

Aktuelle Prüfberichte des Rechnungsprüfungsamtes
Anlage zu VO/0170/18 öffentlich

Registrierte Prüfberichte aus dem Zeitraum
01.12.2017 – 20.02.2018

Lfd. Nr.	Berichtsdatum	Titel	Im RP-Ausschuss / Sonstiges
01/18	30.01.2018	Bericht über die Prüfung der für das Jahr 2016 vom Ressort Umweltschutz durchgeführten Kostenerstattung des Landes für landschaftspflegerische Maßnahmen in Wuppertal	
02/18	20.02.2018	Bericht über die Nutzung des Jahresvertrages Straßenunterhaltung 2011 – 2013/2014 innerhalb der Stadt Wuppertal	

Lfd. Nr.: 01/18

Bericht vom: 30.01.2018

Bericht über die Prüfung der für das Jahr 2016 vom Ressort Umweltschutz durchgeführten Kostenerstattung des Landes für landschaftspflegerische Maßnahmen in Wuppertal

I. Thema

Die Prüfung erfolgte im Rahmen einer Vorprüfung gem. § 100 Abs. 4 Landeshaushaltsordnung (LHO) auf Grundlage der Übersicht des Landesrechnungshofes NRW für das Jahr 2016 über vorzuprüfende Finanzvorfälle. Geprüft wurde der Einzelplan 10 „Ministerium für Klimaschutz, Umwelt, Landwirtschaft, Natur- und Verbraucherschutz“, Kapitel 10 030 „Sonstige Zuweisungen an Gemeinden und „Sonstige Zuweisungen an Zweckverbände“. Hier erhält die Stadt Wuppertal Kostenerstattungen für Maßnahmen der Landschaftspflege insb. auf geschützten Flächen bzw. für entsprechende Maßnahmen in Naturparks und Erholungsgebieten, hier im „Naturpark Bergisches Land“.

Es war zu prüfen, ob die mit dem Land und dem Zweckverband Naturpark Bergisches Land abgerechneten Kosten und die zugrunde liegenden Aufträge dem vorgesehenen Förderzweck entsprachen, sachlich und rechnerisch richtig waren und korrekt abgerechnet wurden.

II. Feststellungen

Das Ressort Umweltschutz führte im Jahr 2016 nach vorheriger Begehung mehrere landschaftspflegerische Maßnahmen im Gelpetal sowie im Marscheider und Herichhauser Bachtal durch, ebenso auf verschiedenen Wiesen im Wuppertaler Stadtgebiet, die zum Naturpark Bergisches Land gehören.

Die Durchführung der Pflegemaßnahmen entsprach demwendungszweck bzw. dem Förderzweck der generellen Landeszuwendungen an den Zweckverband Bergisches Land zur Aufrechterhaltung der touristischen Infrastruktur im Naturpark. Die sachliche und örtliche Zuordnung wurde korrekt dokumentiert; die Auftragsvergabe an die ausführenden Fachfirmen war auch vergaberechtlich nicht zu beanstanden. Nach Durchführung der Arbeiten erfolgte eine Abnahme durch das Ressort.

Die nach Durchführung der Maßnahmen angeforderten Mittel wurden korrekt berechnet und in zutreffender Höhe bei der Bezirksregierung bzw. beim Zweckverband Naturpark Bergisches Land angefordert.

Die entstandenen Kosten wurden in der Förderhöhe von 80 % bzw. 70 % (Naturpark) aus Mitteln des Landes NRW ersetzt.

Die Vorgänge im Ressort 106 waren korrekt, vollständig und nachvollziehbar angelegt.

III. Fazit

Die Prüfung führte zu keinen Beanstandungen.

Bericht über die Nutzung des Jahresvertrages Straßenunterhaltung 2011-2013/2014 innerhalb der Stadt Wuppertal

I. Thema

In den zurückliegenden Haushaltsjahren sind dem Rechnungsprüfungsamt sehr viele Rechnungen, die verstärkt auch Unterhaltungsmaßnahmen an Fahrbahnoberflächen beinhalteten, zur Vorprüfung zugestellt worden. Sie wurden zu den Konditionen sogenannter Jahresverträge beauftragt und abgerechnet.

Das RPA prüfte deshalb exemplarisch den Jahresvertrag „Straßenunterhaltung 2011-2013“.

Hierzu wurden die Rechnungen der zuschlagserhaltenden Firma R, die dem Jahresvertrag Straßenunterhaltung 2011-2013/2014 zugeordnet werden konnten, hinsichtlich der Mengen, Positionen und Preise ausgewertet. Eine inhaltliche Prüfung der Rechnungen erfolgte hierbei nicht.

Im Einzelnen handelt es sich um 585 Datensätze.

II. Feststellungen

B/1 Der Jahresvertrag enthält Nullpositionen von erheblichem Wertumfang.

Von den im vorgenannten Jahresvertrag aufgeführten 434 Einzelpositionen in Höhe von 966.373,57 € sind 157 Positionen über 222.785,03 € im Vertragszeitraum nicht angefallen. Solche Positionen eines Leistungsverzeichnisses werden als Nullpositionen bezeichnet. Letztlich ist ein gutes Drittel der ausgeschriebenen Leistungspositionen nicht zur Ausführung gekommen. Eine derartig erhebliche Abweichung vom Leistungsverzeichnis ermöglicht kundigen Unternehmen eine Preiskalkulation, die letztlich zur Wettbewerbsverzerrung führen kann. Künftige Jahresverträge sollten diesem Planungsdefizit Rechnung tragen.

Die Fachabteilung R 104.2 führt unter Bezug auf §7 und §4a der VOB/A aus, dass sämtliche Leistungspositionen hinsichtlich der Art und des Inhalts ausreichend beschrieben und es schließlich an der Eigenart einer Rahmenvereinbarung liege, dass der Umfang bzw. die Menge der jeweiligen Teilleistung nicht abschließend ermittelt werden kann. Dennoch wird sie das Leistungsverzeichnis unter dem Gesichtspunkt der Nullpositionen so weit wie möglich überarbeiten. So sei auch mit der Überarbeitung im Jahr 2013 bereits eine deutliche Reduzierung von Leistungspositionen erfolgt. Die Berücksichtigung der Beanstandung kann erst bei der nächsten Ausschreibung etwas konkreter berücksichtigt werden.

Die in der Stellungnahme zitierten Paragraphen sind der VOB-Fassung 2016 entnommen und insofern für den geprüften Jahresvertrag argumentativ nicht von Relevanz. Maßnahmen, die für den ab März 2020 geltenden Jahresvertrag „Straßenunterhaltung“ mehr Sicherheit in die Ermittlung der erforderlichen

Leistungspositionen sowie in die zu erwartenden Mengen bringen würden, wurden mit der Stellungnahme nicht benannt.

A Eine Spiegelung der tatsächlich beauftragten/abgerechneten Leistung mit der ausgeschriebenen Leistung wird empfohlen.

Um den Bietern mit der Neuausschreibung des Jahresvertrages eine „spekulative Preisgestaltung“ auf Abrechnungsmengen zu erschweren wird empfohlen, Nullpositionen mit der Vorgabe von realistischen Mengenansätzen durch die Abschätzung des Bedarfs anhand der Vorjahresergebnisse entgegen zu wirken. Hierzu sollte ein Soll-/Ist-Vergleich nach dem Ablauf des Jahresvertrags erfolgen.

Die langjährig am Wettbewerb teilnehmenden und beauftragten Bieter haben gegenüber den Mitbewerbern, die bisher nicht zum Zuge gekommen sind, einen erheblichen Wissensvorteil hinsichtlich der im Zeitraum des Jahresvertrages tatsächlich angefallenen Mengen. Es ist nicht auszuschließen, dass sie diesen Vorteil bei der Abgabe weiterer Angebote in ihrem Sinne für die Preisgestaltung nutzen. Inwieweit hieraus eine Wettbewerbsverzerrung resultiert, kann weder beurteilt noch ausgeschlossen werden.

Die Fachabteilung räumt ein, dass jeder Bieter, der bereits zuvor vergleichbare Leistungen innerhalb vergleichbarer Rahmenbedingungen erbracht hat, möglicherweise schneller kalkulieren oder Zusammenhänge leichter einschätzen kann. Das Verfahren und die Ausschreibung bleiben weiterhin transparent und es wird kein Bieter aktiv benachteiligt.

Das RPA hält seine Anregung dennoch für sinnvoll, um möglichst realistische Schätzungen einem Wettbewerb zugrunde zu legen.

B/2 Das Auftragsvolumen des Jahresvertrages ist in der Vertragslaufzeit um ein Vielfaches überschritten worden. Eine entsprechende Vertragsanpassung bzw. Nachbeauftragung der Jahresvertragsunternehmung erfolgte hierfür nicht.

Die Firma R wurde letztlich mit der Ausführung von Leistungen des Jahresvertrages „Straßenunterhaltung 2011-2013“ i. H. von 734.799,43 € beauftragt. Im Vergleich dazu sind ihr in der Zeit v. 01.03.11 bis 09.03.14 über Einzelabruf jedoch mindestens Zahlungen mit einem Gesamtvolumen von 4.198.964,50 € (Überschreitung des Auftragswertes um ca. 470%) vergütet worden. Hierzu liegen dem RPA keine entsprechenden Auftragserhöhungsschreiben vor. Das SAP-Buchungssystem hat die erhebliche Überschreitung des Auftragswertes nicht angezeigt bzw. problematisiert.

Die Fachabteilung verweist in der Stellungnahme u.a. auf nicht vorhandene „Controlling-Prozesse“, die zunächst geschäftsübergreifend entwickelt werden müssten.

Für den aktuellen Rahmenvertrag erfolgte auf Basis einer vereinfachten Abfrage in SAP im Juni 2017 eine formale Auftragserhöhung von 50%, die offensichtlich bis zum Vertragsende nicht ganz ausreichen wird. Eine erneute Überschreitung um 470% ist jedoch nicht absehbar.

Die Fa. R erhielt 2017 einen Hauptauftrag über die Ausführung von Bauleistungen i. H. von ca. 480.000,- €. Dem stehen lt. SAP Zahlungen i.H. von ca. 2,285 Mill. € gegenüber. Inwieweit und mit welchem Gesamtbetrag diese Zahlungen auf den

geltenden Jahresvertrag zurückzuführen sind, lässt sich ohne weitergehende Auswertungen derzeit vom Rechnungsprüfungsamt nicht beziffern.

B/3 Die zur Ausführung gelangten Positionen weichen in den abgerechneten Mengen erheblich von der Ausschreibung ab.

Von den 434 Einzelpositionen des Jahresvertrages sind neben den gänzlich entfallenen 157 Nullpositionen weitere 199 Positionen mit zum Teil erheblichen Mehrmengen sowie 73 Positionen mit Mindermengen abgerechnet worden. Lediglich in 5 Positionen sind die Ausschreibungs- mit den Abrechnungsmengen identisch. Die im Jahresvertrag enthaltenen Vordersätze wurden teilweise mit nur einer geleisteten Auszahlung bereits deutlich überschritten.

Auch wenn die ausgeschriebenen Mengen Fiktivwerte sind, hält es das RPA für erforderlich, die auszuschreibenden Mengen des Angebotes so sicher wie möglich zu ermitteln. Das ist auch bereits deshalb erforderlich, weil der Bieter R ab dem Jahr 2003 bis zum 11.03.2018 durchweg alle Ausschreibungen des Jahresvertrages „Straßenunterhaltung“ gewonnen hat. Insofern kann nicht ausgeschlossen werden, dass dieser Bieter - in Kenntnis der in den Vorjahren tatsächlich angefallenen Leistung - seine Preise an der sicheren Erwartung von Mengenänderungen ausgerichtet hat und dies auch weiterhin tun wird.

Die Fachabteilung hält die im Jahresvertrag enthaltenen Positionen in Art und Umfang für ausreichend beschrieben.

Das RPA bleibt bei der Auffassung, dass bei derartigen Differenzen nicht mehr von einer genauen Massenermittlung für die Ausschreibung gesprochen werden kann. Bieter, die dies erkennen, können hieraus durch Einsetzen entsprechend hoher bzw. niedriger Preise ihren Vorteil ziehen.

H Die Ausführung der beauftragten Leistung erfolgte teilweise erheblich zeitversetzt.

Lt. der Baubeschreibung ist mit der Ausführung der beauftragten Arbeiten spätestens innerhalb von zwei Wochen nach Auftragserteilung zu beginnen und die Arbeiten sind so schnell wie möglich durchzuführen.

Dem RPA ist nicht dargelegt worden, inwieweit der Auftraggeber eine Ausführung der Leistungen nach den v. g. Rahmenbedingungen eingefordert hat oder infolge von Zeitverzug Regressansprüche gestellt hat. Das RPA hat den Eindruck gewonnen, dass bei diversen Aufträgen, die die Erneuerung von maroden Fahrbahndecken zum Inhalt hatten, vom Auftraggeber keine unverzügliche Ausführung eingefordert worden war. Die Ausführung der Leistungen erfolgte teilweise erst etliche Monate nach der Erteilung des Einzelauftrages. Insofern bestand hier weder Dringlichkeit noch das Erfordernis zur unverzüglichen Ausführung der Leistung, noch dienten diese Arbeiten der Beseitigung von Unfallschäden. Daher hätten diese Leistungen bereits aus wirtschaftlichen Erwägungen ausgeschrieben und dem Vergabewettbewerb unterzogen werden müssen. Dies ist in den zurückliegenden Jahren im Ressort 104, zumindest für Arbeiten an Fahrbahndecken, durch sogenannte „Sammelausschreibungen“ auch vereinzelt praktiziert worden.

Die Stellungnahme führt u. a. aus, der Vertrag diene nicht ausschließlich der „Abwehr von Gefährdungen“. Es ist zweckmäßig und wirtschaftlich, nicht nur weniger attraktive Leistungen (Sofortmaßnahmen, Bereitschaftsdienst) in einem

Rahmenvertrag zu vergeben, sondern diese mit klassischen Straßenbauleistungen ohne besonderen Anforderungen in einer Ausschreibung zu verknüpfen.

Die Stellungnahme verkennt den Sachverhalt. Auf Grund der für den Jahresvertrag gefassten Rahmenbedingungen ist die Verknüpfung von „weniger attraktiven“ mit „klassischen“ Straßenbauleistungen rechtlich bedenklich.

III. Fazit

Die Massenänderungen sowie die erhebliche Anzahl von nicht zur Ausführung gelangten Einzelpositionen dürften ausschließlich der beauftragten Firma bekannt sein. Das erlangte Insiderwissen kann auch ursächlich für die durchgängige Beauftragung der gleichen Firma mit der Ausführung von Leistungen zu den Konditionen der geltenden Jahresverträge im Zeitraum von über 15 Jahren sein. Bereits deshalb hält das RPA eine Auswertung der beiden nachfolgenden Jahresverträge 2014-2015 (398 Einzelpositionen) und 2016-2017 (438 Einzelpositionen) für dringend erforderlich.

Die Fachabteilung hat bereits im Jahr 2013 erkannt, dass das Prinzip der Anwendung eines umfassenden Leistungskataloges weder zweckmäßig noch zulässig ist und in den nachfolgenden Ausschreibungen die Anzahl der Positionen reduziert. Das Erfordernis, die Beanspruchung des Rahmenvertrages im Zeitraum von 2014 bis 2017 im gleichen Umfang wie das RPA zu analysieren, wird derzeit von dort nicht gesehen und wäre angesichts der Arbeitsauslastung auch nicht zu leisten. Überdies hält die Fachabteilung das vom RPA geschilderte Insiderwissen für einen „unbegründeten Verdacht“.

Konkrete Formulierungen, nach welchen Kriterien grundsätzlich eine Beauftragung der Firma zu den Konditionen des Jahresvertrages erfolgte, sind weder im Jahresvertrag 2011-2013 noch in den nachfolgenden Ausschreibungen definiert worden, sollten jedoch in künftige Ausschreibungen aufgenommen werden.

Bei einer festgestellten Auftragssteigerung von ca. 470 % ist davon auszugehen, dass die Beauftragung von Leistungen aus dem Jahresvertrages für die Fa. R äußerst lukrativ ist. Die tatsächlich an die Firma geleisteten Zahlungen lagen deutlich über dem ermittelten Gesamtvolumen von brutto **4.198.964,50 €**.

Da i. d. R. die Einheitspreise eines Jahresvertrages gegenüber Preisen, die aus einem separat durchgeführten Wettbewerb resultieren, deutlich höher liegen, sollte das bis dato von R 104 praktizierte Beauftragungsverfahren, auch im Sinne eines wirtschaftlichen Handelns, überdacht und gegebenenfalls überarbeitet werden. Derzeit kann nicht ausgeschlossen werden, dass aus Vereinfachungs-/Entlastungsgründen verstärkt auf den Jahresvertrag zurückgegriffen wird, ohne dass hierfür eine Dringlichkeit oder der Ausschluss einer Gefährdung vorliegen.

Nur bei einer Auswertung der bereits mit Einzelabruf beauftragten und abgerechneten Leistungen zum Jahresvertrag kann die Leistung für künftige Ausschreibungen so genau wie möglich ermittelt und den Bietern im Wettbewerb bekannt gegeben werden. Durch belastbare Schätzungen wird dem vergaberechtlichen Wettbewerbsgedanken hinreichend Genüge getan. Der Rückgriff und die Auswertung der in SAP gespeicherten Daten sollte künftig zeitnah und an zentraler Stelle im laufenden Tagesgeschäft erfolgen und wäre dann auch mit einem überschaubaren zeitlichen Aufwand zu realisieren.

Die Fachabteilung R 104.2 vertritt teilweise hiervon abweichende Auffassungen. Insofern verbleiben hierzu zwischen der Fachabteilung und dem Rechnungsprüfungsamt unterschiedliche Standpunkte.