

Beschluss-Vorlage 2023/0240 zur Sitzung am 20.06.2023
des HAUPTAUSSCHUSSES

TOP 5

öffentlich

Betreff: Bericht über die überörtliche Prüfung der Jahresrechnungen und Jahresabschlüsse 2014 bis 2019 durch den Bayer. Kommunalen Prüfungsverband für die Prüfungsgebiete Bauausgaben und allg. Verwaltung
- Stellungnahme der Verwaltung

Finanzielle Auswirkungen?

Ja

Nein

Kosten laut Beschlussvorschlag:

Euro

Kosten lt. Kostenschätzung

Euro

Kosten der Gesamtmaßnahme

(nur bei Teilvergaben)

Euro

Folgekosten

einmalig

lfd. jährl.

Euro

Veranschlagt

im Ergebnis-HH

2023

im Investitions-HH

2023

mit

Euro

Produktkonto

Haushaltsansatz

Bereits vergeben

Der zuständige Referent / Die zuständige Referentin
wurde gehört

hat zugestimmt

hat nicht zugestimmt

Sachverhalt:

Über die Grundzüge und Inhalte der Prüfung wurde in der Sitzung des Hauptausschusses am 25.10.2022 berichtet und bereits einzelne Stellungnahmen zur Kenntnis genommen.

Zu folgenden, weiteren Prüfungserinnerungen und Feststellungen des Bayerischen Kommunalen Prüfungsverbandes (Textziffern/TZ) kann eine Stellungnahme durch die zuständigen Ämter erfolgen:

A) Überörtlicher Prüfbericht

TZ 26 Sonstige Hinweise zum Kassen-, Haushalts- und Rechnungswesen

h) Verfügungsberechtigung eines ausgeschiedenen Mitarbeiters über ein Bankschließfach

Nach den vorgelegten Unterlagen war für einen ausgeschiedenen Mitarbeiter zum Zeitpunkt der Prüfung noch eine Verfügungsberechtigung über das Bankschließfach Nr. 672 bei der VR-Bank Fürsten-

feldbruck eG eingerichtet. Der Beschäftigte beendete sein Arbeitsverhältnis bei der Stadt mit Wirkung zum 31.08.2017. Die Vollmacht wäre zu widerrufen.

Das Sachgebiet Information und Kommunikation (EDV) nimmt dazu wie folgt Stellung:

zu TZ 26 h:

Die Verfügungsberechtigung über das Bankschließfach Nr. 672 bei der VR-Bank Fürstenfeldbruck eG wurde für den bereits ausgeschiedenen Mitarbeiter mit Wirkung vom 02.05.2023 aufgehoben. Die Löschung der Vollmacht wurde am 02.05.2023 durch die Bank bestätigt.

B) Gesonderter Teilbericht über die Prüfung der Bauausgaben

TZ 1 Bei der Stadt existiert eine Dienstanweisung aus dem Jahre 2002 im Hinblick auf die Planung und Durchführung von Baumaßnahmen. Wir empfehlen, diese Anweisung zu überprüfen und ggf. an die aktuellen Herausforderungen anzupassen.

Auf Nachfrage zu ggf. vorhandenen Regelungen bezüglich Vergabe, Beauftragung und Abrechnung von Planungsleistungen und Bauleistungen bei der Stadt erhielten wir von der Verwaltung eine Dienstanweisung aus dem Jahre 2002. Darin ist u.a. geregelt:

3.

Im Sitzungsvortrag zum Projektbeschuß ist folgendes darzustellen:

- a.) bisherige Beschlußlage
- b.) Finanzplanungsansätze für das Projekt
- c.) Begründung warum das Projekt ausgeführt werden soll.

Dem Sitzungsvortrag sind folgende Unterlagen beizulegen:

- d.) Raumprogramm (dazu ist insbesondere zu erläutern, wie das Raumprogramm ermittelt wurde)
- e.) Planungsunterlagen (Lageplan, Grundrißpläne, Ansichten und Freiflächengealtungspläne)
- f.) Terminplan
- g.) Kostenschätzung auf der Grundlage der dieser Dienstanweisung beigefügten Formblätter (Hochbauten, Tiefbauten).

4.

Für den Fall, daß die Planung von Projekten nicht durch die Verwaltung erfolgt, sondern Planungsbüros beauftragt werden sollen, ist wie folgt zu verfahren:

- a.) Es ist ein Grundsatzbeschuß über die Realisierung des Projektes herbeizuführen. Diesem ist die Darstellung gemäß Ziff. 3 Buchstabe a, b und c, ergänzt durch eine überschlägige Kostenschätzung, zugrunde zu legen.
- b.) Es sind Planungsbüros vorzuschlagen, an welche Planungsaufträge vergeben werden sollten.

Danach ist der Projektbeschuß zu fassen dem die Unterlagen gemäß Ziff. 3 Buchst. d, e, f und g zugrunde zu legen sind.

Die geprüften Hochbaumaßnahmen (z.B. FFW-Unterpfaffenhofen [Erweiterung] und Erweiterung Kerscheneiner Schule, 4. BA) wurden von Beginn an mit externen Planern durchgeführt. Nach o.g. Dienstanweisung wäre gemäß Ziff. 4. ein sog. Grundsatz-beschluss herbeizuführen und im weiteren Projektverlauf ein Projektbeschluss. Letzterer fand sich in den Unterlagen; sog. Grundsatzbeschlüsse in o.g. Sinn jedoch nicht. Die Verwaltung merkte im Rahmen der Prüfung an: *„Die geplanten Bauvorhaben werden in dem zuständigen Gremium mehrfach von dem Bauamt vorgestellt und diskutiert, bis es zur Beschlussfassung - Projektbeschluss - kommt. Unsere Beschlussvorlagen werden nicht entsprechend titulierte.“*

Zu dem Beschluss vom 09.02.2017 des Umwelt-, Planungs- und Bauausschusses bezüglich FFW - Unterpfaffenhofen (kein Grundsatzbeschluss im Sinne der o.g. Dienstanweisung: es fehlte lt. Niederschrift die „überschlägige Kostenschätzung“) ist ergänzend anzumerken, dass wir keinen Sinn in der Beauftragung nur eines Architekten mit der Grundlagenermittlung und Vorplanung als Grundlage für ein durchzuführendes Vergabeverfahren erkennen können. Es fehlt damit die frühzeitige Zuarbeit der Fachplaner (siehe auch Punkt 3.2.2 dieses Berichts); auch müsste bei einem derartigen Vorgehen sichergestellt werden, dass die Stadt berechtigt ist, das Planungsergebnis uneingeschränkt weiterzuverwenden.

Wir merken in diesem Zusammenhang zum grundsätzlichen Planungsprozedere ergänzend an:

Die **Voraussetzungen der Planung** - Raumprogramm, Standardentscheidungen, Kostenrahmen und zeitliche Meilensteine - sollte der Bauherr bereits vor der Beauftragung von Planern klären (Stichwort Bedarfsplanung [DIN 18 205]) und im Zuge der Beauftragung bzw. wenigstens in der Grundlagenermittlung (Leistungsphase [LPH] 1) des Planers mit diesem vereinbaren (z.B. Bauklasse der Straße). Hierbei ist zu beachten, dass z.B. das tatsächliche gewünschte Raumprogramm nicht identisch sein muss, mit einem z.B. den förderfähigen Kosten zugrunde gelegten Raumprogramm.

Die LPH 2 - **Vorplanung mit Kostenschätzung** - umfasst das Konzept, d.h., z.B. die Form des Baukörpers (hoch/niedrig, flach/tief etc.), der inneren Erschließung (z.B. Ring-/Stern-/Kammform etc.), der Konstruktion (z.B. Massivbau/Betonskelett/Holzrahmenbau etc.), Trassierung und Breite einer Straße, Anlage von Parkplätzen usw. Hierbei sind die sinnvollen Alternativen zu untersuchen. Anhand dieser Ausarbeitungen wird zwischen Bauherr und Planern vereinbart, wie weiter zu planen ist.

Die LPH 3 - **Entwurf mit Kostenberechnung** - umfasst die Einzelheiten der Gestaltung (Materialien, Dimensionen). Die anschließenden LPH 4 und 5 stellen diese nur noch in Teilaspekten dar, die LPH 4 - Genehmigungsplanung - die baurechtlichen Tatbestände für die entsprechenden Behörden und Sachverständigen, die LPH 5 - Ausführungsplanung - die Einzelheiten der Herstellung für die ausführenden Firmen. Die gebilligte Entwurfsplanung mit Kostenberechnung ist deshalb die Grundlage für das Budget, das der Ausführung zugrunde gelegt wird.

Alle drei Entscheidungen sind grundsätzlich Sache des Gemeinderats/Stadtrats (Art. 29 GO); dieser kann sie durch Geschäftsordnung oder Einzelverfügung an einen Ausschuss oder teilweise an die Verwaltung delegieren. Eine Befassung beispielsweise erst mit der Entwurfsplanung kann zu Wiederholungen der Planung und damit zu vermeidbaren Kosten führen; ein derartiges Vorgehen würde dann im Widerspruch zu Art. 61 GO stehen (Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit).

Wir empfehlen der Stadt zu klären, ob die Dienstanweisung in der vorliegenden Form noch angewandt werden soll bzw. ob eine Überarbeitung geboten erscheint. Das betrifft beispielsweise den Vorschlag von Planungsbüros, an welche Planungsaufträge vergeben werden sollen, was aufgrund der Weiterentwicklung des Vergaberechts und der Bekanntmachung des Bayerischen Staatsministeriums des Innern und für Integration vom 31.07.2018 zur Vergabe von Aufträgen im kommunalen Bereich überprüft werden sollte. Die Anlage zur Dienstanweisung (Kostenschätzung basierend auf veralteter DIN 276) sollte in jedem Fall aktualisiert werden. Weiter sollte präzisiert werden, in welcher Qualität Pläne für den Projektbeschluss vorzulegen sind - die Ergebnisse der Vorplanung (sog. LPH 2) oder der Entwurfsplanung (sog. LPH 3). Auch der Begriff „überschlägige Kostenschätzung“ sollte durch den aktuellen DIN-konformen Begriff „Kostenrahmen“ ersetzt werden. Um für alle Beteiligten Klarheit zu schaffen, empfiehlt es sich dann, in Sitzungsvorlagen etc. auch den Begriff Grundsatzbeschluss (oder Vorplanung, oder Entwurfsplanung) zu verwenden. In diesem Zusammenhang sollte bedacht werden, dass z.B. zu verwendende Materialien erst in der LPH 3 der Planung festgelegt werden. Nach der aktuellen Dienstanweisung aus dem Jahre 2002 würde dies, wohl wegen des Verweises auf eine Kostenschätzung, in die alleinige Zuständigkeit der Verwaltung fallen. Sollten im Laufe des Projektes dann erst vom Stadtrat geäußerte Wünsche Berücksichtigung finden, so kann sich dies sowohl auf Kosten wie auch Termine negativ auswirken (z.B. Umplanungen, Nachträge). Wenn der Stadtrat weiterhin nicht selbst den abgestimmten Entwurf mit Kostenberechnung beschließen will, wäre festzulegen, wessen Aufgabe dies dann in der Verwaltung sein soll.

Das Bauamt nimmt dazu wie folgt Stellung:

zu TZ 1:

Die Dienstanweisung aus dem Jahre 2002 wurde in Zusammenarbeit mit Bauamt und Finanzverwaltung inzwischen vollständig überarbeitet und liegt im Entwurf vor. Derzeit findet noch eine hausinterne Abstimmung statt.

TZ 18 Die Stadt vereinbarte auch Sicherheiten für relativ niedrige abzusichernde Beträge. Bei künftigen Ausschreibungen wären, auch zur Vermeidung unnötigen Verwaltungsaufwands, die Vorgaben von § 9c bzw. § 9c EU VOB/A zu beachten.

Die Verwaltung vereinbarte Sicherheiten auch zur Absicherung relativ niedriger Beträge; beispielsweise für Lüftung, Dacharbeiten, Sanitärarbeiten, Aufzug und Einrichtung Atemschutz-Werkstatt. Aufgrund der Auftragssummen zwischen ca. 52.000 € und 126.000 € war bei den vereinbarten 3 % (siehe Besondere Vertragsbedingungen) mit Bürgschaftssummen von 1.600 € bis 3.800 € zu rechnen. Die Einsichtnahme

in die bei der Kasse geführte Ein- und Auslieferungsliste zeigte, dass immer wieder auch für niedrige Beträge Sicherheiten in Form von Bürgschaften vorlagen. Nach Auskunft der Verwaltung existiert bei der Stadt keine Regelung, in welchen Fällen Absicherungen durch Sicherheiten/Bürgschaften zu vereinbaren wären.

Der Auftragnehmer ist bis zum Zeitpunkt der Abnahme zur vertragsgemäßen Ausführung der Leistung und nach der Abnahme zur Erfüllung der Mängelansprüche vertraglich verpflichtet. Um das Risiko finanzieller Verluste, insbesondere bei Insolvenz des Auftragnehmers, während der Bauausführung bzw. während der Verjährungsfrist für Mängelansprüche zu verringern, kann der Auftraggeber vom Auftragnehmer Sicherheitsleistung für die Vertragserfüllung bzw. für Mängelansprüche verlangen. § 9c VOB/A sieht vor, dass Sicherheitsleistungen bei einem VOB-Bauvertrag nur unter bestimmten Voraussetzungen verlangt werden sollen. Zu stellende Sicherheiten binden finanzielle Mittel des Auftragnehmers, erhöhen die Betriebskosten und können zu einer Baupreiserhöhung führen. Überzogene Sicherheitsforderungen können dazu führen, dass weniger Unternehmen ein Angebot abgeben. Dadurch können der Kommune wirtschaftlichere Angebote entgehen. Forderungen, die nicht von der VOB/A gedeckt sind, können im Übrigen auch zu vergaberechtlichen Rügen bzw. Nachprüfungsverfahren und somit zu Aufwand für die Vergabestelle und ggf. erheblichem Zeitverlust und Mehrkosten führen.

Auf Sicherheitsleistung soll dementsprechend ganz oder teilweise verzichtet werden, wenn Mängel der Leistung voraussichtlich nicht eintreten (siehe § 9c Abs. 1 Satz 1 VOB/A). Ferner soll nach § 9c Abs. 1 Satz 2 VOB/A auf Sicherheitsleistung für die Vertragserfüllung und i.d.R. auf Sicherheitsleistung für Mängelansprüche verzichtet werden, wenn die Auftragssumme 250 T€ netto unterschreitet. Bei Beschränkten oder Freihändigen Vergaben wählt der Auftraggeber die potenziellen Bieter dahingehend aus, ob sie für eine vertragsgerechte Ausführung sowohl im Vertragserfüllungs- als auch im Gewährleistungsstadium eine hinreichende Gewähr bieten; unnötig liquiditäts-beeinträchtigende Sicherheitsleistungen sollten dann i.d.R. nicht verlangt werden (§ 9c Abs. 1 Satz 3 VOB/A). Als Höchstgrenzen, die nicht überschritten werden sollen, sieht die VOB/A bei der Sicherheit für die Vertragserfüllung 5 % der Auftragssumme und bei der Sicherheit für Mängelansprüche 3 % der Abrechnungssumme vor (siehe § 9c Abs. 2 Sätze 2 und 3 VOB/A). Erforderliche Regelungen zur Sicherheitsleistung sind nach § 8a Abs. 4 Nr. 1 Buchst. k) VOB/A in den Zusätzlichen oder Besonderen Vertragsbedingungen zu treffen.

Künftig sollte sich die Forderung einer Sicherheitsleistung für die Vertragserfüllung und für Mängelansprüche aus den genannten Gründen nach den Vorgaben der VOB/A richten. Wir empfehlen, künftig geeignete Formblätter, z.B. die des VHB Bayern zu verwenden. Abweichungen von den Regelvorgaben der VOB/A wären schriftlich zu begründen.

Das Bauamt nahm zur Sitzung des Hauptausschusses am 25.10.2022 dazu wie folgt Stellung:

Die Vergabesummen unter 250.000 Euro ohne Umsatzsteuer werden künftig gemäß VOB keine Sicherheitsleistungen für die Vertragserfüllung und Mängelansprüche gefordert.

Die Mitglieder des Hauptausschusses haben um erneute Überprüfung hinsichtlich der Vergabegrenze von 250.000 € gebeten.

Das Bauamt nimmt dazu erneut wie folgt Stellung:

zu TZ 18:

Die Höhe der Sicherheitsleistungen für Vertragserfüllung und Mängelansprüche sind in der VOB Teil A geregelt. Hierauf soll in der Regel ganz verzichtet werden, wenn die Auftragssumme unter 250 T€ netto liegt und Mängel der Leistung voraussichtlich nicht eintreten.

Abweichende Vereinbarungen zur VOB/A können vergaberechtliche Folgen haben und bspw. zu Rügen oder Nachprüfverfahren führen. Neben dem erhöhten Verwaltungsaufwand binden zu stellende Sicherheiten Kapital des Auftragnehmers, erhöhen Betriebskosten und können zu Baupreiserhöhung führen. Überzogene Sicherheitsforderungen können Unternehmen hemmen Angebote abzugeben, somit entgehen der Stadt ggf. wirtschaftliche Angebote.

Vorschlag zum Beschluss:

Der Hauptausschuss nimmt die Ausführungen der Verwaltung zur Kenntnis. Die Prüfungsfeststellung zu der Ziffer 26 h) im allgemeinen überörtlichen Prüfbericht ist hiermit erledigt. Die Prüfungsfeststellungen zu den Ziffern 1 und 18 im Teilbericht der Bauausgaben sind hiermit erledigt.

Markus Sperber - Mirjam Wolf

genehmigt OB