

002. 212



öffentlich

nichtöffentlich

Lfd. Nr.: 02/15

Bericht vom: 29.01.2015

## **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 zugeordnen.

*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 Doku-

mentationen 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.