

Durch Verstöße gegen Vergabevorschriften waren Transparenz und Wettbewerb nicht immer gewährleistet.

Durch ordnungsgemäße Planungen, mehr Koordinierung sowie hinreichende Kontrollen sind unnötige Ausgaben vermeidbar.

1 Feststellungen aus den turnusmäßigen Prüfungen

- 1 Die Stadt Bad Muskau gestaltete in den Jahren 2009 und 2010 für rd. 1.039 T€ ihren Marktplatz zur Verbesserung der kurörtlichen und städtebaulichen Entwicklung zu einer touristischen Freifläche um. Im Rahmen der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ erhielt die Stadt 90 % der förderfähigen Kosten als Zuwendung.
- 2 Die Stadt beauftragte ein Ingenieurbüro mit den wesentlichen Planungsleistungen für die Umverlegung des Medienbestandes. Nachdem das Büro schon erhebliche Leistungen erbracht hatte, betraute sie auch ihre Eigengesellschaft mit der Planung und Durchführung der Umverlegung. Damit hatte die Stadt bestimmte Leistungen doppelt beauftragt und vergütet. So entstanden unnötige Ausgaben von rd. 3,2 T€. Dem erhöhten Koordinierungs- und Kontrollaufwand trug die Stadt ungenügend Rechnung. Dies hatte Mehrkosten zur Folge.

Doppelte Beauftragung von Planungsleistungen verursachte Mehrkosten und erhöhten Koordinierungsaufwand
- 3 Die Stadt hatte im Zuge der ersten Planung auch eine Analyse der Schadstoffklassen des zu entsorgenden Asphaltaufbruchs beauftragt. Das Ergebnis hatte sie jedoch der Eigengesellschaft nicht zur Verfügung gestellt. Daneben verzichtete die Stadt auf die Vorlage und Freigabe der Entwurfs- und Ausführungsplanung. Spätestens mit der Kontrolle der Ausschreibungsunterlagen hätte die Stadt bemerken müssen, dass die Entsorgung von belastetem Asphalt fehlt. Die Eigengesellschaft bot diese Leistung als Nachtragsleistung an. Die Preise hierfür lagen jedoch deutlich über denen der bereits für die anderen Bauabschnitte gebundenen Auftragnehmer. Vor diesem Hintergrund hätte die Stadt vor Beauftragung des betreffenden Nachtrags eine anderweitige Vergabe zwingend prüfen müssen. Sie hätte dadurch Ausgaben von rd. 4,2 T€ vermeiden können.

Informations- und Kontrolldefizit führte zu überbewerteten Nachtragsleistungen
- 4 Nach weitgehendem Abschluss der Umverlegung der Medien stellte ein Unternehmen fest, dass durch die neu angelegte Oberflächenhöhe die Trinkwasserleitung an mehreren Stellen nicht mehr frostsicher überdeckt war. Aus demselben Grund war auch die Mehrzahl der neu errichteten Schächte für die Schmutz- und Regenentwässerung zu hoch. Durch die Korrektur dieser Fehler entstanden Kosten von rd. 7,4 T€.

Umverlegung der Medien beeinträchtigte Trinkwasser- und Abwassersystem
- 5 Infolge der unzureichenden Koordination der Tätigkeit der Planer wurden für die Anbindung des Brunnenschachtes unterschiedliche technische Lösungen sowie eine nicht dem Gestaltungsziel entsprechende Schachtdeckung vorgesehen und auch realisiert. Die danach notwendigen Umbauarbeiten verursachten Kosten von etwa 2,0 T€.
- 6 Darüber hinaus überzahlte die Stadt einige Unternehmer, die abzurechnende Mengen nicht korrekt ermittelt hatten, z. B. für den Aufbruch und die Entsorgung des Asphalts oder die Pflasterbefestigung.

- Planungsleistungen wurden dem Wettbewerb entzogen
- Unklare Honorarvereinbarung verschuldete überhöhtes Honorar
- Unkorrekte Abrechnungen führten zu unerkannten Überzahlungen
- Öffentliche Auftragsvergabe ohne Wettbewerb
- Vergabebeschlüsse unter Ausschluss der Öffentlichkeit
- Falsches Liquiditäts- und Zahlungsmanagement führt zu Mehrkosten von rd. 16,9 T€
- 7 Die Stadt **Bad Muskau** errichtete in den Jahren 2009 bis 2011 für 3.008 T€ auf dem Gelände einer ehemaligen Mittelschule eine neue zweizügige Grundschule mit Ganztagsangebot und Hort. Sie erhielt dafür Zuwendungen nach der Förderrichtlinie Schulhausbau im Rahmen der VwV KommInfra2009. Bei der Vergabe der Planungsleistungen beachtete die Stadt die VOF nicht. Sie vergab alle Planungsleistungen an ein Ingenieurbüro, jedoch im Rahmen einer stufenweisen Beauftragung. Eine Schätzung des Gesamtauftragswertes nahm sie nicht vor, sodass sie nicht feststellte, dass dieser oberhalb der Schwellenwerte zur Anwendungsverpflichtung der VOF lag.
 - 8 Außerdem war der Umfang der vereinbarten Leistungen zur Tragwerksplanung wegen des Fehlens schriftlicher Vereinbarungen unklar. Das hatte zur Folge, dass auch die Grundlagen der Honorarermittlung nicht eindeutig waren. Das StRPrA ermittelte nach der HOAI 1996 ein um 2,2 T€ zu hoch abgerechnetes Honorar.
 - 9 In mehreren Fachlosen überzahlte die Stadt die ausführenden Unternehmen. Diese hatten die Abrechnungsmengen nicht korrekt ermittelt. Die beauftragten Ingenieurbüros und die Stadt hatten die Fehler im Zuge der Rechnungsprüfung nicht festgestellt. Die Überzahlungen betrafen die Fachlose Abbrucharbeiten (rd. 2,4 T€), Bauhauptleistungen (rd. 14,9 T€), Fassadenbekleidung und Innenputz (rd. 6,4 T€), Trockenbauarbeiten (rd. 3,0 T€), Estricharbeiten (rd. 0,3 T€) und Fliesenlegerarbeiten (rd. 1,0 T€).
 - 10 Aufgrund unserer Feststellungen hat die Stadt für beide Maßnahmen insgesamt rd. 28 T€ erfolgreich von ausführenden Unternehmen und beteiligten Planungsbüros zurückgefordert.
 - 11 Der **AZV Delitzsch** beauftragte im Juni 2005 eine Gesellschaft mit der Verbrauchsabrechnung für Anschlussnehmer im Verbandsgebiet. Der Vertrag, der zunächst bis zum Jahresende 2006 laufen sollte, verlängerte sich seither jährlich um ein weiteres Kalenderjahr. Teilweise erfolgte eine Anpassung der vertraglich vereinbarten Entgelte. Obwohl bereits der abschätzbare Auftragswert (rd. 340 T€) über dem Schwellenwert gem. § 2 VgV (200 T€) lag, hatte es der AZV unterlassen, europaweit auszuschreiben. Auch die direkte Beschaffung mehrerer Fahrzeuge, darunter ein „Saug-Druck-Tankfahrzeug“ zum Preis von rd. 122,2 T€ (netto), erfolgte unter Missachtung des vergaberechtlichen Wettbewerbsgebots. Die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit wurden verletzt.
 - 12 Zudem fasste der **AZV Delitzsch** mehrfach in seinen Verbandsversammlungen Vergabebeschlüsse, insbesondere zu Planungs- und Bauleistungen, im schriftlichen Verfahren (Umlaufverfahren). Dabei handelte es sich bspw. um 2 Bauaufträge von mehr als 1,2 Mio. €. Die kommunalrechtlichen Voraussetzungen (§ 47 Abs. 2 Satz 1 und § 19 Abs. 1 Satz 2 SächsKomZG i. V. m. § 39 Abs. 1 Satz 2 SächsGemO), die vor allem ein Abweichen vom Grundsatz der Sitzungsöffentlichkeit rechtfertigen würden, lagen dafür nicht vor. Solche Vergaben stellen keine Gegenstände einfacher Art dar. Einige Nachweise über das jeweilige Abstimmungsergebnis waren mangels Unterschriften der Mitglieder der Verbandsversammlung nicht geeignet, den ordnungsgemäßen Ablauf des Umlaufverfahrens zu belegen.
 - 13 Die Stadt **Kurort Oberwiesenthal** hatte zum 31.05.2007 an die Bundesanstalt für Immobilienaufgaben für das ehemalige Jugendtouristhotel einen Gesamtbetrag von rd. 1,8 Mio. € inkl. Zinsen zu leisten. Die Stadt beglich die Schuld in 4 Raten, beginnend erst am 13.09.2007. Dadurch entstanden weitere Zinsforderungen der Bundesanstalt von rd. 56 T€.

- 14 Durch den Einsatz der vorhandenen liquiden Mittel der Stadt und die Nutzung des rechtlich möglichen Kassenkredits hätte die Stadt bereits zum 31.05.2007 die Gesamtverbindlichkeit bis auf rd. 535 T€ und damit den weiteren Zinsaufwand gegenüber der Bundesanstalt mindern können. Diese Minderung hätte unter Berücksichtigung eines zusätzlichen Zinsaufwandes für die Aufnahme des Kassenkredits eine Haushaltsmehrbelastung von rd. 16,9 T€ vermieden.
- 15 Im Jahr 2009 schloss die **Stadt Kurort Oberwiesenthal** einen schriftlichen Vertrag über die Anfertigung einer Entwurfs- und Kostenplanung für eine Straßenbaumaßnahme, die im Rahmen des Kurentwicklungskonzeptes auch zur verkehrlichen Entlastung des Marktplatzes führen sollte. Die Stadt beglich 2010 die erste Abschlagsrechnung in Höhe von 23.800 € einschließlich USt. Die Entwurfsplanung sah dabei vor, dass das ehemalige Forstamtsgebäude abgerissen und eine sog. Schleppkurve über das Grundstück führen sollte. Auf der verbleibenden Restfläche wollte die Stadt einen „Museumsgarten“ verwirklichen. Diese Planung stand einem Kooperationsvertrag, ebenfalls aus dem Jahr 2009, über den Umbau des ehemaligen Forstamtes in Oberwiesenthal und des Schlosshofes in der tschechischen Partnerstadt jeweils zu Informationszentren diametral entgegen. Diese Planungen führten zu erheblichen Schwierigkeiten innerhalb des Meinungsbildungsprozesses im Stadtrat.
- 16 Der Stadtrat beschloss erst 2011 bei Gegenstimmen und gegen erhebliche Bedenken eines Teils der Stadträte die Verschiebung der Straßenbaumaßnahme. Ausschlaggebend waren die erkennbare Grenze der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit der Stadt, insbesondere durch die Erhöhung des Eigenmittelanteils aufgrund einer Absenkung des Fördersatzes und der Vorrang der Investition in das Ski- und Heimatmuseum im ehemaligen Forstamtsgebäude. Auf der anderen Seite wurde die Entscheidung zum Fortgang des Vorhabens „Sanierung und Umbau des ehemaligen Forstamtsgebäudes zum Ski- und Heimatmuseum“ mit einem Gesamtumfang von 1,65 Mio. € nach mehrfacher Befassung im Stadtrat und unter Beteiligung der Rechtsaufsichtsbehörde im Jahr 2012 nur von 6 Stadträten einer Fraktion sowie dem Bürgermeister getroffen.
- 17 Für die Planungsleistungen zur Entlastung des Marktplatzes hatte die Stadt erhebliche Haushaltsmittel gebunden, ohne dass absehbar war, in welchem Zeitraum sie in Gestalt der neuen Straßenführung einen Nutzen für die Stadtentwicklung erzielen konnte.
- 18 Eine bessere Abstimmung und Koordinierung der touristischen Konzeption der Stadt hätte sowohl den Meinungsbildungsprozess innerhalb des Stadtrates erleichtert, die Planungskosten verringert und unnötige Verwaltungshandlungen, wie das Stellen von Fördermittelanträgen oder die Vorbereitung von Stadtratssitzungen mit gleichem Verhandlungsgegenstand vermieden.
- 19 Einige Stadträte der **Stadt Kurort Oberwiesenthal** kamen ihren Verpflichtungen zur Teilnahme an Rats- oder Ausschusssitzungen und damit zur verantwortungsbewussten Erfüllung ihrer Aufgaben aus der ehrenamtlichen Tätigkeit nur unzureichend nach. So nahmen im Jahr 2011 insgesamt 4 von 14 Stadträten an weniger als der Hälfte der 10 Ratssitzungen teil. Zwei von diesen Stadträten waren nicht einmal bei einem Drittel der jeweiligen Ausschusssitzungen anwesend. Lediglich in Ausnahmefällen ist ein Stadtrat aus dringenden persönlichen oder beruflichen Gründen und bei rechtzeitiger Anzeige vor Sitzungsbeginn von der Teilnahme freigestellt. Dauerhaft bzw. verstärkt auftretende Entschuldigungsgründe können einer verantwortungsbewussten Mandatsausübung entgegenstehen. Die Stadt hätte die Verhängung eines Ordnungsgeldes nach § 19 Abs. 4 SächsGemO prüfen müssen.

Unzureichende Tourismuskonzeption führt zu sich widersprechenden Planungen mit unnötigen Kosten

Ungenügende Mandatsausübung einiger Stadträte

2 Dauerthemen: Mangelnde Prüfbarkeit und mangelhafte Prüfung von Rechnungen

- 20 Auf 2 Problemfelder stoßen die Prüfer von Baumaßnahmen seit Jahren bei nahezu allen Prüfungen.
- Gründe für mangelnde Prüfbarkeit der abgerechneten Leistungen:
- 21 Das Erste ist die mangelnde Prüfbarkeit der Abrechnung. Bei kommunalen Baumaßnahmen ist die VOB/B anzuwenden. § 14 VOB/B trifft dabei Regelungen zur Abrechnung. Die Abs. 1 und 2 bestimmen näher, wie die Abrechnung darzustellen ist, welche Abrechnungsbestimmungen zu beachten sind und welche Unterlagen der Auftragnehmer der Abrechnung beizufügen hat.
- Aufmaßblätter fehlen
- 22 In der Praxis sind gerade diese Abrechnungsunterlagen häufig nicht so aussagefähig, wie sie sein müssten. Es fehlen regelmäßig Aufmaßblätter. Im Zeitalter moderner (Büro-)Technik werden auch oft nur Ausdrucke aus den Abrechnungsprogrammen beigelegt. Aus diesen sind die Rechenwege der Mengenermittlungen meist nicht erkennbar, oft fehlt auch ein räumlicher Bezug. Hier wären die entsprechenden Berechnungsformeln und räumlichen Angaben zu ergänzen. Auch bei handschriftlichen Aufmaßen fehlen oft zur Prüfbarkeit erforderliche Angaben, meistens der konkrete örtliche Bezug, z. B. eine Raumangabe oder ein Bezug zu einem Ausführungsplan. Teilweise können aber auch die Maßangaben nicht aus den in Bezug genommenen Zeichnungen entnommen werden. Im Hochbau sind besonders die Abrechnungen der Gewerke Elektrotechnik sowie Heizungs- und Sanitärarbeiten sowie die entsprechenden Dämmarbeiten nicht prüffähig, und zwar für den Teil der Leistungen, der Kabel, Leitungen und Rohre betrifft. Die „Mengenermittlungen“ enthalten meistens Zahlenkolonnen, die auch dann nicht nachvollziehbar sind, wenn sie eine Angabe des Leistungsorts enthalten. Das Argument, dass die Leistungen „vor Ort aufgemessen“ worden seien, entbindet den Auftragnehmer nicht von der Pflicht, nachvollziehbare Aufzeichnungen hierüber seiner Rechnung beizufügen.
- Rechenwege zur Mengenermittlung sind nicht nachvollziehbar
- Ein räumlicher/örtlicher Bezug fehlt
- Differenzen bestehen zwischen Maßangaben in der Abrechnung und Zeichnung
- Mengenermittlungen sind nicht durch (Auf-)Zeichnungen belegt
- Unzulässige Umrechnungsfaktoren werden genutzt
- 23 Bei Schüttgütern wird gelegentlich bei der Mengenermittlung nicht beachtet, dass grundsätzlich nach der Kubatur im eingebauten Zustand abzurechnen ist. Stattdessen wird der Abrechnung eine Umrechnung der gelieferten und in der Regel auch eingebauten Masse (Gewicht) in das Raummaß mittels eines Umrechnungsfaktors zugrunde gelegt. Unabhängig davon, dass so die maßgeblichen Abrechnungsvorschriften nicht beachtet werden, ist der Umrechnungsfaktor oft nicht zutreffend. Er wird in der Regel als „Erfahrungswert“ benutzt, z. B. für Kies 1,8 t/m³. Es existieren jedoch weder allgemein verbindliche noch auf Erfahrungswerten beruhende, überwiegend anerkannte Umrechnungsfaktoren von Masse in Raummaß. Das Gewicht von Materialien ist u. a. von der ganz spezifischen Art, vom Feuchtegehalt und vom Verdichtungsgrad abhängig. Lediglich Laborproben des eingebauten Materials bzw. auf solchen Proben beruhende Angaben des Lieferanten könnten einen zutreffenden Umrechnungsfaktor liefern.
- Liefer- und Entsorgungsnachweise fehlen
- 24 Aber nicht nur der Umfang der Leistungen, also die abgerechnete Menge, wird unzureichend nachgewiesen, sondern auch die Art der Leistung. Sämtliche eingebaute Materialien müssen bestimmte Qualitätsanforderungen erfüllen, deshalb gehören auch die Liefernachweise aller Baustoffe und Bauteile zu den Abrechnungsunterlagen. Sie müssen spätestens mit der Schlussrechnung dem Auftraggeber vollständig im Original übergeben werden. Ebenso verhält es sich mit nachweispflichtigen Materialentsorgungen, wie z. B. für schadstoffbelastetes Abbruchmaterial.
- Eigentliche Nachtragsleistungen werden in Anlehnung an eine Leistung aus dem Leistungsverzeichnis abgerechnet
- 25 Zuweilen ist die Praxis anzutreffen, dass Leistungen, die nicht im Leistungsverzeichnis enthalten waren, die aber während der Bauarbeiten notwendig werden, nicht als Nachtragsleistungen angeboten, beauftragt

und vergütet, sondern als „Äquivalent“ einer vorhandenen Leistungsposition abgerechnet werden. Ein einfaches Beispiel: Das Leistungsverzeichnis enthält die Position „Kristallspiegel Größe 0,5 m² liefern und in Aussparung der Fliesenfläche einbauen“. Tatsächlich werden jedoch Spiegel der Größe 0,7 m² verwendet. In der Abrechnung taucht „1,4 Stück Kristallspiegel Größe 0,5 m²“ auf, anstatt eines Nachtrags für den Spiegel Größe 0,7 m². Es ist jedoch nicht zwingend, dass bei einer sachgerechten, den Vorschriften des § 2 Abs. 5 und 6 VOB/B folgenden Nachtragspreiskalkulation eine solche proportionale Preisentwicklung zutreffend ist. Noch weniger nachvollziehbar ist es, wenn in gänzlich andere Leistungen „umgerechnet“ wird, z. B. für im Leistungsverzeichnis vergessene, aber geforderte Bestandsunterlagen wird eine bestimmte Menge Schüttmaterial zur Untergrundverbesserung abgerechnet. Auch wenn diese Abrechnungen möglicherweise der Höhe nach eine korrekte Vergütung ausweisen, so bleiben sie dennoch nicht sachgerecht und nicht VOB-konform.

26 Ein zweites Problem ist überwiegend bei kleineren Kommunen anzutreffen: Die verwaltungsinterne Prüfung von Rechnungen wird nicht mit der erforderlichen Sorgfalt vorgenommen.

Unzureichende verwaltungsinterne Prüfung von Rechnungen

27 Gemäß § 11 Abs. 1 KomKVO/SächsKomKBVO sind jeder Anspruch und jede Zahlungsverpflichtung auf ihren Grund und ihre Höhe zu prüfen. Die Richtigkeit ist schriftlich zu bescheinigen. Die Mitarbeiter der Verwaltung sind also zur sachlichen und rechnerischen Prüfung der Rechnungen verpflichtet. Auch dann, wenn diese Prüfung einem Dritten, bspw. einem Ingenieurbüro, übertragen wurde, bleibt die Kommune kommunalrechtlich allein für ihre Wirtschaftsführung verantwortlich. Sie hat deswegen auch bei der Beauftragung Dritter die Obliegenheit sicherzustellen (z. B. durch stichprobenartige Kontrollen), dass ihr nicht aufgrund offensichtlicher und damit leicht vermeidbarer Fehler wirtschaftliche Nachteile entstehen. Bei Wahrung der erforderlichen Sorgfalt müssen dabei zumindest die offenliegenden Mängel erkannt werden. Dennoch wird im Rahmen der überörtlichen Prüfungen immer wieder festgestellt, dass:

- bei Schlusszahlung geleistete Abschlagszahlungen nicht korrekt berücksichtigt werden,
- bei Abschlagszahlungen zu Recht einbehaltene Skonti mit der Schlusszahlung wieder ausgezahlt werden,
- Rechnungen doppelt bezahlt werden,
- Ingenieurleistungen sowohl als Bestandteil einer (Schluss-)Rechnung als auch mit separater Rechnung vergütet werden,
- Sicherheitsleistungen doppelt ausgezahlt werden,
- vereinbarte Abzüge, z. B. als Kostenerstattung für Baustrom und Bauwasser, nicht vorgenommen werden,
- einfache Rechenfehler übersehen werden.

Beispielsweise einfache Rechenfehler oder Doppelzahlungen bleiben unerkannt

28 Formelle Vorgaben, wie sie hier vor allem thematisiert werden, werden oft als lästig und überflüssig angesehen. Ihre Einhaltung ist aber kein Selbstzweck und die Beachtung einzufordern kein Formalismus, denn die entsprechenden Vorschriften sollen die Nachvollziehbarkeit und Prüfbarkeit der Abrechnungen ermöglichen; sie dienen damit dem unmittelbaren finanziellen Interesse der Kommune. Sowohl die Kommunen als auch die Rechtsaufsichtsbehörden sind daher aufgefordert, Maßnahmen zu ergreifen, um die Prüfbarkeit und die Prüfung von Abrechnungen zu verbessern.

3 Stellungnahmen

29 Zu den Einzelfällen aus Teil 1 lägen dem SMI gegenwärtig keine Erkenntnisse vor. Eine rechtsaufsichtliche Befassung wurde zugesichert.