



RECHNUNGSHOF
RHEINLAND-PFALZ

Auszug aus dem Jahresbericht 2011

Nr. 12 Entwicklung eines Instruments zur finanziellen Steuerung in der Sozialhilfe - unzureichendes Projektmanagement beim Landesamt für Soziales, Jugend und Versorgung -

Impressum:

Rechnungshof Rheinland-Pfalz
Gerhart-Hauptmann-Straße 4
67346 Speyer

Telefon: 06232 617-0
Telefax: 06232 617-100
E-Mail: Poststelle@rechnungshof.rlp.de
Internet: <https://rechnungshof.rlp.de>

**Nr. 12 Entwicklung eines Instruments zur finanziellen
Steuerung in der Sozialhilfe
- unzureichendes Projektmanagement beim Lan-
desamt für Soziales, Jugend und Versorgung -**

Das Landesamt plante das Projekt "Elektronische Wirkungsanalyse in der Sozialhilfe" unzulänglich. Es legte u. a. keine messbaren Ziele fest, untersuchte die Ausgangslage nicht sorgfältig und erstellte keine Wirtschaftlichkeitsberechnung. Eine detaillierte Ermittlung der voraussichtlichen Kosten unterblieb. Eine Kostenobergrenze wurde nicht bestimmt.

Die notwendige Beteiligung von Landkreisen und Städten an dem Pilotprojekt scheiterte. Fünf von sechs Kommunen stiegen vorzeitig aus dem Pilotprojekt aus.

Die Ausgaben für das Projekt, die bis August 2008 auf mehr als 2,7 Mio. € stiegen, waren im Landeshaushalt nicht hinreichend transparent dargestellt.

Der Zahlungsgrund war nicht immer ordnungsgemäß belegt. Ausgaben waren vermeidbar.

1 Allgemeines

Das ehemalige Ministerium für Arbeit, Soziales, Familie und Gesundheit übertrug 2005 dem Landesamt für Soziales, Jugend und Versorgung die Umsetzung des Projekts "Elektronische WirkungsAnalyse in der Sozialhilfe (EWAS)". Vorgesehen war die Entwicklung eines Systems,

- in dem aktuelle, einheitliche und landesweit verwertbare Daten der Sozialhilfegewährung verfügbar sind,
- das Benchmarks jederzeit ermöglicht und
- das künftig eine Steuerung der Leistungen und Ausgaben der Kommunen und des Landes gewährleistet.

Anhand eines einheitlichen Zielsystems sollte ermöglicht werden, die Wirkung von Sozialhilfeleistungen für bestimmte Zielgruppen auszuwerten. In einem ersten Schritt war die Einführung einer Steuerungssoftware geplant, die Sozialhilfedaten aus den Programmen der örtlichen Träger der Sozialhilfe zusammenführt.

Der angestrebten Einführung von EWAS wurde eine Pilotphase unter Beteiligung mehrerer kommunaler Gebietskörperschaften (Landkreise Alzey-Worms, Bernkastel-Wittlich, Mainz-Bingen und Südwestpfalz sowie die kreisfreien Städte Mainz und Worms) vorgeschaltet.

Der Rechnungshof hat das Projektmanagement der Jahre 2006 bis 2008 untersucht. Geprüft wurden die Projektplanung und -durchführung sowie die Mittelbewirtschaftung.

Im Jahr 2009 startete das Landesamt das Projekt - von ihm als Projektphase 2 bezeichnet - neu.

2 Wesentliche Prüfungsergebnisse

2.1 Unzureichende Projektplanung

2.1.1 Projektziele

Zu Beginn der Pilotphase war lediglich vorgegeben, alle Voraussetzungen für die Einführung von EWAS zu klären und zu schaffen. Konkrete operative Ziele und Teilziele, wie z. B. die Definition der erforderlichen EDV-Ausstattung, wurden nicht festgelegt. Dies verhinderte eine kontinuierliche und stufenweise Kontrolle des Projekts.

Das Landesamt hat erklärt, die Festlegung präziser Ziele und eine detaillierte Projektplanung seien bei der Komplexität des Projekts nahezu unmöglich gewesen. Auf der Grundlage der Erfahrungen würden die Beanstandungen in der Projektphase 2 beachtet.

2.1.2 Ausgangslage und Ablaufplanung

Die Ist-Analyse des Landesamts beschränkte sich auf die unvollständige Aufstellung der bei den Kommunen eingesetzten EDV-Programme für die Gewährung von Sozialhilfe. Es berücksichtigte nicht die Arbeitsabläufe sowie vorhandene Auswertungen und Berichte der Kommunen. Dadurch konnte das Landesamt die Ausgangslage für die weitere Planung und Durchführung des Projekts nicht zutreffend bewerten. Außerdem fehlte ein Zeit- und Ablaufplan für die Pilotphase.

Das Landesamt hat erklärt, es sei Auftrag des Projekts gewesen, die Ausgangssituation festzustellen und die weiteren Schritte zu entwickeln. Die Erstellung und Einhaltung einer stringenten Zeit- und Ablaufplanung sei bei einem solchen "Pionierprojekt" nahezu unmöglich gewesen. Die in der Projektphase 1 hierzu gesammelten Erfahrungen böten eine gute Grundlage für eine exaktere Ziel- und Ablaufplanung in der Phase 2.

2.1.3 Projektkosten

Die voraussichtlichen Kosten für die Pilotphase wurden nicht sorgfältig ermittelt. Auch wurde kein Höchstbetrag für die Umsetzung festgelegt. Nach einem Vermerk des Landesamts vom März 2006 war ein Finanzbedarf von 240.000 € (ohne eigene Personal- und Sachkosten) erwartet worden. Bis August 2008 wurden Ausgaben von mehr als 2,7 Mio. € geleistet¹.

Von der gebotenen Wirtschaftlichkeitsuntersuchung² vor Beginn der Pilotphase sah das Landesamt ab. Kosten und Nutzen wurden auch nicht im Rahmen von Erfolgskontrollen systematisch erfasst und bewertet.

Das Landesamt hat mitgeteilt, die Hinweise des Rechnungshofs zur Kostenplanung würden in der Projektphase 2 beachtet. Die bisher in das Projekt einbezogenen Daten hätten nicht Grundlage einer vollumfänglichen Wirtschaftlichkeitsberechnung sein können. Erst wenn deutlich mehr valide Daten vorhanden seien, könnten zuverlässige Effizienzbetrachtungen angestellt werden. Am Ende des Projekts werde eine abschließende Erfolgskontrolle erfolgen.

Der Rechnungshof bemerkt hierzu, dass angesichts der bisher aufgelaufenen Kosten auch vor Beginn der Projektphase 2 eine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung angezeigt gewesen wäre. Bevor weitere Ausgaben in größerem Umfang geleistet werden, sollte diese erstellt werden.

¹ Einzelplan 06 Ministerium für Arbeit, Soziales, Gesundheit, Familie und Frauen, Kapitel 06 04 Landesamt für Soziales, Jugend und Versorgung, Titel 633 21 Erstattungen an Gemeinden (Gv.) für Sozialhilfe und Tuberkulosehilfe für Leistungsberechtigte ohne gewöhnlichen Aufenthalt.

² § 7 Abs. 2 Landeshaushaltsordnung (LHO) vom 20. Dezember 1971 (GVBl. 1972 S. 2), zuletzt geändert durch Gesetz vom 17. Juni 2008 (GVBl. S. 103), BS 63-1.

2.2 Mängel bei der Projektdurchführung

2.2.1 Externe Aufgabenerledigung

Ende 2005 schloss das Landesamt mit einem externen Dienstleister einen Vertrag über "die Pilotplanung zu EWAS". Dieser sollte u. a. einen Leitfaden für die Systemanwendung entwickeln und die Ausschreibung für ein Softwaresystem vorbereiten. Im Laufe der Pilotphase wurden ihm weitere Aufgaben, wie beispielsweise Vor- und Nachbereitung einschließlich Protokollieren von Sitzungen, Bearbeitung von Präsentationen und Broschüren, Koordination von Terminen, Adressverwaltung und Entwerfen von Antwortschreiben, übertragen. Diese zusätzlichen Aufgaben wurden mit insgesamt rund 210.000 € vergütet. Ein Vergleich, ob die Aufgaben wirtschaftlicher vom Landesamt hätten erledigt werden können, unterblieb.

Das Landesamt hat erklärt, die Hinweise des Rechnungshofs würden in der Projektphase 2 beachtet.

2.2.2 Kooperation mit Kommunen

Für die Pilotphase wurden vom Landesamt sechs Kommunen als Kooperationspartner gewonnen. Trotz einer vertraglichen Verpflichtung mit dem externen Dienstleister sah das Landesamt von einer schriftlichen Sicherung der Mitarbeit der Kommunen ab. Fünf Kommunen beendeten bis April 2008 die Kooperation vorzeitig.

Bei Fortführung des Projekts sollten zur Sicherstellung der Mitarbeit schriftliche Vereinbarungen mit den Kommunen geschlossen werden.

Das Landesamt hat mitgeteilt, die Hinweise des Rechnungshofs würden in der Projektphase 2 beachtet.

2.2.3 Controlling

Ein wirksames Projektcontrolling, mit Hilfe dessen die Fehlentwicklungen rechtzeitig erkannt und Gegenmaßnahmen hätten ergriffen werden können, war nicht eingerichtet. Trotz Ausgabensteigerung, zusätzlicher technischer Anforderungen und Ausstieg von fünf Kommunen aus dem Projekt erfolgte keine Prüfung, ob das Projektziel noch mit vertretbarem Aufwand erreichbar war. Alternative Lösungen wurden nicht erwogen.

Für die Fortsetzung des Projekts sollte ein wirksames Controlling aufgebaut werden.

Das Landesamt hat erklärt, die Hinweise des Rechnungshofs würden in der Projektphase 2 beachtet.

2.3 Unzureichende Transparenz der Ausgaben

Die Ausgaben für das Projekt EWAS wurden bisher bei einer Haushaltsstelle mit der Zweckbestimmung "Erstattungen an Gemeinden (Gv.) für Sozialhilfe und Tuberkulosehilfe für Leistungsberechtigte ohne gewöhnlichen Aufenthalt" nachgewiesen¹. Die Erläuterungen im Haushaltsplan des Landes zu dieser Position enthalten keinen näheren Hinweis, dass Projektausgaben mit abgewickelt werden. Der Haushaltsvermerk bei der Hauptgruppe 6, nach dem auch Modellvorhaben finanziert werden können, ist nicht hinreichend transparent.

Das Landesamt hat Anfang Oktober 2010 zugesagt, im Rahmen künftiger Haushaltsaufstellungen die Ausgaben für Modellvorhaben transparenter ausweisen zu wollen.

Hierzu wird bemerkt, dass der Haushaltsplan 2011 noch keine übersichtlichere Darstellung enthält.

2.4 Verbesserungsbedürftige Mittelbewirtschaftung

Die Bewirtschaftung der Mittel war verbesserungsbedürftig:

- Das Landesamt beglich Rechnungen von rund 47.000 €, obgleich aus den Tätigkeitsnachweisen die erbrachten Leistungen nicht hinreichend erkennbar waren.
- Während der Pilotphase wurde das Lizenzrecht für ein EDV-Verfahren für 178.500 € erworben. Dieses stand gemäß Vertrag mit dem externen Dienstleister für die Erprobung lizenzfrei zur Verfügung. Für die Pflege des EDV-Verfahrens wurden 2008 zusätzlich rund 24.000 € aufgewandt.
- Für die Verbindung des vorgenannten EDV-Verfahrens zu den Sozialhilfe- und Haushaltsprogrammen der Kommunen wurden Schnittstellen programmiert. Ausgaben von rund 54.000 € standen keine nachvollziehbar gesicherten Lizenzrechte des Landes gegenüber.
- Als Vergütung für Strategieberatung und für IT-Beratung hatte das Landesamt mit dem externen Dienstleister unterschiedliche Tagessätze vereinbart. Allerdings waren die beiden Bereiche nicht eindeutig voneinander abgegrenzt. Daher war zweifelhaft, ob Leistungen, wie z. B. der Aufbau der EDV-Infrastruktur, IT-Schulungen, Programmverknüpfungen sowie Administration und Sicherung einer Datenbank, der Strategieberatung und somit dem höheren Vergütungssatz zuzuordnen waren. Rund 55.000 € wurden zusätzlich abgerechnet.
- Eingeräumte Skonti bei Zahlungen innerhalb von 14 Tagen nach Rechnungsstellung nutzte das Landesamt nicht. Ausgaben von 49.400 € waren vermeidbar.

Das Landesamt hat erklärt, die Tätigkeitsnachweise seien auf der Grundlage der im Oktober 2010 vorgelegten "Auswertungen der unternehmensinternen Tätigkeitserschaffung" ergänzend erläutert worden. Fehlabbrechnungen seien bei der Nachprüfung nicht festgestellt worden. Die Leistungsvereinbarung für die Projektphase habe nicht die Bereitstellung der Software für einen in der Stadt Worms vorgesehenen Echtbetrieb beinhaltet. Die Übertragung der Eigentumsrechte an den in den Jahren 2006 bis 2007 im Auftrag des Landesamts entwickelten Schnittstellen habe der externe Dienstleister mit Schreiben vom Juli 2010 bestätigt. Mit der Vertragsversion vom Juli 2007 sei eine Präzisierung zur Anwendung der Tagessätze erfolgt. Die bei der Nachprüfung festgestellte Überzahlung von rund 2.700 € netto werde zurückgefordert. Ein Abzug von Skonti sei mit Blick auf die komplexe Nachprüfung der Rechnungen nicht möglich gewesen. Die Hinweise des Rechnungshofs würden künftig beachtet.

Die Äußerungen des Landesamts vermögen in wesentlichen Teilen nicht zu überzeugen. Die noch andauernde Pilotphase erforderte keinen Lizenzerwerb. Allein ein beabsichtigter und nicht umgesetzter Echtbetrieb begründet den Erwerb der Lizenz nicht. Der Rechnungshof geht davon aus, dass dies künftig beachtet wird. Zur Vergütung der Beratungsleistungen wird darauf hingewiesen, dass auch aus der nachträglich vorgelegten Vertragsversion die Korrektheit der zugrunde gelegten Tagessätze nicht hervorgeht. Anordnungs- und Kassenwesen sind so zu organisieren, dass Preisnachlässe auch bei komplexen Rechnungen genutzt werden können.

3 Folgerungen

3.1 Zu den nachstehenden Forderungen wurden die gebotenen Folgerungen bereits gezogen oder eingeleitet:

Der Rechnungshof hatte gefordert,

- a) messbare Ziele, die mit dem Projekt erreicht werden sollen, festzulegen,
- b) vor Projektbeginn die Ausgangslage für die weitere Planung sorgfältig zu untersuchen,
- c) einen verbindlichen Zeit- und Ablaufplan aufzustellen,
- d) Projektkosten sorgfältig zu ermitteln und eine Kostenobergrenze vorzugeben,
- e) Leistungen an Dritte nur zu vergeben, wenn diese nicht wirtschaftlicher vom Landesamt erbracht werden können,
- f) mit kommunalen Gebietskörperschaften schriftliche Vereinbarungen zur Sicherung der Mitarbeit zu schließen,
- g) ein geeignetes Controlling zur Steuerung des Projekts sicherzustellen,
- h) Ausgaben nur zu leisten, wenn der in Rechnung gestellte Aufwand ordnungsgemäß belegt ist,
- i) Rechte des Landes an Programmen und Schnittstellen zu sichern,
- j) Preisnachlässe zu nutzen.

3.2 Folgende Forderungen sind nicht erledigt:

Der Rechnungshof hat gefordert,

- a) als Grundlage für die Fortführung des Projekts eine angemessene Wirtschaftlichkeitsuntersuchung durchzuführen,
- b) darauf hinzuwirken, dass die Ausgaben für das Projekt EWAS im Landeshaushalt transparent ausgewiesen werden.