

**Aktuelle Prüfberichte des Rechnungsprüfungsamtes
Anlage zu VO/0844/21**

**Registrierte Prüfberichte aus dem Zeitraum
01.01.2021 – 20.05.2021**

Lfd. Nr.	Berichts- datum	Titel	im RP-Ausschuss / Sonstiges
01/21	18.05.2021	Bericht über die Prüfung von Vergabe und Vergütung der "Projektbegleitung" zur Umgestaltung des Umfelds Berliner Platz	



Lfd. Nr.: 01/21

Bericht vom: 18.05.2021

Bericht über die Prüfung von Vergabe und Vergütung der “Projektbegleitung” zur Umgestaltung des Umfelds Berliner Platz

I. Thema

Die Prüfung umfasste die Überprüfung von Vergabe und Vergütung der **“Projektbegleitung”** zur Umgestaltung des Umfelds Berliner Platz durch das Ressort 101 unter Berücksichtigung des parallelen **Planungsauftrags** zu gleicher Baumaßnahme.

Ausgelöst wurde die Prüfung durch eine Abschlagsrechnung aus dem **Planungsauftrag**, welcher eine Zahlungsempfehlung des rechnungsprüfenden **“Projektbegleiters”** beigefügt war. Auffallend dabei war, dass beide Leistungen durch den selben Auftragnehmer erbracht wurden und dieser mit der Prüfung seiner eigenen Abrechnung beauftragt worden war.

II. Feststellungen

B/1 Der von der Verwaltung initiierte Verzicht auf Wettbewerb und damit verbundener Chancen ist inhaltlich nicht nachvollziehbar sowie rechtlich unzulässig

Die Verwaltung hat die “Projektbegleitung” als freiberufliche Tätigkeit eingeordnet, so dass bei einem Auftragsvolumen von ca. 100 T-Euro drei geeignete Büros formlos zur Angebotsabgabe hätten aufgefordert werden müssen. Abweichend dazu wurde im vorliegenden Fall auf die Einholung von Vergleichsangeboten und so auf die Sicherstellung von Wirtschaftlichkeit durch Wettbewerb verzichtet. Zwar war eine Direktvergabe im Vorfeld durch den Rat der Stadt beschlossen worden, allerdings kann damit der Verstoß gegen die Unterschwellenvergabeordnung nicht legitimiert werden.

Darüber hinaus sind die in der Ratsvorlage angeführten Gründe für eine Direktvergabe (Aus-schreibung personell nicht leistbar und bereits erworbene Projektkenntnisse des AN) unzu-treffend dargestellt. Das RPA ist der Überzeugung, dass der zeitliche Mehraufwand für das Verschicken der Leistungsbeschreibung (per Mail) an drei statt nur eines Büros sowie die Prü-fung der Angebote überschaubar gewesen wäre und der Mehrwert (Wettbewerb und Kosten-ersparnis) den Aufwand selbst vor dem Hintergrund knapper Personalressourcen überwogen hätte.

Des Weiteren sollten erfahrene Büros mit Vorlage einer abgeschlossenen Entwurfsplanung in der Lage sein, sich kurzfristig in ein Projekt dieser überschaubaren Größenordnung einzuar-beiten. Überdies schließen im Vertrag enthaltene Aufgabenbereiche eine Vergabe von Prü-fungsleistungen an den zu Überprüfenden selbst aus (vgl. B/6).

R 101 erkennt die Beanstandung des RPA zwar an, weist aber darauf hin, dass die nicht rechtskonforme Vorgehensweise mit den Geschäftsbereichsleitungen abgestimmt worden sei und zur Weiterführung des Förderprojekts notwendig war.

Die vom RPA vorgetragenen Argumente, die neben der von der Dienststelle angeführten Projektförderung theoretisch auch die Förderung der vorliegenden Leistung eröffnet hätten, wurden nicht kommentiert.

Im Ergebnis ist nachvollziehbar, dass aufgrund personeller Engpässe Leistungen extern vergeben werden müssen. Allerdings ist die durch die Dienststelle initiierte Verfahrensart sowie die Darstellung in der Ratsvorlage inhaltlich nicht plausibel und eine ökonomische Orientierung nicht nachweisbar.

B/2 Die Wirtschaftlichkeit der Vergabe ist nicht darstellbar. Die Möglichkeit, deutlich günstigere Angebote am Markt zu erzielen, wird als realistisch eingeschätzt.

Eine prüffähige, belastbare Kostenermittlung der Verwaltung vor Einleitung des Verfahrens wurde nicht eingereicht.

Der AN wurde zu einem selbstermittelten Pauschalpreis beauftragt, der auf Zeitannahmen beruht. Da bei Pauschalaufträgen etwaige Kalkulationsirrtümer im Risikobereich des Auftragnehmers verbleiben, wird dieser Unwägbarkeiten sowohl im Hinblick auf die Auftragslaufzeit als auch auf den Arbeitsaufwand bereits im Angebot einpreisen, insbesondere bei fehlenden Vorkenntnissen im Bereich Fördermanagement.

Das RPA verglich hilfsweise das Honorarangebot mit den von der AHO¹ ermittelten Tafelwerten für Projektsteuerung, was darauf schließen ließ, dass günstigere Angebote möglich gewesen wären.

Wegen fehlender Vergleichsangebote in Kombination mit ungenauen Vorgaben ist nicht auszuschließen, dass der AN sowohl die von der Verwaltung eröffneten Spielräume als auch seine "Monopolstellung" erkannt und bei Angebotserstellung honorarwirksam berücksichtigt hat. Das RPA regte an, die Vergütungsform stärker anhand der konkreten Projektanforderungen zu entwickeln (Pauschale, Zeitvergütung oder Mischform).

R 101 schätzt die Wirtschaftlichkeit des Auftrages anders ein. Bei einer Ausschreibung seien Projektsteuerungsleistungen mit einem klar definierten Leistungskatalog nach AHO auszuschreiben gewesen. Dies wäre deutlich teurer geworden als der vorliegende Auftrag, der sich an dem in Gesprächen erarbeiteten Leistungsbild und konkreten Projektfortschritt orientiert.

Dieser Argumentation kann nicht gefolgt werden. Eine Ausschreibung auf Basis der AHO wäre nur dann zielführend gewesen, wenn eine derartige Steuerungsleistung gesucht worden wäre, was aber gemäß zurückliegender Stellungnahmen zur Visakontrolle nicht der Fall war. Die AHO wurde vom RPA nicht als Maßstab für die Ausschreibung, sondern nur als Orientierung für die Vergütung herangezogen. Die pauschal angeführte Verteuerung bei einer Ausschreibung nach AHO ließ sich anhand der o. g. Vergleichsrechnung nicht bestätigen.

Auf die abschließende Anregung des RPA hinsichtlich der Vergütungsform wurde nicht eingegangen. Gerade im vorliegenden Fall hätte der von R 101 angeführte Hintergrund, den Auftragsinhalt am konkreten Projektfortschritt orientieren zu wollen, gegen die gewählte pauschale Vergütung gesprochen.

¹ AHO Ausschuss der Verbände und Kammern der Ingenieure und Architekten für Honorarordnung e.V.

B/ 3 Die Leistungsbeschreibung ist nicht eindeutig formuliert. Zusätzlich ist festzustellen, dass Überschneidungen mit den Aufgaben des Planers vorliegen und damit Leistungen doppelt vergeben wurden.

Durch den stichpunktartigen Charakter der Leistungsbeschreibung zur "Projektbegleitung" wurde versäumt, die Leistungen zu denen des Planers abzugrenzen und exaktere Ziele auszuformulieren, um Eindeutigkeit zu schaffen. Stattdessen wurde das Erarbeiten der finalen Leistungsbeschreibung dem AN selbst überlassen. Damit hat er die Möglichkeit erhalten, seinen eigenen Auftrag sowie dessen Umfang selbst aktiv mitzugestalten und hat hiervon auch Gebrauch gemacht. Zudem waren in beiden Aufträgen identische Leistungen wie z. B. Terminplanung und -kontrolle, Koordination Planungsteam, Ausschreibungs-/ Auftragsvorbereitung, Überwachen der Vertragserfüllung und Plausibilitätskontrolle Abrechnung z. T. mit gleicher Formulierung enthalten.

Hierzu erklärte R 101, dass die Leistungsbeschreibung inhaltlich zwischen den beiden Aufträgen eine andere sei und erläuterte dies zumindest nachvollziehbar für Terminkontrolle und Kostenplanung.

Grundsätzlich ist unstrittig, dass Steuerungs- und Planungsleistungen voneinander abgrenzbar sind. Entscheidend ist der Zeitpunkt, zu welchem diese Abgrenzung erfolgt. Nur wenn beide Vertragsparteien von den gleichen Grundlagen ausgegangen sind, kann ein wirtschaftliches Angebot erwartet und letztendlich Streitigkeiten oder Nachträge möglichst vermieden werden. Ob der AN z. B. unter den Aufgaben: Erstellung und Abstimmung der Ablaufplanung und Terminkontrolle, Kontrolle der Zeitpläne des Objektplaners, Bauablauf- und Zeitcontrolling oder Entwicklung eines Konzepts für die Baudurchführung lediglich Terminierung und Nachhalten von förderrelevanten Fristen verstanden und nur diesen überschaubaren Aufwand in sein Angebot eingepreist hat, bleibt zweifelhaft. Ein doppelter Vergütungsanspruch kann damit nicht ausgeschlossen werden. Gleiches lässt sich auf weitere Aufgaben wie z. B. "Ausschreibungsvorbereitung" übertragen.

Relativierend sei festgestellt, dass Überschneidungen mit den Leistungen des Planers bei geschickter nachträglicher Argumentation pro Auftragnehmer teilweise schwer nachweisbar sind. Zu dem Aspekt, dass der AN mit der Erstellung seiner eigenen Leistungsbeschreibung beauftragt wurde, hat R 101 keine Stellung bezogen.

B/4 Es bestehen erhebliche Differenzen zwischen der Leistungsbeschreibung und dem vom AN erstellten und vertraglich fixierten Angebot. Der Bedarf ist nur in begrenztem Umfang erkennbar.

Während die Leistungsbeschreibung aus einer stichpunktartigen Aufzählung besteht, hat der AN ein umfangreiches Angebot erarbeitet, welches inhaltlich deutlich über das von der Verwaltung vorgegebene Programm hinausgeht. Angefragt war vor allem eine förderrechtliche Abwicklung. Angeboten und beauftragt wurden darüber hinaus aber klassische Projektsteuerungsaufgaben, auch wenn diese gemäß Stellungnahme von R 101 nicht benötigt wurden.

Da anzunehmen ist, dass der AN bei der Auftragsverhandlung eigene unternehmerische Interessen vertritt, kann nicht darauf vertraut werden, dass er das Spektrum von möglichen Projektsteuerungsaufgaben auf die Projektgröße und damit den tatsächlichen Bedarf beschränkt. Beispielsweise wurden im Angebot Steuerungstools implementiert, die zwar bei komplexen Bauprojekten mit hohem Auftragsvolumen regelmäßig erforderlich sind, aber für ein Projekt

dieser Größenordnung (Baukosten ca. 2 Mio. €) nicht benötigt werden. So konnte ein Projektstrukturplan, der zu Beginn von Projekten zu erstellen ist, dem RPA nicht zur Verfügung gestellt werden.

In diesem Kontext regte das RPA an, die Rechnungen aus beiden Aufträgen auf nicht erbrachte Leistungen hin zu untersuchen und ggf. entsprechend zu kürzen.

R 101 führt zu B/4 aus, dass Qualität und Quantität der in der Verwaltung erforderlichen Arbeiten zu Beginn der Zusammenstellung der Aufgaben noch nicht genau spezifiziert werden konnten. Der Leistungsumfang sei gemeinsam mit dem externen AN erarbeitet worden.

Vor dem Hintergrund, dass der AN Aufgaben übernehmen sollte, die sonst von der Verwaltung selbst zu erbringen sind, überzeugt die Stellungnahme nicht. Der AN konnte selbst die Leistungen aus dem Bereich Fördermanagement nicht sachgerecht einschätzen, weil er nicht über ausreichende Erfahrungswerte in diesem Bereich verfügte. Stattdessen hat er ihm bekannte Leistungen aus der Projektsteuerung in das Angebot eingebracht, die allerdings nur in Teilen gefordert waren. Auf den nur teilweise erkennbaren Bedarf von diversen Leistungsanteilen sowie einer daraus möglicherweise abzuleitenden Kürzung der Rechnungen ist die Dienststelle nicht eingegangen.

B/5 Die Vergütung ist nicht eindeutig geregelt

Die Art der Vergütung war über die Anfrage der Verwaltung nicht definiert. Angeboten war ein Gesamthonorar nach geschätztem Zeitaufwand. Ob pauschal oder nach tatsächlich erforderlichem Aufwand abgerechnet wird, war nicht eindeutig erkennbar.

Da beide Vertragsparteien sich offensichtlich inhaltlich einig waren, dass es sich um eine pauschale Vergütung handeln soll, hat die Beanstandung keine weitere Auswirkung. Es wurde angeregt, zukünftig die Formulierung in der Vertragsgestaltung zu präzisieren, was seitens R 101 nicht kommentiert wurde.

B/6 Es bestehen Interessenskollisionen zwischen Objektplanung und Projektbegleitung

Neben der förderrechtlichen Abwicklung des Projekts wurden klassische Projektsteuerungsaufgaben wie z. B. das Prüfen der Leistungsbeschreibung und Mengenermittlung des Planers oder das Überprüfen der Objektüberwachung durch den Planer vergeben. Da aber Planung und "Projektbegleitung" an dasselbe Büro vergeben wurden, kommt es zu Interessenskollisionen, weil sich der AN selbst kontrollieren und prüfen soll. Eine neutrale Wahrnehmung der steuernden und überwachenden Bauherrenaufgaben kann durch die gewählte Konstellation nicht gewährleistet werden.

Interessenskonflikte bei diesen beiden exponierten Funktionen zuzulassen ist mit erheblichen Risiken für den Gesamterfolg des Projekts und für den AG verbunden.

Mit den Stellungnahmen zur Visakontrolle verwies die Leistungseinheit darauf, dass sich Planung und Projektbegleitung ergänzen, was auch gewünscht war.

Nachvollziehbar ist, dass beispielsweise für die förderrechtliche Bewertung eine detailliertere Projektkenntnis durchaus effektiv ist und Synergieeffekte genutzt werden können. Allerdings hätten dann überwachende, prüfende Tätigkeiten von dem Auftrag getrennt und an einen unabhängigen Dritten vergeben werden müssen.

Zurecht wies R 101 zusätzlich darauf hin, dass die Verwaltung danach nochmals eine unabhängige Rechnungsprüfung durchführt. Allerdings dürfte auch unstrittig sein, dass der AN die Leistung der Rechnungsprüfung nicht kostenneutral erbringt. Der Mehrwert der Selbstprüfung

bleibt damit fraglich. Parallel wirft die Begründung die Frage auf, warum die Leistung überhaupt kostenpflichtig extern vergeben wurde, wenn die Dienststelle die Prüfung der Rechnung ohnehin nochmals mit eigenem Personal durchführt.

R 101 wiederholt, dass es sich um eine Unterstützungsleistung der Verwaltung handle und die eigentliche Bauherrenfunktion nicht durch die Projektbegleitung übernommen werde.

Dies war allerdings nicht Gegenstand der Beanstandung. Eine inhaltliche Auseinandersetzung mit den konkret benannten Interessenskollisionen bleibt aus.

B/7 Es ist unverständlich, warum auf die Förderung dieser Leistung verzichtet wurde

Die Planung des Gesamtprojekts wird aus EFRE-Fördermitteln finanziert. Für die vorliegende Leistung wurde auf die Refinanzierung durch Fördergelder verzichtet, weil die gewählte, nicht rechtskonforme Vergabe die Förderung ausschließt.

Unter Verweis auf B/1 ist unverständlich, warum nicht versucht wurde, das Vergaberecht einzuhalten und die Leistung in die Förderung einzubringen.

Auf die Beanstandung wird in der finalen Stellungnahme zum Prüfbericht der Dienststelle nicht eingegangen, sodass die Fragestellung offenbleibt.

B/8 Es wurden originäre Bauherrenaufgaben vergeben

Es ist nachvollziehbar, dass Bauherrenaufgaben bei internen Personalengpässen zum Teil extern vergeben werden müssen, allerdings sind nicht alle Bauherrenaufgaben delegierbar. Aus dem Angebot wurde das *“rechtzeitige Herbeiführen und Treffen von Entscheidungen sowohl hinsichtlich Funktion, Konstruktion, Standard und Gestaltung als auch hinsichtlich Organisation, Qualität, Kosten, Terminen sowie Verträgen“* beauftragt. Damit wurden originäre Bauherrenaufgaben vergeben.

Die Stellungnahme der Verwaltung geht nicht auf die konkret problematisierte Formulierung ein, sondern erklärt, dass von der Projektbegleitung Verfahrens- und Entscheidungsvorschläge erarbeitet werden, die dann von den zuständigen Fachdienststellen entschieden werden.

Das muss so verstanden werden, dass die zitierte, vertraglich fixierte Leistung nicht zum Tragen kommt. Es wird darauf hingewiesen, dass solche Formulierungen zu Missverständnissen und Projektrisiken führen können.

III. Fazit

Im Ergebnis weisen die getroffenen Beanstandungen darauf hin, dass der AN die von der Verwaltung eröffneten Spielräume und seine Monopolstellung bei der Angebotserstellung erkannt und gewinnorientiert berücksichtigt hat. Es ist grundsätzlich nachvollziehbar, dass aufgrund personeller Engpässe bestimmte delegierbare Aufgaben aus dem Bauherrenbereich extern vergeben werden. Es kann sogar wirtschaftlich attraktiv sein auf Externe zurückzugreifen, weil Förderprogramme die Refinanzierung der Kosten hierfür begünstigen, während Personalkosten für städtische Mitarbeiter nicht zuwendungsfähig sind.

Auch ist verständlich, die Projektkenntnisse des AN aus dem Planungsauftrag zu nutzen. Allerdings sollte besonderer Wert auf die Qualität der Vergabe solcher sensiblen und lenkenden Leistungen gelegt werden (Leistungsbeschreibung, vertragliche Gestaltung, Schnittstellenklärung, ...), damit die wirtschaftliche Orientierung darstellbar bleibt und Fördergelder überhaupt

abgegriffen werden können. Der intern verbleibende Personaleinsatz zur Sicherstellung der nicht delegierbaren Gesamtverantwortung des Bauherrn sollte nicht unterschätzt werden. Dazu gehört auch die wirtschaftliche Beauftragung externer Dienstleister. Die Definition des Leistungsumfangs sowie das Schnittstellenmanagement zu bereits koexistierenden Aufträgen können nicht durch eine zu passive Haltung des AG dem Vertragspartner selbst überlassen werden.

R 101 erklärt, dass die Dienststelle diese Art der Verfahrensunterstützung nicht mehr anstoßen werde, ohne dass die internen Leistungseinheiten die erforderlichen Ressourcen zur Unterstützung bereitstellen.

Die vom RPA formulierte gewinnorientierte Monopolstellung werde nicht gesehen, da aus Sicht der Erfahrungen im Projektablauf der AN eher über den Auftrag hinaus gearbeitet habe.

Positiv ist, dass R 101 bei entsprechendem Bedarf zukünftig die Unterstützung anderer Leistungseinheiten konsequent einfordert, um die Qualität der Leistungsbeschreibung zu verbessern und damit letztendlich auch die Wirtschaftlichkeit sicherzustellen.

Auf externe Unterstützungsleistungen in diesem Bereich zukünftig generell zu verzichten und nur mit internem Personal abzubilden wäre zwar grundsätzlich wünschenswert und natürlich zu bevorzugen, aber gerade vor dem Hintergrund beschränkter Ressourcen sicher nicht zielführend.

Im Fokus sollte die Chance stehen, aus den problematisierten Themenfeldern Entwicklungsmöglichkeiten abzuleiten und Optimierungspotentiale zu erkennen!

Wenn der AN über den Auftrag hinaus arbeitet, ist allerdings davon auszugehen, dass er dies nicht unentgeltlich machen kann. Vor diesem Hintergrund spricht der herausgestellte Einsatz nicht für ein Best-Preis-Angebot ohne nennenswerte Spielräume, weil aufgrund der vereinbarten Kostenobergrenze zunächst keine Nachträge möglich sind.