



# Bericht

an das  
Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat

nach § 88 Abs. 2 BHO

über die baufachliche Begleitung  
von Zuwendungsbaumaßnahmen

hier: Auswertung von Prüfungsfeststellungen

Dieser Bericht enthält das vom Bundesrechnungshof abschließend im Sinne des § 96 Abs. 4 Satz 1 BHO festgestellte Prüfungsergebnis. Er ist auf der Internetseite des Bundesrechnungshofes veröffentlicht ([www.bundesrechnungshof.de](http://www.bundesrechnungshof.de)).

Gz.: II 4 - 2018 - 1094

Potsdam, den 18. Juni 2019

## Inhaltsverzeichnis

|     |                                                         |    |
|-----|---------------------------------------------------------|----|
| 0   | Zusammenfassung                                         | 3  |
| 1   | Vorbemerkungen                                          | 6  |
| 1.1 | Ausgangslage                                            | 6  |
| 1.2 | Haushaltsrechtliche Grundlagen                          | 6  |
| 1.3 | Aufgaben der staatlichen Bauverwaltung im Zuwendungsbau | 8  |
| 2   | Feststellungen und Empfehlungen                         | 9  |
| 2.1 | Anzuwendende ZBau                                       | 9  |
| 2.2 | Beteiligen der staatlichen Bauverwaltung                | 12 |
| 2.3 | Baufachliche Beratung bei der Vergabe von Leistungen    | 16 |
| 2.4 | Aufstellen und Prüfen der Antrags- und Bauunterlagen    | 18 |
| 2.5 | Baufachliche Auflagen                                   | 22 |
| 2.6 | Überprüfen der Bauausführung                            | 25 |
| 2.7 | Baufachliche Prüfung des Verwendungsnachweises          | 31 |
| 3   | Schlussfolgerungen                                      | 34 |
| 4   | Stellungnahme des Bundesbauministeriums                 | 34 |
| 5   | Fazit des Bundesrechnungshofes                          | 36 |

## 0 Zusammenfassung

Der Bundesrechnungshof hat in rund 20 Prüfungen Feststellungen dazu getroffen, wie die staatliche Bauverwaltung Zuwendungsbaumaßnahmen baufachlich begleitet. Im vorliegenden Beratungsbericht fasst er wesentliche Feststellungen zusammen. Der Bundesrechnungshof weist das Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat (Bundesbauministerium) auf typische Vollzugsdefizite bei dem Verfahren nach den Baufachlichen Ergänzungsbestimmungen (ZBau) zu den Allgemeinen Verwaltungsvorschriften zu § 44 Bundeshaushaltsordnung hin und gibt Empfehlungen für Verbesserungen.

- 0.1 Das Bundesbauministerium sollte in seinen Bemühungen nicht nachlassen, Zuwendungsgeber bei mischfinanzierten Baumaßnahmen davon zu überzeugen, die ZBau des Bundes anzuwenden. Wenn das fördernde Bundesressort dies nicht erreichen kann, muss es als Zuwendungsgeber sicherstellen, dass die qualitativen Standards der ZBau des Bundes eingehalten werden (Tz. 2.1).
- 0.2 Die staatliche Bauverwaltung muss möglichst früh eingebunden werden, um ihre Aufgaben nach den ZBau rechtzeitig und hinreichend wahrnehmen zu können. Das Bundesbauministerium sollte überdies die Zuwendungsgeber anhalten, die Ermessensentscheidung, ob die staatliche Bauverwaltung auch unterhalb der in den Verwaltungsvorschriften vorgesehenen Wertgrenzen einzuschalten ist, sachgerecht zu treffen. Jedenfalls ist es sinnvoll, Regelungen und Standards des ZBau-Verfahrens auch zu berücksichtigen, wenn die staatliche Bauverwaltung nicht beteiligt ist (Tz. 2.2).
- 0.3 Es ist eine wichtige Aufgabe der staatlichen Bauverwaltung, Zuwendungsempfänger unabhängig von deren Größe und Professionalität bei der Vergabe von Leistungen zu beraten. Sie muss diese Aufgabe bedarfsgerecht und mit der gebotenen Sorgfalt wahrnehmen (Tz. 2.3).
- 0.4 Das Bundesbauministerium sollte dafür sorgen, dass die staatliche Bauverwaltung den Umfang der Antrags- und Bauunterlagen stets verbindlich festlegt. Dazu gehören grundsätzlich bei allen geförderten Baumaßnahmen Wirtschaftlichkeits- und Variantenuntersuchungen. Die Prüfungsergebnisse des Bundesrechnungshofes zeigen ferner, dass

die staatliche Bauverwaltung die Antrags- und Bauunterlagen mitunter zu oberflächlich prüft oder Kritik an Bauunterlagen nicht klar genug äußert. Das Bundesbauministerium ist aufgefordert, die für eine ergebnisoffene baufachliche Prüfung notwendige Eigenständigkeit der staatlichen Bauverwaltung im ZBau-Verfahren zu stärken und dafür zu sorgen, dass sie dem hohen Qualitätsanspruch gerecht wird (Tz. 2.4).

- 0.5 Das Bundesbauministerium sollte gegenüber den Zuwendungsgebern darauf hinwirken, dass diese nicht wie bisher üblich die baufachliche Stellungnahme als Ganzes zum Bestandteil des Zuwendungsbescheides machen. Stattdessen sollen sie – wie in den ZBau vorgesehen – nur die baufachlichen Auflagen und die Zusammenfassung der förderfähigen Kosten übernehmen. Dazu ist es erforderlich, dass die staatliche Bauverwaltung baufachliche Auflagen klar und rechtssicher formuliert und eindeutig von allgemeinen Hinweisen oder Empfehlungen abgrenzt (Tz. 2.5).
- 0.6 Nach den Feststellungen des Bundesrechnungshofes überprüfte die staatliche Bauverwaltung die Bauausführung häufig nicht ausreichend. Sie bemerkte oftmals nicht, dass Zuwendungsempfänger z. B. gegen Regelungen des öffentlichen Vergaberechts verstießen oder von den genehmigten Bauunterlagen abwichen. Um dies zu vermeiden, sollte die staatliche Bauverwaltung das in den ZBau vorgesehene Beratungsgespräch vor Baubeginn ohne Ausnahme mit jedem Zuwendungsempfänger und unabhängig von dessen baufachlicher Kompetenz führen. Die Vergabeunterlagen sollte sie auch bei Zuwendungsempfängern mit eigenem baufachlichen Sachverstand stichprobenweise, aber sorgfältig prüfen. Die Baudurchführung muss sie häufig genug und zu sinnvollen Zeitpunkten prüfen (Tz. 2.6).
- 0.7 Die staatliche Bauverwaltung sollte die Verwendungsnachweise nachdrücklicher als bisher einfordern und unverzüglich prüfen. Dabei muss die stichprobenweise baufachliche Prüfung mit der notwendigen Sorgfalt durchgeführt werden, um die zuwendungsfähigen Bauausgaben sicher zu bestimmen (Tz. 2.7).

- 0.8 Aus Sicht des Bundesrechnungshofes sind die ZBau mit den Verfahrensregeln ein taugliches Regelwerk für die baufachliche Begleitung von Zuwendungsbaumaßnahmen. Um die festgestellten Vollzugsdefizite abzustellen, muss das Bundesbauministerium die staatliche Bauverwaltung strukturell so stärken, dass sie die zugewiesenen Aufgaben in hoher Qualität und effektiv wahrnehmen kann (Tz. 3).
- 0.9 Das Bundesbauministerium hat die Feststellungen des Bundesrechnungshofes bestätigt. Die angesprochenen Probleme seien grundsätzlich auf Vollzugsdefizite der staatlichen Bauverwaltung zurückzuführen. Die Empfehlungen des Bundesrechnungshofes, wie ihre Arbeit verbessert werden kann, deckten sich mit den Aktivitäten, die das Bundesbauministerium bereits eingeleitet hat oder plant. Dazu gehören beispielsweise eine intensivere Fachaufsicht, Fortbildungen und Erfahrungsaustausch und die personelle Stärkung der staatlichen Bauverwaltung.

Der Bundesrechnungshof befürwortet die Aktivitäten des Bundesbauministeriums, die das ZBau-Verfahren verbessern sollen. Es sollte sie nachhaltig vorantreiben und ihre Wirksamkeit zu gegebener Zeit evaluieren (Tz. 4 und Tz. 5).

# 1 Vorbemerkungen

## 1.1 Ausgangslage

Der Bundesrechnungshof prüft die vom Bund mit Zuwendungen geförderten Hochbaumaßnahmen wegen ihrer besonderen finanziellen und strategischen Bedeutung regelmäßig. Geprüfte Stelle ist grundsätzlich das fördernde Ressort oder die mit der Bewilligung der Zuwendung beauftragte nachgeordnete Behörde. Wenn bei einzelnen Prüfungen die fachliche Begleitung Anlass zur Kritik gibt, teilt der Bundesrechnungshof seine Feststellungen gesondert dem für den Hochbau zuständigen Bundesministerium (Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat, im Folgenden: Bundesbauministerium) oder der zuständigen nachgeordneten Behörde mit.

Der Bundesrechnungshof hat für diesen Bericht die Ergebnisse von rund 20 Prüfungen ausgewertet, bei denen er Feststellungen zur fachlichen Begleitung getroffen hat. Er weist auf typische Schwachstellen hin und gibt Empfehlungen für Verbesserungen.

## 1.2 Haushaltsrechtliche Grundlagen

Nach den Allgemeinen Verwaltungsvorschriften (VV) Nummer 6.1 zu § 44 Bundeshaushaltsordnung (BHO) ist bei Zuwendungen für Baumaßnahmen die fachlich zuständige technische staatliche Verwaltung zu beteiligen. Von einer Beteiligung darf abgesehen werden, wenn die für eine Baumaßnahme vorgesehenen Zuwendungen von Bund und Ländern zusammen 1 Mio. Euro, bei Zuwendungen an Gebietskörperschaften 1,5 Mio. Euro, nicht übersteigen. Die für Hochbaumaßnahmen fachlich zuständigen technischen staatlichen Verwaltungen sind in Berlin das Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung, im übrigen Bundesgebiet die in Organleihe für den Bund tätigen Landesbauverwaltungen bzw. ihre Nachfolgeorganisationen (staatliche Bauverwaltung).

Das Verfahren für die Beteiligung der staatlichen Bauverwaltung richtet sich nach den Fachlichen Ergänzungsbestimmungen (ZBau) zu den VV zu § 44 BHO, für die das Bundesbauministerium im Einvernehmen mit dem Bundesministerium der Finanzen zuständig ist. Wenn nach den ZBau zu verfahren ist, sind die Fachlichen Nebenbestimmungen (NBest-Bau) zum Bestandteil des Zuwendungsbescheides zu machen. Details zum Ablauf sind in den Verfahrensregeln zur ZBau (Verfahrensregeln) bestimmt. Die Verfahrensregeln sind

formal nur Empfehlungen. Da sie aber zwischen allen Beteiligten abgestimmt sind, werden sie faktisch zu verbindlichen Vorgaben.<sup>1</sup>

Die aktuellen ZBau wurden durch einen Bund-Länder-Arbeitskreis erarbeitet und im Jahr 2006 eingeführt.<sup>2</sup> Anlass der Novellierung waren Änderungen der BHO<sup>3</sup> sowie das veränderte Veranschlagungsverfahren für den Bundeshochbau.<sup>4</sup>

Das Bundesbauministerium hat die ZBau mit den NBest-Bau, den Verfahrensregeln und verschiedenen Formblättern zu den Richtlinien für die Durchführung von Zuwendungsbaumaßnahmen (RZBau) zusammengeführt.<sup>5</sup> Das Bundesbauministerium beschreibt die RZBau als einen Leitfaden sowohl für die Zuwendungsgeber und -empfänger als auch für die staatliche Bauverwaltung. Sie sollen die Verfahrensabläufe transparent machen, die Zuständigkeiten und Verantwortlichkeiten umfassend darstellen und eine weitgehend einheitliche Durchführung von Zuwendungsbaumaßnahmen auch bei Mischfinanzierungen ermöglichen.<sup>6</sup>

Für einzelne Zuwendungsempfänger des Bundes gelten vom Vorgenannten abweichende Regelungen:

- Bei Zuwendungen für Baumaßnahmen im Bereich des Auslandsbaus des Auswärtigen Amts darf von einer Beteiligung der staatlichen Bauverwaltung abgesehen werden, wenn die für die Baumaßnahme vorgesehenen Zuwendungen von Bund und Ländern zusammen fünf Millionen Euro nicht übersteigen.<sup>7</sup>

<sup>1</sup> Vgl. Krämer/Schmidt: Zuwendungsrecht Zuwendungspraxis, Abschnitt F IV, Rdn. 7.

<sup>2</sup> Erlass des Bundesbauministeriums vom 16. November 2006, Gz.: B 10 - 8111.5/3.

<sup>3</sup> Neufassung von Teilen der BHO und der VV-BHO im Jahre 2006 u. a. aufgrund der Beratungen in den parlamentarischen Gremien zu Nr. 3 der Bemerkungen des BRH aus dem Jahre 2003 „*Mangelhafte Kontrolle der Verwendung und des Erfolges von Zuwendungen des Bundes*“. Die Änderungen und Ergänzungen betrafen die VV zu §§ 23 und 44 BHO.

<sup>4</sup> An die Stelle des einstufigen Veranschlagungsverfahrens der Ausgaben für Große Neu-, Um- und Erweiterungsbauten nach den Richtlinien für die Durchführung von Bauaufgaben des Bundes – RBBau trat ein zweistufiges Verfahren. Ziele waren eine stärkere Kostenorientierung der Planung und die Verfahrensverschlinkung.

<sup>5</sup> Die RZBau sind zwischenzeitlich mehrfach redaktionell überarbeitet worden, letztmalig mit Stand August 2015.

<sup>6</sup> Einführungserlass des Bundesbauministeriums RZBau vom 5. Januar 2007, Gz.: B 10 - 8111.5/3.

<sup>7</sup> VV Nummer 6.1 zu § 44 BHO.

- Nach § 6 des Wissenschaftsfreiheitsgesetzes<sup>8</sup> vom Dezember 2012 können bestimmte Wissenschaftseinrichtungen auf Antrag ein vereinfachtes Bauverfahren nutzen, wenn sie über hinreichenden baufachlichen Sachverstand und ein adäquates internes Controlling verfügen. Bislang nutzt keine der in Frage kommenden Wissenschaftseinrichtungen diese Regelung.
- An der Prüfung und Genehmigung von Baumaßnahmen der Max-Planck-Gesellschaft ist die staatliche Bauverwaltung nicht beteiligt. Sonderregelungen sollen die Zuwendungsgeber gleichwohl in die Lage versetzen, über baufachliche Aspekte der zu fördernden Baumaßnahmen entscheiden zu können.

### 1.3 Aufgaben der staatlichen Bauverwaltung im Zuwendungsbau

Eine mit staatlichen Mitteln geförderte Baumaßnahme durchzuführen setzt beim Zuwendungsempfänger wie auch beim Zuwendungsgeber baufachlichen Sachverstand voraus, über den diese oftmals nicht oder nicht im ausreichenden Maße verfügen. Deshalb ist die unterstützende und frühzeitige Mitwirkung der staatlichen Bauverwaltung unerlässlich. Ihre Aufgabe ist es, beide Seiten in allen Bauphasen neutral baufachlich zu beraten. Dies schafft die Voraussetzungen dafür, dass die Zuwendung den haushaltsrechtlichen Grundsätzen der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit entsprechend eingesetzt werden kann.

Nach Nummer 2 ZBau hat die staatliche Bauverwaltung im Einzelnen folgende Beratungs- und Prüfungsaufgaben wahrzunehmen:

- Beratung bei der Vergabe der Leistungen/Bauleistungen (Nummer 3 ZBau),
- Mitwirkung bei der Vorbereitung des Antrages (Nummer 4 ZBau),
- Beratung bei der Aufstellung der Antrags- und Bauunterlagen (Nummer 5 ZBau),
- Festlegung des Umfangs der Antrags- und Bauunterlagen (Nummer 6 ZBau),
- Prüfung der Bauunterlagen (Nummer 7 ZBau),

---

<sup>8</sup> Gesetz zur Flexibilisierung von haushaltsrechtlichen Rahmenbedingungen außeruniversitärer Wissenschaftseinrichtungen – WissFG.

- Überprüfung der Bauausführung (Nummer 8 ZBau),
- Prüfung des Verwendungsnachweises in baufachlicher Hinsicht (Nummer 9 ZBau).

Im ZBau-Verfahren sind in der Regel alle Ebenen der staatlichen Bauverwaltung beteiligt: Nachdem die Bewilligungsbehörde sich an das Bundesbauministerium (Oberste Technische Instanz – OTI) gewandt hat, beauftragt die OTI die Fachaufsicht führende Ebene mit der Wahrnehmung der Aufgaben nach den Nummern 3 bis 9 ZBau. Wird die Zuwendung durch eine Mittelbehörde des Bundes bewilligt, so beteiligt sie die Fachaufsicht führende Ebene unmittelbar. Die Fachaufsicht führende Ebene überträgt die Aufgaben nach den Nummern 8 und 9 ZBau später grundsätzlich an die baudurchführende Ebene.

## 2 Feststellungen und Empfehlungen

### 2.1 Anzuwendende ZBau

(1) Nach Nummer 1.1 ZBau sind bei mit Bundes- und Landesmitteln (Mischfinanzierung) geförderten Baumaßnahmen grundsätzlich die ZBau des Bundes anzuwenden. Welche ZBau angewendet werden, klären die Zuwendungsgeber entsprechend Nummer 2 der Verfahrensregeln in einer Vorabstimmung.

(2) Nach den Feststellungen des Bundesrechnungshofes verständigten sich die Zuwendungsgeber bei mischfinanzierten Baumaßnahmen nicht immer auf die ZBau des Bundes. Insbesondere wenn der Finanzierungsanteil des Landes höher war als der des Bundes und das Land die Rolle des koordinierenden Zuwendungsgebers übernahm, stimmte der Bund zu, die Landesregelungen anzuwenden.

Auch wenn die Landesregelungen denen der ZBau des Bundes grundsätzlich ähneln, weichen sie in wichtigen Punkten ab: So sind die Bundesvorgaben zu Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen und zu Variantenuntersuchungen der Bedarfsdeckung üblicherweise strenger als die Landesregelungen. Zudem ist die nach den ZBau des Bundes obligatorische Überprüfung der Bauausführung in vielen Ländern nicht vorgesehen.

Wie die nachfolgenden Beispiele zeigen, kann die Anwendung der Landesregeln zu wirtschaftlichen Nachteilen für den Bund führen.

Unterbringung eines Forschungsinstituts (Bundesministerium für Wirtschaft und Energie); Erweiterung und Modernisierung eines Museums (Beauftragte der Bundesregierung für Kultur und Medien):<sup>9</sup>

Bei den zusammen mit einem Land geförderten Baumaßnahmen vereinbarten die Zuwendungsgeber die ZBau des Landes, die weitgehend dem Stand der ZBau vor dem Jahr 2006 entsprachen. So waren nach der Landesregelung Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen nicht generell vorgesehen, sondern nur in besonderen Fällen. Zudem war nicht geregelt, wie im Einzelnen zu verfahren ist, wenn mehrere Zuwendungsgeber beteiligt sind. Durchführungshinweise im Sinne der Verfahrensregeln gab es für die ZBau des Landes nicht. Der Bundesrechnungshof ist davon ausgegangen, dass sich die höheren Standards der ZBau positiv auf die Wirtschaftlichkeit der Baumaßnahmen ausgewirkt hätten.

Im Fall des Museums hat der Bundesrechnungshof ferner kritisiert, dass nicht die Bundesbauverwaltung die baufachliche Begleitung wahrnahm, sondern der Eigenbetrieb des Landes. Das Land führte das Koordinierungsgespräch erst, nachdem der Eigenbetrieb des Landes die Entwurfsplanung bereits geprüft hatte. Der Bund verzichtete somit auf Steuerungsmöglichkeiten, die mit der baufachlichen Begleitung nach seinen Standards und dem Koordinierungsgespräch verbunden gewesen wären.

Das Bundesbauministerium hat dem Bundesrechnungshof im Ergebnis der beiden Prüfungen zugesichert, bei den Zuwendungsgebern des Bundes und den für den Bund tätigen Bauverwaltungen der Länder auf den Vorrang der ZBau des Bundes hinzuwirken.

Förderung von Baumaßnahmen für den Spitzensport (Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat):

Als Besonderheit dieses Förderbereichs sind die Länder – soweit sie an der Finanzierung der Baumaßnahmen beteiligt sind – grundsätzlich Zuwendungsempfänger des Bundes. Sie leiten dessen Mittel an die Letztempfänger weiter; das sind in der Regel die Träger der geförderten Einrichtungen. Die Länder nehmen in diesem sogenannten Zwei-Stufen-Verfahren zentrale Aufgaben wahr, wie z. B. die baufachliche und verwaltungsmäßige Antrags- und Verwendungsnachweisprüfung auch für die Bundesförderung. Das Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat hat das Bundesverwaltungsamt

<sup>9</sup> Hier und bei allen folgenden Beispielen ist zuerst die geprüfte Baumaßnahme genannt, die Förderbehörde folgt in Klammern.

(BVA) mit der administrativen Abwicklung des Zuwendungsverfahrens beauftragt.

Wie der Bundesrechnungshof feststellt hat, verpflichtete das BVA die Länder zu gewährleisten, dass die staatliche Bauverwaltung die Bauausführung überprüft. Dennoch war – anders als in den ZBau des Bundes geregelt – beispielsweise weder sichergestellt, ob eine baufachliche Bestätigung von Mittelabrufen vorgesehen war, noch war gewährleistet, dass das BVA überhaupt Kenntnis vom jeweiligen Bautenstand hatte. Dem BVA fehlten deshalb die erforderlichen Informationen, um die Zuwendungen sachgerecht und dem Bedarf entsprechend auszahlen zu können. Im Falle des Um- und Ausbaus eines Trainingszentrums zahlte das BVA beispielsweise 600 000 Euro an den Zuwendungsempfänger aus, obwohl das mitfördernde Land noch keinen Zuwendungsbescheid erlassen hatte. Angesichts der in vielfältiger Weise abweichenden Landesregelungen, nach denen die Beteiligten auf Landesebene im Zweifel verfahren, wäre es erforderlich gewesen, genauere Festlegungen zu treffen.

Das Bundesbauministerium hat zugesagt, das bisher praktizierte Verfahren auf den Prüfstand zu stellen. Dabei werde es u. a. klären, wie die baufachliche Begleitung verbessert werden kann. In diesem Zusammenhang werde es auch prüfen, ob es besser wäre, wenn der Bund seine Zuwendung direkt der zu fördernden Einrichtung bewilligt.<sup>10</sup>

(3) Der Bundesrechnungshof unterstützt die Bemühungen des Bundesbauministeriums, Zuwendungsgeber davon zu überzeugen, die ZBau des Bundes anzuwenden. Es sollte daran regelmäßig erinnern, wenn es Hinweise darauf hat, dass von dieser Maßgabe abgewichen wird.

Sollten sich die Zuwendungsgeber in der Vorabstimmung noch nicht auf die ZBau verständigt haben, empfiehlt der Bundesrechnungshof, dies spätestens im sich anschließenden Koordinierungsgespräch zu vereinbaren. Wenn es nicht möglich sein sollte, die ZBau des Bundes zu vereinbaren, muss das fördernde Bundesressort wenigstens sicherstellen, dass ihre qualitativen Standards eingehalten werden.

<sup>10</sup> Das im Bereich der Sportstättenförderung praktizierte, sogenannte Zwei-Stufen-Verfahren ist Gegenstand der Bemerkungen des Bundesrechnungshofes (Bemerkungen 2018, Bundestagsdrucksache 19/5500, Nr. 8).

## 2.2 Beteiligen der staatlichen Bauverwaltung

(1) Nach VV Nummer 6.1 zu § 44 BHO ist die staatliche Bauverwaltung grundsätzlich an allen Zuwendungsbaumaßnahmen zu beteiligen. Von einer Beteiligung darf unterhalb bestimmter Wertgrenzen abgesehen werden.<sup>11</sup>

Nummer 1.4 ZBau weist darauf hin, dass die staatliche Bauverwaltung so rechtzeitig zu beteiligen ist, dass sie die in Nummer 2 der ZBau genannten Aufgaben<sup>12</sup> ordnungsgemäß erfüllen kann.

(2) Der Bundesrechnungshof hat – wie die nachfolgenden Beispiele zeigen – festgestellt, dass die Fachaufsicht führende Ebene in einigen Fällen nicht oder zu spät beteiligt wurde. Sie konnte daher ihren Prüf- und Beratungsauftrag nicht oder nur noch eingeschränkt wahrnehmen.

Neubau einer Forschungsanlage (Bundesministerium für Bildung und Forschung):

Das Bundesministerium für Bildung und Forschung beteiligte die staatliche Bauverwaltung erst, nachdem der Zuwendungsempfänger bereits Architekten und Ingenieure beauftragt hatte und eine verfestigte, mit Planfeststellungsbeschluss baurechtlich genehmigte Planung vorlag. Daher war es ihr nur noch eingeschränkt möglich, z. B. auf die Wirtschaftlichkeit oder die fachtechnische Qualität der Bauplanung Einfluss zu nehmen. Zudem ging damit auch die dem Zuwendungsempfänger auferlegte Verpflichtung ins Leere, mit der Fachaufsicht führenden Ebene die Vergabe und Auswahl von Architekten und Ingenieuren sowie die Vertragsgestaltung abzustimmen.

Neubau eines Büro- und Laborgebäudes (Bundesministerium für Wirtschaft und Energie):

Das Bundesministerium für Wirtschaft und Energie und das Bundesbauministerium versäumten, die Fachaufsicht führende Ebene entsprechend den Verfahrensregeln bereits am Koordinierungsgespräch zu beteiligen. Sie versäumten außerdem, beim Koordinierungsgespräch festzulegen, was zu den vom Zuwendungsempfänger aufzustellenden Antrags- und Bauunterlagen gehört. Dies hatte zur Folge, dass der Zuwendungsempfänger deren Umfang weitgehend selbst bestimmen konnte und unvollständige Unterlagen einreichte. So fehlte z. B. eine Schätzung der Baunutzungskosten.

<sup>11</sup> Siehe Tz. 1.2 dieses Berichts.

<sup>12</sup> Siehe Tz. 1.3 dieses Berichts.

Nach den Erfahrungen des Bundesrechnungshofes wird der als Ausnahme konzipierte Verzicht auf das Beteiligen der staatlichen Bauverwaltung regelmäßig und ohne weitere Prüfung in Anspruch genommen, sobald die Wertgrenzen unterschritten sind. Zuwendungsgeber und Zuwendungsempfänger sind sich in dieser Frage zumeist einig.

Der Bundesrechnungshof hat neben den nach den ZBau durchzuführenden Baumaßnahmen auch zahlreiche Baumaßnahmen geprüft, an denen die staatliche Bauverwaltung nicht beteiligt war. Dabei hat er u. a. festgestellt:

Modernisierung des Bildungszentrums einer Handwerkskammer (Bundesinstitut für Berufsbildung):

Der Zuwendungsempfänger hatte einen Förderantrag über einen Betrag von knapp unter 1 Mio. Euro ohne externen baufachlichen Sachverstand aufgestellt. Ein vom Zuwendungsgeber beauftragter Gutachter stellte gravierende baufachliche Mängel fest und äußerte Zweifel an der Kostenermittlung. Der Zuwendungsgeber forderte vom Zuwendungsempfänger jedoch weder, den Antrag nachzubessern, noch beteiligte er die staatliche Bauverwaltung. Erst nachdem der Zuwendungsempfänger den Zuwendungsbescheid erhalten hatte, schaltete er externe Architekten und Ingenieure ein. Diese stellten fest, dass das Ergebnis der bisherigen Kostenermittlung nicht auskömmlich war. So beliefen sich allein die Kosten für bauliche Brandschutzmaßnahmen statt auf 120 000 Euro auf rund 1 Mio. Euro. Erst jetzt bat der Zuwendungsgeber die staatliche Bauverwaltung, die Baumaßnahme zu begleiten.

Da der Zuwendungsempfänger mit den zunächst bewilligten Mitteln nicht alle geplanten Maßnahmen umsetzen konnte, beantragte er weitere Fördermittel für einen 2. Bauabschnitt. Um den ursprünglichen Zuwendungszweck zu erreichen, sah sich der Zuwendungsgeber gezwungen, nachzufinanzieren. Die Gesamtkosten betrugen letztlich rund 4,35 Mio. Euro. Hätten von vorneherein vollständige Antragsunterlagen mit fundiert ermittelten Baukosten vorgelegen, hätte die Baumaßnahme wesentlich wirtschaftlicher in einem Zuge durchgeführt werden können.

Planung von Baumaßnahmen einer Wissenschaftseinrichtung, bei denen von der Beteiligung der fachlich zuständigen technischen staatlichen Verwaltung abgesehen werden darf (Bundesministerium für Bildung und Forschung):

Der Bundesrechnungshof stellte bei der Prüfung von 24 Baumaßnahmen u. a. fest, dass in zwei Fällen die staatliche Bauverwaltung nicht beteiligt war, obwohl die Zuwendungen die Wertgrenze von 1 Mio. Euro überschrit-

ten. Nachteilig war aus seiner Sicht u. a., dass bei beiden Baumaßnahmen sowohl Nachweise zum Raumbedarf als auch zur Wirtschaftlichkeit der geplanten Flächenerweiterungen fehlten – also Dokumente, die im ZBau-Verfahren gefordert werden. Die Möglichkeiten des Bundesministeriums für Bildung und Forschung, seine Interessen zu vertreten, waren dadurch eingeschränkt.

Bei dieser Prüfung fiel zudem die unzureichende Qualität der Planungsunterlagen auf. Häufig fehlten neben Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen nachvollziehbare Unterlagen zur Kostenplanung und -kontrolle. Der Bundesrechnungshof hat empfohlen, auch bei Baumaßnahmen, die ohne die staatliche Bauverwaltung durchgeführt werden dürfen, Bauunterlagen in Anlehnung an die Standards der ZBau zu erstellen.

Baumaßnahmen eines Forschungszentrums (Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft):

Die institutionell geförderte, vergleichsweise kleine Forschungseinrichtung verstieß bei Baumaßnahmen, die sie ohne die staatliche Bauverwaltung durchführen konnte, in erheblichem Maße gegen vergaberechtliche Bestimmungen und die Richtlinie zur Korruptionsprävention. Die Ursachen waren zum einen auf die knappe Personalausstattung, zum anderen auf fachliche Defizite der Beschäftigten zurückzuführen. Aus Sicht des Bundesrechnungshofes hätte die staatliche Bauverwaltung dies kompensieren können.

Aus dem Investitionsprogramm nationale Welterbestätten geförderte Baumaßnahmen an Gedenkstätten (Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat):

Das Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung hatte zahlreiche Förderverfahren für Baumaßnahmen abzuwickeln, die von Kommunen durchgeführt wurden. Die staatliche Bauverwaltung war wegen der unter 1,5 Mio. Euro liegenden Förderbeträge nicht beteiligt. Das Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung war jedoch weder in der Lage, bei der Antragsprüfung die Angemessenheit und Zuwendungsfähigkeit der geplanten Ausgaben zu beurteilen, noch während der Baudurchführung den Mittelbedarf der Kommunen.

Die zuständigen Bundesministerien haben die festgestellten Defizite eingeräumt und angekündigt, künftig die staatliche Bauverwaltung in geeigneter Weise hinzuzuziehen.

(3) Trotz der Zusicherungen der zuständigen Bundesministerien empfiehlt der Bundesrechnungshof dem Bundesbauministerium, die Zuwendungsgeber erneut und bei Bedarf auch wiederholt darauf hinzuweisen, die staatliche Bauverwaltung entsprechend den ZBau und Verfahrensregeln rechtzeitig zu beteiligen. Sowohl Zuwendungsgeber wie auch Zuwendungsempfänger sollten sich möglichst früh von der Bauverwaltung beraten lassen. Dies ist umso wichtiger, je weniger baufachlichen Sachverstand der jeweilige Zuwendungsempfänger hat.

Zudem beachten Bundesbehörden, die Baumaßnahmen fördern, nach den Erfahrungen des Bundesrechnungshofes nicht ausreichend, dass die VV-BHO eine Beteiligung der staatlichen Bauverwaltung unterhalb der Wertgrenzen nicht ausschließen. Im Gegenteil: Der mögliche Verzicht auf das Einschalten der staatlichen Bauverwaltung ist zu Recht eine Kann-Bestimmung. Das damit verbundene Ermessen muss der Zuwendungsgeber ausüben, d. h. er muss bei einer Förderung unterhalb der Wertgrenze in jedem Einzelfall prüfen, ob er auf das Einschalten der staatlichen Bauverwaltung verzichten kann. Seine begründete Entscheidung muss er dokumentieren.

Prüfungsergebnisse zeigen, dass das Beteiligen der staatlichen Bauverwaltung und das damit verbundene ZBau-Verfahren in mehrfacher Hinsicht vorteilhaft sein können:

- Es kann fehlende Personalkapazitäten und Qualifikation beim Zuwendungsempfänger ausgleichen.
- Es unterstützt Zuwendungsgeber bei ihren Aufgaben.
- Es diszipliniert Zuwendungsempfänger.
- Es schafft Verbindlichkeit zwischen den Beteiligten durch ein geregeltes Verfahren mit den entsprechenden Bearbeitungsstandards.

Prinzipiell sind Wertgrenzen sinnvoll, um den Verwaltungsaufwand in angemessenem Verhältnis zur Höhe der Zuwendungen zu halten. Die o. g. Beispiele zeigen aber, dass deren Unterschreiten entsprechend der VV Nummer 6.1 zu § 44 BHO nicht als generelles Ausschlusskriterium für das Beteiligen der staatlichen Bauverwaltung angesehen werden sollte.

### 2.3 Baufachliche Beratung bei der Vergabe von Leistungen

(1) Nach Nummer 3 ZBau in Verbindung mit Nummer 6 der Verfahrensregeln berät die staatliche Bauverwaltung, hier die Fachaufsicht führende Ebene, den Zuwendungsempfänger bei der Vergabe von Aufträgen. Laut Nummer 3 der Verfahrensregeln ist im Koordinierungsgespräch u. a. zu klären, in welcher Form die Leistungen für die Gebäudeplanung vergeben werden sollen.

(2) Der Bundesrechnungshof hat festgestellt, dass die Fachaufsicht führenden Ebenen nicht immer im erforderlichen Umfang bei der Vergabe von Planungsleistungen beraten konnten, weil sie damit entweder nicht beauftragt waren oder Zuwendungsempfänger sie über geplante Vergaben nicht oder nicht rechtzeitig informierten. Mitunter hatten Zuwendungsempfänger auch zum Zeitpunkt des Koordinierungsgesprächs, bei dem die Fachaufsicht führende Ebene in der Regel das erste Mal in die geplante Baumaßnahme einbezogen wird, bereits Architekten und Ingenieure mit umfangreichen Planungsleistungen beauftragt. Dies war zum Teil unter Umgehung des öffentlichen Vergaberechts geschehen.

Auch wenn die Fachaufsicht führende Ebene rechtzeitig beauftragt wurde, beriet sie die Zuwendungsempfänger bei der Vergabe von Leistungen nicht immer ausreichend. Wie die nachfolgenden Beispiele zeigen, führte dies zu Verstößen gegen das Vergaberecht oder verursachte vermeidbare Mehrkosten.

Neubau eines medizinischen Forschungszentrums (Bundesministerium für Bildung und Forschung):

Das Bundesbauministerium beauftragte die Fachaufsicht führende Ebene zu spät, nämlich nicht bereits ab Nummer 3 ZBau (Beratung bei der Vergabe der Leistungen/Bauleistungen), sondern erst ab Nummer 4 ZBau (Mitwirkung bei der Vorbereitung des Antrages). Bei den Vergabeverfahren sowohl für die Planungs- als auch später für die Bauleistungen verstieß der Zuwendungsempfänger mehrfach und zum Teil massiv gegen öffentliches Vergaberecht.

Neubau einer Flugzeughalle (Bundesministerium für Wirtschaft und Energie):

Der Zuwendungsempfänger führte ein Verhandlungsverfahren für die Vergabe der Objektplanungsleistungen durch, ohne die nach den ZBau beauftragte Fachaufsicht führende Ebene darüber zu informieren. Diese konnte ihrer Beratungsaufgabe somit nicht nachkommen. Im Vergabeverfahren verstieß der Zuwendungsempfänger gegen vergaberechtliche Grundsätze.

Neubau mehrerer Institutsgebäude (Bundesministerium für Bildung und Forschung):

Der Zuwendungsempfänger verstieß mit Wissen und Zustimmung der Fachaufsicht führenden Ebene gegen das Vergaberecht. Er vergab Planungsleistungen mit einem Volumen von rund 3 Mio. Euro nicht im Wettbewerb und dokumentierte die Vergabevorgänge unzureichend.

Neubau eines Tierhauses (Bundesministerium für Bildung und Forschung):

Die Fachaufsicht führende Ebene stützte sich bei der Beratung des Zuwendungsempfängers zur Honorarzone für die Objekt- und Tragwerksplanung lediglich auf telefonische Informationen. Um den Sachverhalt richtig beurteilen zu können, hätte sie sich alle die Honorarzone begründenden Unterlagen vorlegen lassen müssen. So wäre sie in der Lage gewesen zu erkennen, dass der Zuwendungsempfänger zu hohe Honorarzonen vereinbarte.

Neubau des Internatsgebäudes einer Landesärztekammer (Bundesinstitut für Berufsbildung):

Die staatliche Bauverwaltung beriet den Zuwendungsempfänger unzureichend. Dies hatte zur Folge, dass er die Regelungen für die Vergabe freiberuflicher Leistungen nicht immer einhielt. So vergab er die Projektsteuerungsleistungen ohne das erforderliche Verhandlungsverfahren. Das Verhandlungsverfahren zur Vergabe der Generalplanerleistungen war fehlerhaft und führte zu einem für den Zuwendungsempfänger nachteiligen Vertrag. Die staatliche Bauverwaltung hätte dies rechtzeitig erkennen können und dann auf eine geeignete Vertragsgestaltung hinwirken müssen.

Im Falle möglicher Klagen von Mitbewerbern hätten die Verstöße gegen vergaberechtliche Vorschriften für die Zuwendungsempfänger zu erheblichen finanziellen und zeitlichen Nachteilen führen können. Darüber hinaus mussten die Zuwendungsempfänger auch mit zuwendungsrechtlichen Konsequenzen, d. h. einem Teilwiderruf der Zuwendungen, rechnen.

(3) Die Beispiele zeigen einerseits, wie wichtig die baufachliche Beratung bei der Vergabe von Leistungen ist. Dies gilt unabhängig von der Größe und Professionalität des Zuwendungsempfängers. Auch professionelle Bauherren wie große Forschungseinrichtungen stellen eine ordnungsgemäße Vergabepaxis nicht unbedingt von sich aus sicher.

Andererseits belegen die Beispiele, dass die staatliche Bauverwaltung die Zuwendungsempfänger nicht immer mit der gebotenen Sorgfalt beriet. Der Bund hat ein erhebliches Interesse an der ordnungsgemäßen, wirtschaftlichen und sparsamen Umsetzung der geförderten Baumaßnahmen. Eine in vergaberechtlichen Angelegenheiten unbedachte und nicht auf den Kenntnisstand des jeweiligen Zuwendungsempfängers ausgerichtete Beratung kann erhebliche wirtschaftliche Folgen haben. Das Anfechten von Vergabeentscheidungen kann schnell zu Mehrkosten und zeitlichen Verzögerungen der Baumaßnahmen führen. Eine indirekte Mitverantwortung käme in diesen Fällen auch der staatlichen Bauverwaltung zu. Zwar können die Zuwendungsgeber Vergabeverstöße sanktionieren. Dennoch sollte es im Interesse aller Beteiligten sein, die geförderten Baumaßnahmen reibungslos durchzuführen.

Der Bundesrechnungshof bittet das Bundesbauministerium darauf hinzuwirken, dass die Zuwendungsempfänger die Fachaufsicht führende Ebene rechtzeitig über die geplanten Vergaben von Planungsleistungen informieren. In dieser Frage sollte es eng mit den jeweiligen Zuwendungsgebern zusammenwirken. Der Zuwendungsempfänger sollte im Koordinierungsgespräch verpflichtet werden, der Fachaufsicht führenden Ebene die Termine der Vergabeverfahren rechtzeitig mitzuteilen. Das Bundesbauministerium sollte ferner auf die Fachaufsicht führenden Ebenen einwirken, dass diese die ihnen nach den ZBau übertragenen Beratungsaufgaben bedarfsgerecht und mit der gebotenen Sorgfalt wahrnehmen.

## 2.4 Aufstellen und Prüfen der Antrags- und Bauunterlagen

(1) Nach Nummer 6 ZBau bestimmt die Fachaufsicht führende Ebene die Art und den Umfang der für das Bewilligungsverfahren einzureichenden Antrags- und Bauunterlagen. Laut Nummer 3 der Verfahrensregeln ist darüber im Koordinierungsgespräch Einvernehmen herzustellen.

Bei Maßnahmen nach VV Nummer 6 zu § 44 BHO sollen, bei nach § 24 Absatz 4 BHO einzeln zu veranschlagenden Maßnahmen sind immer zur Festlegung der Kostenobergrenze bzw. des Bedarfs mindestens für die Veranschlagung im Haushalt Unterlagen nach Nummer 6.1. ZBau vorzulegen.<sup>13</sup> Dazu

---

<sup>13</sup> Die Verknüpfung des ZBau-Verfahrens mit der Veranschlagung von Zuwendungen für Baumaßnahmen sowie die Mitwirkung des Bundesministeriums der Finanzen ist nicht Gegenstand dieses Berichts.

gehören u. a. neben einer Konzeptplanung eine Variantenuntersuchung der Bedarfsdeckung, Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen (Kauf, Miete, ÖPP, Neubau, Erweiterung) sowie die Schätzung der nach Fertigstellung entstehenden jährlichen Haushaltsbelastungen (Baunutzungskosten).

Die RZBau enthalten als Anhang 2 zu den Verfahrensregeln eine Liste der dem Antrag beizufügenden Unterlagen. Hier sind die Allgemeinen Unterlagen zum Antragsteller<sup>14</sup> aufgeführt, deren Umfang vom koordinierenden Zuwendungsgeber festzulegen ist, sowie die Unterlagen bei Bauinvestitionen<sup>15</sup>, deren Art und Umfang die Fachaufsicht führende Ebene bestimmt. Ob die in der Liste aufgeführten Unterlagen für die jeweilige Baumaßnahme erforderlich sind, wird durch das Ankreuzen entsprechender Felder kenntlich gemacht.

Die staatliche Bauverwaltung muss im Sinne der Erläuterungen zur „stichprobenweisen“ Prüfung<sup>16</sup> sicherstellen, dass die einzureichenden Antrags- und Bauunterlagen vollständig sind. Die Prüfung muss stichprobenweise in einem Umfang durchgeführt werden, der die sparsame und wirtschaftliche Verwendung der Zuwendungsmittel im Hinblick auf Funktionstüchtigkeit, Zweckmäßigkeit und Wirtschaftlichkeit der Planung und Durchführung der Zuwendungsmaßnahme gewährleistet und wesentliche Mängel von allgemeiner Bedeutung nicht unentdeckt lässt.

(2) Der Bundesrechnungshof hat festgestellt, dass die Fachaufsicht führende Ebene ihre Aufgaben beim Aufstellen und Prüfen der Antrags- und Bauunterlagen nicht immer im erforderlichen Umfang und mit der nötigen Sorgfalt wahrnahm. In einigen Fällen überließ sie es dem Zuwendungsempfänger, den Umfang der einzureichenden Unterlagen festzulegen. In der Regel fehlten dann wesentliche Unterlagen, wie die für eine ergebnisoffene baufachliche Beurteilung erforderlichen Variantenuntersuchungen und Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen oder die Angabe der nach der Fertigstellung zu erwartenden jährlichen Haushaltsbelastungen (Baunutzungskosten). Die Fachaufsicht führende Ebene forderte die Angaben grundsätzlich auch nicht nach. Dadurch war das Ergebnis ihrer Prüfung teilweise zweifelhaft. Dies zeigen die nachfolgenden Beispiele.

---

<sup>14</sup> Z. B. Angaben zum Träger, Satzung, Gesellschaftervertrag, Bescheinigung über Gemeinnützigkeit und Vorsteuerabzugsberechtigung.

<sup>15</sup> Z. B. Angaben zu Eigentumsverhältnissen Grundstück, beglaubigter Grundbuchauszug, Wertermittlungen, Unterlagen zur Festlegung der Kostenobergrenze und Planungsunterlagen.

<sup>16</sup> Anhang 11 RZBau.

Neubau eines Museumsdepots (Beauftragte der Bundesregierung für Kultur und Medien):

Die Fachaufsicht führende Ebene legte den Umfang der einzureichenden Unterlagen für die Baunutzungskosten nicht verbindlich fest. Der Zuwendungsempfänger machte sowohl in der Unterlage zur haushaltsmäßigen Anerkennung als auch in der Antrags- und Bauunterlage unvollständige Angaben zu den Baunutzungskosten. In der Folge musste der Zuwendungsempfänger die zunächst mit jährlich rund 142 000 Euro angenommenen Baunutzungskosten auf rund 420 000 Euro korrigieren.

Baumaßnahmen einer Wissenschaftseinrichtung (Bundesministerium für Bildung und Forschung):

Die Antrags- und Bauunterlagen der vier geprüften Baumaßnahmen enthielten keine Angaben zu Baunutzungskosten. Die Fachaufsicht führende Ebene beanstandete dies bei drei der vier Baumaßnahmen und forderte in den baufachlichen Stellungnahmen, die Baunutzungskosten mit der Ausführungsplanung zu ermitteln. Bei der vierten Baumaßnahme ging sie nicht auf die fehlenden Angaben zu den Baunutzungskosten ein. Dem Bundesministerium für Bildung und Forschung fehlten folglich bei der Genehmigung der vier Baumaßnahmen Informationen darüber, wie sie sich auf die von ihm maßgeblich geförderten Betriebsausgaben auswirken.

Weiter stellte der Zuwendungsempfänger nur bei einer der vier Baumaßnahmen eine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung an. Für die drei wissenschaftlich-experimentell genutzten Baumaßnahmen untersuchte er keine Varianten zur Bedarfsdeckung. Zur Begründung führte er an, dass es Alternativen wegen der wissenschaftlichen Aufgabenstellung nicht gebe. Obwohl es unter baufachlichen Aspekten immer mehr als eine mögliche Lösung gibt, hinterfragte die Fachaufsicht führende Ebene die Ausführungen des Zuwendungsempfängers nicht.

Baumaßnahmen einer Wissenschaftseinrichtung (Bundesministerium für Bildung und Forschung):

Die staatliche Bauverwaltung stimmte einer Bauunterlage mit unrealistisch niedrig angesetzten Kosten zu. Bei einer weiteren Baumaßnahme äußerte sie keine Einwände, obwohl in der Bauunterlage die gebotene Variantenuntersuchung zur Bedarfsdeckung fehlte. Die staatliche Bauverwaltung bestätigte dennoch, dass die Umsetzung des Raumprogramms aus baufachlicher Sicht sowohl wirtschaftlich als auch zweckmäßig und die vorgesehenen Baukosten erforderlich und angemessen seien.

Neubau eines medizinischen Forschungszentrums (Bundesministerium für Bildung und Forschung):

Die Fachaufsicht führende Ebene hatte bei der Prüfung der Antrags- und Bauunterlagen festgestellt, dass die Umluftkühlgeräte und die Bauteilaktivierung zum Teil nicht erforderlich waren. Sie schlug vor, den aus ihrer Sicht zu hohen Ansatz des Gesamtkältebedarfs zu reduzieren. Darüber hinaus solle die flächendeckend geplante Be- und Entlüftung der Räume auf ein Minimum reduziert werden. Obwohl das Umsetzen dieser Vorschläge zu erheblichen Baukostensenkungen geführt hätte, reduzierte die Fachaufsicht führende Ebene die Kostenansätze des Antragsstellers für die Lüftungs- und Kälte-technik nicht.

Erweiterung und Modernisierung eines Museums (Beauftragte der Bundesregierung für Kultur und Medien):

Der Bundesrechnungshof hat festgestellt, dass die staatliche Bauverwaltung bei der Prüfung der Antrags- und Bauunterlagen rund 876 000 Euro als bau- fachlich nicht zuwendungsfähig erkannte. Gleichzeitig erhöhte sie die Kosten für „Unvorhergesehenes“ ohne Begründung um rund 844 000 Euro. Aus Sicht des Bundesrechnungshofes führte die staatliche Bauverwaltung damit ihre eigene Prüftätigkeit ad absurdum. Unabhängig davon hätte die Fachauf- sicht führende Ebene diesen Betrag wegen der fehlenden Zweckbindung nicht ansetzen dürfen.

(3) Das Bundesbauministerium sollte dafür sorgen, dass die Fachaufsicht füh- renden Ebenen den Umfang der Antrags- und Bauunterlagen verbindlich fest- legen. Ferner sollten sie bei allen geförderten Baumaßnahmen grundsätzlich auf Wirtschaftlichkeits- und Variantenuntersuchungen bestehen. Einen pau- schalen Verzicht mit Verweis auf beispielsweise wissenschaftliche Notwendig- keiten sollten sie nicht akzeptieren. Variantenuntersuchungen der Bedarfsde- ckung sind nicht nur zu Grundsatzentscheidungen wie Neubau oder Sanierung möglich, sondern helfen auch bei der weiteren Planung der Baumaßnahmen, wirtschaftliche Lösungen zu finden, beispielsweise hinsichtlich räumlicher An- ordnung, Bauweise oder haustechnischer Konzepte. Fehlende Unterlagen muss die Fachaufsicht führende Ebene konsequent nachfordern.

Kommen Zuwendungsempfänger dieser Aufforderung nicht nach, sollten die Fachaufsicht führenden Ebenen ihren baufachlichen Prüfvermerk entsprechend einschränken und bei gravierenden Mängeln ggf. sogar verweigern, um Fehl-

entscheidungen der Zuwendungsgeber vorzubeugen. Zudem sollten die Fachaufsicht führenden Ebenen in den Antrags- und Bauunterlagen festgestellte Auffälligkeiten nicht nur dokumentieren, sondern diese bei der Prüfung auch aufklären und abschließend baufachlich bewerten.

Die staatliche Bauverwaltung soll durch ihre stichprobenweise Prüfung der Antrags- und Bauunterlagen dem Zuwendungsgeber ermöglichen, die wesentlichen technischen und wirtschaftlichen Fragen der zu fördernden Baumaßnahme zuverlässig und zutreffend beurteilen zu können. Die Beurteilungsmaßstäbe richten sich nach den haushaltsrechtlichen Grundsätzen von Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit.

Diese Aufgabe mit der gebotenen Unabhängigkeit zu erfüllen, stellt eine der Kernkompetenzen der staatlichen Bauverwaltung im Zubau dar. Die Prüfungsergebnisse des Bundesrechnungshofes zeigen jedoch, dass die Ergebnisse nicht immer überzeugen und die Gefahr besteht, dass die baufachliche Prüfung auf eine Formalie reduziert wird. Dies ist vor allem dann der Fall, wenn die staatliche Bauverwaltung zu oberflächlich arbeitet oder Kritik an Bauunterlagen nicht klar äußert.

Das Bundesbauministerium ist aufgefordert, die für eine ergebnisoffene baufachliche Prüfung notwendige Eigenständigkeit der staatlichen Bauverwaltung im ZBau-Verfahren zu stärken und dafür zu sorgen, dass sie einen hohen Qualitätsanspruch verfolgt. Dazu gehört auch, bei anderen Verfahrensbeteiligten mitunter unliebsame Ergebnisse zu vertreten, wie z. B. das Absenken zu hohen Standards.

## 2.5 Baufachliche Auflagen

(1) Das Ergebnis der baufachlichen Antragsprüfung ist die von der staatlichen Bauverwaltung verfasste Stellungnahme. Hier sind nach Nummer 7.3 ZBau die baufachlichen Auflagen an den Zuwendungsempfänger und die aus baufachlicher Sicht förderfähigen Kosten so zusammenzufassen, dass sie von der Bewilligungsbehörde unverändert in den Zubauentscheid aufgenommen werden können. Die staatliche Bauverwaltung legt in ihrer Stellungnahme die einzelnen Prüfschritte und -kriterien und die daraus abgeleiteten Ergebnisse dar. Von zentraler Bedeutung sind die baufachlichen Auflagen, die die staatliche Bauverwaltung für das Erreichen des Zubauzwecks für erforderlich hält. Die baufachliche Stellungnahme soll der Bewilligungsbehörde als Ent-

scheidungshilfe für die verwaltungsmäßige Prüfung der Antragsunterlagen dienen. Für den Zuwendungsempfänger ist die baufachliche Stellungnahme grundsätzlich nicht bestimmt und in ihrer Gesamtheit auch von nachrangigem Interesse.

Nach § 36 Absatz 2 Nr. 4 Verwaltungsverfahrensgesetz ist eine Auflage die Bestimmung eines Verwaltungsaktes, durch die dem Betroffenen ein Tun, Dulden oder Unterlassen vorgeschrieben wird.

(2) Der Bundesrechnungshof hat festgestellt, dass die Zuwendungsgeber baufachliche Auflagen in der Regel nicht gesondert in den Zuwendungsbescheid übernehmen. Sie legen stattdessen fest, dass die baufachliche Stellungnahme als Ganzes zum Bestandteil des Zuwendungsbescheides wird.

Die staatlichen Bauverwaltungen formulierten baufachliche Forderungen, die nach eigener Auffassung als Auflagen in den Zuwendungsbescheid gelangen sollten, mitunter lediglich als Empfehlungen und Hinweise. Der Bundesrechnungshof hat in diesem Zusammenhang eine allgemeine Unsicherheit darüber festgestellt, wie Auflagen zu formulieren sind, um die beabsichtigte Außenwirkung zu erzielen. Weder klärte die staatliche Bauverwaltung in diesen Fällen offene Fragen mit dem Zuwendungsgeber, noch erkannte dieser mangels baufachlicher Kompetenz, dass noch Klärungsbedarf bestand. Damit war es in das Belieben der Zuwendungsempfänger gestellt, die baufachlichen Forderungen umzusetzen. Zudem versäumte es die staatliche Bauverwaltung häufig zu kontrollieren, ob die Zuwendungsempfänger baufachliche Auflagen sowie Hinweise und Empfehlungen umsetzten. Die Folgen dieser Vorgehensweise sind in den Beispielen dargestellt.

Neubau einer Flugzeughalle (Bundesministerium für Wirtschaft und Energie):

Der Zuwendungsempfänger hatte u. a. eine rund 100 m<sup>2</sup> große Wand zwischen Flur und Büros aus Profilglaselementen geplant. Die Fachaufsicht führende Ebene hielt diese Konstruktion für zu aufwändig und bat zu prüfen, ob die Profilglaswände eingespart werden können. Den Kostenansatz ließ sie ungekürzt. Der Zuwendungsempfänger ließ rund 50 m<sup>2</sup> Profilglaswände ausführen.

Erweiterung und Modernisierung eines Museums (Beauftragte der Bundesregierung für Kultur und Medien):

Aus Sicht der staatlichen Bauverwaltung waren u. a. die vom Zuwendungsempfänger geplante Doppelglasfassade und die Lichtdecken zu aufwändig. Sie empfahl deshalb, die Planung im Hinblick auf Betriebs- und Bauunterhaltungskosten zu optimieren. Beide Forderungen formulierte sie als Empfehlungen, die der Zuwendungsempfänger jedoch nicht beachtete.

Neubau eines Büro- und Laborgebäudes (Bundesministerium für Wirtschaft und Energie):

Die Fachaufsicht führende Ebene hatte im Prüfvermerk u. a. darauf hingewiesen, dass der Leitfaden für Nachhaltiges Bauen zu beachten sei. In den Unterlagen zur Baumaßnahme fand der Bundesrechnungshof keine Anhaltspunkte, dass sich der Zuwendungsempfänger daraufhin mit der Thematik auseinandergesetzt hatte. Ferner hatte die Fachaufsicht führende Ebene empfohlen, von Vertragsstrafen gegenüber Auftragnehmern abzusehen. Der Zuwendungsempfänger hielt sich nicht daran und vereinbarte Vertragsstrafen. Er maß den als Auflagen formulierten Forderungen der staatlichen Bauverwaltung offensichtlich lediglich empfehlenden Charakter bei.

(3) Sofern sich beim Prüfen der Antrags- und Bauunterlagen aus baufachlicher Sicht verbindliche Forderungen ergeben, sind diese ausdrücklich als Auflagen in der baufachlichen Stellungnahme festzuhalten. Dazu sind klare und rechts-sichere Formulierungen notwendig. Es muss für den Zuwendungsgeber unmissverständlich erkennbar sein, dass sie in den Bescheid übernommen werden sollen. Auflagen sollten deutlich von allgemeinen Hinweisen oder Empfehlungen abgegrenzt sein.

Letztlich obliegt dem Zuwendungsgeber die Entscheidung darüber, ob und ggf. welche baufachlichen Auflagen er in den Zuwendungsbescheid übernimmt. Für den Fall, dass er nicht alle baufachlichen Auflagen übernimmt oder davon abweicht, trägt er die Verantwortung für eventuelle Nachteile, die dem Bund entstehen.

Das Bundesbauministerium sollte gegenüber den Zuwendungsgebern darauf hinwirken, dass diese nicht wie bisher üblich die baufachliche Stellungnahme als Ganzes zum Bestandteil des Zuwendungsbescheides machen. Stattdessen sollen sie – wie in den ZBau vorgesehen – nur die baufachlichen Auflagen und die Zusammenfassung der förderfähigen Kosten übernehmen. Um den Zuwen-

dungsgebern die Übernahme zu erleichtern, empfiehlt der Bundesrechnungshof, die baufachlichen Auflagen und das Kostenprüfblatt als Anlagen zur baufachlichen Stellungnahme zu nehmen.

## 2.6 Überprüfen der Bauausführung

(1) Nach Nummer 8 ZBau hat die staatliche Bauverwaltung die Bauausführung stichprobenweise zu überprüfen. Entsprechend Nummer 11 der Verfahrensregeln hat sie vor Baubeginn ein Beratungsgespräch mit dem Zuwendungsempfänger und den von ihm beauftragten Architekten und Ingenieuren zu führen. In diesem Beratungsgespräch hat die staatliche Bauverwaltung hinzuweisen auf organisatorische, fachtechnische und finanzielle Grundsätze bei öffentlich geförderten Baumaßnahmen, wie z. B. den Bauzeitenplan, die Kostenkontrolle und -steuerung sowie den Verwendungsnachweis.

Der Zuwendungsempfänger teilt der staatlichen Bauverwaltung den Baubeginn mit.

Die Erläuterungen der „stichprobenweisen“ Prüfung im Sinne der ZBau verweisen insbesondere auf folgende Aufgaben der staatlichen Bauverwaltung:

- Überprüfung der Vergabeunterlagen auf Einhaltung vergabe- und vertragsrechtlicher Regelungen,
- Vergleich der Bauausführung mit der der Bewilligung zugrunde liegenden Planung,
- Überprüfung der baufachlichen Bedingungen und Auflagen,
- Überprüfung der Einhaltung des Gesamtkostenrahmens und der rechtzeitigen Veranlassung von Nachträgen,
- Überprüfung der Qualität der Bauausführung,
- Mitwirkung bei der Mittelanforderung,
- Überprüfung der ordnungsgemäßen Abrechnung der Bauleistungen,
- Überprüfung der sachgerechten Buchung der Bauausgaben (Bauausgabebuch gegliedert nach DIN 276) und
- Einwirkung auf den Zuwendungsempfänger, damit der Verwendungsnachweis ordnungsgemäß und rechtzeitig aufgestellt wird.

Das Ergebnis ist aktenkundig zu machen.<sup>17</sup>

---

<sup>17</sup> Vgl. Anhang 6 der RZBau – Musterformblatt Überprüfung der Bauausführung.

Nach Nummer 1.3 der NBest-Bau in Verbindung mit Nummer 15 der Verfahrensregeln darf von den Bauunterlagen nur insoweit abgewichen werden, als die Abweichungen nicht erheblich sind. Führen diese Abweichungen zu einer wesentlichen Änderung des Bau- oder Raumprogramms, einer wesentlichen Erhöhung der Betriebskosten oder einer wesentlichen Überschreitung der Baukosten, ist vom Zuwendungsempfänger vor der Ausführung die Zustimmung der Zuwendungsgeber einzuholen. Vom Zuwendungsempfänger ist hierzu ein begründeter Nachtrag bei der Baudurchführenden Ebene zur baufachlichen Prüfung und Stellungnahme vorzulegen. Ob eine planerische Abweichung oder eine kostenmäßige Änderung wesentlich bzw. erheblich ist und somit eine erneute Prüfung erfordert, ist von der staatlichen Bauverwaltung zu entscheiden.

(2) Wie die nachfolgenden Beispiele zeigen hat der Bundesrechnungshof festgestellt, dass die staatliche Bauverwaltung die Bauausführungen nicht immer im gebotenen Umfang überprüfte und ihre Beratungspflicht gegenüber dem Zuwendungsempfänger nicht immer ausreichend wahrnahm.

So führte die baudurchführende Ebene das Beratungsgespräch vor Baubeginn nicht immer in dem für die jeweilige Baumaßnahme gebotenen Umfang oder sie konnte nicht belegen, es überhaupt geführt zu haben. Unzureichende, nicht konkret auf die jeweilige Baumaßnahme abgestimmte baufachliche Auflagen sowie Hinweise und Empfehlungen in den Zuwendungsbescheiden erschwerten die baubegleitende Kontrolle. Sie führten beim Zuwendungsempfänger nicht selten zu Unsicherheiten darüber, ob, wann und wie er seiner Informationspflicht gegenüber der staatlichen Bauverwaltung nachzukommen hatte.

Durch eine unzureichende stichprobenweise Prüfung blieben den staatlichen Bauverwaltungen mitunter Verfahrensfehler und -verstöße bei der Vergabe von Bauleistungen sowie bei der Baudurchführung verborgen. So verzichteten die staatlichen Bauverwaltungen bei Baumaßnahmen von Forschungseinrichtungen aber auch von anderen Zuwendungsempfängern mit eigenen Bauabteilungen nicht selten ganz darauf, die Vergabeunterlagen zu prüfen. Die staatlichen Bauverwaltungen begründeten dies zum einen mit dem ihrerseits dafür nur begrenzt zur Verfügung stehenden Personal. Zum anderen verwiesen sie auf die Professionalität der Zuwendungsempfänger.

Eine wesentliche Schwachstelle der baufachlichen Begleitung zeigte sich darin, dass die baudurchführenden Ebenen zu selten die Baustellen besichtigten, um

gesicherte Aussagen zu Baufortschritt und Termintreue machen zu können. Aufgrund mangelnder baufachlicher Begleitung erkannten sie Abweichungen oft nicht oder zu spät, um die nach den ZBau vorgesehenen Verfahrensabläufe rechtzeitig in Gang zu setzen. In anderen Fällen erkannten sie zwar Abweichungen, bewerteten sie aber als nicht erheblich. Dies führte wiederum nicht selten dazu, dass die im Zuwendungsbescheid festgesetzten Kostenobergrenzen überschritten wurden. Die baudurchführenden Ebenen gaben in den Baustandsberichten an, dass der Baufortschritt und die Bauausführung den Vorgaben entsprächen, obwohl Zuwendungsempfänger von den genehmigten Bauunterlagen abgewichen waren und Termine sich verzögert hatten. Außerdem verwiesen sie auf die Eigenverantwortung der Zuwendungsempfänger, die genehmigte Planung einzuhalten.

Die vorgenannten Probleme traten insbesondere bei institutionell geförderten Forschungseinrichtungen auf.

Neubau eines Büro- und Laborgebäudes und Neubau einer Flugzeughalle (Bundesministerium für Wirtschaft und Energie); Neubau eines Forschungsgebäudes (Bundesministerium für Bildung und Forschung); Sanierung einer Jugendherberge (Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend):

Bei diesen Baumaßnahmen führten die staatlichen Bauverwaltungen keine Beratungsgespräche vor der Baudurchführung. Zudem versäumten sie, die Planunterlagen und Leistungsverzeichnisse stichprobenweise zu überprüfen. Die staatlichen Bauverwaltungen begründeten dies zum einen mit unzureichenden Personalkapazitäten. So hatte in einem Fall ein Mitarbeiter der baudurchführenden Ebene nach eigener Aussage 42 Zuwendungsbaumaßnahmen zu betreuen. Zum anderen verwiesen sie darauf, dass die Zuwendungsempfänger mit ihren eigenen Bauabteilungen über den notwendigen baufachlichen Sachverstand verfügten. Der Bundesrechnungshof stellte jedoch zahlreiche Mängel u. a. bei der Vergabe der Bauleistungen, bei der Mitwirkung der Mittelanforderung, beim Einhalten der baufachlichen Auflagen sowie der genehmigten Kostenobergrenze fest. Der Bundesrechnungshof ist davon ausgegangen, dass die baudurchführenden Ebenen diese Mängel bei einer angemessenen baufachlichen Begleitung bemerkt hätten.

Neubau des Internatsgebäudes einer Landesärztekammer (Bundesinstitut für Berufsbildung):

Der Bundesrechnungshof hat bei dieser Baumaßnahme festgestellt, dass der Zuwendungsempfänger in erheblichem Maße gegen Bestimmungen des öffentlichen Vergaberechts verstieß. Dies führte u. a. dazu, dass er Entschädigungen für doppelt beauftragte Leistungen von rund 13 000 Euro zahlen musste. Die staatliche Bauverwaltung hätte die Probleme rechtzeitig erkennen können und auf Vergabeverfahren hinwirken müssen, die den Vorschriften entsprechen.

Neubau eines Tierhauses (Bundesministerium für Bildung und Forschung):

Der Bundesrechnungshof hat festgestellt, dass die baudurchführende Ebene sich lediglich die Vergabearten und den Baubeginn mitteilen sowie zwei Bauverträge zur Prüfung vorlegen ließ. Bei diesen überprüfte sie bloß einen Teil der Vertragsbedingungen. Zu vergaberechtlich unzulässigen Passagen in den Leistungsverzeichnissen äußerte sie sich nicht. Auch die fachlichen Auflagen aus dem Zuwendungsbescheid glich sie nicht mit der Ausführungsplanung ab. Die Baustelle besichtigte sie nicht. Aufgrund der unzureichenden Kontrolle konnte der Zuwendungsempfänger die Bauausführungen verändern. So ließ er abweichend von der genehmigten Bauunterlage z. B. sämtliche Fenster raumhoch ausführen und verbreiterte die Außentreppe. Dies ging zu Lasten der Wirtschaftlichkeit der Maßnahme.

Neubau von drei Bauhallen eines Ausbildungszentrums (Bundesinstitut für Berufsbildung):

Die staatliche Bauverwaltung gab an, das Beratungsgespräch vor Baubeginn durchgeführt und die Ausschreibungsunterlagen eines Gewerks mit dem Zuwendungsempfänger abgestimmt zu haben. Zwei Jahre nach der ersten Ausschreibung bestätigte sie bei einer Überprüfung der Bauausführung, dass der Zuwendungsempfänger alle Vergabevorschriften beachtet habe. Der Bundesrechnungshof stellte bei seiner Prüfung dennoch zahlreiche und in der Summe erhebliche Mängel fest, die die staatliche Bauverwaltung hätte erkennen müssen, wenn sie ihre Aufgaben ordnungsgemäß wahrgenommen hätte.

Substanzerhaltung und Modernisierung des Bildungszentrums einer Handwerkskammer (Bundesinstitut für Berufsbildung):

Der Zuwendungsempfänger veröffentlichte aufgrund der Empfehlungen der staatlichen Bauverwaltung seine Ausschreibungsbekanntmachungen ausschließlich regional. In 24 von 25 Fällen vergab der Zuwendungsempfänger

die ausgeschriebenen Bauleistungen an Unternehmen aus der näheren Umgebung. Obwohl der Zuwendungsempfänger mit der örtlich beschränkten Bekanntmachung den Wettbewerb einschränkte und damit gegen vergaberechtliche Regelungen verstieß, attestierte ihm die staatliche Bauverwaltung bei der baufachlichen Prüfung des Verwendungsnachweises, dass er „die geltenden Vergabebestimmungen grundsätzlich eingehalten“ habe und „ein größtmöglicher Wettbewerb erreicht worden sei.“ Auch weitere vergaberechtliche Verstöße beanstandete die staatliche Bauverwaltung nicht.

Neubau eines Forschungsgebäudes (Bundesministerium für Bildung und Forschung):

Die staatliche Bauverwaltung erkannte wegen der unzureichenden Überprüfung der Bauausführung nicht, dass der Zuwendungsempfänger das Gebäude nach der Genehmigung umplanen ließ. Er verzichtete dabei auf einen Gebäudeteil, der den wissenschaftlichen Bedarf der Baumaßnahme im Wesentlichen begründet hatte. Die mit den Änderungen verbundenen Mehrkosten betrugen rund 760 000 Euro. Obwohl die Änderungen in jeder Hinsicht wesentlich waren, informierte der Zuwendungsempfänger die Zuwendungsgeber und die staatliche Bauverwaltung nicht. Allerdings hätte die staatliche Bauverwaltung die erheblichen Abweichungen auch von sich aus bemerken müssen, wenn sie ihre Aufgaben sorgfältig wahrgenommen hätte.

Neubau eines medizinischen Forschungszentrums (Bundesministerium für Bildung und Forschung):

Die in den Bauunterlagen aufgeführten Nutzflächen überschritten den vom Bundesministerium für Bildung und Forschung genehmigten Raumbedarf um rd. 170 m<sup>2</sup>. Nachdem es die Bauunterlagen dennoch genehmigt hatte, ließ der Zuwendungsempfänger den Entwurf überarbeiten. Obwohl dies mit erheblichen Nutzungsänderungen verbunden war, schaltete er nicht die staatliche Bauverwaltung ein. Diese bemerkte die Änderungen nicht, was der Bundesrechnungshof auf eine unzureichende baufachliche Begleitung zurückführte.

Neubau einer Flugzeughalle (Bundesministerium für Wirtschaft und Energie):

Der Zuwendungsempfänger ließ – unbemerkt von der baudurchführenden Ebene – nicht mit der Antrags- und Bauunterlage genehmigte Leistungen ausführen, die Mehrkosten von 350 000 Euro verursachten. Auch baufachliche Auflagen setzte er nicht um. Obwohl die baudurchführende Ebene festgestellt hatte, dass der Zuwendungsempfänger die genehmigte Kostenober-

grenze voraussichtlich überschreiten wird, hat sie dies nicht zum Anlass genommen, ihre Baustellenbesichtigungen zu verstärken. Mit nur zwei Terminen bei einer Bauzeit von 19 Monaten konnte sich die staatliche Bauverwaltung keinen umfassenden Überblick über die Baumaßnahme verschaffen und so die Fehlentwicklungen nicht rechtzeitig erkennen.

Neubau einer Handwerkskammer (Bundesamt für Wirtschaft und Ausfuhrkontrolle):

Der Zuwendungsempfänger favorisierte einen bestimmten Stein für die Klinkerfassade des Neubaus und schnitt die Ausschreibung entsprechend zu. Er akzeptierte ein Angebot mit dem gewünschten Fabrikat über rund 1 Mio. Euro und ließ zwei bis zu 300 000 Euro günstigere Angebote außer Acht. Die baudurchführende Ebene sah darin einen Verstoß gegen vergaberechtliche Bestimmungen und berichtete der Fachaufsicht führenden Ebene entsprechend. Diese prüfte die Vergabeentscheidung des Zuwendungsempfängers, hatte aber nichts zu beanstanden.

Der Bundesrechnungshof hat die Auffassung der baudurchführenden Ebene geteilt. Entsprechend hätte die Fachaufsicht führende Ebene das Bundesamt für Wirtschaft und Ausfuhrkontrolle informieren müssen. Diese hätte dann über die zuwendungsrechtlichen Folgen des Verstoßes zu entscheiden gehabt.

(3) Der Bundesrechnungshof empfiehlt dem Bundesbauministerium darauf hinzuwirken, dass die staatliche Bauverwaltung das Beratungsgespräch ohne Ausnahme mit jedem Zuwendungsempfänger und unabhängig von dessen baufachlicher Kompetenz führt. Möglicherweise kann der Beratungsaufwand eines Zuwendungsempfängers mit eigener Bauabteilung geringer sein; das Beratungsgespräch ist nach den Erfahrungen des Bundesrechnungshofes jedoch nicht entbehrlich. Zweckmäßigerweise sollte es nach Erlass des Zuwendungsbescheides, aber vor Beginn der Vergabe von Bauleistungen stattfinden.

Die staatliche Bauverwaltung sollte im weiteren Verlauf die Vergabeunterlagen, auch bei Zuwendungsempfängern mit eigenem baufachlichen Sachverstand stichprobenweise, aber sorgfältig prüfen. Die Überprüfung der Baudurchführung sollte sie häufig genug und zu sinnvollen Zeitpunkten durchführen. Nur so kann sie Abweichungen von den genehmigten Antrags- und Bauunterlagen, insbesondere wenn sie zu einem Überschreiten der genehmigten Kosten führen, zeitnah und möglichst bevor die Leistung ausgeführt wird, fest-

stellen. Neben dem Bauausgabebuch sollte dazu auch das Bautagebuch herangezogen werden. Aus einem ordnungsgemäß geführten Bautagebuch lassen sich die Bauabläufe chronologisch nachverfolgen und wesentliche Erkenntnisse zur Baumaßnahme ableiten. Darüber hinaus sollte sich die staatliche Bauverwaltung regelmäßig die Protokolle der Planungs- und Baubesprechungen übermitteln lassen, ebenso die vom Zuwendungsempfänger fortzuschreibende Kostenprognose und Ergebnisse des Nachtragsmanagements. Mit diesen Informationen kann sich die staatliche Bauverwaltung ein aktuelles Bild vom Stand der Baumaßnahme machen und sie, falls erforderlich, gezielt vor Ort überprüfen. Ebenso sollte sie sich regelmäßig Abnahmeprotokolle sowie die Dokumentation der Mängelbeseitigung übersenden lassen. Diese Unterlagen geben Auskunft über das Baumanagement des Zuwendungsempfängers und erlauben Rückschlüsse auf die Qualität der Bauausführung.

Wenn wesentliche planerische Abweichungen oder Kostensteigerungen erkennbar werden, sollte die staatliche Bauverwaltung den Zuwendungsempfänger nachdrücklicher als bisher auffordern, die Ursachen und die finanziellen Auswirkungen offenzulegen, damit sie diese entsprechend den zuwendungsrechtlichen Verfahrensregeln baufachlich bewerten kann. Falls erforderlich, muss die staatliche Bauverwaltung unverzüglich den Zuwendungsgeber informieren, damit dieser in der Lage ist, steuernd einzugreifen und vor Ausführen der Leistungen über deren Förderfähigkeit entscheiden zu können.

## 2.7 Baufachliche Prüfung des Verwendungsnachweises

(1) Die Verwendung der Zuwendung ist innerhalb von sechs Monaten nach Erfüllung des Zuwendungszwecks, spätestens jedoch mit Ablauf des sechsten auf den Bewilligungszeitraum folgenden Monats der Bewilligungsbehörde nachzuweisen (Verwendungsnachweis).<sup>18</sup>

Die staatliche Bauverwaltung soll auf den Zuwendungsempfänger einwirken, damit der Verwendungsnachweis ordnungsgemäß und rechtzeitig aufgestellt wird.<sup>19</sup> Der Zuwendungsempfänger hat den Verwendungsnachweis nach Fertigstellung der Baumaßnahme bei der bauldurchführenden Ebene zur baufachli-

---

<sup>18</sup> Vgl. Nummer 6.1 der Allgemeinen Nebenbestimmungen für Zuwendungen zur Projektförderung (ANBest-P).

<sup>19</sup> Anhang 11 RZBau.

chen Prüfung einzureichen.<sup>20</sup> Diese überprüft die Übereinstimmung der Angaben im Verwendungsnachweis mit der Baurechnung und der Örtlichkeit stichprobenweise. Der Verwendungsnachweis erhält einen Prüfvermerk. Die bei der baufachlichen Prüfung getroffenen Feststellungen sind in einer dem Verwendungsnachweis beizufügenden ergänzenden Stellungnahme festzuhalten.<sup>21</sup>

(2) Der Bundesrechnungshof hat bei seinen Prüfungen wiederholt festgestellt, dass die baudurchführende Ebene nicht ausreichend darauf hinwirkte, dass der Zuwendungsempfänger den Verwendungsnachweis in der dafür vorgesehenen Frist aufstellt. Dadurch verzögerten sich die baufachliche und die verwaltungsmäßige Prüfung des Verwendungsnachweises unnötig.

Weiter hatte der Bundesrechnungshof in einigen Fällen eine unzureichende baufachliche Prüfung des Verwendungsnachweises zu beanstanden. Er stellte fest, dass baudurchführende Ebenen Ausgaben baufachlich als zuwendungsfähig anerkannten, obwohl sie nicht Bestandteil der bewilligten Antrags- und Bauunterlagen waren.

Beispiele für diese Feststellungen sind im Folgenden aufgeführt.

Neubau eines Büro- und Laborgebäudes sowie Neubau einer Flugzeughalle (Bundesministerium für Wirtschaft und Energie):

Die jeweilige Fachaufsicht führende Ebene hatte gegenüber den baudurchführenden Ebenen verfügt, dass diese dem Zuwendungsempfänger den Termin für die Vorlage des Verwendungsnachweises mit Baufertigstellung mitzuteilen hatten. Der Bundesrechnungshof stellte in beiden Fällen fest, dass die jeweiligen baudurchführenden Ebenen den Zuwendungsempfänger auch weit über ein Jahr nach Baufertigstellung nicht wegen eines Termins zur Vorlage des Verwendungsnachweises kontaktiert hatten.

<sup>20</sup> Vgl. Nummer 3.1 der Baufachlichen Nebenbestimmungen (NBest-Bau) in Verbindung mit Nummer 18 der Verfahrensregeln. Mit der Übersendung einer Mehrfertigung des Verwendungsnachweises werden die Zuwendungsgeber von der Übersendung an die staatliche Bauverwaltung unterrichtet. Die staatliche Bauverwaltung prüft den Verwendungsnachweis unverzüglich, gibt eine Stellungnahme zu den baufachlich festgestellten Kosten ab und leitet die geprüften Unterlagen an die mit der verwaltungsmäßigen Prüfung beauftragte Stelle, i. d. R. den koordinierenden Zuwendungsgeber, weiter.

<sup>21</sup> Nummern 9.1 und 9.4 ZBau.

Modernisierung des Bildungszentrums einer Handwerkskammer (Bundesinstitut für Berufsbildung):

Die baudurchführende Ebene prüfte den Verwendungsnachweis erst 15 Monate, nachdem er bei ihr eingegangen war. Zudem ließ die Qualität der Prüfung zu wünschen übrig: Die baudurchführende Ebene erkannte nicht, dass der Zuwendungsempfänger nicht alle Bauleistungen ordnungsgemäß abgerechnet hatte.

Erweiterung und Umbau eines Bildungszentrums (Bundesamt für Wirtschaft und Ausfuhrkontrolle):

Der Bundesrechnungshof stellte fest, dass die baudurchführende Ebene nur einen Teil der nicht zuwendungsfähigen Bauausgaben identifiziert hatte. Bei sorgfältiger Prüfung des Verwendungsnachweises hätte sie weitere Bauausgaben von mindestens 136 000 Euro als nicht zuwendungsfähig erkennen müssen.

Sanierung, Modernisierung und Erweiterung einer Sportanlage (Bundesverwaltungsamt):

Der Bundesrechnungshof hat festgestellt, dass die baudurchführende Ebene bei der Prüfung des Verwendungsnachweises Ausgaben von rund 66 400 Euro für Bauherrenaufgaben als zuwendungsfähig anerkannt hatte, obwohl dies laut Zuwendungsbescheid ausgeschlossen war.

Weiter hatte der Zuwendungsempfänger eine Schrottfanganlage geplant, die aus einem Erdwall und einer darauf stehenden Gabionenwand, also mit Steinen gefüllten Drahtkörben, bestehen sollte. Die Gabionenwand war auf der gesamten Länge von 300 m kurz nach Fertigstellung umgestürzt. Der Zuwendungsempfänger ließ sie liegen und ersatzweise den Erdwall erhöhen. Im Verwendungsnachweis machte er die Ausgaben von rund 67 000 Euro für die eingestürzte Wand geltend, ohne die Mehrausgaben für den höheren Erdwall aufzuführen. Die baudurchführende Ebene wies im Prüfbericht zwar auf das Abweichen von der genehmigten Planung hin, erwähnte das Umstürzen der Gabionenwand aber nicht. Ohne den Vorgang aufzuklären, erkannte sie die Ausgaben für die Wand in voller Höhe als zuwendungsfähig an.

Der Bundesrechnungshof hat ferner festgestellt, dass der Zuwendungsempfänger neben den laut Zuwendungsbescheid genehmigten Schießanlagen zwei weitere bauen ließ. Außerdem ließ er Tribünenanlagen bauen, die ebenfalls nicht genehmigt waren. Die Ausgaben führte er im Verwendungsnachweis als zuwendungsfähig auf, ohne dass die baudurchführende Ebene dies beanstandete.

(3) Der Bundesrechnungshof bittet das Bundesbauministerium zusammen mit den Fachaufsicht führenden Ebenen darauf hinzuwirken, dass die baudurchführenden Ebenen die Verwendungsnachweise nachdrücklicher als bisher zeitnah einfordern und diese unverzüglich prüfen. Dabei muss die stichprobenweise baufachliche Prüfung mit der notwendigen Sorgfalt durchgeführt werden, um die zuwendungsfähigen Bauausgaben sicher zu bestimmen.

### 3 Schlussfolgerungen

Aus Sicht des Bundesrechnungshofes sind die ZBau mit den Verfahrensregeln ein taugliches Regelwerk für die baufachliche Begleitung von Zuwendungsbaumaßnahmen. Sie stehen für ein – auch im Vergleich mit entsprechenden Regelungen einiger Länder – angemessenes Niveau der Prüfung und Beratung von Zuwendungsempfängern und Zuwendungsgebern durch die staatliche Bauverwaltung.

Bei den festgestellten Problemen handelt es sich grundsätzlich um Vollzugsdefizite, denen das Bundesbauministerium in seiner Funktion als Oberste Technische Instanz und Richtliniengeber besonderes Augenmerk schenken sollte. Die Rolle der staatlichen Bauverwaltung im ZBau-Verfahren ist nicht einfach: Sie ist einerseits Dienstleisterin für die Zuwendungsgeber, die prinzipiell unverbindliche Empfehlungen gibt. Andererseits muss sie sich an der Erwartung messen lassen, einen substantiellen Beitrag zum wirtschaftlichen und sparsamen Bauen zu leisten. Daraus ergibt sich die dauerhafte Aufgabe des Bundesbauministeriums, die staatliche Bauverwaltung strukturell so zu stärken, dass sie die zugewiesenen Aufgaben in hoher Qualität und effektiv wahrnehmen kann.

### 4 Stellungnahme des Bundesbauministeriums

Das Bundesbauministerium hat die Feststellungen des Bundesrechnungshofes bestätigt. Es sieht in diesem Bericht einen wichtigen Beitrag, die staatliche Bauverwaltung im ZBau-Verfahren zu stärken. Die angesprochenen Probleme seien grundsätzlich auf Vollzugsdefizite der staatlichen Bauverwaltung zurückzuführen. Die Empfehlungen des Bundesrechnungshofes, wie ihre Arbeit verbessert werden kann, deckten sich mit den Aktivitäten, die das Bundesbauministerium bereits eingeleitet hat oder plant.

Das Bundesbauministerium hat darauf hingewiesen, dass das Anwenden der ZBau des Bundes und das frühzeitige Einbinden der staatlichen Bauverwaltung im Verantwortungsbereich der Zuwendungsgeber lägen. Auch wenn die staatliche Bauverwaltung unterhalb der Wertgrenzen beteiligt werden solle – was in Einzelfällen bereits der Fall sei – müsse die Initiative von den Zuwendungsgebern ausgehen. Dabei seien die begrenzten Kapazitäten der staatlichen Bauverwaltung zu beachten. Sie könne nicht fehlendes qualifiziertes Personal beim Zuwendungsempfänger ersetzen.

Das Bundesbauministerium hat zugesichert

- darauf hinzuwirken, dass die staatliche Bauverwaltung bei allen Auftragsvergaben berät,
- darauf hinzuwirken, dass die staatliche Bauverwaltung die Antrags- und Bauunterlagen verbindlich festlegt, dabei vor allem auf Varianten- und Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen achtet und die Unterlagen intensiv prüft,
- der staatlichen Bauverwaltung zeitnah Vorgaben für rechtssichere Auflagen und Hinweise zu machen,
- die Zuwendungsgeber zu bitten, nur baufachliche Auflagen und förderfähige Kosten in die Zuwendungsbescheide zu übernehmen,
- die staatliche Bauverwaltung zur Überprüfung der Bauausführung schulen zu lassen und die Fachaufsicht zu verbessern und
- daran mitzuwirken, dass Verwendungsnachweise schneller und mit höherer Qualität geprüft werden.

Das Bundesbauministerium will die staatliche Bauverwaltung stärken, um das ZBau-Verfahren effizienter, qualitativ besser und zuverlässiger zu machen.

Dazu plant es

- eine *Geschäftsstelle Zuwendungsbau* bei der Oberfinanzdirektion Nordrhein-Westfalen als zentrale Unterstützungs- und Informationsstelle für die staatliche Bauverwaltung einzurichten,
- verstärkt Fortbildungen anzubieten,
- einen regelmäßigen Erfahrungsaustausch mit einzelnen Zuwendungsgebern und

- die Personalkapazität zu überprüfen und wenn erforderlich nach einem einheitlichen Bemessungsschlüssel anzupassen.

## 5 Fazit des Bundesrechnungshofes

Der Bundesrechnungshof befürwortet die teilweise bereits eingeleiteten Schritte und die zugesagten weiteren Aktivitäten des Bundesbauministeriums, die das ZBau-Verfahren verbessern sollen. Es sollte sie nachhaltig vorantreiben und ihre Wirksamkeit zu gegebener Zeit evaluieren. Der Bundesrechnungshof geht davon aus, dass das Bundesbauministerium die Zuwendungsgeber für die Aspekte des ZBau-Verfahrens sensibilisieren wird, die vorrangig in deren Hand liegen.

Reinert

Volckart