Stadt Helmstedt
Der Bürgermeister
Finanzverwaltung

17.10.2014

V140/14

V o r l a g e

an den Rat der Stadt Helmstedt
über den Verwaltungsausschuss
und den Ausschuss für Finanzmanagement

Teilbericht über die Prüfung der Kassenvorgänge und Belege im Rahmen der Prüfung des Jahresabschlusses 2012 der Stadt Helmstedt im Fachbereich Medienarbeit (IT)

Das Rechnungsprüfungsamt der Stadt Helmstedt hat die Jahresabschlüsse 2012 geprüft und seine Schlussberichte vom 26.03.2014 bzw. vom 31.01.2014 (Waldbad) vorgelegt. Im Schlussbericht wurde darauf hingewiesen, dass das Thema Wirtschaftlichkeit der Hardware-Anschaffung Gegenstand eines gesonderten Berichtes sein wird. Dieser Teilprüfbericht liegt der Stadt vor, in der Zusammenfassung im Teilbericht über die Prüfung der Kassenvorgänge und Belege im Rahmen der Prüfung des Jahresabschlusses 2012 der Stadt Helmstedt führt das RPA aus:

„Die Prüfung hat ergeben, dass trotzt der bereits in Vorjahren ergangenen Hinweise des RPA eine erneute Wirtschaftlichkeitsberechnung bezüglich des Hardware-Selbstbaus nicht erfolgt ist. Es wird ausdrücklich darauf hingewiesen, dass die Wirtschaftlichkeit schon im Eigeninteresse der Stadt Helmstedt in regelmäßigen Abständen neu zu überprüfen ist.
Die Verzögerungen bei der Umsetzung des Konzepts „elektronische Ratspost“ führen zu einem verzögerten Eintritt der angestrebten Einsparungen; insbesondere, da durch die verlängerte Testphase und den parallelen Betrieb beider System letztlich Mehrkosten entstanden sind, die nun zunächst kompensiert werden müssen und die tatsächliche Einsparung zusätzlich verzögern.
Die Beachtung des Haushaltsgrundsatzes der Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit vermag das RPA nicht uneingeschränkt zu bestätigen.“

Hierzu wird folgende Stellungnahme abgegeben:

Die geforderte Wirtschaftlichkeitsprüfung wurde mittlerweile durchgeführt. Dabei wurde festgestellt, dass der Selbstbau der Rechner auch unter Berücksichtigung der Personalkosten im Vergleich zum Komplettsystem die wirtschaftlichere Variante darstellt.

Die Testphase für die Einführung der papierarmen Ratsarbeit in Verbindung mit der RisAPP/ iPad Lösung hat sich in der Tat wesentlich verzögert. Die Verlängerung der Testphase war aber sowohl aus technischen (z. B. Nachbesserung bei der Programmierung) als auch aus organisatorischen Gründen (z. B. diverse Schulungen für die Ratsmitglieder) notwendig. Die einschneidende Veränderung der bisherigen Ratsarbeit hat weiteren Beratungsbedarf bei den politischen Gremien erfordert. Die endgültige Einführung der papierarmen Ratsarbeit steht noch aus.

Um Kenntnisnahme wird gebeten.

(Wittich Schobert)

Anlage

Referat (R) Rechnungsprüfung
Landkreis Helmstedt

Teilbericht

über die Prüfung der Kassenvorgänge und Belege im Rahmen der Prüfung des Jahresabschlusses 2012 der Stadt Helmstedt

Fachbereich Medienarbeit (IT)

Bericht vom:	24.04.2014
Rechtsgrundlagen:	§§ 153, 155, 156 NKomVG
Prüfer/in:	Herr Daether
Prüfungszeit:	13.01.2014 bis 14.02.2014
	(mit Unterbrechungen)

Inhaltsverzeichnis

1. Allgemeine Vorbemerkungen 3

1.1 Prüfungsauftrag 3

1.2 Prüfungsumfang und Prüfungsunterlagen 3

2. Prüfungsfeststellungen 3

2.1 Interkommunale Zusammenarbeit 3

2.2 Elektronische Ratspost 4

2.3 Aktivierte Eigenleistungen 5

2.3.1 Hardware 5

2.3.2 Ratsinfomationssystem/WebApp 5

2.4 Wirtschaftlichkeitsberechnung 6

3. Ergebnis der Prüfung 7

Abkürzungsverzeichnis

AG Doppik	Arbeitsgruppe „Umsetzung Doppik" unter Federführung des MI
Bz.	Berichtsziffer
GemHausRNeuOG	Gesetz zur Neuordnung des Gemeindehaushaltsrechts und zur Änderung gemeindewirtschaftsrechtlicher Vorschriften vom 15.11.2005
GemHKVO	Verordnung über die Aufstellung und Ausführung des Haushaltsplans sowie die Abwicklung der Kassengeschäfte der Gemeinden auf der Grundlage der kommunalen Doppik (Gemeindehaushalts- und -kassenverordnung)
GoB	Grundsätze ordnungsmäßiger Buchführung
NGO	Niedersächsische Gemeindeordnung
NKomVG	Niedersächsisches Kommunalverfassungsgesetz
NKomZG	Niedersächsisches Gesetz über die kommunale Zusammenarbeit
KR/Doppik	Neues kommunales Rechnungswesen/ Doppelte Buchführung in Konten
RPA	Rechnungsprüfungsamt des Landkreises Helmstedt

1. Allgemeine Vorbemerkungen

1.1 Prüfungsauftrag

Zwischen der Stadt Helmstedt und dem Landkreis Helmstedt wurde nach § 5 des Niedersächsischen Gesetzes über die kommunale Zusammenarbeit (NKomZG) eine öffentlich-rechtliche Vereinbarung geschlossen. Danach hat die Stadt Helmstedt die Aufgabe der Rechnungsprüfung gemäß § 155 Abs. 1 NKomVG und § 130 Abs. 3 NKomVG (zuvor § 119 Abs. 1 bis 2 NGO) auf das RPA des Landkreises Helmstedt übertragen. Für die Durchführung der Aufgaben gelten die §§ 153 bis 158 NKomVG (vormals §§ 118 bis 120, 123 und 124 NGO). Die Wahrnehmung der Aufgaben gem. § 155 Abs. 1 Nr. 1-4 NKomVG erfolgt ab dem 01.05.2011. Die Aufgabe gem. § 155 Abs. 1 Nr. 5 NKomVG – Prüfung von Vergaben vor Auftragserteilung – wurde ab dem 01.03.2012 übernommen.

Die Vertragslaufzeit ist befristet auf den 31.12.2014 und verlängert sich jeweils um drei Jahre, wenn nicht unter Einhaltung einer Kündigungsfrist von sechs Monaten zum Ende des Jahres schriftlich gekündigt wird. Eine vorzeitige Kündigung ist nicht möglich. Die Zweckvereinbarung trat am 01.05.2011 in Kraft. Die Bekanntmachung erfolgte im Amtsblatt des Landkreises Helmstedt Nr. 33 vom 10.08.2011.

Der gesetzliche Auftrag zur Prüfung des Jahresabschlusses 2012 der Stadt Helmstedt ergibt sich somit aus § 156 Abs. 1 i. V. m. § 155 Abs. 1 NKomVG. Im Rahmen dieser Prüfung erfolgte auch eine Prüfung der Kassenvorgänge und Belege.

1.2 Prüfungsumfang und Prüfungsunterlagen

Die Prüfung wurde nach § 156 Absatz 1 NKomVG durchgeführt und erstreckte sich auf die mit dem Jahresabschluss vorgelegten Unterlagen.

Im Zuge der Prüfung des Jahresabschlusses für das Haushaltsjahr 2012 wurde der Fachbereich Medienarbeit (früher: Fachbereich IT), auch im Hinblick auf die Feststellungen vorangegangener Prüfungen (siehe Prüfvermerk vom 28.02.2012 zum Bericht über die Prüfung des Jahresabschlusses für das Jahr 2009), einer erneuten Prüfung unterzogen. Der Schwerpunkt der Prüfung lag auf der Beachtung des Haushaltsgrundsatzes der Sparsamkeit, und Wirtschaftlichkeit (§ 110 Abs. 2 NKomVG). Die Prüfung der Beachtung der gebotenen Wirtschaftlichkeit ergibt sich aus § 156 Abs. 1 Nr. 3 NKomVG.

Die zur Prüfung angeforderten Unterlagen wurden dem RPA bereitwillig zur Verfügung gestellt, notwendige Auskünfte wurden von der Verwaltung erteilt.

2. Prüfungsfeststellungen

2.1 Interkommunale Zusammenarbeit

Im Rahmen der Interkommunalen Zusammenarbeit hat die Stadt Helmstedt umfangreiche Verträge mit den Samtgemeinden Nord-Elm und Grasleben sowie der Gemeinde Büddenstedt bezüglich der IT-Betreuung getroffen. Die entsprechenden Regelungen dieser Vereinbarungen besagen dabei, dass die nicht über Pauschalen abgegoltenen Leistungen vom jeweiligen Vertragspartner an die Stadt Helmstedt zu erstatten bzw. weitere Regelungen im Sinne der Grundvereinbarung zu treffen sind.

Im Rahmen stichprobenhafter Belegprüfung wurde festgestellt, dass die Stadt Helmstedt am 27.06.2012 mit der Auftragsnummer 101415 einen Auftrag über 85,56 € erteilt hat, um Lizenzen im Rahmen der IT-Betreuung der Samtgemeinde Nord-Elm zu beschaffen. Dieser Auftrag wurde mit der Maßgabe erteilt, die Rechnung direkt an die Samtgemeinde Nord-Elm zu stellen. Für dieses Vorgehen fehlt es jedoch

an der entsprechenden Ermächtigungsgrundlage. Eine entsprechende Regelung wurde nach Aussage des Produktverantwortlichen lediglich telefonisch mit der Samtgemeinde getroffen, aber nicht dokumentiert.

Ausgehend von der Aktenlage hat die Stadt Helmstedt damit unberechtigter Weise eine Verfügung über Haushaltsmittel der Samtgemeinde Nord-Elm vorgenommen. Entsprechend der getroffenen Vereinbarungen hätte die Stadt Helmstedt die betreffenden Lizenzen durchaus selber und auf eigenen Rechnung beschaffen und, da die Samtgemeinde aufgrund der Vereinbarung ohnehin erstattungspflichtig war, die entstandenen Kosten von der Samtgemeinde anfordern können. Im Rahmen ordnungsgemäßer Buch- und Aktenführung hätte auch genau so verfahren werden müssen. Ebenso wäre es denkbar gewesen, dass die Samtgemeinde selbst den entsprechenden Auftrag erteilt; was jedoch ggfs. im Hinblick auf potentielle Rabatte (siehe dazu auch den entsprechenden Vermerk „Einzelabsprache" im Angebot) höhere Kosten verursacht hätte.

Es findet sich zu diesem Aktenvorgang keine Buchung im Finanzverfahren.

Es ergaben sich folgende Kommentare:

Das RPA weist darauf hin, dass Verfügungen über die Finanzmittel Dritter lediglich im Rahmen der vertraglichen Vereinbarungen vorgenommen werden dürfen. Es ist nicht ausreichend, sich später im Zuge von Prüfungen darauf zu berufen, dass entsprechende Maßnahmen mündlich/telefonisch mit dem jeweiligen Vertragspartner vereinbart wurden. Entsprechendes hätte zumindest durch einen kurzen Vermerk dokumentiert werden müssen.

Aufgrund der Zweiseitigkeit der Verträge wird jedoch ausdrücklich empfohlen, dass eine schriftliche Vereinbarung solcher Maßnahmen zwischen den Vertragspartner vorgenommen wird, wobei bei geringwertigen Beschaffungen eine Email als ausreichend angesehen wird. Auch der Vertragspartner muss letztlich in der Lage sein, dort ausgeführte Buchungen im Rahmen ordnungsgemäßer Buchführung belegen zu können.

Hinsichtlich der Beschaffungen ist weiterhin zu bemängeln, dass die Ablage getrennt nach Angebotseinholungen auf der einen und Rechnungen auf der anderen Seite erfolgt. Letztlich sollte die entsprechende Rechnung den jeweiligen Vorgang abschließen und nicht an anderer Stelle abgelegt werden.

2.2 Elektronische Ratspost

Die Stadt Helmstedt hat im Jahr 2012 im Hinblick auf die für die Ratspost anfallenden Papier-, Druck-, Porto- und Personalkosten ein Konzept für die papierlose Ratsarbeit erarbeitet. Entsprechend der vorgenommenen Kalkulationen ergab sich daraus ein jährliches Einsparpotential (je nach Variante zwischen 4.500 EUR und 7.500 EUR), woraus sich letztlich auch ein – wenngleich geringer – Beitrag zur Haushalts-konsolidierung ergibt.

Durch Beschluss des Verwaltungsausschusses wurde jedoch eine vorgeschaltete Testphase mit entsprechend interessierten Ratsmitgliedern vorgenommen; eine endgültige Beschlussfassung sollte nach etwa sechs Monaten erfolgen und hätte damit entsprechend im Sommer 2013 anstehen müssen. Bis zum Prüfungszeit war jedoch noch keine abschließende Beschlussfassung erfolgt.

Tatsächlich wurde zwischenzeitlich der Großteil der Ratsmitglieder mit den entsprechenden technischen Mitteln ausgestattet, die Testphase somit letztlich auf einen größeren Kreis ausgedehnt. Die gedruckte Ratspost wurde bislang jedoch nur in kleinen Schritten zurückgefahren, da aufgrund der noch nicht vollzogenen Vollumstellung nach wie vor Bedarf an haptischen Drucksachen besteht, die lediglich in etwas verringerter Menge anfallen.

Es ergaben sich folgende Feststellungen:

Bis auf marginale Verringerungen im Bereich der Herstellungskosten hat die Maßnahme bis zum Prüfungszeitpunkt zu keinen Einsparungen, sondern zu Mehrausgaben geführt, da die Anschaffungskosten für die notwendige technische Ausstattung die verringerten Sachkosten der gedruckten Ratspost übersteigen.

Es ergaben sich folgende Kommentare:

Das RPA erkennt den Wunsch des Rates nach einer Testphase durchaus an, insbesondere im Hinblick darauf, dass es sich um eine neues und letztlich nur innerhalb der Verwaltung getestetes System handelt. Im Hinblick auf die Kosten der Maßnahme hätte es jedoch im Eigeninteresse des Rates liegen müssen, aufgrund der Erkenntnisse der Testphase einen Beschluss herbeizuführen und somit einen eigenen Beitrag zur Kosteneinsparung zu leisten.

Die entstandenen bzw. immer noch entstehenden Mehrkosten stehen der gewünschten Ersparnis auch insoweit entgegen, dass die ab der endgültigen Umsetzung des Konzepts dann tatsächlich entstehenden Einsparungen rein rechnerisch über die Jahre betrachtet zunächst einmal die durch die lange Testphase entstandenen Mehrkosten kompensieren müssen. Im Rahmen des Bemühens um Kosteneinsparungen wird diese Maßnahme also im Saldo frühestens im Haushaltsjahr 2016 zu wirklichen Einsparungen führen. Dabei bleibt jedoch zu bedenken, dass mit jenem Jahr für die ältesten Geräte bereits die Abschreibung enden wird und ggfs. Ersatzbeschaffungen notwendig sein werden.

Es ergibt sich aus der Verzögerung der Maßnahme also ein Mehraufwand, da aufgrund der verzögerten Umsetzung der Maßnahme erhöhte Kosten entstanden und zunächst kompensiert werden müssen. Allein die geplanten, aber nicht erzielten Einsparungen von jährlich durchschnittlich 6.000,00 EUR führen unter Berücksichtigung von Preis- und Lohnkostensteigerungen für die Haushaltsjahre 2013 bis 2015 bereits zu einem Mehraufwand von rund 20.000,00 EUR. Dies berücksichtigt jedoch noch nicht die weiteren zusätzlichen Kosten durch den Parallelbetrieb beider System, die aufgrund des letztlich schleichenden Überganges im Rahmen der Testphase nur mit erheblichem Aufwand ermittelt werden könnten.

2.3 Aktivierte Eigenleistungen

2.3.1 Hardware

Wie auch unten unter Bz. 2.4 dargelegt werden Desktop-Rechner grundsätzlich aus Einzelkomponenten zusammengebaut. Im geprüften Haushaltsjahr gab es jedoch aufgrund des ausreichenden Bestandes keine entsprechenden Maßnahmen (vergl. auch Bz. 4.1.4 des Berichts über die Prüfung des Jahresabschlusses für das Haushaltsjahr 2012).

Es wurden seitens des Fachbereichs IT im geprüften Haushaltsjahr keine Arbeiten erbracht, die als Eigenleistungen in der Bilanz zu aktivieren gewesen wären. Es wurde jedoch deutlich zum Ausdruck gebracht, dass man sich dieser Tatsache bewusst sei; im Folgejahr 2013 waren entsprechende Arbeiten angefallen und auch mittels der vorgesehen Vordrucke an den Fachbereich Finanzen gemeldet worden.

2.3.2 Ratsinfomationssystem/WebApp

Der Vorlage V191/12 ist deutlich zu entnehmen, dass es sich bei dem von der Stadt Helmstedt eingesetzten Ratsinfomationssystem um ein selbstentwickeltes System handelt, zu welchem im Zusammenhang mit der elektronischen Ratspost eine WebApp entwickelt wurde. Es wird zudem darauf eingegangen, dass diese Software, soweit sie im Rahmen der im Bereich IT praktizierten IKZ das Interesse der weiteren Gemeinden findet, eine zusätzliche Einnahmemöglichkeit bietet. Nach Auffassung des RPA handelt es sich bei diesen Programmierungen um Arbeiten, die geradezu Paradebeispiele für zu aktvierende Eigenleistungen sind. Das RPA verkennt dabei nicht, dass sich das

entwickelte Verfahren im geprüften Haushaltsjahr letztlich noch nicht im Echtbetrieb befand und somit eher den Status einer Beta-Version hatte.

Es ergaben sich folgende Hinweise:

*Es wird ausdrücklich empfohlen, den für die Entwicklung der Software aufgebrachten Zeitaufwand dieser Maßnahmen **spätestens** mit dem Verlassen des Beta-Stadiums (welches nach Auffassung des RPA mit Ablauf der ursprünglich geplanten halbjährigen Testphase im Sommer 2013 der Fall gewesen sein dürfte) als aktivierte Eigenleistung zu bilanzieren.*

2.4 Wirtschaftlichkeitsberechnung

Kommunen haben dem Haushaltsgrundsatz der Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit entsprechend gemäß § 12 Abs. 1 GemHKVO vor Beschluss von Investitionen einen Wirtschaftlichkeitsvergleich durchzuführen. Selbst wenn es sich um Investitionen von unerheblicher finanzieller Bedeutung handelt, muss eine Folgekostenberechnung durchgeführt werden.

Es ergaben sich folgende Feststellungen:

Die seinerzeitigen im Bericht für das Haushaltsjahr 2009 geschilderten Verfahrensweisen haben keine wesentlichen Änderungen erfahren. Insbesondere ist nach wie vor keine erneute Wirtschaftlichkeitsberechnung hinsichtlich des Selbstbaus von IT-Systemen (Desktop-Rechner) aus Einzelkomponenten erfolgt, obwohl das RPA eindringlich darauf hingewiesen hatte. Da es sich hierbei um eine grundsätzliche Angelegenheit handelt, ist aus Sicht des RPAs auch als Begründung nicht ausreichend, dass die seit der letzten Prüfung des Bereichs beschafften Einzelkomponenten lediglich aufgrund notwendigen Reparaturbedarfs erfolgten. Die Tatsache, dass aktuell keine Rechner selbst zusammengebaut werden, weil die Arbeitsplätze derzeit alle auf einem entsprechenden technischen Stand sind, entbindet die Verwaltung jedoch nicht davon, die eigenen Entscheidungen und Festlegungen von Zeit zu Zeit zu überprüfen. Dies gilt insbesondere auch im Hinblick auf die notwendige Haushaltskonsolidierung.

Auch die angeführte Argumentation der technisch identischen Ausstattung der Geräte zur Vereinfachung von Wartungs-, Installations- und ggfs. Reparaturaufwand wird als nicht ausreichend angesehen, da es sich dabei um Ausstattungsmerkmale handelt, die im Rahmen einer Ausschreibung bzw. Preisanfrage als notwendige Bedingung angeführt werden können.

Es ergaben sich folgende Hinweise:

Es wird nochmals deutlich darauf hingewiesen, dass es nicht die Intention des RPAs ist, den Rechnerselbstbau zwingend aufzugeben und stattdessen Komplettgeräte einzukaufen. Vielmehr sollte die Wirtschaftlichkeit dieser Maßnahme regelmäßig überprüft werden. Dieses ist jedoch nach der erstmaligen, grundlegenden Wirtschaftlichkeitsberechnung nicht mehr erfolgt.

Insbesondere in Anbetracht der vorzunehmenden Aktivierung von Eigenleistung (vergl. Bz. 2.3.1) ist daher eine erneute Wirtschaftlichkeitsberechnung vorzunehmen, die nicht nur den doppischen Gesichtspunkten ausreichend Rechnung trägt, sondern auch die zwischenzeitlich veränderten Komponenten wie beispielsweise Personalkosten (bedingt durch Tarif- bzw. Besoldungserhöhungen, Preisänderungen bei der Hardware) hinreichend berücksichtigt.

3. Ergebnis der Prüfung

Die Prüfung hat ergeben, dass trotzt der bereits in Vorjahren ergangenen Hinweise des RPA eine erneute Wirtschaftlichkeitsberechnung bezüglich des Hardware-Selbstbaus nicht erfolgt ist. Es wird ausdrücklich darauf hingewiesen, dass die Wirtschaftlichkeit schon im Eigeninteresse der Stadt Helmstedt in regelmäßigen Abständen neu zu überprüfen ist.

Die Verzögerungen bei der Umsetzung des Konzepts „elektronische Ratspost" führen zu einem verzögerten Eintritt der angestrebten Einsparungen; insbesondere, da durch die verlängerte Testphase und den parallelen Betrieb beider System letztlich Mehrkosten entstanden sind, die nun zunächst kompensiert werden müssen und die tatsächliche Einsparung zusätzlich verzögern.

Die Beachtung des Haushaltsgrundsatzes der Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit vermag das RPA nicht uneingeschränkt zu bestätigen.

Helmstedt, 25.04.2014

Az.: 14 13 10/20 (2012 - IT)

(Daether)

Prüfer, Kreisamtmann