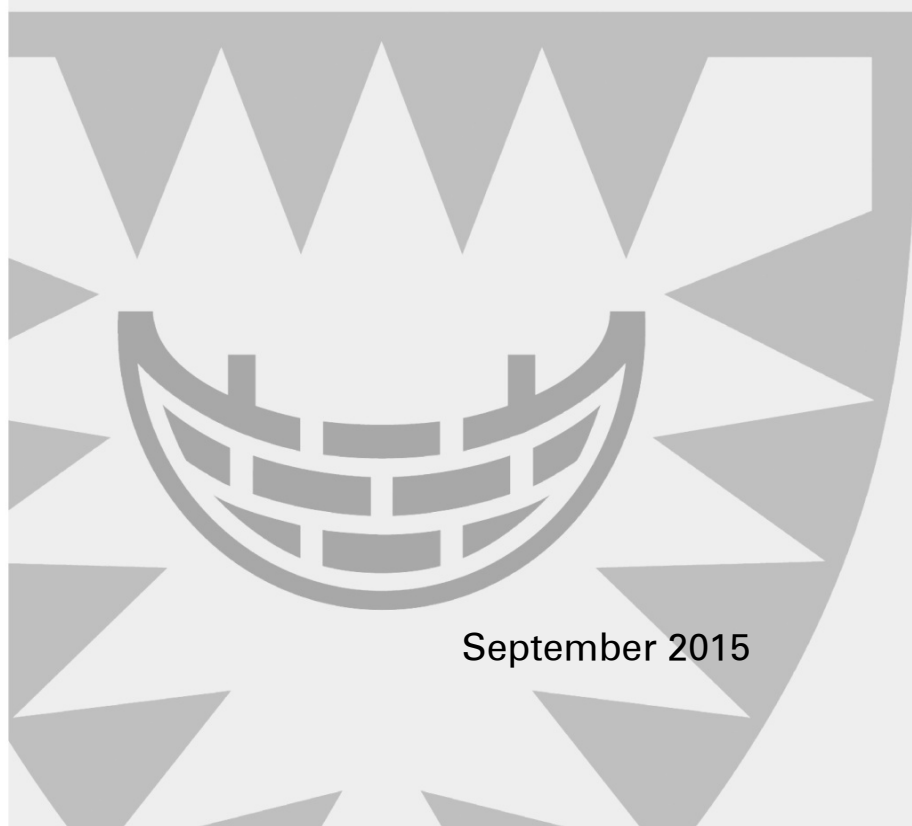


Landes-  
hauptstadt Kiel



Rechnungsprüfungsamt

## STATUSBERICHT 2014/2015



September 2015

Herausgeber:  
Rechnungsprüfungsamt der  
Landeshauptstadt Kiel  
Redaktion: Kerstin Rogowski  
Redaktionsschluss: August 2015  
E-Mail: [kerstin.rogowski@kiel.de](mailto:kerstin.rogowski@kiel.de)  
Tel.: 0431/901-1003  
Internet: [www.kiel.de](http://www.kiel.de)

## Inhaltsverzeichnis

Abkürzungsverzeichnis .....	5
<b>1 Vorbemerkungen .....</b>	<b>5</b>
<b>2 Haushaltskonsolidierung/Aufgabenkritik .....</b>	<b>6</b>
<b>3 Doppik .....</b>	<b>7</b>
<b>4 Anlaufstelle Korruptionsverdacht .....</b>	<b>7</b>
<b>5 Produktbereiche .....</b>	<b>8</b>
5.1 Produktbereich – übergreifende Prüfung .....	8
Zuwendungen und Zuschüsse .....	8
5.2 Innere Verwaltung – PB 11 .....	9
5.2.1 Fraktionszuwendungen 2014.....	9
5.2.2 Zentrale Vergabestelle nicht zentral zuständig .....	10
5.2.3 Verwendung von Vertragsmustern für Hochbauten in der Immobilienwirtschaft.....	12
5.3 Schulträgeraufgaben – PB 21 - 24.....	13
Regionale Berufsbildungszentren AöR .....	13
5.4 Räumliche Planung und Entwicklung, Bauen und Wohnen – PB 51 - 52 .....	14
5.4.1 Durchführung von Ersatzvornahmen durch das Amt für Bauordnung, Vermessung und Geoinformation .....	14
5.4.2 Festsetzungsfristen für Straßenausbaubeiträge .....	15
5.5 Ver- und Entsorgung – PB 53 .....	16
5.5.1 Anlagevermögen der Stadtentwässerung .....	16
5.5.2 Aktivierte Eigenleistungen in der Stadtentwässerung .....	17
5.5.3 Kostenberechnung für die Baumaßnahme Lorentzendamm.....	18
5.6 Verkehrsflächen und -anlagen, ÖPNV – PB 54.....	19
5.6.1 Schilderbewirtschaftung bei der LHK.....	19
5.6.2 Neubauplanung Parkhaus ZOB – Mehrkosten nach nochmaliger Umplanung.....	20
5.7 Natur- und Umweltschutz – PB 55 - 56 .....	21
Jagderlaubnisscheine: Ausgabe nicht nachprüfbar .....	21
5.8 Allgemeine Finanzwirtschaft – PB 61 .....	22
5.8.1 Investitionsanmeldungen für das Haushaltsjahr 2015.....	22
5.8.2 Ergebnisplan unvollständig.....	27
<b>6 Schlussbemerkungen.....</b>	<b>34</b>

Im Bericht werden folgende Abkürzungen verwendet:

AöR	<b>Anstalt öffentlichen Rechts</b>
AV	<b>Anlagevermögen</b>
EB	<b>Eröffnungsbilanz</b>
FA	<b>Finanzausschuss</b>
GemHVO-Doppik	<b>Gemeindehaushaltsverordnung Doppik</b>
GO SH	<b>Gemeindeordnung Schleswig-Holstein</b>
HJ	<b>Haushaltsjahr</b>
HOAI	<b>Honorarordnung für Architekten und Ingenieure</b>
IM	<b>Innenminister/Innenministerium</b>
JA	<b>Jahresabschluss/-abschlüsse</b>
LHK	<b>Landeshauptstadt Kiel</b>
nsk	<b>newsystems@kommunal: doppelte Finanzsoftware der Fa. INFOMA</b>
OB	<b>Oberbürgermeister/in</b>
ÖPNV	<b>Öffentlicher Personen Nahverkehr</b>
PB	<b>Produktbereich</b>
RBZ	<b>Regionales Berufsbildungszentrum/-zentren</b>
PLOPS	<b>Planungsoptimierungssumme</b>
RPA	<b>Rechnungsprüfungsamt</b>
RV	<b>Ratsversammlung</b>
SB	<b>Schlussbericht</b>
SGB	<b>Sozialgesetzbuch</b>
StB	<b>Statusbericht/-berichte</b>

## 1 Vorbemerkungen

Im sechsten Jahr nach Umstellung auf das doppische Rechnungswesen kommt es bei der Aufstellung der JA immer noch zu erheblichen zeitlichen Verzögerungen. Aus diesem Grund hatte das RPA seit 2008 die Prüfung des JA und die Ergebnisse der unterjährigen Prüfungen in getrennten Berichten vorgelegt.

Der StB ist als Tätigkeitsbericht des RPA für den Zeitraum August 2014 bis August 2015 zu betrachten. Im Berichtsjahr 2014/2015 wurden neben der Prüfung des JA 2012 eine Reihe unterjähriger Prüfungen durchgeführt, deren Ergebnisse in diesem StB zusammenfassend dargestellt sind.

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

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

Dabei handelt es sich im Berichtszeitraum insbesondere um die Prüfung von Verwendungsnachweisen und Jahresabrechnungen vornehmlich aus den Bereichen Sozialgesetzbuch II und XII, Asylbewerberleistungsgesetz und Kriegsopferfürsorge. Der zu prüfende Nettoaufwand aller Abrechnungen betrug im Jahr 2014 insgesamt rd. 122 Mio. €. Darüber hinaus ist bei einigen Jahresabrechnungen (z. B. Grundsicherung, Asylbewerberleistungsgesetz) zusätzlich noch eine begleitende Aktenprüfung erforderlich.

Auch externe Prüfungen, wie z. B. die Prüfung des Jahresergebnisses des Ausbildungszentrums für Verwaltung in Altenholz und die turnusmäßig für die Dauer von drei Jahren durchzuführende Prüfung des Büchereivereins, haben im Berichtsjahr die personellen Kapazitäten des RPA gebunden.

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

Die Prüfungen der JA der RBZ sowie die JA-Prüfberichte der Gesellschaften bringen im Verbund mit den hier nachrichtlich genannten sowie mit den nachfolgend im StB dargestellten Prüfungsergebnissen das RPA derzeit an die Grenzen seiner quantitativen Leistungsfähigkeit. Dennoch wird das RPA an seinem für diesen Berichtszeitraum den Fachämtern gegenüber erstmals gemachten Angebot festhalten, deren Anregungen bzw. Wünsche zu Prüfungsthemen bzw. zu prüfenden Bereichen aufzunehmen und in der Prüfplanung entsprechend zu berücksichtigen.

Der StB 2013 wurde dem FA am 10.02.2015 und der RV am 19.02.2015 als Geschäftliche Mitteilung (Drs. 0833/2014) zur Kenntnis gegeben. Zudem wurde der StB 2013 auf Wunsch des FA erstmals in alle Fachausschüsse gegeben (Jan./Febr. 2015).

Aus den in diesem StB dargestellten Prüfungen sind keine neuen Handlungsbedarfe entstanden. Vielmehr ergaben sich im Wesentlichen Hinweise und Handlungsempfehlungen, deren Umsetzungen einen Beitrag dazu leisten sollen, die Stadtverwaltung konstruktiv und kritisch zu unterstützen, damit diese auch zukünftig als effektiver und moderner öffentlicher Dienstleister wahrgenommen wird.

## 2 Haushaltskonsolidierung/Aufgabenkritik

Das IM des Landes Schleswig-Holstein hat die seit dem letzten Berichtszeitraum beschlossenen Haushaltssatzungen mit Einschränkungen genehmigt, wie der folgenden Tabelle entnommen werden kann:

Haushaltsjahr	Beschlussdatum	Einschränkungen
2014	19.12.2013	Kredite für Investitionen und Investitionsfördermaßnahmen auf 45,1 Mio. € begrenzt (statt rd. 52,64 Mio. €).
2015	11.12.2014	Verpflichtungsermächtigungen auf 31 Mio. € begrenzt (statt rd. 36,12 Mio. €).

Das IM sieht weiterhin die dauerhafte Leistungsfähigkeit der LHK als nicht gegeben an.

Dabei liegt das Problem nicht so sehr auf der investiven Seite, sondern in den enormen konsumtiven Ausgaben im Ergebnisplan. Im HJ 2015 ist das Volumen des Ergebnishaushaltes rund achtzehnmal größer als das Investitionsvolumen (Kredite für Investitionen und Investitionsmaßnahmen: rd. 48,63 Mio. €; Gesamtbetrag der Aufwendungen ohne interne Leistungsbeziehungen: rd. 878,2 Mio. €).

Das IM hat mit der LHK einen Vertrag nach § 16a Finanzausgleichsgesetz geschlossen. Danach gewährt das IM der LHK bis 2018 jährlich Konsolidierungshilfen. Im Gegenzug hat sich die LHK verpflichtet, durch verschiedene Maßnahmen dauerhaft rd. 7,87 Mio. € im Ergebnishaushalt einzusparen, davon rd. 4,45 Mio. € bis einschließlich 2015. Nach dem jetzigen Stand wird die Stadt bereits 2015 rd. 7 Mio. € dieses Konsolidierungsbeitrages erreicht haben.

Das Amt für Finanzwirtschaft hat dem IM im Mai 2015 im aktuellen Evaluationsbericht für den Zeitraum bis 2015 drei weitere vollständig umgesetzte Maßnahmen mit einem Konsolidierungsbeitrag von rd. 2 Mio. € gemeldet. Das RPA hat die Maßnahmen auf Schlüssigkeit überprüft und nachvollzogen. Aus Sicht des RPA sind die im Evaluationsbericht eingereichten Maßnahmenblätter plausibel und entsprechen den Anforderungen der Nr. 6 der Richtlinie über die Gewährung der Konsolidierungshilfen.

Diese Einsparungen reichen bei weitem nicht aus. Bei geplanten Fehlbeträgen in der Größenordnung von rd. 50 Mio. € für die nächsten Jahre sind erheblich größere Anstrengungen erforderlich, um den Haushalt zu konsolidieren.

Der überwiegende Teil der Ausgaben im Ergebnishaushalt ist dem Grunde nach gesetzlich vorgeschrieben. Eine einfache Aufgabenkritik wird daher nicht weit genug führen. Die LHK wird sich zusätzlich die Frage stellen müssen, wie sie bei den Pflichtaufgaben die derzeitige Qualität ihrer Erledigung halten kann.

### **3 Doppik**

Die LHK hat ihr Rechnungswesen zum 01.01.2009 auf die doppelte Buchführung nach den Regeln der GemHVO-Doppik umgestellt. Der Entwurf der EB wurde am 30.06.2010 zur Prüfung vorgelegt. Die geprüfte EB wurde am 19.05.2011 durch die RV (Drs. 0269/2011) beschlossen.

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

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

Im Berichtsjahr 2014 wurde der JA 2012 vom Kämmerer aufgestellt und dem RPA am 27.03.2014 von dem OB zur Prüfung vorgelegt. Es ist festzustellen, dass die Vorschriften des § 95m Abs. 2 GO SH nicht eingehalten wurden.

In die Prüfung des JA 2012 waren alle Prüferinnen und Prüfer des RPA eingebunden. Im Wesentlichen werden mit den JA-Arbeiten jedoch die Personalkapazitäten der Betriebswirtschaftlichen Abteilung belegt. Trotz aller Bemühungen des RPA, die Prüfung des JA so kurz wie möglich zu halten, ist der Prüfungsaufwand immer noch erheblich. Die Prüfung des JA wurde im September 2014 abgeschlossen.

Am 20.11.2014 wurde der RV der JA 2012 und der Lagebericht mit dem SB des RPA zur Beratung und Beschlussfassung (Drs. Nr. 853/2014) vorgelegt. Mit gleichem Datum hat die RV gem. § 95n Abs. 3 GO SH dem JA 2012 und dem Lagebericht sowie dem SB zugestimmt.

### **4 Anlaufstelle Korruptionsverdacht**

Im Rahmen der Aufgabe „Korruptionsbekämpfung bei der LHK“ ist dem RPA die „Anlaufstelle Korruptionsverdacht“ übertragen worden. Unter anderem beinhaltet diese Aufgabe die weitere Verfolgung eigener Feststellungen sowie die Bearbeitung von anonymen wie offiziellen Korruptionshinweisen.

Die Anlaufstelle bearbeitete im vergangenen Berichtszeitraum nachstehend beschriebene Verdachtsfälle:

- In einem Fall wurde eine Führungskraft der LHK mit Korruptionsvorwürfen belastet. Eine Prüfung ergab keine Hinweise auf den Anfangsverdacht einer strafbaren Handlung.
- In einem weiteren Fall wurden Korruptionsvorwürfe (Bestechlichkeit und Untreue) gegen einen Mitarbeiter erhoben. Auch hier ergab eine Prüfung keine Anhaltspunkte für eine strafbare Handlung.
- In einem anonymen Brief wurden Vorwürfe hinsichtlich arbeitsrechtlicher Verstöße gegen eine ehemalige Mitarbeiterin gerichtet. Die Vorwürfe richteten sich gegen ihre Weiterbeschäftigung auf Basis eines Werkvertrages. Die Prüfung ergab keinen Hinweis auf den Anfangsverdacht einer strafbaren Handlung.

## 5 Produktbereiche

### 5.1 Produktbereich – übergreifende Prüfung

#### **Zuwendungen und Zuschüsse**

In der Zeit von Ende August bis Ende Dezember 2014 fand im Rahmen einer Teamprüfung mit drei Prüferinnen und Prüfern die Prüfung der Bewilligung und Abwicklung von freiwilligen Zuwendungen im Bereich der LHK statt. „Freiwillige“ Zuwendungen sind Geld- oder Sachleistungen zur Erfüllung bestimmter Aufgaben, die die LHK gesetzlich nicht erfüllen muss, wohl aber erfüllen möchte.

Der Anteil der freiwilligen Zuwendungen am Gesamtbetrag der Zuwendungen betrug lt. Zuwendungsbericht des Amtes für Finanzwirtschaft für das Jahr 2012 im Prüfungszeitraum rd. 10,5 % (rd. 6,1 Mio. €). Dieser Bericht bildete die Grundlage für die Auswahl der zu prüfenden Vorgänge. Im Rahmen einer Stichprobe wurden insgesamt 50 Zuwendungen mit einem Volumen von rd. 2,04 Mio. € geprüft.

Im Wesentlichen ergab die Prüfung, dass auf Grund verschiedener Sachverhalte die Notwendigkeit besteht, die geltenden Zuwendungsrichtlinien der LHK zu ändern bzw. zu ergänzen. Darüber hinaus wurden auch fehlende Finanzkontrollen seitens der Verwaltung thematisiert und die Einrichtung einer „Zentralen Zuwendungsstelle“ vorgeschlagen.

Diese Teamprüfung gestaltete sich sehr aufwendig, da ein wesentlicher Bestandteil des Prüfberichtes die Erarbeitung von konkreten Lösungsvorschlägen im Hinblick auf Feststellungen und Handlungsbedarfen war.

Der Entwurf des Berichtes über die Prüfung der freiwilligen Zuwendungen befindet sich im Geschäftsgang. Die Dezernate erhalten zurzeit Gelegenheit, Stellung zu nehmen. Im nächsten StB wird die Berichterstattung fortgesetzt.



## 5.2 Innere Verwaltung – PB 11

### 5.2.1 Fraktionszuwendungen 2014

Die RV hat in ihrer Sitzung am 21.05.2015 eine geänderte Fassung der Richtlinien über die Gewährung von Zuwendungen und Sachleistungen an die Ratsfraktionen (im Folgenden: „Richtlinien“) beschlossen. Die geänderten Richtlinien berücksichtigen einige der Anmerkungen des RPA aus dem letzten StB, wie sich aus der folgenden Tabelle ergibt:

Anmerkung des Rechnungsprüfungsamtes	Änderung der Richtlinie
Geschäftsaufwand für Verpflegung	Im Beispielkatalog der neu gefassten Richtlinien ist klargestellt, dass Verpflegung nur im Rahmen der Öffentlichkeitsarbeit („Besucherkaffee“) und bei Fraktionsklausuren zuwendungsfähig ist.
Abgrenzung der Zuwendungszeiträume	Die neu gefassten Richtlinien regeln in Nr. 3.1, dass es für die Frage, welchem Zuwendungszeitraum eine Aufwendung zuzurechnen ist, auf das Kassenwirksamkeitsprinzip ankommt, d. h. auf den Tag, an dem die entsprechende Zahlung geleistet wurde.
Diskontinuität der Fraktionen	Dieses vom Gesetzgeber geschaffene Problem konnte nicht vollständig von den neu gefassten Richtlinien gelöst werden. Immerhin besteht jetzt in Nr. 3.3 der neuen Richtlinien die Möglichkeit, dass sich eine Fraktion mit gleichem Namen zum Nachfolger der entsprechenden Fraktion der vorhergehenden Wahlperiode erklären kann.
Übertragung nicht verbrauchter Zuwendungsmittel	Die Richtlinien wurden bereits 2014 in dieser Frage geändert, so dass eine flexiblere Übertragung möglich ist.
Fraktionsmitglieder als Fraktionsgeschäftsführer	Keine Änderung.

Aus Sicht des RPA sind die Änderungen der Richtlinien zu begrüßen. Dennoch sind einige kleinere „Restprobleme“ verblieben, bei denen das RPA davon ausgeht, dass sie noch in 2015 aufgearbeitet werden können.

#### In 2014 wurden folgende Zuwendungen gezahlt:

Fraktion	Erhaltene Zuwendungen	Zuwendungsfähige Ausgaben	Übertragen nach 2015
SPD-Ratsfraktion	39.181,10 €	26.052,44 €	13.128,66 €
CDU-Ratsfraktion	31.186,90 €	28.871,29 €	2.315,61 €
Ratsfraktion Bündnis 90/Die GRÜNEN	36.914,20 €	14.547,78 €	20.000,00 €
FDP-Ratsfraktion	3.180,00 €	1.565,68 €	1.614,32 €
Ratsfraktion DIE LINKE	3.180,00 €	2.348,37 €	831,63 €
SSW-Ratsfraktion	1.111,29 €	126,82 €	Entfällt (Fraktion aufgelöst)
Ratsfraktion PIRATEN, später Kieler Förde Fraktion	3.180,45 €	2.934,47 €	Entfällt (Fraktion aufgelöst)
<b>Gesamt</b>	<b>117.933,94 €</b>	<b>76.446,85 €</b>	<b>39.905,22 €</b>

Die Spalte „Erhaltene Zuwendungen“ fasst Zuwendungen für den sachlichen Aufwand, Personalkostenerstattungen für nicht in Anspruch genommene Stellen/Stellenanteile und weitere anrechenbare Einnahmen zusammen. Die Personalkosten sind in dieser Übersicht nicht berücksichtigt, da die Abrechnung zum Zeitpunkt des Prüfungsabschlusses (12.06.2015) noch nicht vorlag.

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

### **5.2.2 Zentrale Vergabestelle nicht zentral zuständig**

**Die StB der letzten Jahre umfassten bislang immer auch einen Teil, der sich mit Vergabeauffälligkeiten aus allen Dezernaten befasste. In diesem Jahr belässt es das RPA bei der Feststellung, dass es bei den geprüften Vergaben zu keinen wesentlichen Verbesserungen gekommen ist. Die schon in den letzten StB dargelegte Forderung bezüglich einer Bündelung des Vergabe- und Beschaffungswesens in einem neu einzurichtenden Vergabeamt bleibt weiter bestehen.**

Grund für die nach wie vor vorhandenen Auffälligkeiten sind einerseits die in diesem Bericht auch an anderen Stellen genannten personellen Situationen in den einzelnen Fachämtern, andererseits aber auch das immer komplexer werdende Vergaberecht mit seiner länderspezifischen Vorgabe in Form des Tariftreue- und Vergabegesetzes Schleswig-Holstein.

Ab Frühjahr 2016 wird die städtische Vergabepaxis zusätzlich mit einem strukturell und inhaltlich vollständig reformierten Rechtsrahmen konfrontiert sein. Seit kurzem liegt der Referentenentwurf aus dem Bundeswirtschaftsministerium zum neuen Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB) vor. Danach wird sich das GWB-Vergaberecht von § 97 – § 184 erstrecken, was große Veränderungen in quantitativer wie qualitativer Hinsicht bedeutet. In den kommenden Monaten werden Neufassungen der Vergabeverordnung, der Sektorenverordnung, der Vergabe- und Vertragsordnung, Teil A und – erstmalig – eine Konzessionsverordnung folgen, um die einschlägigen EU-Richtlinien umzusetzen. Die langjährig angewandte Vergabe- und Vertragsordnung für Leistungen, Teil A und die Vergabeordnung für freiberufliche Leistungen werden abgeschafft und künftig zusammen und umfassend in der Vergabeverordnung geregelt.

Für die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter in den Fachämtern, die sich nur sporadisch mit Vergaben beschäftigen, wird es nahezu unmöglich sein, die aktuellen Entwicklungen des Vergaberechts zu verfolgen und die Anforderungen an die Rechtssicherheit der Vergaben zu erfüllen. Selbst die Beschäftigten in den Fachämtern, die regelmäßig mit Auftragsvergaben beschäftigt sind, müssen schon jetzt unverhältnismäßig viel Zeit und Aufwand in deren Abwicklung investieren.

Sowohl die zuständigen Prüferinnen und Prüfer im RPA als auch die MA in der zentralen Vergabestelle des Rechtsamtes verbringen mittlerweile einen Großteil der Arbeitszeit mit der Beratung und Hilfestellung bei der Durchführung von Vergaben.

Die beschriebenen Schwierigkeiten sind auch darin begründet, dass die Zentrale Vergabestelle im Rechtsamt für den Großteil der städtischen Vergaben, nämlich die freihändigen Vergaben, weder gemäß der Vergaberichtlinien noch aufgrund einer entsprechenden Organisationsverfügung aus dem Jahr 1998, zuständig noch anderweitig verantwortlich ist. Hier sind die Fachämter, mit allen beschriebenen Problemen, allein für die Durchführung dieser Vergaben zuständig.

### Handlungsempfehlung:

Aus Sicht des RPA sollte diese Zweiteilung der Zuständigkeit durch eine entsprechende Änderung der Vergaberichtlinien aufgehoben und gleichzeitig die zentrale Vergabestelle in die Lage versetzt werden, auch tatsächlich die zentrale Zuständigkeit für alle städtischen Vergaben zu übernehmen.

Bislang weitestgehend unbeachtet bleibt bei städtischen Vergaben die gesetzliche Verpflichtung, ökologische und soziale Aspekte angemessen zu berücksichtigen. Dazu gehören, wie in § 3 Abs. 6 Tariftreue- und Vergabegesetz Schleswig-Holstein aufgeführt, Aspekte des Umweltschutzes, der Energieeffizienz sowie gleichstellungspolitische, integrationspolitische und ausbildungsfördernde Aspekte. Das alles sind Möglichkeiten, die aus Sicht des RPA nur dann sinnvoll berücksichtigt werden können, wenn eine zentrale Abstimmung erfolgt. Möglich wäre es beispielsweise, bei bestimmten Aufträgen wie z. B. Reinigungsdienstleistungen, den Auftragnehmer zu verpflichten, einen bestimmten Anteil an Langzeitarbeitslosen oder anerkannten Flüchtlingen zu beschäftigen.

Es ist festzustellen, dass die Vergaben auch immer wieder Beispiele für unwirtschaftliches Verwaltungshandeln liefern. Mangels Abstimmung der einzelnen Ämter bzw. Dezernate erfolgen Beschaffungen für gleiche Bedarfe oftmals unabhängig voneinander. Als Beispiel seien hier fünf Vergaben fünf verschiedener Ämter für Berufsbekleidung (und deren spätere Reinigung) genannt. Solche Bedarfe müssen aus Sicht des RPA zwingend gebündelt werden.

Wenig verständlich ist es für das RPA aus diesem Grund auch, dass das Amt für Schulen die bislang zentral durchgeführte Schulbuchbeschaffung nun den 54 Schulen selbst überlässt. Statt eines Mitarbeiters beschäftigen sich jetzt 54 vergaberechtlich wenig erfahrene Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter mit 54 rechtlich höchst komplexen Beschaffungsvorgängen. **Das RPA muss feststellen, dass bei einem Großteil der durchgeführten Schulbuchbeschaffungen das Vergaberecht nur unzureichend beachtet wurde.**

Zu dieser Prüfungsfeststellung gibt das Amt für Schulen eine umfassende Stellungnahme ab. Sie erläutert darin die Gründe für das gewählte Verfahren und erklärt, dass es „nach Abschluss der Dokumentation der Schulbuchvergabe durch die Schulen die durchgeführten Vergabeverfahren – vor allem auf die ordnungsgemäße Durchführung – prüfen wird. Es ist das Ziel, zu evaluieren, ob sich das neue Verfahren bewährt hat und sich die erhofften Synergien ergeben haben. Anhand der Ergebnisse wird über eine Fortsetzung des Verfahrens entschieden“. Das RPA hat mit dem Amt für Schulen ausführlich dessen Stellungnahme erörtert. Das RPA kommt jedoch zu keiner anderen Bewertung, wird die Evaluation aber begleiten.

Auf die ab Frühjahr 2016 sukzessiv einzuführende Elektronische Vergabe als weitere Erschwernis weist das RPA an dieser Stelle nur noch nachrichtlich hin.

Die Stadt sollte die beschriebenen Schwierigkeiten und anstehenden Veränderungen zum Anlass nehmen, um sich zu fragen, wie das städtische Beschaffungswesen in der nahen Zukunft aussehen soll. Es gibt mittlerweile eine Reihe von kommunalen Praxisbeispielen, die sich mit der Neuorganisation der Beschaffung beschäftigen. Dabei geht es überwiegend um eine Zentralisierung der Prozesse, denn gerade bei Verwaltungen als klassische öffentliche Auftraggeber ist eine – oftmals historisch gewachsene – dezentrale Beschaffungsorganisation verbreitet, die den heutigen Anforderungen an ein effizientes Beschaffungswesen eines modernen öffentlichen Auftraggebers nicht mehr gerecht wird. Seit Jahren machen sich das RPA, das Rechtsamt und das Amt für Personal und Organisation Gedanken über verschiedene Modelle zur künftigen Organisation des Vergabewesens bei der LHK. Zu diesen Überlegungen gehören auch die Einrichtung eines zentralen Vergabeamtes mit inhaltlicher und verfahrensrechtlicher Zuständigkeit für die städtische Beschaffung und eine zentrale Vergabestelle mit erweiterten Aufgaben.

Ein weiterer wichtiger Aspekt einer Zentralisierung ist die dadurch deutlich verbesserte Korruptionsprävention.

Das RPA ist bereit, entsprechende Veränderungsprozesse hin zu einer nachhaltigen und strategischen Beschaffung weiter aktiv zu unterstützen. **Dabei ist die im Juli 2015 begonnene Untersuchung zur Optimierung des Vergabeverfahrens bei der LHK aus Sicht des RPA ein erster Schritt in die richtige Richtung** (s. auch Handlungsbedarf „Bündelung Vergabewissen“ aus StB 2013).

Das Dezernat II erklärt, dass „die Mehrheit der Fachämter des Dezernats sich gegen den Vorschlag des Rechnungsprüfungsamtes aussprechen, alle städtischen Vergaben an zentraler Stelle zu bündeln, da dort nicht die notwendigen Fachkenntnisse über die Vorhaben (Tiefbau/Hochbau/Grünflächen) vorhanden seien und eine verlängerte Bearbeitungszeit befürchtet wird“. Diese frühe negative Bewertung des Dezernates II zu einer möglichen Zentralisierung aller Vergaben zum jetzigen Zeitpunkt ist für das RPA nicht nachvollziehbar, da es derzeit weder Aussagen z. B. zur möglichen Organisationsform, zur personellen Ausstattung oder aber auch zu inhaltlichen und verfahrensrechtlichen Zuständigkeiten gibt.

### 5.2.3 Verwendung von Vertragsmustern für Hochbauten in der Immobilienwirtschaft

Bei der Vergabe von Architekten- und Ingenieurleistungen sind als rechtliche Grundlagen die Vergabeordnung für freiberufliche Leistungen (VOF/analog VOF) sowie für die Ausführung und Abrechnung dieser Leistungen die Vorschriften des Bürgerlichen Gesetzbuches in Verbindung mit der Honorarordnung für Architekten und Ingenieure (HOAI) in der jeweils gültigen Fassung verbindlich anzuwenden. Die Verträge hierfür sind schriftlich zu vereinbaren. Als verbindliche Vorlage für Hochbauten sind die Richtlinien für die Durchführung von Bauaufgaben des Bundes im Zuständigkeitsbereich der Finanzverwaltungen (RBBau) mit den darin enthaltenen Vertragsmustern im Zuständigkeitsbereich der LHK zu verwenden.

Die RBBau bietet für die Anwendung Vertragsmuster für Hochbauten zu Leistungsbildern

- der Objektplanung – Gebäude und Innenräume, Freianlagen und Ingenieurbauwerke sowie
- der Fachplanung – technische Ausrüstung und Tragwerksplanung.

Grundsätzlich sind die RBBau-Vertragsmuster für Bundesbauaufgaben im Zuständigkeitsbereich der Finanzverwaltung vorgesehen. Ihnen liegt die HOAI mit Leistungsphasen und dem unübersichtlichen Stufenmodell (Zusammenfassung der Leistungsphasen zu fünf Leistungsstufen) des Bundes zugrunde, welches bei der LHK formal in Vorgängen nicht abgebildet wird. Somit ist die Anwendbarkeit dieser Muster für die LHK mit einem hohen Anpassungsaufwand verbunden, der bei Änderungen, z. B. einer Aktualisierung der HOAI, zunimmt.

Die Gebäudemanagement Schleswig-Holstein AöR (GMSH) bot in 2014 an, deren anwenderfreundlichere Vertragsmuster für Leistungen freiberuflich Tätiger zu nutzen. Diese Vertragsmuster liegen der Immobilienwirtschaft und dem Rechtsamt nun vor. Eine Bewertung steht noch aus.

Den GMSH-Vertragsmustern liegen ebenfalls die RBBau-Vertragsmuster zu Grunde. Jedoch wurde hier auf eine Betrachtung in Leistungsstufen verzichtet und lediglich die Leistungsphasen der HOAI als Basis verwendet.

Da es öfter vorkommt, dass die Immobilienwirtschaft aus Personalmangel Hochbaumaßnahmen für andere Ämter nicht durchführen kann, müssen zumindest die Bauherrenaufgaben durch „fachfremde“ Ämter wie z. B. Abfallwirtschaftsbetrieb Kiel, Eigenbetrieb Beteiligungen,

Stadtentwässerung, übernommen werden. Für diese Ämter würde die Verwendung der beschriebenen Vertragsmuster eine Erleichterung bedeuten.

Auch der Landesrechnungshof beabsichtigt in Absprache mit dem Finanzministerium Schleswig-Holstein, den Kommunen die von der GMSH entwickelten Vertragsmuster auf der Webseite des Finanzministeriums Schleswig-Holstein zur Verfügung zu stellen.

#### Handlungsempfehlung:

Das RPA empfiehlt der Immobilienwirtschaft, die Möglichkeit einer zukünftigen Anwendung der von der GMSH entwickelten Vertragsmuster für die Vertragsgestaltung von Architekten- und Ingenieurleistungen zu prüfen. Kurzfristig sollte aus Sicht des RPA die Immobilienwirtschaft aber personell so ausgestattet werden, dass sie ihre originären Aufgaben auch selbst wahrnehmen kann.

### **5.3 Schulträgeraufgaben – PB 21 - 24**

#### **Regionale Berufsbildungszentren AöR**

Die RBZ sind zum 01.01.2010 (RBZ Technik, RBZ Soziales, Ernährung und Bau) bzw. 22.08.2010 (RBZ Wirtschaft) als AöR gegründet worden.

Die EB und der JA 2010 des RBZ Technik sind geprüft und am 01.07.2014 vom zuständigen Gremium festgestellt worden. Bei der Feststellung der geprüften EB ergab sich für das Eigenkapital ein niedrigerer Wert (173 T€), sodass die Finanzanlage des RBZ Technik (510 T€) in der Finanzbuchhaltung der LHK um 337 T€ zu vermindern war. Dies ist im JA 2013 der LHK erfolgt. Zwischenzeitlich wurde der JA 2011 des RBZ Technik vom RPA geprüft und am 07.05.2015 vom Verwaltungsrat festgestellt. Am 29.06.2015 hat das RBZ Technik dem RPA den JA 2012 zur Prüfung vorgelegt.

Die EB des RBZ Soziales, Ernährung und Bau zum 01.01.2010 wurde dem RPA zur Prüfung vorgelegt, geprüft und am 12.01.2015 vom zuständigen Gremium festgestellt. Das Eigenkapital beträgt 71 T€. Hieraus ergibt sich ein Korrekturbedarf für den Wert der entsprechenden Finanzanlage i. H. v. 287 T€ im JA der LHK. Dies wird erst im JA 2014 der LHK berücksichtigt werden. Zwischenzeitlich ist der JA 2010 dem RPA zur Prüfung vorgelegt, geprüft und am 01.04.2015 vom Verwaltungsrat festgestellt worden. Für die Aufstellung hat das RBZ Soziales, Ernährung und Bau externe Unterstützung in Anspruch genommen. Die Vorlage des JA 2011 zur Prüfung durch das RPA wird – ausreichende personelle Ausstattung im RBZ vorausgesetzt – für den Herbst des Jahres erwartet.

Das RBZ Wirtschaft hat dem RPA am 12.05.2015 eine überarbeitete EB zum 22.08.2010 zur Prüfung vorgelegt. Die Prüfung ist für September 2015 vorgesehen. Auch hier plant das RBZ, den JA 2010 mit externer Unterstützung aufzustellen.

Mittlerweile sind die JA der RBZ für die Geschäftsjahre 2010 – 2014 fällig. Nur zwei EB und drei JA konnten bislang festgestellt werden. Weiterhin wurden dem RPA eine EB und ein JA zur Prüfung vorgelegt. Das RPA hat wiederholt die Professionalisierung der Finanzbuchhaltungen in den RBZ angemahnt sowie gefordert, die Buchhaltungen zu harmonisieren, auch um interpersonelle Vertretbarkeit für unvorhergesehene personelle Ausfälle herzustellen. Hierzu hat 2014 eine Projektgruppe, begleitet durch das RPA, getagt und Vorschläge für eine einheitlichere Handhabung von Sachverhalten erarbeitet. 2015 wird auf Anregung des Amtes für Schulen sowie des Amtes für Kinder- und Jugendeinrichtungen ein zentrales sog. Service-Büro errichtet, dem auch die jetzigen Verwaltungsleitungen angehören werden. Dieses wird

seine Tätigkeit am 01.09.2015 aufnehmen, differenziertere Aufgabenbereiche abdecken und u. a. die interpersonelle Vertretbarkeit herstellen.

Für die satzungsgemäße Vorlage der JA sind die Geschäftsführer und Verwaltungsräte der RBZ verantwortlich. Letztlich liegen aber die Anstaltslast und die Gewährträgerhaftung für die drei RBZ AÖR bei der LHK.

**Aus Sicht des RPA bleibt die Professionalisierung und Vereinheitlichung der Finanzbuchhaltungen der RBZ weiterhin dringend geboten. Die Errichtung eines zentralen Service-Büros ist aus Sicht des RPA ein Schritt in die richtige Richtung, um die Aufstellung der fälligen JA voranzubringen und künftige JA rechtskonform zeitnah vorzulegen** (s. auch Handlungsbedarf „Professionalisierung der Finanzbuchhaltung der RBZ“ aus SB 2012).

## **5.4 Räumliche Planung und Entwicklung, Bauen und Wohnen – PB 51 - 52**

### **5.4.1 Durchführung von Ersatzvornahmen durch das Amt für Bauordnung, Vermessung und Geoinformation**

Das RPA hat im Rahmen der Prüfplanung 2015 noch laufende oder zeitnah abgeschlossene Vorgänge bezüglich durchgeführter Ersatzvornahmen der Bauaufsichtsbehörde des Amtes für Bauordnung, Vermessung und Geoinformation geprüft. Geprüft wurden sowohl Einleitung, Durchführung und – soweit möglich – der Abschluss der jeweiligen Ersatzvornahme sowie die Verfolgung der bestehenden und teilweise erheblichen (Rest-)Forderungen. Die ausstehenden Forderungen der LHK bewegten sich dabei in einer Größenordnung von rd. 2.400 € bis zu rd.189.000 € pro Einzelfall.

Die Prüfung der Einleitungen von Ersatzmaßnahmen durch entsprechende bauaufsichtliche Anordnungen mit Vorverfahren ergab keine wesentlichen Beanstandungen.

Hinsichtlich des Abschlusses von Ersatzmaßnahmen werden von hier Verbesserungsmöglichkeiten beim Forderungsmanagement gesehen. Die Abgabe einzelner Vorgänge nach erfolglosen Einziehungsversuchen durch das Fachamt an die Vollstreckungsabteilung der Stadtkasse verlagert zwar zunächst einmal die Zuständigkeit der eigentlichen Vollstreckung an das Amt für Finanzwirtschaft, entlässt aber auch das Amt für Bauordnung, Vermessung und Geoinformation nicht aus der Gesamtverantwortung für die ausstehende Forderung.

Die Prüfung hat gezeigt, dass die Zusammenarbeit zwischen Fachamt und Vollstreckungsabteilung der Stadtkasse zu intensivieren und insgesamt zu standardisieren ist. Eine Ablaufplanung und Überprüfungsplanung sollte im Vorwege erstellt werden und dann in die Abwicklung von Ersatzmaßnahmen integriert werden.

#### Handlungsempfehlung:

Ziel muss es sein, die bisherige Verfahrensdauer zu reduzieren. Schlussendlich gehört hierzu auch die regelmäßige Überprüfung der Werthaltigkeit der ausstehenden Forderung.

Die Durchführung von Ersatzmaßnahmen (Abriss, Teilabriss, Sicherungsmaßnahmen u. a. m.) durch beauftragte Dritte berücksichtigte nicht oder nicht vollumfänglich die Vorgaben des Vergaberechts. Auch die oftmals gegebene Eilbedürftigkeit einzelner Maßnahmen befreit nicht von rechtlichen Verpflichtungen zur Durchführung eines ordnungsgemäßen Vergabeverfahrens. Innerhalb dieser Verfahren bestehen rechtlich normierte Möglichkeiten, die einer Eil-

bedürftigkeit Rechnung tragen. Zukünftig sind Aufträge an Dritte gemäß den vergaberechtlichen Vorschriften zu erteilen.

Aus Gründen der Übersichtlichkeit und der Überwachung von z. B. rechtlichen Fristen, insbesondere bei mehreren Anordnungen innerhalb eines Vorganges, wird angeregt, immer eine Aktenübersicht mit Hinweisen auf den jeweils aktuellen Stand der Angelegenheit voranzustellen. Auch generalisierte Wiedervorlagefristen zur Verfahrensverkürzung sind festzulegen.

Darüber hinaus wird vorgeschlagen, die Vorgänge der Ersatzvornahmen mit einer eigenen Aktenkennzeichnung innerhalb des Aktenplans des Amtes für Bauordnung, Vermessung und Geoinformation zu versehen. Das Auffinden der entsprechenden Akten wird damit erleichtert.

Abschließend bleibt festzuhalten, dass alle abgeforderten Aktenvorgänge der „Ersatzvornahmen“ vollständig und nachvollziehbar vorlagen.

#### **5.4.2 Festsetzungsfristen für Straßenausbaubeiträge**

In der Prüfplanung des RPA sind regelmäßig auch die durch das Stadtplanungsamt durchzuführenden Festsetzungen und Einziehungen von Straßenausbaubeiträgen gem. dem Kommunalen Abgabengesetz und Straßenausbaubeitragsatzung der LHK enthalten.

Bei einer Prüfung fiel auf, dass die Veranlagung der jeweiligen Eigentümerinnen und Eigentümer bei einer konkreten Maßnahme zeitlich bereits sehr nah am Ende der gesetzlichen Festsetzungsfrist von vier Jahren lag. Auf die daraufhin erfolgte Nachfrage teilte das Stadtplanungsamt mit, dass grundsätzlich die Festsetzung der Ausbaubeiträge kurz vor Ablauf der Festsetzungsfrist noch eine Ausnahme darstelle.

Allerdings lägen vollständige Rechnungsunterlagen zum einen erst ca. ein Jahr nach der technischen Bauabnahme vor, so dass faktisch nur ca. drei Jahre für die Festsetzung der Ausbaubeiträge verbleiben würden. Hinzu käme zum anderen, dass im Vorwege jeder Maßnahme als Leistung für das Tiefbauamt Beitragsschätzungen für die Vorstellung der jeweiligen Maßnahme im Ortsbeirat durchzuführen sind. Dies binde entsprechende, für die Beitragsveranlagung dann fehlende, Arbeitskapazitäten.

Zusätzlich seien zwischenzeitlich vom Tiefbauamt 25 durchgeführte Maßnahmen im Stadtplanungsamt vorgelegt worden. Eine entsprechende zukünftige Belastung sei daher absehbar und mit dem bisherigen Personalbestand nicht zu leisten.

Das Stadtplanungsamt erläuterte des Weiteren die derzeitige Personalsituation im Beitragsbereich. Von fünf Planstellen war eine Planstelle aus Krankheitsgründen seit einem Jahr nicht besetzt, eine weitere Planstelle war aufgrund eines Personalwechsels seit 7/2014 unbesetzt. Zwischenzeitlich musste darüber hinaus eine weitere Stelle durch Personalwechsel neu besetzt werden.

Die Aussagen des Stadtplanungsamtes sind nachvollziehbar und die aktuellen Probleme hinsichtlich der Personalsituation bedurften auch aus unserer Sicht dringend einer kurzfristigen und umfassenden Lösung. Das Stadtplanungsamt hat gem. „Dienstvereinbarung Rückstandsanzeigen“ reagiert und eine Rückstandsanzeige gefertigt.

Nach Aussage des Fachamtes enthält die Rückstandsanzeige gem. § 5 Schritt 3 Ziffer 2 der Dienstvereinbarung auch den in den Jahren 2015/2016 voraussichtlich mit 2,6 Mio. € auflaufenden Gesamtaufwand aller noch abzurechnenden Baumaßnahmen. Dies erlaubt unter Berücksichtigung der hierin enthaltenen umlagefähigen Kosten einen groben Ausblick auf die

Größenordnung ggf. drohender Einnahmeausfälle, wenn eine Festsetzung von Ausbaubeiträgen nicht innerhalb der gesetzlichen Festsetzungsfrist gelingen sollte.

Zu bedenken sind aber nicht nur ggfs. kritischer werdende Neuveranlagungen. Auch für notwendige Nachveranlagungen durch z. B. aktueller Gerichtsentscheidungen in laufenden Verfahren bestünde kein Zeitpuffer mehr. Beitragsschuldner könnten dann nicht mehr (nach-)veranlagt werden.

Das Stadtplanungsamt hat korrekt und zeitnah gem. „Dienstvereinbarung Rückstandsanzeigen“ gehandelt.

Daraufhin eingeleitete Maßnahmen (Stellenbesetzungen, kurzfristige Erhöhung von Stundenanteilen) sollten nach einer entsprechenden Einarbeitungszeit zu einer Normalisierung der Bearbeitungszeit führen.

Das Verfahren gem. „Dienstvereinbarung Rückstandsanzeigen“ hat sich nach Ansicht des RPA in diesem Fall bewährt.

## **5.5 Ver- und Entsorgung – PB 53**

### **5.5.1 Anlagevermögen der Stadtentwässerung**

Die von der Stadtentwässerung zugesagte Überarbeitung des AV, das ungeprüft aus den Anlagenverzeichnissen von der Stadtentwässerung in die EB zum 01.01.2009 der LHK übernommen worden war, ist bis zum Berichtszeitpunkt nicht abgeschlossen. Der im Jahr 2012 hinzugezogene Wirtschaftsprüfer, der mit dieser Aufgabe beauftragt wurde, hat am 11.08.2014 einen theoretischen Leitfaden zur Abgrenzung von AV und Instandhaltungsaufwendungen vorgelegt. Das RPA hat zu verschiedenen Sachverhalten ausführlich Stellung genommen sowie auf die Konsequenzen aus der Anwendung des Leitfadens hingewiesen. Der Leitfaden ist zwischenzeitlich von der Stadtentwässerung um ausführliche praktische Anwendungsbeispiele ergänzt worden, um den Handelnden konkrete Hilfestellung bei ihrer Arbeit zu geben und eine möglichst einheitliche Handhabung gleichartiger Sachverhalte zu erreichen.

Durch die regelmäßige Buchung von abgeschlossenen Baumaßnahmen in den Aufwand steigen u. E. künftig die Instandhaltungsaufwendungen an, während das in der Bilanz ausgewiesene AV sich rätierlich um die Abschreibungen vermindert und langfristig nur noch mit Erinnerungswerten zu Buche steht. Das RPA hält diese Vorgehensweise nach wie vor für nicht den Grundsätzen ordnungsmäßiger Buchführung entsprechend. Deshalb hat das RPA die Bestätigung des Wirtschaftsprüfers erbeten, dass das AV des Klärwerks vollständig ausgewiesen ist, die Anwendung des sog. Komponentenansatzes den Grundsätzen ordnungsmäßiger Buchführung entspricht und der Ausweis des AV der Stadtentwässerung ein den tatsächlichen Verhältnissen entsprechendes Bild der Vermögenslage vermittelt. Eine solche Bestätigung hat das RPA nicht erhalten.

Das Amt für Finanzwirtschaft führte in seiner Stellungnahme vom 01.04.2014 aus, den Arbeitsergebnissen des Wirtschaftsprüfers folgen zu wollen und eine dem Leitfaden entsprechende Überarbeitung des AV vorzunehmen. Daraufhin haben die Dezernenten II und III entschieden, das AV gem. Leitfaden des Wirtschaftsprüfers aufzuarbeiten.

Die Aufarbeitung des Alt-AV für die Jahre 2009 ff. sollte planmäßig im Frühjahr 2015 abgeschlossen sein. Infolge personeller Engpässe ist dies nicht der Fall. Damit ist die Übernahme des überarbeiteten AV in den JA 2014 der LHK nicht mehr möglich. Das AV kann frühestens



in den JA 2015 eingepflegt werden. Damit muss ein weiteres Jahr im separaten Mandanten Stadtentwässerung nachgearbeitet werden.

Gem. § 56 GemHVO-Doppik (gültig seit 01.01.2013) kann die EB bis zum fünften auf die EB folgenden JA durch Korrektur der Allgemeinen Rücklage bzw. der Ergebnisrücklage einfach geändert werden. Diese vom Verordnungsgeber eröffnete Möglichkeit, offensichtliche Fehler der EB bis zum JA 2013 zu korrigieren, konnte nicht genutzt werden. Die Überarbeitung des AV für die Jahre 2009 – 2014 wird nach Komponentenansatz zu deutlich höherem Instandhaltungsaufwand führen. Über die Höhe der zu erwartenden Veränderungen aus der Überarbeitung des Alt-AV einerseits und aus den für anschließende Jahre zu planenden Haushaltsdaten andererseits kann derzeit vom RPA keine Aussage getroffen werden.

Zusammenfassend ist festzustellen, dass bis heute kein überarbeitetes AV von der Stadtentwässerung vorliegt. Die Aufarbeitung mit externer Unterstützung dauert bereits drei Jahre. Das überarbeitete AV der Stadtentwässerung kann frühestens in den JA 2015 der LHK eingepflegt werden (s. auch Handlungsbedarf „Vollständige Überarbeitung des AV“ aus SB 2012).

Die Stadtentwässerung hat mitgeteilt, dass „das Anlagevermögen mit Unterstützung der Fa. Infoma überarbeitet wird. Die Fa. Infoma erarbeitet auch ein Migrationskonzept zur fehlerlosen Übertragung der überarbeiteten Daten in das Buchhaltungssystem der LHK“.

Die vom RPA erbetene Bescheinigung, in der die grundsätzliche Ordnungsmäßigkeit der Buchführung bezüglich des Komponentenansatzes bei der Bewertung des Klärwerks und der Anwendung des Leitfadens bei der Bewertung des Infrastrukturvermögens bescheinigt wird, wurde jetzt kurzfristig vom Wirtschaftsprüfer vorgelegt. Welche Auswirkung die konsequente Anwendung des Leitfadens künftig auf die Gebühren hat, bleibt abzuwarten. Das RPA behält sich weitere Prüfungsschritte vor.

### **5.5.2 Aktivierte Eigenleistungen in der Stadtentwässerung**

Aktivierte Eigenleistungen fallen an, wenn die Verwaltung aktivierungsfähige Vermögensgegenstände erstellt oder sich an deren Herstellung beteiligt. Die Kosten für die Personal- und Sachaufwendungen werden den Herstellungskosten des erstellten Anlagengutes zugeschrieben und mit den jährlichen Abschreibungen wieder aufgelöst.

Bei der Stadtentwässerung fallen aktivierte Eigenleistungen dadurch an, dass Leistungen für Planung, Ausschreibung und Vergabe sowie die Bauleitung von Maßnahmen mit eigenem Personal erbracht werden.

Immer mehr dieser Ingenieur-Leistungen werden aufgrund von Personalmangel in der Stadtentwässerung an Ingenieur-Büros vergeben. Die Beschäftigten der Stadtentwässerung müssen in diesem Fall die Auftragsvergabe sowie die Betreuung, Überwachung und Abrechnung der Leistungen der freiberuflich Tätigen abwickeln. Diese Überwachungsleistungen werden ebenfalls als aktivierte Eigenleistung ermittelt und den Herstellungskosten des Anlagengutes zugeschrieben.

Die Ermittlung der aktivierten Eigenleistungen und deren genaue Höhe ist somit neben der Richtigkeit der Anlagenbuchhaltung auch ein Thema der Prüfung des wirtschaftlichen Verwaltungshandelns. Interessant ist dabei der Vergleich der Höhe der aktivierten Eigenleistungen bei Maßnahmen mit eigenem Personal und bei Maßnahmen mit Leistungen von freiberuflich Tätigen. Für die Ermittlung der aktivierten Eigenleistungen gibt es keine gesetzlichen Vorga-

ben. In der Praxis werden diese wie Honorar-Kosten aus der HOAI ermittelt. Das ist nach Stunden-Erfassung oder aber auch prozentual möglich.

In der Stadtentwässerung wurden in der Vergangenheit die aktivierten Eigenleistungen anhand einer Honorartabelle und einem Tabellenkalkulationsblatt ermittelt. Nach der Bearbeitung des AV durch den Wirtschaftsprüfer sollen die aktivierten Eigenleistungen künftig über Stundenerfassungen für die Maßnahmen erfolgen.

Die Prüfung hatte das Ziel, die in der Vergangenheit gebuchten aktivierten Eigenleistungen anhand vorzulegender Berechnungen und Belege auf Richtigkeit zu prüfen. Dazu wurde die Stadtentwässerung Ende 2012 gebeten, zehn Baumaßnahmen (fünf aus dem Bereich des Klärwerkes und fünf aus dem Bereich des Entwässerungsnetzes) auszusuchen, bei denen aktivierte Eigenleistungen gebucht wurden. Hierzu waren dem RPA die Dokumentationen der Berechnungen vorzulegen.

Im Dezember 2014 lagen die Unterlagen soweit vor, dass die Prüfung im April 2015 abgeschlossen werden konnte. Die Dauer dieser Prüfung von über zwei Jahren findet die Begründung in der Tatsache, dass Prüfungsunterlagen zunächst gar nicht, dann unvollständig und nicht prüfbar vorgelegt wurden. In der Zeit von August 2013 bis August 2014 wurde die Prüfung ausgesetzt, weil die Stadtentwässerung durch die Beauftragung des Wirtschaftsprüfers zunächst alle Kapazitäten in die Aufarbeitung des AV stecken musste.

Letztendlich konnten neun Maßnahmen der Stadtentwässerung geprüft werden. Für diese neun Maßnahmen aus dem Entwässerungsnetz wurden aktivierte Eigenleistungen gebucht. Maßnahmen aus dem Bereich des Klärwerkes konnten nicht geprüft werden, da es dort keine aktivierten Eigenleistungen gibt.

Es war festzustellen, dass die Buchungen z. T. nicht den einzelnen Maßnahmen zuzuordnen waren. Erst durch Erläuterungen und Zuordnungshinweise der Stadtentwässerung war es dem RPA möglich, die Summe der gebuchten Eigenleistungen zu ermitteln. Hier gibt das RPA den Hinweis, dass die Beschreibungsfelder in nsk eindeutig zu füllen sind und Buchungen nur auf der Grundlage von prüfbaren Belegen vorzunehmen sind.

Die Prüfung wurde im April 2015 u. a. mit der Feststellung abgeschlossen, dass die Vergabe der Ingenieur-Leistungen an freiberuflich Tätige zu Mehrkosten durch die zusätzliche Betreuung und Kontrolle dieser Fremdleistungen i. H. v. 30 - 50 % der Honorarkosten führt. Diese Mehrkosten würden bei eigener Leistungserbringung entfallen. Eine Fortsetzung der Prüfung nach Aufarbeitung des AV bei der Stadtentwässerung wurde angekündigt.

### **5.5.3 Kostenberechnung für die Baumaßnahme Lorentzendam**

Bei der Vergabepfung für die Bauleistungen der o. g. Maßnahme ist dem RPA aufgefallen, dass die vom freiberuflich tätigen Ingenieur ermittelte Kostenberechnung fehlerhaft aufgestellt wurde.

Dessen Honorarforderungen entstanden auf Grundlage seiner eigenen Kostenberechnung. Da die Kostenberechnung bei dieser Baumaßnahme um 100 % höher ausgefallen ist als das Submissionsergebnis, stellte das RPA entsprechende Nachfragen bei der Stadtentwässerung. Im Ergebnis konnte dadurch verhindert werden, dass unberechtigt hohe Honorarforderungen seitens der Stadtentwässerung beglichen wurden.

Bei dieser Baumaßnahme hat die Stadtentwässerung selbst bis zur Entwurfsvorlage jedoch ohne die erforderliche Kostenberechnung geplant. Die Kostenberechnung wurde dem mit den folgenden Leistungsphasen (Ausschreibung, Vergabe und örtliche Bauüberwachung) beauf-

tragten freiberuflich tätigen Ingenieur übertragen. Für diese Teilleistungen stehen ihm Honorar und ein Zuschlag zum Honorar für die zusätzliche Einarbeitung in die Planung zu.

Mit der Vergabeprüfung stellte das RPA fest, dass die Abweichung von der Kostenberechnung zum Submissionsergebnis 100 % beträgt. Die Gründe für die fehlerhafte Berechnung waren viel zu hoch angesetzte Einheitspreise für die ausgeschriebenen Leistungen wie auch Fehler in den der Kostenberechnung zu Grunde gelegten Massen.

Die Stadtentwässerung hatte aufgrund personeller Engpässe die Kostenberechnung des freiberuflich tätigen Ingenieurs nicht kontrollieren können, was dazu führte, dass die in der Kostenberechnung enthaltenen Fehler nicht festgestellt wurden. Die gestellten Honorarforderungen wurden bis zum Zeitpunkt der RPA-Prüfung durch die Stadtentwässerung weder angezweifelt noch geprüft.

#### Handlungsempfehlung:

Die Leistungen beauftragter freiberuflich Tätiger sind in geeigneter Form zu prüfen. Die Beauftragung der nächsten Leistungsphase umfasst die Anerkennung der vorangegangenen. Eine spätere Prüfung ist somit nicht mehr möglich bzw. wäre eine Korrektur danach unwirksam. Wirtschaftlicher könnte es aus Sicht des RPA allerdings sein, wenn die Leistungen, mit denen freiberuflich Tätige beauftragt werden, künftig wieder durch eigenes Personal erbracht werden. Hierzu sollte die Stadtentwässerung entsprechende Überlegungen und Berechnungen anstellen.

Die Ämter des Dezernats II teilen nach dessen Mitteilung die Auffassung des RPA, dass es wirtschaftlicher ist, wenn Leistungen durch eigenes Personal erbracht werden anstatt sie an freiberuflich Tätige zu vergeben. Dazu ist es aber erforderlich, den Personalbestand erheblich aufzustocken.

Bei der Beauftragung der Kostenberechnung muss die Stadtentwässerung darauf achten, dass diese zum Zeitpunkt „Ende Leistungsphase Entwurf“ aufgestellt wird, da sie die Honorargrundlage darstellt. Die Vergütung nach fortgeschriebener Kostenberechnung ist nicht zulässig.

## **5.6 Verkehrsflächen und -anlagen, ÖPNV – PB 54**

### **5.6.1 Schilderbewirtschaftung bei der LHK**

Das Tiefbauamt bewirtschaftet die Beschilderungen und Absperrungen im Stadtgebiet bei Baustellen, Gefahrstellen und Veranstaltungen. Zu diesem Zweck unterhält das Fachamt auf dem Bauhof ein umfangreiches Lager von Verkehrsschildern und Absperrrichtungen.

Diese Materialien werden im Auftrag der LHK sowohl vom Tiefbauamt als auch von der Feuerwehr und insbesondere externen Firmen genutzt. Bei langfristig planbaren Maßnahmen werden die Beschilderungen und Absperrungen durch Fachfirmen i. d. R. dann mit deren eigenem Material erbracht.

Das RPA hat eine Prüfung der Schilderbewirtschaftung durchgeführt. Als Prüfungsergebnis war festzustellen, dass keine Inventarisierung des Materials durchgeführt worden war. Eine Aussage über den tatsächlichen Bestand konnte nicht getroffen werden. Ob alle im Einsatz befindlichen Materialien auch nach Abschluss des Einsatzes wieder auf den Bauhof gelangen, kann so nicht festgestellt werden. Ein erheblicher Verlust konnte nicht ausgeschlossen werden. Nachbestellungen von erforderlichen Materialien erfolgen lediglich aufgrund der Feststel-

lung, dass das benötigte Schild oder die benötigte Absperrvorrichtung nicht mehr oder nicht in ausreichender Anzahl vorhanden ist.

Es war des Weiteren keine Verantwortlichkeit innerhalb der Organisationsstruktur für diesen Aufgabenbereich festgelegt worden.

Die bestehenden Defizite konnte das Fachamt zwischenzeitlich abstellen. Im Rahmen einer örtlichen Nachprüfung konnte das RPA feststellen, dass zwischenzeitlich eine Inventur durchgeführt wurde. Die Ausgabe entsprechender Materialien wird sowohl handschriftlich als auch in einer Datei dokumentiert. Hierdurch sind die Ausgabe, der Verbleib und die Rückgabe der Schilder und Absperrvorrichtungen nachvollziehbar. Die geforderte Verantwortlichkeit für das Material wurde durch eine geänderte Organisation sichergestellt.

Problematisch bleibt im Bereich der Schilderbewirtschaftung aber, dass es im Zuge des sog. „Kienbaum-Gutachtens“ nicht mehr zu den originären Aufgaben der LHK gehören sollte, Veranstaltungen durch den Einsatz eigenen Personals und Materials zu betreuen, abzusperrern oder zu beschildern. Dementsprechend wurde das Personal im Bauhof verringert. Festzustellen ist aber, dass wesentliche Leistungen im Zuge von Veranstaltungen immer noch durch die LHK erbracht und diese Leistungen sogar noch ausgeweitet werden. Dies betrifft insbesondere kurzfristige Maßnahmen z. B. bei Veranstaltungen, wo sich gezeigt hat, dass nur mit eigenem Personal flexibel genug reagiert werden kann. Somit muss nun eine annähernd gleiche Leistung (mit Ausnahme der „Kieler Woche“) wie vor dem „Kienbaum-Gutachten“ mit weniger Personal erbracht werden.

#### Handlungsempfehlung:

Wie in vielen anderen Bereichen der Stadtverwaltung muss daher auch im Bereich der Schilderbewirtschaftung eine Aufgabenkritik durchgeführt werden. Es ist verbindlich festzulegen, welche Aufgaben tatsächlich durch das Tiefbauamt zukünftig wahrgenommen werden sollen. Abhängig vom Ergebnis ist dann zu entscheiden, ob zusätzliches Personal bereitgestellt werden muss oder Schildermaterial entsprechend abgebaut werden kann.

Hierzu teilt das Dezernat II mit, dass eine neue Verfahrensweise zwischen den Referaten verabredet und mit dem OB abgestimmt wurde. Das RPA hat hiervon keine weitere Kenntnis.
---

### **5.6.2 Neubauplanung Parkhaus ZOB – Mehrkosten nach nochmaliger Umplanung**

Im Fall des vergaberechtlich geprüften Nachtragsauftrags an den Generalplaner des Parkhauses ZOB stellte das RPA fest, dass dessen Vorplanung ordnungsgemäß abgeschlossen und mit dem Tiefbauamt abgestimmt war. Die Freigabe zur Entwurfsbearbeitung wurde im März 2013 an den Planer erteilt. 6 Monate später hat das Tiefbauamt die Freigabe widerrufen und die Inhalte für den Entwurf neu definiert. Zu diesem Zeitpunkt lag der Entwurf bereits fertig vor. Der Planer wurde beauftragt, die Entwurfsplanung erneut durchzuführen.

Es handelte sich dabei um die Änderung der Abmessungen und Dimensionierung der Zufahrt. Im Rahmen der Vorentwurfsbearbeitung wurden diese Abmessungen immer wieder diskutiert. Der Verkehrsplaner hat dazu festgestellt, dass die Abmessungen zwar eng, aber noch im Bereich der erlaubten Toleranzen lagen. Das Tiefbauamt hat sich dann für die noch regelkonformen Abmessungen entschieden.

Diese Entscheidung wurde im September, unmittelbar nach Fertigstellung des Entwurfes, widerrufen. Angeblich lagen neue Erkenntnisse vor, die diese Entscheidung rechtfertigen.

Das RPA konnte bei Prüfung der Unterlagen keine neuen Erkenntnisse feststellen, die eine Änderung gerechtfertigt hätten. Alle Sachverhalte waren auch schon im März bei der Freigabe der Planung bekannt. Die Änderungen wurden ohne Dokumentation der Abwägungen und Begründungen beauftragt. Es sind dadurch Mehrkosten für die erneute Planung i. H. v. 134 T€ und ein Zeitverzug entstanden, die vermeidbar gewesen wären.

Mehrkosten sollten nach Möglichkeit durch eine ordnungsgemäße Planung des Bauvorhabens vermieden bzw. weitestgehend minimiert werden. Wenn Mehrkosten unabwendbar sind, so sind die Gründe hierfür wirtschaftlich abzuwägen, zu dokumentieren und ggf. die Erkenntnisse für zukünftige Bauvorhaben zu berücksichtigen.

#### Handlungsempfehlung:

Bei zukünftigen Bauvorhaben ist darauf zu achten, dass Änderungen nach der Vor- bzw. Entwurfsabstimmung nur noch möglich sind, wenn alle Entscheidungsträger in den Änderungsprozess eingebunden und die Änderungen vollständig und nachvollziehbar dokumentiert wurden.

Das Dezernat II teilt mit, „dass der vorgeschlagenen Handlungsempfehlung des RPA grundsätzlich zugestimmt wird. Zutreffend ist allerdings nicht, dass Änderungen ohne Dokumentation der Abwägungen und Begründungen beauftragt wurden. Eine umfangreiche Dokumentation liegt vor“.

Die dem RPA zur Prüfung vorgelegten Unterlagen beinhalteten Dokumentationen. Daraus ging aber nicht hervor, welche Gründe tatsächlich dazu führten, dass eine erneute Anpassung der ZOB-Planung erforderlich wurde. Dass es auch Entscheidungen gibt, die sich im Nachhinein als falsch herausstellen und daher zu ändern bzw. anzupassen sind, ist für das RPA nicht ungewöhnlich. Gerade dann ist aber die Dokumentation der Gründe für Änderungen oder Planungsanpassungen erforderlich.

## **5.7 Natur- und Umweltschutz – PB 55 - 56**

### **Jagderlaubnisscheine: Ausgabe nicht nachprüfbar**

Der Forstverwaltung des Grünflächenamtes ist auch die Aufgabe des Jagdausübungsberechtigten für die sechs städtischen Eigenjagdbezirke der LHK zugeordnet. Die/der Jagdausübungsberechtigte ist gem. § 13 Abs. 1 Landesjagdgesetz berechtigt, interessierten Jägerinnen und Jägern entsprechende Jagderlaubnisse zu erteilen. Die Ausgabe dieser zeitlich befristeten Jagderlaubnisscheine erfolgt seit dem Jagdjahr 2012/2013 ohne die Erhebung eines Entgeltes. Aktuell gibt es 26 Jägerinnen und Jäger, denen ein Jagderlaubnisschein ausgestellt wurde.

Nach Mitteilung des Grünflächenamtes müssen die Antragsteller neben dem gültigen Jagdschein sowohl über die entsprechende Zuverlässigkeit als auch über ausreichende Qualifikation (z. B. nachgewiesene Schießfertigkeit, jagdhandwerkliche Geschicklichkeit, gute Revierkenntnisse, die Verfügbarkeit über einen Jagdhund etc.) verfügen, um den entsprechenden Jagderlaubnisschein zu erhalten.

Bei einer Prüfung der Vergabe der Jagderlaubnisscheine musste das RPA feststellen, dass kein einziger Vorgang lückenlos, klar und verständlich dokumentiert wurde, um den ordnungsgemäßen Verfahrensablauf darzustellen und Entscheidungen nachvollziehbar zu machen. Die durch das Grünflächenamt entwickelten Kriterien und Vorgaben zur Prüfung der Zuverlässigkeit und Qualifikation der Antragstellerinnen und Antragsteller, die diese für den Er-

halt des Jagderlaubnisscheines erfüllen müssen, sind in keinem einzigen Fall nachgewiesen noch dokumentiert.

#### Handlungsempfehlung:

Das RPA empfiehlt dem Grünflächenamt dringend, diese Kriterien und Vorgaben abschließend festzulegen und den Antragstellerinnen und Antragstellern gegenüber spätestens zur Jagdsaison 2016 bekannt zu machen. Werden diese Anforderungen dann nicht erfüllt bzw. dokumentiert nachgewiesen, kann in der Konsequenz künftig auch kein Jagderlaubnisschein für diese Antragstellerinnen und Antragsteller mehr ausgestellt werden.

Die Praxis der Vergabe der Jagderlaubnisscheine wird das RPA in 2016 erneut prüfen und danach das Ergebnis dieser neuerlichen Prüfung der Selbstverwaltung zur Kenntnis geben.

## **5.8 Allgemeine Finanzwirtschaft – PB 61**

### **5.8.1 Investitionsanmeldungen für das Haushaltsjahr 2015**

Das RPA hat in 2014 die Investitionsanmeldungen verschiedener Ämter für das HJ 2015 geprüft.

Die Anforderungen an Investitionsanmeldungen ergeben sich sowohl aus den Regelungen der GO SH als auch der GemHVO-Doppik.

Während die GO SH hierfür die allgemeinen Haushaltsgrundsätze vorgibt (Sicherung der stetigen Aufgabenerfüllung, Führung der Haushaltswirtschaft nach den Grundsätzen der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit), gehen die Vorgaben der GemHVO-Doppik an die Finanzplanung (insbesondere für Baumaßnahmen) wesentlich weiter.

Sinn und Zweck dieser gesetzlichen Regelungen ist es, Fehlinvestitionen und Mittelüberschreitungen zu vermeiden und nur die für das kommende HJ tatsächlich benötigten Mittel zu veranschlagen (Kassenwirksamkeitsprinzip). Dazu ist es erforderlich, dass alle angemeldeten Investitionsmaßnahmen über die nötige Veranschlagungs- und Umsetzungsreife verfügen.

Hierzu gehören nicht nur die notwendigen Haushaltsmittel, sondern auch die erforderlichen personellen Kapazitäten in den Fachämtern. Gerade im Hinblick auf den beschränkten (und durch das Land zu genehmigenden) Kreditrahmen für Investitionen ist dies von besonderer Bedeutung für die Haushaltsplanung.

Um festzustellen, welche Bearbeitungswege die Investitionsanmeldungen in den einzelnen Ämtern durchlaufen, hat das RPA im Frühjahr 2014 mit der Prüfung der Investitionsanmeldungen für Bauten und Instandsetzungen an Bauten anhand des bereits beschlossenen Haushalts 2014 begonnen.

Mit jedem geprüften Fachamt wurde ein Auftaktgespräch geführt, in dem das RPA die Prüfungsinhalte vorstellte und den Prüfungsverlauf skizzierte. Im Nachgang zu diesen Gesprächen haben die Fachämter vom RPA dessen Prüfungscheckliste erhalten, woraus die Prüfungsinhalte genau zu entnehmen waren.

Das RPA wurde von den Fachämtern nicht zu den amtsinternen Planungsrunden eingeladen. Auch hat das RPA bis zum Abschluss dieser Prüfung weder von den Fachämtern noch vom Amt für Finanzwirtschaft konkrete Aussagen bzw. Unterlagen darüber erhalten, wie und nach

welchen nachprüfbaren Kriterien die sog. Prioritätenlisten der Investitionsanmeldungen erstellt wurden.

Hierauf wird das RPA bei der Fortführung seiner Prüfung für die Investitionsanmeldungen für den Haushalt 2016 zurückkommen.

Das Ergebnis der vom RPA geprüften Investitionsmaßnahmen für den Haushalt 2014 war, dass keine dieser Maßnahmen die gesetzlichen Vorgaben (Vorlage von Plänen, Kostenberechnungen, Erläuterungen etc.) voll erfüllte. Dennoch wurden diese Maßnahmen trotz fehlender Unterlagen im Haushalt ohne Sperrvermerk veranschlagt, obwohl sie gem. § 12 Abs. 2 GemHVO-Doppik zwingend mit einem Sperrvermerk hätten versehen werden müssen.

Aus den Erkenntnissen der RPA-Prüfungen der Investitionsanmeldungen für den Haushalt 2014 hat das Amt für Finanzwirtschaft in den „Anweisungen und Erläuterungen zur Aufstellung des Haushaltsplanes für den Planungszeitraum 2015 – 2018“ die Vordrucke für Investitionsanmeldungen komplett überarbeitet und die darin enthaltenen Begrifflichkeiten anwenderfreundlich in einem Glossar erläutert. Hinzu kamen umfangreiche textliche Anweisungen und Hinweise zu den Investitionen verbunden mit dem Hinweis, dass das RPA die Anmeldungen für 2015 begleitend prüfen wird.

Diese begleitende Prüfung der Investitionsanmeldungen für das HJ 2015 wurde vom RPA im Spätherbst 2014, insbesondere für den Bereich der Baumaßnahmen, in den Fachämtern vorgenommen.

Als Ergebnis konnte das RPA erfreulicherweise eine insgesamt deutliche Verbesserung der Qualität hinsichtlich der Vollständigkeit der für die Investitionsanmeldungen erforderlichen Unterlagen feststellen.

Hierzu im einzelnen kurze Berichte aus den geprüften Ämtern des Baudezernates:

### **Immobilienwirtschaft:**

Die Investitionsanmeldungen der Immobilienwirtschaft umfassen u. a. Neubauten für Sporthallen und Mensen sowie Um- und Erweiterungsbauten für Schulen und Kindertageseinrichtungen. Der Bedarf dieser Baumaßnahmen wird in der Regel auf Basis von Bauprogrammen durch die RV beschlossen. In diesem Zusammenhang werden die beweglichen Einrichtungsgegenstände durch das Bauherrenamt (Fachamt) als Investitionsmaßnahmen entsprechend angemeldet. Dies setzt eine intensive Abstimmung zwischen Fachamt und Immobilienwirtschaft voraus, damit die veranschlagten Baumaßnahmen mit dem vorhandenen Personal (ggf. unter Beteiligung freiberuflich tätiger Architekten und Ingenieure) wie geplant durchgeführt werden können.

Im Ergebnis scheint diese Abstimmung bei mehreren Investitionsmaßnahmen unterblieben zu sein. So fehlen z. B. bei einzelnen Maßnahmen Angaben zu Kosten, Art der Ausführung oder Bauzeitpläne gänzlich.

Durch vertiefende Prüfungen wollte das RPA feststellen, ob die beabsichtigten Investitionsmaßnahmen wie geplant zeitlich und in Höhe der angegebenen Kosten durchgeführt und abgeschlossen wurden.

Im Rahmen seiner Prüfung konnte das RPA die Sperrvermerke für Maßnahmen, die das Amt für Finanzwirtschaft nach den Haushaltsanmeldungen für 2015 bereits mit Sperrvermerken versehen hatte, bestätigen. Bei zehn weiteren vom RPA geprüften Maßnahmen fehlten ebenfalls Unterlagen. Auch diese wurden mit Sperrvermerken versehen.

Kurz vor Beginn der Haushaltsberatungen konnte die Immobilienwirtschaft weitere Unterlagen vorlegen, die dazu führten, dass ein Sperrvermerk für eine Baumaßnahme komplett entfiel und bei zwei Baumaßnahmen die Sperrvermerke für die Planungsmittel im Zuge der Beschlussfassung des HH 2015 aufgehoben werden konnten. In der Sitzung des FA vom 10.03.2015 konnte die Immobilienwirtschaft für sechs Investitionsmaßnahmen fehlende Unterlagen vorlegen, was ebenfalls zu einer Aufhebung dieser Sperrvermerke führte.

#### Handlungsempfehlung:

Um die Investitionsanmeldungen zukünftig besser abzuwickeln, sollten bei deren Anmeldung die bestehenden Vorgaben GemHVO frühzeitig zwischen Immobilienwirtschaft und dem Bauherrenamt abgestimmt werden.

#### Stadtplanungsamt:

Die Mittelanmeldung für Sanierungsträger sowie der städtische Anteil am Erschließungsaufwand aufgrund städtebaulicher Verträge erfolgt ohne Feststellung des tatsächlichen Bedarfs anhand der Vorjahreswerte. Ein Abgleich mit Erfahrungswerten bzw. bestehenden Verträgen findet nicht statt. Dies führt dazu, dass die Mittel zum großen Teil nicht in Anspruch genommen werden. Während der Prüfung durch das RPA hat das Fachamt zugesichert, dass zukünftig eine am tatsächlichen Bedarf sowie an bestehenden Verträgen ausgerichtete Mittelanmeldung erfolgt.

#### Tiefbauamt:

Im Tiefbauamt stellt sich die Situation sehr unterschiedlich dar. Hierdurch wird ersichtlich, dass auch bei unterschiedlichen Aufgaben die Qualität der Anmeldungen wesentlich von den handelnden Personen abhängig ist.

Im Bereich des Straßenbaues wurde bei der Prüfung festgestellt, dass die Unterlagen für das HJ 2015 wesentlich besser und vollständiger zusammengestellt wurden. Den angemeldeten Kosten lagen gute Kostenschätzungen zu Grunde, sodass nach heutigem Stand davon auszugehen ist, dass die veranschlagten Kosten eingehalten werden. Dies liegt zum einen an vorhandenen Erfahrungswerten, zum anderen aber auch an der guten Grundlagenermittlung.

Auffallend war jedoch, dass bei vielen Anmeldungen ein Bauzeitplan fehlte. Aus Sicht des RPA handelt es sich hierbei jedoch um einen wesentlichen Bestandteil einer Investitionsanmeldung, da die Umsetzung der angemeldeten Maßnahmen auch von personellen Ressourcen abhängig ist. Wenn kein ausreichendes Personal vorhanden ist, kann (auch bei Beauftragung Externer) die geplante Maßnahme nicht zeitgerecht umgesetzt werden.

Bestätigt wird dies auch dadurch, dass Personalmangel ein Hauptgrund für die Übertragung von Haushaltsmitteln auf die Folgejahre ist. Insgesamt entsteht der Eindruck, dass eine Personaleinsatzplanung für die umzusetzenden Maßnahmen nicht ausreichend stattfindet. Dies wird daher bei der Fortführung der Prüfung des RPA im Jahr 2015 ein weiterer Prüfungsschwerpunkt werden.

Eine Besonderheit im Straßenbau, die in den letzten Jahren auch bei Prüfungen durch das RPA festgestellt wurde, ist der Ankauf von Grundstücken z. B. für Straßenumbauten. In § 12 Abs. 2 GemHVO-Doppik heißt es hierzu, dass Auszahlungen und Verpflichtungsermächtigungen für Bauten und Instandsetzungen an Bauten erst veranschlagt werden sollen, wenn Pläne, Kostenberechnungen und Erläuterungen vorliegen, aus denen die Art der Ausführung, die Kosten der Maßnahme, des Grunderwerbs und der Einrichtung sowie die voraussichtlichen



Jahresraten unter Angabe der Kostenbeteiligung Dritter und ein Bauzeitplan im Einzelnen ersichtlich sind.

Vielfach wird aber gerade dem Erwerb der benötigten Grundstücke zu wenig Beachtung geschenkt, was im späteren Bauablauf zu teilweise erheblichen Problemen führt. Als Negativbeispiele können hier die Baumaßnahmen „Langer Rehm“ und „Feldstraße“ genannt werden.

#### Handlungsempfehlung:

Künftig sollte die Anmeldung von Haushaltsmitteln so erfolgen, dass im ersten Schritt der Erwerb der Grundstücke erfolgen kann.

#### Ingenieurbau:

Die Abteilung Ingenieurbau hat sich an die Vorgaben gehalten. Alle erforderlichen Unterlagen waren zur Prüfung vorbereitet. Die Anmeldungen waren vollständig und richtig ausgefüllt.

#### Stadtentwässerung:

Hier wurden sieben angemeldete Investitionsmaßnahmen geprüft. Von den sieben Anmeldungen erhielten fünf einen Sperrvermerk, weil die erforderlichen Unterlagen nicht vorhanden waren.

Aus Sicht des RPA ist das bei den Investitionsanmeldungen für Schmutzwasser/Regenwasser-Grundstücksanschluss-Kanäle teilweise nachvollziehbar, weil zum Zeitpunkt der Investitionsplanungen der Stadtentwässerung nicht bekannt ist, wie viele Grundstücksanschlusskanäle im Folgejahr tatsächlich gebaut werden müssen. Hier ist es schwierig, die Vorgaben der GemHVO-Doppik vollständig zu erfüllen.

Aufgrund von Filmungen und Zustandsermittlungen des Kanalnetzes und der Bauwerke ist der Bedarf an investiven Haushaltsmitteln und dazugehörigem Personalbestand im Amt bekannt. Dennoch wird der tatsächliche Investitionsbedarf nicht angemeldet. Vielmehr werden die Anmeldungen schon amtsintern auf die zu erwartende Haushaltsgenehmigung durch das IM reduziert. Sie bilden daher nicht den tatsächlichen Investitionsbedarf der Stadtentwässerung ab.

Dass der Zustand der Kanalanlagen in einem besorgniserregenden Zustand ist, beweisen die letzten Schadensfälle wie z. B. die Havarie der Druckrohrleitungen Heidenberger Teich und Schilksee sowie der Kanalanlagen Jensendamm.

Umso erstaunlicher ist es aus Sicht des RPA, dass die übertragenen Investitionsmittel der Stadtentwässerung aus dem HJ 2014 in 2015 zur außerplanmäßigen Auszahlung zur Entwicklung von Gewerbeflächen im Bereich der Gemeinde Melsdorf verwendet werden (Interkommunaler Vertrag und außerplanmäßige Bereitstellung von Finanzmitteln zur gemeinsamen Entwicklung von Gewerbeflächen im Bereich der Gemeinde Melsdorf, Drs. 0321/2015).

Bei den übertragenen Haushaltsmitteln handelt es sich um geplante und bewilligte Investitionen, die die Stadtentwässerung derzeit nicht umsetzen kann, weil das dazu erforderliche Personal fehlt. Gem. § 23 Absatz 2 Halbsatz 1 GemHVO-Doppik besteht bei übertragenen Haushaltsmitteln eine Zweckbindung. Der betreffende Teil der zitierten Regelung legt fest, dass „Auszahlungen für Investitionen ... bis zur Fälligkeit der letzten Zahlung für ihren Zweck verfügbar bleiben.“ Der Zweck der übertragenen Mittel war es, z. B. Fahrzeuge und Maschinen oder aber auch Betriebsanlagen für Pumpwerke zu beschaffen, nicht jedoch das Grundstück für das gemeinsame Gewerbegebiet Melsdorf zu erwerben.

**Das RPA beanstandet daher die gewählten Deckungsvorschläge aus zweckgebundenen Mitteln der Stadtentwässerung.**

Die Investitionshaushaltsmittel und der Personalbedarf der Stadtentwässerung sollten aufgrund der Refinanzierung durch die Gebühren, künftig getrennt vom städtischen Haushalt betrachtet werden.

Die durch die Erhebung der Gebühren erzielten Einnahmen müssen aus Sicht des RPA der Stadtentwässerung wieder voll zur Verfügung gestellt werden.

**Grünflächenamt:**

Bei den Investitionsanmeldungen des Grünflächenamtes handelt es sich um Maßnahmen, welche bereits länger zur Umsetzung anstehen und bei denen daher die Planungen entsprechend fortgeschritten sind. Die Unterlagen sind entsprechend den Anforderungen des § 12 GemHVO-Doppik vorhanden.

Auffallend ist jedoch auch hier, dass zunächst keine Bauzeitpläne vorhanden waren. Zur tatsächlichen und zeitgerechten Umsetzung der geplanten Maßnahmen ist hierfür aber auch im Grünflächenamt ausreichendes Personal vorzuhalten.

Da dort das vorhandene Personal für die zu erledigenden Arbeiten insgesamt jedoch nicht ausreicht, werden die anstehenden Maßnahmen meist nach Dringlichkeit abgearbeitet. Eine Personaleinsatzplanung findet aus Sicht des RPA nicht ausreichend statt.

Verstärkt werden wird diese unbefriedigende Situation im Jahr 2015 noch durch das altersbedingte Ausscheiden eines Mitarbeiters im Frühjahr sowie durch den weiteren Ausfall einer Mitarbeiterin durch den Mutterschutz und der eingeschränkten krankheitsbedingten Einsetzbarkeit eines weiteren Mitarbeiters.

Derzeit stellt es sich für das RPA so dar, dass dem Grünflächenamt keine ausreichende Anzahl von Beschäftigten für die Abwicklung sämtlicher Baumaßnahmen zur Verfügung steht.

Aus Sicht des RPA ist somit eine geordnete Abwicklung von Baumaßnahmen generell nicht mehr möglich. Diese kann nur dann gelingen, wenn die erforderlichen Ressourcen zur Verfügung stehen. Hier ist das Grünflächenamt aufgefordert, geeignete Maßnahmen zu ergreifen, um eine ordnungsgemäße Aufgabenerledigung sicherzustellen.

Dezernat II: „Als Sofortmaßnahme zur Erfüllung der dringendsten Aufgaben wird die seit geraumer Zeit nicht besetzte Objektplanerstelle in der Planungsabteilung ab September 2015 wieder besetzt. Dies reicht aber nicht aus, um die Gesamtsituation in der Objektplanung dauerhaft zu lösen. Amt 67 wird die Einrichtung einer weiteren Planstelle beantragen“.

**Andere Ämter:**

Die weitere Prüfung von Investitionsmaßnahmen anderer Ämter, insbesondere zu Sammelposten, hat zu verschiedenen Nachfragen geführt. Hierbei ging es vorrangig um Abgrenzungsprobleme zwischen Investition und Aufwand.

**Fazit:**

Gegenüber dem Vorjahr hat sich die Qualität der Investitionsanmeldungen und der zugehörigen Unterlagen deutlich verbessert.

Insgesamt musste das Amt für Finanzwirtschaft 22 Investitionsmaßnahmen mit Sperrvermerken versehen, über deren Aufhebung die Selbstverwaltung nach Vorliegen der Unterlagen entscheidet.

Das oben bereits angesprochene Glossar des Amtes für Finanzwirtschaft sollte um Definitionen zu den Begriffen „Festwerte“ und „Sammelposten“ erweitert werden, da das RPA feststellen musste, dass in den Fachämtern teilweise unterschiedliche Zuordnungen vorgenommen werden. Hilfreich wäre es auch, darin Beispiele zur Bildung von Festwerten und Sammelposten aufzunehmen. Auch sollten darin zur Orientierung die gängigsten Beispiele zur Abgrenzung zwischen Aufwand und Investitionen beschrieben werden. Das RPA stellte bei dieser Prüfung immer wieder fest, dass es hierbei große Unsicherheiten gibt.

Zwischenzeitlich hat das Amt für Finanzwirtschaft angekündigt, das Glossar um die vom RPA genannten Begrifflichkeiten zu erweitern.

Eine weitere, auch für das RPA nicht nachvollziehbare Besonderheit ist es, dass eine „klassische“ Bauunterhaltungsmaßnahme, z. B. die Instandsetzung einer Straße, in dem Moment als eine investive Maßnahme gem. § 41 Abs.3 Satz 4 GemHVO-Doppik zu behandeln ist, wenn Fördermittel oder andere Zuschüsse Dritter in Anspruch genommen werden.

#### Handlungsempfehlung:

Da dadurch keinerlei Wertsteigerung entsteht, sollte die Stadt über ihre Interessenvertretungen versuchen, eine Änderung dieser Regelung herbeizuführen, um dadurch den Investitionshaushalt entsprechend zu entlasten.

Genau wie bei der Prüfung der Anmeldungen für den Ergebnisplan (s. Kapitel 5.8.2) muss das RPA auch bei dieser Prüfung feststellen, dass der limitierende Faktor die nicht vorgenommenen Priorisierungen, verbunden mit einer unzureichenden Personalausstattung, sind.

Das RPA wird auch die Anmeldung sämtlicher Investitionsmaßnahmen aller Ämter für das HJ 2016 prüfen. Ein Prüfungsschwerpunkt wird dabei auf die Einhaltung der Vorgaben des § 12 Abs. 1 GemHVO Doppik gelegt.

### **5.8.2 Ergebnisplan unvollständig**

**Die Ergebnisplanung der LHK ist aus Sicht des RPA ohne die nachfolgend beschriebenen flankierenden Instrumente in der jetzigen Form nicht geeignet, dauerhaft und nachhaltig die Handlungsfähigkeit der Stadt zu erhalten. Gar keine Beachtung findet hierbei der Grundgedanke des generationsgerechten Ressourcenverbrauches.**

Die Anweisungen und Erläuterungen zur Aufstellung des Haushaltsplanes (Haushaltsaufruf) des Amtes für Finanzwirtschaft bilden den jährlich wiederkehrenden Auftakt zur Haushaltsplanung in den Ämtern und Dezernaten der LHK. Das Amt für Finanzwirtschaft hat im Haushaltsaufruf für das HJ 2015 für die Aufstellung des Ergebnisplanes folgende Vorgaben gemacht:

- Rechnungsergebnisse 2013 gelten als (verbindliche) „Orientierungsgröße“,
- Begrenzung der Haushaltsanmeldungen auf das absolut Notwendige,
- grundsätzlich dürfen keine neuen Projekte und/oder Maßnahmen angemeldet werden,
- keine Veranschlagung von Preissteigerungen,
- Überprüfung des Anstiegs der Zuschüsse an soziale und ähnliche Einrichtungen und
- Einsparmöglichkeiten im städtischen Haushalt sind zu prüfen.

Mit der Prüfung „Haushaltsanmeldungen für den Ergebnisplan 2016“ hat das RPA die Zielsetzung verfolgt, festzustellen, ob und wie diese Vorgaben bei der Haushaltsplanung tatsächlich berücksichtigt werden. Gleichzeitig sollte diese Prüfung auch Aufschluss darüber geben, ob das Verfahren zur Aufstellung der Ergebnisplanung der LHK inhaltlich und vom Verfahren her in der jetzigen Form geeignet ist, sowohl auf bestehende als auch auf kommende Anforderungen und Herausforderungen flexibel, bedarfsgerecht und generationengerecht zu reagieren. Die aus der Prüfung gewonnenen Ergebnisse sollten im Haushaltsaufruf 2016 und dem dazugehörigen Anmeldeverfahren durch das Amt für Finanzwirtschaft Beachtung finden. Aufgrund der frühzeitigen Veröffentlichung des Haushaltsaufrufs für 2016 war dies leider nicht mehr möglich. Für den Haushalt 2017 sollten diese jedoch berücksichtigt werden.

Zu Beginn des Jahres 2015 hat das RPA Fragebögen an alle Ämter und Dezernate versandt. Inhalte waren u. a. Fragen zu allgemeinen und rechtlichen Grundlagen sowie zur Durchführung der Ergebnishaushaltsplanung. Der Fragebogen diente dazu, mögliche Handlungsbedarfe in den Abläufen sowie konkrete Schwachstellen bzw. Verbesserungsmöglichkeiten zu identifizieren, um den Ämtern und Dezernaten künftig eine verbesserte bedarfsgerechte Haushaltsplanung zu ermöglichen.

Nachdem in den darauffolgenden Wochen ein hundertprozentiger Rücklauf der Fragebögen erfolgte, wurden die Ergebnisse der Fragebogenauswertung dem für die Haushaltsplanung verantwortlichen Amt für Finanzwirtschaft umgehend zur Verfügung gestellt. Damit wollte das RPA erreichen, dass dort die gewonnenen Erkenntnisse bei den künftigen Haushaltsplanungen berücksichtigt werden können bzw. damit von dort mit den entsprechenden Ämtern Gespräche geführt werden können, um vorhandene Fragen zu klären.

### **Offene Gespräche mit ernstem Hintergrund:**

Das RPA hat im Zeitraum März bis Mai 2015 mit den Amtsleitungen und Dezernatsverwaltungen der Dezernate II, IV und V sowie mit dem Amt für Finanzwirtschaft und dem Personal- und Organisationsamt als zentrale Ämter ergänzende bzw. erläuternde Gespräche zu dem Fragebogen geführt. Die Auswahl dieser Ämter bzw. Dezernate für die ergänzenden Gespräche resultierte aus deren hohem Anteil am Ergebnisplanvolumen bzw. aus der zentralen Funktion heraus. Die wichtigsten Inhalte dieser Gespräche sind nachfolgend aufgeführt:

- Hauptkritikpunkt war die oftmals unzureichende Personalausstattung in den Ämtern. Beispielhaft sei hier die Immobilienwirtschaft als zentraler Dienstleister für viele andere Ämter aufgeführt. Die Personalnot dort sowie immer neue Aufgaben führen dann auch zum Stillstand in vielen anderen Ämtern, wie auch die Begründungen zu den Mittelübertragungen deutlich aufzeigen. Auch das Personal- und Organisationsamt als wichtiges Querschnittsamt kann der Vielzahl der an das Amt herangetragenen Wünsche und Bedarfe kaum noch gerecht werden. Andere Amtsleitungen berichten von Extrembeispielen in denen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter bis Mitternacht, an Wochenenden und im Urlaub arbeiten oder von langen Ausfallzeiten durch vorherige Überlastung.
- Viele Aufgaben (von Planungs- bis hin zu Fuhrleistungen) werden zwischenzeitlich an Externe vergeben, obwohl das nicht immer die wirtschaftlichste Lösung ist.
- Priorisierungen sowohl durch die Verwaltungsleitung als auch durch die Selbstverwaltung werden vermisst. Neue Aufgaben kommen immer „on Top“, ohne dass dafür finanzielle und personelle Mittel vorhanden sind.
- Konkrete Zielvorgaben zu Zukunftsperspektiven der Stadtverwaltung werden im Haushaltsaufruf ebenso vermisst wie Vorgaben zur Haushaltskonsolidierung, verbunden mit einer ernsthaften Aufgabenkritik.

- Für den Haushalt werden nicht mehr die tatsächlich benötigten Mittel angemeldet, sondern nur noch solche, die mit dem zur Verfügung stehenden Personal noch umgesetzt werden könnten.
- Es fehlt die zentrale unterjährige Haushaltsüberwachung. Diese findet nur auf Eigeninitiative Einzelner für einzelne Bereiche statt.
- Die Aufstellung des Stellenplans sollte in Abstimmung mit dem Ergebnis- und Finanzplan erfolgen, da jeweils starke Abhängigkeiten der Pläne untereinander bestehen.

## **Feststellungen, Empfehlungen und Perspektiven**

### **Dokumentation der Haushaltsplanung:**

Bereits bei der Haushaltsplanung sind die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit zu beachten, um dadurch eine wirksame und kostengünstige Aufgabenerfüllung sicherzustellen. Die Qualität der in den Ämtern vorhandenen Unterlagen zur Haushaltsplanung und späteren Mittelanmeldung ist sehr unterschiedlich und, wie das RPA festgestellt hat, stark vom Engagement einzelner Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter abhängig.

### **Handlungsempfehlung:**

Das RPA empfiehlt jedem Amt eine amtsinterne Dokumentation bzgl. der Mittelanmeldung, die mindestens folgende Punkte enthalten sollte:

- Feststellung/Nachweis des tatsächlichen Bedarfs bzw. der Notwendigkeit (Prioritätenliste),
- Ermittlung der Kosten durch Kostenschätzung, Kostenberechnung, ggf. auch unter Berücksichtigung von Erfahrungswerten,
- Nachweis der Wirtschaftlichkeit (auch unter Berücksichtigung von Eigenleistung versus Fremdvergabe oder z. B. Mieten statt Kaufen),
- Planung der personellen Ressourcen (Personaleinsatzplanung) als Nachweis, dass die geplanten Maßnahmen durch das Fachamt auch im vorgesehenen Zeitraum tatsächlich umgesetzt werden können.

### **Zentrale Ämter stärken:**

Die aktuelle Aufgabenbewältigung führt gerade in den zentralen Ämtern bzw. in den Ämtern, die als Dienstleister für andere Ämter fungieren, zunehmend zu Problemen. Dies wird insbesondere dann deutlich, wenn neue Aufgaben „on Top“ dazu kommen, ohne dass vorher abgefragt wird, ob die notwendigen Personalkapazitäten überhaupt zur Verfügung stehen.

### **Handlungsempfehlung:**

Die zentralen Ämter sollten dringend personell verstärkt werden. Arbeitsabläufe, die mehrere Ämter betreffen, sind zu koordinieren und zu priorisieren, ggf. müssen andere Aufgaben zurückgestellt werden.

**Eigenerledigung versus Fremdvergabe:**

Um die Haushaltsgrundsätze „Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit“ einzuhalten, ist es notwendig, Vergleichsberechnungen durchzuführen, die die wirtschaftlichste bzw. sparsamste Variante abbilden. Im Ergebnis ist dann unter anderem zu entscheiden, ob es wirtschaftlicher ist, Dienstleistungen in Eigenregie durchzuführen oder an externe Dritte zu vergeben. Im Rahmen der Prüfung hat das RPA festgestellt, dass bei der Aufstellung der Ergebnisplanung diese Vergleichsberechnungen/Überlegungen häufig gar nicht erst durchgeführt werden. Als Grund hierfür wird genannt, dass es bei einem positiven Urteil für die Eigenleistung an der fehlenden Umsetzung scheitern würde, da die Ämter mit dem derzeitigen Personal nicht in der Lage wären, die Aufgaben durchzuführen.

**Handlungsempfehlung:**

Wirtschaftlichkeitsberechnungen sind bei der Haushaltsplanung zwingend zu berücksichtigen. Nur so kann gewährleistet werden, dass die LHK im Einklang mit den Grundsätzen „Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit“ handelt. Sprechen die Vergleichsberechnungen für eine Durchführung in Eigenregie, dann ist dafür auch der Rahmen zu schaffen.

**Ergebnis-, Finanz- und Stellenplan (besser) abstimmen und zusammen beschließen:**

Die LHK hat ihre gesamte Haushaltswirtschaft so zu planen und zu führen, dass die stetige Erfüllung ihrer Aufgaben gesichert ist. Dabei sollen die Leistungen wirtschaftlich, effizient und sparsam erbracht werden. So ist es aus Sicht des RPA wenig sinnvoll, z. B. für investive Maßnahmen oder größere Unterhaltungen Haushaltsmittel anzumelden, wenn nicht gleichzeitig auch Personal bereitgestellt wird, welches diese Maßnahmen betreut oder umsetzt. Unterbleibt dies, sind hohe Haushaltsübertragungen aufgrund nicht durchgeführter Maßnahmen die Folge.

**Handlungsempfehlung:**

Eine stärkere Vernetzung und Abstimmung der drei o. g. Pläne ist alleine aus diesen Gründen eine wesentliche Voraussetzung, um diese Vorgaben zu erreichen.

**Tatsächlichen Bedarf (zumindest nachrichtlich) anmelden, Werteverzehr stoppen:**

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

Das RPA muss feststellen, dass die zuständigen Ämter weder mit den finanziellen noch mit den personellen Mitteln ausgestattet sind, um die Instandhaltungen in dem tatsächlich erforderlichen Umfang zeitgerecht durchzuführen. Selbst die bereitgestellten Mittel können aufgrund der beschriebenen Situation nicht ausgegeben werden, wie die jährlichen Anträge auf Mittelübertragungen zeigen. Die Konsequenz hieraus ist die Verteuerung bei verspäteten Instandsetzungen durch eingetretene Folgeschäden und der beschleunigte Werteverzehr, der in der Folge einer verkürzten Restnutzungsdauer letztendlich auch Auswirkungen auf das Eigenkapital der LHK hat.

### Handlungsempfehlung:

Um den tatsächlichen Instandhaltungsaufwand deutlich zu machen, sollten die Ämter zunächst „nachrichtlich“ die entsprechenden Bedarfe in den jeweiligen Haushaltsplänen ausweisen. Anschließend ist dafür zu sorgen, dass die Ämter diesen „nachrichtlich“ angegebenen Bedarf auch stufenweise erhalten, um dem o. g. Werteverzehr entgegenzuarbeiten.

### **Das Amt für Finanzwirtschaft als zentraler Finanzdienstleister?**

Dem Amt für Finanzwirtschaft ist im Rahmen der Prüfung zusätzlich ein separater Fragebogen übersandt worden. Dieser beinhaltete Fragen zur Rolle des Amtes für Finanzwirtschaft als Administrator der Haushaltsplanung und -überwachung. Zusätzlich dazu hat das RPA auch Gespräche mit dem Amt für Finanzwirtschaft geführt. Eine Zusammenfassung der wesentlichen Antworten und Gesprächsinhalte zeigen wir im Folgenden auf:

- „Eine Sicherstellung der Einhaltung der Vorgaben aus dem Haushaltsaufruf kann aufgrund der fehlenden hierarchischen Überordnung gegenüber den anderen Ämtern vom Amt für Finanzwirtschaft nicht erfolgen. Das Amt für Finanzwirtschaft kann lediglich überprüfen, feststellen und berichten. Die Beachtung und Einhaltung der Vorgaben können nur die Ämter selbst, die ihnen hierarchisch übergeordneten Dezernate und der OB sicherstellen.
- Die Prüfung der Wirtschaftlichkeit der Aufgabenerfüllung wie auch die Anmeldungen zum Haushalt ist Aufgabe jedes einzelnen Amtes und nicht explizit die des Amtes für Finanzwirtschaft.
- In Bezug auf den erforderlichen Defizitabbau versucht das Amt für Finanzwirtschaft seit Jahren, durch Erstellung von Konzepten, in verwaltungsinternen Stellungnahmen, Vorlagen für die Selbstverwaltung, Vorberichten, Lageberichten zum JA sowie in Gesprächen mit allen am Haushalt Beteiligten Verständnis dafür zu erzeugen, dass anstelle einer beständigen Ausweitung freiwilliger Aufgaben ernsthaft Aufgabenkritik, Prozessoptimierung, Ziel- und wirkungsorientierte Steuerung betrieben und regelmäßige Anpassungen von Entgelten und Gebühren vorgenommen werden müssten.
- Welche Ansätze bei welchen Ämtern im Rahmen des Haushaltsaufrufs konkret nachgefragt worden sind, kann heute nicht mehr nachvollzogen werden. Es macht aus Sicht des Amtes für Finanzwirtschaft auch keinen Sinn und würde unnötig Kapazität binden, jeden einzelnen Schritt bei der Haushaltsplanaufstellung im Detail zu dokumentieren.
- Die Einhaltung des Haushalts und damit auch die unterjährige Überwachung ist Aufgabe der jeweiligen Budgetverantwortlichen in den Ämtern und Betrieben. Das Amt für Finanzwirtschaft erstellt darüber hinaus zum 30.06. den Finanzbericht, der auch als Grundlage für eine evtl. Nachtragsplanung dient. In den Jahren 2010 und 2011 hat das Amt für Finanzwirtschaft monatlich detaillierte Berichte (Buchungsstand zum Monatsultimo) erzeugt und den Ämtern und Dezernaten in einem Austauschordner zur Selbstkontrolle zur Verfügung gestellt. Daran bestand jedoch offensichtlich weder seitens der Ämter noch der Verwaltungsführung ein Interesse. In diesen zwei Jahren gab es jedenfalls nur eine einzige Nachfrage zu einem Bericht und auch nach Einstellung dieser Berichte mangels Interesse hat nie jemand wieder danach gefragt. Im Wissen darüber, dass eine fehlende zentrale Sicht auf den unterjährigen Haushaltsvollzug für eine Stadt wie Kiel im Grunde ein unhaltbarer Zustand ist, gibt es im Amt für Finanzwirtschaft neue Überlegungen für ein zentrales Controlling, die derzeit mit dem Kämmerer erörtert werden“.

### **Aufgabenkritik und HH-Konsolidierung:**

Die auf Seite 26 aufgeführten Vorgaben des Amtes für Finanzwirtschaft an die Ergebnisplanung (Haushaltsaufruf) sind aus Sicht des RPA unzureichend. Hier fehlen die Lösungsansätze, wie diese Vorgaben sinnvoll umgesetzt werden können. Wenn das Amt für Finanzwirtschaft im Haushaltsaufruf schreibt, „dass versucht werden muss, den weiteren Anstieg der Aufwendungen (durch nachhaltige Konsolidierungsmaßnahmen) zu begrenzen“ ist das eine Vorgabe die ins Leere läuft. Ohne eine städtische Gesamtstrategie und ohne konkrete Vorgaben werden die Ämter nicht in diesem Sinne handeln. Dem RPA ist bewusst, dass das Amt für Finanzwirtschaft hier nicht allein tätig werden kann.

**Ohne ernsthafte Bestrebungen aller Akteure sowohl in der Verwaltung als auch in der Selbstverwaltung wird es nicht gelingen, den städtischen Haushalt mit den genannten Vorgaben zu konsolidieren.**

Wie das RPA schon seit Jahren anmahnt, muss im Hinblick auf den weiterhin fehlenden Haushaltsausgleich die Aufgabenkritik stärker in den Fokus des städtischen Handelns rücken. Hierzu gehört die Überprüfung der von der LHK bislang wahrgenommenen Aufgaben unter der Fragestellung, ob die Aufgabe überhaupt, teilweise oder gar nicht (mehr) wahrgenommen werden muss und ob die Art der Aufgabenwahrnehmung sachgerecht und wirtschaftlich ist (Stichwort Geschäftsprozessoptimierung). Um diese Fragen beantworten zu können, ist es zwingend notwendig, die strategische Ausrichtung der LHK zu kennen, nur so ist eine kritische Überprüfung möglich. Das Ergebnis einer echten Aufgabenkritik muss im Anschluss auch konsequent umgesetzt werden, nur dann kann ein effizienter Beitrag zur Haushaltskonsolidierung erreicht werden.

### **Handlungsempfehlung:**

Durchführung einer Aufgabenkritik in Verbindung mit der Festlegung von Standards zur Leistungserbringung und Ableitung von Vorgaben für eine nachhaltige Haushaltswirtschaft.

### **Sinnhaftigkeit und Dokumentation von PLOPS-Gespräche:**

Die Sinnhaftigkeit der PLOPS-Gespräche ist im Hinblick auf die nicht vorhandenen bzw. wenig konkreten Vorgaben aus Sicht des RPA stark zu hinterfragen. Dem RPA stellt sich die Frage, welchen Sinn eine Planungsoptimierung hat, wenn die eigentlichen Vorgaben fehlen. Welchen Sinn verfolgt diese Planungsoptimierung, wenn später nicht mehr nachvollzogen werden kann, an welcher Stelle eine Anpassung des Ansatzes erfolgt ist. Damit das Amt für Finanzwirtschaft zukünftig zielgerichtete PLOPS-Gespräche durchführen kann, ist es im Vorfeld notwendig, von den Ämtern realistische Planzahlen zu erhalten, an denen dann anschließend bei Bedarf eine Optimierung durchgeführt werden kann. Diese realistischen Planzahlen können ohne eine städtische Gesamtstrategie und ohne konkrete Vorgaben nicht erreicht werden.

Das Amt für Finanzwirtschaft hält die Planungs-Optimierungs-Gespräche in seiner Stellungnahme auch ohne die wünschenswerten konkreten Budgetvorgaben für sinnvoll und erläutert deren Nutzen für die Haushaltsplanung. So seien durch die PLOPS-Gespräche für die Haushaltsjahre 2015 und 2016 die ursprünglichen Ansätze um jeweils rund 11 Mio. € reduziert worden.

Das wiederum führt aus Sicht des RPA zu der Fragestellung der Qualität der Haushaltsanmeldungen seitens der Fachämter, wenn nur aufgrund von Gesprächen diese bereit sind, auf Haushaltsmittel in der angegebenen Größenordnung zu verzichten.



### Handlungsempfehlung:

Es ist aus Sicht des RPA notwendig, das Amt für Finanzwirtschaft mit den Befugnissen auszustatten, die es dem Amt ermöglichen, zielgerichtete PLOPS-Gespräche auch tatsächlich umzusetzen. Des Weiteren sind die Dokumentation der Planung und die Aufzeichnungen der PLOPS-Gespräche zu verbessern. Auch für das Amt für Finanzwirtschaft sollte es im Nachhinein noch möglich sein, abgebildete Ansätze und deren Zusammensetzung nachzuvollziehen.

### **Unterjährige Überwachung der Einhaltung des Haushaltsplans:**

Wirksamkeit und Wirtschaftlichkeit des Verwaltungshandelns und somit die Einhaltung des Haushalts müssen auch unterjährig zentral im Blick bleiben. Ein Verweis an den zuständigen Budgetverantwortlichen kann allenfalls nur zum Zweck der Aufbereitung bzw. Abstimmung der Daten erfolgen. Das Scheitern der in den Jahren 2010 und 2011 begonnenen monatlichen Berichterstattung rechtfertigt es nicht, dass auch Jahre später noch darauf verzichtet wird. Das auf Eigeninitiative von Dezernat IV (Soziales, Gesundheit, Wohnen und Sport) eingerichtete quartalsweise Controlling ist aus Sicht des RPA als sehr positiv zu beurteilen.

### Handlungsempfehlung:

Das RPA unterstützt die Überlegungen des Amtes für Finanzwirtschaft, ein stadtweites zentrales Controlling einzuführen. Die Einhaltung des Haushalts und damit die unterjährige Überwachung ist zentral sicherzustellen.

### **Haushaltsaufruf:**

Das RPA hat auch die Anweisungen und Erläuterungen zur Aufstellung des Haushaltsplanes für den Planungszeitraum 2015 – 2018 mit eigenen Anmerkungen versehen. Unter anderem waren dies Anmerkungen, bei denen aus Sicht des RPA Erläuterungen fehlten bzw. Sachverhalte nicht eindeutig waren. Anschließend sind diese Ausführungen zur Umsetzung im Haushaltsaufruf 2016 an das Amt für Finanzwirtschaft weitergeleitet worden. Der für den Planungszeitraum 2016 – 2019 ergangene Haushaltsaufruf ist größtenteils ohne Berücksichtigung dieser Anmerkungen erfolgt. Die ohnehin schon sehr allgemein gehaltenen Vorgaben aus den Vorjahren sind jetzt noch ungenauer dargestellt.

Aus Sicht des Amtes für Finanzwirtschaft „hätten die Vorschläge des RPA zu keiner Verbesserung oder Klarstellung im Haushaltsaufruf geführt, weswegen sie unberücksichtigt blieben“. Das RPA hält die Berücksichtigung seiner Anmerkungen in künftigen Haushaltsaufrufen weiterhin für erforderlich, da diese dem Haushaltsaufruf eine größere Verbindlichkeit geben.

### **Fazit:**

Der Ergebnisplan ist das Kernelement des doppelischen Rechnungswesens. Er soll den tatsächlichen Ressourcenverbrauch abbilden und ist somit ein wichtiger Bestandteil im Hinblick auf einen verantwortungsvollen, generationsgerechten Umgang mit öffentlichen Mitteln. Der Haushalt selbst bietet keine Anreize zur Haushaltskonsolidierung, zur Prozessoptimierung, zu einer Aufgabekritik verbunden mit einer ziel- und wirkungsorientierten Steuerung und noch zu definierenden Standards, wie auch das Amt für Finanzwirtschaft selbst zutreffend erkannt hat. Solche Maßnahmen sind im Vorwege zu beginnen und umzusetzen. Lediglich die daraus resultierenden Ergebnisse können dann in den folgenden Haushalten abgebildet werden und dann auch zu dem gewünschten Ergebnis der Haushaltskonsolidierung führen. Derzeit kann

das RPA jedoch nicht feststellen, dass hierzu ernsthafte Bestrebungen bestehen und nachhaltige und tragfähige Konzepte entwickelt werden.

Wenn im Ergebnisplan heute der tatsächliche Unterhaltungsbedarf nur für Gebäude-, Straßen- und Entwässerungseinrichtungen abgebildet werden würde, wäre das bislang noch vorhandene Eigenkapital sofort aufgebraucht und das Haushaltsdefizit exorbitant hoch. Insoweit bildet der aktuelle Ergebnisplan nicht die Realität ab.

Das RPA musste auch feststellen, dass aufgrund der Beschränkungen bei den Investitionen die Tendenz zunimmt, stattdessen Mittel aus dem Ergebnisplan für Investitionen heranzuziehen.

Die Frage, ob die eingangs genannten Vorgaben des Amtes für Finanzwirtschaft an die Planung des Ergebnisplanes eingehalten werden, kann das RPA mangels der fehlenden Ausgestaltung des „Wie“ nicht abschließend beantworten. Festzuhalten bleibt, dass das derzeitige System den einzelnen Ämtern und Dezernaten wenige Anreize dafür liefert, von sich aus Haushaltsansätze kritisch zu hinterfragen. Dafür sorgt allein schon die Vorgabe, dass die Haushaltsansätze von 2013 den Ämtern quasi schon im Vorwege ohne weitere Begründungen für 2015 zugesagt wurden. Eine weitere Schwierigkeit ist, dass nur unzureichend Prioritäten festgelegt und beachtet werden. Die „On-Top-Mentalität“ und übersteigerte Erwartungshaltungen an die mittlerweile in vielen Bereichen eingeschränkte Leistungsfähigkeit der Stadtverwaltung fordern hier auch ihren Tribut in Form des sich immer weiter fortsetzenden Werteverzehrs.

Das Amt für Finanzwirtschaft teilt die Anmerkungen und Hinweise des RPA sowohl zu dem Themenbereich Prüfung der Anmeldungen von Investitionen (siehe 5.8.1) als auch zu den hier dargestellten Ergebnissen der Prüfung der Ergebnisplanung.

## **6 Schlussbemerkungen**

Wie in den Vorbemerkungen bereits erwähnt, hat sich das RPA dazu entschieden, keine konkreten Handlungsbedarfe auszusprechen bzw. Textziffern aufzunehmen, sondern Empfehlungen und Anregungen zu geben. Mit diesen verbindet das RPA die Erwartung, dass alle Verantwortlichen möglichst kurzfristig einen nachhaltigen Prozess initiieren, der zum Ziel hat, die zukünftige Entwicklung und Ausrichtung der Stadt und ihrer Verwaltung zu bestimmen. Ein besonderer Schwerpunkt sollte hierbei sowohl auf dem erforderlichen Haushaltsausgleich als auch auf der Bewältigung aktueller Herausforderungen liegen.

Trotz aller auch in diesem StB aufgezeigter Schwierigkeiten möchten wir darauf hinweisen, dass unsere Prüfungen auch immer wieder zeigen, dass die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Stadtverwaltung eine gute Arbeit für die Bürgerinnen und Bürger der LHK leisten.

Über die Umsetzung bzw. Verfolgung der Erledigung von Handlungsbedarfen aus vergangenen und künftigen Prüfungen informiert das RPA in Zukunft in gesonderten Berichten (s. Drs. 0558/2015 „Controlling von Handlungsbedarfen“). In diesem Bericht wird an den entsprechenden Stellen auf die bereits bestehenden Handlungsbedarfe verwiesen.

Kiel, September 2015

Kerstin Rogowski