

Bericht

Anlage 3 zu 0079/2019

über die örtliche Prüfung

des Eigenbetriebs

Immobilien, Krankenhäuser und Pflegeschule

Landkreis Ravensburg
Kommunal- und Prüfungsamt

Inhaltsverzeichnis

1	Vorbemerkung.....	2
2	Gegenstand der Prüfung.....	2
3	Prüfungsfeststellungen.....	2
4	Überörtliche Prüfung	3
5	Baukosten und Baubeschluss.....	3
6	Grundsatz der Vergabe im Wettbewerb.....	4
7	Vorabinformation über geplante Beschränkte Ausschreibungen.....	5
8	Beauftragung von Leistungen	5
9	Förmliche Verpflichtung von Architekten und Ingenieuren	6
10	Niederschrift über die förmliche Abnahme.....	6
11	Honorare für Leistungen der technischen Ausrüstung	7
12	Beauftragung Brandschutzkonzept / Rahmenverträge	7
13	Internes Kontrollsystem.....	7

1 Vorbemerkung

Der Eigenbetrieb IKP unterliegt neben der Prüfung durch einen Wirtschaftsprüfer auch der Prüfung durch das Kommunal- und Prüfungsamt des Landkreises Ravensburg. Die beiden Prüfungen unterscheiden sich aber inhaltlich durch die für jede Prüfungsform charakteristischen Schwerpunkte und Zielsetzungen.

Zur Abgrenzung und zur Vermeidung von Doppelprüfungen erstreckte sich unsere Prüfung im Wesentlichen auf die finanziellen Beziehungen zwischen der Kernverwaltung und dem Eigenbetrieb IKP und darauf, ob der Eigenbetrieb nach den gemeindewirtschaftlichen und eigenbetriebsrechtlichen Vorschriften, den Beschlüssen des Betriebsausschusses und des Kreistages sowie den Anordnungen des Landrats geführt wird.

2 Gegenstand der Prüfung

Schwerpunkt im Haushaltsjahr 2018 war die Prüfung der Bauausgaben. Die Prüfung erstreckte sich auf die Baumaßnahme „Unterbringung der Verwaltung am Standort Bad Waldsee / Kundenservicecenter / KFZ-Zulassungsstelle“ im ehemaligen Personalwohnheim und beschränkte sich auf Stichproben (§ 3 GemPrO-BW). *Die Stellungnahmen des Eigenbetriebs zu den Feststellungen sind blau und kursiv eingefügt.*

Grundsätzliche Anmerkung von IKP: Das Bauvorhaben stand zu Beginn aufgrund der Flüchtlingssituation unter sehr hohen terminlichen Erwartungen. Die Stadt Bad Waldsee wollte das Gebäude in der Friedhofstraße, in welchem die Zulassungsstelle und Bürgerservice der Landkreisverwaltung untergebracht war für die Flüchtlingsunterbringung kurzfristig nutzen. Deshalb sollte die Kreisverwaltung unverzüglich in das eigene Gebäude am KH Bad Waldsee umgesiedelt werden.

3 Prüfungsfeststellungen

Die Prüfung hat zu folgenden Feststellungen geführt:

- Vom Eigenbetrieb wurden die in § 16 Abs. 2 Eigenbetriebsgesetz (EigBG) vorgegebenen Fristen zur Erstellung und Vorlage des Jahresabschlusses eingehalten.
- Der im Wirtschaftsplan angesetzte und genehmigte Kassenkredit gemäß § 89 GemO in Höhe von 10 Mio. Euro wurde nicht überschritten.
- Das vom Ausschuss für die o.g. Baumaßnahme genehmigte Budget wurde deutlich überschritten. Ein Baubeschluss zur Sanierung der Außenanlagen wurde nicht eingeholt.
- Vorabinformationen über geplante Beschränkte Baumaßnahmen waren nicht ersichtlich. Teilweise fehlte die schriftliche Beauftragung von Leistungen oder sie wurde im Nachgang erstellt.
- Architekten und Ingenieure wurden teilweise nicht förmlich verpflichtet. Teilweise fehlte die Niederschrift über die förmliche Abnahme und die Abnahme der Mängelbeseitigungsleistungen.
- Der Rahmenvertrag zum Brandschutzkonzept wurde als Folgeauftrag bei dieser Liegenschaft verwendet. Rahmenverträge zu Brandschutzplanungen sollten neu ausgeschrieben werden.

- Der Feststellung des Jahresabschlusses 2017 nach § 16 Abs. 3 Eigenbetriebsgesetz sowie der Entlastung der Betriebsleitung durch den Kreistag stehen keine Bedenken der örtlichen Prüfung entgegen.

4 Überörtliche Prüfung

Die Prüfung der Bauausgaben durch die Gemeindeprüfungsanstalt (GPA) gem. §§ 113 und 114 GemO fand im III. Quartal 2018 statt. Geprüft wurden die Haushaltsjahre 2014 bis 2017. Der Prüfungsbericht der GPA ist auf den 27.11.2018 datiert. Der Kreistag wurde in seiner Sitzung am 28. März 2019 über die wesentlichen Feststellungen informiert. Das Regierungspräsidium Tübingen hat das Prüfverfahren für abgeschlossen erklärt.

5 Baukosten und Baubeschluss

Baukosten

Am 17.12. 2015 wurde vom Kreistag das Projekt „Unterbringung der Verwaltung in Bad Waldsee“ beschlossen. Der Verwaltungsausschuss genehmigte in der Sitzung vom 16.03.2016 Projektkosten in Höhe von 515.000 € brutto (laut vorgelegter Kostenschätzung inklusive 59.500 € brutto für Einrichtungsgegenstände). Das Budget teilte sich auf in 345 T€ für investive und 170 T€ für konsumtive Mittel.

Die tatsächlich verbuchten Kosten betragen 608.103 €. Das Budget wurde damit um 93 T€ überschritten (396 T€ investiv, 212 T€ - ohne Möblierung). Zusätzliche Kosten sind für die Ausstattung der Zulassungsstelle angefallen. Es sind Belege für Möbel in Höhe von weiteren rd. 67 T€ vorhanden.

Feststellung: Aus den Unterlagen ist nicht ersichtlich, inwiefern die Kostenüberschreitungen im Rahmen von Controllinggesprächen abgestimmt und genehmigt worden sind. Diese Gespräche sind nach Vorgabe der Zuständigkeitsordnung IKP ab einer Höhe von 5 % zu führen.

Zum ursprünglich genehmigten Budget (515.000 €) ergeben sich inklusive der Möblierung Mehrkosten in Höhe von rd. 150 T€ (31 %).

Laut Hauptsatzung des Landkreises vom 25.07.2014 liegt die Zuständigkeit für die Bewilligung von überplanmäßigen Ausgaben von 25 T€ bis zu 100 T€ gem. § 6 Abs. 8 Nr. 3 bei den beschließenden Ausschüssen. Über 100 T€ liegt die Zuständigkeit beim Kreistag¹. Ein Beschluss wurde nicht eingeholt.

Außenanlagen

Nach dem Bezug der Zulassungsstelle wurde die Außenanlage saniert. Nach Kostenfeststellung von IKP beliefen sich die Kosten auf ca. 161.500 € brutto.

Für die finanzwirtschaftliche Entscheidung über die Planung und Ausführung von Bauvorhaben in Höhe von 100 T€ - 1 Mio. € ist der Ausschuss zuständig (§ 6 Abs. 8 Nr. 1 der Hauptsatzung

¹ Die Wertgrenzen für den Baubeschluss und die überplanmäßigen Ausgaben wurden mittlerweile geändert; KT-Sitzung im Feb. 2019

Landkreis Ravensburg vom 25.07.2014 und Punkt 4.2 der Zuständigkeitsordnung Landkreis Ravensburg vom 01.08.2015).

Feststellung: Ein Beschluss über die Sanierung der Außenanlage wurde nicht eingeholt.

Bewertung: Im Verhältnis zur Umnutzung einer Netto-Raumfläche von 308 m² ohne Eingriff in die tragende Bausubstanz und bei 4 - 5 Arbeitsplätzen sind hohe Projektgesamtkosten entstanden. Die Gesamtsumme der im Zusammenhang stehenden Kosten (Gebäude, Außenanlage, Möbel) beläuft sich auf ca. 837 T€.

Zukünftig ist darauf zu achten funktional und wirtschaftlich zusammen gehörende Maßnahmen (ggf. auch in Bauabschnitten) den Gremien im Zusammenhang vorzulegen und deren Genehmigung zu beantragen. Überplanmäßige Ausgaben sind satzungsgemäß bewilligen zu lassen.

Stellungnahme IKP:

Zu 5.1 Baukosten

Mit Fertigstellung des Projekts waren Änderungen und weitere Wünsche der Nutzer zur Ausstattung als „Bürgerbüro“ zu berücksichtigen und umzusetzen. Zu den Baukosten wurden in der Prüfung außerdem die Ausstattungsgegenstände aus dem Budget des Hauptamtes als Bauausgaben eingerechnet. Diese Leistungen wurden zur Reduzierung der Schnittstellen von IKP für das HA und BÜ ausgeführt.

Zu 5.2: Außenanlagen und Ausstattungsgegenstände

Eine Sanierung der Außenanlage am Standort wurde in den Jahren zuvor anvisiert aber nicht umgesetzt. Die dafür eingestellten Mittel wurden zurückgestellt. Bei Durchführung des Projekts und weiteren Abstimmungen im Projekt zum Bedarf der Nutzer (Anfahrt und Parkierungsmöglichkeiten an der Zulassungsstelle) wurde die bereits angedachte Sanierung des Vorplatzes als dringend und notwendig für den Betrieb der Zulassungsstelle erachtet.

6 Grundsatz der Vergabe im Wettbewerb

Die Bauwirtschaft ist in den letzten Jahren von starken Auftragszuwächsen, einem hohen Auslastungsgrad und vom Fachkräftemangel geprägt. Angesichts des anhaltenden Baubooms rechnet die Branche auch für die nächste Zukunft mit einer aufwärts gerichteten baukonjunkturellen Entwicklung. Dies führt für den Landkreis als Auftraggeber oftmals zu höheren Preisen und bei einer Vielzahl von Ausschreibungen zu einer geringen Anzahl von Angeboten.

So wurden z.B. die Elektroarbeiten mit einem geschätzten Auftragswert von ca. 84.000 € netto zunächst beschränkt ausgeschrieben. Fünf Firmen wurden angefragt. Es wurde nur ein Angebot zu überhöhten Preisen (ca. 123.000 € netto) abgegeben. Die Ausschreibung wurde gemäß § 17 Abs.1 Nr.3 VOB/A aufgehoben. Die zweite Ausschreibung wurde freihändig durchgeführt. Auch hier gab es nur zwei Bieter. Der Zuschlag wurde in Höhe von ca. 97.700 € netto erteilt.

Gemäß § 97 Abs. 1 des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB) sind Aufträge im Wettbewerb zu vergeben. Festzustellen war,

- dass zu knappe Fristen für die Angebotsbearbeitung der Leistungsverzeichnisse eingeplant wurden. Zumeist wurde die Mindestfrist von 10 Tagen nach VOB/A eingehalten. Bei dem

Gewerk Metallbau I waren es jedoch nur 9 Tage. Diese Bearbeitungszeit erscheint für die meisten Unternehmen zu kurzfristig. In der Folge geben viele Firmen keine Angebote ab.

- Zum Teil sollte die Ausführung innerhalb sehr kurzer Zeit im Anschluss an die Vergabe erfolgen (erschwerend kam die Urlaubszeit im Sommer hinzu). So ging beim Gewerk der Abbrucharbeiten nur ein Angebot ein. Die Frist zum Beginn der Abbrucharbeiten wurde auf ca. 10 Tage nach Submission festgelegt. Die Vergabe erfolgte 6 Tage vor Ausführungsbeginn.

Empfehlung: Künftig ist darauf zu achten, dass die Termine nicht zu knapp geplant werden, um die schlechte Angebotssituation nicht noch weiter einzuengen.

- Teilweise wurden bei Kleinaufträgen sowie bei Aufträgen in Höhe von bis zu ca. 3.300 € Angebote nicht eingeholt, sondern die Firmen ohne Angebot direkt beauftragt. In den Unterlagen waren keine Angaben zu ggf. vorhandenen Rahmenverträgen vorhanden. Es wird empfohlen, zur Erleichterung der Abwicklung von kleineren Aufträgen entsprechende Rahmenverträge abzuschließen.

Stellungnahme IKP: Mit einer Ausnahme wurden die Grundsätze zum Wettbewerb eingehalten. Aufgrund der wirtschaftlichen Lage/Situation gestaltet sich die Vergabe bei Bauvorhaben die unter eine hohen zeitlichen Umsetzungsdruck stehen als sehr schwierig.

7 Vorabinformation über geplante Beschränkte Ausschreibungen

Seit der Einführung der VOB/A 2009 sind nach § 19 Abs. 5 VOB/A ab einem voraussichtlichen Auftragswert von netto 25.000 € Unternehmen fortlaufend auf Internetportalen oder Beschafferprofilen über beabsichtigte Beschränkte Ausschreibungen zu informieren (z.B. auf der Homepage oder auf www.bund.de).

Aus den Unterlagen ist nicht ersichtlich, ob die Vorabinformationen veröffentlicht wurden. Sinn und Zweck der Informationspflicht ist es, potentiellen Unternehmen die Möglichkeit zu eröffnen, ihr Interesse an einer Teilnahme am Vergabeverfahren zu bekunden. Die VOB/A macht hinsichtlich der Dauer bzw. des Zeitpunkts der Veröffentlichung keine Vorgaben. Um dem Normzweck gerecht zu werden, ist aber davon auszugehen, dass die Veröffentlichung bei einem üblichen Planungsvorlauf mindestens sechs Wochen vor der Herausgabe der Vergabeunterlagen erfolgen sollte. Um künftige Beachtung wird gebeten.

8 Beauftragung von Leistungen

Die schriftliche Beauftragung von Firmen erfolgte teilweise erst nach der Leistung oder nach Erhalt der Rechnung zur nachträglichen Legitimierung des mündlichen Auftrags. Dies war zumeist bei den von IKP direkt vergebenen Kleinaufträgen der Fall. Unabhängig von der Auftragssumme sollten diese Verpflichtungserklärungen schriftlich erfolgen. Nur dann ist sichergestellt, dass

- die nach § 54 Abs. 1 GemO bzw. § 44 LKrO geforderte Schriftform eingehalten ist;
- die allgemeinen Vertragsbestimmungen der VOB/B und VOB/C Vertragsbestandteil werden;
- der übertragene Leistungsumfang unstrittig ist;
- die Abrechnungsmodalitäten zweifelsfrei übertragen werden;
- hinsichtlich der Mängelansprüche eindeutige Regelungen festgelegt werden.

Die schriftliche Beauftragung der Architekten- und Ingenieurleistungen wurde den Unterlagen zufolge ebenso erst nach Abschluss der Leistung erledigt, so z.B. schriftlicher Vertrag Architekt im

Februar 2017 und z.B. Fachplanung Sanierung Brandschutz im März 2017. Mit der Planung wurde im Jahr 2015 begonnen. Es empfiehlt sich aus Gründen der Rechtssicherheit und aus Transparenz- und Beweissicherungsgründen Verträge im Bauwesen generell schriftlich bei Auftragserteilung abzufassen.

Stellungnahme IKP: Die nachträgliche schriftliche Beauftragung bezieht sich ausschließlich auf Planer- und Sachverständigenverträge und ist ebenfalls dem zeitlichen Druck der Maßnahme geschuldet und den knappen Personalressourcen bei IKP geschuldet.

9 Förmliche Verpflichtung von Architekten und Ingenieuren

Die förmliche Verpflichtung von Architekten und Ingenieuren liegt nicht vor. Nach § 1 des Verpflichtungsgesetzes können beim Abschluss von Architekten- oder Ingenieurverträgen die Auftragnehmer und deren für die Baumaßnahme verantwortlichen Mitarbeiter/innen auf die gewissenhafte Erfüllung ihrer Obliegenheiten verpflichtet werden. Werden diese verpflichtet, gelten für sie die gleichen strafrechtlichen Bestimmungen, wie für Mitarbeiter/innen des öffentlichen Auftraggebers (insbesondere die Vorschriften über die Vorteilsannahme und -gewährung sowie die Bestechung und Bestechlichkeit).

Gemäß § 8 Abs. 2 der Dienstanweisung Vergabe des Landratsamtes Ravensburg vom 15.07.2011 (1. Änderung vom 19.09.2012) sind die externen Dritten nach den Vorschriften des Verpflichtungsgesetzes zu verpflichten. Die Verpflichtungserklärungen sind bei der Bewirtschaftungsstelle oder der zentralen Vergabestelle aufzubewahren. Nach § 8 Abs. 1 ist die DA-Vergabe externen Dritten, die an den Vergaben z.B. an der Erstellung von Leistungsverzeichnissen beteiligt sind, auszuhändigen. Dies ist künftig zu beachten.

Stellungnahme IKP: Über förmliche Verpflichtung externer Dritter wurde im Herbst vergangenen Jahres bereits von der GPA hingewiesen. Die Einholung der Verpflichtungserklärung wird im Eigenbetrieb seit Anfang dieses Jahres umgesetzt.

10 Niederschrift über die förmliche Abnahme

Teilweise fehlten in den Akten die Abnahmeprotokolle, so z.B. bei der Brandmeldeanlage und in der Regel bei den von IKP direkt vergebenen Aufträgen.

Wegen der rechtlichen und wirtschaftlichen Bedeutung der Abnahme sollte die Verwaltung stets eine förmliche Abnahme nach § 12 Abs. 4 VOB/B verlangen. Damit ist u.a. der Beginn der Gewährleistungsdauer bestimmt.

In den vorhandenen Abnahmeprotokollen fehlten teilweise die Unterschriften der Auftragnehmer, z.B. bei Außenjalousien, Verglasungsarbeiten UG, Trockenbauarbeiten I. Des Weiteren fehlten auf den Abnahmeprotokollen teilweise die Fristen zum Gewährleistungsende, so z.B. Außenjalousien, Metallbauarbeiten II.

Zur Vermeidung von Streitigkeiten ist es anzuraten auf den Abnahmeprotokollen die Unterschriften beider Vertragsparteien und das Ende der Gewährleistungsfrist zu dokumentieren.

Bei der förmlichen Abnahme wurden teilweise Mängel festgestellt und die Abnahme wurde erteilt. Eine Dokumentation zur abschließenden Mängelbehebung war aus den Unterlagen zumeist nicht ersichtlich. Es empfiehlt sich die förmliche Abnahme der festgestellten Mängel vorzunehmen und

diese z.B. mit dem Formular 443 VHB Abnahme Mängelbeseitigungsleistungen zu dokumentieren.

11 Honorare für Leistungen der technischen Ausrüstung

Ein Ingenieurbüro wurde im August 2016 mit Leistungen für die technische Ausrüstung schriftlich beauftragt. Es wurden die beiden Anlagengruppen Heizung und Sanitär beauftragt. Im Februar 2017 wurde mit demselben Ingenieurbüro ein weiterer Vertrag für Nutzungsspezifische Anlagen, speziell „Brandschottungen“ schriftlich geschlossen.

Unter der Annahme der Hinzurechnung der Brandschotte zur Anlagengruppe Sanitär liegt nach den derzeitigen Kenntnissen eine Überzahlung zwischen ca. 900 € und 3.850 € vor.

Empfehlungen: Bei der technischen Ausrüstung ist zur Vermeidung von Überzahlung zukünftig darauf zu achten, zusammengehörende technische Anlagen nur einer Anlagengruppe zuzuordnen. Separate Brandschutzfachplanungen sind frei zu vereinbaren. Die Einordnung in die Honorarzone ist objektiv nachzuweisen. Nicht zu erledigende Anteile der Leistungsphasen sind vertraglich eindeutig zu definieren und in der Schlussrechnung bei Nichterbringung entsprechend in Abzug zu bringen.

12 Beauftragung Brandschutzkonzept / Rahmenverträge

Der beauftragte Fachplaner hatte schon in den Jahren 2003 und 2010 ein Brandschutzkonzept für das Personalwohnheim in Bad Waldsee erarbeitet. Das Brandschutzkonzept für die Zulassungsstelle im Jahr 2016 war eine Erweiterung bzw. Ergänzung der bis dahin geltenden Brandschutzkonzepte. Der Folgeauftrag ist durch den Rückgriff auf bekannte Inhalte als wirtschaftlich begründet einzuschätzen.

Für die Beauftragung wurden Bedingungen eines Rahmenvertrags für Brandschutzberatung aus dem Jahr 2013 zugrunde gelegt.

Brandschutzfachplanungen sind nicht an die HOAI gebunden und können frei vereinbart werden. Bei dem beauftragten Büro ist der Bürostandort südlich von Hamburg. Eine Ortsbesichtigung oder Kontrolle der durchgeführten Maßnahmen ist bei der Entfernung mit hohen Kosten verbunden. Die kürzeste Strecke zum Landratsamt Ravensburg, Friedensstr.6 beträgt 764 km. Für Hin- und Rückfahrt sind bei den vereinbarten 0,30 €/km ca. 550 € fällig. Dazu kommen nicht näher definierte Reisekosten auf Nachweis. Jedenfalls sind bei Ortsterminen zwei Reisetage und zumindest zwei Übernachtungen erforderlich. Bei diesem Auftrag im Jahr 2016 haben keine Ortstermine stattgefunden. In der Praxis sind bei Brandschutzfachplanungen Ortsbesichtigungen in der Regel unverzichtbar.

Es ist anzuraten aktuelle und wirtschaftliche Angebote für Rahmenverträge bei Brandschutzfachplanungen einzuholen.

13 Internes Kontrollsystem

Durch ein systematisches internes Kontrollsystem (IKS) können wesentliche prozessinhärente Risiken vor Eintritt aufgedeckt und durch entsprechende Kontrollaktivitäten auf ein akzeptables Niveau verringert werden. Ein IKS kann dabei nicht jedes Schadensereignis verhindern, aber in der Regel die Wahrscheinlichkeit des Eintritts oder die Schwere der Folgen vermindern. Einem funktionsfähigen IKS kommt somit eine zentrale Bedeutung zu.

Im Landratsamt sieht das Konzept „interne Kontrollen“ aus dem Jahr 2004 vor, dass „fachbereichseigene“ Regelungen zur Prävention gegen Unregelmäßigkeiten durch Mitarbeiter ergriffen werden. Eine diesbezügliche Abfrage beim Eigenbetrieb IKP hat ergeben, dass dort im Hinblick auf interne Kontrollen insbesondere die „Dienstanweisung für die interne Kontrolle des Zahlungsverkehrs beim Eigenbetrieb IKP“ erstellt wurde. Diese sieht regelmäßige Kontrollen vor, jedoch wurde letztmalig im Jahr 2010 eine Prüfung/Kontrolle anhand der dort erarbeiteten Checkliste durchgeführt. Eine Weiterentwicklung des internen Kontrollsystems ist somit dringend geboten. Das Kommunal- und Prüfungsamt wird den Eigenbetrieb IKP, dort insbesondere die Sachgebietsleitung Finanzen, deshalb in den kommenden Monaten beratend dabei unterstützen, prozessinhärente Risiken bei IKP aufzudecken und adäquate Maßnahmen und Kontrollen (weiter-) zu entwickeln um Risiken auf ein akzeptables Niveau zu verringern.

Landkreis Ravensburg, den 06.05.2019
Kommunal- und Prüfungsamt



Peter Hagg