie der Erkenntnisse aus den Vergabeprüfungen.

Miteinsatz zur Erstellung, Auswertung und Abrechnung von Bauleistungen

Nach § 75 Abs. 1 GO NRW sind die Haushaltsmittel wirtschaftlich, effizient und sparsam zu verwenden. Dazu zählt im weiteren Sinne auch, dass Ausschreibungen, Vergaben und Abrechnungen von Bauleistungen entsprechend durchgeführt und Möglichkeiten zur Kostenreduzierung ausgeschöpft werden.

Das Regionale Netz Dortmund/Hemer besteht aus den beiden LWL-Kliniken Dortmund und Hemer. Für Grundsatzentscheidungen und Abstimmungen innerhalb des Netzes steht ein gemeinsamer Ansprechpartner zur Verfügung.

Beide Kliniken arbeiten im Bereich der VOB-Vergaben im Grundsatz jeweils überwiegend autark. Sie schreiben regelmäßig und getrennt voneinander die wiederkehrenden Bauunterhaltungsarbeiten als Rahmenvertrag für Zeitvertrags-

arbeiten auf Basis von standardisierten Texten (StLB-Bau) in der Regel für ein Jahr aus. Aus diesen, nach § 4 Abs. 4 VOB/A zustande gekommenen Rahmenverträgen, sind Einzelaufträge bis zu 10.000 € zu vereinbaren.

Bei Rahmenverträgen für Zeitvertragsarbeiten werden die Auftragnehmer für eine bestimmte Zeit verpflichtet, definierte Leistungen auf Abruf zu den im Vertrag festgelegten Bedingungen auszuführen. Die Jahreswerte für den Gesamtwert der auszuschreibenden Leistungen werden auf der Basis der Jahreswerte aus den Vorjahren ermittelt und die Leistungen und Mengen für die Liegenschaften der LWL-Kliniken jeweils getrennt ausgeschrieben. Entweder werden die Ausschreibungsunterlagen durch Mitarbeiter aus den Kliniken, extern beauftragte Büros oder auch durch den LWL-BLB erstellt und die Beauftragung vorgenommen.

Feststellung

Die derzeitige Ausschreibungspraxis für Rahmenverträge für Zeitvertragsarbeiten ist nicht wirtschaftlich.

Empfehlung

Die derzeitige Praxis, die erforderlichen Leistungen für jede Klinik als Rahmenvertrag im Auf- und Abgebotsverfahren getrennt auszuschreiben, sollte aus wirtschaftlichen Gründen (halber Aufwand je Vergabe, ggfs. aufgrund des Umfangs preiswertere Angebote) aufgegeben und die Leistungen möglichst zusammengefasst werden. Dies ist insbesondere auch vor dem Hintergrund zu sehen, dass die Ausschreibungen in einem Regionalen Netz in die Zuständigkeit einer Abteilung des Verwaltungsdienstes fallen.

Meldungen von VOB-Vergaben an das LWL-RPA

In dem Prüfzeitraum 2010/2011 wurden insgesamt 47 meldepflichtige VOB-Vergaben in eigener Verantwortung durch das Regionale Netz Dortmund/Hemer durchgeführt, davon in den beiden zugehörigen LWL-Kliniken:

- Dortmund 19 Vergaben in 2010 und 9 in 2011, gesamt 28
- Hemer 9 Vergaben in 2010 und 10 in 2011, gesamt 19.

Die Zahl der Ausschreibungsmeldungen an das LWL-RPA durch die LWL-Kliniken betrug:

- Dortmund 19 in 2010 (davon 9 gleichzeitig mit der Auftragsmeldung) und 9 in 2011, gesamt 28
- Hemer 7 in 2010 und 5 in 2011, gesamt 12.

Feststellung

Ihrer Informationspflicht über die Absicht, Bauleistungen zu vergeben, ist die Vergabestelle in 2010 nicht vollständig und rechtzeitig nachgekommen. Dem LWL-RPA war es daher nicht möglich, diese Vergaben zur Prüfung vor Auftragserteilung heranzuziehen.

Anzahl der Auftragsmeldungen an das LWL-RPA durch die LWL-Kliniken:

- Dortmund 19 in 2010 und 3 in 2011, gesamt 22
- Hemer 6 in 2010 und 4 in 2011, gesamt 10.

Feststellung

Die Vergabestelle ist der Informationspflicht über die Auftragserteilung an das LWL-RPA ebenfalls nicht vollständig nachgekommen.

Wahl der Vergabeart

Bei der Prüfung der durchgeführten Vergaben konnte festgestellt werden, dass die Wertgrenzen eingehalten und damit die gemeldeten Vergaben entsprechend dem erforderlichen Vergabeverfahren durchgeführt wurden. Lediglich 2 der gemeldeten Vergaben aus dem Jahr 2010 wurden als Freihändige Vergaben, alle anderen in Form einer Beschränkten oder Öffentlichen Ausschreibung durchgeführt.

Feststellung

Die richtige Wahl der Vergabeverfahren wurde bei allen Vergaben beachtet.

Vier-Augen-Prinzip im Vergabeverfahren

In der Dienstanweisung für die Vergabe- und Vertragsordnung von Bauleistungen des LWL – aktualisierte Fassung 2011 - ist in der Ergänzung zu § 6 VOB/A darauf hingewiesen, dass die Firmenvorschlagsliste zur Einhaltung des Vier-Augen-Prinzips (§ 20 Korruptionsbekämpfungsgesetz) bei der Entscheidung über die Vergabe von Aufträgen grundsätzlich mit zwei Unterschriften zu versehen ist.

Es wurde mehrfach festgestellt, dass die Bieterliste durch eine Person, die auch mit der Vergabe nach Submission beauftragt war, aufgestellt und nicht unterschrieben oder lediglich mit der Unterschrift des Aufstellers versehen war.

Feststellung

Die Bieterlisten waren teilweise nicht durch zwei Personen unterschrieben.

Fazit

Die Rechtmäßigkeit für durch das Regionale Netz Dortmund/Hemer in eigener Verantwortung durchgeführte VOB-Vergaben kann grundsätzlich bestätigt werden. Die Prüfung der Zweckmäßigkeit ergab Verbesserungsbedarf.

Das Regionale Netz hat als Reaktion auf die Prüfung verschiedene Verbesserungsmaßnahmen erarbeitet und wird diese künftig durch den verbindlichen Einsatz einer gemeinsam erarbeiteten Checkliste sowie durch die gemeinsame Ausschreibung von Rahmenvertragsleistungen (soweit fachlich vertretbar) umsetzen.

4.1.4 Prüfung der Neubaumaßnahme Pflegezentrum Geseke

Prüfungsauftrag / Prüfungsziel

Im Zuge der Durchführung der gewerke- und bauvorhabenübergreifenden Prüfung von Rechnungen im Jahr 2010 wurden bei vielen Abrechnungen umfangreiche Änderungen an den beauftragten Leistungen festgestellt, ohne dass die Ursachen für diese Abweichungen näher untersucht werden konnten. Deshalb wurde im Prüfplan für 2012 die Prüfung einer Einzelbaumaßnahme vorgesehen, bei der an die Ergebnisse der übergreifenden Prüfung angeknüpft und die größten Abweichungen detailliert untersucht werden sollten.

Nach § 5 Abs. 2 f) der Rechnungsprüfungsordnung für den Landschaftsverband Westfalen-Lippe ist dem LWL-RPA gem. § 103 Abs. 2 GO NRW die Prüfung von Baumaßnahmen und Bauabrechnungen übertragen.

Die Prüfung von Vergaben ist gemäß § 103 Abs. 1 S. 1 Nr. 8 GO NRW für die örtliche Rechnungsprüfung eine Pflichtaufgabe.

Zweck der Prüfung war die Feststellung der Rechtmäßigkeit, Zweckmäßigkeit und Wirtschaftlichkeit in Bezug auf die Umsetzung der Baumaßnahme, ausgehend von der Abrechnung.

Gegenstand der Prüfung

Entsprechend der Baubeschlussvorlage 12/1326 vom 07.07.2008 wurde der Neubau eines Pflegeheimes für die Unterbringung von 80 Patienten auf dem Gelände des bis dahin vorhandenen Pflegeheimes beschlossen. Mit dem Baubeschluss wurden Baukosten ohne Grundstück, Finanzierung und Mobiliar in Höhe von 5.201.500,00 € genehmigt. Die Maßnahme wurde Mitte 2009 begonnen und Mitte 2011 fertiggestellt.

Im Rahmen dieser Prüfung wurde

- die Durchführung der Vergabeverfahren entsprechend den Vorgaben der VOB/A, des VHB-Bund und des Korruptionsbekämpfungsgesetzes,
- die Übermittlung der erforderlichen Vergabeinformationen an das LWL-RPA entsprechend der Dienstanweisung für die Vergabe- und Vertragsordnung von Bauleistungen des LWL,
- die Abrechnung der Bauleistungen unter Berücksichtigung der Bestimmungen der VOB/B und des K VHB NW bzw. des VHB-Bund,

- die Beauftragung und Abrechnung von Nachtragsleistungen unter Berücksichtigung der Bestimmungen der VOB/A und B und des K VHB NW bzw. des VHB-Bund

geprüft.

Es handelte sich um eine nachgelagerte Prüfung nach Fertigstellung und Abrechnung der Bauleistungen.

Nicht Bestandteil dieser Prüfung war die Ordnungsmäßigkeit der Abrechnung und der Bauwerkserstellung. Außerdem war die Prüfung der Mengenermittlung als Grundlage für die Abrechnung nicht Bestandteil dieser Prüfung.

Durchführung der Vergabeverfahren

Bei dem Bauvorhaben Neubau Pflegezentrum Geseke waren folgende, aufeinander aufbauende rechtliche Grundlagen zu beachten:

- GemHVO NRW
- Vergabeerlass des Landes NRW vom 22.03.2006
- Spezielle Vergabeerlasse, wie z. B. RdErl. zur Beschleunigung von Investitionen vom 03.02.2009
- VOB/A in der jeweils geltenden Fassung
- Dienstanweisung für die Vergabe- und Vertragsordnung von Bauleistungen des LWL
- Vergabehandbücher (VHB-Bund bzw. K-VHB NW)
- LWL-spezifische Ergänzungen und Auslegungsvorschriften

Information des LWL-RPA über vorgesehene Vergaben

Entsprechend der jeweils geltenden Dienstanweisung für die Vergabe- und Vertragsordnung von Bauleistungen des LWL war das LWL-RPA über alle Beschränkten und Öffentlichen Ausschreibungen nach VOB, einschließlich der zugehörigen Auftragsvergaben und über alle Freihändigen Vergaben ab einem Auftragswert von 5.000,00 € zu informieren.

Zudem waren die Vergabeunterlagen dem LWL-RPA vor Auftragserteilung zur Prüfung vorzulegen, sofern beabsichtigt war, den Zuschlag nicht an den Bieter mit der niedrigsten Angebotssumme zu erteilen oder eine Ausschreibung aufzuheben.

Bei der Überprüfung der vorgelegten Unterlagen wurde festgestellt, dass zum geprüften Bauvorhaben 32 Verträge abgeschlossen wurden, für die eine Ausschreibungspflicht bestand. Von den 32 ausgeschriebenen Verträgen wurden 29

Verträge mit einer Auftragssumme über 5.000,00 € abgeschlossen, so dass das LWL-RPA entsprechend zu informieren war.

Ein Abgleich mit den Ausschreibungsdaten, die dem LWL-RPA gemeldet wurden, ergab, dass alle meldepflichtigen Vergabeverfahren an das LWL-RPA gemeldet wurden. Die Meldung über die Auftragserteilung ist nur bei 17 Vergabeverfahren erfolgt.

Feststellung

Die Meldung der Vergabeverfahren wurde vollständig vorgenommen, so dass es dem LWL-RPA bei allen Vergaben möglich war, diese zur Vergabeprüfung heranzuziehen.

Seiner Informationspflicht in Bezug auf die Auftragserteilungen ist der LWL-BLB als zuständige Vergabestelle nicht vollständig nachgekommen.

Wahl des Vergabeverfahrens

Gem. § 25 Abs. 1 GemHVO muss der Vergabe von Aufträgen eine öffentliche Ausschreibung vorangehen, sofern nicht die Natur des Geschäfts oder besondere Umstände eine Beschränkte Ausschreibung oder eine Freihändige Vergabe rechtfertigen (vgl. § 3 Abs. 2 VOB/A).

Mit dem RdErl. des Innenministers vom 22.03.2006 - Vergabegrundsätze für Gemeinden nach § 25 Gemeindehaushaltsverordnung NRW - wurden Wertgrenzen definiert, die es den Vergabestellen ermöglichen, sicher und ohne großen Aufwand die Zulässigkeit von Beschränkten Ausschreibungen ohne weitere Einzelbegründung darzustellen.

Bei den 32 ausschreibungspflichtigen Vergabeverfahren wurde überprüft, ob die geschätzten voraussichtlichen Auftragssummen der Vergabeverfahren unter den jeweils maßgebenden Wertgrenzen lagen. Im Ergebnis wurden keine unzulässigen Abweichungen festgestellt.

Feststellung

Die Vergabewertgrenzen für die Vergabe von Bauleistungen nach VOB/A wurden ohne Einschränkung beachtet.

Prüfung und Wertung der Angebote / Entscheidung über den Zuschlag

Folgt man dem § 16 der VOB/A, erfolgt die Prüfung und Wertung der Angebote in 4 Stufen:

- Inhaltliche und formale Wertung (§ 16 Abs. 1 VOB/A)
- Eignungsprüfung (§ 16 Abs. 2 VOB/A)
- Rechnerische, technische und wirtschaftliche Prüfung (§ 16 Abs. 3 bis 6 VOB/A)
- Auswahl des annehmbarsten Angebotes (§ 16 Abs. 6 Nr. 3 Satz 2 und 3 VOB/A)

Aufgrund der zurückliegenden Ausführung der Bauleistungen und weil in allen Fällen der Mindestbietende beauftragt worden ist oder bereits eine Vergabeprüfung stattgefunden hat, beschränkte sich die Vergabeprüfung darauf, die Wertbarkeit der Angebote zu überprüfen.

Feststellung

Die Entscheidung über den Zuschlag erfolgte grundsätzlich ordnungsgemäß.

Das Vier-Augen-Prinzip im Vergabeverfahren

Entsprechend dem Korruptionsbekämpfungsgesetz vom 16.12.2004 ist die Durchführung des Vergabeverfahrens personell von der Entscheidung über den Zuschlag zu trennen. Der Grundsatz des Vier-Augen-Prinzips ist gem. § 20 Korruptionsbekämpfungsgesetz bei der Entscheidung über die Vergabe von Aufträgen einzuhalten. Die Entscheidungen über die Vergabe von Aufträgen bis 500,00 € konnten von einer Person getroffen werden.

Eine durchgängige Einhaltung des Vier-Augen-Prinzips bei der Vergabe wurde bei den geprüften Bauverträgen durch folgende Maßnahmen sichergestellt:

- Auswahl der Bieter bei beschränkten Ausschreibungen durch 2. Unterschrift auf dem Formblatt „Firmenvorschlagsliste“ (in der Regel durch die Referatsleitung)
- Bei Beschränkten und Öffentlichen Ausschreibungen erfolgte die Submission, rechnerische Prüfung, Wertung der Angebote und Auftragserteilung durch unterschiedliche Personen. Die personelle Trennung wurde durchgehend durch Unterschriften dokumentiert

- Bei Freihändigen Vergaben mit einer Auftragssumme über 500,00 € wurde das Vier-Augen-Prinzip durch eine zweite Unterschrift auf dem Auftragschreiben sichergestellt

Feststellung

Bei sämtlichen überprüften Bauverträgen wurde das Vier-Augen-Prinzip im Vergabeverfahren eingehalten.

Abrechnung**Zahlungen durch den LWL als Auftraggeber**

Zahlungen sind gem. § 16 Abs. 1 Nr. 3 VOB/B jeweils innerhalb von 18 Werktagen bei Abschlagsrechnungen und gem. § 16 Abs. 3 Nr. 1 VOB/B innerhalb von 2 Monaten bei Schlussrechnungen nach Rechnungszugang zu leisten.

Zu den im Rahmen dieser Prüfung untersuchten 32 ausschreibungspflichtigen Bauverträgen wurden 164 Rechnungen gestellt.

Von den 164 Rechnungen wurden 27 Rechnungen nach Ablauf ihrer Zahlungsfrist bezahlt. Dies entspricht einem Anteil von 16,5 %. Vergleicht man diese Zahl mit dem Ergebnis aus der gewerke- und bauvorhabenübergreifenden Prüfung des LWL-RPA aus dem Jahre 2010, bei der ein Anteil von 31 % der Rechnungen verspätet angewiesen wurden, kann der festgestellte Wert als ein relativ gutes Ergebnis bewertet werden.

Anhand der vorliegenden Unterlagen wurde nicht festgestellt, dass Zinszahlungen aufgrund von verspäteten Zahlungen eingefordert wurden.

Feststellung

16,5 % der Zahlungen wurden durch den LWL nicht fristgerecht geleistet. Im Vergleich zur gewerke- und bauvorhabenübergreifenden Prüfung von Bauvorhaben aus dem Jahr 2010, bei der 31 % verspätete Zahlungen festgestellt wurden, kann daher von einem relativ guten Ergebnis ausgegangen werden.

Abnahme

Nach den Regelungen des VHB-Bund sind Bauleistungen ab einer Auftragssumme von 10.000,00 € förmlich abzunehmen.

Bei den Vergabeverfahren, die noch nicht auf Grundlage des VHB-Bund durchgeführt wurden, war von der Vergabestelle vor Versand der Ausschreibungsunterlagen festzulegen, ob eine förmliche Abnahme vereinbart werden soll.

Bei den geprüften 32 Maßnahmen wurde eine förmliche Abnahme durchgeführt. Bei den Abnahmen wurden keine wesentlichen Mängel festgestellt, so dass förmliche Abnahmen zur Mängelbeseitigung nicht erforderlich waren.

Feststellung

Bei allen geprüften Maßnahmen wurden die erforderlichen Abnahmen durchgeführt.

Gegenüberstellung Leistungsverzeichnis – Schlussrechnung

Die ausgeschriebene Leistung ist gem. § 7 Abs. 1 VOB/A eindeutig und so erschöpfend zu beschreiben, dass alle Bewerber die Beschreibung im gleichen Sinne verstehen müssen und ihre Preise sicher und ohne umfangreiche Vorarbeiten berechnen können. Hierzu ist unter anderem auch eine sorgfältig erstellte Mengenermittlung erforderlich.

In der Baupraxis weichen jedoch die tatsächlich auszuführenden Mengen häufig aufgrund von Änderungen am Bauentwurf oder aufgrund von fehlerhaften Mengenermittlungen von denen der Ausschreibung ab.

Gegenstand der folgenden Betrachtung waren die 21 Bauaufträge des geprüften Bauvorhabens, für die eine Öffentliche oder Beschränkte Ausschreibung durchgeführt worden ist und für die demnach ein Leistungsverzeichnis zu erstellen war. Hierbei wurden den ausgeschriebenen Mengen die Mengen aus den Schlussrechnungen gegenübergestellt und die festgestellten Abweichungen dargestellt.

Zur Bewertung der festgestellten Abweichungen wurden Kennzahlen zu den folgenden Aspekten gebildet:

- Über-/Unterschreitung der Auftragssumme
- Anteil der Positionen mit einer Mengenabweichung über 10 %

Die beiden vorgenannten Punkte wurden bereits im Rahmen der überörtlichen Prüfung des Landschaftsverbandes aus dem Jahr 2005 durch die Gemeindeprüfungsanstalt Nordrhein-Westfalen (GPA NRW) und bei der gewerke- und bauvorhabenübergreifenden Prüfung von Abrechnungen des LWL-RPA aus dem Jahr 2010 geprüft.

Über- und Unterschreitung der Auftragssumme

In Abhängigkeit vom Stand der Planung wird gem. DIN 276 (Kosten im Bauwesen) die Kostenermittlung für Bauwerke in Kostenermittlungsstufen unterteilt. Aufgrund der unterschiedlich ausgereiften Planungsgrundlagen werden je nach Kostenermittlungsstufe durch Rechtsprechung und Literatur unterschiedlich hohe Abweichungen bei der Kostenermittlung toleriert.

Dies sind für

Kostenschätzung:	30 %
Kostenberechnung:	20 – 25 %
Kostenanschlag:	10 – 15 %

Die hier zum Vergleich herangezogenen Auftragssummen entsprechen der Kostenermittlungsstufe Kostenanschlag.

Die festgestellten Abweichungen bei den geprüften Abrechnungen liegen zwischen -0,58 % im Gewerk Elektroinstallation und 145 % im Gewerk Schlosserarbeiten und ergeben insgesamt eine Kostenerhöhung in Höhe von 103.236,42 € (ohne MwSt).

Insgesamt gesehen lagen die Abrechnungssummen der geprüften Abrechnungen um 4,75 % über den beauftragten Summen.

Zum Vergleich:

Bei der v. g. Prüfung des LWL durch die GPA NRW im Jahr 2005 wurde bei den geprüften Maßnahmen eine Abweichung von der beauftragten Summe in Höhe von 8,7 % festgestellt. Bei der gewerke- und bauvorhabenübergreifenden Prüfung des LWL-RPA im Jahr 2010 ergab eine entsprechende Prüfung eine Abweichung in Höhe von 6,59 %.

Feststellung

Die bei der Prüfung festgestellten Auftragssummenabweichungen sind deutlich geringer als die Werte, die bei der gewerke- und bauvorhabenübergreifenden Prüfung durch das LWL-RPA aus dem Jahr 2010 und bei der GPA-Prüfung im Jahr 2005 festgestellt wurden.

Abweichung der abgerechneten Mengen von den beauftragten Mengen

Bereits mit der GPA-Prüfung aus dem Jahr 2005 und bei der gewerke- und bauvorhabenübergreifenden Prüfung des LWL-RPA aus dem Jahr 2010 ist die Häufigkeit, mit der die 10%-Marke bei Mengenabweichungen der abgerechneten

Mengen im Verhältnis zu den ausgeschriebenen Mengen überschritten wurde, als Kennzahl ermittelt worden.

Bei der Prüfung des LWL durch die GPA NRW im Jahr 2005 wurden nach Auswertung von 7 Maßnahmen bei 77% der Positionen Mengenabweichungen in einer Größenordnung über 10 % festgestellt. Bei der gewerke- und bauvorhaben-übergreifenden Prüfung des LWL-RPA ergab sich ein Anteil von 69%.

Bei der Auswertung der geprüften Bauverträge wurde der Anteil der Positionen, die eine Mengenabweichung über 10% im Vergleich zur ausgeschriebenen Menge aufweisen, ermittelt. Insgesamt wurden 2497 Positionen geprüft, hiervon wurden bei 1800 Positionen Mengenabweichungen über 10 % festgestellt. Dies entspricht einem Anteil von 72%.

Feststellung

Die im Rahmen dieser Prüfung festgestellten Mengenabweichungen entsprechen den Werten, die bereits bei ähnlichen Prüfungen festgestellt wurden.

Nachträge

Nach Ausschreibung und Beauftragung einer auszuführenden Bauleistung in einem Vergabeverfahren nach VOB sind die vom Auftragnehmer zu erstellenden Leistungen und die ihm zustehende Vergütung im Bauvertrag genau definiert (§ 1 Abs.1 VOB/B).

In der Praxis kommt es jedoch häufig aufgrund von unzureichenden Leistungsbeschreibungen oder aufgrund von nachträglichen Änderungswünschen des Auftraggebers zu Nachträgen.

Aus den Bauverträgen zum Bauvorhaben Neubau Pflegeheim Geseke wurde bei 21 Bauverträgen eine Prüfung des Nachtragswesens vorgenommen. Zu den Bauverträgen mit einer Nettoauftragssumme in Höhe von 3.786.387,07 € wurden Nachträge in Höhe von 142.859,27 € (netto) beauftragt. Bei der Gegenüberstellung der abgerechneten Schlussrechnungen zu den Leistungsverzeichnissen wurden abgerechnete Leistungen in Höhe von 399.041,41 € (netto) festgestellt, die nicht auf der Grundlage der ausgeschriebenen und beauftragten Positionen abgerechnet wurden und die somit als Nachtragspositionen zu betrachten sind.

Der größte Anteil an nicht beauftragten Nachtragsleistungen im Verhältnis zur jeweiligen Auftragssumme wurde in den Gewerken Schlosserarbeiten Fa. H, mit 4.598,52 € (33,91 % der Auftragssumme),

Dämmarbeiten Fa. IT, mit 6.639,96 € (27,36 % der Auftragssumme),
Fassadensanierung Fa. H, mit 10.972,77 € (23,88% der Auftragssumme),
Estrich/Bodenbelag Fa. A, mit 26.555,41 € (20,91% der Auftragssumme),
Werksteinarbeiten Fa. F, mit 5.982,88 € (17,24% der Auftragssumme),
festgestellt.

Im Rahmen dieser Prüfung wurde die Beauftragung und Dokumentation der Nachträge dieser fünf Gewerke vor dem Hintergrund der Vorgaben aus der Dienstanweisung für die Vergabe- und Vertragsordnung von Bauleistungen des LWL eingehend geprüft. Bei der Prüfung der Nachträge wurden folgende Fragestellungen als prüfungsrelevant angesehen:

- a) Wurden die einschlägigen Vergabevorschriften bei der Beauftragung der Nachträge beachtet?
- b) Ist die Notwendigkeit für die Beauftragung der Nachträge dokumentiert?
- c) Wurde eine Prüfung der angebotenen Preise durchgeführt und dokumentiert?
- d) Wurde bei der Beauftragung der Nachträge das Vier-Augen-Prinzip eingehalten?

Bei der Prüfung der Nachträge zu den oben genannten fünf Gewerken wurde

- in einem Fall die Nichtbeachtung der geltenden Vergabevorschriften festgestellt,
- bei zwei Nachträgen Mängel bei der Dokumentation der Nachtragsgründe festgestellt,
- bei vier Nachträgen Mängel an der Prüfung der angebotenen Preise festgestellt und
- bei vier Nachträgen die Einhaltung des Vier-Augen-Prinzips nicht eingehalten.

Feststellung

Das von der früheren Dienstanweisung für die Vergabe- und Vertragsordnung von Bauleistungen des LWL vorgegebene Nachtragsmanagement wurde bei der Beauftragung von Nachtragsleistungen nicht durchgehend umgesetzt.

Fazit

Im Bereich der Vergabeprüfung konnte ein gutes Ergebnis festgestellt werden.

Das Vier-Augen-Prinzip wurde im Vergabeverfahren durchgängig beachtet, die Wahl des Vergabeverfahrens war ohne Ausnahme richtig. Das LWL-RPA wurde vollständig über alle Vergaben informiert, lediglich die erforderlichen Auftragsmeldungen waren unvollständig.

In Bezug auf die Abrechnung wurde festgestellt, dass 16,5 % der Rechnungen nicht pünktlich bezahlt wurden. Bei den geprüften Abrechnungen wurde eine Auftragssummenüberschreitung in Höhe von 4,75 % festgestellt.

Im Vergleich zu Prüfungen aus der Vergangenheit kann dies als gutes Ergebnis gewertet werden.

Bei der Prüfung hat sich gezeigt, dass die vollständige Umsetzung eines Nachtragsmanagements, wie es die Dienstanweisung für die Vergabe- und Vertragsordnung von Bauleistungen des LWL fordert, auf der Auftraggeberseite einen erheblichen Zeitaufwand erfordert. Insbesondere bei „kleineren“ Nachträgen mit geringer Nachtragssumme steht der Aufwand für die Bearbeitung in einem ungünstigen Verhältnis zum Nutzen des Nachtragsmanagements.

Vor diesem Hintergrund sind die Feststellungen über die unvollständige Umsetzung des Nachtragsmanagements weniger als Kritik an der Bearbeitung der Nachträge, sondern eher als Ausdruck der Notwendigkeit, für den Umgang mit Nachträgen einen praktikablen Leitfaden zu schaffen, aufzufassen. Dieser wurde mittlerweile erstellt.

Insgesamt gesehen wurden geringe Kostenabweichungen und eine geringe Nachtragssumme festgestellt. Dies kann mit großer Wahrscheinlichkeit auf den frühzeitig vorliegenden fortgeschrittenen Planungsstand zurückgeführt werden. So wurden beim Vergleich des fertigen Gebäudes mit der Planung, die als Grundlage für den Baubeschluss vorgelegt wurde, nur geringe Abweichungen festgestellt.

Insgesamt sind die Ergebnisse der Prüfung als positiv zu bewerten.

4 Prüfungen bei den eigenbetriebsähnlichen Einrichtungen

4.2 Prüfungen bei den LWL-Jugendhilfeeinrichtungen

4.2.1 Prüfung des Finanz- und Rechnungswesens der LWL-Jugendhilfeeinrichtungen

Im Jahr 2012 wurde die Finanzbuchhaltung des LWL-Jugendheims Tecklenburg und des Jugendhilfezentrums Marl einmal unvermutet geprüft. Der Prüfungsumfang entsprach im Wesentlichen dem der Prüfung der Finanzbuchhaltungen des LWL-PsychiatrieVerbundes.

Das Finanz- und Rechnungswesen des LWL-Heilpädagogischen Kinderheims Hamm wird einem Dienstleistungsvertrag entsprechend von der Finanzbuchhaltung der LWL-Klinik Hamm wahrgenommen. Im Zuge der Prüfung der Finanzbuchhaltung der LWL-Klinik Hamm wurde das Finanz- und Rechnungswesen des LWL-Heilpädagogischen Kinderheims mit geprüft.

Feststellung

Die Aufgaben des Finanz- und Rechnungswesens der LWL-Jugendhilfeeinrichtungen wurden im Wesentlichen ordnungsgemäß wahrgenommen.

4.2.2 Abrechnung der öffentlich-rechtlichen Leistungsentgelte im LWL-Heilpädagogischen Kinderheim Hamm (PN 19-P-2012-135)

Das LWL-Heilpädagogische Kinderheim Hamm ist eine von drei Jugendhilfeeinrichtungen des Landschaftsverbandes Westfalen-Lippe, welche regional und überregional vielfältige erzieherische Hilfen nach dem SGB VIII (Kinder- und Jugendhilfegesetz) für verschiedene Betreuungsformen anbietet.

Der Rahmenvertrag I NRW für die Übernahme von Leistungsentgelten in der Jugendhilfe nach § 78 a - f SGB VIII regelt die Grundsätze und Inhalte für die Leistungs-, Entgelt- und Qualitätsentwicklungsvereinbarungen nach § 78 b SGB VIII. Die Vereinbarungen über Leistungen, Qualitätsentwicklung und Leistungsentgelte werden zwischen dem Einrichtungsträger und dem jeweils zuständigen örtlichen öffentlichen Jugendhilfeträger abgeschlossen.

Das LWL-Rechnungsprüfungsamt hat in seiner Prüfung die Abrechnung der öffentlich-rechtlichen Leistungsentgelte im LWL-Heilpädagogischen Kinderheim Hamm (LWL-Heiki Hamm) auf Rechtmäßigkeit, Zweckmäßigkeit und Wirtschaftlichkeit untersucht.

Prüfungsergebnisse zur Rechtmäßigkeit

Die Rechtmäßigkeit der Abrechnung öffentlich-rechtlicher Leistungsentgelte beinhaltet die Übereinstimmung der Abrechnungen mit geltendem Recht.

Bei der Prüfung der Rechtmäßigkeit wurde durch das LWL-Rechnungsprüfungsamt speziell die Abrechnung der o. g. Leistungsentgelte unter Berücksichtigung der Vorgaben aus dem Rahmenvertrag I NRW geprüft.

Feststellung

Die Verwaltung des LWL-Heiki Hamm kommt, insbesondere unter Berücksichtigung der Regelungen aus dem Rahmenvertrag I NRW, bei der Abrechnung der öffentlich-rechtlichen Leistungsentgelte insgesamt ihrer Verpflichtung zu einer rechtmäßigen Sachbearbeitung nach.

Prüfungsergebnisse Zweckmäßigkeit und Wirtschaftlichkeit

Zur Einschätzung der Zweckmäßigkeit und Wirtschaftlichkeit wurde eine Geschäftsprozessanalyse durchgeführt. Als Schwachstelle wurde im Ergebnis insbesondere eine fehlende Funktionstrennung festgestellt.

Feststellung

Die vollständige Bearbeitung eines Prozesses durch eine Person kann Risikopotential in sich bergen. Ein und dieselbe Person sollte - zur Vermeidung von Fehlern und Korruption - grundsätzlich nie alle Phasen eines Geschäftsvorfalles alleine durchführen und kontrollieren können, ohne dass eine andere Person in den Geschäftsvorfall eingreifen kann.

Empfehlung

Um mögliche Fehler in der Rechnungserstellung zu vermeiden, sollten die beiden am Prozess beteiligten Sachbearbeiterinnen Probefakturierungen oder Stichproben austauschen, so dass dadurch eine interne Kontrollinstanz implementiert wird.

Das LWL-Heiki Hamm hat diese Empfehlung umgesetzt.

Fazit

Zusammenfassend kann festgestellt werden, dass die Abrechnung der öffentlich-rechtlichen Leistungsentgelte in der Verwaltung des LWL-Heiki Hamm in der Regel rechtmäßig, zweckmäßig und wirtschaftlich erfolgt.

4.2.3 Prüfung der Abrechnung der Leistungsentgelte im LWL-Jugendheim Tecklenburg (Produktgruppe 0462, PN 19-P-2012-115)

Allgemeines

Das LWL-Jugendheim Tecklenburg bietet erzieherische Hilfen nach dem SGB VIII (Kinder- und Jugendhilfegesetz) für verschiedenste Betreuungsformen an. Die Rahmenverträge I und II NRW nach § 78 f SGB VIII für die Übernahme von Leistungsentgelten nach § 78 a Abs. 1 SGB VIII regeln die Grundsätze und Inhalte für die Leistungs-, Entgelt- und Qualitätsvereinbarungen nach § 78 b SGB VIII. Sie sind verbindliche Grundlage für die Einzelvereinbarungen nach § 78 c SGB VIII (Inhalt der Leistungs- und Entgeltvereinbarungen).

Der gesamte Prozess der Abrechnung der Leistungsentgelte wurde im Rahmen der Prüfung auf Rechtmäßigkeit, Zweckmäßigkeit und Wirtschaftlichkeit untersucht.

Gegenstand der Rechtmäßigkeitsprüfung waren die Verwaltungsentscheidungen auf ihre formelle und materielle Richtigkeit hin.

Zur Bewertung der Zweckmäßigkeit und Wirtschaftlichkeit wurde seitens des LWL-Rechnungsprüfungsamtes der Abrechnungsprozess erhoben, modelliert und analysiert.

Prüfung der Rechtmäßigkeit

Voraussetzung für die Übernahme der Leistungsentgelte durch die Träger der öffentlichen Jugendhilfe ist der Abschluss von Leistungs-, Qualitätsentwicklungs- und Entgeltvereinbarungen zwischen dem Einrichtungsträger und dem zuständigen örtlichen öffentlichen Träger der Jugendhilfe (§§ 5 und 6 der Rahmenverträge I und II).

Das LWL-Jugendheim Tecklenburg hat mit dem zuständigen örtlichen öffentlichen Träger der Jugendhilfe (Kreis Steinfurt) entsprechende Vereinbarungen geschlossen.

Feststellung

Die Grundvoraussetzung für die Übernahme der Leistungsentgelte durch die öffentlichen Träger der Jugendhilfe (Jugendämter) ist erfüllt.

Der zuständige örtliche Träger der öffentlichen Jugendhilfe (Jugendamt) erteilt der Einrichtung gegenüber eine Kostenzusage. Diese Kostenzusage, in der u. a. das Leistungsentgelt und die Dauer der Kostenübernahme festgelegt werden, ist Grundlage für die Abrechnung der Aufwendungen zwischen der Einrichtung und dem Jugendamt.

Die erforderlichen Kostenzusagen der Jugendämter lagen bis auf wenige Ausnahmen (3 Einzelfälle) vor.

Feststellung

Die Abrechnung der Leistungsentgelte basiert auf entsprechenden Kostenzusagen der Jugendämter.

Die formelle Kostenzusage des zuständigen Jugendamtes dient nicht nur als Abrechnungsgrundlage, sondern darüber hinaus auch der Wahrung der Rechtssicherheit im Falle von Unstimmigkeiten. Demzufolge muss im Rahmen einer ordnungsgemäßen Sachbearbeitung der Eingang der formellen Kostenzusage nachgehalten werden.

Viele Kostenzusagen gehen nicht zeitnah ein. Lediglich die Hauptbeleger (Kreis Steinfurt/Landkreis Osnabrück) werden auf fehlende Kostenzusagen (i. d. R. monatlich) hingewiesen. In Einzelfällen werden aufgrund hoher Saldensummen fehlende Kostenzusagen angemahnt.

Feststellung

Der Eingang der Kostenzusagen wird nicht umfassend kontrolliert.

Die Höhe der differenzierten Leistungsentgelte ist in den Entgeltvereinbarungen mit dem Kreis Steinfurt (zuständiges örtliches Jugendamt) festgeschrieben.

Die zu berücksichtigenden Berechnungs- und Abrechnungsmodalitäten ergeben sich aus den Regelungen in den §§ 11 und 12 der Rahmenverträge I und II.

Feststellung

Das LWL-Jugendheim Tecklenburg kommt bei der Abrechnung der Leistungsentgelte seiner Verpflichtung zu einer ordnungsgemäßen Sachbearbeitung nach.

Geschäftsprozessanalyse

Gemäß § 75 GO ist die Haushaltswirtschaft wirtschaftlich, effizient und sparsam zu führen. Das Verwaltungshandeln kann insbesondere dann als effektiv und effizient angesehen werden, wenn die Geschäftsprozesse so gestaltet sind, dass

- die Prozessdurchlaufzeit, die Qualität des Prozessergebnisses und die Prozesskosten in einem angemessenen Verhältnis stehen und
- die im Prozess eingesetzten Methoden, Verfahren und Hilfsmittel optimal zur Zielerreichung beitragen.

Für die Abrechnung werden die IT-Software KIP (Heimverwaltungsprogramm) sowie MS-Excel eingesetzt.

Der Prozess „Abrechnung der Leistungsentgelte“ wurde auf der Basis eines Interviews mit den zuständigen Mitarbeiterinnen des LWL-Jugendheims Tecklenburg erhoben und anschließend vom LWL-RPA modelliert. D. h., es erfolgte eine Visualisierung anhand eines Flussdiagramms. Die Prozessmodellierung wurde einvernehmlich mit dem LWL-Jugendheim Tecklenburg abgestimmt.

Der vorgefundene Prozess wurde nach der Erhebung auf Schwachstellen untersucht, insbesondere hinsichtlich eingesetzter Werkzeuge, Hilfsmittel, IT-Unterstützung sowie Schnittstellen.

Folgende Schwachstellen wurden hierbei identifiziert:

Medienbrüche:

Der Aufnahmebogen mit den notwendigen Stammdaten wird per Mail als Excel-Datei der Leistungsabrechnung übersandt. Nach Ausdruck des Aufnahmebogens werden Aufnahme- und Stammdaten manuell in KIP erfasst.

Die Monatsberichte für jede Gruppe, in denen die abrechnungsrelevanten Daten wie Betreuungsleistungen, Nebenleistungen, Abwesenheitszeiten etc. aufgeführt sind, werden ebenfalls per Mail als Excel-Datei zugesandt. Nach Ausdruck der Monatsberichte werden die für die Abrechnung erforderlichen Daten wiederum manuell in KIP erfasst.

Darüber hinaus werden die Abrechnungsdaten für jede Gruppe in eine zusätzliche Excel-Datei „Statistik“ manuell übertragen.

Feststellung

Die Medienbrüche, d. h. hier das manuelle Übertragen von Daten, bergen ein mögliches Fehlerpotential.

Die TUIV-Unterstützung im geprüften Bereich erscheint optimierungsfähig.

Empfehlung

Die Möglichkeit der elektronischen Übertragung von Daten (Excel-Dateien) nach KIP (evtl. durch Programmerweiterung) sollte geprüft werden. Zudem sollte geprüft werden, ob den Leitern der Gruppen für die Erfassung von Aufnahme-, Entlassungs- und Abrechnungsdaten Zugriffsrechte in KIP eingeräumt werden können.

Eingang der Kostenzusagen:

Der Eingang der Kostenzusagen wird nicht bzw. nur bei bestimmten Kostenträgern nachgehalten (s. Ausführungen unter Rechtmäßigkeitsprüfung). Der Teilprozess „Überwachung des Eingangs der Kostenzusagen“ ist demzufolge nicht in dem geprüften Geschäftsprozess eingebunden.

Feststellung

Die Ausführungen im Rahmen der Rechtmäßigkeitsprüfung haben die Notwendigkeit einer entsprechenden Kontrolle aufgezeigt.

Empfehlung

Der Teilprozess „Eingangsüberwachung der Kostenzusagen“ sollte sinnvoll in den Gesamtprozess eingebunden werden. Der Einsatz von KIP sollte geprüft werden.

Fazit

Grundsätzlich werden die Leistungsentgelte im LWL-Jugendheim Tecklenburg rechtmäßig abgerechnet.

Bezüglich einzelner Arbeitsabläufe besteht Optimierungspotential, insbesondere im Hinblick auf einen verstärkten Einsatz elektronischer Hilfsmittel anstelle manueller Verfahren. Damit ließe sich eine Zeit- und Kostenersparnis erzielen.

4.2.4 Prüfung des Personalwesens im LWL-Jugendheim Tecklenburg (Produktgruppe 0462, PN 19-P-2012-115)

Allgemeines

Am 01.10.2005 wurde der Tarifvertrag für den öffentlichen Dienst (TVöD) eingeführt. Seitdem sind die Regelungen für die Eingruppierung und Einstufung der Beschäftigten durch Abschluss ergänzender Spezialtarifverträge verändert worden. Für die Beschäftigten im Sozial- und Erziehungsdienst wurde im November 2009 die Entgelttabelle S eingeführt. Diese ist die Grundlage für die Überleitung aus der bisherigen Entgelttabelle.

Im LWL-Jugendheim Tecklenburg (nachfolgend: Jugendheim) stellen die Beschäftigten im Sozial- und Erziehungsdienst den überwiegenden Anteil an der Personalstruktur dar.

Ein Prüfungsziel war festzustellen, ob die Eingruppierungen und Einstufungen bei Neueinstellungen seit der Einführung des TVöD tarifgemäß umgesetzt wurden und inwieweit die Überleitung der Beschäftigten im Sozial- und Erziehungsdienst auf der Grundlage der hierzu ergangenen Tarifabschlüsse ordnungsgemäß erfolgt ist.

Zum Zeitpunkt der Prüfung befand sich die Personalverwaltung des Jugendheims in organisatorischer Veränderung. Die Personalverwaltung und Gehaltsabrechnung wurden aufgrund eines Dienstleistungsvertrages zwischen dem Jugendheim und der LWL-Klinik Münster (nachfolgend: LWLKMS) von der LWLKMS durchgeführt. Die Personalakten wurden in der LWLKMS geführt. Der Dienstleistungsvertrag wurde seitens des Jugendheims zum April 2012 aufgekündigt. Seitdem führt die LWLKMS ausschließlich die Gehaltsabrechnung für das Jugendheim durch und hat die Personalakten der Personalverwaltung im Jugendheim übergeben.

In diesem Zusammenhang war Prüfungsziel, die Anwendung der beim LWL geltenden Regelungen zur Personalaktenführung festzustellen. Darüber hinaus sollte geprüft werden, ob Optimierungspotenzial in der ordnungsgemäßen und zweckmäßigen Verwaltungsführung im Bereich Personalverwaltung vorhanden war. Ebenso waren die Betrachtung der Verfahrensabläufe bei Neueinstellungen und das Verfahren der Nachweisung und Abrechnung von unregelmäßigen Zuschlägen nach den tariflichen und arbeitsrechtlichen Bestimmungen Prüfungsgegenstand.

Zur Abdeckung von Betreuungsspitzen für einzelne Klienten stehen dem Jugendheim finanzielle Mittel für Honorarleistungen im Wirtschaftsplan zur Verfü-

gung. Hier war das Prüfungsziel festzustellen, inwieweit die Leistungen den rechtlichen und vertraglichen Vereinbarungen entsprechen.

Prüfungsgrundlagen und Rahmenbedingungen

Vor Ort wurden der Verfahrensablauf bei Neueinstellungen, die Dienstplangestaltung und die Zeiterfassung erörtert. Im Rahmen von Einzelfallprüfungen wurden rd. 30 % der Personalakten von Beschäftigten im Sozial- und Erziehungsdienst und rd. 15 % der Dienstpläne sowie rd. 5 % der persönlichen Zeiterfassungen geprüft.

Personalaktenführung

Personalakten dienen dazu, Auskunft über den beruflichen und dienstlichen Werdegang der Beschäftigten zu geben. Der Arbeitgeber ist verpflichtet, die Personalakten vollständig und lückenlos zu führen. Zur konkreten Handhabung, wie die Personalakten zu führen sind, hat die LWL-Haupt- und Personalabteilung am 01.03.1990 eine Dienstanweisung erlassen, die für alle Einrichtungen des LWL verbindlich ist.

Die Personalakten entsprechen der beim LWL üblichen äußeren Form. In der überwiegenden Anzahl der Akten waren die Unterlagen nicht chronologisch abgeheftet. Das in jeder Akte vorhandene Formblatt zum Beschäftigungsverlauf wurde nicht konsequent geführt. Aufgrund der häufigen Arbeitsbereichswechsel und Veränderungen der persönlichen Arbeitszeiten war die Nachvollziehbarkeit nur erheblich erschwert möglich. Eine durchgängige Blattnummerierung war in allen Fällen nicht vorhanden. Den unbeglaubigten Kopien von Zeugnissen und Nachweisen über Vorbeschäftigungen fehlte fast ausnahmslos der Hinweis, dass das Original vorgelegen hat.

Der Umfang der Personalakten entspricht grundsätzlich den Anforderungen. Die Ergebnisse der ärztlichen Einstellungsuntersuchungen liegen in allen Fällen vor und werden ordnungsgemäß aufbewahrt. Auch die qualifizierten Führungszeugnisse nach § 30 Abs. 5 und § 30 a Abs. 1 des BZRG sind vorhanden.

Die Personalverwaltung des Jugendheims erklärte, dass sie in der Vergangenheit davon ausgegangen sei, dass die Führung der Personalakten in der LWLKMS ordnungsgemäß sei. Demgegenüber stellte die Personalverwaltung der LWLKMS dar, dass die personalaktenrelevanten Unterlagen im Jugendheim gesammelt wurden und teilweise mit erheblicher zeitlicher Verzögerung für die Personalaktenführung zur Verfügung gestellt wurden.

Feststellung

Die Dienstanweisung der LWL-Haupt- und Personalabteilung über die Verwaltung der Personalakten vom 01.03.1990 ist für alle Einrichtungen des LWL verbindlich. Die Personalakten sind auf dieser Grundlage zu führen. Die Verantwortung hierfür liegt beim LWL-Jugendheim.

Der Geschäftsprozess bei Neueinstellungen

Das Einstellungsverfahren als solches ist nicht rechtlich normiert. Gleichwohl sind rechtliche Rahmenbedingungen, wie z.B. das LPVG NW, das AGG oder auch das SGB IX einzuhalten. Im Übrigen ist der öffentliche Arbeitgeber gehalten, objektive Auswahlverfahren und Kriterien anzuwenden und zu dokumentieren. Im LWL-Jugendheim bestehen zum Einstellungsverfahren feststehende Abläufe.

Feststellung

Der Ablauf im Rahmen der Neueinstellung einer Mitarbeiterin oder eines Mitarbeiters ist praktikabel und transparent. Alle notwendigen Beteiligungen am Einstellungsprozess werden berücksichtigt.

Probezeit

Die Dauer der Probezeit richtet sich nach der Art des vereinbarten Arbeitsverhältnisses. Sie kann im Umfang bis zu 6 Monaten bei unbefristeten Arbeitsverhältnissen oder auch nur 6 Wochen bei befristeten Arbeitsverhältnissen ohne sachlichen Grund und 6 Monate bei befristeten Arbeitsverträgen mit sachlichem Grund vereinbart werden.

Zur Beurteilung des erfolgreichen Abschlusses einer Probezeit ist nach den Richtlinien für die dienstliche Beurteilung der Beschäftigten des Landschaftsverbandes Westfalen-Lippe vom 01.08.2009 zum Ablauf einer Probezeit eine dienstliche Beurteilung zu fertigen. Der Geltungsbereich dieser Richtlinie ist eingeschränkt. Das LWL-Jugendheim kann auf der Basis der vorgenannten Richtlinie eigene berufsspezifische Beurteilungsrichtlinien entwickeln.

Am 09.11.2011 sind durch die Betriebsleitung Vorläufige Richtlinien für die dienstliche Beurteilung der Angestellten des LWL-Jugendheims Tecklenburg in Kraft gesetzt worden. Diese Beurteilungsrichtlinien orientieren sich an den Richtlinien für die dienstlichen Beurteilungen des LWL. Diese Vorläufigen Beurteilungsrichtlinien sehen vor, die Beschäftigten vor Übernahme in ein unbefristetes Arbeitsverhältnis zu beurteilen. Darüber hinaus ist u. a. in begründeten Ausnah-

mefällen aus besonderem Anlass eine Anlassbeurteilung zu erstellen. Eine Beurteilung aus Anlass des Abschlusses einer Probezeit ist nicht vorgesehen.

In allen geprüften Fällen wurden Probezeiten von 6 Wochen oder 6 Monaten sowie bei Anerkennungspraktikantinnen und Anerkennungspraktikanten von 3 Monaten vereinbart. In den Personalakten befinden sich keine Hinweise zum erfolgreichen Abschluss der jeweiligen Probezeit, obwohl eine Probezeit vereinbart war.

Feststellung

In allen Fällen wurden die Probezeiten einwandfrei vertraglich vereinbart. Hinweise auf den erfolgreichen Abschluss der Probezeit sind in der Personalakte nicht dokumentiert.

Beteiligung der Personalvertretung

Gem. § 72 Landespersonalvertretungsgesetz NW (LPVG NW) hat der Personalrat mitzubestimmen in Personalangelegenheiten u. a. bei Einstellung, Verlängerung der Probezeit, Befristung von Arbeitsverträgen sowie Eingruppierung, Höhergruppierung und Übertragung einer höherwertigen Tätigkeit. Der Personalrat ist zur Durchführung seiner Aufgaben gem. § 65 LPVG NW rechtzeitig und umfassend zu unterrichten.

In allen geprüften Akten fanden sich zu den beteiligungspflichtigen Angelegenheiten die entsprechenden Personalratsvorlagen. Die Vorlagen sind zeitnah erstellt worden. Die jeweiligen Zustimmungen sind zeitnah vermerkt.

Feststellung

Die Personalvertretung des LWL-Jugendheims Tecklenburg wurde in den geprüften Fällen ordnungsgemäß beteiligt.

Beteiligung der LWL-Abteilung 50

Gem. § 45 SGB VIII bedarf das Jugendheim einer Betriebserlaubnis. In der Betriebserlaubnis ist geregelt, dass der Einrichtungsträger dem LWL-Landesjugendamt u.a. die Einstellung von Betreuungskräften zu melden hat. Im Hinblick auf die Eignung des Personals ist nachzuweisen, dass die Vorlage und Prüfung von aufgabenspezifischen Ausbildungsnachweisen sowie von Führungszeugnissen nach § 30 Absatz 5 und § 30a Absatz 1 des Bundeszentralregistergesetzes sichergestellt ist. Die Meldung hat anhand eines Personalbogens un-

verzüglich zu erfolgen. Das LWL-Landesjugendamt kann bei Mängeln ggf. beraten oder entsprechende Auflagen erteilen.

In den Personalakten sind keine Hinweise auf die erfolgte Meldung an das LWL-Landesjugendamt enthalten. In den überwiegenden Fällen liegt zwar die Einverständniserklärung des LWL-Landesjugendamtes vor, sie ist aber in der Regel nach Beschäftigungsbeginn datiert. Eine positive Vorabentscheidung vor Beschäftigungsbeginn, telefonisch oder per Mail, ist nicht dokumentiert.

Feststellung

Die Einverständniserklärung des LWL-Landesjugendamtes zur Einstellung von Betreuungskräften muss vor Beschäftigungsbeginn vorliegen.

Dienstplangestaltung und Arbeitszeitznachweis

Zur Aufrechterhaltung eines reibungslosen Dienstablaufes teilt der Arbeitgeber das Personal mit Hilfe von Dienstplänen den Aufgabenstellungen zu. Neben der Notwendigkeit zur therapeutischen Versorgung der Klientel, teilweise „rund um die Uhr“, sind die persönlichen Anstellungsverhältnisse, die Arbeitszeitgesetze, die Arbeitsschutzvorschriften und die tariflichen Bestimmungen bei der Dienstplangestaltung zu berücksichtigen.

In Abstimmung mit der Gruppenleitung wird für jede Mitarbeiterin und jeden Mitarbeiter sechs Wochen im Voraus ein monatlicher Dienstplan erstellt. Die als Excel-Datei geführten Pläne werden von der jeweiligen Bereichsleitung abgezeichnet.

In dem Dienstplan sind die täglichen individuellen Plan- und Ist-Arbeitszeiten sowie die Bereitschaftsdienstzeiten eingetragen. Die Summe der Urlaubstage, der Stand von Plus- bzw. Minus-Stunden in Abgleich mit den monatlichen Sollstunden und der Hinweis auf ausbezahlte Plusstunden sind ebenfalls dargestellt. Für die Berechnung der zuschlagspflichtigen Zeiten sind zusätzlich Eintragung- und Summierungsfelder vorgesehen.

Die Dateien werden von den Beschäftigten manuell gepflegt und monatlich unterschrieben und von der Bereichsleitung gegengezeichnet. Nach Ablauf des jeweiligen Monats werden die Dienstpläne von der Personalverwaltung auf Einhaltung von Höchstarbeitszeiten, Pausenregelungen, Arbeitszeitkonten und auf offensichtliche Mängel kontrolliert.

Feststellung

Das System der Dienstpläne ist übersichtlich und nachvollziehbar. Die Arbeitszeiterfassung ist vollständig. Das Vier-Augen-Prinzip wird durchgängig eingehalten. Tarifbestimmungen und Arbeitszeit- und Arbeitsschutzgesetze finden die richtige Anwendung.

Erfassung und Abrechnung der unregelmäßigen Zuschläge

Im § 8 TVöD ist der Ausgleich für Sonderformen der Arbeit, wie z.B. Zeitzuschläge für Arbeit an Sonn- und Feiertagen, Überstunden und Nacharbeit geregelt. Zwecks Abrechnung dieser unregelmäßigen Zuschläge weisen die Beschäftigten die Zuschlagszeiten in monatlichen Excel-Dateien nach. Die Vorgesetzten bestätigen die Zeiten und bringen in Einzelfällen Korrekturen an. Die Personalverwaltung überträgt die Daten in die sog. „Nachweisung Z“ und bringt sie über das Gehaltsabrechnungssystem zur Auszahlung.

Feststellung

Die Nachweise sind übersichtlich und vollständig. Abweichungen von den Eintragungen der Beschäftigten sind durchgängig dokumentiert. Die Tarifbestimmungen werden eingehalten.

Tarifgemäße Eingruppierung und Einstufung der Neueinstellungen

Im TVöD ist im Abschnitt III die Eingruppierung geregelt. Die dafür vorgesehenen §§ 12 und 13 TVöD sind derzeit nicht belegt. Sie sollen mit der noch ausstehenden Entgeltordnung geregelt werden. Neue Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter sind grundsätzlich zunächst nach den Anlagen zum BAT-LWL einzugruppieren. Anschließend sind sie einer Entgeltgruppe gemäß der Anlage 3 zum TVÜ-VKA zuzuordnen.

Für die Beschäftigten des Sozial- und Erziehungsdienstes wurden zum 01.11.2009 spezielle Eingruppierungsvorschriften eingeführt. Diese finden sich im Anhang zur Anlage C zum TVöD.

In den überwiegenden Fällen der nach dem 1.11.2009 eingestellten Beschäftigten war nicht zu erkennen, ob es sich um die richtige **Eingruppierung** nach der Entgelttabelle S handelte. Im Arbeitsvertrag wird in der Regel die Formulierung „Beschäftigte oder Beschäftigter im Sozial- und Erziehungsdienst“ gewählt. Damit wird nur der Oberbegriff für alle Eingruppierungsbezeichnungen in der Eingruppierungstabelle benutzt. Konkrete Stellenbeschreibungen liegen nicht vor. Auch

aus einer zwischen Betriebsleitung und jeder Beschäftigter oder jedem Beschäftigten abgeschlossenen Dienstvereinbarung kann keine konkrete Eingruppierung auf der Grundlage der Entgelttabelle S abgeleitet werden, da in ihr nur allgemeine Beschreibungen zur Stelle, zu den Aufgaben im Personalbereich, im pädagogischen und im organisatorischen Bereich sowie im Persönlichen Bereich beschrieben sind.

Die **Einstufung** der Beschäftigten erfolgt bei der Einstellung in Stufe 1 einer Entgeltgruppe, sofern keine einschlägige Berufserfahrung vorliegt. Verfügen Beschäftigte über eine einschlägige Berufserfahrung von mindestens einem Jahr, werden sie der Stufe 2 zugeordnet. Liegt eine einschlägige Berufserfahrung von mindestens drei Jahren vor, erfolgt bei Einstellungen nach dem 31. Dezember 2008 in der Regel die Zuordnung zur Stufe 3. Der Arbeitgeber kann darüber hinaus zur Deckung des Personalbedarfs nach freiem Ermessen Zeiten einer vorherigen beruflichen Tätigkeit ganz oder teilweise für die Stufenzuordnung berücksichtigen. Die anzuerkennende Tätigkeit muss für die vorgesehene Tätigkeit förderlich sein.

Die Stufenzuordnung zur 1. oder 2. Stufe einer Entgeltgruppe war anhand der vorgelegten Unterlagen durchgängig nachvollziehbar. Eine Zuordnung zur Stufe 3 aufgrund einschlägiger Berufserfahrungen oder eine höhere Einstellungseinstufung unter Berücksichtigung von Vorbeschäftigungszeiten im Rahmen der Deckung des Personalbedarfs konnte nicht unmittelbar abgeleitet werden, weil die begründenden Unterlagen nicht vollständig bzw. nicht vorhanden waren. Entscheidungen zur Einstufung sind in der Personalakte nicht dokumentiert. Ebenso waren in mehreren Fällen die Eingruppierung und Einstufung aus der Personalakte nicht nachvollziehbar, weil wesentliche Nachweise zu Berufsvorerfahrungen oder Qualifikationen fehlten.

Feststellung

Die einschlägigen Eingruppierungsvorschriften wurden zugrunde gelegt. Die korrekte Eingruppierung lässt sich nicht zweifelsfrei aus der Personalakte nachvollziehen. Funktionsbeschreibungen, die eine Zuordnung zu einer Entgeltgruppe nach der Entgelttabelle S ermöglichen, sind in die Personalakte mit aufzunehmen. Die Eingruppierungs- und Einstufungsentscheidungen sind nachvollziehbar in der Personalakte zu dokumentieren.

Tarifgemäße Überleitung von Beschäftigten im Sozial- und Erziehungsdienst in die Entgelttabelle S

Der KAV NW hat zur Überleitung der Beschäftigten im Sozial- und Erziehungsdienst in die zum 01.11.2009 geltende Entgelttabelle S Durchführungshinweise gegeben.

Seitens der Gehaltsstelle der LWL-Haupt- und Personalabteilung wurde den Personalverwaltungen zur Abwicklung der Überleitung eine „Detailbeschreibung mit Dienstprogramm“ zur Verfügung gestellt. Diese wurde auf Nachfrage von der LWLKMS angewandt. Hierzu konnte vom Jugendamt zwar eine Datei aller berechneten Fälle zur Verfügung gestellt werden, in allen geprüften Personalakten lagen aber keine personenbezogenen Überleitungsberechnungen oder nachvollziehbare Überleitungshinweise vor.

Feststellung

Die tarifgemäße Überleitung von Beschäftigten im Sozial- und Erziehungsdienst in die Entgelttabelle S ist anhand der Vorgaben durch die Gehaltsstelle der LWL-Haupt- und Personalabteilung vollzogen worden. Personenbezogene Vergleichsberechnungen fehlen in den Personalakten. Es ist nicht ersichtlich, ob und wie die Beschäftigten über die Überleitung und ihre persönliche Überleitungsberechnung informiert wurden.

Honorarverträge

Das LWL-Jugendheim beauftragt im Rahmen der finanziellen Möglichkeiten Honorarkräfte mit der Betreuung und Therapie von Klienten. Die Verträge über diese sog. Freie Mitarbeit sind so formuliert, dass eine selbständige und weisungsunabhängige Tätigkeit möglich ist. Der Auftragnehmerin oder dem Auftragnehmer ist die Möglichkeit gegeben, die Arbeiten unter Umständen auch an Erfüllungshelfern weiterzugeben. Die Aufgaben sind als Vertragsgegenstand jeweils beschrieben. Die Abrechnung erfolgt nach individuell vereinbarten Stundensätzen. In den Abrechnungsnachweisen sind die Zeiträume, die Aktivitäten und Kommentare zu den Betreuungsinhalten und den Betreuungsergebnissen enthalten.

Feststellung

Die Honorarverträge sind so formuliert, dass eine weisungsungebundene und selbständige Tätigkeit möglich ist. Bei der Abrechnung der Honorarleistungen ist das Vier-Augen-Prinzip sowohl zur Erbringung als auch zur Abrechnung dokumentiert. Ein vorgelegter Nachweis über die entsprechende Eignung, z.B. mittels Führungszeugnis wie bei Betreuungspersonen im Sinne der Meldepflicht nach § 47 Abs. 1 SGB VIII, ist nicht ersichtlich.

Fazit

Die Personalverwaltung im LWL-Jugendheim ist durch Zentrierung der Sachbearbeitung in Tecklenburg zweckmäßig aufgestellt. Eine klare Abgrenzung zur zukünftigen Aufgabenstellung der LWLKMS ist herbeizuführen. Die Führung der Personalakten ist auf der Grundlage der geltenden Bestimmungen wesentlich zu verbessern.

Das Verfahren zur Einstellung von neuen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern wird einheitlich angewandt und ist transparent. Von den Beteiligungen der mitbestimmungsberechtigten Organe wird umfassend Gebrauch gemacht. Das Meldeverfahren an das LWL-Landesjugendamt bei Neueinstellungen oder Veränderungen muss überdacht werden, um eine termingerechte Entscheidung und Dokumentation zu gewährleisten.

In allen Einstellungsfällen wird eine Probezeit vereinbart. Die Dokumentation in den Personalakten ist zu gewährleisten.

Die Dienstplangestaltung und das vorgefundene System zur Erfassung von Arbeitszeiten und zur Abrechnung unregelmäßiger Zeitzuschläge sind für die Vielzahl an dezentralen Betreuungs- und Therapieeinrichtungen zweckmäßig und transparent ausgerichtet.

Das Vier-Augen-Prinzip wird in allen geprüften Bereichen durchgängig eingehalten.

Die Entscheidungen zu Eingruppierung und Einstufung werden aus den Personalakten in den überwiegenden Fällen nicht ersichtlich. Sie sind in

der Folge nicht prüffähig. Hier sind Personalakten zu vervollständigen. Aussagekräftige Stellen- und Funktionsbeschreibungen fehlen.

Die tarifgemäßen Überleitungen vom BAT-LWL zum TVöD und in die Entgelttabelle S des TVSuE werden aus den Personalakten nicht ersichtlich. Personenbezogene Überleitungsberechnungen sind nicht vorhanden. Eine ordnungsgemäße Überleitung ist nicht prüfbar.

Die Unterstützung der Betreuungs- und Therapiearbeit durch Honorarkräfte bewegt sich im Rahmen der finanziellen Mittel im Wirtschaftsplan. Die Qualifikationsnachweise der Honorarkräfte sind zu dokumentieren.

Im Rahmen des Ausräumungsverfahrens wurden Maßnahmen eingeleitet, um die Führung der Personalakten und die Dokumentation zu verbessern. Mit der LWLKMS wurde ein neuer Dienstleistungsvertrag abgeschlossen.

Die Beurteilungsrichtlinien des LWL-Jugendheimes sollen weiterhin Bestand haben.

5 Projekte/Arbeitsgruppen

5.1 Einführung von SAP HCM, Projekt SILKE (PG alle, PN 19-P-2011-128)

Der LWL hat das Personalinformationssystem DZ-Kommunalmaster® Personal – Ausprägung NRW eingeführt. Dieses wurde von der Datenzentrale Baden-Württemberg (DZBW) auf der Basis von SAP HCM entwickelt. Die Einführung erfolgte im Rahmen des Projektes PRIMA.

Das LWL-RPA hat das neue Personalinformationssystem auf der Grundlage des § 103 Abs. 1 S. 1 Nr. 6 GO i. V. m. § 5 Abs. 1 Buchstabe f und Abs. 2 Buchstabe b RPO projektbegleitend geprüft.

Mit dem neuen System sollen im Personalbereich des LWL Ansprüche und Verpflichtungen ermittelt und abgerechnet werden. Die dabei erzeugten Buchungs- und Zahlungssätze werden via Schnittstelle in die jeweiligen Buchführungssysteme der Hauptverwaltung (HV) bzw. der 8 regionalen Netze im LWL-PsychiatrieVerbund (PV) transferiert. Somit ist das Personalinformationssystem als Vorverfahren zu den DV-Buchführungssystemen einzustufen (vgl. § 13 Abs. 2 und 3 Dienstanweisung zu § 31 GemHVO und Tz 1.1, zweiter Satz, GoBS) und muss demnach den gleichen Anforderungen genügen wie ein originäres DV-Buchführungssystem. Ziel dieser Prüfungsmaßnahme war es daher festzustellen, ob das vorstehend skizzierte System bei sachgerechter Anwendung den Anforderungen an die Ordnungsmäßigkeit und Sicherheit eines Verfahrens zur DV-Buchführung entspricht.

Da schon aus Kapazitätsgründen diese Prüfung nicht auf der Grundlage einer Vollprüfung erfolgen konnte, wurde die Prüfung nach Tiefe und Breite so konzipiert, dass eine Bewertung des neuen Systems mit hinreichender Sicherheit erfolgen konnte. Daher konzentrierte sich die Prüfung im Sinne eines risikoorientierten Prüfungsansatzes auf die Schwerpunkte

- Fachtest
- Berechtigungen
- Altdatenübernahme
- Personalabrechnung.

Auf Wunsch der Projektleitung wurde zusätzlich der Prozess 'Nachweisung Z' zur Bearbeitung der unsteten Bezügebestandteile geprüft.

Die begleitende Prüfung zielte darauf ab, durch frühzeitige Hinweise im Projektverlauf spätere Monita zu vermeiden; diese wären dann häufig nur mit erheblichem Aufwand auszuräumen. Konkret bedeutete dies, dass die jeweilige Prüferin bzw. die jeweiligen Prüfer themenbezogen an den Sitzungen der verschiedenen Fachteams sowie an zahlreichen Workshops teilgenommen und sich dort ent-

sprechend eingebracht haben. Sofern für die jeweiligen Prüfungsschwerpunkte relevant, wurden zusätzlich die im Projekt erarbeiteten Konzeptionen möglichst frühzeitig ausgewertet. Die sich ergebenden Korrekturbedarfe und Optimierungspotentiale wurden dann an das Projekt zurückgemeldet und bei der Fortschreibung der Konzepte entsprechend berücksichtigt.

Prüfungsergebnisse

Fachtest

Die Personalprüfung bezog sich auf die Testdokumentationen, die Testdurchführung sowie die fachlichen Rollen lt. vorgelegtem Berechtigungskonzept. Im Testuserkonzept waren die Vorgehensweise bei den Tests sowie die Form der Testprotokollierung vorgegeben. Es wurden rd. 500 Testfälle für die weitere Verarbeitung in den Bereichen HV und PV gebildet. Diese waren den wesentlichen Personalthemen wie z.B. Tarifrecht, Krankenbezüge, Mutterschutzgesetz etc. zugeordnet.

Die Berechtigungen zur Verarbeitung und zur Korrektur im Rahmen der Tests waren in dem Konzept ebenfalls eindeutig beschrieben.

Aufgrund unvorhergesehener personeller Engpässe und Ausfälle erfolgte die Testdokumentation nicht fortlaufend, sondern erst zu einem späteren Zeitpunkt. Die zugrundeliegenden Testergebnisse der Bereiche HV und PV waren erst mit Stand 03.12.2012 lückenlos dokumentiert.

Die Verteilung der Testfälle auf die vorgesehenen Kernthemen und auf die Testuser in den Bereichen HV und PV war ausreichend differenziert. Die Ergebnisse waren zu 90 % erfolgreich. Die restlichen Testfälle können wegen verschiedener abrechnungstechnischer Parameter erst im Produktivlauf getestet werden.

Feststellung

Die Anzahl der Testfälle wurde als ausreichend festgestellt.

Empfehlung

Um künftig eine einheitliche Handhabung auch von Sonderfällen zu gewährleisten, wurde empfohlen, das geplante Anwenderhandbuch zeitnah zu erstellen.

Gegenstand der Prüfung des Fachtestes waren auch die fachlichen Rollen und Berechtigungen. Diese waren in dem gleichnamigen Konzept definiert. Das vorgelegte Konzept berücksichtigte den für die Produktivsetzung des SAP HCM-

Systems erforderlichen Stand und soll aufgrund der sich in der Praxis ergebenden Erfahrungen fortgeschrieben werden. Es legte die Berechtigungen auf der Grundlage der festgestellten Aufbau- und Ablauforganisation fest. So waren für alle Aufgabenbereiche die entsprechenden fachlichen Rollen sowie die Zugriffe auf die jeweiligen Infotypen definiert.

In die Fachtests waren nach dem Testuserkonzept die zuständigen Personalsachbearbeiter und –abrechner aus den jeweiligen regionalen Netzen im PV bzw. der HV einzubeziehen. Hierfür waren die entsprechenden fachlichen Rollen zuzuweisen. Diese wurden anhand der jeweiligen Fälle indirekt mitgetestet.

Feststellung

In den auf der Grundlage der Testdokumentation überprüften Fällen waren keine berechtigungsspezifischen Fehler vermerkt.

Die Vorgaben der Konzeption zu den Rollen und Berechtigungen sind auch im Produktivbetrieb einzuhalten.

Feststellung

Daher ging das LWL-RPA davon aus, dass die Rollen- und Berechtigungskonzeption zeitnah in eine Dienstanweisung (DA) nach § 31 GemHVO überführt wird.

Berechtigungen

Rollen und Berechtigungen sind für die Ordnungsmäßigkeit und Sicherheit von SAP HCM als Vorverfahren zu den DV-Buchführungsverfahren von elementarer Bedeutung. Mit den am 01.12.2008 in Kraft gesetzten Ergänzenden Regelungen zu § 15 der Dienstanweisung zu § 31 GemHVO – Regelungen für den Betrieb der Finanzbuchhaltung im SAP/R3 NKF-System - Rollen und Berechtigungen - sowie den im Zuge des Ausräumverfahrens zu Prüfungsniederschrift 1089/2006 vom 17.07.2009 mit der LWL-Finanzabteilung hierzu vereinbarten Änderungen und Ergänzungen wurde ein Sicherheitsniveau definiert, das auch von SAP HCM erreicht werden muss. Zusätzlich müssen gerade bei einem Personalinformationssystem datenschutzrechtliche Anforderungen wie etwa aus dem Datenschutzgesetz Nordrhein-Westfalen (DSG NRW) erfüllt werden, die ohne ein funktionsfähiges Rollen- und Berechtigungssystem nicht abgebildet werden können. Daneben sind ggf. als bereichsspezifische Regelungen noch die Bestimmungen des Gesundheitsdatenschutzgesetzes (GDSG NW) oder des Sozialdatenschutzes (SGB I i. V. m. SGB X) relevant.

Für die Prüfung wurde das Tool CheckAud for SAP® Systems eingesetzt. Grundlage waren die in den Tabellen des Produktivmandanten 300 im System H30 hinterlegten Berechtigungen. Diese wurden am 04.12.2012 mit dem Scan-Modul von CheckAud for SAP® Systems ausgelesen und in einer separaten Datenbank gespeichert. Sie standen dort für Auswertungen mit dem o. a. Tool zur Verfügung. Dies bot den Vorteil, dass das System nicht durch umfangreiche Auswertungen belastet wurde.

Als Prüfungsansätze wurden die im CheckAud for SAP® Systems hinterlegten Standard-Auswertungen genutzt. Diese bilden die grundlegenden Ordnungsmäßigkeits- und Sicherheitsanforderungen aus den GoBS ab. So konnte relativ schnell und vom Projektverlauf unabhängig geprüft werden, ob diese Anforderungen im SAP HCM-System umgesetzt sind.

Als wesentliche Beeinträchtigungen für die Ordnungsmäßigkeit und Sicherheit des SAP HCM-Systems wurde festgestellt, dass

- an 23 User die allumfassende Berechtigung SAP_ALL vergeben war,
- einem weiteren Nutzer das Profil Z-BC-BASIS zugewiesen war, das die Originalprofile von SAP_ALL enthielt und
- drei Nutzern ein umfassendes Leserecht auf sämtliche HCM-Daten eingeräumt wurde; diese Berechtigung sollte auch unter Datenschutzgesichtspunkten nur in absoluten durch die Aufgabenstellung zu rechtfertigenden Ausnahmefällen vergeben werden.

Die Projektleitung wurde mit Mail vom 05.12.2012 über die vorstehenden Prüfungsergebnisse informiert. Diese wurden dann unter Beteiligung des Sachbereichs IKS der LWL-Finanzabteilung mit der Projektleitung erörtert. Dabei hat die Projektleitung zugesagt, die Anzahl der User mit SAP_ALL-Rechten auf das erforderliche Maß zurückzuführen. Das LWL-RPA hat dazu seine Erwartung geäußert, dass diese nach Abschluss der Konsolidierungsphase von SAP HCM weiter reduziert wird. Maßstab hierfür sollten die im Bereich SAP NKF verfügbaren und umgesetzten Regelungen sein. Ferner sollte das Profil Z-BC-BASIS dem betroffenen User entzogen werden. Weiter wurde zugesagt, dass die umfassenden Leserechtigungen (Rollen 'Z-HR-USER-SUPERLWL' und 'ZE-HR-L-ROLLEN-USERINFO') den drei Usern entzogen werden.

Feststellung

Unter Wesentlichkeitsgesichtspunkten haben sich im Übrigen in Bezug auf die Rollen und Berechtigungen im SAP HCM keine weiteren Beanstandungen ergeben. Dabei ging das LWL-RPA davon aus, dass die zugesagten Änderungen umgesetzt werden.

Des Weiteren bedarf es für die Revisionssicherheit des SAP HCM-Verfahrens der Protokollierung von Tabellenänderungen im produktiven Mandanten.

Feststellung

Eine Umstellung des entsprechenden Systemparameters rec/client vor Inbetriebnahme des Verfahrens wurde vom LWL-RPA ebenfalls vorausgesetzt.

Altdatenübernahme

Die HV und der PV nutzten bisher das Produkt DS-DLohn als Personalinformations- und Abrechnungssystem. Daher war DS-DLohn ebenfalls als Vorverfahren einzustufen. Die von dort nach SAP HCM zu migrierenden Daten sind mithin Belege im Sinne der GoBS. Daraus resultierten wiederum die Anforderungen, die an eine Altdatenübernahme (ADÜ) zu stellen sind. Insbesondere sind dies die Eingriffsfreiheit, die Beachtung des 4-Augen-Prinzips und die Nachvollziehbarkeit der migrierten Daten.

Die ADÜ aus den DS-DLohn-Systemen der acht regionalen Netze im PV sowie der HV nach SAP-HCM war als iterativer Prozess konzipiert. Konkret bedeutete dies, dass auf der Grundlage eines vorläufigen Konzeptes eine erste ADÜ erfolgte. Auf der Grundlage der dabei im Rahmen der Qualitätssicherung und Testung gewonnenen Erkenntnisse wurde die Konzeption weiterentwickelt und diente dann als Vorgabe für die zweite Übernahme. Insgesamt erfolgten auf diese Weise fünf Testübernahmen. Die Erkenntnisse daraus mündeten schließlich im „Altdatenübernahmekonzept beim LWL“ mit Stand November 2012; dies lag somit rechtzeitig vor der produktiven ADÜ vor.

Das LWL-RPA hat die Entwicklung und Fortschreibung des Übernahmekonzeptes frühzeitig begleitet. Schon nach der zweiten Testübernahme fand am 16.07.2012 eine Besprechung mit der internen und externen Projektleitung sowie den Spezialisten des Fachteams IT zur seinerzeit aktuellen Konzeptionierung statt. Im Ergebnis wurde vereinbart, dass

- die von der LWL.IT erzeugten Arbeitstabellen in das Übernahmekonzept integriert werden,
- die Vorgaben zur Revisionssicherheit in Bezug auf die geplanten Excel-Uploads in das Konzept aufgenommen werden,
- die Lohnkontenübernahme im Konzept dargestellt wird und
- die Konzeption um eine grafische Darstellung der Datenübernahme aus DS-DLohn ergänzt wird.

Die Konzeption wurde entsprechend ergänzt.

Im Zuge der Ist-Erhebungen zur ADÜ wurden mit dem zuständigen Projektmitarbeiter Ende November auch die als „ADÜ-Gesamtübersicht zentrale Problemdokumentation“ dokumentierten Fälle besprochen. Deren korrekte Übernahme sollte durch eine manuelle Nachpflege sowie durch entsprechende Kontrollen im Nachgang zur maschinellen Übernahme sichergestellt werden.

Feststellung

Letztlich haben sich anhand des finalen Dokumentes „Altdatenübernahmekonzept beim LWL“ sowie den ergänzend dazu durchgeführten Ist-Erhebungen keine wesentlichen Anhaltspunkte ergeben, die gegen eine produktive Umsetzung der Konzeption sprachen. Vielmehr ließen die geplante manuelle Nachpflege sowie die vorgesehenen nachgehenden Prüfungen eine angemessene Qualität der Daten erwarten.

In Bezug auf die geplanten Excel-Uploads ging das LWL-RPA davon aus, dass diese revisionssicher erfolgen.

Personalabrechnung

Die Personalabrechnung umfasst sowohl die Brutto-Netto-Abrechnung als auch die weitere Verarbeitung. Geprüft wurden hierzu unter Ordnungsmäßigkeits- und Sicherheits Gesichtspunkten

- das Konzept Personalabrechnung Projekt Prima einschl. Abnahme – Stand November 2012 –
- die Ablaufplanung der Abrechnung mit SAP HCM für LWL.IT und Sachbearbeiter - fortgeschriebene Fassung mit Stand 28.11.2012 -
- die Dokumentation der Abrechnungstests inkl. Abnahme – Stand 03./07.12.2012 –.

Zusätzlich hat das LWL-RPA die Qualitätssicherung und Fortschreibung der Konzeption „Ablaufplan der Abrechnung mit SAP HCM für LWL.IT und Sachbearbeitung“ begleitet. Dabei hat der Vertreter des LWL-RPA darauf hingewiesen, dass der Ablaufplan den betroffenen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern mittels einer entsprechenden Verfügung als verbindliche Handlungsanweisung vorgegeben werden sollte.

Feststellung

Die Rechnungsprüfung ging davon aus, dass eine solche Regelung erlassen wird.

Wie oben ausgeführt, umfasst die Personalabrechnung die Brutto-Netto Abrechnung und die nachgehende Weiterverarbeitung der Abrechnungsergebnisse. Daher waren beide Aspekte in die Tests einzubeziehen.

Die nach § 14 Abs. 2 der Dienstanweisung zu § 31 GemHVO vorgeschriebene Dokumentation der Abrechnungstests erfolgte auf der Grundlage der nachfolgenden mit Mail vom 07.12.2012 zur Verfügung gestellten Unterlagen:

- Abnahme der Testdokumentation durch Abt. 10/11 und Abt. 65 vom 07.12.2012
- Übersicht der HV-Testfälle im LWL-Fachtestmandanten
- Übersicht der PV-Testfälle im LWL-Fachtestmandanten

Eine Auswertung der Unterlagen ergab, dass darin keine Tests zur nachgehenden Verarbeitung der Abrechnungsergebnisse dokumentiert waren.

Feststellung

Das LWL-RPA unterstellt, dass die Funktionsfähigkeit des vollständigen Abrechnungsprozesses im Rahmen eines Integrationstests überprüft wurde und der Prozess auf dieser Grundlage freigegeben worden ist.

Feststellung

Ansonsten ergaben sich im Bereich Personalabrechnung keine wesentlichen Anhaltspunkte, die einer produktiven Nutzung des neuen Personalinformationssystems entgegenstehen.

Nachweisung Z

Die Erfassung der unsteten Bezügebestandteile erfolgt dezentral im PV und in Teilen der Hauptverwaltung des LWL. Um deren Weiterverarbeitung in SAP HCM zu ermöglichen, hat die LWL.IT einen Prozess zur Excel-gestützten Erfassung der 'Nachweisung Z' konzipiert. Für die Übernahme der Daten nach SAP HCM werden Batch-Input-Mappen genutzt. Der Prozess wurde im Rahmen einer Präsentation den Vertretern der betroffenen Organisationseinheiten durch die LWL.IT vorgestellt. Über die grundsätzliche Gestaltung des Prozesses konnte nach eingehender Diskussion Konsens erzielt werden. Die Prozessdarstellung wurde auch unter Berücksichtigung der Hinweise des LWL-RPA mit Stand 26.10.2012 aktualisiert.

Feststellung

Es wurde festgestellt, dass die vorgesehenen Sicherheiten in der Erfassung und Weiterverarbeitung ausreichen. Daher bestanden gegen die weitere Konkretisierung des konzipierten Prozesses sowie die geplante IT-Unterstützung keine Bedenken. Da das Excel-Arbeitsblatt kein reversionssicherer Beleg ist, muss das Vier-Augen-Prinzip auch künftig bei der Ursprungserfassung vor Eingabe in die Excel-Datei dokumentiert werden.

Im Übrigen ging das LWL-RPA davon aus, dass die für einen ordnungsgemäßen Betrieb erforderliche, verbindliche sowie schriftliche Regelung des Prozesses zur Erfassung, Anweisung und Zahlbarmachung der unregelmäßigen Bezüge zeitnah erstellt und in Kraft gesetzt wird.

Fazit

Im Ergebnis bestanden auf der Grundlage der vorgenannten Prüfungsergebnisse und unter Berücksichtigung der beschriebenen Vorbehalte keine Bedenken gegen die produktive Nutzung des auf der Basis von SAP HCM entwickelten Personalinformationssystems DZ Kommunalmaster® Personal – Ausprägung NRW.

In Bezug auf die Vorbehalte des LWL-RPA wies die Auftraggeberin in ihrer Stellungnahme vom 27.02.2013 darauf hin, dass unter dem Einfluss der im vergangenen Jahr (2012) innerhalb des Projektes eingetretenen außergewöhnlichen Belastungen für 2013 noch vielfältige Aufgaben verbleiben. Diese Einschätzung hat sich in den ersten Monaten nach der erfolgreichen Produktivsetzung bestätigt. So waren nach der ergänzenden Stellungnahme der Auftraggeberin vom 09.07.2013 noch intensive nachgehende Arbeiten zum Projekt erforderlich. Diese werden bis in das Jahr 2014 andauern. Die noch zu erledigenden Aufgaben einschließlich der offenen Feststellungen aus dieser Prüfung sollen sukzessive abgearbeitet werden. Nach der v. g. Stellungnahme bestehen die Ressourcenengpässe weiterhin.

Das LWL-RPA wird im Rahmen des Ausräumverfahrens den Fortgang des Konsolidierungsprozesses zum neuen Personalinformationssystem nachhalten.

5.2 Neue Dienstanweisung für die Vergabe von Lieferungen und Dienstleistungen des Landschaftsverbandes Westfalen-Lippe (DA)

Prüfungsauftrag und Prüfungsgegenstand

Gem. § 8 Absatz 1 Rechnungsprüfungsordnung für den LWL ist das LWL-RPA u. a. über alle beabsichtigten wichtigen organisatorischen Änderungen in der Verwaltung, insbesondere wenn sie die Haushaltswirtschaft betreffen, so rechtzeitig in Kenntnis zu setzen, dass es sich vor der Entscheidung dazu gutachtlich äußern kann.

Die LWL-Haupt- und Personalabteilung hat dem LWL-RPA im April 2011 den abteilungsintern abgestimmten Entwurf einer neuen DA zur Kenntnisnahme übersandt.

Feststellung

Die Informationspflicht gegenüber dem LWL-RPA wurde eingehalten.

Entsprechend § 8 Absatz 1 Rechnungsprüfungsordnung hat das LWL-RPA den Entstehungsprozess der neuen DA durch Anregungen und Empfehlungen gutachtlich begleitet.

Wesentliche Ergebnisse

Geltungsbereich

Die Westfälischen Kommissionen sind gemäß der Hauptsatzung der Kommissionen und der jeweiligen Kommissionssatzung den Dienststellen der LWL-Kulturabteilung gleichgestellt und haben in allen Verwaltungsangelegenheiten die Vorschriften des LWL anzuwenden (siehe ausführlich PN 19-P-2012-120; Ziffer 3.15 dieses Berichts).

Die neue DA regelt die Vergabe von Lieferungen und Dienstleistungen (ausgenommen Bau- und Finanzdienstleistungen sowie Architekten- und Ingenieurleistungen) für den gesamten Bereich des LWL und gilt damit für alle LWL-Dezernate, -Einrichtungen und -Außenstellen sowie eigenbetriebsähnlichen Einrichtungen des LWL.

Im Entwurf der neuen DA war vorgesehen, die Westfälischen Kommissionen vom Anwendungsbereich der DA auszunehmen.

Feststellung

Für die Erledigung der verwaltungsmäßigen Aufgaben der Westfälischen Kommissionen sind die für den LWL geltenden Vorschriften bindend.

Basierend auf der PN 19-P-2012-120 vom 15.05.2012 wurden die Westfälischen Kommissionen in der Neufassung der DA in den Geltungsbereich einbezogen.

Zuständigkeiten

Bei kommunalen Auftragsvergaben unterhalb der EU-Schwellenwerte (zurzeit 200.000,00 EUR) gelten nach § 25 der Gemeindehaushaltsverordnung (GemHVO NRW) für die Kommunen die Vergabegrundsätze, die das Ministerium für Inneres und Kommunales bekannt gibt. Diese kommunalen Vergabegrundsätze wurden zuletzt durch den Runderlass vom 22.03.2006 festgelegt. Die wichtigsten Bestandteile der kommunalen Vergabegrundsätze sind:

- Bis zu bestimmten Auftragswerten ist ohne Einzelfallbegründung die Durchführung von beschränkten Ausschreibungen oder freihändigen Vergaben zulässig.
- Die VOL-Bestimmungen werden lediglich zur Anwendung empfohlen.

Nach der alten DA war die ZEK des LWL grundsätzlich für folgende Vergabeverfahren nach VOL und VOF für alle LWL-Dezernate und Einrichtungen des LWL zuständig:

- Durchführung von Ausschreibungsverfahren über Leistungen ab einem Auftragswert von 5.000,00 EUR
- Verhandlungsverfahren über Leistungen nach der VOL und der VOF
- Durchführung von leistungsbezogenen Wettbewerben im Bereich der freiberuflichen Leistungen ab einem Auftragswert von 10.000,00 EUR
- Durchführung von Ausschreibungsverfahren zum Abschluss von Rahmenvereinbarungen bzw. Rahmenverträgen
- Bündelung bei verbandsweitem Bedarf.

Gem. neuer DA ist die ZEK des LWL unabhängig von bestimmten Vergabeverfahren für alle Vergaben über 10.000,00 EUR zuständig. Die VOL/A wird erst ab dieser Auftragssumme für anwendbar erklärt.

Entsprechend können die LWL-Dezernate und -Einrichtungen nunmehr bis zu diesem Auftragswert Beschaffungen in eigener Regie tätigen. Die LWL-Dezernate und -Einrichtungen müssen sich künftig nicht mehr an die strengen und zum Teil auch schwer verständlichen Regeln der Vergabeordnungen halten.

Feststellung

Die neu geregelten Zuständigkeiten sind gem. § 25 GemHVO vertretbar.

Vergaben bis 10.000,00 EUR

Nach § 3 Abs. 5 Buchst. i VOL/A ist eine freihändige Vergabe u. a. dann möglich, wenn sie durch Ausführungsbestimmungen von einem Bundesminister – gegebenenfalls Landesminister – bis zu einem bestimmten Höchstwert zugelassen ist. Gem. Ziffer 7.2 des RdErl. des Innenministeriums vom 22.03.2006 ist die Durchführung einer freihändigen Vergabe ohne weitere Einzelbegründung bei der Vergabe von Leistungen bis zu einem Auftragswert (ohne Umsatzsteuer) von höchstens 30.000,00 EUR vertretbar.

Im Rahmen der freihändigen Vergaben werden Leistungen ohne ein förmliches Verfahren vergeben. Eine freihändige Vergabe bedeutet:

- Formlose Preisermittlung durch Einholung von Vergleichsangeboten,
- schriftliche Dokumentation und Begründung zur Vergabeentscheidung.

Mehrere Unternehmen werden in der Regel um die Abgabe eines Angebotes gebeten. Aus Gründen

- der Korruptionsprävention,
- des Nachweises der Angemessenheit der marktüblichen Preise (§ 16 Absatz 6 VOL/A) und
- um eine Vergleichbarkeit der Angebote zu gewährleisten

sollten mindestens drei Angebote eingeholt werden (vgl. § 97 GWB).

Der Entwurf der neuen DA sah vor, dass die LWL-Dezernate und –Einrichtungen bei Vergaben unterhalb von 10.000,00 EUR Vergleichsangebote einzuholen und eine Vergabedokumentation zu fertigen haben. Die Anzahl der einzuholenden Vergleichsangebote war nicht beziffert.

Empfehlung

Ab einem Auftragswert über 5.000,00 EUR sollte die Anzahl der einzuholenden Vergleichsangebote den LWL-Dezernaten und -Einrichtungen mit mindestens drei verbindlich vorgegeben werden.

Die ZEK des LWL ist der Empfehlung gefolgt. In die DA wurde aufgenommen, dass ab 5.000,00 EUR mindestens drei Vergleichsangebote einzuholen sind.

Insolvenzverfahren

Gem. § 5 Abs. 2 Buchst. i) der Rechnungsprüfungsordnung für den LWL i. V. m. § 103 Abs. 2 GO NRW ist dem LWL-RPA die Visaprüfung bei Insolvenzverfahren übertragen worden.

Unter dem Begriff „Visaprüfung“ ist die Prüfung von Kassenanordnungen vor ihrer Ausführung zu verstehen.

Dies bedeutet für das LWL-RPA, dass im Zusammenhang mit der Abwicklung von Insolvenzen Zahlungsanordnungen vor der kassenwirksamen Anweisung zu prüfen sind.

Gem. § 8 Abs. 2 der Rechnungsprüfungsordnung für den LWL ist das LWL-RPA von der zuständigen Dienststelle unter Darlegung des Sachverhaltes unmittelbar und unverzüglich über die Eröffnung von Insolvenzverfahren zu unterrichten.

Weder die alte DA für die Vergabe von Leistungen (ausgenommen Bauleistungen) noch die im Entwurf dem LWL-RPA vorgelegte neue DA regelten die Mitteilungspflichten bei Insolvenzverfahren.

Empfehlung

In der neuen DA sollte auf diese Verpflichtung hingewiesen und ggf. Handlungsempfehlungen mit aufgenommen werden.

Auf den Vorschlag des LWL-RPA wurde in die neue DA aufgenommen:

„Das LWL-RPA ist zu informieren über die Eröffnung eines Insolvenzverfahrens eines für den LWL arbeitenden Auftragnehmers. Zahlungen bzw. die Abgabe verpflichtender Erklärungen im Zusammenhang mit der Abwicklung von Insolvenzen sind vorab vom LWL-RPA prüfen zu lassen.“

Die Empfehlung des LWL-RPA ist damit vollständig umgesetzt worden.

Beteiligung des LWL-RPA bei Vergaben

Für die Prüfung von Vergaben ist das LWL-RPA gem. § 103 Absatz 1 Satz 1 Nr. 8, Absatz 2 GO NRW in Verbindung mit § 5 Absatz 1 h), Absatz 2 b) LWL-RPO zuständig.

Gem. § 8 Absatz 7 Rechnungsprüfungsordnung ist das LWL-RPA u. a. über die Absicht, Lieferungen und Leistungen (VOL) und Freiberufliche Leistungen (VOF) zu vergeben, so rechtzeitig zu informieren, dass es die Vergaben vor Auftragserteilung prüfen kann. Bei freihändigen Vergaben ist das LWL-RPA bei Auftragssummen ab 5.000,00 EUR zu informieren. Das LWL-RPA ist unverzüglich über Verfahren vor der Vergabekammer in Kenntnis zu setzen.

Im Entwurf der neuen DA war lediglich eine Information des LWL-RPA in folgenden Fällen vorgesehen:

- Bei Verträgen mit einer Laufzeit von mehr als vier Jahren,
- bei Nachprüfungsverfahren sowie
- bei einem Auftragswert ab 5.000,00 EUR.

Feststellung

Die vorgesehene Beteiligung des LWL-RPA entsprach nicht der Regelung der Rechnungsprüfungsordnung.

Empfehlung

Die Rechtsgrundlagen der Rechnungsprüfungsordnung sollten unverändert in die neue DA aufgenommen werden.

Die Formulierungen der Rechnungsprüfungsordnung wurden entsprechend der Empfehlung in die neue DA übernommen.

Erläuterungen

Nach dem Entwurf der DA sollten Ergänzende Regelungen zu Themen wie Sponsoring, Tariftreue- und Vergabegesetz NRW u. a. ebenfalls zu berücksichtigen sein.

Die mit dem Entwurf der DA vorgelegten „Erläuterungen zum Entwurf einer neuen DA“ waren hiervon nicht umfasst. In diesen Erläuterungen wurden aber sowohl organisatorische Regelungen zum Vergabeverfahren getroffen, als auch die den Einkauf betreffenden Bestimmungen der DA weiter konkretisiert.

Empfehlung

In die neue DA sollte aufgenommen werden, dass diese Erläuterungen ebenfalls verbindlich anzuwenden sind.

Die ZEK des LWL ist der Empfehlung gefolgt.

Fazit

In die endgültige Fassung der DA sind die Vorschläge des LWL-RPA eingeflossen.

Die neue DA konnte daher vom LWL-RPA grundsätzlich mitgetragen werden. Die neue DA trat am 15.09.2012 in Kraft. Sie ersetzt die DA vom 18.06.2007.