

Bericht des Akteneinsichtsausschusses „Anbau Grundschule“ der Stadt Markranstädt

I. Konstituierung und Aufgabenstellung

Der Stadtrat der Stadt Markranstädt beschloss in seiner Sitzung vom 03.03.2016 auf einen fraktionsübergreifenden Antrag hin, die Bildung eines Akteneinsichtsausschusses. Anlass war die extreme Kostensteigerung von 43 % (Mehrkosten von 414.000,-- Euro) des Anbaus der Grundschule gegenüber den ursprünglichen Kosten.

In den Ausschuss wurden nachfolgende Stadträte entsandt:

Frau Dr. Barche (BfM),	Vertreter Frau Zausch (CDU)
Frau Glöckner (SPD),	Vertreter Herr Meißner (SPD)
Frau Rau (FWM),	Vertreter Dr. Donat (FWM)
Herr Berg (Die Linke),	Vertreter Frau Kunzemann (Die Linke)
Herr Schwertfeger (CDU),	Vertreter Frau Riedel (CDU)

Aufgabe des Ausschusses war es Gründe, für die Kostenmehrung zu finden, zu prüfen, ob diese nachvollziehbar und entsprechend der Regularien rechtmäßig und zu erklären sind.

Der Ausschuss schloss am 7.7.2016 seinen Abschlussbericht ab.

II. Arbeit des Ausschusses

Der Ausschuss konstituierte sich am 16.03.2016 und wählte aus seiner Mitte heraus Frau Dr. Barche als Vorsitzende. Die beiden ersten Sitzungen am 23.03.2016 und 30.03.2016 waren von Diskussionen über die Verfahrens- und Vorgehensweisen bestimmt.

Mit Schriftsatz des Bürgermeisters, Herrn Spiske, vom 24.03.2016 wurde dem Ausschuss mitgeteilt, dass entsprechend der geltenden Geschäftsordnung der Stadt Markranstädt der Bürgermeister die Ausschüsse leitet. Der Beschluss vom 16.03.2016 musste aufgehoben werden, da der Bürgermeister den Ausschuss zu führen hat.

Die Kommunalaufsicht teilte dem Ausschuss am 24.03.2016 mit, dass nach Erklärung der Befangenheit durch den Bürgermeister und der 1. Beigeordneten nunmehr der stellvertretende Bürgermeister, Dr. Kirschner, den Vorsitz übernimmt. Dieser leitete nunmehr den Ausschuss seit dem 06.04.2016.

Der Ausschuss tagte nichtöffentlich im Ratssaal der Stadtverwaltung jeweils mittwochs von 18.30 bis ca. 21.00 Uhr und unterliegt einer besonderen Verschwiegenheitspflicht. Durch die Bestimmungen des Datenschutzes hatten alle Akten in der Stadtverwaltung zu verbleiben. Kopien, Abschriften oder Abzüge der Unterlagen waren nicht erlaubt. Gegenüber dem Stadtrat war ein Abschlussbericht zu erstatten.

III. Eingesehene Akten und Befragungen

Aus datenschutzrechtlichen Gründen wird nachfolgend, soweit wie möglich, auf Namensnennung verzichtet. Dem Ausschuss wurden sieben Ordner vorgelegt. Diese wurden durch die Mitarbeiter des FB III ab Beginn des Jahres 2016 zusammengestellt.

Sie umfassten nachfolgende Komplexe:

1. Gewerbeübersicht, Studie snp
2. Hedi (Rohbau)
3. Gewerbeübersicht, Wranik, Verkehrsleitsystem, Bodenbelag, Heinrich, Schmid
4. Gewerbeübersicht, Tittmann, Fußböden, LAV
5. Rechtsgrundlagen
6. Schriftverkehr intern
7. Schriftverkehr Näther und Firmen

Der Ausschuss geht davon aus, dass die Akten nicht das Prädikat der „Vollständigkeit“ erhalten. Die Mitarbeiter waren bemüht, den Prozess „Anbau Grundschule“ nachzuvollziehen und durch elektronische Dokumente zu belegen. Mit diesen Akten wurde seitens des Bauamtes nicht, wie ansonsten üblich, gearbeitet.

Keinen Einblick erhielt der Ausschuss in die Protokolle der Dienstberatungen FB III und des Bürgermeisters. Auf Nachfragen wurden dem Ausschuss die Fördermittelanträge, die Auflistung der Beschlussvorlagen TA und Stadtrat, Liste der Vergabeverfahren und das Ursprungsverfahren LV Wärmeverbund zum Projekt zur Verfügung gestellt.

Anhand von Unterschriftenlisten bestand die Möglichkeit geleistete Unterschriften zu vergleichen und zuzuordnen. Trotz mehrfacher Anforderung wurden dem Ausschuss die Entwurfsplanung mit der dazugehörigen Kostenberechnung sowie die Aussagen zu Posteingang und Bearbeitungsablauf in der Stadtverwaltung nicht bereit gestellt.

Der Ausschuss erhielt die Möglichkeit, die Rechnungsprüferin, eine Mitarbeiterin den FB III, den Bürgermeister und die FB- Leiterin des FB III zu befragen. Der Projektleiter und der Architekt folgten der Einladung des Ausschusses nicht. Die Stadtverwaltung und die Mitarbeiter waren um Mithilfe und Aufklärung bemüht und unterstützten so die Arbeit des Ausschusses.

IV. Ergebnis der Akteneinsicht

1. Rechtsgrundlagen

Die Stadt Markranstädt verfügt über genügend rechtliche Regelungen und dienstliche Anordnungen zur täglichen Arbeit mit Projekten wie Anbau Grundschule.

Das sind die

- Hauptsatzung der Stadt vom 17.03.2013
- Dienstanweisung „Zeichnung von Mittelfreigaben“ vom 16.06.2014
- Dienstanweisung „für Mitarbeiter der Stadtverwaltung zu den Vergabeverfahren“

Diese werden ergänzt durch gesetzliche Grundlagen: die HOAI, VOB, BauGB, BGB sowie vertragliche Regelungen, so die Architektenverträge Näther und snp.

Der Ausschuss stellte fest, dass diese Regularien grob fahrlässig nicht eingehalten, nicht angewendet und nicht befolgt wurden. Es fehlte die stetige Kontrolle und Durchsetzung, insbesondere in der Anwendung der Dienstanweisungen. Die Dienstanweisung, vor allem die „Zeichnung von Mittelfreigaben“, scheinen dem Ausschuss für die praktische Umsetzung in der täglichen Arbeit nicht geeignet und bedürfen im Hinblick auf eine effektive Einbindung des Rechnungsprüfers einer Überarbeitung.

2. Verträge nach HOAI mit dem Planungsbüros

Nach den durch die Stadt mit dem Architekten Näther (LP 1-3) am 22.08.2013 sowie mit snp (LP 4-8) am 23.07.2014 (durch BM) unterzeichneten Verträgen zeichnen diese verantwortlich für die Kostenberechnung und -kontrolle.

So wird im Vertrag ausgeführt:

„Der AN [Auftragnehmer] verpflichtet sich die Interessen des AG [Auftraggeber] gewissenhaft wahrzunehmen ...“

„Der AN hat den AG in jeder Phase der Zusammenarbeit rechtzeitig schriftlich auf voraussichtliche Qualitäts-, Kosten- und Terminabweichungen hinzuweisen und Lösungsvorschläge zur Einhaltung der vom AG vorgegebenen Qualitäten, Kosten und Termine zu unterbreiten.“ (§ 6, Abs. 4)

Dazu zählen insbesondere die Kostenschätzung, die Kostenberechnung, die Kostenfestsetzung und Kostenüberwachung.

Die Abarbeitung/Anwendung der einzelnen Planungsphasen waren lückenhaft, z. B. fehlt die Planungsphase 3 Entwurfsplanung ganz. Für die Leistungsphasen 8 fehlt eine effektive und protokollierte Kostenkontrolle. Ein Gegensteuern in der Kostenentwicklung, beim Erkennen von Mehrkosten ist weder beim beauftragten Planer und Bauüberwacher noch bei der Stadt erkennbar.

Der Fördermittelantrag vom 24.04.2014 in Höhe von 943.000 Euro wurde aufgrund der durch den Architekten vorgenommenen Kostenschätzung erstellt.

Es wurde festgestellt, dass in der Kostenschätzung, welche „sehr sportlich war“ (O-Ton des Architekten), wichtige Projektteile einfach „vergessen“ wurden. So war der Bau der Terrasse und der Brandschutz nicht Bestandteil der Kostenschätzung, damit auch nicht des Fördermittelantrages und -bescheides.

Die Förderung der Mehrkosten, wie im Stadtrat am 09.07.2015 durch Überplan-Vorlage eingebracht (175.000 Euro) wurde durch den Fördermittelgeber abgelehnt, zumal die Antragsstellung dazu erst am 29.07.2015 mit sehr knapper, ungenügender Begründung erfolgte.

Unter Verweis auf o.g. Ausführungen zur Verpflichtung des Architekten und Planungsbüros war in keiner der Akten ein Schriftverkehr vor dem Herbst 2015 zwischen dem Architekten/ Planungsbüro und der Stadtverwaltung bezüglich der Kostensteigerung zu finden.

Ebenso nicht auffindbar war die Kostenberechnung in LP 3, die nach der Kostenschätzung als der Grundlage des Fördermittelbescheides eine qualifizierte Darstellung der Gesamtkosten unter Einbeziehung von Mengen und Vergleichspreisen darstellt. Diese muss durch den Architekten vorlegt und vom AG vor Beginn der LP 4 bestätigt und unterzeichnet werden.

Wir wissen nicht, ob es diese Kostenberechnung gab, wer sie unterschrieben hat und in welchem Umfang dadurch Kostenerhöhungen gegenüber Kostenschätzung und Fördermittelantrag bestätigt wurden. Damit konnte objektiv keine realistische und vorausschauende Kostenkontrolle durch die Stadt und den Planer vorgenommen werden.

Wir konnten keine laufende Kostenübersicht in den Akten finden. Erst im November 2015, also drei Monate nach Fertigstellung und Objektübergabe, wurde eine solche Übersicht zusammengestellt.

Durch den Architekten wurde erstmals nachweisbar am 09.11.2015 eine Kostenübersicht vorgelegt, die sich in den folgenden Tagen und Wochen wertmäßig mehrfach erheblich änderte.

Der Ausschuss erhoffte sich durch das Bautagebuch des Planers Aufschluss über mögliche Ursachen der Kostenexplosion zu finden. Das Bautagebuch wurde dem FB III erst im März 2016 vorgelegt, über ein halbes Jahr nach Fertigstellung und Übergabe des Anbaus. Es ist unvollständig und wurde, nach Meinung des Ausschusses, erst im Nachhinein gefertigt.

Generell fehlten bei allen leistungsrelevanten Entscheidungen die nachvollziehbaren Begründungen. Dokumentationen dazu waren nicht vorhanden. Ferner ist die sachliche und rechnerische Richtigzeichnung einzelner Leistungspositionen anzuzweifeln.

3. Vergabeverfahren und Nachträge

Vergabeverfahren sind durch die Hauptsatzung, die Dienstanweisungen der Stadt und rechtliche Grundlagen festgeschrieben. Durch den Akteneinsichtsausschuss wurde festgestellt, dass diese nicht stringent angewendet wurden. Für die Vergaben gab es kein ordentliches Vergabegremium unter Mitwirkung der Rechnungsprüfung. Wiederholt registrierte der Ausschuss, dass Vergabeverfahren nach der Angebotseröffnung, ohne Vorliegen einer Begründung, verändert wurden.

Um eine unabhängige Kontrolle vornehmen zu können, sind Vergaben vor Auftragserteilung an die Rechnungsprüfung zu melden. Bei allen dem Ausschuss vorgelegten Vergaben wurden die Vorschläge nicht der Rechnungsprüfung vorgelegt. Trotz Mahnungen über einen langen Zeitraum erfolgten die Vorlagen erst nach Vergabe bzw. nach Beendigung des jeweiligen Projektes.

Die Wahl des Vergabeverfahrens fiel sehr regelmäßig auf die beschränkte Vergabe unter Beteiligung nur der Mindestanzahl von drei Bietern. Oft kam es dabei zu einer Minderzahl an eingegangenen Angeboten, welche eine Vergleichbarkeit und einen Wettbewerb nicht erkennen lassen.

In einem Fall wurde ein Vergabeverfahren zurück gezogen, da die Kostenschätzung einen um über 10% geringeren Ansatz vermerkte. Die Leistungen des Wärmedämmverbundsystems wurde abgetrennt und freihändig vergeben. Der geschätzte Leistungsumfang lag sehr nahe des Schwellenwertes für eine beschränkte Vergabe, was sich in Folge über Mehrkosten herausstellte.

Unübersichtlich gestaltete sich die Auftragserteilung von Nachträgen. In der Regel konnte keine schriftliche Nachtragsbeauftragung gefunden werden. Nachträge wurden erst mit Rechnungslegung erkennbar und erhöhten sich dynamisch in den Leistungspositionen von Abschlagsrechnung zu Abschlagsrechnung. Es waren auch keinerlei Protokolle über Nachtragsverhandlungen zu finden. Wer war anwesend? Wo fanden die Nachverhandlungen und Preisdiskussionen statt? Wer war beteiligt? Wurden die Preisermittlungsunterlagen/Uralkulation hinzugezogen?

Es wurde die „Dienstanweisung zu überplanmäßigen Ausgaben „nicht angewendet und eingehalten. Die Kämmerei muss von Änderungen informiert werden. Anträge sind vor Auslösen des Auftrages vom Budgetverantwortlichen schriftlich zu stellen.

Es fehlte bei allen Nachträgen die verpflichtende Einwilligung der Stadt als AG, unabhängig davon, dass der Planer als Beauftragter entsprechend der Verträge versuchen muss, die Mehrkosten zu kompensieren.

4. Kostenschätzung/ Kostenberechnung/ Kostenkontrolle

Wie bereits ausgeführt lag dem Ausschuss während der gesamten Zeitdauer und in den zur Verfügung stehenden Unterlagen nur die Kostenschätzung des Architekten vor.

Das Vorliegen der Kostenberechnung hätte von vornherein die Chance geboten, eine Kostensteigerung gegenüber der Kostenschätzung, auf deren Basis die Fördermittel beantragt wurden, bemerken zu können und die Möglichkeit zur Gegensteuerung einzuräumen.

Bezüglich der Kostenkontrolle und eventuellen Steigerungen ist eine enge Zusammenarbeit zwischen dem AG und dem Planer/Ausführungsbetrieb notwendig. Verhandlungsgespräche dahingehend wurden nach Aktenlage nicht festgestellt. Auf Mehrkosten erfolgte somit kein Hinweis des Planers, ebenso keine Vorschläge zur Kostenersparnis oder Kompensierung, obwohl dieses eine vertragliche Aufgabe des Planers ist.

Die Rückgabe von Mitteln aus gebundenen Mitteln ist nach Dienstanweisung „Zeichnung für Mittelfreigaben“ erst möglich nach Erstellung der Schlussrechnung. Der Ausschuss stellte fest, dass mehrfach gegen diese Anweisung verstoßen wurde.

Mittelfreigaben auf Mehrkosten erfolgten durch die Kämmerei, nicht bei ordentlicher Beauftragung der Nachträge, sondern häufig erst nach der Rechnungslegung. Kostenerhöhungen aus Nachträgen wurden nicht durch Anschlussaufträge und damit verbundene erweiterte Mittelbindungen im zur Verfügung stehenden Budget, hinterlegt.

Der Kämmerei wurde wiederholt ein gebundener Mittelüberschuss via E-Mails und unter der Begründung „Die Mittel werden nicht gebraucht“ angezeigt. Diese Mittel wurden in Folge durch andere Gewerke zur kurzfristigen Deckung von Forderungen aus Rechnungen und Nachträgen in Anspruch genommen. Unmittelbar nach dem angezeigten finanziellen Minderbedarf wurde durch den Projektverantwortlichen ein erneuter Bedarf, zumeist in adäquater Höhe der vormaligen Freimeldung innerhalb der Ursprungsaufträge erneut als 'dringend benötigt' angezeigt.

In sechs Fällen wurden so aus gebundenen Mitteln ca. 83.000 Euro für anderweitige Vergaben oder Forderungen freigelenkt und später für die gleichen Aufträge erneut kostenwirksam abgerufen.

Hier können wir uns nicht des Verdachtes strafbaren Handelns erwehren.

Insgesamt ist die Kostenverwaltung über das gesamte Projekt als chaotisch einzuschätzen.

5. Wahrnehmung der Führungskompetenzen

Im Bauamt fanden zum Projekt Dienstberatungen statt, deren Teilnahmekreis wechselte.

Wie bereits ausgeführt gab es für die Vergaben kein fachübergreifendes Vergabegremium der Stadtverwaltung. An den Projektbesprechungen nahm kein Vertreter der Kämmerei im Rahmen einer Budgetüberwachung und Kostenkontrolle teil. Hier wiederholt sich die nicht erkennbare Zusammenarbeit des Bauamtes, der Kämmerei und des Bürgermeisters.

Die über mehrere Monate andauernden Mahnungen der Rechnungsprüferin an das Bauamt, Unterlagen zu den Vergaben vorzulegen, ebenso zur Vorlage von kostenrelevanten Nachträgen usw. führte zu keinen erkennbaren Reaktionen durch das Bauamt oder dem Bürgermeister. Der Bürgermeister ging von einer Kompetenz der jeweiligen FB – Leiter aus, diese gingen wiederum von der Kompetenz des Projektleiters und der Mitarbeiter aus. Alle vertrauten bedingungslos auf die Aussagen oder „Nichtangaben“ der untergeordneten Mitarbeiterebene.

Damit wurde die Kontrolle durch alle Verwaltungsebenen eingeschränkt bzw. nicht wahrgenommen.

Mit Kenntnis der ersten Mehrkosten in Höhe von 175.000 Euro (Juni-Juli 2015/ SR- Beschluss vom 09.07.2015) führte der Bürgermeister am 22.7.2015 Personalgespräche mit angedrohten Konsequenzen. Auch nach Bekanntwerden der Kostensteigerung wurde durch den Bürgermeister keine engmaschigere Kontrolle durchgeführt. Der Bürgermeister durfte sich ab diesem Zeitpunkt nicht mehr uneingeschränkt auf den Vertrauensgrundsatz verlassen.

6. Schlussfolgerungen/ Konsequenzen

1. Änderung und Erweiterung der verwaltungsinternen Rechtsvorschriften

1.1. Die Hauptsatzung sollte dahingehend geändert werden, dass der Vorsitzende eines beratenden Ausschusses aus dessen Mitte gewählt werden kann (siehe II. des Berichtes).

1.2. Die Befugnisse und Verantwortlichkeiten der Verwaltung mit finanziellen Auswirkungen sollten generell nicht ausgedehnt werden.

1.3. Hinsichtlich der Dienstanweisungen sollten Ergänzungen zu den Vergabeverfahren (siehe IV. Pkt. 3 fachübergreifende Zusammenarbeit, rechtskonforme Nachtragsbearbeitung) vorgenommen werden. Der Ausschuss empfiehlt die Bildung eines Vergabegremiums unter Mitarbeit der Fachämter, insbesondere deren Haushaltsbevollmächtigten sowie zwingender Beteiligung der Rechnungsprüfung von Beginn an.

1.4. Festlegungen in Planungsverträgen zur Kostenkontrolle durch den Planer entheben die Stadtverwaltung entsprechend ihrer jeweiligen Verantwortungsbereiche nicht von ihrer Pflicht zur eigenständigen Kostenüberwachung. Während des Gesamtablaufes des Projektes, beginnend mit den Baugrundlagenermittlung bis zur Übergabe an den Auftragsgeber (Leistungsphasen 1-9), ist zwingend die Kostenkontrolle zwischen Planer, Bauamt und Kämmerei einzufordern und durch die oberste Leitungsebene der Stadt zu kontrollieren.

1.5. Es sind verbindliche Regeln für den Umgang mit projektbezogenen Dokumenten, Rechnungen und Nachträgen, auch für elektronische Post und persönlich übergebene Post festzulegen.

2. Leitung

- 2.1. Die kontinuierliche Kostenkontrolle muss ein regelmäßiges Instrument der Führungstätigkeit sein.
- 2.2. Insbesondere bei Schlüsselprojekten muss eine engmaschige Kontrolle des Bürgermeisters hinsichtlich der Kosten erfolgen.
- 2.3. Der Vertrauensgrundsatz in die Kompetenz der Mitarbeiter ist richtig und wichtig, ersetzt jedoch nicht eine regelmäßige Kontrolle, um Schäden von der Stadt fernzuhalten.
- 2.4. Bei Feststellung von Verstößen gegen Vorschriften sind zeitnah aktenkundige Personalgespräche, ggf. mit rechtlichen Konsequenzen, zu führen. Der Stadtrat sollte im nichtöffentlichen Teil der darauffolgenden Sitzung über außergewöhnliche Vorkommnisse informiert werden.

3. Stadtrat

- 3.1. Es sollten Projektgruppen für Schlüsselprojekte der Stadt unter Einbindung von Stadträten (wie derzeit bei KITA) gebildet werden, welche regelmäßige Kontrollberatungen durchführen. Gleichzeitig sind wesentliche Änderungen am Projekt durch die Projektgruppe zu entscheiden.
- 3.2. Die Vergabe von Bauleistungen sollte für Schlüsselprojekte, unabhängig von Losgröße und der in der Hauptsatzung festgelegten Summen, im Stadtrat diskutiert und ggf. beschlossen werden.
- 3.3. Die Stadträte sollten bei Schlüsselprojekten regelmäßig zu Stadtratssitzungen entsprechende Kostenübersichten erhalten.

4. Konsequenzen

- 4.1. Disziplinarische Maßnahmen sowie die Forderung von Schadenersatzleistungen gegenüber verantwortlichen Führungskräften und Mitarbeitern sind zu prüfen.
- 4.2. Die Arbeit des Architekten und Planers ist hinsichtlich der vollständigen und fristgerechten Leistungserbringung zu überprüfen. Ggf. sind Schadenersatzleistungen einzufordern.
- 4.3. Zu Unrecht bezahlte Leistungen (z. B. Stromanschluss, Kranmiete, Kraftstoff) sind von den betroffenen Auftragnehmern nach Prüfung zurückzufordern.
- 4.4. Sollte sich im weiteren Verlauf von Gesprächen, Kontrollen und Verfahren der Verdacht strafbaren Handelns von Beteiligten ergeben oder erhärten, sollte die Erstattung einer Strafanzeige eingeleitet werden.
- 4.5. Der Ausschuss empfiehlt, sämtliche Vorgänge und Rechnungen erneut sachlich und rechnerisch zu prüfen und im März 2017 einen abschließenden Evaluierungsbericht vorzulegen. Im vierteljährlichen Zyklus sind außerdem entsprechende Zwischenberichte dem Stadtrat zu unterbreiten. Der Ausschuss empfiehlt dem Stadtrat, einen entsprechenden Antrag einzubringen und diesem zuzustimmen.

Zusammenfassung

Die zeitlich aufwendige und umfassende Arbeit des Ausschusses hat gezeigt, dass Vorgänge immer wieder hinterfragt werden müssen. Was über viele Jahre nie Probleme bereitete, muss auch gelegentlich auf den Prüfstand. Da wir alle nicht mechanisch arbeiten, können jedoch Fehler passieren. Sie passieren einmal, vielleicht ein zweites Mal..., aber dann müssen die Mitarbeiter neugierig werden, die Fachbereichsleiter, der Chef aufmerksam werden und nach Ursachen suchen.

Ist es nur das Vergessen von Vorschriften, der Rechenfehler, die fehlende Kommunikation, das Alleingelassen sein, Druck durch die Vorgesetzten, Druck durch die Auftraggeber, Druck durch die Öffentlichkeit, das Streben nach fehlerfreier Arbeit, das Streben nach Anerkennung - oder sind hier aus Ignoranz und Fahrlässigkeiten sogar Vorsätzlichkeiten geworden...?

Irgendwo dazwischen liegt die Antwort. So muss sich jeder Beteiligte fragen, was kann ich verbessern, wie kann ich optimieren, muss ich Arbeit abgeben, wer hilft mir in außergewöhnlichen Situationen?

Mit den gewonnenen Erkenntnissen will der Ausschuss einen Beitrag dazu leisten, dass derartige Fehler, Verstöße und Fehlentwicklungen in der Verwaltung der Stadt Markranstädt künftig vermieden werden.

„Vertrauen ist gut - Kontrolle ist besser“.

Wir werden davon Gebrauch machen und einschreiten. Dies ist unser Wählerauftrag.