

Beratung · Prüfung · Service



Überörtliche Prüfung
der Gemeinde Reichshof
Bauleistungen

GPA NRW

Heinrichstraße 1 · 44623 Herne
Postfach 101879 · 44608 Herne
Telefon (0 23 23) 14 80-0
Fax (0 23 23) 14 80-333

Inhaltsverzeichnis

Bauleistungen	1
Inhalte, Ziele und Methodik	1
Allgemeine Korruptionsprävention und Organisation des Vergabewesen	1
Baumaßnahmenprüfung	5
Funktionsprüfung des Vergabewesens	5
Nachtragswesen	8
Organisation des Nachtragswesens	8
Gesamtbetrachtung Bauleistungen	11

Bauleistungen

Inhalte, Ziele und Methodik

Das Prüfgebiet Bauleistungen umfasst eine Betrachtung

- Untersuchung der allgemeinen Maßnahmen zur Korruptionsprävention und der Organisation des Vergabewesens,
- Funktionsprüfung des Vergabewesens,
- Analyse der Organisation des Nachtragswesens.

Bei der Betrachtung dieser Prüffelder stehen der Schutz der Kommune vor finanziellen Schäden, die Rechtmäßigkeit der Verfahren, eine optimale Organisation und Steuerung der Abläufe sowie der Schutz der Mitarbeiter im Vordergrund. Unsere Fragebögen zeigen anhand des Erfüllungsgrades das Erreichen optimaler Organisationsstrukturen auf.

Diese Prüfungen werden auf der Grundlage eines einheitlichen Fragenkatalogs mit bestimmten Gewichtungen der einzelnen Antworten durchgeführt. Das für die kleinen kreisangehörigen Kommunen anzustrebende Ziel ist die Beantwortung aller Fragen mit „ja“, also ein Erfüllungsgrad von 100 Prozent.

Allgemeine Korruptionsprävention und Organisation des Vergabewesens

Korruption ist sicherlich das Verbrechen, das dem öffentlichen Dienst im Ansehen und finanziell den größten Schaden zufügt. Der Vertrauensverlust in der Öffentlichkeit wirkt so nachhaltig, dass er auch durch Ahndung, Bestrafung und anschließende Verfahrensänderungen in den korruptierten Bereichen kaum wieder rückgängig gemacht werden kann. Der Vermeidung von Korruption ist auf alle Fälle Vorzug vor der Ahndung zu geben.

Da das Vergabewesen einer der korruptionsanfälligsten Bereiche ist, sollte hier eine möglichst genaue Regelung der Verfahrensabläufe erfolgen. Vor allem die strikte Trennung der Ausführung von der Vergabe der

Lieferungen und Leistungen sowie die genaue Einhaltung der Vorgaben des Korruptionsbekämpfungsgesetzes (KorruptionsbG) stehen dabei im Fokus unserer Betrachtungen.

Allgemeine Korruptionsprävention und Organisation des Vergabewesens					
	Fragenkatalog	j/n	Punktwert		Gewichtung
			ja	nein	
I. Allgemeine Korruptionsprävention (Allgemeine Verwaltung)					
1	Gibt es eine Dienstanweisung zur Korruptionsprävention?	j	1,5	0	1,5
2	Werden Schulungen zum Thema Korruptionsprävention durchgeführt?	j	1,5	0	1,5
3	Werden Mitarbeitergespräche zum Thema Korruptionsprävention durchgeführt?	n	0	1,5	1,5
4	Gibt es interne Verhaltensregelungen für den Verdachtsfall?	j	1,5	0	1,5
5	Sind Tochterunternehmen und die Politik in die Korruptionsprävention einbezogen?	j	3,0	0	3,0
6	Wurde eine Schwachstellenanalyse betrieben?	n	0	3,0	3,0
7	Sind die Bediensteten über mögliche Schwachstellen befragt worden?	n	0	3,0	3,0
Bestehen Regelungen für					
8	• die Annahme von Vergünstigungen?	j	1,5	0	1,5
9	• die Bedingungen von Sponsoring?	n	0	1,5	1,5
10	• die Anfrage an die Informationsstelle (§ 8 KorruptionsbG)?	j	1,5	0	1,5
11	• die Anzeigepflicht für die Vergabe von Aufträgen und Vermögensveräußerungen (§ 16 KorruptionsbG)?	j	1,5	0	1,5
12	• die Überwachung der Veröffentlichungspflicht (§ 17 KorruptionsbG)?	j	1,5	0	1,5
13	• die Überwachung von Nebentätigkeiten (§ 18 KorruptionsbG)?	j	1,5	0	1,5
Zwischensumme in Prozent:		62,5			
II. Organisation des Vergabewesens					
14	Ist eine zentrale Submissionsstelle vorhanden?	j	4,0	0	4,0
15	Ist eine zentrale Vergabestelle vorhanden bzw. sind die Vergaben zentral organisiert?	j	5,0	0	5,0
16	Gibt es eine Vergabedatenbank?	j	1,5	0	1,5
17	Wird eine Bieterdatenbank geführt und auch entsprechend gepflegt?	j	1,0	0	1,0
18	Ist eine Dienstanweisung/Vergabeordnung vorhanden?	j	1,0	0	1,0
19	Wenn ja, entsprechen deren Regelungen den rechtlichen Bestimmungen?	j	1,5	0	1,5
Bestehen Regelungen bezüglich:					
20	• Informationspflicht des Auftraggebers gemäß § 19 Abs. 5 VOB/A?	j	1,5	0	1,5
21	• Festlegung/Änderung des Bieterkreises bei nicht-öffentlichen Verfahren?	j	1,5	0	1,5
22	• Auswahl der Bieter (nicht ausschließlich im Fachamt)?	j	1,5	0	1,5

Allgemeine Korruptionsprävention und Organisation des Vergabewesens					
	Fragenkatalog	j/n	Punktwert		Gewichtung
			ja	nein	
23	• Zusammenstellung der Angebotsunterlagen und Versand an die Bieter (zentral)?	j	1,5	0	1,5
24	• Sammlung und Verwahrung der eingegangenen Angebote (zentral)?	j	1,0	0	1,0
25	• rechnerischer Prüfung der Angebote (außerhalb des Fachbereiches)?	j	1,5	0	1,5
26	• Erstellung der Preisspiegel (außerhalb des Fachbereiches)?	j	1,5	0	1,5
27	• Einhaltung des Vieraugenprinzips bei Vergabe von Aufträgen? (§ 20 KorruptionsbG)	j	3,0	0	3,0
28	• Beauftragung von Nachträgen?	j	1,5	0	1,5
29	• Informationspflicht des Auftraggebers gemäß § 20 Abs. 3 VOB/A?	j	1,5	0	1,5
Zwischensumme in Prozent:			100		
Gesamtergebnis:					
Gewichtung JA			45		
Gewichtung NEIN			9		
Summe			54		
Ergebnis Gemeinde Reichshof in Prozent			83		

Aktuelle Situation (Stärken-Schwächen-Analyse)

- Mit 83 Prozent erreicht die Gemeinde Reichshof einen deutlich besseren Erfüllungsgrad als zum Zeitpunkt unserer letzten Prüfung (47 Prozent). Erfahrungen aus unserer mehrjährigen Prüfungspraxis zeigen, dass die Gemeinde sich damit auch interkommunal auf einem überdurchschnittlichen Niveau bewegt (Mittelwert rund 63 Prozent). Die Organisation des Vergabewesens kann mit 100 Prozent bereits als optimiert betrachtet werden, während der Bereich „Allgemeine Korruptionsprävention“ mit 60 Prozent noch Handlungsfelder aufweist.
- Zu der Verbesserung haben wesentlich die Aufstellung der Dienstanweisung zum Verbot der Annahme von Vorteilen sowie die Einrichtung der zentralen Vergabestelle zum 01.01.2008 beigetragen. Darüber hinaus hat die Gemeinde eine zentrale Vergabedatei sowie eine Bieterdatei erarbeitet.
- Durch die Einrichtung der zentralen Vergabestelle wird die Vergabe verfahrensmäßig von der Planung und Ausführung getrennt. Dies reduziert die Manipulationsmöglichkeit der Ausschreibungs- und Vergabeabwicklung und stellt eine innerbetriebliche Kontrolle

dar, die eine mögliche Korruption in diesem Stadium grundsätzlich erschwert.

- Eine Schwachstellenanalyse zum Thema Korruptionsprävention wurde bisher noch nicht durchgeführt. Auch fehlt es derzeit noch an einer Regelung bezüglich des Umgangs mit „Sponsoring“.
- Regelmäßige Mitarbeitergespräche zur Korruptionsprävention finden nicht statt.

Handlungsempfehlungen

- Die Gemeinde sollte eine Schwachstellenanalyse zum Thema Korruptionsprävention durchführen. Die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter sollten an dieser Analyse durch eine Befragung aktiv beteiligt werden. Folgende Aspekte sollten hierbei abgedeckt werden:
 - **Potenzial:** In welchen Bereichen wird wie viel Geld ausgegeben?
 - **Risiko:** Mit welchem Aufwand kann eine Manipulation zu Ungunsten der Gemeinde Reichshof durchgeführt werden?
 - **Beteiligung Dritter:** Profitieren Dritte von der dienstlichen oder politischen Entscheidung dieses Bereichs ?
 - **Entscheidungsbefugnis:** Wie viele Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter wirken bei einer Entscheidung mit? Wird das Vier-Augen- Prinzip eingehalten?
- Der Umgang mit dem Thema „Sponsoring“ sollte in der Dienst-anweisung transparent geregelt werden.
- Generell sollten in den gefährdeten Bereichen regelmäßige Mitarbeitergespräche (jährlich) zur Korruptionsprävention durchgeführt werden.
- Die in der Dienstanweisung zum Verbot der Annahme von Vorteilen gewählten Sachverhalte, deren Annahme als generell genehmigt gilt, sollte seitens der Gemeinde Reichshof überarbeitet werden. Insbesondere halten wir die dort gewählten Wertgrenzen für geringfügige Aufmerksamkeiten (bis 25 Euro) sowie alkoholische Zuwendungen (bis 15 Euro) für nicht angebracht. Diese Art von

Zuwendungen sollte generell untersagt werden, um möglichen Interessenkonflikten vorzubeugen.

An dieser Stelle möchten wir hervorheben, dass wir keinen konkreten Vorfall als Anlass für diese Empfehlungen festgestellt haben, sondern diese als grundsätzliche, den öffentlichen Dienst allgemein betreffende Ausführungen zu verstehen sind.

Baumaßnahmenprüfung

Wir haben die nachstehend aufgeführten Vergaben für Baumaßnahmen mit einer Auftragssumme von zusammen rund 699.039,50 Euro geprüft.

Geprüfte Baumaßnahmen Hoch- und Tiefbau		
Nr.	Maßnahme	Auftragssumme
1	Bestattungs- und gärtnerische Pflegearbeiten Friedhöfe Denklingen, Volkenrath und Sinspert	79.721,25
2	Winterschäden 2010	218.145,56
3	Außenwandabdichtungsarbeiten Feuerwehrgerätehaus Mittelagger HM-Vertrag Abwasser	18.412,52
4	Pflege u. Bestattungen Friedhöfe Los 1 bis 4 Sinspert, Denklingen, Volkenrath und Eckenhagen	17.044,85
5	Energetische Sanierung GGS Hunsheim Fenster und Türen	365.715,32

Funktionsprüfung des Vergabewesens

In diesem Prüffeld werden die wesentlichen organisatorischen Standards und die rechtlichen Anforderungen der Funktionsprüfung des Vergabewesens auf der Grundlage der VOB/A 2009 sowie des Vergabehandbuchs bewertet.

Funktionsprüfung des Vergabewesens			
	Fragenkatalog	Prozent	Gewichtung
1	Wahl der Vergabeart nach § 3 VOB/A bzw. Konjunkturpaket II?	100	4,0
2	Entspricht die Veröffentlichung dem § 12 (1) VOB/A?	-	1,0
3	Information gem. § 19 Abs. 5 VOB/A bei Beschränkten Ausschreibungen ab 25.000 Euro und Freihändigen Vergaben ab 15.000 Euro vorhanden?	0	1,0
4	Ausreichende Anzahl von Vergleichsangeboten bei	100	1,0

Funktionsprüfung des Vergabewesens			
	Fragenkatalog	Prozent	Gewichtung
	Freihändigen Vergaben bzw. Beschränkten Ausschreibungen vorhanden?		
5	Ausreichende regionale Streuung der Bieter berücksichtigt (§ 6 Abs. 1 Nr. 1 VOB/A)?	75	1,0
6	Angebote gestanzt bzw. gekennzeichnet (§ 14 VOB/A)?	75	1,5
7	Möglichkeit zur Eintragung von Nachlässen und Nebenangeboten an festgelegter Stelle im Angebotsanschreiben gegeben (§ 13 (3) u. (4) VOB/A)?	100	1,0
8	Mögliche Aufteilung der Bauleistung (Teil-/Fachlose) nach § 5 Abs. 2 VOB/A beachtet?	100	1,5
9	Angebotsunterlagen inhaltlich gemäß Vergabehandbuch?	100	1,0
10	Niederschrift über Verdingungsverhandlung vorhanden (§ 14 VOB/A)?	100	2,0
11	Vollständig ausgefüllt (Angebote eingetragen, Niederschrift unterschrieben, Nachlässe/Skonti, Anzahl der Nebenangebote § 14 VOB/A)?	75	2,0
12	Geprüfte Angebotsendsumme in der Niederschrift eingetragen § 16 Abs. 5 VOB/A?	75	1,0
13	Preisspiegel vorhanden (§ 16 Abs. 6 VOB/A)?	100	2,0
14	Anfrage gemäß § 8 KorruptionsbG?	67	1,5
15	Dokumentation des Vergabeverfahrens vorhanden? (§ 20 VOB/A)?	100	4,0
16	Angebote geprüft und in Dokumentation des Vergabeverfahrens vollständig aufgeführt?	100	1,0
17	Bei Nebenangeboten und Mustern: Geprüft, dokumentiert und Gleichwertigkeit festgestellt?	-	1,0
18	Bei unangemessen niedriger Angebotssumme: schriftliche Aufklärung über die Preisermittlung verlangt? (§ 16 Abs. 6 Nr. 2 VOB/A)	0	1,0
19	Anzeige gemäß § 16 KorruptionsbG?	100	1,5
20	Information gemäß § 20 Abs. 3 VOB/A nach Zuschlagserteilung (Beschränkte und Freihändige Vergabe)?	100	1,0
Ergebnis Gemeinde Reichshof in Prozent		89	

Aktuelle Situation (Stärken-Schwächen-Analyse)

- Die Gemeinde Reichshof erreicht einen Erfüllungsgrad von 89 Prozent. Erfahrungen aus unserer mehrjährigen Prüfungspraxis zeigen, dass die Gemeinde sich damit auf einem durchschnittlichen Niveau bewegt (Mittelwert rund 90 Prozent).
- Von den fünf geprüften Maßnahmen wurden vier im Rahmen einer beschränkten Ausschreibung vergeben, eine Maßnahme wurde freihändig vergeben. Eine öffentliche Ausschreibung erfolgte

im Betrachtungszeitraum nicht, da die entsprechenden Schwellenwerte nicht überschritten wurden.

- Besonders positiv ist die transparente Dokumentation der Vergabevorgänge hervorzuheben. Die wichtigsten Kriterien wurden in den von uns geprüften Maßnahmen grundsätzlich erfüllt, auch wenn verschiedentlich einzelne Punkte vergessen oder nicht beachtet wurden. Im Einzelnen waren dies folgende Punkte, die zukünftig beachtet werden sollten.
 - In einem der geprüften Fälle erfolgte keine Stanzung der Angebote nach § 14 VOB/A. Auf eine entsprechende Kennzeichnung der Angebote muss zukünftig geachtet werden.
 - In einem anderen Fall wurde die Anfrage an die Informationsstelle nach § 8 KorruptionsbG vergessen.
 - In einem weiteren der betrachteten Fälle war die Niederschrift über die Verdingungsverhandlung unvollständig (nur Seite 1 vorhanden). Insbesondere waren die Angebotsendsummen nicht eingetragen.

Handlungsempfehlungen

Zur weiteren Optimierung sollte die Gemeinde Reichshof die folgenden grundsätzlichen Aspekte einbeziehen.

- Nach § 19 Abs. 5 VOB/A informiert der Auftraggeber fortlaufend Unternehmen auf Internetportalen oder in ihren Beschafferprofilen über beabsichtigte Beschränkte Ausschreibungen. Eine solche Information erfolgte in keinem der geprüften Fälle, obwohl die Gemeinde Reichshof hierzu in § 16 der örtlichen Vergabedienst-anweisung eine entsprechende Regelung erlassen hat. Zukünftig sollte grundsätzlich in den Fällen einer beschränkten Ausschreibung auch eine Information entsprechend der gesetzlichen und örtlichen Regelungen erfolgen.
- Nach § 6 Abs. 1 Nr. 1 VOB/A darf der Wettbewerb nicht auf Unternehmen beschränkt werden, die in bestimmten Regionen oder Orten ansässig sind. Bei den beschränkten Ausschreibungen wird bei der Gemeinde Reichshof grundsätzlich ein Anbieter aus einer anderen Stadt oder Gemeinde angeschrieben. Bei einem kleinen

- Bieterkreis von drei oder vier Bieter halten wir dies auch für ausreichend. In einem der geprüften Fälle wurden jedoch insgesamt neun Bieter angeschrieben. In diesen Fällen sollte auch die Anzahl der auswärtigen Bieter entsprechend erhöht werden.
- In zwei Fällen bestand eine Differenz von deutlich mehr als zehn Prozent zum nächsthöheren Bieter. Gemäß Ziffer 4.3 Richtlinie Nr. 321 (Vergabevermerk: Prüfungs- und Wertungsübersicht) des VHB sollten bereits bei einer Abweichung von mehr als zehn Prozent Zweifel an der Angemessenheit bestehen. Der Auftraggeber ist in solchen Fällen verpflichtet, den Bieter schriftlich um Aufklärung über die Kalkulation der Einheitspreise zu bitten. Dies gilt unabhängig davon, ob die Prüfung selbst durchgeführt oder an ein externes Ingenieurbüro vergeben wird.

Nachtragswesen

Organisation des Nachtragswesens

Mit einem Nachtrag – sowohl bei zusätzlichen als auch bei geänderten Leistungen – wird die betreffende Leistung mit einem Preis beauftragt, der sich nicht unter dem Einfluss des freien Marktes gebildet hat. Damit ist nicht das Minimalprinzip des günstigsten Bieters gegeben. Aus diesem Grund sollte das Nachtragswesen bestimmten Regelungen unterworfen werden.

Die Organisation der betrachteten Aufgabe wird komprimiert auf der Grundlage der Kennzahl „Optimiertes Nachtragswesens“ bewertet. Die Kennzahl zeigt auf, in welchem Umfang und welcher Ausprägung die aktuelle Situation der Gemeinde Reichshof einer zeitgemäßen sowie effizienten Organisation der Aufgabenerfüllung entspricht und inwieweit Handlungsbedarfe abzuleiten sind.

Erfüllungsgrad „Organisation des Nachtragswesens“				
	Fragenkatalog	j / n	Punktwert	Gewichtung
Organisation				
1	Bestehen feste Regelungen zur Behandlung von Nachträgen (Dienstanweisungen etc.)?	J	4,0	4
2	Werden standardisierte Bearbeitungsbögen für die Nachträge benutzt?	N	0,0	2
3	Werden die Gründe für die Nachtragsleistungen zentral erfasst und ausgewertet, um gleichartige Nachtragsleistungen zu minimieren?	N	0,0	3
Zwischensumme in Prozent				44
Finanzcontrolling				
4	Werden die Nachtragsaufträge beim Baukostencontrolling berücksichtigt?	J	3,0	3
5	Gibt es eine Auswertung der Höhe der Nachträge (z. B. x Prozent des Jahresumsatzes)?	J	2,0	2
Zwischensumme in Prozent				100
Korruptionsprävention				
7	Wird das Vieraugenprinzip bei der Vergabe von Nachträgen eingehalten?	J	5,0	5
8	Werden alle Nachträge gesondert in Rechnungen ausgewiesen (keine a-Positionen)?	J	3,0	3
9	Gibt es feste Regelungen zur Dokumentation von Nachträgen?	N	0,0	4
10	Werden die Nachtragsverhandlungen dokumentiert?	J	4,0	4
Zwischensumme in Prozent				75
Rechtmäßigkeit				
11	Wird die Notwendigkeit der Nachträge plausibel dokumentiert?	J	4,0	4
12	Erfolgt eine ausreichende fachtechnische Prüfung der Nachträge durch das Fachamt?	J	4,0	4
13	Wird die preisliche Angemessenheit der Nachträge überprüft?	J	5,0	5
Zwischensumme in Prozent				100
Gesamtergebnis				
Ermittelter Wert				34
Optimalwert				43
Erfüllungsgrad in Prozent				79

Aktuelle Situation (Stärken-Schwächen-Analyse)

- Der Umgang mit Nachträgen bei der Gemeinde Reichshof ist in der Vergabedienstanweisung verwaltungsweit einheitlich unter § 11 geregelt. Die Vorgaben zur Bearbeitung und insbesondere Dokumentation der Nachträge könnten aus unserer Sicht allerdings detaillierter ausgestaltet werden.
- Standardisierte Bearbeitungsbögen sind im Rahmen von Nachträgen derzeit bei der Gemeinde Reichshof noch nicht im Einsatz.

- Die Nachträge fließen in das Baukostencontrolling ein. Die Nachträge werden seitens des Fachamtes auf preisliche Angemessenheit sowie fachtechnisch geprüft.
- Bisher findet keine zentrale Erfassung und Auswertung der Nachträge statt. Gleichwohl gibt es dezentral abteilungsbezogene Aufstellungen über Nachträge und deren Höhe. Ziel einer zentralen Auswertung ist es, Erkenntnisse für die Optimierung zukünftiger Planungen und Leistungsbeschreibungen zu gewinnen.

Handlungsempfehlungen

- Die Gemeinde Reichshof sollte die Regelungen zur Bearbeitung und Dokumentation von Nachträgen weiter konkretisieren. So sollten insbesondere standardisierte Bearbeitungsbögen verwendet werden. Diese vereinheitlichen die Nachtragsbearbeitung und weisen auf alle zu beachtenden Aspekte der Nachtragsbearbeitung hin. So wird sichergestellt, dass das Vieraugenprinzip eingehalten wird, die fachliche und rechnerische Prüfung explizit erfolgt, die erforderliche Beteiligung Dritter eingehalten wird etc. Einheitliche Bearbeitungsbögen ermöglichen eine systematische Auswertung der Nachträge und bilden damit die Grundlage für eine fortlaufende Optimierung.
- Die Nachträge sollten verwaltungsweit zentral erfasst und ausgewertet werden, z. B. nach den Aspekten:
 - Vertragsrechtliche Begründung
 - Höhe des Nachtrags absolut und prozentual, bezogen auf die Auftragssumme,
 - Ursache des Nachtrags
 - Grad der Vermeidbarkeit

Gesamtbetrachtung Bauleistungen

- Die Gemeinde Reichshof den Bereich „Organisation des Vergabewesens“ durch die Umsetzung unserer Handlungsempfehlungen aus dem letzten Prüfungsbericht optimiert (Erfüllungsgrad 100 Prozent). Im Bereich „Korruptionsprävention“ erreicht die Gemeinde eine durchschnittliche Positionierung (Erfüllungsgrad 60 Prozent). Zur weiteren Verbesserung empfehlen wir eine Schwachstellenanalyse, Regelungen zum Sponsoring sowie die präventive Thematisierung von Korruption im Rahmen von Mitarbeitergesprächen.
- Die Funktionsprüfung des Vergabewesens hat ebenfalls gute Ergebnisse gezeigt (Erfüllungsgrad 89 Prozent). Positiv ist insbesondere die transparente Dokumentation der Vergabevorgänge hervorzuheben.
- Im Nachtragswesen erreicht die Gemeinde Reichshof mit einem Erfüllungsgrad von 79 Prozent ebenfalls ein solides Ergebnis. Gleichwohl sehen wir weitere Verbesserungsmöglichkeiten. Diese liegen in der weiteren Konkretisierung der Regelungen sowie der zentralen Erfassung und Auswertung der Nachtragsaufträge.