

Beratung · Prüfung · Service



Überörtliche Prüfung
der Gemeinde Eitorf
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
Nachtragswesen _____	6
Gesamtbetrachtung Bauleistungen _____	9

Bauleistungen

Inhalte, Ziele und Methodik

Das Prüfgebiet Bauleistungen umfasst folgende Betrachtungen:

- eine Untersuchung der allgemeinen Maßnahmen zur Korruptionsprävention und der Organisation des Vergabewesens sowie
- eine 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 Vergabewesen

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 korrumpierten 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 Verfahrensschritte, zum einen die Vergabe und zum anderen die technische Betreuung der Maßnahmen sowie die genaue Einhaltung der Vorgaben des Korruptionsbekämp-

fungsgesetzes (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?	j	1,5	0	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	j	3,0	3,0
Bestehen Regelungen für					
8	• die Annahme von Vergünstigungen?	j	j	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:			66,7		
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?	n	0	5,0	5,0
16	Gibt es eine Vergabedatenbank?	j	1,5	0	1,5
17	Wird eine Bieterdatenbank geführt und auch entsprechend gepflegt?	n	0	1,0	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?	n	0	1,5	1,5
22	• Auswahl der Bieter (nicht ausschließlich im Fachamt)?	n	0	1,5	1,5
23	• Zusammenstellung der Angebotsunterlagen	n	0	1,5	1,5

Allgemeine Korruptionsprävention und Organisation des Vergabewesens					
	Fragenkatalog	j/n	Punktwert		Gewichtung
			ja	nein	
	und Versand an die Bieter (zentral)?				
24	• Sammlung und Verwahrung der eingegangenen Angebote (zentral)?	j	1,0	0	1,0
25	• rechnerischer Prüfung der Angebote (außerhalb des Fachbereiches)?	n	0	1,5	1,5
26	• Erstellung der Preisspiegel (außerhalb des Fachbereiches)?	n	0	1,5	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:			52,6		
Gesamtergebnis:					
Gewichtung JA			31,5		
Gewichtung NEIN			21,0		
Summe			52,5		
Ergebnis Gemeinde Eitorf in Prozent			60		

Aktuelle Situation (Stärken-Schwächen-Analyse)

- Die Gemeinde Eitorf erreicht einen Erfüllungsgrad von 60 Prozent. Erfahrungen aus unserer mehrjährigen Prüfungspraxis zeigen, dass sich Eitorf damit auf einem durchschnittlichen Niveau bewegt.
- Der erreichte Erfüllungsgrad ist deutlich höher als zum Zeitpunkt unserer letzten Prüfung (21 Prozent). Zu der Verbesserung haben wesentlich die Aufstellung der Dienstanweisung zur Korruptionsprävention sowie die Einrichtung der zentralen Submissionsstelle zum 01.09.2007 beigetragen.
- Durch die Einrichtung der zentralen Submissionsstelle 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.
- Die ebenfalls im letzten Bericht empfohlene Schwachstellenanalyse zum Thema Korruptionsprävention wurde bisher noch nicht

durchgeführt. Auch fehlt es derzeit noch an einer Regelung bezüglich des Umgangs mit „Sponsoring“.

- Eine zentrale Vergabestelle wurde bisher nicht eingerichtet. In diesem Zusammenhang sehen wir es als kritisch an, dass die Zusammenstellung der Angebotsunterlagen und der Versand an die Bieter, die rechnerische Prüfung der Angebote und auch die Erstellung des Preisspiegels durch verschiedene Mitarbeiter, die mit Vergabeangelegenheiten befasst sind, dezentral durchgeführt wird.

Handlungsempfehlungen

- Wir empfehlen der Gemeinde Eitorf, die Erweiterung des Verantwortungsbereiches der zentralen Submissionsstelle hin zu einer zentralen Vergabestelle zu prüfen, bzw. darauf hin zu wirken, dass die Zusammenstellung und der Versand der Angebotsunterlagen, die rechnerische Prüfung sowie die Erstellung des Preisspiegels nicht durch das jeweilige Fachamt, sondern an zentraler Stelle durchgeführt wird. Wegen der begrenzten Kapazitäten innerhalb der Verwaltung könnte zu diesem Zweck auch eine interkommunale Kooperation in Erwägung gezogen werden.
- Die mit der Planung befasste Stelle sollte bei beschränkten Ausschreibungen keine Kenntnis der zur Angebotsabgabe aufgeforderten Bewerber haben. Es sollte die Möglichkeit gegeben sein, die aufgestellten Bieterlisten vor der Aufforderung zur Angebotsabgabe ohne Absprache mit dem Fachamt überarbeiten zu können, um auf diese Weise gegebenenfalls Unwägbarkeiten über die Zusammensetzung des Bieterkreises zu schaffen.
- Die Gemeinde muss 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 Eitorf 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 Dienstweisung transparent geregelt werden.
- Die Überwachung der Veröffentlichungspflicht und der Nebentätigkeiten nach §§ 17 und 18 KorruptionsbG erfolgt durch die Gemeinde. Die Angaben werden auf dem Internetportal veröffentlicht. Eine schriftliche Regelung hierzu gibt es bisher allerdings nicht. Wir empfehlen, diese Punkte ebenfalls in der Dienstweisung schriftlich zu regeln.
- Die zentrale Vergabedatei enthält nur die Vergaben, bei denen die zentrale Submissionsstelle involviert wurde. Wir empfehlen der Gemeinde, alle Auftragsvergaben (VOL, VOB, VOF) in die Vergabedatei aufzunehmen.
- Darüber hinaus sollte die Gemeinde eine zentrale Bieterdatenbank aufbauen. Die Einrichtung einer zentralen Datei für Unternehmen, Handwerker und Dienstleister hat den Vorteil, dass bei beschränkten Ausschreibungen und freihändigen Vergaben auch Unternehmen berücksichtigt werden, die z. B. ihre Leistungen der Kommune angeboten haben oder längere Zeit nicht zur Abgabe eines Angebotes aufgefordert wurden. Je größer die Auswahl der Leistungsanbieter ist, desto geringer ist die Gefahr von Angebotsabsprachen im Vorfeld.

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.

Nachtragswesen

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 in der Regel 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 Eitorf 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	4
2	Werden standardisierte Bearbeitungsbögen für die Nachträge benutzt?	n	0	2
3	Werden die Gründe für die Nachtragsleistungen zentral erfasst und ausgewertet, um gleichartige Nachtragsleistungen zu minimieren?	n	0	3
Zwischensumme in Prozent				44
Finanzcontrolling				
4	Werden die Nachtragsaufträge beim Baukostencontrolling berücksichtigt?	j	3	3
5	Gibt es eine Auswertung der Höhe der Nachträge (z. B. x Prozent des Jahresumsatzes)?	n	0	2
6	Wie hoch ist der Anteil der Nachtragsaufträge an den Gesamtaufträgen?			
Zwischensumme in Prozent				60
Korruptionsprävention				
7	Wird das Vieraugenprinzip bei der Vergabe von Nachträgen eingehalten?	j	5	5
8	Werden alle Nachträge gesondert in Rechnungen ausgewiesen (keine a-Positionen)?	n	0	3
9	Gibt es feste Regelungen zur Dokumentation von Nachträgen?	j	4	4
10	Werden die Nachtragsverhandlungen dokumentiert?	j	4	4
Zwischensumme in Prozent				81
Rechtmäßigkeit				
11	Wird die Notwendigkeit der Nachträge plausibel dokumentiert?	j	4	4
12	Erfolgt eine ausreichende fachtechnische Prüfung der Nachträge durch das Fachamt?	j	4	4
13	Wird die preisliche Angemessenheit der Nachträge überprüft?	j	5	5
Zwischensumme in Prozent				0
Gesamtergebnis				
Ermittelter Wert				33
Optimalwert				43
Erfüllungsgrad in Prozent				77

Aktuelle Situation (Stärken-Schwächen-Analyse)

- Mit 77 Prozent erreicht die Gemeinde Eitorf bezüglich des Nachtragswesens bereits eine gute Positionierung.

- Regelungen zum Nachtragswesen finden sich in § 13 der Dienst-anweisung zur Regelung des Vergabewesens sowie in der Zu-ständigkeitsordnung der Gemeinde Eitorf.
- Nachtragsaufträge finden im Rahmen des durch die Mitarbeiter geführten Baukostencontrollings Berücksichtigung. Die Notwen-digkeit von Nachträgen wird für jeden Einzelfall dokumentiert. Hierbei erfolgt eine ausreichende fachtechnische Prüfung sowie anhand von Vergleichswerten eine Prüfung der preislichen Ange-messenheit.

Handlungsempfehlungen

- Wir empfehlen die Verwendung von standardisierten Bearbei-tungsbögen. Diese vereinheitlichen die Nachtragsbearbeitung und weisen auf alle zu beachtenden Aspekte der Nachtragsbearbei-tung hin. So wird sichergestellt, dass das Vieraugenprinzip ein-gehalten wird, die fachliche und rechnerische Prüfung explizit er-folgt, 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 aus-gewertet werden, z. B. nach den Aspekten:
 - Vertragsrechtliche Begründung, welche Leistungen des Nachtragsangebotes liegen hauptsächlich vor:
 - Mengenmehrungen oder -minderungen entspre-chend § 2 Abs. 3 VOB/B,
 - nachträgliche Änderungen des Bauentwurfs ent-sprechen § 2 Abs. 5 VOB/B oder
 - zusätzliche Leistungen entsprechend § 2 Abs. 6 VOB/B.
 - Höhe des Nachtrags absolut und prozentual, bezogen auf die Auftragssumme,

- Ursache des Nachtrags (z. B. unbekannte Boden- oder Unterbauverhältnisse, nachträgliche Planungsänderung, unvollständige Leistungsbeschreibung, VOB-widriger Vertragstext etc.),
- Grad der Vermeidbarkeit (unvermeidbar - Beispiel: Fund von Kampfmitteln - bis hochgradig vermeidbar - Beispiel: gleichartiger Planungsfehler bei mehreren Baumaßnahmen).

Auf diese Weise kann der Erkenntnisgewinn für die Optimierung zukünftiger Planungen und Leistungsbeschreibungen genutzt werden.

- Die Gemeinde Eitorf sollte in den zusätzlichen Vertragsbedingungen festlegen, dass der Auftragnehmer alle Nachtragsleistungen in einem gesonderten Titel abzurechnen hat und nicht Nachtragspositionen zwischen den Hauptpositionen als a-Positionen einfügt. Damit gewinnt die Abrechnung der Nachtragsleistungen deutlich an Transparenz. Das Einpflegen der Abrechnungs- bzw. Nachtragsdaten in das Baukostencontrolling wird dadurch ebenso vereinfacht.

Gesamtbetrachtung Bauleistungen

Die Gemeinde Eitorf hat in den Bereichen „Organisation des Vergabewesens und Korruptionsprävention“ (Erfüllungsgrad: 60 Prozent) mit der Aufstellung einer Dienstanweisung zum Thema Korruption sowie der Einrichtung der zentralen Submissionsstelle im Vergleich zur letzten Prüfung deutliche Optimierungen vorgenommen. Zur weiteren Verbesserung empfehlen wir eine Schwachstellenanalyse, Regelungen zum Sponsoring sowie die Einrichtung einer zentralen Vergabestelle.

Das Nachtragswesen ist mit einem Erfüllungsgrad von 77 Prozent bereits gut aufgestellt. Weitere Verbesserungsmöglichkeiten sehen wir in der Verwendung von standardisierten Bearbeitungsbögen sowie der zentralen Erfassung und Auswertung der Nachtragsaufträge.