

**Aktuelle Prüfberichte des Rechnungsprüfungsamtes
Anlage zu VO/1003/16**

**Registrierte Prüfberichte aus dem Zeitraum
26.08.2016 - 30.11.2016**

| Lfd. Nr. | Berichtsdatum | Titel | Seite |
|-----------------|----------------------|---|--------------|
| | | | |
| 09/16 | 08.11.2016 | Bericht über die Prüfung der Behandlung von „Einmalzahlungen“ durch das GMW | 2 |
| 10/16 | 23.11.2016 | Prüfbericht über die Entsorgung gefährlicher Bauabfälle durch das GMW | 4 |



Lfd. Nr.: 09/16

Bericht vom: 08.11.2016

Bericht über die Prüfung der Behandlung von „Einmalzahlungen“ durch das GMW

I. Thema

Die letzte Prüfung zu diesem Thema liegt bereits 10 Jahre zurück. In Anknüpfung an den Prüfbericht 2006 sollte festgestellt werden, ob die damalig geäußerten Arten von Beanstandungen noch aufrecht erhalten werden müssen. Untersucht wurde ferner, ob es Hinweise darauf gab, dass durch künstliches Auftragsplitting vergaberelevante Schwellenwerte unterlaufen werden sollen.

Als Einmalzahlungen (EZ) werden alle Zahlungen auf eine Schlussrechnung bezeichnet, denen keine Abschlagszahlungen vorausgegangen sind.

II. Feststellungen

Im Prüfbericht 2006 wurde beanstandet, dass ein hoher Anteil der Leistungen unter unklaren Vertragsgrundlagen auf Stundenlohnbasis vergeben wurde.

Eine starke Häufung von Direktaufträgen in Form von Stundenlohnarbeiten wurde jetzt im Bereich GMW.23 Elektro-, Nachrichten-, Maschinen- und Fördertechnik festgestellt.

Da es sich bei den in Rede stehenden Aufträgen um Reparaturleistungen handelte, bei denen der zu reparierende Schaden vorab nicht bekannt gewesen war, war die Beauftragung von Stundenlohnarbeiten hier jedoch sachgerecht.

Die Beauftragung erfolgte auf Basis eines Pools von Auftragnehmern, von denen bekannt war, dass sie zuverlässig und schnell Schäden beheben und zu günstigen Konditionen Angebote unterbreiten. Es lagen zwar schriftliche Preisinformationen dieser Unternehmen vor, jedoch bestanden keine auf einer Ausschreibung basierenden Verträge mit den Unternehmen.

Das RPA regt an, solche Leistungen im Interesse eines wirtschaftlicheren Ergebnisses flächendeckend als Rahmenzeitverträge auszuschreiben.

A 1 Direktaufträge in Form von Stundenlohnarbeiten im Bereich GMW.23 Elektro-, Nachrichten-, Maschinen- und Fördertechnik sollten flächendeckend als Rahmenzeitverträge ausgeschrieben werden.

B Für die auf Stundenbasis in Form eines Direktauftrages beauftragten Leistungen wurde keine Vergabedokumentation gemäß § 15.1 der DA Vergaben angefertigt.

Daher wird angeregt, „Sammel-Vergabedokumentationen“ zu erstellen, die in allgemein gehaltener Form alle gleichartigen Fälle abdecken, so dass nur noch die konkreten fallbezogenen Daten einzutragen sind.

A 2 Das Rechnungsprüfungsamt schlägt vor, für alle gleich gelagerten Fälle eine „Sammel-Vergabedokumentation“ zu erstellen, die dann bezogen auf den Einzelfall nur noch geringfügiger Konkretisierungen bedarf.

2006 beanstandete das RPA unzureichende Begründungen für das Abweichen vom vorgeschriebenen Vergabeverfahren:

Im Rahmen der aktuellen Prüfung registrierte das RPA wiederholte Abweichungen von der Dienstanweisung Vergaben, wonach vor der Vergabe eines Auftrages bis 10.000 € eine formlose Angebotseinholung bei mindestens drei Unternehmen durchzuführen ist.

Eine Überprüfung dieser Fälle ergab, dass in den eingereichten Unterlagen entweder keine Vergabedokumentation vorlag, oder diese Vergabedokumentationen unvollständig waren. Somit fehlte auch die Begründung für das Abweichen.

Die Prüfung der den Vergabeunterlagen beiliegenden Rechnungen ergab keine Hinweise darauf, dass durch künstliches Auftragsplitting Schwellenwerte unterlaufen werden sollten. Rahmenzeitverträge wurden separat daraufhin überprüft, ob ihnen die beauftragten Leistungen und die abgerechneten Preise entsprachen. Abweichungen konnten hier nicht festgestellt werden.

A 3 Es wird angeregt, bei Rahmenzeitverträgen künftig die Vergabenummer der Zentralen Vergabestelle immer gleich im Auftrag mit zu hinterlegen.

Ein künstliches, also bewusstes Auftragsplitting wurde vom RPA nicht festgestellt.

Da das RPA Einmalzahlungen nur stichprobenartig prüfen kann, kommt der Innenrevision des GMW hier eine besondere Bedeutung zu. Die Innenrevision prüft stichprobenartig mindestens 16 % aller EZ. Eine ausreichende Prüfdichte war grundsätzlich gewährleistet.

III. Fazit

1. Die im Prüfbericht des RPA aus dem Jahr 2006 formulierten Beanstandungen sind heute nicht mehr festzustellen.
2. Ein künstliches, also bewusstes Auftragsplitting konnte nicht festgestellt werden.
3. Die Innenrevision des GMW kommt ihrer Aufgabe als internes Kontrollsystem im Hinblick auf EZ nach.
4. Mängel bestanden aufgrund unzureichender Dokumentation.



Prüfbericht über die Entsorgung gefährlicher Bauabfälle durch das GMW

I. Thema

Das RPA prüfte die Aktivitäten des GMW im Zusammenhang mit der Entsorgung gefährlicher Bauabfälle auf die Einhaltung betriebsinterner Regelungen. Bei Bedarf erfolgte ein Rückgriff auf externe Vorschriften wie der Nachweisverordnung oder dem Kreislaufwirtschaftsgesetz. Gefährliche Abfälle unterliegen dabei einer stärkeren Kontrolle, weil sie für die Umwelt schädlich sind. Der Prüfung wurden neun Abbruchaufträge zwischen 2009 und 2014 zugrunde gelegt. Das RPA nahm Einsicht in die Schlussrechnungsakten unter Einbezug des elektronischen Gebäudebewirtschaftungsprogramms beim GMW und der städtischen Vergabedatenbank. Ein Berichtsentwurf wurde dem GMW gesendet, der von dort am 20.09.2016 beantwortet wurde.

II. Feststellungen

B1 Die Bilanzierung der Bauabfälle durch das GMW entfiel nahezu vollständig.

Im Rahmen des betrieblichen Abfallkonzepts sollten durch einen Vordruck die durchgeführten Entsorgungsvorgänge zusammengefasst und bilanziert werden. In den Verträgen mit den Abbruchunternehmen forderte das GMW jeweils ein ausgefülltes Formblatt Nr.2 von den Vertragspartnern. Zu keiner der 9 Stichproben lag dieses Blatt bei.

Das GMW erklärte, dass das Formblatt aus praktischen Erwägungen heraus in Zukunft nicht mehr verwendet werden soll.

Der künftige Fortfall steht im Widerspruch zu noch bestehenden Regelungen des GMW. Dort äußerte man sich auch nicht zu der ursprünglichen Absicht des geschaffenen Vordrucks.

H1 Die Übernahme- und Begleitscheine wurden z. T. unvollständig ausgefüllt.

Die Nachweisverordnung sieht für die Entsorgung gefährlicher Abfälle bestimmte Belegformulare, auch in elektronischer Form, vor. Diese waren teilweise unvollständig ausgefüllt.

Das GMW verweist auf die Komplexität des Verfahrens und die praktischen Gegebenheiten.

Die vom GMW dabei in Bezug genommenen Aufträge stellen jedoch nur die Hälfte der lückenhaften Belege dar.

A1 Der Verbleib ausgeschriebener Schadstoffe sollte dokumentiert werden.

Um den Entsorgungsvorgang auch für Dritte nachvollziehbar zu dokumentieren ist es nach Ansicht des RPA sinnvoll, die gefährlichen Abfälle, die zwar zur Entsorgung ausgeschrieben, jedoch mengenmäßig nicht abgerechnet wurden, abschließend zu erklären. Anderenfalls stellt sich die Frage nach dem Verbleib der Schadstoffe.

Das GMW möchte die Anregung nicht aufgreifen, weil zum Zeitpunkt einer Ausschreibung oft nur Annahmen über die Abfallmengen und die Abfallart getroffen werden können.

B2 Das Formblatt 1 "Vorgesehene Verwertungs- und Beseitigungsziele" des GMW wurde nicht genutzt.

Der Vordruck, der im Rahmen der Vorabkontrolle die geplanten Abfallarten, -mengen und -wege dokumentieren soll, wurde zu keinem der geprüften Aufträge von den Auftragnehmern des GMW, wie vertraglich vereinbart, vervollständigt und unterschrieben zurückgeschickt.

Die Fachdienststelle hat die Beanstandung zur Kenntnis genommen. Das Verfahren wurde mit Überarbeitung der Verfahrensanweisung Bauabfälle erneut geschult.

B3 Die Abbruchtätigkeit wurde gelegentlich nicht getrennt von der Entsorgung gefährlicher Abfälle ausgeschrieben.

Das GMW nahm die Beanstandung zur Kenntnis, dass die grundsätzliche Trennung zwischen Abbruch- und Entsorgungstätigkeit mittels Leistungsverzeichnispositionen erfolgen soll.

B4 Dem RPA wurden nicht alle Entsorgungsnachweise vorgelegt.

Das GMW als Bauherr ist bei einer sogenannten Sammelentsorgung durch einen Abfallsammler im weiteren Verfahren nicht mehr eingebunden und erhält keine Durchschriften aus dem elektronischen Meldesystem. Deshalb u.a. fordert das GMW als Bauherr und originärer Abfallerzeuger vertraglich auch Kopien des (Sammel)-entsorgungsnachweises vom Unternehmen, die aber nicht vorlagen. Das GMW sicherte zukünftig eine erhöhte Sorgfalt zu.

A2 Es wird angeregt, das Schadstoffkataster zu bündeln und zu aktualisieren.

Das RPA regt an, zu jedem Gebäude ein zentrales Dokument vorzuhalten, in dem die vergangenen Schadstoffbefunde, die Sanierungsmaßnahmen und die aktuellen Zustände festgehalten sind. Bisher erfolgte die Information und Dokumentation über verschiedene Quellen.

B5 Die Festlegung des GMW zur Zuständigkeit der Nachweisführung entspricht nicht stets der Nachweisverordnung.

Die Nachweisverordnung sieht für Abfallerzeuger vor, dass gefährliche Abfälle bis zu 20 Tonnen je Abfallart, Standort und Kalenderjahr über einen Sammelentsorgungsnachweis entsorgt werden können. Das Sammelverfahren stellt für den Bauherren eine Erleichterung dar,

weil er kein Verfahren leiten muss und nicht Verpflichteter im Sinne der Nachweisverordnung bleibt. In der Vollzugshilfe zum Nachweisverfahren, LAGA Mitteilung 27, ist der Begriff des Standortes näher definiert. Er entspricht dem Einflussbereich des Abfallerzeugers. Das GMW bezieht die 20 Tonnen-Grenze jedoch jeweils einzeln auf die Baustellen innerhalb seines Einflussbereiches. Gemäß LAGA wird explizit untersagt, die jährliche Gesamtmenge in Teilmengen zu unterteilen.

Das GMW bezweifelt die, zumindest denkbare, Interpretation der Zuständigkeit und verweist darauf, dass die staatliche Abfallbehörde bisher das Verfahren nicht beanstandet hat.

A3 Das RPA regt an, die Maßnahmenblätter informativer und transparenter zu gestalten und die Inhalte stets zu aktualisieren.

Das RPA begutachtete die Maßnahmenblätter, aus denen das Schadstoffkataster beim GMW besteht, mit dem Blick eines Außenstehenden. Dabei waren Kataster und Chronologie nicht selbsterklärend. Eine Vollständigkeit der Informationen ließ sich dort nicht entnehmen.

Das GMW erklärte in seiner Stellungnahme den Aufbau der Blätter und hielt deren Informationsgehalt für ausreichend.

A4 Es wird angeregt, die Besetzung aller drei Pole der Nachweispflichtigen durch eine einzige Firma zu verhindern.

Das RPA regte an zu vermeiden, dass eine Firma sowohl Abfallerzeuger, -sammler und -entsorger ist, da sie sich in diesem Fall selbst die Übergabe im Übernahme- und Begleitscheinverfahren quittiert. Das GMW weist darauf hin, dass ihm kein Verbot dieser Konstellation bekannt ist.

A5 Es wird angeregt, stets Container mit Deckeln zu verwenden.

Die Fachdienststelle nimmt die Anregung, die sich auf den Schutz vor Eindringen von Niederschlagswasser bezieht, zur Kenntnis, weist aber darauf hin, dass in der Praxis zwischen gut befüllbaren und verschließbaren Containern abgewogen werden muss.

H2 Die Aufgabenmatrix des GMW geht unzutreffender Weise von Bevollmächtigungen im Rahmen der Sammelentsorgung aus.

Das GMW erläutert, dass es die zitierte Vorschrift überarbeitet hat und dem RPA eine veraltete Version vorlag.

H3 Die generelle Separation der Abfallfraktionen erfolgte nicht in allen Fällen.

Das Gebot der generellen Trennung aller Abfallfraktionen auf der Baustelle ist nach dem GMW in ein angemessenes Aufwandsverhältnis zu den baupraktischen Gegebenheiten zu stellen.

H4 Es wird darauf hingewiesen, dass gemäß ZVB-B alle Belege als Original vorliegen sollten.

Der Hinweis wird mit der Einschränkung zur Kenntnis genommen, dass die Befolgung im elektronischen Nachweisverfahren nicht möglich sei.

H5 Es wurden einmal nicht die ausgeschriebenen Abrechnungseinheiten verwendet.

Die Dienststelle nahm die Prüfungsbemerkung, dass ein Abweichen vom Gewicht als Abrechnungseinheit hin zur Anzahl an Containern mit dem Nachteil verbunden ist ggf. relativ höhere Kosten zu tragen, weil die Container z.B. nicht vollständig befüllt sind, zur Kenntnis.

H6 Die DA-Elektronische Signatur sollte den Vorgang der Mengenschätzung deutlicher beschreiben.

Der Vorgang der Übernahme einer Abfallcharge unter Schätzung des Gewichts könnte in der Dienstanweisung betont werden, da den zur Prüfung eingereichten Fällen keine Schätzungen zu entnehmen waren. Einer vom GMW beauftragten externen Bauleitung ist ggf. nicht klar, dass sie ein Gewicht schätzen und diesen Schätzwert in den Übernahmeschein eintragen soll.

H7 Die Beschreibung im „Merkblatt Bauabfälle“ ist bezüglich des Abfallschlüssels 17 03 03* unzutreffend.

Eine Fortschreibung des Merkblattes ist seitens des GMW vorgesehen.

III. Fazit

Im Rahmen dieser Prüfung fanden ein konstruktiver Austausch und eine fachliche Annäherung zwischen GMW und RPA statt. Einige inhaltliche Differenzen sind gleichwohl verblieben.

Die Prüfung bezog sich nicht auf die Abfallbehörde, welche verschiedene Aufsichtsfunktionen hat und jeden Entsorgungsvorgang kontrollieren kann.

Es wurde in dieser Querschnittsprüfung in Bezug auf das Entsorgungskonzept des GMW ein Defizit in der Vorabkontrolle (Formblatt 1) und der Verbleibskontrolle/Bilanz (Formblatt 2) festgestellt. Das GMW legte nicht dar, wie seine Abfallbilanz ersatzweise erstellt wird.

Zum Standort des Erzeugers steht die Auslegung des GMW nicht im Einklang mit der Vollzugshilfe. Das GMW betrachtet die einzelne Baustelle als maßgeblich. Die Vollzugshilfe sieht den Einflussbereich des Unternehmens als maßgeblich an. Durch die engere räumliche Auslegung werden deutlich mehr Sammelentsorgungsvorgänge ausgelöst. Dort tritt das GMW nicht als Erzeuger auf, erhält keinen Begleitschein und führt keine Entsorgungskontrolle durch.

Es sei auf die Bedeutung von vollständig und korrekt ausgefüllten Übernahme- und Begleitscheinen, aus denen die Herkunft und der Verbleib von gefährlichem Abfall hervorgehen, hingewiesen.