

Aktuelle Prüfberichte des Rechnungsprüfungsamtes – Öffentlicher Teil

Anlage zu VO/1159/15 Öffentl.

002.101



öffentlich
nichtöffentlich

Lfd. Nr.: 02/14

Bericht vom: 10.11.14

Bericht über eine Prüfung im Stadtbetrieb Feuerwehr, Abteilung 304.5 - Rettungsdienstgebühren

I. Thema

Die Prüfung erfolgte im Rahmen der Prüfung des Jahresabschlusses 2013 (IKS Funktionsprüfung).

Die Prüfung bezog sich auf die Abrechnung der Rettungsdienstgebühren.

Die Auswahl der Funktionsprüfung in diesem Bereich erfolgte aufgrund der Höhe der Gebühreneinnahmen von rund 17 Millionen Euro und der ca. 65.000 Einsätze im Jahr 2013.

II. Feststellungen

Die Prüfung der Bereiche

- Ablauf und Organisation,
- eingerichtete organisatorische Sicherungsmaßnahmen und Kontrollen,
- Ziele/Kennzahlen,
- Schnittstellen,
- Verarbeitung von Geschäftsvorfällen im Rechnungslegungssystem sowie
- Zugriffsbeschränkungen

führte zu keinen Beanstandungen.

III. Fazit

Das interne Kontrollsystem im Bereich der Rettungsdienstgebührenabrechnung wird als angemessen beurteilt.

Das Risiko von Manipulation wird als gering eingeschätzt.

Die in den letzten Jahren durchgeführten Maßnahmen (neue Abrechnungssoftware, genehmigte Überstunden, Aufstocken von Personal) haben zu einer weitgehenden Abarbeitung von Rückständen geführt.

Es bleibt zu beobachten, ob es durch die (seit längerem) geplante Einführung eines Datenträgeraustausches mit den Krankenkassen zu einer vorübergehenden Mehrbelastung des Personals und damit auch wieder zu ansteigenden Rückständen führt.



Lfd. Nr.: 01/15

Bericht vom: 12.01.15

Bericht über die Wiedervorlage von Vergabevorgängen durch das Gebäudemanagement Wuppertal

I. Thema

Der Gegenstand dieser Untersuchung war das Wiedervorlagewesen des GMW zu Vergabepflichtvermerken des RPA unter Betrachtung der Aspekte:

1. Zu welchem Zeitpunkt erfolgten die Wiedervorlagen?
2. Welche vergaberechtlichen Probleme führten immer wieder zu einer Wiedervorlage?
3. In welchem Umfang waren die einzelnen Funktionsbereiche des GMW hiervon betroffen?
4. Inwieweit wurde in den Wiedervorlagen auf die Beanstandungen eingegangen?

II. Feststellungen

1. Es wurde keine Wiedervorlage vorgelegt

Im Betrachtungszeitraum 01.01.2011 bis 11.07.2014 erfolgte in 12 % der Fälle keine Wiedervorlage.

Bezogen auf den verkürzten Betrachtungszeitraum 01.01.2012 bis 11.07.2014 wurde in 12,8 % und vom 01.01.2013 bis 11.07.2014 in 9 % der Fälle keine Wiedervorlage vorgelegt. Ein Vergleich der drei Betrachtungszeiträume zeigt somit keine erheblichen tendenziellen Änderungen auf.

2. Wiedervorlagen wurden verspätet vorgelegt

Die Leistungseinheiten haben 30 Tage Zeit für eine Wiedervorlage. Es wurden daher nur solche Wiedervorlagen betrachtet, die mindestens 50 Tage nach dem Ausgang des RPA-Prüfberichtes vorgelegt worden waren. Betrachtet wurden alle Prüfungen in der Zeit vom 01.01.2009 bis 11.07.2014.

Im Ergebnis legte der Funktionsbereich 1 des GMW 7,6 % der Vorgänge verspätet vor. Allerdings kamen Verspätungen nur in den Jahren 2009 bis 2012 vor.

Beim Funktionsbereich 2 des GMW lag die Verspätungsquote bei 8,5 % und beim FB 4 bei 12,9 %; der Funktionsbereich 3 wies keinen verspäteten Eingang auf.

3. Wiedervorlagen auslösende vergaberechtliche Probleme

Das RPA hat vergaberechtliche Feststellungen nach folgenden Schwerpunkten systematisiert:

Vergaberecht national, Vergaberecht EU, Preisrecht, Dienstanweisung Vergaben, sonstige Gesetze und Verordnungen, AGB/G, Kostenermittlung, begründende Unterlagen, Leistungsverzeichnis, Bearbeitung der Vergabe, vertragliche Regelungen, Planungsgrundlagen, Planungsumfang, sonstige Beanstandungen, Bedarf.

Bezogen auf die Funktionsbereiche FB 1 und FB 2 traten die häufigsten Probleme in der Zeit vom 01.01.2012 bis zum 11.07.2014 in den Bereichen nationales Vergaberecht, begründende Unterlagen und Bearbeitung der Vergabe auf.

Für die Funktionsbereiche 3 und 4 wurde im genannten Zeitraum keine ausreichende Anzahl von Vergaben geprüft, um eine repräsentative Aussage treffen zu können.

4. Inhaltliche Wertung der Wiedervorlagen

Bezogen auf den genannten Zeitraum konnte der Funktionsbereich 1 40 % der Beanstandungen ganz oder soweit ausräumen, dass keine schweren vergaberechtlichen Beanstandungen offen blieben. In weiteren 40 % der Beanstandungen war dies nicht möglich und in 20 % der Fälle liegt (noch) keine Antwort vor.

Der FB 2 konnte 29 % der Beanstandungen ganz oder soweit ausräumen, dass keine schweren vergaberechtlichen Beanstandungen offen blieben. In weiteren 46 % der Beanstandungen war dies nicht möglich und in 25 % der Fälle liegt (noch) keine Antwort vor.

Eine zweite Wiedervorlage konnte in keinem der genannten Fälle die Beanstandungen ganz oder soweit ausräumen, dass keine schweren vergaberechtlichen Beanstandungen offen geblieben wären.

III. Fazit

Im Wesentlichen funktioniert das Wiedervorlagewesen des GMW. Durch eine laufende Überprüfung ausstehender Prüfvermerke des RPA durch Vorgesetzte des GMW könnte jedoch darauf hingewirkt werden, dass eine kurzfristige Reaktion des GMW auf Beanstandungen erfolgt.



Lfd. Nr.: 02/15

Bericht vom: 29.01.15

Bericht über die Vergabe von nachträglich erforderlichen Leistungen im Ressort 104

I. Thema

Der Gegenstand dieser Prüfung umfasst bei der Vergabe von Nachtragsleistungen zum einen den Ablauf der Nachtragsvergabeverfahren und zum anderen die Risiken, welche bei der nachträglichen Vereinbarung von Leistungen auftraten bzw. auftreten können.

II. Feststellungen

Das Erfordernis von Nachtragsleistungen kann selbst nach intensiven Planungen nicht grundsätzlich ausgeschlossen werden. Bereits bei der Ausschreibung gilt es Vereinbarungen zu treffen, um im Nachtragsverfahren ggf. überhöhten Preisforderungen der Auftragnehmer (AN) Einhalt gebieten zu können.

Umgehende Bearbeitung und Dokumentation von Nachtragsangeboten sind insbesondere bei Fördermaßnahmen unverzichtbar, da ansonsten Zuwendungen verloren gehen können.

In einigen Fällen konnten, nach rechtzeitiger Meldung oder von R 104 ersuchter Beratung, durch die Vergabevorprüfungen des Rechnungsprüfungsamtes (RPA) Fehler vermieden und auch Fördermittel gesichert werden.

Eine Heilung ist unmöglich, wenn beispielsweise erst nach Beauftragung oder Ausführung von Nachtragsleistungen im Rahmen der „Vergabevorprüfung“ vergaberechtlich schwerwiegende Verstöße festgestellt werden. Die Feststellungen des RPA können dann nicht mehr das bereits geschlossene Vertragsverhältnis zwischen der Stadt Wuppertal und dem Auftragnehmer beeinflussen.

R 104 ging in 2 abgegebenen Stellungnahmen nicht auf alle Einzelsachverhalte ein, sondern hielt es für zielführender, die grundlegenden Ursachen und Prozessabläufe zu erläutern.

Das RPA musste demzufolge die Stellungnahmen in Teilen interpretieren und deren Aussagen den Feststellungen zuordnen.

Nach Ansicht von R 104 dürfen Kalkulationsunterlagen nur im Einvernehmen und Beisein des AN geöffnet werden. Allerdings könne der AN die Einsichtnahme seiner Kalkulation auch verweigern. Sofern keine Indizien bestünden, dass der Preis für eine zusätzliche oder geänderte Leistung unangemessen ist, bleibt der Grundsatz der VOB auch ohne die Prüfung einer Urkalkulation gewahrt. Erfahrungswerte und plausible Annahmen wären bei der Nachtragsprüfung durchaus legitim.

Dem widerspricht das RPA, weil ein Versagen der Einsichtnahme oder die Nichtvorlage von Kalkulationen gemäß VOB rechtlich unzulässig sind. Die Darlegung von R 104 birgt zudem die Gefahr unwirtschaftlichen Handelns.

B 1 Eine zeitnahe Meldung zur Vergabevorprüfung gemäß § 17 Dienstanweisung Vergaben erfolgte nicht

Dem Rechnungsprüfungsamt sind gemäß Dienstanweisung Vergaben (DA Vergaben) alle Auftragserhöhungen ab 2.500 € netto zur Vorprüfung zu melden. Ohne die Meldung darf kein Auftrag erteilt werden. Diese Regelung wurde mehrfach missachtet und die Meldung erst Monate später erzeugt.

R 104 möchte Bearbeitungszeiten so kurz wie möglich halten. In der Praxis kann eine Nachtragsbeauftragung vor der Durchführung nur selten erfolgen, da ansonsten Baustopps die Folge sein können. Ferner bedinge mitunter ein bestehender Zeitdruck die vorherige Beauftragung.

Das RPA kann der Argumentation von R 104 nur bedingt folgen. In den in der Prüfung aufgezeigten Fällen hätte eine frühere Meldung durchaus erfolgen können.

B 2 Nachtragsleistungen wurden erst nach deren Ausführung schriftlich beauftragt

In mehreren Fällen wurde offensichtlich, dass die nachzubeauftragenden Leistungen bereits ausgeführt waren, ohne dass ein schriftlicher Auftrag vorlag. Zudem wurden die Auftragserhöhungen auf bereits vorliegende Rechnungsbeträge angepasst.

Mit dieser Verfahrensweise wird nicht nur der Dienstanweisung Vergaben, sondern auch ressortinternen Anweisungen zuwider gehandelt.

Ursächlich waren laut R 104 Änderungen im Projektablauf, welche kurzfristige Entscheidungen erforderten. Auch legten AN verspätet Nachtragsangebote vor.

Das RPA muss feststellen, dass in dem von R 104 beantworteten Fall das Nachtragsangebot 3 Monate später vom AN erstellt worden ist, zur Prüfung und Meldung benötigte R 104 allerdings über ein halbes Jahr.

B 3 Die Ausweitung durch Nachbeauftragungen über die ursprünglich vereinbarten Leistungen hinaus wurde zumeist nicht entsprechend begründet

Mit den Nachbeauftragungen von selbstständig zu den vertraglichen Leistungen hinzukommenden Zusatzleistungen wurden weitere Straßenflächen saniert.

Auch wenn diese Leistungen bereits im Leistungsverzeichnis der vertraglichen Leistungen (LV) erfasst waren, ist die Notwendigkeit der Anbindung an den Hauptauftrag entsprechend zu begründen. Das gilt insbesondere in den Fällen, bei denen der Nachtragswert die bestehende Wertgrenze der DA Vergaben überschreitet.

In einem Fall verwies R 104 darauf, dass eine Trennung und Vergabe der Leistungen an den Jahresvertragsunternehmer günstiger gewesen wäre, allerdings die damit verbundenen Mehraufwendungen hätten gegengerechnet werden müssen.

Die Beweggründe erschließen sich dem RPA deshalb nicht, weil R 104 seine Ausführungen nicht faktisch belegte.

B 4 Fehlende begründende Unterlagen sowie mangelhafte Prüfungen führen zu vermeidbarem Aufwand durch notwendige Wiedervorlage der Vergabevorgänge

Die Vergütung einer ursprünglich nicht vorgesehenen Leistung bestimmt sich gemäß Vergabe- und Vertragsordnung für Bauleistungen (VOB) nach den Grundlagen der Preisermittlung für die vertragliche Leistung und den besonderen Kosten der geforderten Leistung. Die zur wirtschaftlichen Prüfung notwendigen Unterlagen zur Ur-Kalkulation als auch zu denen der Nachtragsleistungen fehlten oftmals, oder aber Mängel bei der Prüfung von R 104 machten eine erneute Vorlage unumgänglich.

R 104 betonte seine Prüfungspflichten wahrgenommen zu haben, räumte aber in einem Fall ein, die zwingende Bindung an die Urkalkulation in der Vergangenheit nicht so stringent angewendet zu haben. Aufgrund der schwierigen Situation allerdings habe man da den Forderungen des AN zugestimmt. Mit der Aussage, dass sich die Prüfung der Urkalkulation erübrige und nur in Einzelfällen darüber entschieden würde, widersprach sich das Ressort jedoch. Ferner wies R 104 auf bereits ergriffene Maßnahmen zur künftigen Vermeidung aufgezeigter Mängel hin.

Die Stellungnahmen von R 104 gehen z.T. an der Beanstandung vorbei, weil das RPA zumeist die fehlende Prüfbarkeit der Vergabevorgänge gerügt hat und damit eine Wiedervorlage erforderlich wurde. Hinsichtlich der Prüfpflicht von Kalkulationen durch die Verwaltung wird auf die vorhergehenden Ausführungen verwiesen.

B 5 Fehler im Rahmen der Planung, Vergabe und Ausführung von Bauleistungen führen unter Nichtbeachtung von Prüfungsbemerkungen des RPA zur Versagung des Testats bei Fördermaßnahmen

Insbesondere bei Fördermaßnahmen können vergaberechtliche Mängel und Fehler erhebliche Auswirkungen bis hin zu Rückforderungen oder Versagung von Fördermitteln erzeugen. In einem Fall konnten Nachtragsleistungen in Höhe von über **35.000 €** nicht testiert werden, weil R 104 Kalkulationsunterlagen trotz Anforderung des RPA schuldig blieb.

Ein anderer Fall führte zur Nichttestierung von über **28.000 €**, da R 104 an seinem Verhandlungsergebnis mit dem AN festhielt, damit jedoch unzulässige Kalkulationszuschläge billigte.

R 104 verwies zu letzterem Fall auf die Gefahr eines Rechtsstreites, wenn der Wertung des RPA gefolgt worden wäre.

Das RPA hat keine Zweifel an der rechtswidrigen Zuschlagsbemessung.

B 6 Vergabewertgrenzen wurden missachtet

Die Beachtung der Wertgrenzen in der DA Vergaben ist dann gefordert, wenn es sich bei den Nachtragsleistungen um Anschlussaufträge handelt. In Ermangelung belastbarer Dokumentationen zu möglichen Ausnahmebedingungen erkannte das RPA Verstöße gegen die DA Vergaben.

In einem Fall verwies R 104 auf die lange Planungs- und Bauphase der Hauptauftragsleistungen und die sinnvolle Möglichkeit, einen nahegelegenen Straßenabschnitt ebenfalls zu sanieren.

Die Stellungnahme ist plausibel, die fehlende Dokumentation allerdings bleibt zu beanstanden.

III. Fazit

Im Ergebnis verstößt die Dienststelle fortwährend gegen städtisches und vertragliches Vergaberecht.

Mit diesem Bericht soll R 104 erneut sensibilisiert werden, die angeführten Mängel, welche seit über einem Jahrzehnt Gegenstand von Prüfungsfeststellungen sind, weitestgehend zu vermeiden. Ihnen sollte mit der Schaffung beschleunigter Planungs- und Ablaufprozesse begegnet werden.

Der unverzüglichen Bearbeitung und Beauftragung von zusätzlich erforderlichen Leistungen kommt insbesondere deshalb eine immense Bedeutung zu, weil schwere vergaberechtliche Verstöße den Verlust von Fördermitteln nach sich ziehen.

Mit seiner Stellungnahme machte das Ressort auf die Leistungsverdichtung aufmerksam, die keine Personalkapazitäten zur optimalen Nutzung der Straßendatenbank für das Bauprogramm und die Projektsteuerung zulasse. Weiterhin möchte R 104 eine Standardisierung und Optimierung von Prozessen vorantreiben und den Dialog auch mit beteiligten Ämtern verstärken.

Arbeitsschwerpunkte aus diesem Bericht sieht R 104 in folgenden Bereichen:

- *Gemeinsame Auslegungen der formalen Anforderungen bei der Stadt Wuppertal*
- *Qualitätsanforderungen und Arbeitshilfen zur Verbesserung der Dokumentation erstellen*
- *Qualitätssicherung bei Fördermaßnahmen.*

Die dargelegte künftige Ausrichtung und Weiterverfolgung durch R 104 ist zu begrüßen. Dabei steht das RPA als Ansprechpartner gern zur Verfügung.

Sachstand zu noch nicht erledigten Prüfungsbemerkungen aus vorangegangenen Prüfungen

002.213



öffentlich
nichtöffentlich

Lfd. Nr.: 01/14

Bericht vom: 29.01.14

Bericht über die Auswahl von Architekten und Vereinbarungen von Honoraren für Planungsleistungen

Zu B 2 Die Rotationsliste des GMW ist unvollständig.

Das GMW hat dem RPA am 15.01.15 die Rotationsliste für das Jahr 2014 als Excel-Datei übersandt. Zur Sachstandsfeststellung wurde sie mit dem beim GMW geführten Auftragsprogramm „BuiSy“ verglichen. Dabei fiel auf, dass zahlreiche Aufträge in der Rotationsliste nicht erscheinen.

Die Beanstandung wurde trotz Zusicherung bisher vom GMW nicht ausgeräumt.

Zu A 1 Es wird empfohlen, die Ausgestaltung und Anwendung der Rotationsliste zu regeln.

Die zur Sachstandskontrolle vom GMW übersandte Rotationsliste enthält Angaben über im Jahr 2014 u. a. an 12 Architekten, 5 Landschaftsarchitekten und 11 Tragwerksplaner erteilte Aufträge. Bei der Betrachtung dieser drei Sparten fällt, wie bereits im Bericht vom 29.01.14 beanstandet, weiterhin auf, dass die Honorarsummen der an die einzelnen Büros erteilten Aufträge jeweils in teilweise ganz erheblich unterschiedlichen Größenordnungen liegen. Gründe dafür sind der Rotationsliste nach wie vor nicht zu entnehmen.

Diese Feststellung spricht weiterhin für die fehlende Existenz und Anwendung eines objektiven Prinzips zur Auswahl von Planern für Planungsmaßnahmen beim Wuppertaler Gebäudemangement.

Das GMW hatte am 15.04.13 die Absicht erklärt, die Rotationsliste nach Fertigstellung des RPA-Berichts weiterentwickeln und erste Ergebnisse mit dem RPA diskutieren zu wollen.

Die Rotationsliste zum Jahr 2014 lässt im Vergleich zur früheren Fassung aber keine strukturellen Änderungen erkennen. Das GMW hat seine erklärte Absicht nicht umgesetzt und über die Rotationsliste auch nicht die Diskussion mit dem RPA gesucht.

Die Leistungseinheit hatte am 24.11.13 einen Schwellenwert von 200.000 € netto/a als Entscheidungskriterium für die Auswahl von Architekten genannt. Im Jahr 2014 hat sie aber

- dem Büro pbs 5 Aufträge im Netto-Gesamtwert von 432.110,13 €,
- dem Büro P+T 2 Aufträge im Netto-Gesamtwert von 267.658,36 € und
- dem Büro O. 7 Aufträge im Netto-Gesamtwert von 252.278,03 €

erteilt und sich damit nicht an ihr selbstbestimmtes Vergabekriterium gehalten.

Zu H 1 Es wird begrüßt, dass das GMW beabsichtigt, den Markt für Planungsleistungen unterhalb des VOF-Schwellenwertes erheblich zu öffnen.

In einem Telefonat am 04.07.13 hatte der jetzige Funktionsbereichsleiter des GMW die Absicht erklärt, ein Interessenbekundungsverfahren mit dem Ziel durchzuführen, die Rotationsliste um weitere Planer zu erweitern.

Nach Kenntnisstand des RPA ist die Realisierung bisher nicht erfolgt.