

Anfrage der FDP-Fraktion vom 24.11.2021

Zur Beschlussvorlage 2477 (Städt. Bauprogramm 2022 ff unter besonderer Berücksichtigung städt. Schulbaumaßnahmen einschließlich Verfahrenserleichterungen zur Entbürokratisierung und Beschleunigung des Bauprogramms), die am 07.12.2021 im Rechnungsprüfungsausschuss behandelt wird, liegt folgende Anfrage der FDP-Fraktion vom 24.11.2021 vor:

- Besteht durch Einführung des vereinfachten Vergabeverfahrens im 900 Mio. € Investitionsprogramm der Stadt (Vorlage 2477) ein höheres Fehler- oder Korruptionsrisiko?
- Wie kann eine ordentliche Vergabeprüfung durch das RPA im vereinfachten Verfahren sichergestellt werden?

Das Rechnungsprüfungsamt nimmt wie folgt Stellung:

Allgemeines

Das Vergaberecht unterliegt einem kontinuierlichen Wandel verbunden mit einer sich stetig steigenden Komplexität. Zur Optimierung der Vergabeprozesse geht es zum einen um verwaltungsinterne Verfahrenserleichterungen und zum anderen um das Ausschöpfen rechtlich zulässiger Möglichkeiten.

Die Prüfung der Vergabevorgänge selbst wird sich dadurch inhaltlich nicht wesentlich ändern. Durch die Einführung des risikoorientierten Prüfungsansatzes und der Selektion prüfungspflichtiger Vorgänge nach qualifizierter Risikoabschätzung durchlaufen die Vergabeakten schon jetzt das Rechnungsprüfungsamt sehr zügig, so dass hier keine nennenswerten Verzögerungen gegeben sind.

Gleichwohl ist auch für die Prüfung eine angemessene Zeit einzuräumen, die je nach Komplexität des Vorgangs variiert. Der Gesetzgeber hat jedoch die Vergabeprüfung in den Pflichtenkatalog des § 104 GO NRW aufgenommen, da der wirtschaftlichen Verwendung von Steuergeldern und der Verhinderung von Korruption erhebliche Bedeutung zukommt. Die Vergaben sind daher bewusst der neutralen Kontrolle der örtlichen Rechnungsprüfung unterworfen.

Daher muss bei der Beschleunigung der internen Prozesse eine angemessene Prüfung zur Erfüllung des gesetzlichen Auftrags nach wie vor möglich sein.

Ausgangslage

Die derzeitige Prüfungsquote liegt bei 2/3 aller vorgelegten Vorgänge. Dabei handelt es sich um Vergabevorgänge ab einer Auftragssumme von 50.000 € brutto bei Bau- und Lieferleistungen und 60.000 € brutto für Ing.-Leistungen und Dienstleistungen.

Dies entspricht knapp der Hälfte aller Vergabevorgänge der Verwaltung, aber ca. ¼ des Auftragsvolumens insgesamt.

Diese mengenmäßige Einordnung basiert auf einer Auswertung der Monate Juli 2020 – Juni 2021 und damit auf dem ersten Jahr der Anwendung des risikoorientierten Prüfungsansatzes in der Vergabeprüfung. Perspektivisch wird die Anzahl der Vergaben, insbesondere durch die Einbeziehung externer Vergabedienstleister zur Abwicklung der Bauvorhaben, sowohl von der Menge als auch vom Auftragswert her steigen. Nach ersten Schätzungen rechnet man mit der 2- bis 3-fachen Anzahl an Vergabevorgängen.

Bei gleichbleibenden Kapazitäten im Rechnungsprüfungsamt würde die Prüfungsquote zunehmend sinken. Im Umkehrschluss bedeutet diese Entwicklung ein erhöhtes Fehlerrisiko. Daher ist vor dem

Hintergrund der sich abzeichnenden Entwicklung ein sukzessiver Aufbau personeller Kapazitäten in der Vergabeprüfung erforderlich.

Ein Ziel der Prüfung ist die weitgehende Vermeidung von Vermögensschäden, die sich z. B. aus der Rückzahlung von Fördergeldern oder Schadenersatzansprüchen ergeben können. Dieses Ziel kann nur erreicht werden, wenn die Prüfung vor (ex ante) der Auftragserteilung stattfindet. Daher kommt der Vorlagegrenze für Vergabeprüfungen im Rechnungsprüfungsamt eine große Bedeutung zu. Auch wenn nicht alle Vergaben geprüft werden, findet doch eine qualifizierte Einschätzung des relativen Risikopotentials statt, das sich aus verschiedenen gewichteten Kriterien ermittelt. Die Auftragssumme allein reicht als Risikoindikator nicht aus und ist daher nicht geeignet, Prüfkapazitäten zielgerichtet einzusetzen.

Der Wirkungsgrad im Bereich der Vergabeprüfung muss zudem in einer Gesamtbetrachtung aller Prüfungs- und Beratungsleistungen gesehen werden. Neben der Vergabeprüfung in Form von Einzelfallprüfungen vor der Auftragserteilung (die dem Rechnungsprüfungsamt vorzulegenden Fälle) gehört zum Prüfkonzept auch die derzeit ausgesetzte Prüfung der Schlussrechnungen und evtl. Vor-Ort-Kontrollen. Vorgelagerte Beratungen erhöhen in der Regel die Qualität eines Vergabevorgangs und wirken positiv auf das Fehlerrisiko.

Öffentliche Vergaben und das Korruptionsrisiko sind eng miteinander verbunden. Die Überwachung und Prüfung von Vergaben hat damit nicht nur einen haushaltswirtschaftlichen, sondern auch einen strafrechtlichen Aspekt. Mit einem Mix aus verschiedenen Prüfungsinstrumenten und –konzepten, vor- und nachgelagerten Prüfungen, verfolgt das Rechnungsprüfungsamt im Rahmen seiner Kapazität das Ziel der Vermeidung prüfungsfreier Räume. Da Schäden oder negative Rechtsfolgen allgemein jedoch nur im Vorfeld vermeidbar sind, sollte der Schwerpunkt der Prüfungen auf den sog. Ex ante-Prüfungen liegen.

Anhebung der Vorlagegrenze für Prüfungen durch das Rechnungsprüfungsamt

Die Prüfung durch das Rechnungsprüfungsamt selbst ist ab einem Auftragswert von derzeit 50.000 € / 60.000 € Teil eines Vergabeverfahrens und beträgt bei geprüften Vorgängen ca. eine Woche, bei ungeprüften Vorgängen ein bis zwei Tage. Würde die Vorlagegrenze angehoben, könnte diese Zeit für einen Teil der Vorgänge eingespart werden.

Mit einer Anhebung der Vorlagegrenze wird ein Teil der Vergaben einer Ex ante-Prüfung und einer Risikobewertung entzogen. Würde die Vorlagegrenze für die Prüfung auf beispielsweise 100.000 € angehoben, würde sich zunächst – auf Basis der bisherigen Fallzahlen – nach dem Verlauf der ausgewerteten Monate (vgl. oben) das Prüfungsaufkommen (Anzahl) im Durchschnitt nahezu halbieren. Bei einer Vorlagegrenze von 250.000 € z. B. wären nur noch 1/5 aller Vorgänge dem Rechnungsprüfungsamt vorzulegen. Wie sich die zukünftige Entwicklung jedoch auswirken wird, ist noch nicht absehbar.

Momentan könnte diese Prüfungslücke wegen der (nicht) vorhandenen Kommunikationsstrukturen nicht geschlossen werden. Weitere Prüfungen wären nur nachgelagert möglich. Bei einer Verlagerung von vor- zu nachgelagerten Fällen steigt das Risiko, dass Verstöße nicht rechtzeitig erkannt werden und zu Schäden führen. Das Rechnungsprüfungsamt beabsichtigt daher, vorhandene Kommunikationsstrukturen weiter zu entwickeln, um auch die Vergabevorgänge unterhalb der dann erhöhten Vorlagegrenze prüfend im Blick zu behalten. In jedem Fall wird das aber mit Einbußen bei der Quantität und Qualität der Prüfung einhergehen. Wenn jedoch die Vergabevorgänge nur noch verwaltungsintern kommuniziert werden, fehlt die öffentliche Transparenz. Vor diesem Hintergrund ist die Sicherung der Prüfungsqualität besonders wichtig.

In der Prüfung von Verwendungsnachweisen durch das Rechnungsprüfungsamt wird die Arbeitsbelastung erheblich steigen, da für den überwiegenden Teil der Investitionsmaßnahmen Fördermittel in Anspruch genommen werden. Formaler Bestandteil dieser vom Fördermittelgeber geforderten Prüfung ist immer auch die Prüfung der Vergaben. Werden diese nicht mehr im Vorfeld, sondern nachgelagert geprüft, besteht keine Möglichkeit der Korrektur mehr mit der Folge, dass Vergabeverstöße zu Rückforderungen des Zuschussgebers führen können. Zeitliche Einsparungen gehen mit einer Anhebung der Vorlagegrenze bei Fördermaßnahmen nicht einher, da eine Prüfung generell zu erfolgen hat.

Änderung von Zuständigkeiten und Erhöhung von Kompetenzen

Andere Verfahrenserleichterungen zielen auf die Verschlinkung der Arbeitsprozesse. Man darf unterstellen, dass dadurch eine Beschleunigung der Verfahren und damit das erklärte Ziel erreicht werden. Gleichzeitig führt eine Erweiterung von Kompetenzen von Akteuren grundsätzlich zu einer quantitativen und/oder qualitativen Zunahme von Möglichkeiten zur Korruption. Korruption ist im Bereich der Aufträge und Vergaben in besonderem Maße auch ein Kontrolldelikt. Deshalb ist es immer geboten, bei einer Erweiterung der Kompetenzen zugleich zu prüfen, ob diese von Reaktionen auf der Seite der Präventionsmaßnahmen flankiert werden sollten oder vielleicht sogar müssen.

Wird die prozessabhängige (Vergabe-)Prüfung bzw. die Kontrolle durch das RPA geschmälert, bedarf es entsprechender Reaktionen zur Aufrechterhaltung eines hinreichenden Schutzes vor Korruption. Das städtische Antikorruptionskonzept mit dem integrierten Maßnahmenverzeichnis bietet einen Katalog von in Betracht kommenden Präventionsmaßnahmen an.

Nach § 19 Abs. 2 S. 2 KorruptionsbG NRW sind korruptionsgefährdete Bereiche u.a. dort anzunehmen, wo auf Aufträge Einfluss genommen werden kann. Ein besonders korruptionsgefährdeter Bereich liegt entsprechend § 19 Abs. 2 S. 3 KorruptionsbG NRW vor, wenn das Verwaltungshandeln mit erheblichen Vor- oder Nachteilen für Dritte verbunden ist. Die vorgesehenen Änderungen im städtischen Regelwerk betreffen den Bereich der besonderen Korruptionsgefährdung im Sinne des Gesetzes. Die betroffenen Stellen unterliegen der Pflicht zur Personalrotation nach § 21 Abs. 1 S. 1 KorruptionsbG NRW. Da von dieser bisher durchgehend entsprechend § 21 Abs. 2 S. 1 KorruptionsbG NRW aus zwingenden Gründen abgewichen wird, sind wirksame Kompensationsmaßnahmen zu treffen; es besteht eine Mitteilungspflicht gegenüber der Aufsichtsbehörde (§ 21 Abs. 2 S. 2 KorruptionsbG NRW).

Zusammenfassende Antwort

Generell erhöht sich bei einer steigenden Anzahl von Fällen und sinkender Kontrollaktivität das Risiko. Die Ausweitung der Kapazitäten sowohl durch externe Dienstleister als auch durch zusätzliches Personal muss sukzessive in die vorhandenen Arbeitsabläufe integriert werden. Eine solche Entwicklung birgt an sich bereits Risiken, weil sich Arbeitsabläufe neu einspielen müssen. Der Prüfaufwand durch die Einbeziehung Dritter ist qualifiziert noch nicht abschätzbar. Sinkt begleitend dazu der Kontrolldruck, weil weniger Prüfungen stattfinden, erhöht sich das Fehlerrisiko umso mehr.

Verfolgt man also das Ziel, die Verfahren zu beschleunigen, müssen andere Konsequenzen in Kauf genommen werden.

Entweder akzeptiert man ein erhöhtes Risiko, oder man versucht, mit begleitenden Maßnahmen die Risiken zu begrenzen. Aus Sicht der örtlichen Rechnungsprüfung sollten dabei immer nur so viele Risiken zugelassen werden, wie dies zur Zielerreichung notwendig ist. Dazu kann auch zählen, die Prüfung für eine Zeit zu reduzieren.

Aktuell ist aber noch unklar, wie sich die Fallzahlen und die Komplexität der Vorgänge entwickeln werden. Der Personalbedarf wird nicht linear mit der Ausweitung der Auftragssumme steigen, da die geplanten Änderungen die Vergabeverfahren z. T. auf ein anderes Niveau heben oder sich in einigen Bereichen Standardvergaben etablieren könnten (z. B. modulare/gleichartige Bauweise, Aufträge an Generalunternehmer / Projektsteuerer ...) Geht man in einer vorläufigen Schätzung vom 2 – 3-fachen des derzeitigen Arbeitsaufkommens aus, müssten 4 bis 8 neue Prüferstellen geschaffen werden, um die aktuelle Prüfungsquote in etwa zu halten.

Vor dem Hintergrund der Unsicherheit der weiteren Entwicklung ist für 2022 zunächst nur eine Mehrstelle angemeldet worden. Der Personalbestand soll mit Augenmaß der weiteren Entwicklung folgen. Die aktuelle Situation am Arbeitsmarkt erschwert allerdings die Besetzung neuer Stellen mit qualifiziertem Personal.

Durch die Definition der Prüfungsquote als neue Kennzahl im Rahmen des Produkthaushalts mit dem Ziel, diese Quote nicht zu unterschreiten, könnte ein gewünschtes Sicherheitsniveau festgelegt werden, an dem sich der Personalbestand ausrichten ließe. Das Rechnungsprüfungsamt schätzt die aktuelle Quote als nur bedingt ausreichend ein. Spitzenbelastungen können nicht mehr aufgefangen werden.

Das Rechnungsprüfungsamt hält nach derzeitigem Kenntnisstand eine Anhebung der Prüfgrenze auf 100.000 € für erforderlich und vertretbar. Parallel sind das Gesamtprüfkonzept unter Weiterentwicklung vorhandener Instrumente und die personelle Kapazität sukzessive anzupassen. Möglicherweise sind bereits in 2022 überplanmäßige Einsätze vorzusehen, spätestens für 2023 sind voraussichtlich mindestens 4 weitere Prüferstellen in der Vergabeprüfung einzuplanen.