



Der Präsident des Bundesrechnungshofes
als Bundesbeauftragter für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung



Zuwendungen des Bundes für Hochbaumaßnahmen

Empfehlungen für die wirtschaftliche Verwendung von
Zuwendungen des Bundes für Hochbaumaßnahmen

2., überarbeitete Auflage

Schriftenreihe
des Bundesbeauftragten für
Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung

Band 12

Zuwendungen des Bundes für Hochbaumaßnahmen

Empfehlungen für die wirtschaftliche Verwendung von
Zuwendungen des Bundes für Hochbaumaßnahmen

2., überarbeitete Auflage

Herausgeber:

Der Präsident des Bundesrechnungshofes als
Bundesbeauftragter für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung
53048 Bonn

Vorwort zur 2. Auflage

Der Bund fördert zahlreiche Einrichtungen und Projekte in den verschiedensten Politikfeldern mit Zuwendungen. Dieser Band befasst sich auf der Grundlage von Prüfungserkenntnissen des Bundesrechnungshofes mit einem Teilgebiet: den Zuwendungen des Bundes für Hochbaumaßnahmen. Sie betragen jährlich weit über 1 Mrd. Euro – ein Finanzvolumen, das es gebietet, sehr sorgfältig mit den Fördermitteln umzugehen.

Bei der Planung, Realisierung und Abrechnung der geförderten Hochbaumaßnahmen sind Zuwendungsgeber und Zuwendungsempfänger dafür verantwortlich, dass Zuwendungszweck und -ziel erreicht werden. Da Baumaßnahmen komplexe Projekte sind, berät und unterstützt die staatliche Bauverwaltung beide Seiten in fachlichen Fragen. Dies ist besonders wichtig, wenn der Zuwendungsempfänger kein erfahrener Bauherr ist, aber auch, wenn der Zuwendungsgeber wenig oder keine Erfahrung mit der Bewilligung von Mitteln für Baumaßnahmen hat. Als weitere Besonderheit müssen auch private Unternehmen Regeln des öffentlichen Bauens – wie beispielsweise das Vergaberecht – anwenden, wenn sie mit Steuermitteln gefördert werden. Einem in Verwaltungsfragen unerfahrenen Zuwendungsempfänger fällt es wegen der komplexen Vorschriften oft schwer zu erkennen, was seine Aufgaben sind und welche Pflichten er hat. Aber auch Bundesbehörden, die Zuwendungen bewilligen, sind nicht immer sicher in der Bewertung.

Der vorliegende Band hat das Ziel, alle Beteiligten dabei zu unterstützen, regelkonform und wirtschaftlich zu handeln. Er richtet sich daher nicht nur an die Beschäftigten der öffentlichen Verwaltung, die mit Zuwendungen für Hochbaumaßnahmen befasst sind. Ebenso ist er für Antragsteller und Zuwendungsempfänger gedacht sowie Architektur- und Ingenieurbüros, die geförderte Hochbaumaßnahmen planen und steuern.

Dies ist die zweite Auflage des erstmals im Jahr 2005 erschienenen Bandes. Seitdem haben sich Förderschwerpunkte und Bauaufgaben geändert und das Regelwerk wurde weiterentwickelt. Nicht zuletzt ist der Bundesrechnungshof zu neuen Erkenntnissen gekommen. Dies sprach dafür, eine aktualisierte Fassung mit neuer Gliederung und deutlich erweiterten Inhalten herauszugeben.

Mein Dank gilt allen, die durch ihre Prüfungsergebnisse und -erkenntnisse am Zustandekommen dieses Bandes mitgewirkt haben, vor allem Herrn Direktor beim Bundesrechnungshof Michael Reinert, Frau Ministerialrätin als Mitglied des Bundesrechnungshofes Dagmar Volckart sowie Herrn Ministerialrat Jan Fehlberg.

Bonn, im November 2021

Kay Scheller

*Präsident des Bundesrechnungshofes
als Bundesbeauftragter für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung*

Inhaltsverzeichnis

Vorwort zur 2. Auflage	5
Sachregister	10
Abkürzungsverzeichnis	14
Quellen	16
Abschnitt A: Grundlagen des Zuwendungsbaus	19
A 1 Einführung	19
A 2 Haushaltsrechtlicher Rahmen des Zuwendungsbaus	21
1 Allgemeines Zuwendungsrecht	21
1.1 Rechtsquellen	21
1.2 Grundprinzipien	23
1.3 Ablauf des Zuwendungsverfahrens	25
2 Besondere Regelungen bei Zuwendungen für Baumaßnahmen	26
2.1 RZBau	27
2.2 ZBau	27
2.3 NBest-Bau	29
2.4 Verfahrensregeln zu den ZBau	29
3 Abgrenzung des Zuwendungsbaus	31
4 Rolle des Bundesrechnungshofes	32
4.1 Prüfungsrechte	32
4.2 Beteiligungserfordernisse	33
A 3 Akteure im Zuwendungsbau	34
1 Zuwendungsgeber und -empfänger	34
1.1 Überblick	34
1.2 BMBF	35
1.3 BMI	37
1.4 BKM	37
1.5 BMWi	38
1.6 BMFSFJ	39
1.7 BMF	39
1.8 Auswärtiges Amt	40
2 Bundesbauverwaltung	40
2.1 Organisation	40
2.2 Aufgabenzuordnung im Zuwendungsbau	41
3 BMF	42
Abschnitt B: Das Zuwendungsverfahren	43
B 1 Planung und Antragstellung	43
1 Projektkonzeption	44
1.1 Regelverfahren nach den RZBau	44
1.1.1 Projektanlauf	44
1.1.2 Feststellen des Bau- und Förderbedarfs	45
1.1.3 Haushaltsunterlagen, Zuwendungsantrag	48
1.2 Veranschlagungspraxis	49

1.3	Zusammenwirken mehrerer Zuwendungsgeber	51
1.4	Beteiligen der Bauverwaltung	52
1.4.1	Zuwendungsrechtliche Vorgaben	52
1.4.2	Anzuwendende ZBau	54
1.4.3	Baufachliche Beratung bei der Vergabe von Leistungen	55
1.4.4	Interessenkonflikte	58
2	Vorbereiten des Zuwendungsantrags	59
2.1	Festlegen des Bedarfs	59
2.2	Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen	62
2.3	Wahl des Baugrundstücks, Liegenschaftskonzepte	63
2.4	Nachhaltiges Bauen	65
2.5	Umfang der Bauunterlagen	66
3	Einbinden von Architektur- und Ingenieurbüros	68
3.1	Auswahl der Vertragspartner	68
3.2	Wirtschaftliche und rechtssichere Vertragsgestaltung	70
3.3	Planungswettbewerbe	71
3.4	Beauftragen von Generalplanern	73
3.5	Einbinden von Projektsteuerern	74
4	Kunst am Bau	76
B 2	Antragsprüfung und -bewilligung	78
1	Baufachliche Antragsprüfung	78
1.1	Voraussetzungen	78
1.2	Umfang der Prüfung	80
1.3	Konstruktions- und Gestaltungsaufwand	81
1.4	Baukostenermittlung	84
1.4.1	Kostenkennwerte	85
1.4.2	Umgang mit Kostenrisiken	87
1.5	Ergebnis der baufachlichen Prüfung	89
2	Verwaltungsmäßige Antragsprüfung und Bewilligung	91
2.1	Aufgaben der Bewilligungsbehörde	91
2.2	Finanzierung der Baumaßnahme	92
2.2.1	Finanzierungsart	92
2.2.2	Förderquote	94
2.2.3	Sicherung der Gesamtfinanzierung	96
2.2.4	Vorsteuerabzug	99
2.2.5	Herkunft von Mitteln weiterer Zuwendungsgeber	101
2.3	Weitere Aspekte der Antragsprüfung	102
2.3.1	Baunutzungskosten	102
2.3.2	Dingliche Sicherung	103
2.3.3	Vorzeitiger Maßnahmenbeginn	104
2.3.4	Festlegen der Zweckbindungsfrist	106
3	Dauer des Bewilligungsverfahrens	107
B 3	Bauausführung	110
1	Aufgaben der Bauverwaltung	110
2	Vergabe und Abrechnung von Bauleistungen	114
2.1	Öffentliches Vergaberecht	114
2.2	Ordnungsgemäßes Abrechnen	118
2.3	Korruptionsprävention	119

3	Weitere Aspekte der Baudurchführung	121
3.1	Anfordern und Auszahlen der Zuwendungen	121
3.2	Nachweis projektbezogener Zahlungen	123
3.3	Abweichungen von der bewilligten Planung	124
3.4	Bautagebücher	127
B 4	Nachweisen und Prüfen der Verwendung	129
1	Vorlage der Zwischen- und Verwendungsnachweise	129
2	Baufachliche Prüfung	132
3	Verwaltungsmäßige Prüfung	135
3.1	Aufgaben der Bewilligungsbehörde	135
3.2	Verstöße gegen zuwendungsrechtliche Bestimmungen	137
3.3	Erfolgskontrolle	139
4	Umgang mit Ausgabenänderungen	142
4.1	Minder- und Mehrausgaben	142
4.2	Mehrausgaben und Rückfordern von Zuwendungen	143
5	Kontrolle der Zweckbindung	144
Abschnitt C: Sonderfälle		146
1	Baumaßnahmen institutionell geförderter Einrichtungen	146
2	Zuwendungsbau ohne Beteiligung der Bauverwaltung	147
2.1	Baumaßnahmen unterhalb der Wertgrenze	148
2.2	Forschungsbau	151
2.2.1	WissFG	151
2.2.2	MPG	152
3	Reformbestrebungen	154

Sachregister

Schlagwort	Kapitel
Abrufverfahren	A 2, 1.3; B 3, 3.1
Anforderungsverfahren	A 2, 1.3; B 3, 3.1
Anteilfinanzierung	A 2, 1.2; B 2, 2.2.1 ; B 2, 2.2.2; B 4, 4.1; B 4, 4.2
Antrags- und Bauunterlagen	A 2, 2.2; A 3, 2.2; B 1, 1.1.3 ; B 1, 2; B 1, 2.1; B 1, 2.2; B 1, 2.5 ; B 2, 1.1; B 2, 1.4; B 2, 3; C, 2.1
Antragsprüfung	A 2, 1.3; B 1, 1.2; B 1, 2.1; B 1, 2.5; B 2, 1 ; B 2, 2 ; B 2, 3; B 4, 2
Auftrags- und Abrechnungsübersicht	B 3, 1
Bauabschnitte	B 2, 2.2.3
Beratungsgespräch (vor Baubeginn)	B 3, 1
Bewertungssystem Nachhaltiges Bauen (BNB)	B 1, 2.4
Bewirtschaftungsgrundsätze	B 1, 1.2
Bundesinteresse, erhebliches	A 2, 1.2; B 1, 1.1.1; B 2, 2.2.2; B 4, 4.1
EFRE-Mittel	B 2, 2.2.5
Eigenmittel	B 2, 2.2.2; B 4, 4.1
Einzelveranschlagung	B 1, 1.1.3; B 1, 2.5
Erfolgskontrolle	A 2, 1.3; B 4, 3.3 ; B 4, 5
Fehlbedarfsfinanzierung	A 2, 1.2; B 2, 2.2.1
Festbetragsfinanzierung	A 2, 1.2; B 1, 1.4.1; B 2, 2.2.1 ; B 4, 4.1; C 3

Finanzierungsart	A 2, 1.2; B 2, 2.1; B 2, 2.2.1; B 4, 4.1
Finanzierungskompetenz	A 2, 1.2
Finanzierungsplan	A 2, 1.3; B 2, 2.2.3; B 2, 2.2.4; B 4, 4.5; B 4, 4.5; B 4, 4.2; C 3
Förderprogramm	A 2, 1.1; A 3, 1; B 1, 1.1; B 1, 1.2; B 4, 3.1; B 4, 3.3; B 4, 5
Förderquote	B 2, 2.2.2
Förderrichtlinien	A 2, 1.1; A 2, 4.2; A 3, 1; B 1, 1.3; B 2, 1.2; B 2, 2.2.2; C, 3
Förderungswürdigkeit	B 1, 1.1.1; B 1, 1.2
Förderziel	A 2, 1.2; A 2, 1.3; B 1, 2.1; B 2, 2.2.2; B 2, 2.2.3; B 4, 3.3
Förderzweck	A 1; A 2, 1; B 1, 2.1; B 2, 2.3.3; B 2, 2.3.4; B 3, 3.3; B 4, 1; B 4, 3; B 4, 5
Formlose Anfrage	B 1, 1.1.1
Gemeinsame Finanzierung/Förderung	A 2, 3; A 2, 4.1; A 3, 1; B 1, 1.3; B 1, 1.4.2; B 2, 2.2.5; B 4, 3.1
Gesamtfinanzierung (Sicherung der)	B 2, 2.2.3; B 2, 2.3.3
Haushaltsunterlagen	A 3, 3.3; B 1, 1.1.3; B 1, 1.2; B 1, 2.1; B 2, 2.3.1
Honorarordnung für Architekten und Ingenieure (HOAI)	B 1, 3.2; B 1, 3.5; B 3, 3.4; B 4, 3.2
Institutionelle Förderung	A 2, 1.2; A 3, 1; B 1, 1.2; B 2, 2.2.1; B 2, 2.3.1; B 3, 1; B 3, 2.1; B 4, 3.3; C, 1
Bundes-Klimaschutzgesetz (KSG)	B 1, 2.4
Koordinierender Zuwendungsgeber	B 1, 1.1.1; B 1, 1.4.2; B 4, 3.1

Koordinierungsgespräch	B 1, 1.1.1; B 1, 1.1.3; B 1, 1.4; B 1, 3.3; B 1, 4; C, 1; C, 2.1
Korruptionsprävention	B 3, 2.3
(Bau)Kostenrichtwerte	B 2, 2.2.1; C, 3
Liegenschaftskonzept	B 1, 2.3
Minder- und Mehrausgaben	B 2, 2.2.1; B 4, 3.1; B 4, 4.1; B 4, 4.2
Nachprüfungsverfahren	B 1, 1.4.3; B 1, 3.1; B 3, 2.1
NBest-Bau (Baufachliche Nebenbestimmungen)	A 2, 2.3; B 4, 1; C, 2.1
Nebenbestimmungen	A 2, 1.1; A 2, 1.3; A 2, 2.3; B 1, 1.3; B 1, 3.1; B 3, 2.1; B 3, 3.1
Öffentlicher Auftraggeber	B 1, 3.1; B 1, 3.3; B 3, 2.1
Projektförderung	A 2, 1.2; B 1, 1.3; B 3, 2.1; B 3, 3.1; B 3, 3.3
Raumbedarf	A 2, 2.2; A 3, 3; B 1, 2.2; B 1, 2.3; B 2, 1.1; B 3, 3.3
Risikomanagement	B 2, 1.4.2
Rückfordern von Zuwendungen	B 4, 3.2; B 4, 4.2; B 4, 5
Rücknahme eines Zuwendungsbescheids	A 2, 1.3; B 2, 2.2.4; B 2, 2.3.3; B 4, 3.2
RZBau (Richtlinien für die Durchführung von Zuwendungsbaumaßnahmen)	A 2, 2.1; A 2, 2.4; A 3, 2.2
Sonderkonto	B 3, 3.2
Spenden	B 2, 2.2.3
Subsidiaritätsprinzip	A 2, 1.2; B 1, 1.1.2; B 1, 1.3; B 2, 2.2.1; B 2, 2.2.2
Verfahrensregeln (zu den ZBau)	A 2, 2.4; A 3, 2.2

Vergaberecht	A 2, 2.3; B 1, 3.1 ; B 1, 3.3; B 1, 3.4; B 1, 4; B 3, 2.1 ; B 3, 2.3; C, 3
Vergabeverstöße	B 1, 1.4.3; B 1, 3.1; B 3, 1; B 3, 2.1; B 4, 3.2
Verhandlungsverfahren	B 1, 3.1; B 1, 3.3
Verwendungsnachweis	A 2, 1.3; B 4, 1 ; C, 2.1
Verwendungsnachweisprüfung	A 2, 2.2; B 1, 1.3; B 1, 1.4.1; B 2, 2.2.1; B 4, 2 ; B 4, 3 ; C, 2.1
Weiterleitung von Zuwendungen	A 2, 1.1; B 1, 1.3
Wettbewerbliche Verfahren	B 1, 1.1.2
Widerruf eines Zuwendungsbescheids	A 2, 1.3; B 1, 1.4.3; B 3, 3.1; B 4, 1; B 4, 3.2 ; B 4, 5
Wirtschaftspläne	B 1, 1.2
Wissenschaftsfreiheitsgesetz	C, 2.2.1
Zahlenmäßiger Nachweis	A 2, 1.3; B 3, 3.2; B 4, 1
ZBau (Baufachliche Ergänzungsbestimmungen)	A 2, 2.2 ; A 3, 2.2
Zuwendungsantrag	A 2, 1.3; A 2, 2.2; B 1, 1.1.3; B 1, 2 ; B 3, 3.3
Zuwendungsbegriff	A 2, 1.1
Zuwendungsbescheid	A 2, 1; A 2, 2; B 1, 1.3; B 1, 3.1; B 2, 1.5; B 2, 2.1; B 2, 2.3.4; B 3, 2.1; B 3, 3.1; B 4, 3.2; B 4, 5
Zweckbindung, Zweckbindungsfrist	B 1, 2.1; B 2, 2.2.2; B 2, 2.3.2; B 2, 2.3.4 ; B 4, 5
Zwischennachweis	A 2, 1.3; A 2, 2.3; B 4, 1

Abkürzungsverzeichnis

A

ABrufrichtlinie *Richtlinie zur Auszahlung von Bundesmitteln an Zuwendungsempfänger und an Bundesmittel verwaltende Stellen außerhalb der Bundesverwaltung im Abrufverfahren*
ANBest-Gk *Allgemeine Nebenbestimmungen für Projektförderungen an Gebietskörperschaften und Zusammenschlüsse von Gebietskörperschaften*
ANBest-I *Allgemeine Nebenbestimmungen für institutionelle Förderungen*
ANBest-P *Allgemeine Nebenbestimmungen für Projektförderungen*
ANBest-P-Kosten *Allgemeine Nebenbestimmungen für Projektförderungen auf Kostenbasis*

B

BAFA *Bundesamt für Wirtschaft und Ausfuhrkontrolle*
BBR *Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung*
BBSR *Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung*
BHO *Bundeshaushaltsordnung*
BiBB *Bundesinstitut für Berufsbildung*
BlmA *Bundesanstalt für Immobilienaufgaben*
BKM *Bundesbeauftragte für Kultur und Medien*
BMBF *Bundesministerium für Bildung und Forschung*
BMF *Bundesministerium der Finanzen*
BMFSFJ *Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend*
BMI *Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat*
BMVBS *Bundesministeriums für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung*
BMVg *Bundesministerium der Verteidigung*
BMWi *Bundesministerium für Wirtschaft und Energie*
BNB *Bewertungssystem Nachhaltiges Bauen*
BNBest-Abruf *Besondere Nebenbestimmungen für den Abruf von Zuwendungen*
BVA *Bundesverwaltungsamt*
BWV *Bundesbeauftragter für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung*

D

DLR *Deutsches Zentrum für Luft- und Raumfahrt*

E

EFRE *Europäischer Fonds für regionale Entwicklung*
EU *Europäische Union*
EuGH *Europäischer Gerichtshof*
EWN GmbH *Entsorgungswerk für Nuklearanlagen GmbH*

F

FAIR GmbH *Facility for Antiproton and Ion Research in Europe*
FhG *Fraunhofer-Gesellschaft zur Förderung der angewandten Forschung e. V.*
FVG *Finanzverwaltungsgesetz*

G

GWB *Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen*
GWK *Gemeinsame Wissenschaftskonferenz*

H

HGF *Helmholtz-Gemeinschaft Deutscher Forschungszentren e. V.*
HOAI *Honorarordnung für Architekten und Ingenieure*
HRB *Haushaltstechnische Richtlinien des Bundes*

K

KSG *Bundes-Klimaschutzgesetz*

L

LMBV mbH *Lausitzer und Mitteldeutsche Bergbau-Verwaltungsgesellschaft mbH*

M

MPG *Max-Planck-Gesellschaft zur Förderung der Wissenschaften e. V.*

N

NBest-Bau *Baufachliche Nebenbestimmungen*

P

PLAKODA *Planungs- und Kostendatenmodule des Bundes und der Länder*

PPP *Public Private Partnership*

R

RAW *Regeln für die Auslobung von Wettbewerben*

RBBau *Richtlinien für die Durchführung von Bauaufgaben des Bundes*

RPW *Richtlinie für Planungswettbewerbe*

RZBau *Richtlinien für die Durchführung von Zuwendungsbaumaßnahmen*

S

StGB *Strafgesetzbuch*

SubvG *Subventionsgesetz*

U

UVgO *Unterschwelvenvergabeordnung*

V

VgV *Vergabeverordnung*

VHB *Vergabe- und Vertragshandbuch für die Baumaßnahmen des Bundes*

VOB/A *Vergabe- und Vertragsordnung für Bauleistungen – Teil A*

VV-BHO *Allgemeine Verwaltungsvorschriften zur Bundeshaushaltsordnung*

VwVfG *Verwaltungsverfahrensgesetz*

W

WGL *Leibniz-Gemeinschaft*

WissFG *Wissenschaftsfreiheitsgesetz*

Z

ZBau *Baufachliche Ergänzungsbestimmungen*

Quellen

1 Kommentarliteratur

Bundesbeauftragter für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung	Erfolgskontrolle finanzwirksamer Maßnahmen in der öffentlichen Verwaltung, Kohlhammer, 2., überarbeitete Auflage Prüfung der Vergabe und Bewirtschaftung von Zuwendungen – Typische Mängel und Fehler im Zuwendungsbereich, Kohlhammer, 2., überarbeitete Auflage
Dittrich	Bundeshaushaltsordnung mit Schwerpunkt Zuwendungsrecht, rehm, Februar 2021
Heuer/Scheller	Kommentar zum Haushaltsrecht und der Vorschriften zur Finanzkontrolle, Luchterhand, Mai 2021
Krämer/Schmidt	Zuwendungsrecht – Zuwendungspraxis, R. v. Decker, Juni 2021
Maunz/Dürig	Grundgesetz-Kommentar, C. H. Beck, 93. Auflage, 2021
Piduch	Bundeshaushaltsrecht, Kohlhammer, Mai 2020

2 Veröffentlichungen des Bundesrechnungshofes

a) Bemerkungen

*Abrufbar unter www.bundesrechnungshof.de > Prüfungsergebnisse
(Suchfilter „Bemerkung“)*

Bemerkungen 2005 (BT-Drs. 16/160), Nummer 28:
„Kosten für Neubauten der Max-Planck-Gesellschaft senken“

Bemerkungen 2007 (BT-Drs. 16/7100), Nummer 44:
„Bauvorhaben der FhG unwirtschaftlich geplant und ausgeführt“

Bemerkungen 2011 (BT-Drs. 17/7600), Nummer 17:
„Saarland zahlt 380 000 Euro Zuwendungsmittel an den Bund zurück“

Bemerkungen 2014 (BT-Drs. 18/3300), Nummer 64:
„Energieeffizienz bei Gebäuden der MPG wird verbessert“

Bemerkungen 2016, Band I (BT-Drs. 18/10200), Nummer 19:
„Bund fördert überdimensionierten Neubau einer Handwerkskammer“

Bemerkungen 2018, Hauptband (BT-Drs. 19/5500), Nummer 8:
„Baumaßnahmen für den Spitzensport: Förderpraxis benachteiligt Bund“

Bemerkungen 2019, Hauptband (BT-Drs. 19/15700), Nummer 22:
„Bund zahlt über 20 Mio. Euro zu viel für Baumaßnahmen der Fraunhofer-Gesellschaft“

Bemerkungen 2020, Ergänzungsband (BT-Drs. 19/28690), Nummer 23:
„Veranschlagung einer Risikovorsorge für Museumsneubau: Fehlanreize und unzutreffende Angaben im Bundeshaushalt“

b) Berichte nach § 88 Absatz 2 BHO

*Abrufbar unter www.bundesrechnungshof.de > Prüfungsergebnisse
(Suchfilter „Bericht“)*

Berichte an den Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages nach § 88 Absatz 2 BHO über Planung und Bau des Beschleunigerkomplexes „FAIR“ in Darmstadt vom 4. September 2015, 16. März 2017 und 18. Dezember 2018

Bericht an den Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages nach § 88 Absatz 2 BHO über die Wirkungen des Wissenschaftsfreiheitsgesetzes auf die Haushalts- und Wirtschaftsführung des Bundes und der Wissenschaftseinrichtungen vom 19. Mai 2017

Bericht an den Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages nach § 88 Absatz 2 BHO über das Veranschlagen von Zuwendungen für Baumaßnahmen vom 19. März 2020

c) Bericht nach § 99 BHO

*Abrufbar unter www.bundesrechnungshof.de > Prüfungsergebnisse
(Suchfilter „Bericht“)*

Bericht nach § 99 BHO über die Auswirkungen der Vergabeerleichterungen des Konjunkturpakets II auf die Beschaffung von Bauleistungen und freiberuflichen Leistungen bei den Bauvorhaben des Bundes vom 9. Februar 2012

3 Leitsätze der externen Finanzkontrolle

*Abrufbar unter www.bundesrechnungshof.de > Prüfungsergebnisse
(Suchfilter „Leitsatz“)*

01/03	Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen - Grundsatz
04/02	Haushaltsvorbehalte in Zuwendungsbescheiden zur Projektförderung
04/03	Selbstbewirtschaftungsmittel insbesondere im Zuwendungsbe- reich
04/05	Bewilligung von Projektförderungen an institutionelle Zuwendungsempfänger des Bundes
04/08	Verbindlichkeit von Spendenzusagen Dritter
04/09	Bundesgarantien für ÖPP-Vorhaben von Zuwendungsempfän- gern
06/01	Einhaltung des Vergaberechts bei Zuwendungsempfängern
06/02	Durchführung Nichtoffener Verfahren und Beschränkter Ausschreibungen
06/03	Organisation des Beschaffungsverfahrens
06/06	Auswirkungen der Vergabeart bei Bauleistungen
09/01	Aus- und Fortbildung auf dem Gebiet der Korruptionspräven- tion

Abschnitt A:

Grundlagen des Zuwendungsbaus

A 1 Einführung

Der Bund finanziert mit seinen Haushaltsmitteln in erster Linie staatliche Kernaufgaben. Im erheblichen Bundesinteresse liegende Zwecke, die Stellen außerhalb der Bundesverwaltung erfüllen, kann er mit Zuwendungen fördern. Dies sind freiwillige Leistungen, mit denen er entweder Projekte öffentlicher oder privater Träger zeitlich befristet unterstützt oder Einrichtungen dauerhaft fördert. Zum Teil ist der Bund alleiniger Zuwendungsgeber, zum Teil finanziert er Projekte oder Einrichtungen zusammen mit Ländern, Kommunen oder privaten Dritten.

Zuwendungen: Freiwillige Förderung von Projekten oder Einrichtungen, an denen der Bund ein erhebliches Interesse hat

Nach der haushaltsrechtlichen Definition sind Zuwendungen immer zweckgebunden. Sie können entweder nicht rückzahlbar (z. B. Zuschüsse, Zuweisungen und Schuldendiensthilfen) oder rückzahlbar (z. B. zweckgebundene Darlehen) sein. Der Bund darf Zuwendungen nur gewähren, wenn er ein erhebliches Interesse am Förderzweck hat, das ohne die Zuwendung nicht oder nicht im notwendigen Umfang erfüllt wird (Grundsatz der Subsidiarität). Nicht um Zuwendungen handelt es sich bei Sachleistungen, Leistungen, auf die ein Rechtsanspruch besteht, dem Ersatz von Aufwendungen, Entgelten auf Grund von öffentlichen Aufträgen oder Mitgliedsbeiträgen.¹

Ein nicht unbedeutender Teil der Zuwendungen des Bundes entfällt auf die Förderung von Hochbaumaßnahmen einschließlich Freianlagen (im Folgenden Baumaßnahmen genannt). Dafür standen im Bundeshaushalt 2020 mindestens 1,2 Mrd. Euro bereit. Diese Größenordnung wurde auch in den Vorjahren erreicht. Zum Vergleich: Der Bund hat in diesen Jahren jeweils rund 1,5 Mrd. Euro für seine eigenen zivilen und militärischen Hochbaumaßnahmen ausgegeben.² Seine Bedeutung gewinnt der Zuwendungsbau aber nicht nur aus dem finanziellen Umfang, sondern auch durch die geförderten Projekte selbst: Häufig handelt es sich um besondere Baumaßnahmen, die im Fokus von Politik und Öffentlichkeit stehen.

1,2 Mrd. Euro Bundesförderung für Hochbaumaßnahmen im Jahr 2020

¹ §§ 23, 44 BHO; siehe auch Abschnitt A 2, Kapitel 2 dieses Bandes (Besondere Regelungen bei Zuwendungen für Baumaßnahmen).

² Gemeint sind jeweils investive Ausgaben. Hinzu kommen konsumtive Ausgaben für den Bauunterhalt. Es handelt sich um eine Schätzung, Näheres unter Abschnitt A 3, Kapitel 1 dieses Bandes (Zuwendungsgeber und -empfänger).

Gut die Hälfte der Zuwendungen des Bundes für Baumaßnahmen betreffen Bildung und Forschung, z. B. Baumaßnahmen außeruniversitärer Wissenschaftseinrichtungen wie der MPG, der FhG oder der HGF. Weitere große Förderbereiche sind Kultur, Stadtentwicklung, Sport, Soziales und Auswärtiges. Entsprechend sind Zuwendungen für Baumaßnahmen in zahlreichen Einzelplänen des Bundes ausgewiesen.³

³ Siehe auch Abschnitt A 3 dieses Bandes (Akteure im Zuwendungsbau).

A 2 Haushaltsrechtlicher Rahmen des Zuwendungsbaus

In diesem Abschnitt werden zunächst die Grundzüge des Zuwendungsrechts dargestellt. Der Schwerpunkt liegt auf den Besonderheiten bei der Förderung von Baumaßnahmen. Auf die Rolle des Bundesrechnungshofes wird ebenfalls eingegangen.

Für eine ausführliche Darstellung des allgemeinen Zuwendungsrechts mit Blick auf die Prüfungserkenntnisse des Bundesrechnungshofes zum Umgang mit Zuwendungen ist Band 10 der Schriftenreihe des Bundesbeauftragten für Wirtschaftlichkeit der Verwaltung (Prüfung der Vergabe und Bewirtschaftung von Zuwendungen – Typische Mängel und Fehler im Zuwendungsbereich) zu empfehlen.

1 Allgemeines Zuwendungsrecht

1.1 Rechtsquellen

Die einschlägigen Vorschriften auf gesetzlicher Ebene sind §§ 23, 44 BHO.

Kernvorschriften des
Zuwendungsrechts:
§§ 23, 44 BHO

§ 23 BHO enthält zunächst eine Definition des Zuwendungsbegriffs: Zuwendungen sind Leistungen an Stellen außerhalb der Bundesverwaltung zur Erfüllung bestimmter Zwecke. Weiter werden die Voraussetzungen für das Veranschlagen von Haushaltsmitteln (Ausgaben und Verpflichtungsermächtigungen) für Zuwendungen genannt: Dies ist nur zulässig, wenn der Bund an der Erfüllung des Zuwendungszwecks durch den Empfänger ein erhebliches Interesse hat, das ohne die Zuwendungen nicht oder nicht im notwendigen Umfang befriedigt werden kann (Grundsatz der Subsidiarität).

§ 44 Absatz 1 BHO legt fest, dass die Voraussetzungen für das Gewähren einer Zuwendung dieselben sind wie für das Veranschlagen der Haushaltsmittel. Weiter regelt die Vorschrift Grundsätzliches zum Verwendungsnachweis und dessen Prüfung.

Die Ausführung der BHO wird unterhalb der Gesetzesebene durch die Allgemeinen Verwaltungsvorschriften zur Bundeshaushaltsordnung (VV-BHO) näher geregelt.

Die VV zu § 23 BHO konkretisieren den Zuwendungsbegriff durch eine Positiv- und Negativabgrenzung⁴, sie definieren die Zuwendungsarten und regeln Grundsätze der Veranschlagung.

Die VV zu § 44 Absatz 1 BHO enthalten Bestimmungen für die Durchführung der Zuwendungsverfahren vom Antrag bis zur Erfolgskontrolle. Ferner regeln sie Besonderheiten wie das Weiterleiten von Zuwendungen durch Zuwendungsempfänger, Projektförderung bei Gebietskörperschaften und Zuwendungen auf Kostenbasis. Ausnahmen von den VV zu § 44 Absatz 1 BHO und besondere Regelungen sind regelmäßig nur im Einvernehmen mit dem BMF möglich. In bestimmten Fällen ist der Bundesrechnungshof zu beteiligen.⁵

Förderrichtlinien

Ergänzt werden die VV häufig durch Förderrichtlinien, die das zuständige Bundesministerium zur Umsetzung eines Förderprogramms erlassen kann. Diese programmspezifischen Verwaltungsvorschriften sollen unter anderem sicherstellen, dass der Zuwendungsgeber die Förderwürdigkeit von Vorhaben nach gleichen Maßstäben beurteilt. Sie können Ergänzungen oder Abweichungen von den VV zu §§ 23, 44 BHO enthalten. Bei der Erarbeitung von Förderrichtlinien sind bestimmte Grundsätze zu beachten.⁶ Vor ihrem Erlass ist der Bundesrechnungshof anzuhören (§ 103 Abs. 1 BHO). Wenn Förderrichtlinien von den VV abweichen, muss das BMF zustimmen. Um Interessenten über Fördermöglichkeiten zu unterrichten, werden die Förderrichtlinien in der Regel veröffentlicht. Auch „Fördergrundsätze“ oder „Förderaufrufe“ können materiell Förderrichtlinien sein, wenn ihr Inhalt dem entspricht.

Verwaltungsvorschriften und Förderrichtlinien sind für die Verwaltung verbindlich. Unmittelbare Verpflichtungen für den Zuwendungsempfänger enthalten sie nicht.

Nebenbestimmungen

Nebenbestimmungen hingegen richten sich an den Zuwendungsempfänger. Sie gelten, wenn die Bewilligungsbehörde sie in den Zuwendungsbescheid aufnimmt. Vier Allgemeine Nebenbestimmungen für verschiedene Zuwendungsarten und -empfänger sind in den VV zu § 44 Absatz 1 BHO als Anlagen enthalten:

⁴ Siehe Abschnitt A 1 dieses Bandes (Grundlagen des Zuwendungsbaus – Einführung).

⁵ Insbesondere VV Nummern 6.3, 11.1.3, 15.1 ff. und 18.2 zu § 44 Absatz 1 BHO.

⁶ Grundsätze für Förderrichtlinien für Zuwendungen zu Projektförderungen (Anlage zu VV Nummer 15.7 zu § 44 Absatz 1 BHO).

- Für institutionelle Förderungen die ANBest-I.
- Für Projektförderungen die ANBest-P.
- Für Projektförderungen an Gebietskörperschaften und Zusammenschlüsse von Gebietskörperschaften die ANBest-Gk.
- Für Projektförderungen auf Kostenbasis die ANBest-P-Kosten.

Die Allgemeinen Nebenbestimmungen sind unverändert zum Bestandteil des Zuwendungsbescheides zu machen.⁷ Sie enthalten Auflagen und Erläuterungen für den Zuwendungsempfänger u. a. zu

- der Anforderung und Verwendung der Zuwendung,
- der Vergabe von Aufträgen,
- den Mitteilungspflichten des Zuwendungsempfängers und
- dem Verwendungsnachweis und dessen Prüfung.

Daneben gibt es Besondere Nebenbestimmungen im Einzelfall und für spezielle Zuwendungsbereiche.

1.2 Grundprinzipien

Für das Veranschlagen von Haushaltsmitteln für Zuwendungen und ihre Bewirtschaftung lassen sich aus den §§ 2, 6, 7 und 23 BHO die folgenden materiellen Voraussetzungen ableiten: Erhebliches Bundesinteresse an der Erfüllung des Zuwendungszwecks, Notwendigkeit, Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit sowie Subsidiarität.

Bei Zwecken, deren Erfüllung lediglich als wünschenswert oder als sinnvoll erachtet wird, fehlt es am erheblichen Bundesinteresse. Ein erhebliches Bundesinteresse an der Erfüllung des Zuwendungszwecks kann außerdem nur dann vorliegen, wenn der Bund für die zu fördernde Maßnahme die Finanzierungskompetenz hat. Welche Aufgaben der Bund finanziert, definiert das Grundgesetz.

Erhebliches
Bundesinteresse

Weitere Voraussetzungen für das Veranschlagen von Haushaltsmitteln für und das Gewähren von Zuwendungen ergeben sich aus den Haushaltsgrundsätzen der Notwendigkeit, Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit. Sie gebieten, dass das

Notwendigkeit,
Wirtschaftlichkeit
und Sparsamkeit

⁷ VV Nummer 5.1 zu § 44 Absatz 1 BHO.

Subsidiaritätsprinzip

mit der Förderung verfolgte Ziel und der Einsatz der Mittel im günstigsten Verhältnis zueinander stehen⁸ und die Chance sehr groß ist, das Ziel zu erreichen. Zuwendungen kommen außerdem nur dann in Betracht, wenn das erhebliche Bundesinteresse ohne die Förderung des Bundes nicht oder nicht im notwendigen Umfang befriedigt werden kann. Darin kommt das Subsidiaritätsprinzip zum Ausdruck: Der Zuwendungsempfänger muss seine Aufgaben primär aus eigener Kraft finanzieren; die Beteiligung des Bundes hat regelmäßig nur einen ergänzenden, Hilfe leistenden Charakter. In der Praxis werden allerdings oftmals an die Einhaltung des Subsidiaritätsprinzips keine großen Anforderungen gestellt.

Projektförderung und institutionelle Förderung

Bei einer Projektförderung beteiligt sich der Bund mit der Zuwendung an der Finanzierung eines einzelnen, abgegrenzten Vorhabens. Dies kann z. B. eine Baumaßnahme, eine Tagung, eine Ausstellung oder ein Forschungsprojekt sein. Die Förderung endet mit dem Abschluss des Vorhabens. Bei der institutionellen Förderung dient die Zuwendung zur Deckung der gesamten Ausgaben oder eines nicht abgegrenzten Teils der Ausgaben des Zuwendungsempfängers. Fördergegenstand sind nicht einzelne Vorhaben, sondern die satzungsmäßigen Aufgaben der geförderten Institution. Bei institutionell geförderten Zuwendungsempfängern ist die Förderung von Hochbaumaßnahmen innerhalb der institutionellen Förderung oder in bestimmten Fällen als zusätzlich gewährte Projektförderung möglich.

Die Finanzierungsarten: Anteil-, Fehlbedarfs- und Festbetragsfinanzierung

Im Zuwendungsrecht werden verschiedene Finanzierungsarten unterschieden. Bei der Auswahl hat der Zuwendungsgeber sowohl die Interessenlagen des Bundes als auch die des Zuwendungsempfängers zu berücksichtigen und den Grundsatz der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit zu beachten. Ausgehend vom subsidiären Charakter einer Zuwendung soll die Teilfinanzierung der Regelfall sein, die Vollfinanzierung der Ausnahmefall.

Bei einer Teilfinanzierung sind folgende Arten zu unterscheiden:

Bei der Anteilfinanzierung wird die Zuwendung auf einen bestimmten Prozentsatz oder Anteil der zuwendungsfähigen Ausgaben festgesetzt. Die Zuwendung ist auf einen Höchstbetrag zu begrenzen. Die Anteilfinanzierung ist vor allem für finanzstarke Zuwendungsempfänger gedacht. Sie soll ihnen einen Anreiz setzen, ein Projekt durchzuführen.

Bei einer Fehlbedarfsfinanzierung übernimmt der Zuwendungsgeber Ausgaben, die der Zuwendungsempfänger nicht mit eigenen oder Drittmitteln decken kann. Die Zuwendung ist ebenfalls auf einen Höchstbetrag zu begrenzen. Die Fehlbedarfsfinanzierung wird überwiegend bei finanzschwachen Zuwendungsempfängern angewendet.

⁸ VV Nummer 1 zu § 7 BHO.

Bei einer Festbetragsfinanzierung beteiligt sich der Bund mit einem festen Betrag an einem Vorhaben. Eine Festbetragsfinanzierung kommt nicht in Betracht, wenn zum Zeitpunkt der Bewilligung konkrete Anhaltspunkte dafür vorliegen, dass mit noch nicht bestimmbareren späteren Finanzierungsbeiträgen Dritter oder mit Einsparungen zu rechnen ist.⁹

1.3 Ablauf des Zuwendungsverfahrens

Die Bewilligung einer Zuwendung setzt einen schriftlichen Antrag voraus. Der Antragsteller hat einen Finanzierungsplan beizufügen. Ferner hat er zu erklären, dass er mit seinem Vorhaben noch nicht begonnen hat und ob er zum Vorsteuerabzug berechtigt ist.¹⁰

Bewilligung von Zuwendungen nur nach schriftlichem Antrag

Ein Vorhaben gilt als begonnen, wenn der Antragsteller einen Vertrag über Leistungen oder Lieferungen im Zusammenhang mit der Ausführung des Vorhabens abgeschlossen hat. Ausgenommen davon sind bei Baumaßnahmen Bodenuntersuchungen, Planung und Grunderwerb, wenn sie nicht alleiniger Zweck der Zuwendung sind. Will der Antragsteller vor Bewilligung der Zuwendung mit der Durchführung des Vorhabens beginnen, ist dies nur dann unschädlich für die Bewilligung der Förderung, wenn die Bewilligungsbehörde im Einzelfall zugestimmt hat.¹¹ Andernfalls ist bei einem vorzeitigen Beginn zu vermuten, dass der Antragsteller auf die Zuwendung nicht angewiesen ist und er die Maßnahme anderweitig finanzieren könnte.

Die Antragsprüfung der Bewilligungsbehörde schließt stets mit einem Ergebnisvermerk ab. Wenn sie die beantragte Zuwendung gewähren will, muss sie begründen, dass die Förderung notwendig und angemessen ist.¹² Die Bewilligungsbehörde erlässt einen schriftlichen Zuwendungsbescheid¹³, der ein begünstigender Verwaltungsakt im Sinne des VwVfG¹⁴ ist. Unter anderem muss der Zuwendungsbescheid die genaue Bezeichnung des Zuwendungsempfängers und des Zuwendungszwecks, Angaben über Zuwendungsart, Finanzierungsart und Finanzierungsform, Höhe der Zuwendung sowie über den Umfang der zuwendungsfähigen Ausgaben enthalten. Die zutreffenden Allgemeinen Nebenbestimmungen sind ebenfalls aufzunehmen. Für Rücknahme und Widerruf eines Zuwendungsbescheids sowie die Erstattung und Verzinsung gelten die Vorschriften des VwVfG.¹⁵

Bei positivem Prüfungsergebnis der Bewilligungsbehörde: Schriftlicher Zuwendungsbescheid

⁹ VV Nummer 2 zu § 44 Absatz 1 BHO.

¹⁰ VV Nummer 3.1 f. zu § 44 Absatz 1 BHO.

¹¹ VV Nummer 1.3 zu § 44 Absatz 1 BHO.

¹² VV Nummer 3 zu § 44 Absatz 1 BHO.

¹³ VV Nummer 4 zu § 44 Absatz 1 BHO.

¹⁴ § 35 ff. VwVfG.

¹⁵ § 43 ff. VwVfG.

Auszahlung der Zuwendungen durch Abruf oder auf Anforderung

Zuwendungsempfänger sind grundsätzlich zu ermächtigen, die ihnen bewilligten Zuwendungen nach dem täglichen Bedarf bei der zuständigen Kasse abzurufen (Abrufverfahren). Alternativ kann unter bestimmten Voraussetzungen das Anforderungsverfahren angewandt werden, bei dem der Zuwendungsempfänger bei der Bewilligungsbehörde die Mittel anfordert, die er in einem von der Bewilligungsbehörde bestimmten Zeitfenster benötigt.¹⁶ Als Obergrenze gilt eine Verwendungsfrist von 6 Wochen.¹⁷

Nachweis der Verwendung und Erfolgskontrolle

Wenn das geförderte Vorhaben beendet ist, muss der Zuwendungsgeber innerhalb bestimmter Fristen einen Verwendungsnachweis vorlegen. Dies ist grundsätzlich in den Allgemeinen Nebenbestimmungen geregelt, die bei Bedarf im Zuwendungsbescheid zu ergänzen sind.¹⁸ Der Nachweis besteht aus einem Sachbericht und einem zahlenmäßigen Nachweis; für Baumaßnahmen gelten dabei besondere Vorgaben. Bei mehrjährigen Vorhaben sind jährlich Zwischennachweise zu führen.

Besondere Bedeutung hat des Weiteren die Erfolgskontrolle, die bei allen Zuwendungsverfahren durchzuführen ist. Jede Einzelmaßnahme ist daraufhin zu untersuchen, ob das mit ihr beabsichtigte Ziel erreicht wurde oder voraussichtlich noch erreicht werden wird.

2 Besondere Regelungen bei Zuwendungen für Baumaßnahmen

Bei Zuwendungsbaumaßnahmen grundsätzlich obligatorisch: Begleitung durch die Bauverwaltung

Die Abwicklung einer Zuwendungsbaumaßnahme von der Antrags- bis zur Verwendungsnachweisprüfung setzt beim Zuwendungsgeber baufachlichen Sachverstand voraus, der dort in aller Regel nicht vorhanden ist. Aus diesem Grund muss die Bewilligungsbehörde die zuständige technische staatliche Verwaltung am gesamten Zuwendungsverfahren beteiligen. Dies ist bei der Förderung von Hochbaumaßnahmen die Bauverwaltung des Bundes oder eines Landes (im Folgenden: Bauverwaltung).¹⁹ Davon absehen darf sie nur, wenn die für eine Baumaßnahme vorgesehenen Zuwendungen von Bund und Ländern zusammen 6 Mio. Euro nicht übersteigen.²⁰

¹⁶ VV Nummer 7 zu § 44 Absatz 1 BHO.

¹⁷ Nummer 8.5, Satz 2 ANBest-P, ANBest-Gk; Nummer 9.5, Satz 2 ANBest-I.

¹⁸ VV Nummer 10 zu § 44 Absatz 1 BHO.

¹⁹ VV Nummer 6.1 zu § 44 Absatz 1 BHO.

²⁰ Dieser Wert lag bis zum Jahresanfang 2020 grundsätzlich bei 1 Mio. Euro, bei Zuwendungen an Gebietskörperschaften bei 1,5 Mio. Euro, bei Zuwendungen für Baumaßnahmen im Bereich des Auslandsbaus des Auswärtigen Amtes bei 5 Mio. Euro.

Das Verfahren der fachlichen Begleitung ist in den ZBau zu den VV zu § 44 BHO geregelt. Abweichende Verfahren gibt es u. a. für mit Zuwendungen geförderte Baumaßnahmen außeruniversitärer Wissenschaftseinrichtungen.²¹

2.1 RZBau

Bei den RZBau handelt es sich um eine Sammlung der für den Zuwendungsbau maßgeblichen Vorschriften im Sinne eines Leitfadens. Sie enthalten:

Vorschriftensammlung für den Zuwendungsbau

- die ZBau, die das Verwaltungshandeln verbindlich regeln,
- die NBest-Bau, die sich an den Zuwendungsempfänger richten,
- die Verfahrensregeln sowie
- Muster und Formblätter.

Zuletzt hat ein Arbeitskreis unter Federführung des damaligen BMVBS diese Dokumente in einem längeren Prozess bis zum Jahr 2006 grundsätzlich überarbeitet. Mitgewirkt haben die Bauverwaltung, das BMF und der Bundesrechnungshof. Die Obersten Bundesbehörden wurden zum Ergebnis angehört. Das Ziel war, die Aufgaben der Bauverwaltung präziser zu beschreiben und das Verfahren zu vereinfachen.

Das BMVBS hat die RZBau zum Anfang des Jahres 2007 eingeführt. Es erscheinen regelmäßig Neuauflagen, die bisher aber nur redaktionelle Änderungen enthielten. Die RZBau richten sich an alle Beteiligten eines Zuwendungsverfahrens für Baumaßnahmen: Antragsteller/Zuwendungsempfänger, Zuwendungsgeber, Bauverwaltung, BMF und ggf. weitere Stellen.

2.2 ZBau

Die ZBau regeln die Beteiligung und die Aufgaben der Bauverwaltung bei mit Zuwendungen geförderten Baumaßnahmen. In der Regel sollen ihr die folgenden Leistungen übertragen werden:

Aufgaben der Bauverwaltung in ZBau für alle Projektphasen festgelegt

- Beratung bei der Vorbereitung und Aufstellung der Antrags- und Bauunterlagen,

²¹ Siehe Abschnitt C, Kapitel 2 dieses Bandes (Zuwendungsbau ohne Beteiligung der Bauverwaltung).

- Prüfung der Bauunterlagen,
- Überprüfung der Bauausführung,
- Prüfung des Verwendungsnachweises.

Weitere Leistungen kann sie nach Vereinbarung übernehmen.²²

Bauverwaltung soll
Zuwendungsgeber
und Antragsteller
von Anfang an un-
terstützen

Bei der Vorbereitung und Aufstellung der Antrags- und Bauunterlagen ist die Bauverwaltung an den Vorbesprechungen zur Klärung von fachlichen Fragen zu beteiligen. Dies betrifft z. B. den Raumbedarf, die Nutzbarkeit der Liegenschaft, die Vorentwurfsplanung, die Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen und die Kostenermittlung. Weiter berät sie den Antragsteller bei der Vergabe der Planungs- und später der Bauleistungen und legt den Umfang der Antrags- und Bauunterlagen fest.²³

Wenn die Wertgrenzen für die Beteiligung der Bauverwaltung erreicht werden und mehr als die Hälfte der Kosten durch öffentliche Zuwendungen gedeckt werden, sind Zuwendungen für Baumaßnahmen grundsätzlich einzeln zu veranschlagen.²⁴ In diesen Fällen wirkt die Bauverwaltung an der Anerkennung des Bedarfs und der Festsetzung der Kostenobergrenze mit.²⁵

Im Bewilligungsverfahren hat die Bauverwaltung bei der Prüfung der Antrags- und Bauunterlagen vor allem darauf zu achten, dass Planung und Konstruktion wirtschaftlich und zweckmäßig und die Kosten angemessen sind. Während der Bauausführung berät sie den Zuwendungsempfänger und überprüft, ob er die fachlichen Bedingungen und Auflagen einhält. Wenn die Baumaßnahme fertig gestellt ist, prüft die Bauverwaltung den Verwendungsnachweis. Dabei hat sie zum einen festzustellen, ob sich der Zuwendungsempfänger an die bewilligten Bauunterlagen sowie die Auflagen und Bedingungen des Zuwendungsbescheids gehalten hat. Zum anderen überprüft sie, ob der Verwendungsnachweis der realisierten Baumaßnahme entspricht. Bei Abweichungen, die Einfluss auf die Zuwendung haben, ist der zuwendungsfähige Betrag von der Bauverwaltung festzustellen.²⁶

Stichprobenhafte
Prüfung durch Bau-
verwaltung gewähr-
leistet Wirtschaft-
lichkeit

Das Prüfen der Bauunterlagen, der Bauausführung und des Verwendungsnachweises erfolgt stichprobenartig. Der Umfang der Stichprobe ist abhängig von der Größe und Art der Baumaßnahme, der Höhe der Förderung und den Voraussetzungen beim Antragsteller bzw. Zuwendungsempfänger. Er muss die

²² Nummer 2 ZBau.

²³ Nummern 3 bis 6 ZBau.

²⁴ VV Nummer 3.3 zu § 23 BHO; § 24 Absatz 4 BHO; Nummer 6.1 ZBau.

²⁵ Nummern 5, 7 der Verfahrensregeln zur ZBau.

²⁶ Nummern 7 bis 9 ZBau.

wirtschaftliche und sparsame Mittelverwendung gewährleisten. Wesentliche Mängel dürfen nicht unentdeckt bleiben.²⁷

2.3 NBest-Bau

Wenn nach den ZBau zu verfahren ist, sind die NBest-Bau (Anlage zur ZBau) zum Bestandteil des Zuwendungsbescheides zu machen.²⁸ Sie verpflichten den Zuwendungsempfänger gegenüber der Bauverwaltung und der Bewilligungsbehörde:

Pflichten des Zuwendungsempfängers

- das öffentliche Vergaberecht anzuwenden,
- Informationspflichten zu erfüllen,
- die Baurechnung in einer bestimmten Form zu führen und
- innerhalb vorgegebener Fristen Zwischennachweise und den Verwendungsnachweis vorzulegen.

2.4 Verfahrensregeln zu den ZBau

Die Verfahrensregeln konkretisieren die ZBau. Sie gliedern das Verfahren in 20 Teilschritte und benennen die Aufgaben, die jeweils zuständigen Beteiligten und die Rechtsgrundlagen/Fundstellen.

Konkretisierung der ZBau nach Verfahrensschritten und Zuständigkeiten

Die Verfahrensregeln sind formal nur Empfehlungen und keine verbindlichen Vorgaben. Da sie aber zwischen allen Beteiligten abgestimmt sind, haben sie faktisch verbindliche Wirkung.²⁹

Das Regelwerk zum Zubau ist im Vergleich zu anderen Investitionsgebieten nicht sehr umfangreich. Gleichwohl kann es auf den ersten Blick durch die Verteilung auf verschiedene Verwaltungsvorschriften und Richtlinien unübersichtlich wirken. Das folgende Schema fasst die wichtigsten Schritte und Fundstellen zusammen, die in den RZBau vorgesehen sind.

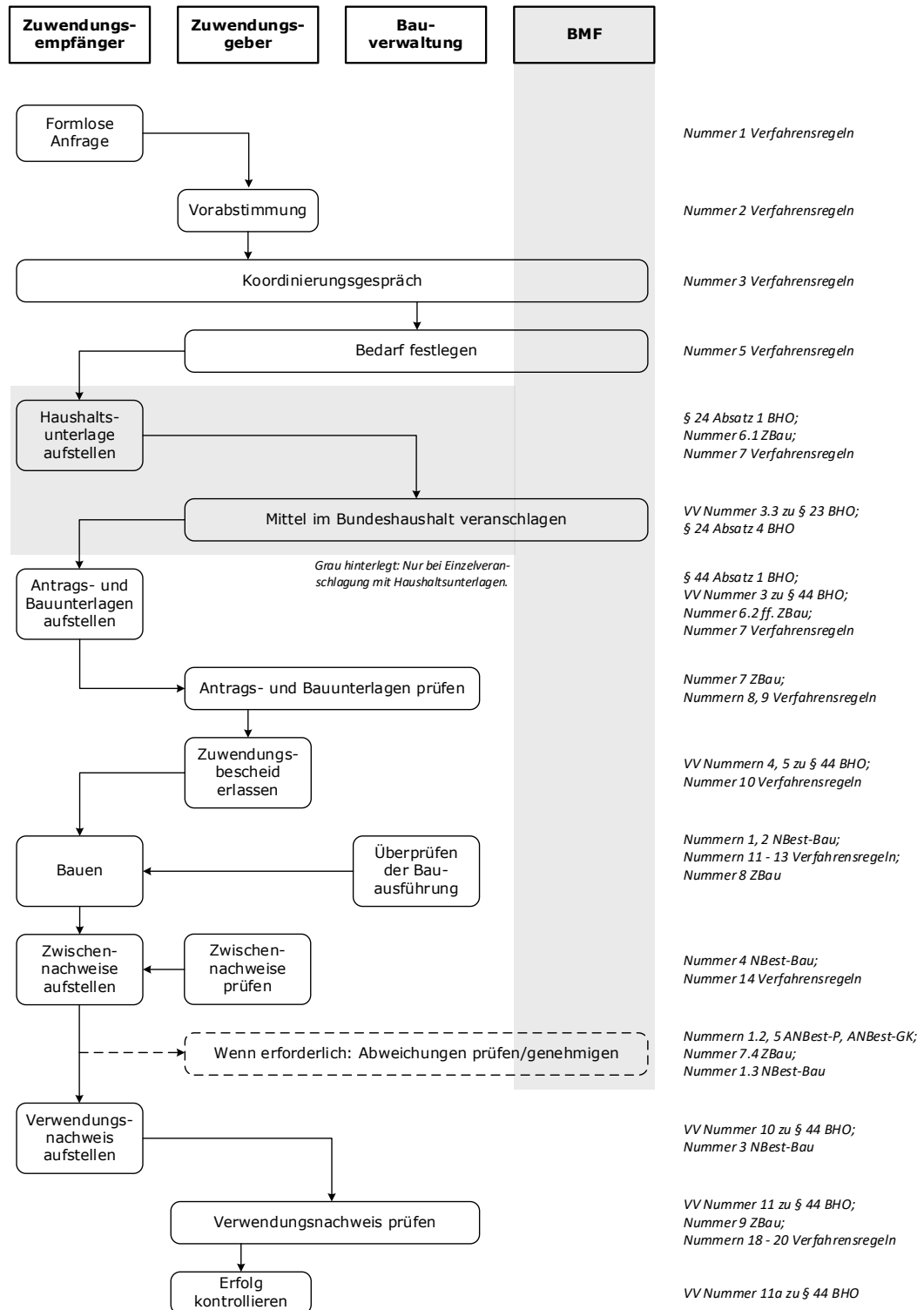
²⁷ Anhang 11 ZBau (Erläuterung der „stichprobenweisen“ Prüfung im Sinne der ZBau).

²⁸ VV Nr. 6.2 zu § 44 Absatz 1 BHO.

²⁹ Vgl. Krämer/Schmidt: Zuwendungsrecht – Zuwendungspraxis, Abschnitt F IV 2.1.

Förderung einer Baumaßnahme

Ablauf, Beteiligte und Rechtsgrundlagen.



Grafik: BWV.

Quelle: Eigene Darstellung in Anlehnung an das Verfahrensschema der RZBau.

3 Abgrenzung des Zuwendungsbaus

Mitunter ergibt sich die Frage, wie Zuwendungsbauten hinsichtlich der haushaltsrechtlichen Grundlagen und der Verfahren von anderen öffentlichen Baumaßnahmen abzugrenzen sind.

Wenn ein Verfassungsorgan des Bundes, eine Bundesbehörde oder die BImA für eigene Zwecke bauen, spricht man vom Bundesbau. Das Verfahren richtet sich nach den RBBau. Die Bauverwaltung erbringt dabei die baufachlichen Bauherrenaufgaben. Dabei kann sie auch die Planung und Überwachung der Bauausführung übernehmen. Diese Baumaßnahmen werden unmittelbar aus dem Bundeshaushalt oder dem Wirtschaftsplan der BImA finanziert.

Bundesbau

Die Bauverwaltung zu beauftragen ist auch möglich, wenn ein Zuwendungsempfänger die Aufgaben des Bauherrn nicht wahrnehmen kann oder möchte. Aus Sicht der Bauverwaltung handelt es sich um Baumaßnahmen Dritter. Eine Regelung dazu findet sich in den RBBau.³⁰ Die Bauverwaltung kann tätig werden, wenn die Baumaßnahme im Interesse des Bundes liegt. Sie hat eine Vereinbarung mit dem Zuwendungsempfänger zu treffen, in der u. a. die Rechte und Pflichten der Beteiligten, Haftungsfragen und die Vergütung zu regeln sind.

Baumaßnahmen
Dritter

Wenn Länder Bundesmittel für Baumaßnahmen erhalten, kann dies auf unterschiedliche Art und Weise geschehen. So ist eine Finanzierung mittels Finanzhilfen³¹ möglich, bei denen die Länder über die Einzelheiten des Mitteleinsatzes entscheiden. Wenn der Bund Baumaßnahmen der Länder gezielt, d. h. projektscharf, finanzieren will, kommen dafür nur Zuwendungen³² in Betracht, die Gegenstand dieses Bundes sind.

Bund fördert Baumaßnahmen der
Länder auf vielfältige Weise

In der Praxis gibt es weitere, aus dem Zuwendungsrecht abgeleitete Verfahren, die sich in Einzelheiten unterscheiden. Sie führen dazu, dass die Verantwortung des Bundes für das Projekt weniger stark wahrgenommen wird als im Zuwendungsverfahren und sind daher aus Sicht des Bundesrechnungshofes in ihren unterschiedlichen Ausprägungen kritisch zu sehen. Dies ist z. B. bei der von der GWK koordinierten gemeinsamen Förderung von Forschungsbauten³³ der Fall. So geförderte Projekte werden operativ nach den jeweiligen Landesregelungen für den Hochschulbau durchgeführt. Auch bei einer weiteren Spielart, dem sogenannten Zuweisungsverfahren, liegt die Abwicklung der Förderung gegenüber dem Zuwendungsempfänger beim Land. Es bewilligt die Mittel des Bundes zusammen mit den eigenen und tritt insoweit als alleiniger Zuwendungsgeber auf. Das Zuweisungsverfahren ist haushaltsrechtlich nicht normiert.

³⁰ Abschnitt L3 – Durchführung von Baumaßnahmen Dritter.

³¹ Z. B. nach Artikel 104c und 104d Grundgesetz.

³² Nach §§ 23, 44 BHO.

³³ Nach Artikel 91b Grundgesetz.

4 Rolle des Bundesrechnungshofes

4.1 Prüfungsrechte

Umfassende Prüfungs- und Erhebungsrecht gewährleisten wirksame Finanzkontrolle

Der Bundesrechnungshof prüft die gesamte Haushalts- und Wirtschaftsführung des Bundes.³⁴ Seine Prüfungsaufgaben und -rechte mit Erhebungsrechten auch außerhalb der Bundesverwaltung sind umfassend im Grundgesetz festgeschrieben.³⁵ Bei der Bewirtschaftung von Zuwendungsmitteln erstrecken sie sich entsprechend auf alle finanzwirksamen Handlungen des Zuwendungsgebers. Um eine wirksame Finanzkontrolle durchführen zu können, hat der Bundesrechnungshof auch ein Prüfungsrecht bei Stellen außerhalb der Bundesverwaltung, wenn sie vom Bund Zuwendungen erhalten.³⁶ Werden von dort Zuwendungen an Dritte weitergeleitet, so kann der Bundesrechnungshof auch bei diesen prüfen.³⁷ Der Zuwendungsempfänger hat Erhebungen des Bundesrechnungshofes zu dulden und muss mitwirken.³⁸ Geprüfte Stelle bleibt aber der Zuwendungsgeber, also die zuständige Dienststelle des Bundes.

Maßstäbe: Ordnungsmäßigkeit und Wirtschaftlichkeit

Die Prüfung erstreckt sich auf die bestimmungsmäßige und wirtschaftliche Verwaltung und Verwendung der Zuwendungen. Sie kann sich auch auf die sonstige Haushalts- und Wirtschaftsführung des Zuwendungsempfängers erstrecken, soweit es der Bundesrechnungshof für seine Prüfung für notwendig hält.³⁹ Der Bundesrechnungshof gibt dem Zuwendungsgeber Empfehlungen, wie Mängel beim Zuwendungsgeber oder -empfänger abzustellen sind. Bleibt die Angelegenheit strittig, kann der Bundesrechnungshof sie in seinen jährlichen Bemerkungen aufgreifen.⁴⁰ Auf Grund von Prüfungserfahrungen kann er den Bundestag, den Bundesrat, die Bundesregierung und einzelne Bundesministerien beraten.⁴¹ Desgleichen ist vorgesehen, dass er diesen Adressatenkreis über Angelegenheiten von besonderer Bedeutung jederzeit unterrichten kann.⁴²

Der Bundesrechnungshof hat vielfältige Berichts- und Beratungsaufgaben

Prüft der Bundesrechnungshof Zuwendungen für Baumaßnahmen, so hat er auch Prüfungsrechte bei der Bauverwaltung. Adressat für Kritik und Empfehlungen ist hier das Bundesbauministerium als sogenannte Oberste Technische Instanz⁴³ der Bauverwaltung.

³⁴ Artikel 114 Absatz 2 Satz 1 Grundgesetz; § 88 Absatz 1 BHO.

³⁵ Artikel 114 Absatz 2 Satz 2 Grundgesetz.

³⁶ Artikel 114 Absatz 2 Satz 2 Grundgesetz; § 91 Absatz 1 Satz 1 Nr. 3 BHO.

³⁷ § 91 Absatz 1 Satz 2 BHO.

³⁸ Schulte in: Scheller, Kommentar zum Haushaltsrecht und der Vorschriften zur Finanzkontrolle, RN 1 zu § 91 BHO.

³⁹ § 91 Absatz 2 BHO.

⁴⁰ § 97 BHO.

⁴¹ § 88 Absatz 2 BHO.

⁴² § 99 BHO.

⁴³ Abschnitt A RBBau.

Wenn Bund und Länder gemeinsam Einrichtungen oder Projekte fördern, haben grundsätzlich der Bundesrechnungshof und die jeweiligen Rechnungshöfe der Länder Prüfungsrechte. Um Doppelprüfungen und Abstimmungsschwierigkeiten zu vermeiden, haben die Rechnungshöfe die sogenannte Kölner Vereinbarung getroffen: Ist der Verwendungsnachweis nur gegenüber einer Verwaltungsstelle zu erbringen, so prüft der Rechnungshof, der für die Prüfung dieser Verwaltungsstelle zuständig ist, im Rahmen und im Umfang seiner eigenen Prüfung die Verwendung der Zuwendungen der anderen Gebietskörperschaften mit. Die Prüfungsergebnisse werden den Rechnungshöfen der beteiligten anderen Gebietskörperschaften mitgeteilt.⁴⁴ Neben dieser allgemeinen Prüfungsvereinbarung gibt es weitere Vereinbarungen der Rechnungshöfe zu besonderen Förderbereichen.

Bundesrechnungshof und Landesrechnungshöfe stimmen sich ab

4.2 Beteiligungserfordernisse

Für einzelne Zuwendungsbereiche kann das zuständige Bundesministerium Verwaltungsvorschriften zu § 44 Absatz 1 BHO erlassen. Dazu gehören z. B. Förderrichtlinien.⁴⁵ Entsprechendes gilt für die Allgemeinen Nebenbestimmungen, da es sich hierbei um Anlagen der Verwaltungsvorschriften handelt. Soweit sich die vorgesehenen Bestimmungen innerhalb des zuwendungsrechtlichen Regelwerkes halten und dieses lediglich ergänzen, ist eine Beteiligung des BMF nicht erforderlich. Der Bundesrechnungshof ist jedoch in jedem Fall vor Erlass von Förderrichtlinien zu hören.⁴⁶ Ergänzende oder abweichende Verwaltungsvorschriften, die die Regelung des Verwendungsnachweises und die Prüfung durch den Bundesrechnungshof betreffen, können nur im Einvernehmen mit ihm erlassen werden.⁴⁷

Bundesrechnungshof und BMF wirken mit, wenn Zuwendungsgeber von Verwaltungsvorschriften abweichen möchten

⁴⁴ Prüfungsvereinbarung der Rechnungshöfe über die Prüfung von Zuwendungen – sogenannte Kölner Vereinbarung.

⁴⁵ Siehe Abschnitt A 2, Kapitel 1.1 dieses Bandes (Allgemeines Zuwendungsrecht – Rechtsquellen).

⁴⁶ § 103 Absatz 1 BHO, VV Nummer 15.2 zu § 44 Absatz 1 BHO.

⁴⁷ § 44 Absatz 1 Satz 4 BHO, VV Nummer 15.4 zu § 44 Absatz 1 BHO.

A 3 Akteure im Zuwendungsbau

1 Zuwendungsgeber und -empfänger

1.1 Überblick

Grundsätzlich kann jedes Bundesministerium Zuwendungen für Baumaßnahmen in seinem Einzelplan veranschlagen und dann fördern. In der Regel machen rund die Hälfte der zurzeit 14 Ressorts der Bundesregierung sowie die BKM davon Gebrauch. Die operative Abwicklung der Zuwendungsverfahren kann das jeweilige Bundesministerium selbst übernehmen oder an nachgeordnete Behörden delegieren. Auch das BVA oder externe Projektträger erbringen derartige Dienstleistungen.

Gesamtumfang des Zuwendungsbaus nur überschlägig bestimmbar – Volumen 2020 mindestens 1,2 Mrd. Euro

Der finanzielle Gesamtumfang der Zuwendungen des Bundes für investive Baumaßnahmen ist lediglich überschlägig bestimmbar. In vielen Fällen werden die Ausgaben zusammen mit anderen Investitionszuschüssen veranschlagt und nicht einzeln im Haushaltsplan ausgewiesen. Die folgenden Angaben basieren daher zum Teil auf Prüfungserkenntnissen und Schätzungen.

Aktuelle Förderungsschwerpunkte: Wissenschaft, Stadtentwicklung und Kultur.

Wie bereits unter Abschnitt A 1 erwähnt, standen im Bundeshaushalt 2020 mindestens 1,2 Mrd. Euro⁴⁸ für Zuwendungsbaumaßnahmen bereit. Mit Abstand größter Zuwendungsgeber war das BMBF mit 48 %. Es folgten BMI mit 22 % und BKM mit 16 %. Die Zuwendungen der weiteren Ressorts wie BMWi, BMFSFJ, BMF und Auswärtiges Amt lagen im einstelligen Prozentbereich.

Die vorgenannten Zahlen sind eine Momentaufnahme des Bundeshaushalts 2020. Die Ansätze verändern sich von Haushaltsjahr zu Haushaltsjahr geringfügig, da Förderprogramme und vor allem institutionelle Förderungen in der Regel langfristig angelegt sind. Betrachtet man längere Zeiträume, wird erkennbar, dass die Förderpolitik des Bundes sich beständig wandelt. In den letzten Jahren sind vor allem die Haushaltsansätze zur Förderung von Baumaßnahmen in den Bereichen Wohnungswesen und Stadtentwicklung (BMI) und Kultur (BKM) deutlich gestiegen.

⁴⁸ Dieser Betrag umfasst Zuwendungen (Ausgabeermächtigungen) für Baumaßnahmen im Sinne der §§ 23, 44 BHO. Baumaßnahmen Dritter, die der Bund anderweitig finanziert, wie z. B. mit Finanzhilfen bzw. sonstigen Zuweisungen an Länder, sind nicht erfasst. Ferner sind ausschließlich Investitionszuschüsse enthalten, also Mittel für Baumaßnahmen, die eine Wertsteigerung zur Folge haben. Hinzu kommen – hier nicht beziffert – Bauunterhaltungsmittel. Sie dienen der Erhaltung baulicher Anlagen und haben keine wesentliche Änderung der Substanz zur Folge.

Fördert der Bund eine Baumaßnahme, so übernimmt er meistens zwischen 30 % und 90 % der zuwendungsfähigen Ausgaben. Eine Vollfinanzierung ist wegen des Subsidiaritätsprinzips nur in besonderen Fällen möglich. In Förderrichtlinien sind häufig Höchstsätze festgelegt. Wenn der Bund eine Einrichtung gemeinsam mit einem oder mehreren Ländern institutionell fördert, werden Vereinbarungen über den jeweiligen Förderanteil geschlossen.

Im Folgenden sind die größten Zuwendungsgeber und bedeutsame Förderungsschwerpunkte dargestellt.⁴⁹

1.2 BMBF

Das BMBF fördert Bauvorhaben zum einen innerhalb der gemeinsamen Forschungsförderung von Bund und Ländern und zum anderen über Förderprogramme.

Die gemeinsame Forschungsförderung von Bund und Ländern beruht auf dem Grundgesetz. Danach können Bund und Länder in Fällen überregionaler Bedeutung bei der Förderung von Wissenschaft, Forschung und Lehre zusammenwirken.⁵⁰ Auf dieser Grundlage fördert der Bund

Gemeinsame Forschungsförderung von Bund und Ländern im Grundgesetz verankert

- eine Reihe außeruniversitärer Wissenschaftseinrichtungen (institutionell) und
- Forschungsbauten einschließlich Großgeräten an Hochschulen (projektbezogen).

Die institutionell geförderten Zuwendungsempfänger benötigen zum Teil aufwendige Laborgebäude oder sind für wissenschaftliche Infrastruktureinrichtungen wie Elektronenbeschleuniger verantwortlich. Die geförderten Einrichtungen im Überblick:

Die MPG betreibt mit derzeit 86 Instituten Grundlagenforschung in den Bereichen Natur-, Lebens- und Geisteswissenschaften. Bund und Länder tragen die Zuwendungen für Baumaßnahmen je zur Hälfte. Im Jahr 2020 standen im Bundeshaushalt 42,2 Mio. Euro für Große Baumaßnahmen der MPG zur Verfügung. Bei der Durchführung ihrer Baumaßnahmen genießt die MPG einen Sonderstatus. Die Bauverwaltung ist nicht an der Prüfung, Bewilligung und Kontrolle der

MPG

⁴⁹ Die genannten Geldbeträge beziehen sich auf die veranschlagten Ausgabeermächtigungen. Die verfügbaren Mittel können durch Ausgabereste, Selbstbewirtschaftungsmittel und Verpflichtungsermächtigungen höher sein.

⁵⁰ Artikel 91b Absatz 1 Satz 1 Grundgesetz.

Zuwendungen beteiligt. Die Zuwendungsgeber lassen sich stattdessen von einer öffentlichen Beratungseinrichtung fachlich unterstützen.⁵¹

FhG Die FhG unterhält 72 Institute, die sich überwiegend mit anwendungsorientierter Forschung auf den Gebieten der Natur- und Ingenieurwissenschaften beschäftigen. Bund und Länder fördern Große Baumaßnahmen der FhG im Verhältnis 50:50. Im Jahre 2020 standen dem BMBF dafür 63,8 Mio. Euro zur Verfügung.

HGF Die HGF geht historisch auf einen Arbeitsausschuss der vom Bund seit den 1950er Jahren unterhaltenen Kernforschungszentren zurück. Heute sind in der HGF 18 selbstständige Einrichtungen zusammengeschlossen. Sie forschen in den Bereichen Energie, Erde und Umwelt, Gesundheit, Information, Materie sowie Luftfahrt, Raumfahrt und Verkehr. Das BMBF trägt in der Regel 90 % der Ausgaben für Baumaßnahmen, die Länder die verbleibenden 10 %. Für Investitionen waren im Bundeshaushalt 2020 insgesamt 513,4 Mio. Euro veranschlagt. Etwa die Hälfte davon entfällt auf Baumaßnahmen.

WGL In der WGL sind 95 selbstständige Forschungseinrichtungen zusammengeschlossen. Ihre Ausrichtung reicht von den Natur-, Ingenieur- und Umweltwissenschaften über die Wirtschafts- und Sozialwissenschaften bis zu den Geisteswissenschaften. Die WGL-Institute liegen im Zuständigkeitsbereich verschiedener Bundesministerien, die meisten jedoch fördert das BMBF. Der Bundesanteil an der Gesamtförderung liegt in der Regel bei 50 %. Das zuständige Bundesministerium weist die Mittel zweckgebunden den Ländern zu, die sie zusammen mit den Landesmitteln an die Zuwendungsempfänger weitergeben. Für Investitionsmaßnahmen (einschließlich Bau) der WGL-Institute standen dem BMBF im Jahr 2020 insgesamt 128,2 Mio. Euro zur Verfügung.

Forschungsbauten an Hochschulen Forschungsbauten einschließlich Großgeräte und Rechner an Hochschulen hat das BMBF im Jahr 2020 mit 287 Mio. Euro gefördert. Das jeweilige Land beteiligt sich an der Finanzierung in derselben Höhe wie der Bund. Ziel der Förderung des BMBF sind exzellente Forschungsbauten an deutschen Hochschulen. Das BMBF weist die Mittel den Ländern zweckgebunden zu, die die Projekte in eigener Verantwortung z. B. als Landesbaumaßnahmen umsetzen.⁵²

Überbetriebliche Berufsbildungsstätten Darüber hinaus fördert das BMBF mit einem Förderprogramm Baumaßnahmen Überbetrieblicher Berufsbildungsstätten und ihre Weiterentwicklung zu Kompetenzzentren. Diese Einrichtungen dienen der Aus-, Fort- und Weiterbildung vor allem in Handwerksberufen. Ihre Träger sind überwiegend Selbstverwaltungseinrichtungen des Handwerks, der Industrie und der Bauwirtschaft wie Innungen, Kammern oder Fachverbände. Die Grundlagen der Förderung sind in einer gemeinsam mit dem BMWi erlassenen Richtlinie geregelt. Baumaßnahmen mit

⁵¹ Siehe Abschnitt C, Kapitel 2.2.2 dieses Bandes (Forschungsbau – MPG).

⁵² Siehe Abschnitt A 2, Kapitel 3 dieses Bandes (Abgrenzung des Zuwendungsbaus).

dem Schwerpunkt Ausbildung fördert das BMBF, mit dem Schwerpunkt Fort- und Weiterbildung das BMWi. Einige Projekte fördern beide Ressorts gemeinsam. In der Regel beteiligt sich zudem das Sitzland der Einrichtung. Im Jahr 2020 standen im Einzelplan des BMBF 72 Mio. Euro zur Verfügung. Das BMBF hat das Förderverfahren dem BiBB übertragen. Der Bundeszuschuss kann bei Überbetrieblichen Berufsbildungsstätten bis zu 60 % und bei Kompetenzzentren bis zu 65 % der zuwendungsfähigen Ausgaben betragen.

1.3 BMI

Das BMI fördert Baumaßnahmen in anerkannten Einrichtungen des Spitzensports nach der Förderrichtlinie Sportstättenbau. Damit will der Bund dazu beitragen, dass Sportlerinnen und Sportler Leistungen auf Weltklassenniveau erreichen. Im Bundeshaushalt des Jahres 2020 standen dafür 18,8 Mio. Euro zur Verfügung. In der Regel beteiligen sich Länder und Kommunen an der Förderung. Daneben förderte der Bund vereinzelt und anlassbezogen Sportstätten für besondere Großveranstaltungen wie Weltmeisterschaften.

Einrichtungen des
Spitzensports

Im Bereich Wohnungswesen und Stadtentwicklung waren im Bundeshaushalt 2020 erhebliche Mittel für Förderprogramme wie *Investitionen in nationale Projekte des Städtebaus* und *Sanierung kommunaler Einrichtungen in den Bereichen Sport, Jugend und Kultur* veranschlagt. Zuwendungsempfänger sind Kommunen, die die Mittel zum Teil an weitere Beteiligte wie Private oder Kirchengemeinden, weiterleiten. Mit diesen Programmen will das BMI die klassische Städtebauförderung ergänzen, die der Bund über Finanzhilfen⁵³ unterstützt. Zusammen mit verschiedenen Modell- und Pilotvorhaben standen 200 Mio. Euro zur Verfügung. Mit der Umsetzung und Begleitung der Programme hat das BMI das BBSR und – im Wege der Beleihung – den Projektträger Jülich beauftragt.

Wohnungswesen
und Stadtentwick-
lung

Daneben standen dem BMI im Jahr 2020 weitere 38,9 Mio. Euro für Projekte aus dem Bereich Heimat, Gesellschaft und Verfassung sowie 94,7 Mio. Euro für einzelne bedeutende Baumaßnahmen zur Verfügung.

1.4 BKM

Die Kunst- und Kulturförderung ist nach dem Grundgesetz in erster Linie Sache der Länder und Gemeinden. Der Bund fördert Kultureinrichtungen und -projekte, wenn sie von nationaler Bedeutung sind und so der gesamtstaatlichen Repräsentation dienen. Die Zuständigkeit ist bei der BKM gebündelt, die auch zahlreiche Baumaßnahmen bezuschusst. In den letzten Jahren sind die dafür zur Verfügung

⁵³ Gemäß Artikel 104 b Grundgesetz.

stehenden Haushaltsmittel wie auch die Zahl der geförderten Vorhaben stark gestiegen. Im Jahr 2020 waren rund 200 Mio. Euro für die Förderung von Baumaßnahmen veranschlagt.

Kulturdenkmäler

Die Substanzerhaltung und Restaurierung unbeweglicher Kulturdenkmäler von nationaler Bedeutung unterstützt die BKM mit dem Förderprogramm *National wertvolle Kulturdenkmäler* sowie sogenannten *Denkmalschutz-Sonderprogrammen*.

Kultureinrichtungen

Darüber hinaus fördert die BKM zahlreiche Kultureinrichtungen wie Museen oder Stiftungen institutionell und gewährt ihnen regelmäßig Zuschüsse für Investitionen. Viele dieser Einrichtungen, wie z. B. die Stiftung Preußische Schlösser und Gärten oder der Pückler-Park Bad Muskau, verfügen über einen umfangreichen, historisch wertvollen Gebäudebestand mit dauerhaft hohem Sanierungs- und Unterhaltungsbedarf. Zudem fördert die BKM im Wege der Projektförderung bedeutende Einzelvorhaben von Ländern, Kommunen oder Privaten. Die Initiativen für dieses Engagement gehen häufig direkt vom Deutschen Bundestag aus.

Pflege des Geschichtsbewusstseins

Weitere Förderschwerpunkte im Baubereich sind Einrichtungen, die sich die Pflege des Geschichtsbewusstseins zur Aufgabe gemacht haben. Dazu gehören Gedenkstätten, Museen und Dokumentationszentren. Ferner fördert die BKM Baumaßnahmen für Museen und andere Einrichtungen, die deutsche Kultur der historischen Siedlungsgebiete im östlichen Europa präsentieren und erforschen.⁵⁴

1.5 BMWi

Überbetriebliche Berufsbildungsstätten

Wie unter Nummer 1.2 dargestellt, fördert das BMWi wie auch das BMBF Baumaßnahmen Überbetrieblicher Berufsbildungsstätten. Die Grundlagen sind in einer gemeinsamen Förderrichtlinie geregelt. Je nach Schwerpunkt der Baumaßnahme fördert das BMWi (Fort- und Weiterbildung) oder das BMBF (Ausbildung). Im Jahr 2020 standen im Einzelplan des BMWi 29 Mio. Euro zur Verfügung. Das BMWi hat das Förderverfahren dem BAFA übertragen.

Weiter ist das BMWi für die institutionelle Förderung des DLR zuständig, einer Mitgliedseinrichtung der HGF. Die Rahmenbedingungen entsprechen denen der anderen, vom BMBF geförderten Einrichtungen der HGF.

⁵⁴ Außerdem finanziert die BKM die Bauaufgaben der Stiftung preußischer Kulturbesitz, die in Berlin über einen umfangreichen und zu großen Teilen historischen Gebäudebestand verfügt. Als Teil der mittelbaren Bundesverwaltung hat sie das Haushaltsrecht des Bundes entsprechend anzuwenden. Die Baumaßnahmen werden nach den RBBau durchgeführt, es handelt sich nicht um Zuwendungsbaumaßnahmen.

1.6 BMFSFJ

Das BMFSFJ unterstützt Baumaßnahmen überregionaler Einrichtungen wie Jugendbildungs- und Jugendbegegnungsstätten sowie Jugendherbergen, Modellprojekte der Alten- und Behindertenhilfe, Familienferienstätten und Einrichtungen des Deutschen Müttergenesungswerkes. Im Jahr 2019 hinzugekommen ist die Förderung von Innovationen im Hilfesystem zur Unterstützung gewaltbetroffener Frauen mit ihren Kindern. Für diese Programme standen im Jahr 2020 insgesamt 52,6 Mio. Euro zur Verfügung.

Überregionale soziale Einrichtungen

Nachdem das BMFSFJ entschieden hat, eine Baumaßnahme zu fördern, ist das BVA für das weitere administrative Verfahren zuständig. Abweichend davon gilt bei der Förderung der Jugendbildungs- und Jugendbegegnungsstätten sowie Jugendherbergen das sogenannte Länderverfahren, bei dem das BVA dem an der Förderung beteiligten Land die Mittel zur Bewirtschaftung zuweist. Das Land bewilligt dem Zuwendungsempfänger die Zuwendung nach Maßgabe der Bundesvorschriften.

An der Finanzierung der Baumaßnahmen beteiligen sich neben dem BMFSFJ die Träger mit Eigenmitteln sowie fallweise Länder und andere Dritte. Festgelegte Finanzierungsschlüssel gibt es nicht. Für einzelne Förderbereiche wie Jugendbildungs- und Jugendbegegnungsstätten hat das BMFSFJ Förderrichtlinien⁵⁵ erlassen. Sie treffen jedoch kaum bauspezifische Festlegungen.

1.7 BMF

Das BMF ist alleiniger Gesellschafter und Zuwendungsgeber der EWN GmbH. Dieses Unternehmen ist verantwortlich für den Rückbau und die Entsorgung der Kernkraftwerke Greifswald, Rheinsberg und – über Tochtergesellschaften – weiterer kerntechnischer Anlagen. Die EWN GmbH führt dafür Hochbaumaßnahmen durch wie z. B. den Neubau einer Zerlegehalle für radioaktiv kontaminierte Großkomponenten. Im Jahr 2020 hat das BMF für Investitionen 36 Mio. Euro bereitgestellt.

EWN GmbH

Auch die LMBV mbH ist ein bundeseigenes Unternehmen. Sie ist zuständig für die Sanierung, Verwaltung und Verwertung der stillgelegten, nicht privatisierten ostdeutschen Bergwerksbetriebe und Braunkohleverarbeitungsanlagen. Die LMBV mbH wird mit Mitteln des Bundes und der Länder Brandenburg, Sachsen-Anhalt, Sachsen und Thüringen finanziert. Im Jahr 2020 hat das BMF 198 Mio. Euro bereitgestellt.

LMBV mbH

⁵⁵ Hier: Richtlinien über die Gewährung von Zuschüssen und Leistungen zur Förderung der Kinder- und Jugendhilfe durch den Kinder- und Jugendplan des Bundes.

1.8 Auswärtiges Amt

Deutsche Schulen
im Ausland

Weltweit gibt es 140 von der Bundesrepublik anerkannte Deutsche Schulen im Ausland. Träger der Schulen sind in der Regel örtliche Schulvereine. Das Auswärtige Amt fördert im Kontext der Pflege kultureller Beziehungen zum Ausland Baumaßnahmen an diesen Schulen. Im Jahr 2020 waren für größere Baumaßnahmen an zwei Schulen sowie für weitere, kleinere Baumaßnahmen Zuwendungen von 20,6 Mio. Euro vorgesehen. Unter bestimmten Voraussetzungen werden die Projekte im Ausland auch als Bundesbaumaßnahme durchgeführt, beispielsweise wenn der Bund Eigentümer der Schulliegenschaft ist.

2 Bundesbauverwaltung

2.1 Organisation

Bauverwaltungen
der Länder arbeiten
in Organleihe für
den Bund

Eine flächendeckende eigene Bauverwaltung unterhält der Bund nicht. Bei der Verwirklichung seiner Baumaßnahmen bedient er sich im Wege der Organleihe der Bauverwaltungen der Länder. Dazu haben Bund und Länder Verwaltungsabkommen mit ergänzenden Vereinbarungen zur Kostenerstattung geschlossen. Die Bauverwaltungen der Länder werden dadurch gleichsam als Bundesverwaltung⁵⁶ tätig; daher auch die Bezeichnung Bundesbauverwaltung. Der Bundesrechnungshof hat die gleichen Prüfungsrechte wie bei Bundesbehörden.⁵⁷

Bundesbauministerium ist Oberste
Technische Instanz
für den zivilen Bundesbau

Die Gesamtverantwortung für den Hochbau des Bundes trägt das Bundesbauministerium. Es ist zugleich sogenannte Oberste Technische Instanz für die zivilen Bauaufgaben im In- und Ausland sowie für die vom Bund geförderten Baumaßnahmen. Das BMVg ist Oberste Technische Instanz für militärische Bauvorhaben. Die Verwaltungsvereinbarungen sehen vor, dass die Landesbehörden die Anordnungen des fachlich zuständigen Bundesministeriums zu befolgen haben.⁵⁸

Bauverwaltungen
der Länder sind unterschiedlich
organisiert

Die Länder haben ihre Bauverwaltungen unterschiedlich organisiert: als Verwaltungsbehörden oder in stärker betriebswirtschaftlich ausgerichteter Form z. B. als Landesbetrieb oder Anstalt öffentlichen Rechts. Unabhängig davon

⁵⁶ Siehe Maunz/Dürig, Grundgesetz-Kommentar, RN 87 zu Artikel 114.

⁵⁷ Die Prüfungsrechte ergeben sich unmittelbar aus Artikel 114 Absatz 2 Satz 1 Grundgesetz bzw. § 88 Absatz 1 BHO (Prüfung der Haushalts- und Wirtschaftsführung des Bundes). Eines Rückgriffs auf § 91 Absatz 1 Satz 1 Nummer 1 BHO (Prüfung bei Stellen außerhalb der Bundesverwaltung, die vom Bund ihre Aufwendungen ersetzt bekommen; s. a. Artikel 114 Absatz 2 Satz 2 Halbsatz 1 Grundgesetz) bedarf es von daher nicht. Zusätzlich sind die Prüfungsrechte des Bundesrechnungshofs in den Vereinbarungen mit den Ländern über die Organleihe verankert.

⁵⁸ § 5b FVG.

untergliedert sich die Bauverwaltung in jedem Land in eine Fachaufsicht führende Ebene sowie regionale Organisationseinheiten, die als Baudurchführende Ebene bezeichnet werden. In Verbindung mit den Obersten Technischen Instanzen ist der organisatorische Aufbau der Bundesbauverwaltung damit dreistufig. In diesem Band werden alle Ebenen unter dem Begriff Bauverwaltung zusammengefasst.

Eine Ausnahme von der Organleihe ist das Land Berlin. Hier nimmt das BBR die Hochbauaufgaben des Bundes wahr. Das BBR ist eine nachgeordnete Oberbehörde im Geschäftsbereich des Bundesbauministeriums. Es begleitet auch mit Zuwendungen des Bundes geförderte Baumaßnahmen in Berlin und im Ausland baufachlich nach den ZBau.

BBR ist zuständig für
Zuwendungsbauten
in Berlin

2.2 Aufgabenzuordnung im Zuwendungsbau

Die Aufgaben der Bauverwaltung bei mit Zuwendungen geförderten Baumaßnahmen sind in den RZBau festgelegt, hier insbesondere in den ZBau und den Verfahrensregeln. Die Zuständigkeiten der einzelnen Ebenen der Bauverwaltung ergeben sich vornehmlich aus den Verfahrensregeln.⁵⁹ Sie stellen sich grundsätzlich wie folgt dar:

Der Zuwendungsgeber bindet die Oberste Technische Instanz bei der Vorbereitung einer möglichen Förderung ein. Konkretisiert sich das Vorhaben, beauftragt sie die Fachaufsicht führende Ebene mit den Aufgaben nach den ZBau. Eine weitere, maßgebende Mitwirkung der Obersten Technischen Instanz ist nur bei einzelnen zu veranschlagenden Zuwendungen für Baumaßnahmen vorgesehen. In diesen Fällen setzt sie zusammen mit dem Zuwendungsgeber die Kostenobergrenze fest.

Oberste Technische
Instanz

Wesentliche Aufgaben der Fachaufsicht führenden Ebene sind die Beratung des Antragstellers bei der Vorbereitung und Aufstellung der Antrags- und Bauunterlagen und der Vergabe von Leistungen. Außerdem prüft sie die Antrags- und Bauunterlagen baufachlich.

Fachaufsicht führen-
den Ebene

Die Baudurchführende Ebene wird nach Erteilung des Zuwendungsbescheids eingeschaltet. Sie begleitet die Bauphase und prüft den Verwendungsnachweis stichprobenhaft.

Baudurchführende
Ebene

Diese Aufgabenzuordnung wird in der Praxis des Zuwendungsbaus nicht immer strikt nach den RZBau gehandhabt. Beispielsweise sieht das Bundesbauministerium wegen der starken Zunahme der Projektanzahl davon ab, sich inhaltlich mit

⁵⁹ Siehe Abschnitt A 2, Kapitel 2.4 dieses Bandes (Verfahrensregeln zu den ZBau).

allen Zuwendungsbaumaßnahmen zu befassen. Es beauftragt häufig unmittelbar die Fachaufsicht führende Ebene. Diese übernimmt in einzelnen Bundesländern auch die Begleitung der Bauphase und die Prüfung des Verwendungsnachweises.

3 BMF

Mitwirkung bei einzelnen veranschlagten Baumaßnahmen

Wenn Zuwendungen für Baumaßnahmen einzeln auf der Grundlage von Haushaltsunterlagen zu veranschlagen sind⁶⁰, ist das BMF wie folgt eingebunden: Der Antragsteller stellt auf Basis des von der Bewilligungsbehörde anerkannten Raumbedarfsplans die Haushaltsunterlagen⁶¹ auf und lässt sie von der Bauverwaltung prüfen. Auf dieser Grundlage setzen Zuwendungsgeber und Bauverwaltung eine Kostenobergrenze fest und legen die Unterlagen dem BMF vor. Wenn das BMF die Kostenobergrenze anerkennt, kann der zu veranschlagende Betrag in den Entwurf des Bundeshaushaltsplans aufgenommen werden.⁶²

Liegen zum Zeitpunkt der Veranschlagung Haushaltsunterlagen noch nicht vor, sind die Mittel gesetzlich gesperrt.⁶³ Der Zuwendungsgeber darf erst Ausgaben leisten, wenn das BMF zugestimmt hat.⁶⁴ Dazu holt es die Prüfung der Haushaltsunterlagen nach. Sollte sich im Verlauf der Baumaßnahme herausstellen, dass die Kostenobergrenze nicht eingehalten werden kann, ist das BMF erneut zu beteiligen.⁶⁵

Zur Veranschlagung von Zuwendungen für Baumaßnahmen siehe auch Abschnitt B 1, Kapitel 1.1.3 (Haushaltsunterlagen, Zuwendungsantrag) und 1.2 (Veranschlagungspraxis) dieses Bandes.

⁶⁰ VV Nummer 3.3 zu § 23 BHO i. V. m. § 24 Absatz 4 BHO.

⁶¹ § 24 Absatz 1 BHO i. V. m. Nummer 6.1 ZBau.

⁶² § 27 Absatz 1 i. V. m. § 28 Absatz 1 BHO.

⁶³ § 24 Absatz 3 BHO.

⁶⁴ § 36 BHO.

⁶⁵ Nummern 9, 15 Verfahrensregeln.

Abschnitt B:

Das Zuwendungsverfahren

Wie bei allen Hochbaumaßnahmen sind auch bei mit Zuwendungen geförderten Projekten vielfältige und zum Teil gegenläufige Anforderungen zu bewältigen. Jede größere Baumaßnahme ist ein komplexes, individuelles Vorhaben mit einer Vielzahl von Beteiligten. Hinzu kommt, dass sich die Interessen von Zuwendungsgeber und -empfänger nicht immer vollständig decken.

Der in diesem Abschnitt beschriebene Prozess, der in zahlreichen Schritten von der Idee über den Zuwendungsantrag zur abgerechneten Baumaßnahme führt, ist daher außerordentlich herausfordernd. Aus den vielfältigen Prüfungsergebnissen des Bundesrechnungshofes lassen sich hilfreiche Empfehlungen ableiten. Auch wenn die im folgenden dargestellten Aspekte nicht bei jedem Projekt die gleiche Rolle spielen, handelt es sich um typische Herausforderungen, die in der Praxis häufig zu Schwierigkeiten führen.

Dieser Abschnitt folgt dem Regelverfahren, wie es die RZBau vorsehen. In der Praxis gibt es häufig von den RZBau so nicht erfasste Konstellationen, die mit dem sinngemäßen Anwenden des Regelwerks beherrschbar sind. Zudem ist zu beachten, dass die RZBau nur verbindlich anzuwenden sind, wenn die Bauverwaltung beteiligt ist. In jedem Fall sind sie ein empfehlenswerter Leitfaden. Die folgenden Empfehlungen gelten daher im Grundsatz unabhängig davon, ob die Bauverwaltung beteiligt ist oder nicht.

B 1 Planung und Antragstellung

Der Grundstein für eine erfolgreiche Zuwendungsbaumaßnahme wird mit dem Zuwendungsantrag und dessen Bewilligung gelegt. Alles was der Zuwendungsgeber hier nicht eindeutig, falsch oder gar nicht entscheidet, ist im weiteren Projektverlauf kaum noch korrigierbar. Unter diesem Gesichtspunkt sind Planung und Antragstellung sowie die folgende Prüfung des Antrags und die ggf. daraus resultierende Bewilligung die wichtigsten Projektphasen einer Zuwendungsbau-
maßnahme.

1 Projektkonzeption

1.1 Regelverfahren nach den RZBau

1.1.1 Projektanlauf

Formlose Anfrage

Die Beschreibung des Zuwendungsverfahrens nach den RZBau setzt mit der sogenannten formlosen Anfrage ein, die ein Land, eine Kommune, eine öffentliche oder private Einrichtung oder eine Privatperson an eine Bundesbehörde als möglichen Zuwendungsgeber stellt. Die formlose Anfrage soll u. a. bereits eine recht genaue Beschreibung der Baumaßnahme, eine grobe Kostenermittlung und Aussagen zur möglichen Finanzierung enthalten. Auf ihrer Grundlage soll die Behörde

- die „Förderungswürdigkeit“,
- die Finanzierungsmöglichkeiten und
- die Anwendung der ZBau

Vorabstimmung und Auswahl des koordinierenden Zuwendungsgebers

klären.⁶⁶ Wenn als möglicher Zuwendungsgeber lediglich der Bund angesprochen ist, muss die zuständige Bundesbehörde dazu interne Überlegungen anstellen. Wenn der Bund nicht alleiniger Zuwendungsgeber sein soll, wird die Bundesbehörde – so auch der Wortlaut der ZBau – eine Vorabstimmung mit einem oder mehreren anderen potenziellen Zuwendungsgebern herbeiführen müssen. Dabei ist der koordinierende Zuwendungsgeber zu bestimmen.⁶⁷

Förderungswürdigkeit

Der hier verwendete Begriff der Förderungswürdigkeit verknüpft die haushaltsrechtlichen Voraussetzungen für eine Förderung (erhebliches Bundesinteresse, Notwendigkeit, Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit, Subsidiarität⁶⁸) mit dem Willen, das Projekt zu unterstützen. Nur wenn beide Aspekte bejaht werden, kann von einer Förderungswürdigkeit ausgegangen werden.

Finanzierungsmöglichkeiten

Hinsichtlich der Finanzierungsmöglichkeiten werden einzelne Maßnahmen entweder im Rahmen von Förderprogrammen oder aufgrund gesonderter Veranschlagung im Bundeshaushalt finanziert. In aller Regel hat es zu einer Projektidee und den Fördermöglichkeiten bereits vor der formlosen Anfrage Kontakte

⁶⁶ Nummer 1 Verfahrensregeln.

⁶⁷ Nummer 2 Verfahrensregeln.

⁶⁸ Siehe Abschnitt A 2, Kapitel 1.2 dieses Bandes (Allgemeines Zuwendungsrecht – Grundprinzipien).

zwischen Verwaltung und Antragsteller oder im Ausnahmefall sogar bereits Erörterungen im parlamentarischen Raum gegeben. Letztere können so konkret werden, dass Zuwendungen bereits im Bundeshaushalt für eine Baumaßnahme vorgesehen sind, bevor die für das Förderverfahren zuständige Behörde sich näher mit dem Projekt befassen konnte.⁶⁹

Bei der Frage nach der Anwendung der ZBau ist zum einen zu entscheiden, ob die Bauverwaltung zu beteiligen ist, zum anderen, ob die ZBau des Bundes angewendet werden.⁷⁰

Beteiligung der Bauverwaltung

Die formlose Anfrage des künftigen Antragstellers ist die erste Vorstufe zum späteren förmlichen Antragsverfahren. Die zweite ist das Koordinierungsgespräch, zu dem der vorab bestimmte koordinierende Zuwendungsgeber einlädt, wenn das Projekt förderungswürdig ist und Finanzierungsmöglichkeiten bestehen. Als Teilnehmer sind die beteiligten Zuwendungsgeber vorgesehen, das BMF, die Oberste Technische Instanz und die Fachaufsicht führende Ebene der Bauverwaltung sowie der Antragsteller. Nach den Verfahrensregeln sind im Koordinierungsgespräch Einzelheiten der Punkte zu klären, die bereits bei der formlosen Anfrage und Vorabstimmung zu erörtern waren. Es handelt sich um einen umfangreichen Katalog, der vom Finanzierungskonzept bis hin zur Frage reicht, ob und in welchem Umfang Kunst am Bau berücksichtigt werden soll.

Koordinierungsgespräch

Formlose Anfrage, das Bestimmen eines koordinierenden Zuwendungsgebers und das Koordinierungsgespräch sind Verfahrensschritte und Begrifflichkeiten, die ausschließlich in den ZBau vorkommen. Das allgemeine Zuwendungsrecht kennt sie nicht. Daran wird deutlich, wie das ZBau-Verfahren auf die besonderen Erfordernisse großer Investitionsprojekte abgestimmt ist.

1.1.2 Feststellen des Bau- und Förderbedarfs

Bereits wenn die Bewilligungsbehörde sich mit der formlosen Anfrage beschäftigt, sollte sie darauf hinarbeiten, den Bau- und Förderbedarf ergebnisoffen zu klären. Dies umfasst zum einen die Frage, welche Nutzung und welchen Umfang das geplante Gebäude haben soll. Dazu muss die Bewilligungsbehörde eine präzise Bedarfsbeschreibung vom Antragsteller verlangen und kritisch prüfen. Zum anderen hat sie den Zuschussbedarf durch den Bund festzustellen. Dafür muss die Bewilligungsbehörde sich im Hinblick auf den Grundsatz der Subsidiarität einen hinreichenden Überblick über die finanziellen Möglichkeiten des Antragstellers verschaffen und prüfen, ob neben der möglichen Bundeszuwendung weitere Finanzierungsmöglichkeiten bestehen.

Bedarf und Finanzierungsmöglichkeiten möglichst früh klären

⁶⁹ Siehe auch Kapitel 1.2 dieses Abschnitts (Veranschlagungspraxis).

⁷⁰ Siehe auch Kapitel 1.4 dieses Abschnitts (Beteiligen der Bauverwaltung).

Der Bundesrechnungshof hat bei seinen Prüfungen regelmäßig festgestellt, dass Bewilligungsbehörden diesen Grundsatzfragen nicht immer ausreichend Aufmerksamkeit geschenkt haben.

Fehlerhafte Wirtschaftlichkeitsuntersuchung, zu hoch angesetzter Bedarf

Im ersten Fall ließ die Bewilligungsbehörde einen Gutachter die Frage untersuchen, ob ein Neubau oder eine Modernisierung wirtschaftlicher ist. Obwohl die Bewilligungsbehörde regelmäßig zahlreiche vergleichbare Baumaßnahmen förderte, erkannte sie die erheblichen Mängel der Untersuchung nicht. Unter anderem hatte der Gutachter einen zu hohen Bedarf an Arbeitsplätzen angesetzt und versäumt, die Plausibilität von Kostenkennzahlen zu prüfen. Der Bundesrechnungshof hat festgestellt, dass die Wirtschaftlichkeitsuntersuchung keine fundierte Entscheidungsgrundlage war.

Auch im zweiten Fall setzte sich die Bewilligungsbehörde unzureichend mit den Ergebnissen eines Gutachtens zum Bedarf auseinander. Trotz zurückgehendem Bedarf und der eigenen Maßgabe, lediglich Ersatzbauten zu finanzieren, förderte sie u. a. den Bau eines Neubaus sowie den Bau von zwei Mehrzweckbauten mit geringer Auslastungsprognose. Der Bundesrechnungshof ist davon ausgegangen, dass die Zuwendung des Bundes deswegen um rund 730 000 Euro zu hoch war.

Finanzkraft des Zuwendungsempfängers nicht berücksichtigt

Die geschätzten Kosten der Baumaßnahme beliefen sich auf 30 Mio. Euro. Der Zuwendungsempfänger sollte 10 Mio. Euro aufbringen, Bund und Land stellten jeweils weitere 10 Mio. Euro als Fehlbedarfsfinanzierung bereit. Unmittelbar nach Baubeginn begannen die prognostizierten Baukosten zu steigen. Dies war wesentlich darauf zurückzuführen, dass der Zuwendungsempfänger die baulichen Standards erhöhte und zum Beispiel ein teureres Parkett einbauen ließ. Außerdem realisierte er Sonderwünsche wie eine Dachterrasse. Anders als nach den Auflagen der Zuwendungsbescheide sowie den haushaltsrechtlichen Vorschriften erforderlich, ließ er die Änderungen nicht vor der Ausführung genehmigen. Es entstanden Mehrausgaben von 6,5 Mio. Euro, die der Zuwendungsempfänger durch Spenden aufbrachte.

Der Bundesrechnungshof hat in Frage gestellt, dass die Zuwendungsgeber den zumutbaren Eigenmittelanteil sachgerecht geprüft hatten. Das Einwerben privater Spenden hat zumindest nachträglich das Subsidiaritätsprinzip in Frage gestellt. Aufgrund der Fehlbedarfsfinanzierung hätten zusätzliche Eigenmittel grundsätzlich eine Kürzung der öffentlichen Zuwendungen nach sich ziehen müssen.

Förderprogramm einen Projektaufruf und schaltet damit eine Bewerbungsphase vor das eigentliche Antragsverfahren. Daraufhin reichen interessierte Bauherren ihre Bewerbungen ein, die häufig als Projektskizzen bezeichnet werden. Der Zuwendungsgeber wählt die Bewerbungen aus, die am förmlichen Zuwendungsverfahren teilnehmen dürfen. Die ausgewählten Projekte sind nach erster Einschätzung des Zuwendungsgebers dem Grunde nach förderfähig. Die Vorauswahl soll nicht nur zu Wettbewerb im Förderverfahren führen, sondern auch den Arbeitsaufwand für alle Beteiligten begrenzen. Nur die erfolgreichen Bewerber arbeiten ihre Projekte soweit aus, dass sie alle notwendigen Angaben für die administrative und fachliche Antragsprüfung vorlegen können.

Förderziele bei Bewilligung nicht beachtet

Ein Bundesministerium legte ein Investitionsprogramm für Projekte mit besonders herausragenden Qualitäten auf. Diese Projekte sollten national oder international wahrnehmbar sein sowie deutliche Impulse für die jeweilige Gemeinde und Region aussenden. Daneben sollten sie baukulturell anspruchsvoll sein und wenn möglich Innovationspotenzial aufweisen. Um die am besten geeigneten Projekte zu ermitteln, veröffentlichte das Bundesministerium einen Projektaufruf. Einer der im Auswahlverfahren erfolgreichen Bewerber wollte eine „*romanische, barock überformte Klosteranlage unter ökologisch nachhaltigen und energieeffizienten Gesichtspunkten sowie unter Berücksichtigung der denkmalpflegerischen Anforderungen sanieren.*“ Welche Gebäudeteile oder Bereiche der Klosteranlage gefördert werden sollten, war aus der Projektskizze nicht ersichtlich. Der Zuwendungsgeber sagte aufgrund der Bewerbung die Förderung sowohl dem Bewerber als auch in der Öffentlichkeit ohne Vorbehalt zu.

Der Zuwendungsantrag bezog sich nicht auf die angekündigte Sanierung des Denkmalensembles. Vielmehr wollte der Antragsteller ein Mehrzweckgebäude oberhalb des historischen Klosters neu errichten. Weil dieses Gebäude gleichzeitig der Hangsicherung dienen sollte, ist es zu großen Teilen von Erdreich umschlossen. Obwohl die städtebauliche und architektonische Qualität des Projekts deutlich vom Anspruch des angekündigten Vorhabens abwich, förderte das Bundesministerium es mit 1,5 Mio. Euro. Die Bewilligungsbehörde stützte sich bei der Beurteilung, ob das beantragte Vorhaben den Programmzielen entspricht, allein auf die Vorentscheidung in der Bewerbungsphase.

Bei solchen wettbewerblichen Verfahren muss der Zuwendungsgeber im Blick behalten, dass eine Projektbewerbung zu diesem Zeitpunkt noch nicht so aussagekräftig und weit gereift sein kann, wie es später bei den Antrags- und Bauunterlagen erforderlich ist. Mit Fortschreiten der Planung können sich Projekte in eine andere Richtung entwickeln als vom Zuwendungsgeber erwartet. Wie das Beispiel zeigt, kann auch nicht ausgeschlossen werden, dass Bewerber hohe Erwartungen mit einem Projekt wecken, das bei genauer Betrachtung – das heißt bei sachgerechter Antragsprüfung – den Förderungsvoraussetzungen nicht

Projektauswahl in
frühem Stadium
kann und darf För-
derentscheidung
nicht vorwegneh-
men

gerecht wird. Zuwendungsgeber sollten daher darauf achten, dass sie mit einer oft auch öffentlichkeitswirksamen kommunizierten Projektauswahl nicht später zu treffende Verwaltungsentscheidungen vorwegnehmen. Ihre Kommunikation nach außen, aber auch mit den erfolgreichen Bewerbern selbst, sollten sie nur unter dem Vorbehalt des noch ausstehenden Antrags- und Prüfverfahrens führen.

1.1.3 Haushaltsunterlagen, Zuwendungsantrag

Grundsatz bei Zuwendungen ab 6 Mio. Euro: Einzelveranschlagung

Ausgaben und Verpflichtungsermächtigungen für Zuwendungen zu Baumaßnahmen sind getrennt von den übrigen Zuwendungsmitteln – also einzeln – zu veranschlagen, wenn die hierfür vorgesehenen Zuwendungen mehr als insgesamt sechs Mio. Euro, in den Bereichen Kultur und Medien 25 Mio. Euro, betragen.⁷¹ Einzelveranschlagung verlangt, dass die Baumaßnahme in der Zweckbestimmung oder den Erläuterungen eines Titels im Bundeshaushaltsplan bezeichnet wird. Bei mehrjährigen Baumaßnahmen ist daneben die finanzielle Abwicklung darzustellen, also die bereits ausgegebenen Mittel sowie der Finanzbedarf im aktuellen Jahr und den kommenden Jahren.⁷²

Bei Einzelveranschlagung und mehr als 50 % öffentliche Fördermittel: Haushaltsunterlage nach § 24 BHO erforderlich

§ 24 BHO enthält die Bestimmungen für das Veranschlagen von Mitteln für Baumaßnahmen. Sie sind auch auf einzeln veranschlagte Zuwendungsbaumaßnahmen anzuwenden, wenn insgesamt mehr als 50 % der Kosten durch Zuwendungen von Bund, Ländern und Gemeinden gedeckt werden.⁷³ Nach diesen Bestimmungen dürfen Zuwendungen erst veranschlagt werden, wenn Pläne, Kostenermittlungen und Erläuterungen vorliegen, aus denen die Art der Ausführung, die Kosten der Baumaßnahme, des Grunderwerbs und der Einrichtungen sowie die vorgesehene Finanzierung und ein Zeitplan ersichtlich sind (Haushaltsunterlagen). Mittel dürfen nur ohne Haushaltsunterlagen veranschlagt werden, wenn es im Einzelfall nicht möglich ist, sie rechtzeitig fertigzustellen und dem Bund aus einer späteren Veranschlagung ein Nachteil erwachsen würde. Die Ausgaben und Verpflichtungsermächtigungen sind solange gesperrt, bis die Haushaltsunterlagen vorliegen.

BMF kann Ausnahmen von Einzelveranschlagung zulassen

Überdies kann das BMF Ausnahmen von der Einzelveranschlagung oder der Verpflichtung, Haushaltsunterlagen vorzulegen, zulassen. Dies wird z. B. bei Förderprogrammen regelmäßig praktiziert. Hier werden die Haushaltsansätze zunächst pauschal festgelegt. Welche Baumaßnahmen in welcher Höhe gefördert werden sollen, entscheidet die Bewilligungsbehörde erst im Antragsverfahren.

⁷¹ VV Nummer 3.3 zu § 23 BHO. Auf gesetzlicher Ebene ist der Grundsatz der Einzelveranschlagung normiert in § 17 Absatz 1 BHO.

⁷² § 17 Absatz 2 BHO.

⁷³ § 24 Absätze 1, 3, 4 BHO.

Der Grundsatz der Einzelveranschlagung hat eine differenzierte Darstellung zum Ziel und dient der Transparenz des Haushaltsplans. Er soll sicherstellen, dass die Verwaltung vom Parlament klare Vorgaben für die Ausführung des Haushalts erhält. Insoweit erleichtert die Einzelveranschlagung auch die Kontrolle durch Parlament und Rechnungsprüfung. Die Vorgaben, welche Haushaltsunterlagen vorzulegen sind, sollen dazu beitragen, Fehlkalkulationen und Fehlinvestitionen zu vermeiden.⁷⁴

Ziele der Einzelveranschlagung

Die ZBau berücksichtigen, dass es einzeln zu veranschlagende Zuwendungsbaumaßnahmen gibt, für die zunächst Haushaltsunterlagen aufzustellen sind. Nach den Verfahrensregeln ist im Koordinierungsgespräch zu klären, ob dies bei der jeweiligen Baumaßnahme erforderlich ist.⁷⁵ Der Umfang der Haushaltsunterlagen ist in Nummer 6.1 ZBau definiert. Danach müssen sie neben der Darlegung der bedarfsauslösenden Gründe u. a. eine Variantenuntersuchung der Bedarfsdeckung sowie eine Konzeptplanung mit Kostenermittlung enthalten. Dies stellt das Mindestmaß dar, das zur Ermittlung eines veranschlagungsfähigen Betrages notwendig ist. Auf Basis der Haushaltsunterlagen legen Bauverwaltung und Zuwendungsgeber eine Kostenobergrenze fest, die das BMF haushaltsmäßig anerkennt und nach deren Maßgabe die erforderlichen Haushaltsmittel jährlich in den Bundeshaushalt eingestellt werden.⁷⁶

Umfang der Haushaltsunterlagen in Nr. 6.1 ZBau definiert

Der vorgenannte Schritt ist nicht erforderlich, wenn die Zuwendungen nicht einzeln zu veranschlagen sind oder wenn die öffentliche Förderung unter 50 % liegt. In diesen Fällen stellt der Antragsteller gleich den Zuwendungsantrag auf. Er umfasst die unter Nummer 6.2 ff. ZBau beschriebenen Antrags- und Bauunterlagen. Sie werden von der Bauverwaltung und der Bewilligungsbehörde geprüft, das BMF ist daran nicht beteiligt.

Umfang des Zuwendungsantrags in Nr. 6.2 ff ZBau definiert

1.2 Veranschlagungspraxis

Von dem in Kapitel 1.1 dieses Abschnitts beschriebenen Regelverfahren nach den RZBau wird häufig abgewichen. In der jüngeren Vergangenheit sind vor allem folgende Konstellationen vorgekommen:

Wie erwähnt, werden für Förderprogramme regelmäßig Pauschalbeträge veranschlagt, ohne dass bekannt ist, welche Projekte im Einzelnen gefördert werden. Dies entscheidet sich erst, wenn potenzielle Zuwendungsempfänger ihr Interesse an einer Förderung signalisieren und Anträge stellen. Die ersten Schritte des

RZBau sind auf Praxis bei Förderprogrammen ausgelegt

⁷⁴ Vgl. Nebel in: Piduch, Bundeshaushaltsrecht, RN 1 zu § 24 BHO.

⁷⁵ Nummer 3 Verfahrensregeln, hier bezeichnet als „haushaltsmäßige Anerkennung“ bei einem „Anwendungsfall nach § 24 Abs. 4 BHO“.

⁷⁶ Nummer 7 Verfahrensregeln.

ZBau-Verfahrens sind insbesondere auf diese Konstellation ausgelegt. Daher entspricht auch die Praxis bei Förderprogrammen in der Regel den RZBau.

Bei institutioneller Förderung nicht alle Verfahrensschritte der RZBau anwendbar

Institutionell geförderten Einrichtungen wie beispielsweise außeruniversitären Forschungsorganisationen stellt der Bund häufig Investitionsmittel über einen längeren und planbaren Zeitraum in Aussicht. Die Einrichtungen wählen die Projekte zunächst ohne Einbindung des Zuwendungsgebers aus. Erst wenn sie diese Projekte entsprechend den Vorgaben ihrer Bewirtschaftungsgrundsätze in die jährlich aufzustellenden Wirtschaftspläne aufnehmen, kommt der Bund ins Spiel. Er orientiert sich bei der Veranschlagung häufig an den Vorschlägen der Zuwendungsempfänger. Weil der Wortlaut der RZBau vorrangig auf Projektförderungen ausgelegt ist, sind nicht alle Punkte in der frühen Phase eines ZBau-Verfahrens von der Richtlinie auf die Förderpraxis übertragbar.

Sogenannte Parlamentsprojekte stellen Sonderfälle dar

Bei den in der Verwaltungspraxis als Parlamentsprojekte bezeichneten Vorhaben stammen Fördervorschläge aus den Reihen des Deutschen Bundestages. Durch die Aufnahme in den Haushaltsplan erklärt das Parlament seinen Willen, eine Baumaßnahme mit einem bestimmten Betrag zu fördern. Haushaltsunterlagen liegen zu diesem Zeitpunkt regelmäßig noch nicht vor.

Zuweilen vermischen sich die Konstellationen *Förderprogramm* und *Parlamentsprojekte*. Der Bundesrechnungshof hat festgestellt, dass das Parlament mitunter nicht nur Programmmittel für ein bestimmtes Förderziel beschließt und die Umsetzung dann dem zuständigen Bundesministerium überlässt, sondern dass es noch vor Beginn eines formellen Zuwendungsverfahrens konkrete Projekte benennt. Diese Projektauswahl darf noch nicht als verbindlich gelten. Vielmehr muss der künftige Zuwendungsempfänger erst die Antrags- und Bauunterlagen aufstellen, über die die Bewilligungsbehörde ergebnisoffen zu entscheiden hat.

Veranschlagen von Haushaltsmitteln kein Vorgriff auf Entscheidung über Förderungswürdigkeit

Das Veranschlagen von Haushaltsmitteln ist kein Vorgriff auf die Entscheidung über die Förderungswürdigkeit eines Vorhabens. Die Bewilligungsbehörde kann immer erst nach der Antragsprüfung feststellen, ob die Fördervoraussetzungen gegeben sind. Bei Förderprogrammen, aber auch wenn ein Vorhaben von einer Wissenschaftseinrichtung oder dem Parlament gewünscht ist, muss das fördernde Ressort die haushaltsrechtlichen Vorschriften für eine Bewilligung einhalten. Die Prüfung der Verwaltung kann dazu führen, dass Projekte abgelehnt werden müssen, weil die Förderungswürdigkeit nach genauerer Prüfung nicht bejaht werden kann. Dies kann auch Parlamentsprojekte betreffen.

Es gibt keinen einheitlichen Weg, wie eine Projektidee entwickelt wird und wann sowie auf welcher Grundlage die Mittel im Bundeshaushalt veranschlagt werden. Auch wenn Haushaltsmittel rechtskonform veranschlagt werden, besteht kein direkter Zusammenhang zum späteren Projekterfolg. Denn die Verfügbarkeit von Haushaltsmitteln ist zwar eine notwendige, nicht jedoch die alleinige Voraussetzung, um Zuwendungen zu bewilligen. In jedem Fall muss die Bundesbehörde, die die Vorbereitung der Förderanträge begleitet und schließlich über sie zu

entscheiden hat, sicherstellen, dass die zuwendungsrechtlichen Bestimmungen eingehalten werden. Sollten Förderbegehren von vorneherein aussichtslos sein, sollte die Behörde dies rechtzeitig klarstellen, um unnötigen Aufwand zu vermeiden. Dies kann zur Folge haben, dass bereitgestellte Haushaltsmittel verfallen.

1.3 Zusammenwirken mehrerer Zuwendungsgeber

Wie erläutert verpflichten die haushaltsrechtlichen Grundsätze den Bund, das Subsidiaritätsprinzip zu beachten.⁷⁷ Dies bedeutet, dass er Baumaßnahmen nur fördern darf, wenn der Bauherr selbst oder andere private oder öffentliche Stellen nicht in der Lage sind, sie vollständig zu finanzieren. Häufig fördert er daher gemeinsam mit einem Land, im Falle gemeinsamer institutioneller Förderungen sind oft mehrere Länder beteiligt.

Mischfinanzierung:
Bund fördert gemeinsam mit einem oder mehreren Ländern

Es liegt auf der Hand, dass das Zusammenwirken mehrerer Zuwendungsgeber stellenweise aufwendig oder sogar spannungsreich sein kann. Die Ursache dafür können z. B. voneinander abweichende Verwaltungsvorschriften oder unterschiedliche förderpolitische Interessen sein. Die VV zu § 44 Absatz 1 BHO sehen deswegen einen umfangreichen Katalog abzustimmender Fragen vor. Die Zuwendungsgeber haben vor der Bewilligung über zahlreiche Punkte Einvernehmen herzustellen, wie z. B. die zu finanzierenden Maßnahmen und die zuwendungsfähigen Ausgaben, die Finanzierungsart und die Höhe der Zuwendungen sowie die Nebenbestimmungen zum Zuwendungsbescheid. Außerdem soll die Bewilligung und die Prüfung des Verwendungsnachweises in geeigneten Fällen durch nur eine Behörde erfolgen und es ist sicherzustellen, dass nur die Bauverwaltung einer der beteiligten Gebietskörperschaften mitwirkt.⁷⁸

Das Einhalten dieser Grundsätze klingt selbstverständlich, ist es in der Praxis jedoch nicht immer. So zeigen Prüfungsfeststellungen des Bundesrechnungshofes, dass es Zuwendungsgebern nicht immer gelingt, sich auf Nebenbestimmungen oder – z. B. verursacht durch voneinander abweichende Förderrichtlinien – die gleichen zuwendungsfähigen Ausgaben zu einigen.

Die VV zu § 44 Absatz 1 BHO sehen die Möglichkeit der Weiterleitung von Zuwendungen vor. Dies kommt in Betracht, wenn der Zweck der Zuwendung nicht alleine durch den Erstempfänger, sondern nur unter Mitwirkung von Dritten erfüllt werden kann, die ebenfalls Zuwendungsempfänger werden. Der Erstempfänger darf die Mittel nur zur Projektförderung weiterleiten.⁷⁹ Er trägt die Verantwor-

Länder können Bundesmittel an Dritte weiterleiten – Bund bleibt in der Verantwortung

⁷⁷ Siehe Abschnitt A 2, Kapitel 1.2 dieses Bandes (Allgemeines Zuwendungsrecht – Grundprinzipien).

⁷⁸ VV Nummer 1 zu § 44 Absatz 1 BHO.

⁷⁹ VV Nummer 12 zu § 44 Absatz 1 BHO.

tung für die zweckentsprechende Verwendung der Mittel durch den Letztempfänger.

Aus Sicht des Bundesrechnungshofes kann das Weiterleiten in vielen Fällen eine gute Lösung sein. Sie darf aber nicht dazu führen, dass Länder, die als Erstempfänger der Zuwendung die zentralen Aufgaben im Zuwendungsverfahren wahrnehmen, sich nicht an den Standard des Bundes halten. So ist beispielsweise das Prüfen der Bauausführung nach den Vorschriften der Länder nur zum Teil verpflichtend und in manchen Fällen gar nicht vorgesehen. Der Zuwendungsgeber auf Bundesseite muss also darauf achten, dass die Erstempfänger aus Bundes-sicht angemessene Standards einhalten. Außerdem muss er sicherstellen, ausreichende Kontrollmöglichkeiten zu behalten und diese auch wahrnehmen. Gegenüber dem Erstempfänger müssen sie im Zuwendungsbescheid festgeschrieben sein.

1.4 Beteiligen der Bauverwaltung

1.4.1 Zuwendungsrechtliche Vorgaben

Grundsatz: Bauverwaltung ist an jeder Zuwendungsbau-maßnahme zu beteiligen

Nach VV Nummer 6.1 zu § 44 Absatz 1 BHO ist die staatliche Bauverwaltung grundsätzlich an allen Zuwendungsbaumaßnahmen zu beteiligen. Davon darf nur abgesehen werden, wenn die für eine Baumaßnahme vorgesehenen Zuwendungen von Bund und Ländern zusammen einen bestimmten Wert nicht übersteigen. Dieser Wert lag lange Jahre – mit wenigen Ausnahmen – bei 1 Mio. Euro. Im Jahr 2020 wurde er einheitlich auf 6 Mio. Euro erhöht.

Bundesrechnungshof: Bewilligungsbehörden verzichteten ohne Begründung auf Beteiligen der Bauverwaltung

Nach den Prüfungsfeststellungen des Bundesrechnungshofes nahmen Bundesbehörden, die Baumaßnahmen förderten, den als Ausnahme und Kann-Bestimmung konzipierten Verzicht auf das Beteiligen der staatlichen Bauverwaltung regelmäßig und ohne weitere Prüfung in Anspruch, sobald die Wertgrenze unterschritten war. Sie versäumten, das erforderliche Ermessen auszuüben, d. h. unterhalb der Wertgrenze in jedem Einzelfall zu prüfen, ob es sachgerecht ist, auf das Einschalten der staatlichen Bauverwaltung zu verzichten. Die begründete Entscheidung hätten sie dokumentieren müssen.

Es bleibt abzuwarten, ob und wie sich die erhöhte Wertgrenze auf das Verhalten der Bewilligungsbehörden auswirkt. Erste Äußerungen fördernder Ressorts wie auch der Bauverwaltung deuten darauf hin, dass sich statt des bisherigen Automatismus, unterhalb der Wertgrenzen auf das Beteiligen der Bauverwaltung zu verzichten, eine differenzierte Vorgehensweise etablieren könnte.

Rechtzeitiges Einschalten der Bauverwaltung wichtig

Neben dem „ob“ gibt es häufig auch Unsicherheiten beim „wann“: Nummer 1.4 ZBau regelt, dass die staatliche Bauverwaltung so rechtzeitig zu

beteiligen ist, dass sie die vorgesehenen Aufgaben⁸⁰ ordnungsgemäß erfüllen kann. Der Zeitpunkt, zu dem die Bauverwaltung mit ihren jeweils zuständigen Organisationsebenen eingeschaltet wird, ist nach den RZBau das Koordinierungsgespräch.

Das folgende Beispiel illustriert, wie wichtig ein stringentes Antragsverfahren einschließlich des rechtzeitigen Beteiligens der staatlichen Bauverwaltung ist.

Bewilligung trotz baufachlicher Mängel und unzureichender Antragsunterlagen

Der Zuwendungsempfänger hatte einen Förderantrag über einen Betrag von knapp unter 1 Mio. Euro ohne externen baufachlichen Sachverstand aufgestellt. Ein von der Bewilligungsbehörde beauftragter Gutachter stellte gravierende baufachliche Mängel fest und äußerte Zweifel an der Kostenermittlung. Die Bewilligungsbehörde forderte vom Antragsteller jedoch weder, den Antrag nachzubessern, noch beteiligte sie die staatliche Bauverwaltung. Erst nachdem der Antragsteller 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 baulicher 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.

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.

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

Beteiligen der Bauverwaltung vorteilhaft

⁸⁰ Nummer 2 ZBau.

- Es kann fehlende 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 Erfahrung zeigt aber, dass das Unterschreiten der Wertgrenze von 6 Mio. Euro nicht als generelles Ausschlusskriterium für das Beteiligen der staatlichen Bauverwaltung angesehen werden sollte. Es ist daher richtig, dass VV Nummer 6.1 zu § 44 Absatz 1 BHO als Kann-Bestimmung ausgestaltet ist, die eine begründete Ermessenentscheidung der Bewilligungsbehörde verlangt.

Reduzierter Einsatz der Bauverwaltung bei Bewilligung auf Basis von Richtwerten möglich

An dieser Stelle sei auf eine Ausnahmeregelung hingewiesen, aufgrund derer die Mitwirkung der Bauverwaltung erheblich eingeschränkt werden kann: Wenn Zuwendungsgeber die zuwendungsfähigen Ausgaben nach von der Bauverwaltung anerkannten Richtwerten bemessen, kann das Verfahren auf das Überprüfen der Bauausführung (Nummer 8 ZBau) und das Prüfen des Verwendungsnachweises (Nummer 9 ZBau) reduziert werden.⁸¹ Näheres dazu in Abschnitt B 2, Kapitel 2.2.1 dieses Bandes.

1.4.2 Anzuwendende ZBau

Mehrere Zuwendungsgeber: grundsätzlich ZBau des Bundes anwenden

Welche ZBau angewendet werden, klären die Zuwendungsgeber in einer Vorabstimmung.⁸² Bei Baumaßnahmen, die sowohl mit Bundes- als auch mit Landesmitteln gefördert werden (gemeinsame Förderung), sind grundsätzlich die ZBau des Bundes anzuwenden.⁸³

Nach den Feststellungen des Bundesrechnungshofes zu mischfinanzierten Baumaßnahmen verständigten sich die Zuwendungsgeber 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.

ZBau des Bundes sehen oft höheren Standard als Landesregeln vor

Auch wenn die Landesregelungen denen der ZBau des Bundes grundsätzlich ähneln, weichen sie in wichtigen Punkten ab: So sind die Bundesvorgaben zu

⁸¹ VV Nummer 2.3.2 zu § 44 Absatz 1 BHO i. V. m. Nummer 1.6 ZBau.

⁸² Nummer 2 Verfahrensregeln.

⁸³ Nummer 1.1 ZBau.

Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen und zu Variantenuntersuchungen der Bedarfsdeckung oft strenger als die Landesregelungen. Ein Verzicht auf diese Untersuchungen kann zu unwirtschaftlichen Entscheidungen führen. Zudem ist die nach den ZBau des Bundes verpflichtende Überprüfung der Bauausführung in vielen Ländern nicht vorgesehen.

Einhaltung der Bundesstandards und Steuerungsmöglichkeiten des Bundes

Bei zwei zusammen mit einem Land geförderten Baumaßnahmen vereinbarten die Zuwendungsgeber die ZBau des Landes, die weitgehend dem Stand der ZBau des Bundes 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.

In einem der Fälle 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 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 zugesichert, bei den Zuwendungsgebern des Bundes und den für den Bund tätigen Bauverwaltungen der Länder auf den Vorrang der ZBau des Bundes hinzuwirken. Wenn dies nicht möglich sein sollte, muss die Bewilligungsbehörde auf Bundesseite wenigstens sicherstellen, dass die qualitativen Standards der ZBau des Bundes eingehalten werden.

1.4.3 Baufachliche Beratung bei der Vergabe von Leistungen

Nach den ZBau ist es eine der ersten Aufgaben der Bauverwaltung, den Zuwendungsempfänger bei der Vergabe von Aufträgen zu beraten.⁸⁴ Im Koordinierungsgespräch ist u. a. zu klären, wie die Leistungen für die Gebäudeplanung vergeben werden sollen.⁸⁵ Zur Vergabe der einzelnen Bauleistungen⁸⁶ kann die Bauverwaltung frühestens beraten, wenn der Zuwendungsempfänger mit der

Bauverwaltung berät bei der Vergabe von Planungs- und Bauleistungen

⁸⁴ Nummer 3 ZBau i.V.m. Nummer 6 Verfahrensregeln.

⁸⁵ Nummer 3 Verfahrensregeln.

⁸⁶ Siehe Abschnitt B 3, Kapitel 2 dieses Bandes (Vergabe und Abrechnung von Bauleistungen).

Ausführungsplanung befasst ist. Dies kann in Ausnahmefällen vor dem Zuwendungsbescheid der Fall sein, sofern der Zuwendungsgeber einen vorzeitigen Maßnahmenbeginn für einzelne, vom Zuwendungsempfänger beantragte Leistungen ausdrücklich genehmigt hat.

Bundesrechnungshof: Bauverwaltung konnte Beratungsauftrag wegen fehlender oder zu später Beauftragung nicht erfüllen

Der Bundesrechnungshof hat festgestellt, dass die Bauverwaltung nicht immer im erforderlichen Umfang bei der Vergabe von Planungsleistungen beraten konnte, weil sie damit entweder nicht beauftragt war oder die Antragsteller sie nicht oder nicht rechtzeitig über geplante Vergaben informierten. Mitunter hatten Antragsteller auch zum Zeitpunkt des Koordinierungsgespräches, bei dem die Bauverwaltung in der Regel das erste Mal einbezogen wird, bereits Architekten und Ingenieure mit umfangreichen Planungsleistungen beauftragt. Dies war zum Teil unter Umgehung des öffentlichen Vergaberechts geschehen. Zwar können die Zuwendungsgeber Vergabeverstöße sanktionieren, müssen dies bei schweren Verstößen sogar. Dennoch sollte es im Interesse aller Beteiligten sein, die geförderten Baumaßnahmen reibungslos und regelkonform durchzuführen.⁸⁷

Wie die folgenden Beispiele allerdings auch deutlich machen, beriet die Bauverwaltung die Zuwendungsempfänger bei der Vergabe von Leistungen nicht immer ausreichend, auch wenn sie rechtzeitig beauftragt wurde.

Bauverwaltung zu spät beauftragt

Das Bundesbauministerium beauftragte die Bauverwaltung 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 für die Planungs- und später die Bauleistungen verstieß der Zuwendungsempfänger mehrfach und zum Teil massiv gegen öffentliches Vergaberecht.

Zuwendungsempfänger bindet Bauverwaltung nicht ein

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

⁸⁷ Nähere Erläuterungen zu vergaberechtlichen Fragen siehe Kapitel 3.1 dieses Abschnitts (Auswahl der Vertragspartner) und Abschnitt B 3, Kapitel 2.1 (Öffentliches Vergaberecht).

Bauverwaltung unterbindet Vergabeverstöße nicht

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

Bauverwaltung arbeitet oberflächlich

Die Bauverwaltung 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.

Die Bauverwaltung beriet auch in einem weiteren Fall 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 Bauverwaltung hätte dies rechtzeitig erkennen können und dann auf eine geeignete Vertragsgestaltung hinwirken müssen.

Im Falle von Nachprüfungsverfahren, die von nicht zum Zuge gekommenen Mitbewerbern im Oberschwellenbereich angestoßen werden können, hätten die Verstöße gegen vergaberechtliche Vorschriften für die Zuwendungsempfänger zu erheblichen finanziellen Nachteilen und Verzögerungen führen können. Darüber hinaus mussten die Zuwendungsempfänger auch mit zuwendungsrechtlichen Konsequenzen, d. h. einem Teilwiderruf der Zuwendungen, rechnen.

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 wenn es sich in den meisten o. g. Beispielen um große, institutionell geförderte Forschungseinrichtungen handelte, stellen diese eigentlich erfahrenen Bauherren eine ordnungsgemäße Vergabepraxis nicht unbedingt von sich aus sicher.

Andererseits belegen die Beispiele, dass die Bauverwaltung die Zuwendungsempfänger nicht immer mit der gebotenen Sorgfalt beriet. Dies ist ein Problem, weil der Bund als Zuwendungsgeber ein erhebliches Interesse an der ordnungsgemäßen, wirtschaftlichen und sparsamen Umsetzung der geförderten Baumaßnahmen hat. Eine in vergaberechtlichen Angelegenheiten unbedachte und nicht auf den Kenntnisstand des jeweiligen Zuwendungsempfängers ausgerichtete

Ordnungsgemäße
Vergabepraxis wichtig
für zügige Projekt-
abwicklung

Bundesbauministerium
verantwortlich für
möglichst effizienten
und effektiven Einsatz
der Bauverwaltung

Beratung kann erhebliche wirtschaftliche Folgen haben. Das Bundesbauministerium steht daher in der Verantwortung, die Mitwirkung der Bauverwaltung an Zuwendungsbaumaßnahmen so effizient und effektiv wie möglich zu organisieren. Es bleibt aber zu bedenken, dass das Einschalten der Bauverwaltung die Zuwendungsempfänger nicht von ihrer Eigenverantwortung entbindet, das Vergaberecht einzuhalten.

1.4.4 Interessenkonflikte

Bauverwaltung vertritt Interessen des Zuwendungsgebers und ist nicht operativ ins Projekt eingebunden

Die ZBau sehen vor, dass die Bauverwaltung Planungen, Bauausführung und Verwendungsnachweis des Zuwendungsempfängers stichprobenhaft prüft. Diese Aufgabe ist als baufachlich beratende Unterstützung des Zuwendungsgebers ausgestaltet – die Bauverwaltung vertritt dessen Interessen und ist weder operativ in die Baumaßnahme eingebunden noch ist sie für den baulichen Projekterfolg verantwortlich.

Der Bundesrechnungshof hat jedoch vereinzelt festgestellt, dass Zuwendungsempfänger die Bauverwaltung parallel zu ihren Beratungs- und Prüfaufgaben mit gewerblichen Leistungen beauftragten.

Bauverwaltung übernimmt auch Projektsteuerung

Die Bauverwaltung hatte den Auftrag bekommen, die Baumaßnahme nach ZBau zu betreuen. Beispielsweise sollte sie

- die Ausschreibungsunterlagen prüfen,
- die Bauausführung mit der bewilligten Planung vergleichen,
- das Einhalten der baufachlichen Bedingungen und Auflagen prüfen,
- das ordnungsgemäße Abrechnen der Leistungen kontrollieren und
- den Verwendungsnachweis prüfen.

Ein halbes Jahr später fragte der Zuwendungsempfänger bei verschiedenen Anbietern Bauherren-, Projektsteuerungs- und Planungsleistungen für den Neubau an. Neben anderen Anbietern äußerte auch die Bauverwaltung Interesse und erhielt schließlich den Auftrag.

Die Bauverwaltung erklärte gegenüber dem Bundesrechnungshof, dass sie die Aufgaben nach den ZBau auf die Baubegehung im Zuge der Mittelanforderung beschränkt habe. Die Bauausführung selbst habe sie im Zusammenhang mit der Projektsteuerung betreut. Der Bundesrechnungshof hielt es für ausgeschlossen,

dass die Bauverwaltung unter diesen Umständen die Aufgaben nach den ZBau erfüllt hat und beispielsweise das Einhalten der baufachlichen Bedingungen und Auflagen oder den Verwendungsnachweis objektiv und ausreichend prüfen konnte.

Wenn die Bauverwaltung verschiedene Rollen bei einem Vorhaben übernimmt, wird sie zum „Diener zweier Herren“. Wenn sie mit operativen Leistungen beauftragt ist, kann sie wegen des zu erwartenden Interessenkonflikts weder den Zuwendungsempfänger noch den Zuwendungsgeber unvoreingenommen und neutral beraten. Das Vermischen von Aufgaben nach den ZBau mit gewerblichen Leistungen verbietet sich daher.

Interessenkonflikte vermeiden: Zuwendungsempfänger dürfen Bauverwaltung nicht parallel zum ZBau-Verfahren beauftragen

2 Vorbereiten des Zuwendungsantrags

Zuwendungsgeber und Zuwendungsempfänger legen bei der Vorbereitung und Abstimmung des Zuwendungsantrags die grundlegenden Rahmenbedingungen fest. Auf ihr Ersuchen nimmt die Bauverwaltung an der Klärung von baufachlichen Problemen teil. In dieser frühen Bearbeitungsphase betrifft dies vor allem Fragen des Raumprogramms, des Baugrundstücks, der Erschließung und die Vertragsabschlüsse mit Architektur- und Ingenieurbüros. Die Bauverwaltung bestimmt zudem den Umfang der einzureichenden Bauunterlagen.

2.1 Festlegen des Bedarfs

Sobald feststeht, dass die Haushaltsunterlagen oder die Bauunterlagen für den Zuwendungsantrag vorbereitet werden sollen, ist es Aufgabe des Antragstellers, seinen Baubedarf zu konkretisieren und ein Raumprogramm aufzustellen. Darin werden die für den Förderzweck angemessene Zahl der Räume, deren Flächen und Nutzung sowie die qualitative Ausstattung festgelegt.

Beschreibung des Bedarfs als tabellarisches Raumprogramm oder in anderer geeigneter Form möglich

Nicht immer lässt sich der Bedarf als tabellarisches Raumprogramm beschreiben. Beim Neubau oder der Sanierung von Sportanlagen kann beispielsweise eine schriftliche oder zeichnerische Darstellung besser geeignet sein. Es kommt bei der Bedarfsbeschreibung in solchen Fällen nicht auf eine bestimmte Form der Darstellung an, solange die Absichten des Antragstellers klar erkennbar sind.

Die Bedeutung des Raumprogramms wird vielfach unterschätzt. Mit den quantitativen und qualitativen Festlegungen im Raumprogramm werden die Investitions- und Folgekosten eines Bauwerks entscheidend mitbestimmt. Jeder Kubikmeter umbauter Raum und jeder Quadratmeter gebaute Fläche kostet nicht nur Geld bei der Errichtung, sondern führt zu Folgekosten bei der baulichen Unterhaltung und dem Betrieb eines Gebäudes. Im Vergleich zu den

Raumprogramm bestimmt maßgeblich Investitions- und Folgekosten eines Bauwerks

Einsparmöglichkeiten beim Raumprogramm sind die Einsparmöglichkeiten bei der Planung und Bauausführung wesentlich geringer.

Der Zuwendungsgeber muss daher großes Interesse daran haben, bereits früh in die Überlegungen zum Bedarf einbezogen zu werden. Da sich hier auch baufachliche Fragen stellen, sehen die ZBau verpflichtend vor, die Bauverwaltung zu beteiligen.⁸⁸ Das Raumprogramm sollte an anerkannten Raum- und Flächennormen ausgerichtet sein, soweit sie für die Bauaufgabe existieren.

Raumprogramm
zentraler Maßstab
bei Antragsprüfung
– frühe Anerkennung
durch Zuwendungsgeber
erforderlich

Der Bedarf, in der Regel also das Raumprogramm, ist vom Zuwendungsgeber anzuerkennen. Erst auf dieser Grundlage soll der künftige Zuwendungsempfänger die Antrags- und Bauunterlagen aufstellen. Wenn kein (anerkannter) Bedarf vorliegt, fehlt der Bauverwaltung bei der Antragsprüfung der Maßstab für die Frage, ob der Entwurf aus Sicht des Zuwendungsgebers förderungswürdig ist. Da dies das zentrale Kriterium bei der Antragsprüfung ist, läuft sie ohne Bedarfsbeschreibung ins Leere. Im Übrigen spezifiziert diese auch den Zweck und ist daher beispielsweise Grundlage für eine effektive Kontrolle der Zweckbindung, wenn das Gebäude fertig gestellt ist.⁸⁹

Bundesrechnungshof:
Versäumnisse im Umgang
mit Raumprogrammen
sehr häufig

Wie der Bundesrechnungshof immer wieder festgestellt hat, ist es trotz der Bedeutung eines sorgfältig aufgestellten Raumprogramms nicht selbstverständlich, dass Bewilligungsbehörden die vorgenannten Grundsätze einhalten. Im Folgenden sind die häufigsten Versäumnisse genannt:

- Das Raumprogramm basiert nicht auf einem gefestigten Bedarf und wird nach der Anerkennung verändert.

Zuwendungsgeber und Bauverwaltung sollten aus eigenem Interesse sicherstellen, dass die Bedarfsplanung des Antragstellers abgeschlossen ist. Sie bringen sich sonst selbst in eine ungünstige Lage, weil sie mitunter mehrfach auf Änderungen reagieren und unter Zugzwang Entscheidungen treffen müssen. Ein Vergleich verschiedener Planungsvarianten ist in der Regel aufwendig.

- Die Bewilligungsbehörde hält ein Raumprogramm für nicht notwendig, weil sie einen Umbau oder eine Gebäudesanierung fördern will.

Raumprogramme sollten keinesfalls nur für Neubauten aufgestellt werden. Auch wenn Gebäude saniert werden und möglicherweise eine Raumstruktur schon vorgegeben ist, ist es wichtig, den Bedarf zunächst abstrakt zu ermitteln. Nur eine Bedarfsbeschreibung, die sich nicht an etwaigen Zwängen eines Bestandsgebäudes orientiert, ermöglicht es, die Planung zu optimieren und die Wirtschaftlichkeit des Entwurfs zu beurteilen.

⁸⁸ Nummer 4 ZBau.

⁸⁹ Siehe Abschnitt B 4, Kapitel 5 dieses Bandes (Kontrolle der Zweckbindung).

- Die Bewilligungsbehörde fordert kein Raumprogramm, da die Bauverwaltung nicht am Verfahren beteiligt ist.

Dieses Versäumnis basiert darauf, dass innerhalb des zuwendungsrechtlichen Regelwerks nur die ZBau ein Raumprogramm vorsehen und die ZBau nur anzuwenden sind, wenn die Bauverwaltung beteiligt ist. Bewilligungsbehörden, die so argumentieren, verkennen die Bedeutung eines Raumprogramms. Auch wenn die Bauverwaltung nicht mitwirkt, sollten sie ein Raumprogramm fordern, prüfen und anerkennen. Der Zuwendungszweck, beim Zuwendungsbau die geförderte Baumaßnahme, muss präzise bestimmt werden.

- Die Bewilligungsbehörde verzichtet darauf, den Bedarf anzuerkennen, bevor der Antragsteller mit den Planungen beginnt. Sie signalisiert ihm, dies später zu tun, ggf. erst mit dem Zuwendungsbescheid.

Eine Anerkennung erst mit der Bewilligung kommt zu spät. Die zuwendungsrechtlichen Regeln folgen einem sinnvollen Bauplanungsprozess. Es gilt: Die Entwurfsplanung (das „Wie“) kann erst beginnen, wenn das Raumprogramm (das „Was“) feststeht.

Die Anerkennung des Bedarfs muss also zwingend vor jeglicher Planungstätigkeit und damit vor dem Aufstellen der Bauunterlagen stehen. Andernfalls besteht das Risiko, dass am Bedarf vorbeigeplant oder der Bedarf dem Entwurfsergebnis angepasst wird. Dabei obliegt die Aufgabe, den Bedarf, d. h. in der Regel das Raumprogramm (das „Was“) anzuerkennen, allein dem Zuwendungsgeber. Der Bedarf ist nicht Gegenstand der späteren baufachlichen Prüfung; er ist eine der Grundlagen hierfür. Die Bauverwaltung hat lediglich die Aufgabe zu prüfen, ob mit der vom Antragsteller eingereichten (Entwurfs-)Planung der Bedarf bzw. das Raumprogramm erfüllt werden kann.

Bedarf nicht Gegenstand der baufachlichen Prüfung – lediglich dessen Umsetzung

Die Maßstäbe für die Anerkennung des Bedarfs sind Zuwendungszweck und -ziel. Die Bewilligungsbehörde muss sicherstellen, dass der formulierte Bedarf förderfähig, vollständig, in sich abgeschlossen und zielerfüllend ist. Die Anerkennung des Bedarfs nimmt eine Förderentscheidung selbstverständlich nicht vorweg, legt aber die Grundlage dafür, dass ein grundsätzlich förderungswürdiges Gebäude geplant werden kann.

Zuwendungszweck und -ziel sind Maßstäbe für Anerkennung des Bedarfs durch Bewilligungsbehörde

2.2 Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen

Variantenuntersuchung der Bedarfsdeckung und Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen bei jeder Zuwendungsbaumaßnahme notwendig

Nach § 7 Absatz 2 BHO sind für alle finanzwirksamen Maßnahmen angemessene Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen durchzuführen. Diese Vorschrift gilt grundsätzlich nur für die Bundesverwaltung, mittelbar jedoch auch für Antragsteller im ZBau-Verfahren. Nach den ZBau sind mit der Haushaltsunterlage oder ggf. auch in den Antrags- und Bauunterlagen Variantenuntersuchungen der Bedarfsdeckung und Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen (Kauf, Miete, PPP, Neubau, Erweiterung) vorzulegen.⁹⁰ Dies bedeutet, dass der Antragsteller alternative Lösungen erarbeiten muss, wie er seinen Raumbedarf decken kann. Diese Varianten muss er unter Maßgabe wirtschaftlicher Kriterien vergleichen. Dafür ist nach den VV zu § 7 BHO die Kapitalwertmethode zu verwenden. Nicht monetär fassbare Einflussfaktoren können durch eine Nutzwertanalyse berücksichtigt werden. Für Maßnahmen mit nur geringer finanzieller Bedeutung ohne langfristige Auswirkungen können auch Hilfsverfahren (z. B. Kostenvergleichsrechnungen, Angebotsvergleiche) durchgeführt werden.⁹¹ Das Bundesbauministerium gibt einen Leitfaden Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen heraus. Er ist zur Vorbereitung von Hochbaumaßnahmen des Bundes gedacht, lässt sich aber auch für den Zubau benutzen.

Variantenuntersuchung fehlt oder bleibt unbeachtet

Für den Neubau von drei Gebäuden mit wissenschaftlich-experimenteller Nutzung hatte der Zuwendungsempfänger keine Varianten der Bedarfsdeckung untersucht. Er begründete dies damit, dass es wegen der speziellen Aufgabenstellungen keine Alternativen zu den verfolgten Planungen gegeben habe. Für seine Bibliothek legte der Zuwendungsempfänger eine Wirtschaftlichkeitsbetrachtung vor, nach der die Sanierung wirtschaftlicher als ein Neubau sei. Die Bauverwaltung widersprach diesem Ergebnis im Hinblick auf die Baukosten. Sie führte andere Aspekte wie die Gestaltung des Bestandsgebäudes, funktionale Verbindungen zu anderen Gebäuden und Nachhaltigkeit an, die eine Sanierung vorteilhaft machten. Der Zuwendungsgeber genehmigte die Sanierung der Bibliothek, ohne auf die Ausführungen der Bauverwaltung einzugehen.

Fehlerhafte Variantenuntersuchung

Der Antragsteller legte einen Wirtschaftlichkeitsvergleich zwischen der Sanierung des Bestandsgebäudes und einem Neubau vor. Demnach sollte der Neubau wirtschaftlicher als die Sanierung sein. Einen monetären Vergleich der Varianten enthielt die Untersuchung nicht. Die Bauverwaltung verglich die Investitionskosten der beiden Varianten mit dem Ergebnis, dass der Neubau wirtschaftlicher sein

⁹⁰ Nummer 6.1 ZBau; siehe auch Kapitel 1.1.3 dieses Abschnitts (Haushaltsunterlagen, Zuwendungsantrag).

⁹¹ VV Nummer 2.3.2 zu § 7 BHO.

sollte als die Sanierung. Die Bewilligungsbehörde hinterfragte die Wirtschaftlichkeitsvergleiche nicht und traf die Förderentscheidung zugunsten des Neubaus.

Der Bundesrechnungshof stellte fest, dass die Vergleichsrechnung der Bauverwaltung ungeeignet war, da sie darin von viel zu niedrigen Neubaukosten ausgegangen war. Laut Zuwendungsantrag waren sie 65 % höher als von der Bauverwaltung angenommen.

Bundesrechnungshof: Nachholbedarf bei Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen

Die Beispiele stehen dafür, dass ausreichende Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen bei Zuwendungsbaumaßnahmen nach wie vor nur selten durchgeführt werden. Auch wenn die Antragsteller entsprechende Unterlagen vorlegen, sind diese häufig zu oberflächlich und dienen mitunter nur dazu, die bevorzugte Lösung zu begründen. Zwar ist einschränkend zu sagen, dass der Zuwendungszweck bei einigen Baumaßnahmen Alternativen gänzlich ausschließt oder stark einschränkt. Beispielsweise gibt es zu Sanierungsvorhaben an Baudenkmälern kaum Alternativen. Die meisten Fälle sind hingegen deutlich differenzierter zu betrachten: Auch wenn kein Mietmarkt für Laborgebäude der Grundlagenforschung existieren sollte, gibt es beim Neubau solcher Gebäude erfahrungsgemäß immer mehr als eine mögliche Lösung.

Es bleibt also bei dem unabdingbaren Grundsatz: Zur Vorbereitung einer Förderentscheidung muss der Antragsteller geeignete Beschaffungsvarianten wertneutral und ergebnisoffen vergleichen. Dabei sind sowohl die Investitions- als auch die Folgekosten von Bauunterhaltung und Betrieb zu berücksichtigen.

2.3 Wahl des Baugrundstücks, Liegenschaftskonzepte

Neubauten, die auf zuvor unbebauten Grundstücken oder anstelle von Vorgängerbauten errichtet werden sollen, kommen auch im Zuwendungsbau kaum noch vor. Bei immer mehr geförderten Baumaßnahmen handelt es sich um Sanierungen, Erweiterungen oder andere Anpassungen bestehender Bausubstanz.

Vor einer Zuwendungsbaumaßnahme steht daher nur noch in seltenen Fällen die Suche nach einem Grundstück. Wenn dies jedoch der Fall ist, muss die Auswahl sehr sorgfältig getroffen werden. Die Bewilligungsbehörde sollte von Anfang an darauf dringen, dass der Antragsteller, wenn immer es möglich ist, Vergleichsbetrachtungen mehrerer Grundstücke anstellt. Lage, Bebaubarkeit, Größe, Form, Ausrichtung sowie Erschließung und mögliche Altlasten eines Baugrundstücks haben entscheidenden Einfluss auf die Planung einer Baumaßnahme. In vielen Fällen können die Nachteile eines Grundstücks nur durch gesteigerten Bauaufwand und damit zusätzlichen Kosten ausgeglichen werden. Wenn ein Antragsteller Zugriff auf verschiedene Grundstücke hat und eine trotz realisierbarer Alternativen nachteilige Lösung wählt, kommt eine Förderung grundsätzlich nicht in Frage.

Sorgfältige Auswahl mit Vergleich mehrerer Grundstücke erforderlich

Mitunter verfügen Zuwendungsempfänger über größere Liegenschaften. Dies ist besonders häufig bei institutionell geförderten Einrichtungen der Fall. Hier wird es in der Regel notwendig sein, dass die Zuwendungsempfänger ein Liegenschaftskonzept, also einen Masterplan oder eine Zielplanung, erstellen und dieses in angemessenen Abständen aktualisieren.

Chancen der Liegenschaftsentwicklung nicht genutzt

Die Liegenschaft des geförderten Sport-Trainingszentrums teilt sich in zwei Bereiche. Bereich I bildet mit der zentralen Zufahrt, der Anmeldung, den Versorgungseinrichtungen und der medizinischen Betreuung der Sportlerinnen und Sportler den Kern der Liegenschaft. Bereich II liegt ca. 1,2 km entfernt und besteht aus nur wenigen Gebäuden, u. a. einer Sporthalle. Beide Bereiche sind über eine Straße und die Ver- und Entsorgungsanlagen miteinander verknüpft.

Das Trainingszentrum hatte einen Rahmenplan für seine Liegenschaft aufgestellt. Er sah vor, die Bestandsgebäude weitgehend zu sanieren. Später entschied das Trainingszentrum, mehr Gebäude neu zu bauen. Es orientierte sich dabei an der überkommenen Gliederung der Liegenschaft und nutzte nicht die Chance, wirtschaftliche und funktionale Defizite der historisch gewachsenen Struktur zu beheben. Beispielsweise fehlen auf dem Gelände Orientierungspunkte für Sportlerinnen und Sportler. Zudem stellt der Unterhaltungs- und Erneuerungsaufwand der langen Leitungswege und der Straße zwischen den beiden Standorten die Wirtschaftlichkeit des Bereichs II in Frage.

Der Bundesrechnungshof hat weiter kritisiert, dass der Zuwendungsempfänger den veralteten Bebauungsplan für die Liegenschaft mehrfach vorhabenbezogen hatte ändern lassen. An Stelle dessen hätte er sich dafür einsetzen sollen, dass die Gemeinde einen langfristig nutzbaren Bebauungsplan für die Liegenschaft festsetzt. Damit hätte der Zuwendungsempfänger Rechtssicherheit für weitere Bauvorhaben erhalten.

Bei Zuwendungsempfängern mit großen Liegenschaften: Raumabgleich vor Förderung neuer Gebäude unerlässlich

Bei Liegenschaften mit einem großen Gebäudebestand stellt sich zudem die Frage, wie der vom Antragsteller für einzelne Baumaßnahmen geltend gemachte Raumbedarf zu beurteilen ist. Hier kann die Bewilligungsbehörde die Notwendigkeit und den Umfang einzelner Planungen nur aufgrund einer Gesamtschau bewerten. Sie sollte vom Antragsteller fordern, dass er den Gesamtbedarf ermittelt und diesen mit dem gesamten Gebäudebestand abgleicht. Vor jeder baulichen Erweiterung ist zu prüfen, welche Möglichkeiten es gibt, die Nutzung der bestehenden Gebäude zu optimieren.

2.4 Nachhaltiges Bauen

Nachhaltigkeit⁹² als Maßstab für das Regierungshandeln spielt seit Ende 1990er-Jahre eine stetig wachsende Rolle. Im April 2002 hat das Bundeskabinett die Nationale Nachhaltigkeitsstrategie für Deutschland verabschiedet, die regelmäßig fortgeschrieben wird. Die im Jahr 2021 beschlossene Aktualisierung sieht erstmals vor, dass Zubauvorhaben bestimmte Nachhaltigkeitsstandards erfüllen müssen.⁹³

Nationale Nachhaltigkeitsstrategie wird regelmäßig fortgeschrieben

Seit dem Jahr 2001 gibt das Bundesbauministerium den Leitfaden Nachhaltiges Bauen heraus, der zuletzt im Jahr 2019 überarbeitet wurde. Der Leitfaden erläutert Grundsätze und Methoden für das nachhaltige Planen, Bauen, Nutzen und Betreiben von Gebäuden. In engem Zusammenhang mit dem Leitfaden steht das BNB. Es setzt die Anforderungen des Leitfadens in eine Struktur von Bewertungskriterien und Bewertungsmaßstäben um, mit denen die Erfüllung der Anforderungen des Leitfadens mess- und darstellbar wird. Bewertet werden die ökonomische, die ökologische und die soziokulturelle Qualität einer Planung sowie als sogenannte Querschnittsqualitäten die technische Qualität und die Prozessqualität.

Regelwerk des Bundes für nachhaltige Hochbaumaßnahmen: Leitfaden Nachhaltiges Bauen und BNB

Die Bewertungskriterien werden für unterschiedliche Gebäudetypen angepasst. Diese sogenannten Systemvarianten wurden bisher entwickelt für Büro- und Verwaltungsgebäude (mit den Modulen Neubau, Komplettmodernisierung, Nutzen und Betreiben), für Laborgebäude (Neubau), für Unterrichtsgebäude (Neubau, Komplettmodernisierung) sowie für Außenanlagen. Für Gebäudetypen, die sich in keine der Systemvarianten einordnen lassen, besteht die Möglichkeit einer sinngemäßen Anwendung. Das BNB sieht die Zertifikate Gold, Silber und Bronze vor. Sie drücken aus, wieviel Prozent der Maximalpunktzahl in der jeweiligen Systemvariante erreicht wurden.⁹⁴ Während das BNB vom Bund getragen wird, gibt es ähnliche Systeme von privaten Anbietern.

BNB bereits für viele Gebäudetypen verfügbar

Aus dem Leitfaden und den Regelungen des BNB selbst ergibt sich nicht, dass diese verpflichtend anzuwenden wären. Hierfür bedarf es entsprechender Einführungserlasse. In einem Erlass aus dem Jahr 2012 verpflichtete das Bundesbauministerium die Bauverwaltung, für weite Teile des Bundesbaus den

BNB im Bundeshochbau seit 2012 verpflichtend – Einführung im Zubau geplant

⁹² Die Grundlage für den heute verwendeten Begriff der nachhaltigen Entwicklung als politisches Leitprinzip schuf der „Brundtland-Bericht“ der Weltkommission für Umwelt und Entwicklung der Vereinten Nationen von 1987: „Nachhaltige Entwicklung ist eine Entwicklung, die den Bedürfnissen der heutigen Generation entspricht, ohne die Möglichkeiten künftiger Generationen zu gefährden, ihre eigenen Bedürfnisse zu befriedigen.“

⁹³ Maßnahmenprogramm Nachhaltigkeit – Weiterentwicklung 2021 („Nachhaltigkeit konkret im Verwaltungshandeln umsetzen“), beschlossen am 25. August 2021.

⁹⁴ Bronze: Gesamterfüllungsgrad von mindestens 50 %, Silber: mindestens 65 %, Gold: mindestens 80 %; zusätzlich sind innerhalb der Haupt- und Teilkriterien Mindestanforderungen zu erfüllen.

Silberstandard nach BNB zu erreichen. Im Zuwendungsbau ist die Bauverwaltung aufgefordert, für die Zertifizierung nach BNB „zu werben“⁹⁵. Das BNB oder andere Zertifizierungssysteme haben nach den Prüfungsfeststellungen des Bundesrechnungshofes bislang nicht im größeren Maßstab Eingang in den Zuwendungsbau gefunden. Mit der aktuellen Nachhaltigkeitsstrategie hat das Bundeskabinett das Bundesbauministerium aufgefordert, bis zum Jahresende 2022 die Voraussetzungen für eine Anwendung des BNB bei allen mindestens zur Hälfte vom Bund geförderten Baumaßnahmen zu schaffen. Bis Jahresende 2024 müssen die RZBau angepasst werden. Erreicht werden soll der Silberstandard.

Zertifizierungssysteme wie das BNB umfassen Methoden und Maßstäbe, mit denen die Nachhaltigkeit einer Planung bewertet werden kann. Sie erzeugen einen gewissen Aufwand, bieten aber die Chance, die Planung systematisch z. B. hinsichtlich der Energieeffizienz zu verbessern, ohne die Wirtschaftlichkeit aus dem Blick zu verlieren. Bis eine bestimmte Vorgehensweise vorgegeben ist, hat jedes zuwendungsgebende Ressort individuell zu entscheiden.⁹⁶ Da in der Bauverwaltung bereits Erfahrungen mit dem BNB aus dem Bundesbau vorliegen, kann sie Hinweise zu einer Zertifizierung geben.

KSG verlangt Nachweis möglichst geringer Treibhausgasemissionen

Im Dezember 2019 ist das KSG in Kraft getreten, im Jahr 2021 wurde es verschärft. Danach ist der Bund verpflichtet, bei der Planung, Auswahl und Durchführung von Investitionen – also auch bei Zuwendungsbaumaßnahmen – und bei der Beschaffung zu prüfen, wie damit zur Minderung der Treibhausgasemissionen um mindestens 65 Prozent bis zum Jahr 2030 im Vergleich zum Jahr 1990 beigetragen werden kann. Bis zum Jahr 2045 sollen die Treibhausgasemissionen so weit gemindert werden, dass Netto-Treibhausgasneutralität erreicht wird. Kommen mehrere Realisierungsmöglichkeiten in Frage, dann ist grundsätzlich solchen der Vorzug zu geben, mit denen das Ziel der Emissionsminderung über den gesamten Lebenszyklus zu den geringsten Kosten erreicht werden kann.⁹⁷ Zur Umsetzung des KSG ist es erforderlich, eine praxistaugliche Methodik zu entwickeln, mit der die Treibhausgasemissionen einer Baumaßnahme mit angemessenem Aufwand ermittelt werden können.

2.5 Umfang der Bauunterlagen

Bauverwaltung soll Aufstellen des Zuwendungsantrags begleiten und Umfang der Unterlagen individuell festlegen

Nach den ZBau soll die Bauverwaltung die Vorbereitung des Zuwendungsantrags begleiten und falls notwendig den Antragsteller mit Blick auf eine wirtschaftliche

⁹⁵ Erlass vom 14. Mai 2012, Az. B13 – 8141.7/2.

⁹⁶ Das Bundesbauministerium hat gegenüber dem Bundesrechnungshof im Sommer 2021 angekündigt, verbindliche Vorgaben für den Zuwendungsbau machen zu wollen.

⁹⁷ §§ 13, 3 KSG.

und zweckmäßige Planung beraten.⁹⁸ Die Bauverwaltung legt auch die Art und den Umfang der für die Veranschlagung von Haushaltsmitteln (nur bei Einzelveranschlagung) und das Bewilligungsverfahren (bei allen Zuwendungsbaumaßnahmen) einzureichenden Unterlagen fest. Die ZBau listen einen umfangreichen Katalog möglicher Dokumente auf.⁹⁹

Der Bundesrechnungshof hat festgestellt, dass die Bauverwaltung es in einigen Fällen dem Zuwendungsempfänger überließ, die einzureichenden Unterlagen festzulegen. In der Regel fehlten dann wesentliche Dokumente, wie die für eine ergebnisoffene baufachliche Beurteilung erforderlichen Variantenuntersuchungen und Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen oder die Angabe der nach der Fertigstellung zu erwartenden jährlichen Haushaltsbelastungen (Baunutzungskosten). Die Bauverwaltung forderte die Angaben meistens auch nicht nach. Dadurch war das Ergebnis der Antragsprüfung teilweise zweifelhaft.

Bundesrechnungshof: Antragsunterlagen zuweilen lückenhaft

Baunutzungskosten nicht vollständig dargestellt

Die Bauverwaltung legte den Umfang der einzureichenden Unterlagen für die Baunutzungskosten eines geförderten Neubaus nicht verbindlich fest. In der Folge machte der Antragsteller dazu sowohl in den Haushaltsunterlagen als auch in den Antrags- und Bauunterlagen unvollständige Angaben. Er musste die zunächst mit jährlich 142 000 Euro angenommenen Baunutzungskosten auf 420 000 Euro korrigieren.

Weil die vom Bund geförderten Baumaßnahmen sehr individuell sind, ist die nach den ZBau vorgesehene Flexibilität bei den Bauunterlagen sinnvoll. Damit geht ein hohes Maß an Verantwortung der Bauverwaltung einher, die erforderlichen Dokumente sachgerecht aus dem Katalog auszuwählen. Diese Verantwortung muss sie gewissenhaft wahrnehmen und den Umfang der Bauunterlagen nach dem Grundsatz „so viel wie notwendig – so wenig wie möglich“ festlegen.

Der Bundesrechnungshof hat auch Fälle festgestellt, bei denen der Zuwendungsgeber die Bauverwaltung dazu aufforderte, trotz unvollständiger Bauunterlagen eine baufachliche Stellungnahme vorzulegen oder diese sukzessive und baubegleitend nach dem Bewilligungsbescheid zu erstellen. Ohne vollständige Antrags- und Bauunterlagen ist das Projekt aber nicht sachgerecht prüfbar und damit nicht bewilligungsreif. Die Bauverwaltung kann weder die Wirtschaftlichkeit der Baumaßnahme prüfen, noch die förderfähigen Kosten festlegen oder ggf. notwendige baufachliche Auflagen benennen. Ein derartiges Vorgehen ist nicht zulässig.

Projekte ohne vollständige Antrags- und Bauunterlagen nicht prüfbar und damit nicht bewilligungsreif

⁹⁸ Nummern 4, 5 ZBau.

⁹⁹ Nummer 6 ZBau.

3 Einbinden von Architektur- und Ingenieurbüros

Der Antragsteller überträgt in der Regel die Planung und später die Bauüberwachung und Abrechnung seiner Baumaßnahme Architektur- und Ingenieurbüros. Zu den Aufgaben der Bauverwaltung gehört es, den Antragsteller hinsichtlich der Vergabeverfahren und einer wirtschaftlichen Vertragsgestaltung zu beraten.

3.1 Auswahl der Vertragspartner

Vergabe von Planungsleistungen oberhalb des Schwellenwerts im Verhandlungsverfahren oder wettbewerblichen Dialog

Wenn private Bauherren staatliche Zuwendungen für ihr Vorhaben erhalten, gelten sie unter den Voraussetzungen des § 99 GWB als öffentliche Auftraggeber.¹⁰⁰ Sie müssen Architekten- und Ingenieurleistungen nach der VgV vergeben, wenn der geschätzte Auftragswert den jeweils aktuellen Schwellenwert überschreitet.¹⁰¹ Danach kann der öffentliche Auftraggeber Architektenleistungen im Verhandlungsverfahren oder im wettbewerblichen Dialog vergeben.¹⁰² Das Verhandlungsverfahren, ggf. mit vorgeschaltetem Planungswettbewerb¹⁰³, ist das Regelverfahren. Der wettbewerbliche Dialog wird in der Praxis nur selten durchgeführt. Er ist für die Fälle vorgesehen, in denen der Auftraggeber seinen Bedarf nicht abschließend beschreiben kann und erst im Dialog mit dem Auftragnehmer ermittelt.

Ablauf des Verhandlungsverfahrens

Für Verhandlungsverfahren ist ein fester Ablauf vorgegeben:

- EU-Auftragsbekanntmachung,
- Teilnahmewettbewerb zur Auswahl der Bieter anhand von Eignungskriterien,
- Aufforderung zu Abgabe eines Angebots an die ausgewählten Teilnehmer auf Basis der Zuschlagskriterien,

¹⁰⁰ Siehe auch Abschnitt B 3, Kapitel 2.1 dieses Bandes (Öffentliches Vergaberecht).

¹⁰¹ Die Europäische Kommission veröffentlicht alle zwei Jahre Verordnungen, in denen sie Schwellenwerte für Vergaben benennt. Die Schwellenwerte sind Grenzwerte, über denen öffentliche Auftraggeber Dienstleistungsaufträge nach europäischem Vergaberecht vergeben müssen. Zu den Dienstleistungen zählen auch Leistungen der Architekten und Ingenieure. Die Kommission gibt Schwellenwerte für Obere und Oberste Bundesbehörden, Sektorenauftraggeber und sonstige öffentliche Auftraggeber (Zuwendungsempfänger) vor. Der Schwellenwert für sonstige öffentliche Auftraggeber liegt seit dem 1. Januar 2020 bei 214 000 Euro.

¹⁰² § 74 VgV.

¹⁰³ Siehe Kapitel 3.3 dieses Abschnitts (Planungswettbewerbe).

- Auftragsverhandlung mit Zuschlag.¹⁰⁴

Zu beachten ist, dass Architekten- und Ingenieurleistungen im Leistungs- und nicht im reinen Preiswettbewerb vergeben werden¹⁰⁵, weil die Lösung der Planungsaufgabe zum Zeitpunkt der Vergabe noch nicht eindeutig und erschöpfend beschrieben werden kann.

Der Bundesrechnungshof hat festgestellt, dass selbst professionell arbeitende Zuwendungsempfänger nicht immer sicher bei der Vergabe freiberuflicher Leistungen sind. Häufige Mängel in Verhandlungsverfahren waren unter anderem:

Bundesrechnungshof: Häufige Mängel in Verhandlungsverfahren

- Abweichen von wichtigen Punkten der Auftragsbekanntmachung, z. B. den veröffentlichten Eignungskriterien, der Teilnehmerzahl an der Auftragsverhandlung oder der Gewichtung von Zuschlagskriterien.
- Vermischen oder ungenügendes Abgrenzen von Eignungs- und Zuschlagskriterien.
- Unzureichende Dokumentation des Vergabeverfahrens.

Alle Handlungen des Auftraggebers, die Einfluss auf die Vergabeentscheidung haben können, unterliegen im Oberschwellenbereich einer Kontrolle durch Vergabekammer und Gerichte. Unterlegene Bieter können Nachprüfungsverfahren beantragen.¹⁰⁶ Dies kann zu erheblichen Verzögerungen und in der Folge zu Mehrkosten der Baumaßnahme führen. Zudem können die Zuwendungsgeber Vergabeverstöße sanktionieren. Eine ordnungsgemäße Vorgehensweise muss daher im Interesse der Zuwendungsempfänger liegen. In Kapitel 1.4.3 dieses Abschnitts (Baufachliche Beratung bei der Vergabe von Leistungen) sind die Vorgaben zur Beratung durch die Bauverwaltung bei der Vergabe von Planungsleistungen dargestellt. Dabei wird auch auf in der Praxis aufgekommene Probleme eingegangen.

Mögliche Folgen: Unterlegene Bieter beantragen Nachprüfungsverfahren, Zuwendungsgeber sanktionieren Verstöße gegen Vergaberecht

Unterhalb des Schwellenwerts gibt die nach den üblichen Nebenbestimmungen zum Zuwendungsbescheid verpflichtend anzuwendende UVgO vor, dass öffentliche Aufträge über freiberuflich erbrachte Leistungen grundsätzlich im Wettbewerb zu vergeben sind. Dabei ist so viel Wettbewerb zu schaffen, wie dies nach der Natur des Geschäfts oder nach den besonderen Umständen möglich ist.¹⁰⁷ Besondere Formvorschriften gibt es nicht. Es liegt jedoch nahe, sich an den Grundsätzen für Verhandlungsverfahren nach der VgV zu orientieren. Ein

Auch Vergabe von Leistungen unterhalb der Schwellenwerte nur im Wettbewerb

¹⁰⁴ § 75 ff. VgV.

¹⁰⁵ § 76 Absatz 1 VgV.

¹⁰⁶ § 155 ff. GWB.

¹⁰⁷ § 50 UVgO.

Rechtsschutz, wie er im Oberschwellenbereich vorgesehen ist, existiert unterhalb des Schwellenwerts nicht.

Vertragsschluss mit Planungsbüros erst, wenn Rahmenbedingungen der Bauaufgabe geklärt sind

Bevor ein Bauherr Verträge mit Architektur- und Ingenieurbüros über die Vorentwurfs- und Entwurfsplanung schließt, müssen grundlegende Voraussetzungen wie Einzelheiten zum Bedarf, das Raumprogramm oder die Bebaubarkeit des Baugrundstücks geklärt sein. Soweit die Bauverwaltung beteiligt ist, sollte sie auf einen entsprechenden Ablauf hinwirken. Wenn zunächst die Planung einer Baumaßnahme Gegenstand der Förderung ist, muss hinreichend sicher sein, dass auch die Umsetzung der Baumaßnahme finanzierbar ist.

3.2 Wirtschaftliche und rechtssichere Vertragsgestaltung

Honorare frei verhandelbar, zuwendungsfähig nur HOAI-Basishonorarsätze

Planungsleistungen für Baumaßnahmen sind nach der HOAI zu vergüten, einer Preisverordnung des Bundes. Der EuGH hat im Jahr 2019 entschieden, dass die damaligen Mindest- und Höchstsätze der HOAI nicht konform mit dem EU-Recht waren. Die Bundesregierung beließ daraufhin die Grundlagen und Maßstäbe zur Honorarermittlung zwar weitgehend, sie dienen den Vertragspartnern jedoch nur noch als unverbindliche Orientierungswerte. Honorare für die von der HOAI erfassten Architekten- und Ingenieurleistungen sind nun frei vereinbar. Für den Fall, dass die Parteien keine wirksame Honorarvereinbarung schließen, enthält die HOAI eine gesetzliche Fiktion. Danach gilt in diesen Fällen der sogenannte Basishonorarsatz als vereinbart, dessen Höhe dem bisherigen Mindestsatz entspricht.¹⁰⁸ Dies dürfte – wie bisher auch – das zuwendungsfähige Honorar sein.

Größerer Gestaltungsspielraum macht professionelles Vertragsmanagement wichtiger

Der bereits vor diesen Änderungen bestehende Gestaltungsspielraum bei den Honorarparametern hat also zugenommen. Dies kann zu einer für weniger professionelle Zuwendungsempfänger nachteiligen Position führen, da sie nicht den gleichen Sachverstand in die Verhandlungen einbringen können wie die Architektur- und Ingenieurbüros. Wie wichtig ein professionelles Vertragsmanagement ist, verdeutlicht das folgende Prüfungsergebnis:

Fehlendes Vertragsmanagement

Ein Zuwendungsempfänger schloss für die Planung seiner vom Bund geförderten Baumaßnahmen regelmäßig schriftliche Verträge ab. Die Verträge hatten die Architektur- oder Ingenieurbüros überwiegend selbst aufgestellt. Der in den Vertragstexten beschriebene Leistungsumfang wich dabei teilweise von den angegebenen Honoraranteilen der Leistungsphasen, den Angaben in den

¹⁰⁸ Erste Verordnung zur Änderung der HOAI vom 10. Juli 2013, in Kraft getreten zum 1. Januar 2021.

Vertragsanlagen oder den bei der Ausschreibung veröffentlichten Vertragsbedingungen ab. Dadurch vergütete der Zuwendungsempfänger Leistungen teils zu hoch, teils minderte er Honorare ohne ersichtlichen Grund. Er

- vergütete Leistungen, die er laut Vertragstext selbst liefern sollte,
- vergütete einem Generalplaner Leistungen, die er laut Ausschreibung nicht in Auftrag geben wollte, weil sie bereits ein anderer Planer erbracht hatte,
- beließ Widersprüche und unklare Leistungsbeschreibungen in den Vertragsvorschlägen. Er prüfte nicht ausreichend, bevor er die Verträge akzeptierte.

Ein Generalplaner erhielt ein insgesamt um 31 000 Euro zu hohes Honorar.

Zuwendungsempfänger sollten Architektur- und Ingenieurbüros nach einem geordneten Verfahren beauftragen. Es bietet sich an, die jeweils aktuellen Vertragsmuster der RBBau zu verwenden. Sie bieten eine hohe Rechtssicherheit, auch wenn sie ggf. an die Belange des Zuwendungsbaus angepasst werden müssen. Die staatliche Bauverwaltung kann hierzu beraten. Gerade weniger erfahrene Zuwendungsempfänger sollten diese Expertise bereits vor Vertragsverhandlungen in Anspruch nehmen. Zumindest aber sollten sie der Bauverwaltung die Gelegenheit geben, die Vertragsentwürfe prüfen zu können.

Verwendung der
Bundesbau-Ver-
tragsmuster sinnvoll

3.3 Planungswettbewerbe

Um die am besten geeignete Entwurfslösung für die Bauaufgabe zu finden, können Zuwendungsempfänger Planungswettbewerbe durchführen. Im Oberschwellenbereich ersetzt ein Planungswettbewerb den vor dem Verhandlungsverfahren durchzuführenden Teilnahmewettbewerb. Das (verpflichtend bleibende) Verhandlungsverfahren und der Planungswettbewerb sind zwei getrennte, aufeinander folgende Schritte.¹⁰⁹ Die Prüfung, ob ein Planungswettbewerb durchgeführt werden soll, ist seit dem Jahr 2016¹¹⁰ obligatorisch. Die Entscheidung ist zu dokumentieren.

Planungswettbe-
werbe können Ver-
handlungsverfahren
ergänzen

Der Planungswettbewerb bietet dem öffentlichen Auftraggeber die Möglichkeit, für das Honorar einer Vorplanung viele Planungsvarianten einer Bauaufgabe zu erhalten. Aus den verschiedenen Varianten kann er – mit Unterstützung des von ihm berufenen Preisgerichts – die für seine Bauaufgabe beste Lösung auswählen.

¹⁰⁹ § 78 Absatz 2 VgV.

¹¹⁰ Die Verordnung zur Modernisierung des Vergaberechts trat im April 2016 in Kraft.

Planungswettbewerbe sind nach einheitlichen Richtlinien durchzuführen. Das Bundesbauministerium gibt entsprechende Richtlinien heraus, die RPW.¹¹¹ Die RPW beschreiben ergänzend zur VgV die Grundsätze und das Verfahren des Planungswettbewerbs.

Nach den Verfahrensregeln soll die Frage, ob ein Planungswettbewerb durchgeführt werden soll, bereits im Koordinierungsgespräch angesprochen werden. Wenn der Antragsteller einen Wettbewerb durchführt, berät ihn die Bauverwaltung dabei. Als Voraussetzungen für einen Planungswettbewerb nennen die Verfahrensregeln ein abgestimmtes Raumprogramm und eine Kostenobergrenze.¹¹²

Bundesrechnungshof: Keine systematische Vorgehensweise bei Planungswettbewerben

Der Bundesrechnungshof hat bei einer Prüfung von Zuwendungsbaumaßnahmen eines Ressorts festgestellt, dass weder Zuwendungsgeber noch -empfänger systematisch mit dem Ob und Wie von Planungswettbewerben umgingen.

Planungswettbewerbe im Forschungsbereich

Der Bundesrechnungshof hat geprüft, ob und wie die vom Bund auch institutionell geförderten Zuwendungsempfänger vor Hochbauprojekten Planungswettbewerbe durchführten.

Die seit dem Jahr 2016 normierte Pflicht zur Prüfung und Dokumentation der Frage, ob ein Planungswettbewerb sinnvoll ist, hatten die Zuwendungsempfänger noch nicht umgesetzt. Einheitliche Kriterien, wann für durch den Bund geförderte Baumaßnahmen ein Planungswettbewerb durchgeführt werden sollte, existierten nicht.

Nicht bei allen Planungswettbewerben gaben die Zuwendungsempfänger vorab definierte Baukosten als einzuhaltende Kostenobergrenze an. In einigen Fällen forderten sie nicht einmal Kostenermittlungen der Wettbewerbsteilnehmer an. Die Preisgerichte konnten jedoch ohne Angaben zu den Baukosten die Wirtschaftlichkeit der Entwürfe nicht hinreichend beurteilen.

Als sinnvoll hat es sich erwiesen, Leiterinnen oder Leiter der Bauabteilungen anderer Zuwendungsempfänger als Fachpreisrichter zu berufen. Sie können die Sichtweise des öffentlichen Auftraggebers und dessen Verpflichtung zum wirtschaftlichen Bauen in das Preisgericht einbringen.

Nach den weiteren Prüfungsfeststellungen des Bundesrechnungshofes ist das Interesse, einen Planungswettbewerb durchzuführen, bei den Zuwendungsempfängern begrenzt. Derzeit hängt es unter anderem vom Drängen des

¹¹¹ Die VgV verweist nicht auf die RPW, sondern auf „einheitliche Richtlinien“. Parallel zur RPW finden zum Teil auch die RAW aus dem Jahr 2004 Anwendung.

¹¹² Nummern 3, 6 Verfahrensregeln.

Bundesbauministeriums, der Bauverwaltung oder anderer Beteiligter ab, ob Zuwendungsempfänger Planungswettbewerbe durchführen. Aus Sicht des Bundesrechnungshofes sehen sie häufig die Vorteile nicht:

- Durch die genaue und frühe Festlegung von Nutzung und Raumprogramm kann ein Planungswettbewerb geeignet sein, den Nutzer zu disziplinieren.
- Da mehrere Architekturbüros Planungen einreichen, hat der Zuwendungsempfänger die Möglichkeit, Funktionalität und Wirtschaftlichkeit verschiedener Entwürfe direkt zu vergleichen.
- Das ggf. als zeitaufwändig empfundene Erstellen der Auslobung nimmt ohnehin notwendige Abstimmungen im Planungsverlauf vorweg und kann die Planungssicherheit erhöhen.
- Da die Teilnehmer im Planungswettbewerb anonym bleiben und ein unabhängiges Preisgericht bewertet, ist es korruptionssicherer und weniger manipulierbar als das Verfahren ohne Planungswettbewerb.

Wenn die Vorgaben der ZBau zur Kostenobergrenze beachtet werden, können Planungswettbewerbe ein Beitrag zum wirtschaftlichen Bauen sein. Bauverwaltung wie Zuwendungsgeber stehen in der Pflicht dafür zu sorgen, dass das Konzept der kostenorientierten Planung umgesetzt wird und das Einhalten der Baukosten ein zentrales Entscheidungskriterium im Wettbewerb ist.

Planungswettbewerbe können Beitrag zu wirtschaftlichem Bauen sein

3.4 Beauftragen von Generalplanern

Für Bauherren besteht auch die Möglichkeit, einen Generalplaner zu beauftragen. Sie haben dann nur einen Vertragspartner, der alle oder zumindest die wesentlichen Planungsleistungen erbringt. Der Generalplaner kann dies mit eigenem Personal tun oder sich verschiedener Architektur- und Ingenieurbüros als Nachunternehmer bedienen. Vorteil für den Bauherren ist, dass er in Haftungs- und Vergütungsfragen nur einen Ansprechpartner hat. Ein Generalplaner kann zudem organisatorische Koordinationsleistungen übernehmen, die nicht bereits schon – wie z. B. die fachliche Koordination der Fachplaner – zum Leistungsumfang der Objektplanung gehören. Für sein erhöhtes unternehmerisches Risiko und die durch ihn zusätzlich geleistete Koordination kann der Generalplaner eine Vergütung verlangen.

Wesentliche Planungsleistungen können bei einem Vertragspartner gebündelt werden

Gerade bei kleineren Antragstellern kann die Beauftragung eines Generalplaners in Frage kommen, um fehlende eigene Ressourcen zu kompensieren. Hier ist zu prüfen, ob ein oftmals zu zahlender Generalplanerzuschlag günstiger als der projektbezogene Aufbau eigener Kompetenzen ist. Dabei ist auch zu berücksich-

tigen, dass mit der Vergabe von so gebündelten Leistungen an Externe möglicherweise Kontroll- und Steuerungsmöglichkeiten aus der Hand gegeben werden.

Wirtschaftlichkeit und vergaberechtliche Zulässigkeit von Generalplanerleistungen ist individuell zu begründen

Die Vergabe von Generalplanerleistungen entspricht nicht dem in § 97 Absatz 4 GWB verankerten Grundsatz der Fach- und Teillosvergabe. Ein Generalplaner darf daher nur beauftragt werden, wenn wirtschaftliche oder technische Gründe dies erfordern. Denn neben der vom Gesetzgeber beabsichtigten Förderung kleiner und mittelständischer Auftragnehmer wird durch die Auftragsvergabe an Generalplaner der vergaberechtlich geforderte Wettbewerb eingeschränkt. Die Zahl der in Frage kommenden Bewerber für Generalplanungsleistungen dürfte in der Regel deutlich geringer sein, als bei einer Vergabe einzelner Aufträge mit den klassischen Leistungsbildern der Architekten und Ingenieure.

Es ist für öffentliche Bauherren – also auch Zuwendungsempfänger – zwar nicht ausgeschlossen einen Generalplaner zu beauftragen, wenn es sachgerecht begründet werden kann. Nach den Prüfungsfeststellungen des Bundesrechnungshofes verweisen Zuwendungsempfänger – beispielsweise bei Forschungsbauten – mitunter pauschal auf die Komplexität und den hohen technischen Ausstattungsgrad der geplanten Gebäude. Dies ist nicht ausreichend.

3.5 Einbinden von Projektsteuerern

Zuwendungsempfänger kann bestimmte Bauherrenaufgaben auf einen Dienstleister übertragen

Bauherren müssen bei der Durchführung ihrer Baumaßnahmen bestimmte Aufgaben wahrnehmen. Hierzu gehören z. B. das Festlegen der Projektziele, die Mittelbereitstellung und die Vergabe von Leistungen. Diese Aufgaben werden als *nichtdelegierbare Bauherrenaufgaben* oder *Projektleitung* bezeichnet. Delegierbare Bauherrenaufgaben wie die Kontrolle der Kosten und Termine und die Koordinierung der Projektbeteiligten werden als *Projektsteuerung* bezeichnet.¹¹³ Wenn der Bauherr sich nicht in der Lage sieht, diese Aufgaben selbst wahrzunehmen, kann er darauf spezialisierte Dienstleister beauftragen. Dies dürfte grundsätzlich nur bei großen und komplexen Baumaßnahmen sinnvoll sein. Das Honorar für Projektsteuerungsleistungen ist frei verhandelbar. Es ist nicht in der HOAI geregelt. Allerdings geben Berufsverbände Orientierungswerte heraus. Bei der Entscheidung über die Vergabe von Projektsteuerungsleistungen sind die Schnittstellen zu den Leistungen der Architektur- und Ingenieurbüros genau zu beachten, damit es nicht zu Überschneidungen bei den Verantwortungsbereichen und vermeidbaren Honorarausgaben kommt.

Wirtschaftliche Honorierung sicherstellen, Interessenkonflikte ausschließen

Als Vertreter des Bauherrn hat der Projektsteuerer eine Kontroll- und Steuerungsfunktion gegenüber den am Bau Beteiligten wahrzunehmen. Daher muss

¹¹³ Abschnitt A, Nummer 2.2 RBBau sowie § 31 HOAI in der bis zum 17. August 2009 gültigen Fassung.

der Projektsteuerer unabhängig sein und darf keinen Interessenskonflikten ausgesetzt sein. Dies schließt aus, den mit der Planung und Bauüberwachung beauftragten Architektur- und Ingenieurbüros zusätzlich Projektsteuerungsleistungen zu übertragen. Zudem kann ein Projektsteuerer nur dann auf einen rationellen, zügigen Bauablauf hinwirken und steuernd eingreifen, wenn er rechtzeitig eingebunden wird.

Projektsteuerungs- sind von Generalplanerleistungen zu unterscheiden. Sie erfüllen grundsätzlich unterschiedliche Aufgaben. Gemeinsam ist ihnen lediglich, dass sich der Koordinierungsaufwand des Bauherrn reduziert.

Überhöhte Honorare

Der Zuwendungsempfänger beauftragte einen Projektsteuerer. Er vergab den Auftrag direkt und ohne Wettbewerb, obwohl das voraussichtliche Honorar oberhalb des Schwellenwerts für eine EU-weite Ausschreibung lag. Außerdem vereinbarte er eine in der Branche unübliche Bonusregelung, versäumte es jedoch, die Bonusleistungen klar zu definieren. Der Zuwendungsempfänger zahlte neben einem Grundhonorar von 140 000 Euro ein Zeithonorar von 160 000 Euro sowie einen Bonus von 240 000 Euro. Das Gesamthonorar war mit rund 6,5 Prozent der Gesamtkosten rund dreimal so hoch wie üblich. Die Bauverwaltung kam bei der Prüfung des Verwendungsnachweises zu dem Schluss, dass lediglich ein Honorar von 180 000 Euro zuwendungsfähig sei.

Mit den Planungsleistungen beauftragte der Zuwendungsempfänger einen Generalplaner. Er versäumte es jedoch, dessen vertraglich vereinbarte Leistungen mit denen des Projektsteuerers abzustimmen. Das Projektsteuerungshonorar war deswegen um mindestens weitere 40 000 Euro zu hoch.

Institutioneller Zuwendungsempfänger setzt Stammpersonal nicht für Projektsteuerung ein

Der Zuwendungsempfänger verfügte über eine technische Abteilung, in der überwiegend festangestelltes, aus Mitteln des Betriebsanteils der institutionellen Förderung vergütetes Personal beschäftigt war. Gleichwohl beantragte es bei allen Baumaßnahmen standardmäßig Zuwendungen für die Wahrnehmung von Bauherrenleistungen. In der Regel handelte es sich um sechsstelligen Beträge. Es behielt sich vor, dafür projektbezogenes Personal einzustellen oder auf den Abruf der Zuwendungen zu verzichten und die Aufgaben von festangestelltem Personal wahrnehmen zu lassen. Der Zuwendungsgeber bewilligte die beantragten Mittel, ohne geprüft zu haben, ob dem Forschungszentrum tatsächlich Personalkosten entstehen, die es nicht mit Mitteln des Betriebsanteils der institutionellen Förderung abdecken konnte.

Projektorganisation auf Bauherrenseite verlangt durchdachte Entscheidungen

Zuwendungsempfänger können Steuerungs- und Koordinierungsleistungen für Baumaßnahmen auf verschiedene Arten erbringen lassen, durch Projektsteuerer, Generalplaner oder auch mit eigenem Personal. Die Grundsätze von Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit erfordern es zu prüfen, ob der Einkauf von Leistungen oder die Eigenerledigung günstiger ist. Ungeachtet dessen ist es für den Erfolg der Baumaßnahme entscheidend, dass sich Antragsteller wie Bewilligungsbehörden sorgfältig mit der Frage beschäftigen, welche Konstellation sie wählen. Nur wenn Bauherrenaufgaben kompetent wahrgenommen werden, ist ein reibungsloser Bauablauf möglich.

4 Kunst am Bau

Förderung der Kunst am Bau und der bildenden Künstlerinnen und Künstler hat Tradition im öffentlichen Hochbau

Einschlägiges Regelwerk: Leitfaden Kunst am Bau

Die Bundesregierung hat Kunst am Bau seit Bestehen der Bundesrepublik bei vielen Baumaßnahmen berücksichtigt. Kunst am Bau dient gleichermaßen dazu, die Identifikation der Nutzer mit ihrem Bauwerk zu stärken, Aufmerksamkeit der Öffentlichkeit herzustellen und Standorten ein zusätzliches Profil zu geben¹¹⁴ wie der Förderung bildender Künstlerinnen und Künstler. Verfahrensregelungen für den Bundesbau finden sich in den RBBau¹¹⁵ sowie im Leitfaden Kunst am Bau. Immer wenn Zweck und Bedeutung der Baumaßnahme es rechtfertigen¹¹⁶, sind zwischen 0,5 bis 1,5 % der Bauwerkskosten¹¹⁷ für Kunst am Bau vorzusehen. In aller Regel finden Wettbewerbe statt, um die beste Lösung zu finden. Das Vergaberecht findet nur punktuell Anwendung.

Bei Zuwendungsbaumaßnahmen sollen Antragsteller und Zuwendungsgeber im Koordinierungsgespräch klären, ob bildende Künstlerinnen und Künstler beteiligt werden. Wenn dies beabsichtigt ist, soll die Bauverwaltung auf das Anwenden des Leitfadens Kunst am Bau hinwirken. Liegt der Bundesanteil über 50 %, ist er verpflichtend zu beachten.¹¹⁸

Kunst am Bau förderfähig bei Zubau, aber weniger weit verbreitet als im Bundesbau

Kunst am Bau spielt im Zubau eine geringere Rolle als im Bundesbau. Es ist jedoch unstrittig, dass sie grundsätzlich förderfähig ist und es die gleichen gewichtigen Gründe wie im Bundesbau geben kann, bildende Künstlerinnen und Künstler einzubeziehen. Bewilligungsbehörden und Bauverwaltung sollten daher die im Leitfaden Kunst am Bau genannten Kriterien sorgfältig im Blick behalten. Dies gilt sowohl für die Frage, ob eine Baumaßnahme für Kunst am Bau geeignet ist, als auch für die praktische Umsetzung.

¹¹⁴ Nummer 1 Leitfaden Kunst am Bau.

¹¹⁵ Abschnitt K7 – Beteiligung bildender Künstler.

¹¹⁶ Nummer 3.2 Leitfaden Kunst am Bau.

¹¹⁷ Nummer 8 Leitfaden Kunst am Bau.

¹¹⁸ Nummer 3 Verfahrensregeln; Nummer 3.3 Leitfaden Kunst am Bau.

Die im Regelwerk vorgesehenen Verfahren sichern ab, dass die Beteiligten sorgfältig vorgehen und eine hohe Qualität erreicht wird. Mitunter versuchen Zuwendungsempfänger, Dekorationselemente oder besondere Bauausführungen wie z. B. die hohe Qualität einer Natursteinfassade als Kunst am Bau zu deklarieren, weil sie sich davon Vorteile wie höhere zuwendungsfähige Baukosten erhoffen. Dies ist abzulehnen und wird in der Regel auch von Bewilligungsbehörden erkannt und nicht akzeptiert.

B 2 Antragsprüfung und -bewilligung

Wenn der Zuwendungsempfänger die Antrags- und Bauunterlagen fertiggestellt hat, übergibt er sie an die Bauverwaltung, die sie stichprobenweise prüft. Das Ergebnis fasst die Bauverwaltung in einer Stellungnahme zusammen.

Darauf folgt die verwaltungsmäßige Prüfung der Bewilligungsbehörde. Sie stützt sich grundsätzlich auf das Ergebnis der baufachlichen Prüfung, muss jedoch vielfältige zuwendungsrechtliche Aspekte mit einbeziehen. Fällt das Ergebnis der Prüfung positiv aus, kann die Bewilligungsbehörde den Zuwendungsbescheid erlassen.

1 Baufachliche Antragsprüfung

1.1 Voraussetzungen

Soll reibungslose Prüfung sicherstellen: Enge Begleitung der Antragstellung und Anerkennung des Stellen- und Raumbedarfsplans

Die ZBau sehen vor, dass Zuwendungsgeber und Bauverwaltung das Vorbereiten und Aufstellen der Antrags- und Bauunterlagen eng begleiten. Wenn die Vorgaben eingehalten werden, liegen der anerkannte Stellen- und Raumbedarfsplan und vollständige Antrags- und Bauunterlagen vor.¹¹⁹ Damit sind die Voraussetzungen für eine reibungslose Prüfung gegeben. In der Praxis zeigt sich, dass dies nicht immer der Fall ist.

Zu späte Beteiligung der Bauverwaltung

Bei einem mit 300 Mio. Euro ausgestatteten Förderprogramm beteiligte die Bewilligungsbehörde die Bauverwaltungen nicht rechtzeitig. In der Folge konnten die Bauverwaltungen weder wirksam beraten noch ordnungsgemäß ihren Prüfpflichten nachkommen.

Bei nahezu allen Förderanträgen waren die Voraussetzungen für deren baufachliche Prüfung nicht erfüllt. So hatten die Antragsteller in ihren Unterlagen vielfach den Umfang der Baumaßnahme und damit den Fördergegenstand nicht näher festgelegt. Zudem lag für kein Projekt ein anerkannter Raumbedarfsplan vor, so dass die Bauverwaltungen nicht prüfen konnten, ob die beantragten Vorhaben

¹¹⁹ Nummer 7.1 ZBau.

auf einer bedarfsgerechten Planung beruhen oder über den Bedarf hinausgingen. Insgesamt waren die von den Antragstellern vorgelegten Bauunterlagen zu allgemein und unvollständig. Den Bauverwaltungen war es weder möglich, die Kosten der Projekte zu prüfen, noch deren Angemessenheit und die Wirtschaftlichkeit insgesamt zu bewerten. Angesichts der mangelhaften Qualität und Unbestimmtheit der Antrags- und Planungsunterlagen nahm der Zuwendungsgeber die Förderung unwirtschaftlicher Vorhaben, das Risiko von Förderruinen oder über den Bedarf hinausgehende Förderungen in Kauf.

Dennoch bewilligte der Zuwendungsgeber die Anträge und behielt sich eine spätere baufachliche Prüfung vor. Damit verzichtete er nicht nur auf Zielvorgaben sowie Kontroll- und Steuerungsmöglichkeiten. Er nahm auch in Kauf, dass die zuwendungsfähigen Ausgaben anhand der zuvor beschiedenen Zuwendungshöhe ermittelt wurden und baufachliche Auflagen bei bereits laufenden Baumaßnahmen nicht mehr oder nur eingeschränkt beachtet werden können.

Der Bundesrechnungshof hat empfohlen, das Förderprogramm so zu gestalten, dass die Bauverwaltungen ihre Aufgaben ordnungsgemäß erledigen und ihre Beratungs- und Prüfaufträge erfüllen können. Zudem hat er den Zuwendungsgeber aufgefordert, die Praxis der „baubegleitenden“ baufachlichen Prüfung umgehend zu beenden.

Die Bauverwaltung muss auf die Vorlage vollständiger und aussagekräftiger Antrags- und Bauunterlagen bestehen und diese unmittelbar nach deren Eingang prüfen. Unzureichende Unterlagen sollte sie nach Rücksprache mit der Bewilligungsbehörde an den Antragsteller zurückgeben, damit er sie vervollständigen oder überarbeiten kann.

Antrags- und Bauunterlagen müssen vollständig sein

Die baufachliche Prüfung der Antrags- und Bauunterlagen stellt einen einmaligen, in sich abgeschlossenen Verfahrensschritt vor der Bewilligung dar. Eine mehrmalige Befassung der Bauverwaltung oder gar eine baubegleitende Prüfung ist nicht vorgesehen. Dies liegt nicht zuletzt auch im Interesse der Bauverwaltung, da Doppelarbeiten sie zusätzlich belasten und unnötig Personal binden.

Grundsätzlich gilt: Vorhaben, die noch nicht über die nötige Planungstiefe verfügen, sind schon aus diesem Grund nicht bewilligungsreif. Dem künftigen Antragsteller muss ausreichend Zeit gegeben werden, um eine hinreichend genaue Planung zu entwickeln. Eine der Bewilligung nachgelagerte baufachliche Prüfung wäre zwangsläufig durch die zuvor beschiedene Bundeszuwendung beeinflusst. Es ist zu erwarten, dass die Bauverwaltung dann nicht mehr unvoreingenommen wäre. Vor allem aber kann ein einmal erlassener Zuwendungsbescheid nur unter den einschränkenden Maßgaben des § 48 VwVfG wieder zurückgenommen werden.

Noch nicht fertig geplante Vorhaben sind nicht bewilligungsreif

1.2 Umfang der Prüfung

Nachdem die Bauverwaltung in den ersten Phasen des ZBau-Verfahrens eher beratend beteiligt war, ist das Prüfen der Bauunterlage der erste Verfahrensschritt, der mit einem verbindlichen Ergebnis endet – dem Vermerk über die baufachliche Prüfung.

Stichprobenhafte Prüfung soll Planungsmängel aufdecken und Angemessenheit der Kosten sicherstellen

Die ZBau geben vor, dass sich die Prüfung der Bauunterlage auf die Wirtschaftlichkeit und Zweckmäßigkeit der Planung und Konstruktion sowie die Angemessenheit der Kosten erstreckt.¹²⁰ Dabei soll sie auf Stichproben beschränkt bleiben, die so zu setzen sind, dass wesentliche Mängel nicht unentdeckt bleiben.¹²¹ Die Bauverwaltung hat also gewisse Spielräume und Freiheiten beim Prüfen der Bauunterlage, ist aber selbstverständlich den haushaltsrechtlichen Grundsätzen von Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit verpflichtet.¹²²

Bundesrechnungshof: Bauverwaltungen scheuen sich häufig, Einsparpotenziale durchzusetzen

Vorausgesetzt, das Projekt ist grundsätzlich bis zur Bewilligungsreife geplant und die Bauunterlage vollständig, bereitet es den Bauverwaltungen in der Regel keine Mühe, die beschriebenen Vorgaben der ZBau umzusetzen. Heikler wird es, wenn aus baufachlicher Sicht Änderungsbedarf an der Planung besteht. Hier scheuen sich die Bauverwaltungen nach den Prüfungserfahrungen des Bundesrechnungshofes häufig, ihre Feststellungen gegenüber Antragsteller und Zuwendungsgeber wirkungsvoll zu vertreten. Häufig finden sich in Prüfvermerken Formulierungen wie beispielsweise: „Die Kostenkennwerte sind etwas höher als bei vergleichbaren Baumaßnahmen, aber gerade noch im vertretbaren Rahmen.“ Dies deutet darauf hin, dass die Planung Einsparpotenziale bietet, die Bauverwaltung aber davon Abstand nimmt, diese deutlich zu benennen. Folglich fehlen Auflagen zur Kosteneinsparung in den baufachlichen Stellungnahmen oder sie sind unzureichend.

Bauverwaltung muss auch zuwendungsrechtliche Rahmenbedingungen der Förderung kennen und berücksichtigen

Entscheidend ist dabei nicht nur, dass die Bauverwaltung das Projekt in baufachlicher Hinsicht durchleuchtet. Sie muss auch die Rahmenbedingungen der Förderung kennen und beachten, um die Bewilligungsbehörde zielführend beraten zu können. Beispielsweise können Förderrichtlinien die Förderung bestimmter Bauteile ausschließen. Die Bewilligungsbehörde ist dann häufig auf die Unterstützung der Bauverwaltung angewiesen, da sie ohne deren Sachverstand nicht beurteilen kann, ob der Antrag der Förderrichtlinie entspricht. Gerade wenn mehrere Zuwendungsgeber beteiligt sind, kann es dabei zu schwierigen Konstellationen kommen:

¹²⁰ Nummer 7.2 ZBau.

¹²¹ Anhang 11 ZBau (Erläuterung der „stichprobenweise“ Prüfung im Sinne der ZBau).

¹²² Das Bundesbauministerium hat im März 2019 einen Erlass mit verbindlichen Vorgaben zur Gliederung der baufachlichen Stellungnahmen herausgegeben. Ziel ist es, die Berichte einheitlicher zu gestalten und verständlicher zu machen. Die Inhalte des Erlasses sind bislang nicht Teil der RZBau.

Förderpraxis benachteiligt Bund

Das BMI fördert gemeinsam mit den Ländern Baumaßnahmen für den Spitzensport. Die Länder nehmen dabei zentrale Aufgaben auch für den Bund wahr und prüfen beispielsweise die Zuwendungsanträge. Ob und in welcher Höhe das BMI eine Baumaßnahme fördern kann, ergibt sich aus seinen Förderrichtlinien. Darin hat es u. a. festgelegt, welche Baukosten förderfähig sind. Einrichtungen für Zuschauer zählen beispielsweise nicht dazu. Einige Länder fördern diese hingegen.

Der Bundesrechnungshof hat u. a. festgestellt, dass dem BMI die von den Bauverwaltungen der Länder geprüften Bauplanungen und die dazu gehörenden Zuwendungsanträge meistens nur unvollständig vorlagen. Es fehlten beispielsweise Übersichten der benötigten Räume oder Angaben zu den Gesamtkosten der Baumaßnahmen. Zudem waren die Bauverwaltungen der Länder in ihren Prüfvermerken nicht auf die Frage eingegangen, ob und welche Teile der Baumaßnahmen nach den Förderrichtlinien des Bundes nicht förderfähig waren.

Der Bundesrechnungshof hat die Förderpraxis kritisiert: Das BMI muss sicherstellen, dass ihm bei seiner Förderentscheidung alle notwendigen Informationen vorliegen. Dazu gehören vollständige Prüfvermerke der Länder und deren Bauverwaltungen. Aus ihnen muss ersichtlich sein, welche Teile der Baumaßnahme nach den Förderrichtlinien des Bundes förderfähig und welche nicht förderfähig sind. Ohne die vollständigen Antragsunterlagen kann das BMI nicht prüfen, ob die für die Bewilligung der Bundesmittel relevanten Angaben der Länder plausibel sind. Dies wäre aber seine Aufgabe, bevor es eine Förderung bewilligt.¹²³

Damit ein Zuwendungsantrag prüffähig ist, müssen Maßnahmenumfang und Fördergegenstand eindeutig bestimmt sein. Fördern mehrere Zuwendungsgeber Baumaßnahmen am gleichen Objekt, müssen die jeweils geförderten Leistungen eindeutig erkennbar sein und bei der Bearbeitung des Zuwendungsantrags individuell berücksichtigt werden.

1.3 Konstruktions- und Gestaltungsaufwand

An Zuwendungsbaumaßnahmen werden vielfältige Ansprüche gestellt. Selbstverständlich wird erwartet, dass sie den Nutzungszweck optimal erfüllen und gut gestaltet sind. Zudem darf der Bund nur Baumaßnahmen fördern, die dem haushaltsrechtlichen Grundsatz von Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit genügen. Gleichzeitig sind in den letzten Jahren die Anforderungen an umwelt- und klimagerechtes, ressourceneffizientes und barrierefreies Bauen gestiegen. Es liegt auf

Herausforderung:
Wirtschaftliches und
sparsames Bauen
trotz vielfältiger an-
derer Anforderun-
gen

¹²³ Bemerkung 2018, Hauptband, Nummer 8 („Baumaßnahmen für den Spitzensport: Förderpraxis benachteiligt Bund“).

der Hand, dass diese vielfältigen Anforderungen mitunter konkurrieren. Umso wichtiger ist es, dass jeglicher Konstruktions- und Gestaltungsaufwand vermieden wird, der nicht den genannten Zielen dient.

Dies ist nicht immer der Fall. In vielen Bauunterlagen finden sich Entwürfe mit verzichtbaren Elementen wie

- unnötigen Luftgeschosse und Atrien,
- großflächig verglasten Dächern und Fassaden, die aufwendige Sonnenschutz-einrichtungen oder raumluftechnische Anlagen und entsprechend erhöhte Reinigungs- und Energiekosten nach sich ziehen,
- Sonnenschutzeinrichtungen an Nordfassaden,
- teuren Materialien wie speziell angefertigte Ziegel trotz vergleichbar hochwertiger Alternativen.

Wie folgende Beispiele illustrieren, erkennen Bauverwaltung und Zuwendungsgeber solche unwirtschaftlichen Entwurfsansätze nicht immer.

Baumaßnahmen der FhG unwirtschaftlich

Der Bundesrechnungshof prüfte zwei Bauvorhaben der FhG mit Gesamtkosten von rund 42 Mio. Euro.

Die FhG bemaß den Raumbedarf ihrer Gebäude zu groß und baute diese unnötig repräsentativ und gestalterisch zu aufwendig. Sie erweiterte z. B. eine mit 60 m² genehmigte Bibliothek zu einem 110 m² großen dreigeschossigen gewölbten Hallenraum mit Galerien und Wendeltreppe sowie einer 130 m² großen Dachterrasse. Trotz der Flächenüberschreitungen und der repräsentativen Ausrichtung verteidigte der Zuwendungsgeber BMBF den Bibliotheksraum auch im Nachhinein als wirtschaftlich.

Das BMBF hatte der FhG auferlegt, während der Bauausführung alle Möglichkeiten zur Kostensenkung zu nutzen. Dennoch verwendete die FhG Kosteneinsparungen für Mehrausgaben an anderer Stelle. Das BMBF billigte den von der FhG verfolgten Grundsatz, alle bewilligten Mittel auszugeben, anstatt auf Kostensenkungen bei den Bauvorhaben hinzuwirken.

Der Bundesrechnungshof hat das BMBF aufgefordert, die Bauvorhaben der FhG künftig eingehender zu prüfen. Dabei sollte es eine wirtschaftliche Planung und eine auf Kosteneinsparungen ausgerichtete Umsetzung sicherstellen. Insbesondere sollte das Bundesministerium von seiner Auffassung abrücken, die FhG

dürfe bei der Bauausführung anstreben, alle bewilligten Mittel vollständig auszugeben.¹²⁴

Energieeffizienz bei Gebäuden der MPG

Der Bundesrechnungshof prüfte Institutsgebäude der MPG mit überwiegend Chemie- und Biolaboren. Er untersuchte dabei fünf bestehende Institute sowie die Neubauplanung acht weiterer Institute unter dem Gesichtspunkt der Energieeffizienz.

Die MPG ließ in der Regel Institute mit großflächig verglasten Eingangshallen bauen, die vom Erdgeschoss bis zum Dach reichen. Nach Angaben der MPG sollen die Eingangshallen auch als Kommunikationsflächen dienen. Die Eingangshallen müssen im Winter beheizt und in den Sommermonaten aufgrund des Wärmeeintrags gekühlt werden. Daneben müssen auch die unmittelbar an die Eingangshallen angrenzenden Büroräume in den Sommermonaten gekühlt werden, da sie sich ebenfalls erheblich aufheizen. Der Bundesrechnungshof stellte bei vier der fünf bestehenden Institute fest, dass das Kühlungskonzept in den angrenzenden Büroräumen nicht wirkte. Deshalb ließ die MPG in diesen Büroräumen nachträglich Luftkühlgeräte und Deckenventilatoren anbringen.

In neueren Planungen sah die MPG weiterhin mehrgeschossige und großflächig verglaste Eingangshallen vor. Hierfür ließ sie thermische Gebäudesimulationen erstellen. Die Ergebnisse zeigen, dass großflächig verglaste Eingangshallen nicht nur in den Sommermonaten, sondern auch in den Wintermonaten nur eingeschränkt zu nutzen sind.

Das BMBF hat zugesagt darauf hinzuwirken, den Glasanteil für Gebäudehüllen auf ein energetisch sinnvolles Maß zu begrenzen. Damit wird der Energieverbrauch von neu zu planenden Instituten beschränkt.¹²⁵

Neubau mit unwirtschaftlichem Atrium

Ein Zuwendungsempfänger plante in einem Neubau ein großes viergeschossiges Atrium, das weder im genehmigten Raumprogramm enthalten noch für die Funktion erforderlich war. Im Zuwendungsantrag hatte der Zuwendungsempfänger angegeben, das Atrium diene als Aufenthaltsbereich und Ausstellungsfläche. Wie der Bundesrechnungshof feststellte, nutzte er es stattdessen regelmäßig für Veranstaltungen wie seinen Neujahrsempfang, Konzerte und Modenschauen, die nichts mit dem Zuwendungszweck zu tun hatten. Das Atrium verursachte Mehrkosten von mindestens 700 000 Euro, auch aufgrund erhöhter

¹²⁴ Bemerkungen 2007, Nummer 44 („Bauvorhaben der FhG unwirtschaftlich geplant und ausgeführt“).

¹²⁵ Bemerkungen 2014, Nummer 64 („Energieeffizienz bei Gebäuden der MPG wird verbessert“).

Brandschutzaufgaben. Der Neubau wies weit überdurchschnittlich hohe und damit unwirtschaftliche Flächen- und Kostenkennwerte auf.

Grundsätze wirtschaftlichen Bauens nicht beachtet

Ein anderer Zuwendungsempfänger beachtete bei zwei Neubauten nicht durchgängig die Grundsätze von Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit. So plante er

- aus gestalterischen Gründen Fensterflächen direkt vor massiven Außenwänden. Die Glasscheiben dieser „Blindfenster“ ließ es mit schwarzer Folie zukleben,
- sämtliche Fenster im oberen Drittel durch direkt davor montierte gelochte Metallpaneele dauerhaft zu verschatten,
- mehrfach einseitige Flurerschließungen, was den Verkehrsflächenanteil erhöht,
- Räume und eine Dachterrasse, die im genehmigten Raumprogramm nicht enthalten waren.

Gestaltungsaufwand muss sich primär nach der Zweckbestimmung des Gebäudes richten – überzogene Forderungen sind zurückzuweisen

Es fällt auf, dass ein überzogener Konstruktions- und Gestaltungsaufwand häufig bei Zuwendungsbauten im Forschungsbereich zu finden ist. Die außeruniversitären Wissenschaftseinrichtungen besitzen ein großes Renommee und sind vergleichsweise flexibel bei der Verwendung der öffentlichen Fördermittel. Gleichwohl darf der Bund im Zuwendungsbau nicht mit zweierlei Maß messen. Überzogene Forderungen eines Zuwendungsempfängers müssen Bauverwaltung und Zuwendungsgeber in jedem Fall zurückweisen. Der Gestaltungsaufwand muss sich primär nach der Zweckbestimmung des Gebäudes richten. Häufig lassen sich Gebäudeentwürfe kostensparend ändern, ohne Abstriche bei der Gestaltung, Qualität und Funktionalität des Bauwerkes hinnehmen zu müssen.

1.4 Baukostenermittlung

Eine verlässliche Ermittlung der Baukosten¹²⁶ ist zentraler Bestandteil des Antragsverfahrens. Die ZBau beziehen sich dabei auf die DIN 276 – Kosten im Bauwesen.¹²⁷

¹²⁶ Im Zusammenhang mit Zuwendungsbaumaßnahmen werden die Begriffe *Kosten* und *Ausgaben* mitunter nicht ihrer Definition im Rechnungswesen entsprechend verwendet. So ist der Begriff *Baukosten* u. a. durch die DIN 276 (Kosten im Bauwesen) geprägt, der Begriff *Ausgabe* wird meistens im Sinne seiner Bedeutung in der Kameralistik verwendet.

¹²⁷ Aktuelle Ausgabe: 2018-12.

Wenn für die Veranschlagung im Haushalt Unterlagen nach § 24 Absatz 1 BHO gefordert sind, gehört dazu eine Kostenermittlung z. B. auf Basis von Kostenkennwerten.¹²⁸ Da lediglich eine Konzeptplanung vorliegen muss, wird diese Kostenermittlung relativ grob sein und nur auf Kennwerten der ersten Gliederungsebene nach DIN 276 (z. B. Kostengruppe 300 Bauwerk – Baukonstruktionen) beruhen. Bei Sanierungsmaßnahmen ist ggf. bereits hier eine größere Planungstiefe erforderlich.

Erforderliche Planungstiefe richtet sich nach Zweck der Kostenermittlung und Art der Baumaßnahme

Für die Antrags- und Bauunterlagen lassen die ZBau eine Wahl zwischen Kostenschätzung und Kostenberechnung.¹²⁹ Folglich hat die Bauverwaltung festzulegen, welche Planungstiefe erforderlich ist. Nach DIN 276 reicht eine Kostenschätzung bis in die zweite Gliederungsebene (z. B. Kostengruppe 340 – Innenwände), eine Kostenberechnung bis in die dritte Gliederungsebene (z. B. Kostengruppe 342 – Nichttragende Innenwände).

1.4.1 Kostenkennwerte

Für die meisten Gebäudetypen gibt es Sammlungen mit verlässlichen Planungs- und Kostendaten, aus denen sich Kennwerte bilden lassen. Bund und Länder finanzieren die bei der baden-württembergischen Bauverwaltung angesiedelte Informationsstelle Wirtschaftliches Bauen, die eine umfassende Datenbank öffentlicher Hochbaumaßnahmen betreut. Sie sammelt Planungsdaten sowie Bau- und Nutzungskosten fertiggestellter Gebäude und bereitet sie für die Software PLAKODA auf. PLAKODA bietet verschiedene Module, die von einer einfachen Investitionskostenermittlung bis hin zur Berechnung von Lebenszykluskosten für komplexe Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen reichen.

Bauverwaltung verfügt über umfangreiche Sammlung von Planungs- und Kostendaten

PLAKODA ist auch bei Zuwendungsbaumaßnahmen gegenüber anderen Datenbanken zu bevorzugen, weil dort eine deutlich größere Zahl und Vielfalt der im öffentlichen Hochbau vorherrschenden Gebäudearten abgebildet ist. Dies betrifft u. a. typische öffentliche Bauaufgaben wie Institutsgebäude für die Forschung oder Gebäude für kulturelle Zwecke. Bei privaten Anbietern überwiegen dagegen Wohn-, Büro- und Industriegebäude.

Für den Zuwendungsbau stehen also ausreichende Datensammlungen zur Verfügung. Nicht nur die Bauverwaltung kann sie zu Vergleichszwecken nutzen, auch Antragsteller können sie für ihre Planungen verwenden. Sie entfalten ihren Nutzen jedoch nur, wenn sie sachgerecht verwendet und aus den Ergebnissen die richtigen Schlüsse gezogen werden.

¹²⁸ Nummer 6.1.8 ZBau.

¹²⁹ Nummern 6.4.1, 6.4.2 ZBau.

Unzureichender Kostenvergleich bei Variantenuntersuchung

Zur Vorbereitung des Zuwendungsantrags untersuchte ein von der Bewilligungsbehörde eingesetzter Gutachter verschiedene Bestandsgebäude. Für den Vergleich von Neubau- und Sanierungskosten des Gebäudes A übernahm er die Kostenschätzungen des Antragstellers. Eine Modernisierung sollte demnach nur geringfügig günstiger als ein Neubau sein. Der Gutachter empfahl den Neubau. Bei der Gebäudegruppe B verwendete der Gutachter für die Variante Neubau eigene Kostenkennzahlen, für die Variante Modernisierung die Kostenschätzung des Antragstellers. Die Modernisierung sollte etwa 25 % günstiger als der Neubau sein. Der Gutachter empfahl die Modernisierung. Die Baunebenkosten berücksichtigte er nicht. Die Bauverwaltung äußerte sich nicht zu den Kostenvergleichen, die Bewilligungsbehörde schloss sich den Empfehlungen des Gutachters an.

Der Bundesrechnungshof hat darauf hingewiesen, dass der Kostenvergleich unzureichend war. So blieb u. a. unklar, welche Qualität die Schätzungen des Antragstellers und des Gutachters hatten. Außerdem hätten zwingend die Baunebenkosten in den Kostenvergleich einbezogen werden müssen, weil bei Modernisierungen regelmäßig höhere Baunebenkosten als bei Neubauten anfallen.

Bewilligung trotz zu hoher Kostenkennwerte

Bei der baufachlichen Prüfung des Zuwendungsantrags prüfte die Bauverwaltung vereinzelte Kennwerte des Neubaus. Dabei stellte sie fest, dass diese „erhöht“, aber „noch tolerabel“ seien. Ob der Neubau insgesamt wirtschaftlich und zweckmäßig geplant war, bewertete die Bauverwaltung nicht.

Zusätzlich hatte die Bewilligungsbehörde einen Gutachter eingeschaltet, der Flächen- und Kostenkennwerte des Entwurfs ermittelte. Er verglich sie mit ähnlichen Gebäuden und stellte fest, dass nahezu alle Kennwerte erheblich über dem Durchschnitt lagen. Beispielsweise war das Gebäudevolumen 70 % größer als bei vergleichbaren Einrichtungen. Die Baukosten lagen fast 30 % über denen vergleichbarer Einrichtungen.

Der Zuwendungsgeber förderte den Neubau, ohne vom Antrag abzuweichen. Bei dessen Prüfung ging er nicht auf die von Gutachter und Bauverwaltung festgestellten, überhöhten Kennwerte ein.

Zwei Jahre später erarbeitete der Gutachter im Auftrag der Bewilligungsbehörde eine Planungshilfe für Überbetriebliche Berufsbildungsstätten. Darin verglich er die Kennwerte verschiedener Einrichtungen. Von allen Vergleichsobjekten hatte dieser Neubau die höchsten Bauwerkskosten je m² Nutzfläche. Sie lagen um 27 % über dem Durchschnittswert.

Obwohl eine große Bandbreite an Planungsdaten und -methoden verfügbar ist, überzeugt der Umgang damit häufig nicht. Wenn die Bauverwaltung bei einem Abgleich von Kosten- und Flächenkennwerten die Erkenntnis gewinnt, dass Planungen zu aufwendig sind, muss sie dem nachgehen. Die Ergebnisse, also z. B. Einsparvorschläge, muss sie entscheidungsreif für die Bewilligungsbehörde aufbereiten.

Aufgabe der Bauverwaltung: Zu aufwendige Planungen aufdecken und Einsparvorschläge machen

Genügt die Zuarbeit der Bauverwaltung nicht den Anforderungen, ist die Bewilligungsbehörde in der Verantwortung. Wenn sich aus dem baufachlichen Prüfvermerk Zweifel an der Zweckmäßigkeit und Wirtschaftlichkeit der Planung ergeben, die Bauverwaltung aber keine Schlüsse gezogen hat, muss die Bewilligungsbehörde sie zur Nachbesserung auffordern.

1.4.2 Umgang mit Kostenrisiken

Jede Hochbaumaßnahme ist zahlreichen Risiken ausgesetzt, die sich unter anderem auf die Baukosten auswirken können. In jüngerer Zeit ist innerhalb der Bundesverwaltung intensiv diskutiert worden, wie das Risikomanagement bei Hochbaumaßnahmen verbessert werden kann und ob Risikokosten im Haushaltsplan veranschlagt werden sollten.

Unstrittig ist, dass Bauherren ein angemessenes Risikomanagement benötigen. Projektrisiken müssen im Hinblick auf ihre potenziellen Kosten-, Termin- und Qualitätsauswirkungen systematisch ermittelt, bewertet und dokumentiert werden. Auf dieser Grundlage sind Maßnahmen zur Risikobewältigung zu planen. Zum Risikomanagement gehört ferner, die identifizierten Risiken zu überwachen, neue Risiken frühzeitig zu erkennen und rechtzeitig Bewältigungsmaßnahmen einzuleiten.

Angemessenes Risikomanagement obligatorisch

Eine einheitliche Haltung zu der Frage, ob Mittel für mögliche Kostenauswirkungen von Projektrisiken veranschlagt werden sollten, gab es in der Bundesregierung jedoch nicht.

Baumaßnahme mit Risikovorsorge als Modellprojekt

Bei einem nach den Regelungen der RBBau abgewickelten Modellprojekt wurden Mittel für genau bezeichnete Einzelrisiken ermittelt und veranschlagt.¹³⁰ Sie sollten nur beim nachgewiesenen Eintreten des jeweiligen Einzelrisikos freigegeben werden. Die ermittelten Einzelrisiken traten jedoch weitgehend nicht ein.

¹³⁰ Dafür wurden Einzelrisiken identifiziert und die Kosten sowie die Eintrittswahrscheinlichkeit ermittelt. Die mit der Gleichung $\text{Kosten (Euro)} \times \text{Eintrittswahrscheinlichkeit (\%)} = \text{Kostenrisiko (Euro)}$ ermittelten Beträge für die Einzelrisiken werden addiert und bildeten das Risikobudget.

Dagegen realisierten sich Risiken, die nicht erfasst und für die keine Mittel vorgesehen waren. In der Folge gab das BMF Mittel auch für Risiken frei, die nicht in der Risikovorsorge enthalten waren. Damit entstand eine beliebig nutzbare Mittelreserve für Unvorhergesehenes, die haushaltsrechtlich unzulässig ist und zu Fehlanreizen für die Bauverwaltung führen konnte, die Mittel zu verausgaben.

Am Beispiel einer weiteren Baumaßnahme hat der Bundesrechnungshof den Umgang mit Risikovorsorgen in einem Bemerkungsbeitrag¹³¹ thematisiert. Der Rechnungsprüfungsausschuss des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages hat das BMF daraufhin in seiner 29. Sitzung am 7. Mai 2021 aufgefordert, Folgendes sicherzustellen:

Bund darf grundsätzlich keine Ausgaben für Kostenrisiken veranschlagen

- Nach dem haushaltsrechtlich vorgegebenen Fälligkeitsprinzip¹³² dürfen nur Ausgaben veranschlagt werden, die in der Haushaltsperiode voraussichtlich kassenwirksam (fällig) werden. Pauschale Risikovorsorgen sind nicht zulässig.
- Mittel für projektspezifische Risiken dürfen im Bundeshochbau nur veranschlagt werden, wenn sie eine sehr hohe Eintrittswahrscheinlichkeit haben. Dabei kommt es auf die jeweilige Beurteilung des Einzelfalls an. Die Mittel sollen gegebenenfalls gesperrt veranschlagt werden (§ 22 BHO).

Des Weiteren gilt:

- Tritt ein Risiko mit finanziellen Auswirkungen ein, das nicht durch die vorgenannte Vorsorge abgedeckt ist, ist dies durch Einsparungen an anderer Stelle zu kompensieren. Ist dies nicht möglich, ist ein Nachtrag zu stellen.
- Die Veranschlagung von Mitteln für nicht vorhersehbare Risiken im Haushalt ist kein Instrument des Risikomanagements.

Grundsatz: Zuwendungsempfänger hat Kostenrisiken zu tragen

Bezogen auf den Zuwendungsbau ist wie folgt mit Kostenrisiken umzugehen: Veranschlagt und bewilligt werden darf nur, was notwendig ist. Kostenrisiken sind vom Zuwendungsempfänger zu tragen. Der Umgang mit Mehrkosten, unabhängig davon, ob sie sich aus verwirklichten Risiken ergeben, ist in den folgenden Abschnitten beschrieben.¹³³

Ungeachtet dessen ist es unerlässlich für die Steuerung einer Baumaßnahme, dass der Bauherr über ein angemessenes Risikomanagement verfügt. Darauf hat der Zuwendungsgeber zu achten. Aufgabe der Bauverwaltung ist es, den

¹³¹ Bemerkungen 2020, Ergänzungsband, Nummer 23 („Veranschlagung einer Risikovorsorge für Museumsneubau: Fehlanreize und unzutreffende Angaben im Bundeshaushalt“).

¹³² § 11 BHO.

¹³³ Abschnitt B 3, Kapitel 3.3 (Abweichungen von der bewilligten Planung) und Abschnitt B 4, Kapitel 4 (Umgang mit Ausgabenänderungen) dieses Bandes.

Zuwendungsempfänger, falls erforderlich, dabei zu unterstützen. Eine wesentliche Strategie, Risiken zu reduzieren besteht darin, anerkannte Grundprinzipien der Bauplanung zu beachten. Dazu gehören eine sorgfältige Grundlagen- und Bedarfsermittlung sowie das Einhalten des Grundsatzes „Erst Planen – dann Bauen“.

1.5 Ergebnis der baufachlichen Prüfung

Das Ergebnis der baufachlichen Antragsprüfung ist die von der Bauverwaltung verfasste Stellungnahme. Sie legt darin die einzelnen Prüfschritte und -kriterien sowie die abgeleiteten Ergebnisse dar. Die Bauverwaltung hat die an den Zuwendungsempfänger gerichteten baufachlichen Auflagen¹³⁴ und die aus baufachlicher Sicht förderfähigen Kosten so zusammenzufassen, dass sie von der Bewilligungsbehörde unverändert in den Zuwendungsbescheid aufgenommen werden können.¹³⁵

Die baufachliche Stellungnahme soll der Bewilligungsbehörde als Entscheidungshilfe für die verwaltungsmäßige Prüfung der Antragsunterlagen dienen. Sie ist nicht für den Zuwendungsempfänger bestimmt und in ihrer Gesamtheit nicht von Interesse für ihn. Es handelt sich um einen Vermerk, der die verwaltungsinterne Entscheidungsfindung dokumentiert.

Adressat der baufachlichen Stellungnahme: Bewilligungsbehörde, nicht Antragsteller

Der Bundesrechnungshof hat immer wieder 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.

Bundesrechnungshof: Baufachliche Auflagen oft unklar formuliert, Umsetzung der Prüfungsergebnisse deshalb nicht gewährleistet

Dies war insbesondere deshalb problematisch, weil Bauverwaltungen baufachliche Forderungen häufig lediglich als Prüfaufträge, Empfehlungen oder Hinweise formulierten. Der Bundesrechnungshof hat in diesem Zusammenhang eine allgemeine Unsicherheit darüber festgestellt, wie Auflagen zu formulieren sind, um die beabsichtigte Wirkung gegenüber dem Zuwendungsempfänger zu erzielen. Weder klärte die 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 Bauverwaltung häufig, baufachliche Auflagen eindeutig festzulegen sowie von allgemeinen Hinweisen und Empfehlungen abzugrenzen. Die Folgen dieser Vorgehensweise sind in den Beispielen dargestellt.

¹³⁴ Nach § 36 Absatz 2 Nummer 4 VwVfG ist eine Auflage die Bestimmung eines Verwaltungsaktes, durch die dem Betroffenen ein Tun, Dulden oder Unterlassen vorgeschrieben wird.

¹³⁵ Nummer 7.3 ZBau.

Baufachliche Hinweise nicht umgesetzt

Der Zuwendungsempfänger hatte u. a. eine rund 100 m² große Wand zwischen Flur und Büros aus Profilglaselementen geplant. Die Bauverwaltung hielt diese Konstruktion für zu aufwändig und bat zu prüfen, ob die Profilglaswände zugunsten einer preiswerteren, geschlossenen Konstruktion eingespart werden können. Den Kostenansatz ließ sie ungekürzt. Der Zuwendungsempfänger ließ rund 50 m² Profilglaswände ausführen.

Bauverwaltung formuliert ihre Forderungen nicht deutlich genug

Aus Sicht der 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.

Die Doppelglasfassade verursachte nicht nur dreimal höhere Investitionskosten als eine einfachere Konstruktion. Sie brachte auch erhebliche funktionale Nachteile wie ein übermäßiges Erwärmen der Innenräume mit sich, was eine Klimatisierung erforderlich machte. Dies führte zu vermeidbaren Bauausgaben von 1,5 Mio. Euro sowie dauerhaft höheren Betriebs- und Unterhaltungskosten.

Die aufwendigen Lichtdecken sah der Zuwendungsempfänger nicht nur in den Ausstellungsbereichen des Museums, sondern auch in Nebenräumen wie z. B. Teeküchen, Verwaltungsräumen und Depots vor. Durch das Verwenden einer einfacheren Konstruktion hätte er weitere 0,4 Mio. Euro sparen können.

Hinweis auf Leitfaden für Nachhaltiges Bauen bleibt unbeachtet

Die Bauverwaltung 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 Bauverwaltung offensichtlich lediglich empfehlenden Charakter bei.

Bauverwaltung muss ihre Auflagen klar formulieren und als Anlage zur baufachlichen Stellungnahme ausweisen

Sofern sich beim Prüfen der Antrags- und Bauunterlagen aus baufachlicher Sicht verbindliche Forderungen ergeben, sind diese ausdrücklich als in den Zuwendungsbescheid aufzunehmende Auflagen in der baufachlichen Stellungnahme festzuhalten. Da die Bauverwaltung wie jede staatliche Behörde dem Grundsatz von Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit verpflichtet ist, gehören dazu auch

Einsparvorgaben. Dazu sind klare und rechtssichere 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. Um den Zuwendungsgebern die Übernahme zu erleichtern, sollte die Bauverwaltung die baufachlichen Auflagen und das Kostenprüfblatt als Anlagen zur baufachlichen Stellungnahme ausarbeiten. Der Umfang der Auflagen, Hinweise und Empfehlungen sollte auf das aus zuwendungsrechtlicher Sicht unbedingt erforderliche Maß begrenzt werden. Anderweitig geltende Vorgaben wie bauordnungsrechtliche Auflagen, allgemeine baurechtliche Bestimmungen u. ä. sollten nicht wiederholt werden.

2 Verwaltungsmäßige Antragsprüfung und Bewilligung

2.1 Aufgaben der Bewilligungsbehörde

Nachdem die Bauverwaltung das Ergebnis ihrer baufachlichen Prüfung an die Bewilligungsbehörde weitergeleitet hat, beginnt auf dieser Grundlage die verwaltungsmäßige Prüfung. Die VV-BHO legen fest, dass die Bewilligungsbehörde das Ergebnis ihrer Antragsprüfung in einem Vermerk festzuhalten hat. Sie soll dabei vor allem auf folgende Punkte eingehen:

- Notwendigkeit und Angemessenheit der Zuwendung.
- Die Beteiligung anderer Dienststellen (also z. B. der Bauverwaltung).
- Den Umfang der zuwendungsfähigen Ausgaben.
- Die Finanzierungsart.
- Die Sicherung der Gesamtfinanzierung.
- Die finanzielle Auswirkung auf künftige Haushaltsjahre.
- Die förderpolitischen Ziele.¹³⁶

Schwerpunkte der
Antragsprüfung

Die Aufzählung ist nicht abschließend. Es liegt auf der Hand, dass insbesondere Finanzierungsfragen bei Baumaßnahmen eine große Rolle spielen und häufig kompliziert sind. In den folgenden Kapiteln wird darauf näher eingegangen.

¹³⁶ VV Nummer 3.3 zu § 44 Absatz 1 BHO.

Bei der verwaltungsmäßigen Antragsprüfung muss die Bewilligungsbehörde auch entscheiden, welche baufachlichen Auflagen sie in den Zuwendungsbescheid übernimmt. Für den Fall, dass sie nicht alle baufachlichen Auflagen übernimmt oder davon abweicht, trägt sie die Verantwortung für eventuelle Nachteile, die dem Bund entstehen.

Bundesbehörden bewilligen Zuwendungen für Baumaßnahmen durchweg mittels schriftlichem Bescheid, also als Verwaltungsakt. Andere mögliche Handlungsformen – der öffentlich-rechtliche Vertrag oder der privatrechtliche Zuwendungsvertrag – sollen die Ausnahme sein und kamen in der Praxis der letzten Jahre demzufolge auch nicht vor.

Folgen mangelhafter Antragsprüfung

Mögliche Mängel bei der Antragsprüfung können zu fehlerhaften Zuwendungsbescheiden, insbesondere zu überhöhten Förderbeträgen und fehlenden Auflagen führen. Ist das Förder-„Soll“ mit den Zuwendungsbescheiden nicht hinreichend bestimmt, kann dies zudem die spätere Verwendungsnachweisprüfung erheblich erschweren.

2.2 Finanzierung der Baumaßnahme

2.2.1 Finanzierungsart¹³⁷

Teil- und Vollfinanzierung

Nach den VV zur BHO hat der Zuwendungsgeber vor der Bewilligung einer Zuwendung zu prüfen, welche Finanzierungsart unter Berücksichtigung der Interessenlage des Bundes und des Zuwendungsempfängers den Grundsätzen der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit am besten entspricht.¹³⁸ Die Zuwendung wird grundsätzlich zur Teilfinanzierung des zu erfüllenden Zwecks bewilligt.¹³⁹ Entsprechend dem Subsidiaritätsgrundsatz darf eine Zuwendung nur ausnahmsweise zur Vollfinanzierung bewilligt werden.¹⁴⁰

Anteilfinanzierung

Die erste Variante einer Teilfinanzierung ist die Anteilfinanzierung. Sie kommt für Zuwendungsempfänger in Frage, die den Zuwendungszweck ohne Förderung nicht erreichen *wollen*. Entsprechend handelt es sich um eher finanzstarke Zuwendungsempfänger, denen der Bund einen Anreiz setzen möchte, ein bestimmtes Projekt zu verwirklichen oder die Prioritäten zu ändern. Bei Mehreinnahmen oder Minderausgaben ermäßigt sich die Zuwendung anteilig.

¹³⁷ Siehe auch Abschnitt A 2, Kapitel 1.2 dieses Bandes (Grundprinzipien des Zuwendungsrechts).

¹³⁸ VV Nummer 2.1 zu § 44 Absatz 1 BHO i.V.m. Nummer 3 Verfahrensregeln.

¹³⁹ VV Nummer 2.2 zu § 44 Absatz 1 BHO.

¹⁴⁰ VV Nummer 2.4 zu § 44 Absatz 1 BHO.

Die zweite Möglichkeit, die Fehlbedarfsfinanzierung, ist für Zuwendungsempfänger gedacht, die den Zweck ohne Förderung nicht erreichen *können*. Beispielsweise erhalten die institutionell geförderten außeruniversitären Wissenschaftseinrichtungen eine Fehlbedarfsfinanzierung. Diese Einrichtungen verfügen nur in Ausnahmefällen über andere Finanzierungsquellen für Baumaßnahmen als die staatliche Förderung. Bei Mehreinnahmen oder Minderausgaben des Zuwendungsempfängers reduziert sich bei Fehlbedarfsfinanzierung die Zuwendung um den vollen Betrag.¹⁴¹

Fehlbedarfsfinanzierung

Außerdem können Zuwendungen mit einem festen Betrag an den zuwendungsfähigen Ausgaben bewilligt werden (Festbetragsfinanzierung). Eine Festbetragsfinanzierung hat jedoch zur Folge, dass Zuwendungen sich nicht reduzieren, wenn der Zuwendungsempfänger Mehreinnahmen erzielt oder seine Ausgaben sich vermindern. Deswegen geben die VV-BHO vor, dass sie nicht in Betracht kommt, wenn zum Zeitpunkt der Bewilligung konkrete Anhaltspunkte dafür vorliegen, dass mit noch nicht bestimmbar späteren Finanzierungsbeiträgen Dritter oder mit Einsparungen zu rechnen ist.¹⁴²

Festbetragsfinanzierung

Wenn die Entscheidung für eine Finanzierungsart gefallen ist, ist die Höhe der zuwendungsfähigen Ausgaben zu bemessen. Dabei sollen, soweit es möglich ist, feste Beträge zu Grunde gelegt werden. Hierfür kommen laut VV-BHO insbesondere Baumaßnahmen in Betracht, für die Richtwerte vorliegen oder festgelegt werden können. Sofern bei diesen Maßnahmen die Bauverwaltung zu beteiligen ist, müssen die verwendeten Richtwerte durch sie anerkannt sein.¹⁴³ Grundsätzlich ist es bei einer Vielzahl von Bauaufgaben denkbar, einen bestimmten Betrag je zu fördernder Einheit festzulegen, beispielsweise bei Kliniken (Bettenplatz) oder Forschungsgebäuden (Laborarbeitsplatz). Der Vorteil für den Zuwendungsgeber ist ein erheblich geringerer Verwaltungsaufwand. Es bleibt weitgehend dem Zuwendungsempfänger überlassen, wie er das Gebäude realisiert und damit den Förderzweck erfüllt. Die Begleitung der Bauverwaltung kann auf das Überprüfen der Bauausführung (Nummer 8 ZBau) und das Prüfen des Verwendungsnachweises konzentriert werden (Nummer 9 ZBau).¹⁴⁴ Dennoch hat die Ermittlung zuwendungsfähiger Ausgaben auf der Basis von Baukostenrichtwerten in den letzten Jahren kaum eine Rolle in der Förderpraxis des Bundes gespielt.

Bemessung zuwendungsfähiger Ausgaben nach Kostenrichtwerten

¹⁴¹ Zu den Auswirkungen von Mehrausgaben siehe Abschnitt B 4, Kapitel 4.1 (Umgang mit Ausgabenänderungen – Minder- und Mehrausgaben).

¹⁴² VV Nummer 2.2.3 zu § 44 Absatz 1 BHO.

¹⁴³ VV Nummer 2.3.2 zu § 44 Absatz 1 BHO.

¹⁴⁴ VV Nummer 1.6 ZBau; Abschnitt B, Kapitel 1.4.1 dieses Bandes (Beteiligen der Bauverwaltung – Zuwendungsrechtliche Vorgaben)

2.2.2 Förderquote

Subsidiaritätsprinzip: Zuwendungen sind immer eine nachrangige Hilfe des Bundes

Kein vollständiger Einsatz von Eigenmitteln erforderlich, wenn die Förderung Anreizfunktion hat

Die Finanzierung des Zuwendungszwecks ist zunächst Aufgabe des Zuwendungsempfängers. Aus den Haushaltsgrundsätzen für das Veranschlagen von Zuwendungen (Notwendigkeit, Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit, Subsidiarität) ergibt sich, dass er für eine Förderung mit Bundesmitteln grundsätzlich zunächst alle verfügbaren Eigenmittel oder Mittel Dritter einsetzen muss. Die Zuwendungen sind eine nachrangige Hilfe des Bundes. Kein vollständiger Einsatz von Eigenmitteln ist erforderlich, wenn die Förderung Anreizfunktion hat und zu einer geänderten Prioritätensetzung des Zuwendungsempfängers bei der Erfüllung seiner Aufgaben führen soll. Die Förderquote darf aber nicht höher sein als zu einer Verhaltensänderung im Sinne des Förderziels notwendig. Maßgebend ist, in welcher Höhe ein finanzieller Anreiz erforderlich ist, damit das Projekt zustande kommt. Eine zu hohe Förderquote führt zu Mitnahmeeffekten, die dem Grundsatz der Notwendigkeit widersprechen.¹⁴⁵

Überdimensionierter Neubau einer Handwerkskammer

An den Baukosten des Neubaus der Bildungsstätte einer Handwerkskammer von 64 Mio. Euro beteiligte sich das BMWi mit 31 Mio. Euro. Dabei akzeptierte das mit der Abwicklung des Zuwendungsverfahrens beauftragte BAFA zu große Flächen. Beispielsweise berücksichtigte es die demografische Entwicklung mit zurückgehenden Ausbildungszahlen nicht hinreichend. Darüber hinaus bemaß es den eigenen Finanzierungsanteil der Handwerkskammer um mehrere Mio. Euro zu niedrig.

So akzeptierte das BAFA, dass die Handwerkskammer mindestens 7,3 Mio. Euro aus eigenen Mitteln für besondere Bauteile ausgab. Dazu gehörten beispielsweise ein Blockheizkraftwerk, dessen Wirtschaftlichkeit die Handwerkskammer nicht nachgewiesen hatte, Dachterrassen, eine Klimaanlage sowie vom BAFA nicht als notwendig anerkannte Verwaltungsflächen.

Der Bundesrechnungshof hat die besonderen Bauteile und die nicht anerkannten Verwaltungsflächen für unnötig gehalten. Wegen des Subsidiaritätsprinzips hätte das BAFA darauf dringen müssen, dass die Handwerkskammer auf sie verzichtet und die eingesparten Mittel für förderfähige Teile des Baus einsetzt. Dies hätte den Bundesanteil an den Baukosten reduziert. Das Argument des BMWi, es bedürfe besonderer Anreize durch möglichst hohe Fördermittel des Bundes, überzeugt den Bundesrechnungshof nicht. Die Bildungsaufgaben der Handwerkskammer gehören zu ihren gesetzlichen Pflichten und liegen im Interesse ihrer Mitglieder.¹⁴⁶

¹⁴⁵ Vgl. Dittrich: Bundeshaushaltsordnung, Erl. 6.1, 6.3 zu § 44 BHO.

¹⁴⁶ Bemerkungen 2016, Band I, Nummer 19 („Bund fördert überdimensionierten Neubau einer Handwerkskammer“).

Wenn Zuwendungsgeber Förderrichtlinien erlassen, sind darin häufig die Obergrenzen („bis zu“) von Anteilfinanzierungen festgelegt. Der Bundesrechnungshof hat festgestellt, dass diese Obergrenzen häufig als Regelförderquoten behandelt werden. Dies ist nicht gerechtfertigt, weil es so nicht zu der gewollten Differenzierung kommt. Vielmehr muss der Zuwendungsgeber die notwendige Höhe der Zuwendungen im Einzelfall ermitteln. Sie hängt dabei u. a. vom Eigeninteresse und von der Finanzkraft des Antragstellers sowie vom Bundesinteresse ab. Sofern der Zuwendungsgeber den Höchstfördersatz ausschöpft, hat er dies zu begründen.¹⁴⁷

Bundesrechnungshof: Bewilligungsbehörden behandeln Förder-Obergrenzen häufig als Regelquoten

Bewilligungsbehörden bereitet es häufig Schwierigkeiten, die Finanzkraft der Antragsteller zu beurteilen. Sie gehen oft eher unstrukturiert an diese Aufgabe heran, zumal sie häufig nicht über die erforderliche betriebswirtschaftliche Expertise verfügen. Für die Prüfung der finanziellen Leistungsfähigkeit genügt es beispielsweise nicht, sich eine Übersicht der Vermögenslage des Antragstellers für ein einzelnes Geschäftsjahr vorlegen zu lassen. Eine solche Übersicht stellt allenfalls eine Momentaufnahme dar. Eine Prognose für die finanzielle Leistungsfähigkeit bei der Projektabwicklung lässt sich daraus nur bedingt ableiten. Um fundiert beurteilen zu können, inwieweit die aktuelle Vermögens- und Finanzlage des Zuwendungsempfängers Rückschlüsse auf die Zukunft zulässt oder wegen einmaliger Sondereffekte nicht aussagekräftig ist, muss der Zuwendungsgeber die Entwicklung des Vermögens und der Schulden des Antragstellers über mehrere Jahre nachvollziehen, etwa anhand der Jahresabschlüsse.

Bewilligungsbehörden haben oft Schwierigkeiten, die finanzielle Leistungsfähigkeit der Antragsteller zu beurteilen

Wie das folgende Beispiel zeigt, ist es insbesondere erforderlich, sicher prognostizieren zu können, ob die geförderte Einrichtung das zu errichtende Gebäude dauerhaft betreiben kann.

Geschäftsmodell des Zuwendungsempfängers erkennbar nicht tragfähig

Ein Zuwendungsempfänger plante, ein sogenanntes Kompetenzzentrum aufzubauen. Es sollte u. a. neue Produkte entwickeln sowie Beratungsprojekte anbieten. Der Zuwendungsempfänger beabsichtigte, dafür neues Personal einzustellen und einen Neubau zu errichten. Die Personalausgaben der ersten drei Jahre und den Neubau sollte der Bund mit einem Anteil von je 45 % fördern.

Der Zuwendungsantrag enthielt von einem Wirtschaftsprüfer erstellte Gewinn- und Verlustrechnungen. Sie wiesen Fehlbeträge von bis zu 424 000 Euro jährlich aus. Dennoch könne der Zuwendungsempfänger fortgeführt werden. Laut einer auf Nachfrage der Bewilligungsbehörde vorgelegten Stellungnahme des Wirtschaftsprüfers sollte das Kompetenzzentrum zu „Mehrbelastungen“ von insgesamt 885 000 Euro in den ersten drei Jahren führen. Er schlug vor, die erforderlichen Zusatzeinnahmen u. a. durch eine erweiterte Angebotspalette und

¹⁴⁷ Vgl. Dittrich: Bundeshaushaltsordnung, Erl. 6.38, 14.4 zu § 44 BHO.

Fremdkapital zu generieren. Die Bewilligungsbehörde gab sich mit diesen Aussagen zufrieden und bewilligte den Zuwendungsantrag. Weder der Vermerk über die Antragsprüfung noch der Zuwendungsbescheid enthielten Angaben, wie der Zuwendungsempfänger die durch das Kompetenzzentrum entstehenden Mehrbelastungen ausgleichen wollte und über welche Eigenmittel er verfügte.

Drei Jahre nach der Aufnahme des Betriebs stellte der Zuwendungsempfänger einen Antrag auf Eröffnung des Insolvenzverfahrens. Er hatte im Jahr zuvor ein Defizit von 580 000 Euro erwirtschaftet. Die Vermarktung der Produkte des Kompetenzzentrums war u. a. deswegen nicht gelungen, weil andere Stellen vergleichbare Produkte kostenlos anbieten.

Antragsteller muss die geförderte Einrichtung dauerhaft betreiben können

Bewilligungsbehörden müssen die finanzielle Situation und die Möglichkeiten der Antragsteller systematisch prüfen und bewerten. Sie dürfen Zuwendungen nur bewilligen, wenn die geförderten Einrichtungen voraussichtlich dauerhaft erfolgreich sein können. Bei Bauförderungen müssen die Zuwendungsempfänger in der Lage sein, die geförderten Gebäude mindestens bis zum Ende der Zweckbindungsfrist¹⁴⁸ zu betreiben.

2.2.3 Sicherung der Gesamtfinanzierung

Finanzierungsplan stellt alle projektbezogenen Ausgaben und Einnahmen dar

Der Bund darf keine Vorhaben anfinanzieren, deren Gesamtfinanzierung nicht gesichert ist.¹⁴⁹ Dem Antrag auf eine Projektförderung ist deswegen ein Finanzierungsplan beizufügen. Dies ist eine aufgegliederte Berechnung aller mit demwendungszweck zusammenhängenden Ausgaben mit einer Übersicht über die beabsichtigte Finanzierung.¹⁵⁰ Zu den zu erwartenden Gesamtausgaben zählen folglich sowohl die zuwendungsfähigen als auch die nichtzuwendungsfähigen Ausgaben. Mit den Antragsunterlagen haben die Antragsteller auf Verlangen der Bewilligungsbehörde zu belegen, dass sie über die erforderlichen Eigen- bzw. Drittmittel verfügen.¹⁵¹ Anhand des Finanzierungsplans und der vorgelegten Nachweise prüft die Bewilligungsbehörde, ob die Gesamtfinanzierung gesichert ist.

Bewilligungsbehörde muss sicherstellen, dass zugesagte Fördermittel im Haushalt bereitstehen

Die Bewilligungsbehörde muss aber auch sicherstellen, dass sie selbst die in Aussicht gestellten Fördermittel so bereitstellen kann, dass die Baumaßnahme wirtschaftlich durchgeführt werden kann. Bei mehrjährigen Maßnahmen sollten daher entsprechende Verpflichtungsermächtigungen veranschlagt und die Ausgabeermächtigungen im Finanzplan berücksichtigt werden.

¹⁴⁸ Siehe Abschnitt B 4, Kapitel 5 dieses Bandes (Kontrolle der Zweckbindung).

¹⁴⁹ VV Nummer 1.2 zu § 44 Absatz 1 BHO.

¹⁵⁰ VV Nummern 3.2.1 zu § 44 Absatz 1 BHO.

¹⁵¹ VV Nummer 3.1 zu § 44 Absatz 1 BHO.

Gesamtfinanzierung nicht gesichert

Der Bund beabsichtigte, einen 63,8 Mio. Euro teuren Neubau mit 30,7 Mio. Euro zu fördern. Den ersten Zuwendungsbescheid erließ die Bewilligungsbehörde, ohne dass die Gesamtfinanzierung gesichert war: Zum einen hatte der Zuwendungsempfänger den Nachweis seiner Eigenmittel noch nicht erbracht. Zum anderen bewilligte der Bund seine Zuwendungen in zwei Abschnitten, weil die nötigen Haushaltsmittel für eine Finanzierung des Gesamtvorhabens nicht von Anfang an zur Verfügung standen. Der Zuwendungsempfänger hatte jedoch weder zum Zeitpunkt der ersten Bewilligung nachgewiesen, dass das geplante Gebäude sinnvoll in Abschnitte teilbar ist, noch berücksichtigte er bei den weiteren Planungen die Möglichkeit, dass die für einen zweiten Bauabschnitt in Aussicht gestellten Bundesmittel ausfallen könnten. Bewilligungsbehörde und Zuwendungsempfänger gingen daher das Risiko ein, dass nicht das gesamte Gebäude finanziert werden könnte. Ein teilweise nicht nutzbares Gebäude oder aber Mehrkosten durch Umplanungen und bauliche Anpassungen hätten die Folge sein können.

Bei einer weiteren Zuwendungsbaumaßnahme erließ die Bewilligungsbehörde den Zuwendungsbescheid über 5,2 Mio. Euro für den 1. Bauabschnitt (Gesamtkosten 12,6 Mio. Euro), obwohl sie aufgrund der unzureichenden Antragsunterlagen nicht feststellen konnte, ob die Gesamtfinanzierung für das Bauvorhaben gesichert war. Sie erkannte nicht, dass der Antragsteller Bauabschnitte gebildet hatte, die für sich betrachtet nicht vollständig funktionsfähig waren. Die Bewilligungsbehörde räumte ihre Fehleinschätzung zur selbstständigen Funktionsfähigkeit des 1. Bauabschnittes gegenüber dem Bundesrechnungshof ein. Sie habe nicht die erforderliche Erfahrung gehabt.

Fehlen bei überjährigen Projekten die haushaltsrechtlichen Ermächtigungen für eine überjährige Bewilligung, dürfen Zuwendungen nicht gewährt werden. Nur wenn das Gesamtprojekt sich in mehrere Teilprojekte zerlegen lässt, die jeweils abgeschlossene Bauabschnitte bilden, können Zuwendungsgeber gesonderte Bewilligungsbescheide erlassen. Zwingend erforderlich ist, dass diese Bauabschnitte in sich funktionsfähig und mit ihnen das Förderziel auch dann erreicht wird, wenn es nicht zu einer Anschlussbewilligung kommt. Dies ist ggf. eingehend zu begründen.

Zerlegung eines Vorhabens in Teilprojekte nur unter engen Bedingungen zulässig

Fehlende Verpflichtungsermächtigungen bei mehrjährigem Projekt

Bund und Land förderten die mehrjährige, 15,5 Mio. Euro teure Baumaßnahme zu gleichen Teilen. Der Bund versäumte es, seine Projektförderung hinreichend durch Verpflichtungsermächtigungen abzusichern. Obwohl der Neubau nicht in einzelne funktionsfähige Bauabschnitte teilbar war, veranschlagte der Bund nur die jeweils jährlich erforderlichen Ausgabeermächtigungen und erließ Zuwendungsbescheide über diese sogenannten Jahresscheiben. Deswegen war der

Zuwendungsempfänger in einem Jahr auf das Entgegenkommen des mitfördernden Landes angewiesen. Nur dessen Bereitschaft, eine Sicherheit für den Bundesanteil zu garantieren, ermöglichte es, rechtzeitig Bauverträge zu schließen und damit die Baumaßnahme ohne Verzögerungen fortzuführen.

Eine solche Vorgehensweise ist haushaltsrechtlich nicht zulässig, denn die Nachteile und Risiken liegen auf der Hand. Kann ein Zuwendungsgeber während der Bauausführung die erforderlichen Mittel nicht aufbringen, hat dies Bauzeitverlängerungen oder Baustillstände zur Folge, die in der Regel zu Mehrkosten führen.

Bauen in einem
Zuge ist in der Regel
zu bevorzugen

Aber auch das bereits angesprochene planmäßige Bilden von abgeschlossenen Bauabschnitten dürfte in der Regel unwirtschaftlicher sein, als in einem Zuge zu bauen. Das Ausführen von Baumaßnahmen in Jahresscheiben hat zur Folge, dass fertig gestellte Teilleistungen mit Provisorien geschützt und unterhalten werden müssen, die Baustellen in Teilen jährlich neu einzurichten und wieder abzubauen sind sowie kostenintensive Winterbaumaßnahmen anfallen können. Bei den Honoraren der Planungsbüros entstehen wegen des degressiven Aufbaus der Honorartafeln Mehrkosten, weil die anrechenbaren Baukosten aufgeteilt und jährlich abgerechnet werden müssen.

Zuwendungsgeber müssen Zuwendungsbaumaßnahmen umfassend nach den einschlägigen Kriterien prüfen, bevor sie Fördermittel bewilligen können. Die im folgenden Beispiel beschriebene Vorgehensweise, zu fördernde Projektteile beliebig herauszuschneiden, ist unzulässig.

Baumaßnahmen willkürlich zugesagten Mitteln angepasst

Nach den Vorgaben der Bewilligungsbehörde mussten die antragstellenden Kommunen ihre Projekte und Finanzierungspläne so zuschneiden, dass sie den in Aussicht gestellten Fördermitteln entsprachen. Zum Beispiel beantragte eine Kommune nur Fördermittel für einen als 1. Bauabschnitt bezeichneten Projektteil, der drei von fünf Geschossen eines neu zu errichtenden Ausstellungsgebäudes umfasste. Das für den Betrieb erforderliche Technikgeschoss im vierten Obergeschoss war nicht Gegenstand des Antrags. Ob der für die Förderung vorgesehene Teil in sich funktionsfähig und für das Erreichen des Förderziels geeignet war, untersuchte die Bewilligungsbehörde nicht.

Zudem erließ die Bewilligungsbehörde Zuwendungsbescheide, ohne sicher sein zu können, dass die Gesamtfinanzierung gesichert war. Zum Teil hatte sie dies wegen unvollständiger Finanzierungspläne nicht prüfen können, zum Teil erkannte sie Förderprojekte als ausfinanziert an, obwohl die Bereitstellung erheblicher Finanzierungsanteile wie Eigen- oder Drittmittel ungewiss war. Ihre Bedenken stellte sie zugunsten einer „fristgerechten“ Bewilligung zurück.

Der Zuwendungsgeber muss sicherstellen, dass die geförderte Baumaßnahme auskömmlich und verlässlich finanziert ist. Dies ist Voraussetzung dafür, dass ein Vorhaben überhaupt erst begonnen werden darf und dann störungsfrei und effizient ausgeführt werden kann. Teilprojekte müssen für sich genommen funktionsfähig sein. Bevor diese Vorgaben nicht nachweislich erfüllt sind, darf die Bewilligungsbehörde den Zuwendungsbescheid nicht erlassen.¹⁵²

Beabsichtigt ein Zuwendungsempfänger, die Gesamtfinanzierung eines Vorhabens auch mit Spenden Dritter zu sichern, muss die Bewilligungsbehörde die Verbindlichkeit der Spendenzusagen prüfen. Rechtlich verbindlich wird die Zusage der Spende eines Dritten erst nach notarieller Beurkundung. Die Bewilligungsbehörde sollte sich von einem Antragsteller deshalb grundsätzlich eine notarielle Beurkundung der Spendenzusage vorlegen lassen. Dies gilt insbesondere dann, wenn die Spenden einen wesentlichen Anteil der Gesamtfinanzierung des Vorhabens ausmachen. Eine notarielle Beurkundung ist nicht erforderlich, wenn der Dritte seine Spende bereits erbracht hat. Dies ist in jedem Fall vorzuziehen. Soll ein wesentlicher Anteil der Gesamtfinanzierung eines Vorhabens aus vielen kleinen Spenden Dritter erbracht werden, ist eine notarielle Beurkundung der einzelnen Spendenzusagen nicht sachgerecht. Hier sollte sich die Bewilligungsbehörde vom Zuwendungsempfänger den Eingang der Kleinspenden vor Bewilligung der Zuwendung nachweisen lassen. Wenn die Gesamtfinanzierung nicht belastbar gesichert ist, darf eine Zuwendung nicht bewilligt werden.¹⁵³

Spenden Dritter:
grundsätzlich erst
verbindlich, wenn
notariell beurkundet

2.2.4 Vorsteuerabzug

Der Unternehmer muss die Umsatzsteuer aus der Lieferung von Gegenständen oder aus Dienstleistungen an das Finanzamt abführen. Dies geschieht im Wege der Steueranmeldung in Form einer Umsatzsteuervoranmeldung oder Umsatzsteuerjahreserklärung. Dabei kann der Unternehmer nach § 15 Umsatzsteuergesetz die ihm in Rechnung gestellte Umsatzsteuer (= Vorsteuer) von der geschuldeten Umsatzsteuer abziehen (Vorsteuerabzug).

VV Nummer 2.6 zu § 44 Absatz 1 BHO bestimmt, dass die Vorsteuerbeträge, soweit sie bei der Umsatzsteuer abgezogen werden können, nicht zu den zuwendungsfähigen Ausgaben gehören. VV Nummer 3.2.3 zu § 44 Absatz 1 BHO sieht vor, dass der Antragsteller eine Erklärung darüber abzugeben hat, ob er allgemein oder für das betreffende Vorhaben zum Vorsteuerabzug berechtigt ist. Trifft dies zu, so hat der Antragsteller die sich für ihn aus dem Vorsteuerabzug ergebenden Vorteile auszuweisen und darf nur die Netto-Beträge in den Finanzierungsplan aufnehmen. Nach Nummer 6.2.2 ANBest-P dürfen, soweit der Zuwendungsempfänger die Möglichkeit zum Vorsteuerabzug hat, auch im Verwen-

Im Vorsteuerabzug
geltend gemachte
Beträge nicht zu-
wendungsfähig

¹⁵² Siehe auch Kapitel 3 dieses Abschnitts (Dauer des Bewilligungsverfahrens).

¹⁵³ Leitsatz der externen Finanzkontrolle 04/08: Verbindlichkeit von Spendenzusagen Dritter.

dungsnachweis nur die Entgelte (Preise ohne Umsatzsteuer) berücksichtigt werden.

Die Frage, ob der (Letzt-)Empfänger der Zuwendung zum Vorsteuerabzug berechtigt ist, sollte relativ einfach zu klären sein. Dennoch hat der Bundesrechnungshof häufig Versäumnisse in diesem Bereich festgestellt.

Vorsteuerabzug nicht ausreichend berücksichtigt

Das Förderprogramm richtete sich grundsätzlich an Kommunen. Diese bestätigten in ihren Anträgen durchweg, dass sie zum Vorsteuerabzug nicht berechtigt seien. Einzelne Kommunen beantragten aber auch Zuwendungen für Bauvorhaben privatrechtlicher Unternehmen, von Körperschaften des öffentlichen Rechts, Stiftungen oder Vereinen. Die Kommunen leiteten die Zuwendungen an sie weiter, ohne dass die Bewilligungsbehörde geprüft hatte, ob die Letztempfänger zum Vorsteuerabzug berechtigt waren.

Bei zwei Vorhaben leiteten die Kommunen insgesamt 3,8 Mio. Euro der Bundeszuwendung an gewinnorientiert arbeitende Gesellschaften als Letztempfängerinnen weiter, die zum Vorsteuerabzug berechtigt waren. Die weitergeleiteten Mittel enthielten 0,7 Mio. Euro abziehbare Vorsteuer.

Eine andere Kommune leitete einen Teil ihrer Zuwendung an eine gemeinnützige GmbH weiter, die wirtschaftlich tätig und deshalb ebenfalls vorsteuerabzugsberechtigt war. Aus der Zuwendung von 2,6 Mio. Euro konnte der Letztempfänger bis zu 0,49 Mio. Euro als Vorsteuer geltend machen.

Ein Objekt befand sich im Eigentum einer selbständigen Körperschaft des öffentlichen Rechts. Sie erhielt eine Zuwendung über 1,4 Mio. Euro als Letztempfängerin. Aus der Projektbewerbung ergab sich eine wirtschaftliche Tätigkeit der Körperschaft. Es war deshalb davon auszugehen, dass auch diese Zuwendung um den Betrag der abziehbaren Vorsteuer von bis zu 0,27 Mio. Euro hätte gemindert werden müssen.

Allein aus den genannten Beispielen ergab sich ein nicht zuwendungsfähiger Betrag von 1,5 Mio. Euro.

Die VV-BHO verpflichten den Antragsteller, zutreffende Angaben zum Vorsteuerabzug zu machen. Der Zuwendungsgeber muss diese Angaben prüfen, um sicherzustellen, dass er die Zuwendungen nur in der erforderlichen Höhe bewilligt. Sollte sich erst später – z. B. bei der Verwendungsnachweisprüfung – herausstellen, dass die Angaben des Zuwendungsempfängers zum Vorsteuerabzug unrichtig waren, muss dies zur teilweisen Rücknahme des rechtswidrigen Zuwendungsbescheids und einer teilweisen Rückforderung der Zuwendung führen. In schweren Fällen ist der Bescheid vollständig zurückzunehmen.

2.2.5 Herkunft von Mitteln weiterer Zuwendungsgeber

Bei gemeinsamer Finanzierung fördert der Bund zusammen mit einem oder mehreren Ländern. Bei Projektförderung setzten die Länder häufig sogenannte EFRE-Mittel ein. EFRE ist ein Strukturfonds der EU, mit dem wirtschaftliche Aufholprozesse ärmerer Regionen und Regionen mit Strukturproblemen gefördert werden. Der EFRE-Fonds trägt zur Kofinanzierung nationaler und regionaler Programme bei. Für die Entgegennahme der EU-Zahlungen ist eine Bundesbehörde zuständig. Sie leitet die Mittel an die Länder weiter, die über den Einsatz bestimmen.

Kofinanzierung der
Länder häufig aus
EFRE-Mitteln

Der Bundesrechnungshof hat die finanziellen Auswirkungen auf die Anteile von Bund und Land bei einem Förderprogramm untersucht, in dem die Länder regelmäßig EFRE-Mittel einsetzen:

EFRE-Mittel zu Lasten des Bundes dem Land zugerechnet

Für die drei geprüften Bauvorhaben bewilligte der Bund Zuwendungen von insgesamt 27 Mio. Euro aus einem Förderprogramm. Die an der Förderung beteiligten Länder finanzierten ihren Anteil von insgesamt 10,9 Mio. Euro vollständig aus EFRE-Mitteln. Die Bewilligungsbehörde auf Bundesseite beachtete nicht, dass das BMF vorgegeben hatte, EFRE-Mittel bei gemeinsamer Finanzierung eines Fördervorhabens zwischen Bund und Land nach dem Finanzierungsschlüssel aufzuteilen. Der Bundesrechnungshof hat kritisiert, dass der Bund deswegen 7,7 Mio. Euro zu viel gezahlt hat.

Das für die Förderung zuständige Bundesministerium schloss sich der Auffassung des Bundesrechnungshofes an. Allerdings befürchtete es, dass bei einer anteiligen Anrechnung der EFRE-Mittel weniger Vorhaben in strukturschwachen Gebieten gefördert werden könnten. Entsprechende Verhandlungen mit dem BMF über die Möglichkeit, eine Ausnahme von dem Anrechnungsgrundsatz zuzulassen, blieben jedoch ergebnislos. Das BMF sah aufgrund der finanziellen Nachteile für den Bund dafür keine Möglichkeit. Bei dem betreffenden Förderprogramm werden die EFRE-Mittel daher künftig nach den Finanzierungsanteilen von Bund und Land aufgeteilt.

Der Fall macht exemplarisch deutlich, dass Bewilligungsbehörden auf Bundesseite darauf achten müssen, welche Herkunft die zur Kofinanzierung eingesetzten Mittel weiterer Zuwendungsgeber haben. Es kann sich zu Lasten des Bundes auswirken, wenn wie hier Anrechnungsregeln nicht beachtet werden.

Bewilligungsbehörden müssen Anrechnungsregeln beachten

2.3 Weitere Aspekte der Antragsprüfung

2.3.1 Baunutzungskosten

Zuwendungsempfänger haben auch in finanzieller Hinsicht eine ordnungsgemäße Unterhaltung ihrer Anlagen im Zeitraum der Zweckbindung zu gewährleisten.¹⁵⁴ Sie sollen für die von ihnen beabsichtigten Bauvorhaben die nach Fertigstellung entstehenden jährlichen Haushaltsbelastungen (Baunutzungskosten) ermitteln und in ihren Antrags- und Bauunterlagen angeben.¹⁵⁵ Eine entsprechende Aufstellung gehört auch zu den Haushaltsunterlagen nach § 24 Absatz 1 BHO.

Nach den Prüfungsfeststellungen des Bundesrechnungshofes ermitteln Antragsteller die Baunutzungskosten nur in Ausnahmefällen sorgfältig und umfassend. Dies ist zum einen bemerkenswert, weil sie ein starkes Eigeninteresse an einem günstigen Gebäudebetrieb haben sollten. Zum anderen lässt es Rückschlüsse darauf zu, dass diese Bauherren noch zu wenig versuchen, Gebäude in der Planungsphase hinsichtlich der Wirtschaftlichkeit, Energieeffizienz und anderer Nachhaltigkeitskriterien zu verbessern. Denn wenn die voraussichtlichen Baunutzungskosten nicht bekannt sind, fehlt ein Maßstab für Optimierungsansätze. Ob die Antragssteller so ihrer Verpflichtung nachkommen, die Zuwendung wirtschaftlich und sparsam zu verwenden, erscheint sehr fraglich. Aber auch auf Seiten der Bauverwaltung und der Bewilligungsbehörden ist die Prüfung von Antrags- und Bauunterlagen nach wie vor stark auf die Investitionskosten fokussiert.

Ohne Baunutzungskosten fehlt Maßstab für Optimierung der Planung

Besondere Bedeutung haben die voraussichtlichen Baunutzungskosten bei institutionell geförderten Einrichtungen: Weil der Bund nicht nur investive Maßnahmen finanziert, sondern auch den Betrieb maßgeblich fördert, ist es unentbehrlich für eine verlässliche Planung künftiger Folgeausgaben, die jährlich zu erwartenden Baunutzungskosten qualitativ und quantitativ belastbar anzugeben. Die Bewilligungsbehörde muss die Baunutzungskosten kennen, bevor sie Baumaßnahmen genehmigt, damit sie die Auswirkungen auf die Betriebsausgaben des Zuwendungsempfängers und deren künftige Förderung bewerten kann.

Baunutzungskosten auch wichtig für Finanzplanung bei institutioneller Förderung

Baunutzungskosten müssen bei der bau fachlichen und verwaltungsmäßigen Prüfung berücksichtigt werden

Ob Baunutzungskosten zutreffend ermittelt sind und ob es Reduzierungspotenzial gibt, ist eine baufachliche Frage. Entsprechend ist sie Gegenstand der baufachlichen Antragsprüfung. Ob der Antragsteller die Baunutzungskosten tragen können, ist jedoch bei der verwaltungsmäßigen Prüfung zu untersuchen und zu entscheiden. Wenn die Bewilligungsbehörde Zweifel an den vorgelegten

¹⁵⁴ VV Nummer 1.2 zu § 44 Absatz 1 BHO.

¹⁵⁵ Nummer 6.1.9 ZBau.

Unterlagen hat oder sie ganz fehlen, sollte sie den Antragsteller und die Bauverwaltung zur Nacharbeit auffordern. Nicht ausreichend ist es, dem Antragsteller das Ermitteln der Baunutzungskosten erst bei der Ausführungsplanung zu gestatten und damit auf einen Zeitpunkt nach der Bewilligung zu verschieben. Das den haushaltsrechtlichen Vorschriften zugrunde liegende Ziel, Klarheit über die Baunutzungskosten vor der Veranschlagung oder der Bewilligung zu haben, ist dann nicht mehr zu erreichen. Auch bestehen dann kaum noch Möglichkeiten, die Baunutzungskosten durch die Planung zu optimieren.

2.3.2 Dingliche Sicherung

Die VV-BHO geben vor, dass die Bewilligungsbehörde bei nicht rückzahlbaren Zuwendungen den Vorbehalt dinglicher Rechte an Gegenständen zur Sicherung eines etwaigen Erstattungsanspruchs zu regeln hat. Eine solche dingliche Sicherung ist regelmäßig vorzusehen, wenn aus nicht rückzahlbaren Zuwendungen Grundstücke oder Rechte erworben werden, mithin auch beim Bau von Gebäuden. Eine dingliche Sicherung ist nicht erforderlich, wenn es sich beim Zuwendungsempfänger um eine Gebietskörperschaft oder sonstige nicht insolvenzfähige juristische Personen des öffentlichen Rechts handelt.¹⁵⁶

Meistens erforderlich: Dingliche Sicherung eines etwaigen Erstattungsanspruchs aus der Förderung

Der Bundesrechnungshof hat einige Male festgestellt, dass Zuwendungsempfänger die geförderten Einrichtungen nicht bis zum Ende der Zweckbindungsfrist betreiben konnten. Im Ergebnis von Insolvenzverfahren konnten die Ansprüche des Bundes nicht immer befriedigt werden, auch wenn er eine dingliche Sicherung vorgesehen hatte.

Bundesrechnungshof: Dingliche Sicherung schützt nicht vor Forderungsausfall

Projekte während Zweckbindungsfrist gescheitert

Drei von 22 geprüften Einrichtungen mussten noch während der Zweckbindungsfrist der geförderten Gebäude aufgegeben werden. In einem Fall verkaufte der Zuwendungsempfänger das Gebäude und erstattete dem Bund die Zuwendung anteilig. Die Betreiber der beiden anderen Einrichtungen mussten Insolvenz anmelden. Dem Bund entstand dadurch ein Schaden von 6,3 Mio. Euro. Der Bundesrechnungshof hat folgende Feststellungen getroffen:

Beide Baumaßnahmen waren nicht reibungslos verlaufen. Es entstanden erhebliche Mehrkosten. Damit die bis dahin eingesetzten Mittel nicht verloren gingen, sah sich der Bund gezwungen, die Zuwendungen nachträglich zu erhöhen.

In einem Fall ließ der Bund eine Grundsschuld eintragen, stimmte aber noch vor Baubeginn einem Rangrücktritt zugunsten einer Bank zu. Zudem war die Bewilligungsbehörde von einem Verkehrswert des geförderten Gebäudes von

¹⁵⁶ VV Nummer 5.6.1 zu § 44 Absatz 1 BHO.

13,8 Mio. Euro ausgegangen. Der Gutachter ermittelte vor der Zwangsversteigerung jedoch einen Verkehrswert von lediglich 2 Mio. Euro. Der Bund erhielt im Ergebnis des Insolvenzverfahrens 1 400 Euro erstattet. Er hatte Forderungen von 1,1 Mio. Euro angemeldet.

Im zweiten Insolvenzverfahren hatte der Bund einen Erstattungsanspruch von 5,2 Mio. Euro geltend gemacht. Aus der Insolvenzmasse konnten jedoch ausschließlich Verfahrenskosten, Zinsen und rangvordere Gläubiger bedient werden.

Förderung bei zu hohen Risiken ablehnen

Das Beispiel macht deutlich, wie wichtig eine intensive Antragsprüfung, eine verantwortungsvolle Festlegung des Förderbetrages sowie eine angemessene Begleitung der Bauphase sind, um Risiken zu vermeiden oder zu reduzieren. Der Frage, ob das Projekt langfristig tragfähig und der Betrieb vom Zuwendungsempfänger finanzierbar ist, kommt eine hohe Bedeutung zu. Wenn das Prüfungsergebnis negativ ausfällt, darf nicht gefördert werden. Die dingliche Sicherung bietet einen zusätzlichen Schutz, falls die Zuwendung zurückgefordert werden muss. Die Bewilligungsbehörde muss bei der Antragsprüfung untersuchen, welcher Rang zur Verfügung steht. Ist das Risiko zu hoch, sollte sie den Förderantrag ablehnen.

2.3.3 Vorzeitiger Maßnahmenbeginn

Maßnahmenbeginn: Abschluss eines der Ausführung zuzurechnenden Vertrags

Zuwendungen zur Projektförderung dürfen nur für Vorhaben bewilligt werden, die noch nicht begonnen worden sind. Als Maßnahmenbeginn ist grundsätzlich der Abschluss eines der Ausführung zuzurechnenden Lieferungs- oder Leistungsvertrages zu werten. Bei Baumaßnahmen gelten Planung, Bodenuntersuchung und Grunderwerb nicht als Beginn des Vorhabens, es sei denn, sie sind alleiniger Zweck der Zuwendung. Die Bewilligungsbehörde kann in Einzelfällen Ausnahmen zulassen und einem vorzeitigen Maßnahmenbeginn zustimmen.¹⁵⁷ Mit dem Zuwendungsantrag hat der Antragsteller eine Erklärung vorzulegen, dass er mit dem Vorhaben noch nicht begonnen hat.¹⁵⁸

Vorzeitiger Maßnahmenbeginn nur auf Antrag zulässig – Schutz für Bewilligungsbehörde und Antragsteller

Diese Vorschrift ist ein wichtiger zuwendungsrechtlicher Grundsatz. Sie soll Mitnahmeeffekte vermeiden, also die Förderung von Vorhaben, die der Antragsteller auch aus eigener Kraft finanzieren könnte. Außerdem soll die Entscheidungsfreiheit der Bewilligungsbehörde gewahrt bleiben. Nicht zuletzt dient sie auch dem Selbstschutz des Antragstellers, falls die Bewilligungsbehörde eine Förderung ablehnt oder ihr nur unter veränderten Bedingungen zustimmen kann. Ist die Maßnahme dennoch bereits begonnen und macht der Zuwendungsempfänger dazu unrichtige Angaben, muss dies grundsätzlich zur Rücknahme des Zuwendungsbescheids und zu einer Rückzahlung der Zuwendung führen.

¹⁵⁷ VV Nummer 1.3 zu § 44 Absatz 1 BHO.

¹⁵⁸ VV Nummer 3.2.1 zu § 44 Absatz 1 BHO.

Bauftrag vor Bewilligung erteilt

Das BMI förderte die Errichtung eines Unterkunfts- und Schulungsgebäudes des Landessportverbandes für das Saarland. Nachdem das BMI die Förderung in Aussicht gestellt hatte, teilte das Landesministerium ihm schriftlich mit, dass der Landessportverband bereits einen Bauauftrag vergeben habe. Eine Woche später korrigierte das Landesministerium dies und teilte mit, dass der Bauauftrag noch nicht vergeben, sondern lediglich ausgeschrieben sei. Das BMI bewilligte daraufhin die Zuwendung von 1,35 Mio. Euro.

Der Bundesrechnungshof stellte fest, dass der Landessportverband den Bauauftrag bereits vor dem ersten Schreiben des Landesministeriums erteilt hatte. Die Baumaßnahme war also zum Zeitpunkt der Bewilligung schon begonnen worden, obwohl nach den haushaltsrechtlichen Bestimmungen die Mittel nur für noch nicht begonnene Maßnahmen bewilligt werden durften. Das Saarland zahlte nach diesen Hinweisen des Bundesrechnungshofes 380 000 Euro an den Bund zurück.¹⁵⁹

Zudem macht das folgende Beispiel deutlich, dass die Zustimmung zum vorzeitigen Maßnahmenbeginn auch eine Steuerungsfunktion haben kann. Die Bewilligungsbehörde sollte ihre Zustimmung wie auch die spätere Bewilligung daran knüpfen, dass das Bauvorhaben so sorgfältig vorbereitet ist, dass es voraussichtlich reibungslos durchgeführt werden kann.

Neubau des Teilchenbeschleunigers FAIR

Die FAIR GmbH beantragte im Jahr 2011 beim BMBF den vorgezogenen Maßnahmenbeginn u. a. mit dem Argument, nur so könne der Terminplan des Teilprojekts Bau gehalten werden. Das BMBF stimmte dem Antrag zu. Daraufhin gab die FAIR GmbH trotz nicht abgeschlossener vorheriger Entwurfs- und Genehmigungsplanung die Ausführungsplanung in Auftrag.

Sowohl die Bau- und Strahlenschutzgenehmigungsverfahren als auch die sich häufig ändernden wissenschaftlichen Anforderungen an das Bauprojekt machten es erforderlich, die bisherigen Planungen zu überarbeiten. Dies führte dazu, dass die Planer – abweichend von anerkannten Grundprinzipien der Bauplanung – zeitweise parallel in unterschiedlichen Planungsstufen arbeiten mussten. Während sich beispielsweise die Objektplanung für einzelne Bereiche in der Ausführungsplanung befand, bewegte sich die Planung der Technischen Gebäudeausrüstung in wesentlichen Teilen erneut erst in der Vor- und Entwurfsplanung.

¹⁵⁹ Bemerkungen 2011, Nummer 17 („Saarland zahlt 380 000 Euro Zuwendungsmittel an den Bund zurück“); siehe auch Abschnitt B 3, Kapitel 3.2 dieses Bandes (Nachweis projektbezogener Zahlungen).

Die Planer begannen ab dem Jahr 2012, aufgrund der umfangreichen Planungsänderungen Anpassungen ihrer Honorare zu fordern. Die FAIR GmbH war nur in sehr geringem Umfang bereit, den Forderungen nachzukommen. Die Planer begannen daraufhin, ihren Arbeitseinsatz zu reduzieren. Die Bauplanung kam deshalb im Laufe des Jahres 2014 nahezu zum Erliegen. Der bislang für das Jahr 2018 geplante Fertigstellungstermin war dadurch nicht mehr haltbar und musste um mehrere Jahre verschoben werden. Im Jahr 2010 war das BMBF von Kosten des Teilprojekts Bau von 572 Mio. Euro ausgegangen. Im Jahr 2018 hatten sich die prognostizierten Baukosten mehr als verdoppelt.¹⁶⁰

Zustimmung zum vorgezogenen Maßnahmenbeginn nur nach sorgfältiger Abwägung

Bei der Prüfung des Antrags auf ausnahmsweise Zulassung eines vorzeitigen Maßnahmenbeginns hat die Bewilligungsbehörde zu klären, ob der Antragsteller die Voraussetzungen für den Beginn der Bauausführung geschaffen hat. Die Erlaubnis eines vorzeitigen Maßnahmenbeginns ist kein Freibrief für eine baubegleitende Planung. Zudem muss die Bewilligungsbehörde genau prüfen und abwägen, wie wahrscheinlich eine Bewilligung ist, ob wesentliche Voraussetzungen bereits erfüllt sind (z. B. Vorliegen öffentlich-rechtlicher Genehmigungen, gesicherte Gesamtfinanzierung) und welche Vorteile ein vorgezogener Maßnahmenbeginn hat. Bei der Zulassung des vorzeitigen Maßnahmenbeginns ist außerdem klarzustellen, dass hieraus kein Anspruch auf Gewährung der Zuwendung folgt und der Zuwendungsempfänger deshalb auf eigenes Risiko mit der Maßnahme beginnt.

2.3.4 Festlegen der Zweckbindungsfrist

Bindung des Gebäudes an den Zuwendungszweck ist zeitlich zu befristen

Der Zuwendungsbescheid muss die genaue Bezeichnung des Zuwendungszwecks enthalten und, wenn mit Hilfe der Zuwendung Gegenstände erworben oder hergestellt werden, ggf. die Angabe, wie lange diese für den Zuwendungszweck gebunden sind. Außerdem ist festzulegen, ob der Zuwendungsempfänger nach Ablauf der zeitlichen Bindung in der Verfügung über beschaffte Gegenstände frei wird oder wie er andernfalls zu verfahren hat.¹⁶¹ Unter diese Regelung fallen auch unbewegliche Gegenstände wie Gebäude.¹⁶² Erst nach Ablauf dieser zeitlichen Bindung, also der Zweckbindungsfrist, kann der Eigentümer über den geförderten Gegenstand frei verfügen, sofern er keine gesonderten Auflagen beachten muss.

¹⁶⁰ Berichte an den Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages nach § 88 Absatz 2 BHO über Planung und Bau des Beschleunigerkomplexes „FAIR“ in Darmstadt vom 4. September 2015, 16. März 2017 und 18. Dezember 2018, abrufbar unter www.bundesrechnungshof.de.

¹⁶¹ VV Nummer 4.2.3 zu § 44 Absatz 1 BHO.

¹⁶² Vgl. Krämer/Schmidt: Zuwendungsrecht – Zuwendungspraxis, Abschnitt D XI 15.

Eine bestimmte Frist für die zeitliche Bindung ist weder in der BHO noch in den zugehörigen Verwaltungsvorschriften oder allgemeinen Nebenbestimmungen für Zuwendungen vorgegeben. Maßgeblich für die Dauer der zeitlichen Bindung sind der Verwendungszweck, der Anschaffungswert des Gegenstandes und die übliche Nutzungsdauer. Bei Gebäuden handelt es sich überwiegend um langlebige Wirtschaftsgüter. Daher bestimmen Bewilligungsbehörden in aller Regel, dass die mit Bundesmitteln geförderten Gebäude mindestens 20 bis 25 Jahre dem Verwendungszweck entsprechend zu verwenden sind. Dies entspricht sowohl Empfehlungen des Bundesrechnungshofes als auch der Fachliteratur.¹⁶³

Bund legt regelmäßig Zweckbindungsfristen von 20 bis 25 Jahren fest - kürzere Fristen sollten bei Gebäuden Ausnahme bleiben

In Einzelfällen hat der Bundesrechnungshof Zweckbindungsfristen von lediglich zehn Jahren festgestellt, ohne dass die Bewilligungsbehörde dies abgewogen oder begründet hatte. Derart kurze Zweckbindungsfristen sind als Ausnahmen nicht gänzlich ausgeschlossen, dürfen aber nur gewählt werden, wenn es die besonderen Umstände des Einzelfalls nachweislich erfordern. Insbesondere bei auf Gewinnerzielung ausgerichteten Zuwendungsempfängern können zu kurz bemessene Zweckbindungsfristen einen Anreiz für eine Veräußerung oder Umwidmung darstellen.

3 Dauer des Bewilligungsverfahrens

Weder für die Bauverwaltung noch für den Zuwendungsgeber sind feste Bearbeitungsfristen vorgegeben. Das Bewilligungsverfahren besteht aus verschiedenen, inhaltlich aufeinander aufbauenden Verfahrensschritten, deren Zeitbedarf nicht im Einzelnen normiert ist. Wie lang ein Verfahrensschritt dauern darf, bemisst sich an den inhaltlichen Anforderungen des jeweiligen Projektes.

Keine festen Bearbeitungsfristen vorgegeben

Der Bundesrechnungshof hat festgestellt, dass Zuwendungsgeber den Antragstellern mitunter Bearbeitungsfristen setzen. Zu kurz bemessene Fristen können dazu führen, dass unausgereifte Projekte angemeldet werden. Dies kann wesentliche Änderungen, nachträgliche Umplanungen, Mehrkosten oder gar die Aufgabe des Projekts zur Folge haben. Es besteht zudem das Risiko, dass wesentliche Fragestellungen nicht hinreichend vor Antragstellung geklärt werden. Da der Zeitbedarf der Bewilligungsbehörde für die Antragsprüfung bei ungenügenden oder unvollständigen Antrags- und Bauunterlagen steigen kann, kann sich ein vermeintlicher Zeitgewinn relativieren oder sogar ins Gegenteil verkehren. Alle Prüfungserfahrungen des Bundesrechnungshofes zeigen, dass das straffe und systematische Abarbeiten aller Punkte des Regelverfahrens nach den VV zu § 44 Absatz 1 BHO und den ZBau am ehesten die Gewähr für einen in der Summe schnellen und störungsfreien Prozess bietet.

Bundesrechnungshof: Zeitgewinn durch straffes und systematisches Abarbeiten aller Prozessschritte

¹⁶³ Vgl. Dittrich: Bundeshaushaltsordnung, Erl. 23.1 zu § 44 BHO.

Eine zügige Prüfung der Antrags- und Bauunterlagen soll vor allem dadurch erreicht werden, dass nach den ZBau Zuwendungsgeber und Bauverwaltung die Vorbereitung eng begleiten. Zudem ist die baufachliche Prüfung auf Stichproben beschränkt. Nach den Feststellungen des Bundesrechnungshofes machten Prüfungs- und Genehmigungsphasen durch Bauverwaltung und Bewilligungsbehörde im Verhältnis zur Gesamtdauer des Planungsprozesses nur einen vergleichsweise kleinen zeitlichen Anteil aus:

Zügige baufachliche Prüfung im Wissenschaftsbereich

Der Bundesrechnungshof hat bei Zuwendungsbaumaßnahmen im Wissenschaftsbereich festgestellt, dass die Prüfung von Antrags- und Bauunterlagen durch die Bauverwaltung im Mittel knapp drei Monate dauerte. Der Zuwendungsgeber erteilte die anschließende Genehmigung durchschnittlich nach einem Monat. Die Bearbeitung durch staatliche Stellen dauerte somit im Mittel knapp vier Monate. Vom ersten Koordinierungsgespräch mit dem Zuwendungsgeber, das üblicherweise nach Abschluss der Vorplanung stattfindet, bis zum Baubeginn benötigten die Wissenschaftseinrichtungen durchschnittlich insgesamt 20,5 Monate.¹⁶⁴

Ursache von Zeitverzögerungen sind nach den Feststellungen des Bundesrechnungshofes aber auch häufig Schwierigkeiten auf Seiten der Antragsteller, den Bedarf und dessen bauliche Umsetzung zu klären. Aufgrund des dadurch entstehenden Zeitverzugs sehen sich häufig Bauverwaltung und vor allem die Bewilligungsbehörde unter Druck gesetzt, einer Planung zuzustimmen, die noch nicht durchgängig bewilligungsreif ist. Für eine solche Konstellation steht das folgende Beispiel.

Folgen zu früher Bewilligung

Ein Zuwendungsempfänger richtete eine Förderanfrage an den Bund. Begleitet durch die Bauverwaltung und den Zuwendungsgeber plante er in den folgenden vier Jahren verschiedene Varianten. Unter anderem verglich er den Neubau mit der Sanierung eines vorhandenen Gebäudes und versuchte, ein Energiekonzept zu erarbeiten. Es gelang ihm nicht, eine vollständige und schlüssige Planung einschließlich Wirtschaftlichkeitsbetrachtung für das Vorhaben zu erstellen. Da mittlerweile Zeitdruck entstanden war, weil das Förderprogramm für den Landesanteil auslief, erließ die Bewilligungsbehörde den Zuwendungsbescheid für einen Neubau. Grundlage war eine nur teilweise baufachlich geprüfte sogenannte *Konzeptplanung*. Aus ihr war nicht zweifelsfrei erkennbar, dass der Neubau wirtschaftlicher als eine Sanierung mit deutlich geringeren Investitionskosten war.

¹⁶⁴ Bericht an den Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages nach § 88 Absatz 2 BHO über die Wirkungen des WissFG auf die Haushalts- und Wirtschaftsführung des Bundes und der Wissenschaftseinrichtungen, Gz. III 2 - 2015 - 0235; II 4 - 2016 - 0256 vom 19. Mai 2017, abrufbar unter www.bundesrechnungshof.de.

Daher war nicht auszuschließen, dass der Bundesanteil an der Förderung um 1,5 Mio. Euro zu hoch war.

Nach der Bewilligung ließ der Zuwendungsempfänger die abschließende Planung aufstellen, die sich in grundlegenden Punkten von der Konzeptplanung unterschied. Wegen erheblicher Kostensteigerungen beantragte er weitere 0,5 Mio. Euro beim Zuwendungsgeber. Dieser lehnte aufgrund der Hinweise des Bundesrechnungshofes eine Nachbewilligung jedoch ab.

Nach aller Erfahrung sind eine sorgfältige Planung und ein durchdachter Bescheid unerlässlich für den Erfolg einer Zuwendungsbaumaßnahme. Dies benötigt Zeit. Die erforderlichen Schritte sollten zügig, aber nicht überhastet durchgeführt werden. Keinesfalls sollten Bauverwaltung und Bewilligungsbehörde durch tatsächlichen oder vermeintlichen Zeitdruck, zumal solchen, den sie nicht verschuldet haben, übereilte Entscheidungen treffen. Das Rechtsstaatsprinzip¹⁶⁵ erfordert, dass sie ausschließlich auf Grundlage von Recht und Gesetz entscheiden.

Sorgfältige Planung und durchdachter Bescheid sind unerlässlich für den Projekterfolg – unangemessener Zeitdruck kann schaden

¹⁶⁵ Artikel 20 Absatz 3 Grundgesetz.

B 3 Bauausführung

Vor und während der Bauausführung hat die Bauverwaltung die Aufgabe, den Zuwendungsempfänger zu beraten und zu prüfen, ob er die Bedingungen und Auflagen des Zuwendungsbescheids einhält.¹⁶⁶

Die Durchführung von Zuwendungsbaumaßnahmen unterliegt in vieler Hinsicht den gleichen Regeln, wie sie für Baumaßnahmen öffentlicher Stellen gelten. Eine wesentliche Auflage bei allen Zuwendungsbaumaßnahmen ist die Verpflichtung der Zuwendungsempfänger, die Vorschriften für die Vergabe öffentlicher Aufträge anzuwenden. Hinzu können weitere Vorgaben aus dem Zuwendungsbescheid kommen. Vor allem im Bauen unerfahrene Zuwendungsempfänger sind daher darauf angewiesen, durch qualifizierte Architektur- und Ingenieurbüros unterstützt zu werden.

1 Aufgaben der Bauverwaltung

Bis zur Prüfung der Bauunterlagen sind in der Regel ausschließlich die Oberste Technische Instanz und die Fachaufsicht führende Ebene der Bauverwaltung beteiligt. Nach Erlass des Zuwendungsbescheides gehen die weiteren Aufgaben – zunächst also das Überprüfen der Bauausführung – auf die Baudurchführende Ebene über.

Klären der Grundlagen in einem Beratungsgespräch

Vor Baubeginn muss die Bauverwaltung ein Beratungsgespräch mit dem Zuwendungsempfänger und den von ihm beauftragten Architektur- und Ingenieurbüros führen.¹⁶⁷ Hier weist sie auf organisatorische, fachtechnische und finanzielle Grundsätze und Besonderheiten bei öffentlich geförderten Baumaßnahmen hin, wie z. B. den Bauzeitenplan, die Kostenkontrolle und -steuerung sowie den Verwendungsnachweis. Der Zuwendungsempfänger teilt der Bauverwaltung den Baubeginn mit. Die Bauverwaltung sollte darauf hinwirken, dass der Zuwendungsempfänger eine vollständige Auftrags- und Abrechnungsübersicht führt. Diese dient nicht nur dem Zuwendungsempfänger als Controllinginstrument, sondern erleichtert auch der Bauverwaltung die baufachliche Begleitung und Prüfung.

¹⁶⁶ Nummer 8 ZBau.

¹⁶⁷ Nummer 11 Verfahrensregeln.

Wie die Prüfung der Antrags- und Bauunterlagen ist die Überprüfung der Bauausführung auf Stichproben beschränkt. Im Vordergrund steht die Frage, ob der Zuwendungsempfänger die baufachlichen Bedingungen und Auflagen aus dem Zuwendungsbescheid einhält. In einem Anhang zu den ZBau sind weitere Schwerpunkte der stichprobeweisen Prüfung aufgeführt.¹⁶⁸ Zudem enthalten die ZBau ein Formblatt¹⁶⁹, mit dem die Bauverwaltung dokumentiert, dass sie die Bau durchführung begleitet hat. Nähere Ausführungen zu den eingesehenen Unterlagen und ggf. dabei getroffene Feststellungen sollte sie separat dokumentieren.

Überprüfung der Bauausführung auf Stichproben beschränkt

Der Bundesrechnungshof stellt regelmäßig Lücken und zum Teil auch fachliche Mängel beim Überprüfen der Bauausführung fest. So führte die Bauverwaltung das Beratungsgespräch vor Baubeginn nicht immer in dem für die jeweilige Baumaßnahme gebotenen Umfang oder sie konnte nicht belegen, es überhaupt geführt zu haben. Zudem erschwerten unzureichende, nicht auf die jeweilige Baumaßnahme abgestimmte baufachliche Auflagen sowie unklare Hinweise und Empfehlungen in den Zuwendungsbescheiden die baubegleitende Kontrolle.¹⁷⁰

Bundesrechnungshof: Lücken und fachliche Mängel bei der baufachlichen Begleitung

Vor allem bei größeren, häufig institutionell geförderten Zuwendungsempfängern mit eigenen Bauabteilungen verzichteten die Bauverwaltungen nicht selten darauf, die Vergabeunterlagen zu prüfen. Sie begründeten dies zum einen mit dem nur begrenzt zur Verfügung stehenden Personal. Zum anderen verwiesen sie auf die Professionalität der Zuwendungsempfänger.

Eine weitere wesentliche Schwachstelle der baufachlichen Begleitung zeigte sich darin, dass die Bauverwaltungen zu selten die Baustellen besichtigten, um gesicherte Aussagen zu Baufortschritt und Termintreue machen zu können. Sie erkannten deswegen 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 zuwendungsfähigen Ausgaben überschritten wurden. Die Bauverwaltungen gaben in den Bautenstandsberichten an, dass der Baufortschritt und die Bauausführung den Vorgaben entsprechen, 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.

Häufige Schwachstelle: Zu seltene Baustellenbesichtigungen

¹⁶⁸ Anhang 11 ZBau (Erläuterung der „stichprobenweise“ Prüfung im Sinne der ZBau).

¹⁶⁹ Anhang 6 ZBau.

¹⁷⁰ Abschnitt B 2, Kapitel 1.5 dieses Bandes (Ergebnis der baufachlichen Prüfung).

Unzureichende Kontrolle durch Bauverwaltung

Die Bauverwaltung ließ sich lediglich die Vergabearten und den Baubeginn mitteilen sowie zwei Bauverträge zur Prüfung vorlegen. Bei diesen überprüfte sie nur einen Teil der Vertragsbedingungen. Zu vergaberechtlich unzulässigen Passagen in den Leistungsverzeichnissen äußerte sie sich nicht. Auch die fachlichen Auflagen aus dem Zuwendungsbescheid gliederte 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 Baumaßnahme.

Bauverwaltung gibt fehlerhafte Bestätigung ab

Die 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.

Bauverwaltung erkennt erhebliche Abweichung von der Planung nicht

Die 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 Bauverwaltung nicht. Allerdings hätte die staatliche Bauverwaltung die erheblichen Abweichungen auch von sich aus bemerken müssen, wenn sie ihre Aufgaben sorgfältig wahrgenommen hätte.

Bauverwaltung erkennt Nutzungsänderung nicht

Die in den Bauunterlagen aufgeführten Nutzflächen überschritten den vom Zuwendungsgeber anerkannten Raumbedarf um rd. 170 m². Nachdem er die Bauunterlagen dennoch genehmigt hatte, ließ der Zuwendungsempfänger den Entwurf überarbeiten. Obwohl dies mit erheblichen Nutzungsänderungen verbunden war, schaltete er nicht die Bauverwaltung ein. Diese bemerkte die Änderungen nicht, was der Bundesrechnungshof auf eine unzureichende baufachliche Begleitung zurückgeführt hat.

Bauverwaltung reagiert nicht auf erhebliche Kostensteigerungen

Der Zuwendungsempfänger ließ – unbemerkt von der Bauverwaltung – 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 Bauverwaltung festgestellt hatte, dass der Zuwendungsempfänger die genehmigte Kostenobergrenze 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 Bauverwaltung keinen umfassenden Überblick über die Baumaßnahme verschaffen und so die Fehlentwicklungen nicht rechtzeitig erkennen.

Bauverwaltung erkennt Vergaberechtsverstöße nicht

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.

Bauverwaltung bescheinigt Zuwendungsempfänger trotz offensichtlicher Vergaberechtsverstöße ordnungsgemäßes Verhalten

Der Zuwendungsempfänger veröffentlichte aufgrund der Empfehlungen der 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 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 Bauverwaltung nicht.

Wichtige Schwerpunkte bei der baufachlichen Begleitung

Aufgrund dieser Prüfungsfeststellungen hat der Bundesrechnungshof dem Bundesbauministerium empfohlen, bei der Begleitung der Bauausführung vor allem die folgenden vier Schwerpunkte zu setzen:

- Die Bauverwaltung sollte das Beratungsgespräch ohne Ausnahme mit jedem Zuwendungsempfänger und unabhängig von dessen baufachlicher Kompetenz führen.
- Sie sollte im weiteren Verlauf die Vergabeunterlagen, auch bei Zuwendungsempfängern mit eigenem baufachlichem Sachverstand, stichprobenweise aber sorgfältig prüfen.
- Um sich stets ein aktuelles Bild vom Stand der Baumaßnahme machen zu können, sollte sich die Bauverwaltung regelmäßig Dokumente wie z. B. Besprechungsprotokolle, Kostenprognosen oder Abnahmeprotokolle vom Zuwendungsempfänger zusenden lassen und zeitnah auswerten.
- Auf dieser Grundlage kann sie ihre Baustellenbesuche zielgerichtet planen.

Baufachliche Begleitung soll zielgerichteten und wirtschaftlichen Einsatz der Zuwendung sicherstellen

Die baufachliche Begleitung soll dem Zuwendungsgeber eine Sicherheit geben, dass seine Fördermittel zielgerichtet und wirtschaftlich eingesetzt werden. Sie ist nicht darauf ausgerichtet, die Baumaßnahme engmaschig zu begleiten. Umso wichtiger ist es, dass die Bauverwaltung ihre Stichproben ziel- und risikoorientiert auswählt. Die Bauverwaltung muss damit gewährleisten, dass sie mögliche Verstöße des Zuwendungsempfängers gegen Vorgaben der Bewilligungsbehörde frühzeitig erkennen kann.

2 Vergabe und Abrechnung von Bauleistungen

2.1 Öffentliches Vergaberecht

Das öffentliche Vergaberecht hat die sparsame und wirtschaftliche Verwendung der Zuwendungen zum Ziel und soll im Interesse der Bieter einen transparenten und fairen Wettbewerb sicherstellen.

Variante 1: Zuwendungsempfänger ist gesetzlich verpflichtet, europäisches Vergaberecht anzuwenden

Die Verpflichtung eines Zuwendungsempfängers, öffentliches Vergaberecht anzuwenden, kann sich aus dem GWB ergeben. Voraussetzung ist, dass der Zuwendungsempfänger öffentlicher Auftraggeber i. S. d. GWB ist und der geschätzte Auftrags- oder Vertragswert einen bestimmten Schwellenwert übersteigt. Wer öffentlicher Auftraggeber ist, legt § 99 GWB fest. Von den dort geregelten Alternativen sind im Zuwendungsbereich häufig Nummer 2 (bei institutionellen

Zuwendungsempfängern) und Nummer 4 (bei Projektförderungen) einschlägig. Die Schwellenwerte werden von der EU alle zwei Jahre aktualisiert und veröffentlicht. Aktuell gilt für Bauleistungen ein Schwellenwert von 5,35 Mio. Euro ohne Umsatzsteuer.¹⁷¹ Der „Oberschwellenbereich“ des Vergaberechts ist stark von Vorgaben der EU geprägt. Bei Bauleistungen finden außer dem GWB auch Teile der VgV Anwendung sowie Abschnitt 2 („EU-Paragrafen“) der VOB/A. Der Oberschwellenbereich des Vergaberechts zeichnet sich gegenüber dem Unterschwellenbereich u. a. dadurch aus, dass Leistungen regelmäßig EU-weit aususchreiben sind¹⁷² und dass mit dem sogenannten Nachprüfungsverfahren vergabespezifische Rechtsschutzmöglichkeiten bestehen¹⁷³.

Soweit ein Zuwendungsempfänger vergaberechtliche Bestimmungen nicht schon aufgrund des GWB oder seines eigenen Haushaltsrechts zu beachten hat, ergeben sich entsprechende Verpflichtungen aus den Nebenbestimmungen zum Zuwendungsbescheid. So sehen die ANBest-I und die ANBest-P in Ziff. 3.1 jeweils vor, dass bei der Vergabe von Bauleistungen der 1. Abschnitt (Regelungen für den Unterschwellenbereich) der VOB/A anzuwenden ist, wenn die Zuwendung oder bei Finanzierung durch mehrere Stellen der Gesamtbetrag der Zuwendung mehr als 100 000 Euro beträgt. In begründeten Ausnahmefällen darf die Bewilligungsbehörde diese Wertgrenze erhöhen.¹⁷⁴

Variante 2: Zuwendungsempfänger wird durch Nebenbestimmung verpflichtet, nationales Vergaberecht anzuwenden

Nach den Feststellungen des Bundesrechnungshofes zählt die Ausschreibung und Vergabe von Bauleistungen zu den Bereichen, in denen Zuwendungsempfänger verbindliche Regelungen häufig nicht einhalten. Sie verstoßen vielfach aus Unkenntnis oder Nachlässigkeit, unter Umständen aber auch aus Kalkül gegen das Vergaberecht. Die Verstöße haben die folgenden Schwerpunkte:

Bundesrechnungshof: Ausschreibung und Vergabe von Bauleistungen fehleranfällig

Zuwendungsempfänger schränken häufig den Wettbewerb durch eine fehlerhafte Wahl der Vergabeart ein. Im Vergaberecht haben Verfahren Vorrang, mit denen eine möglichst große Zahl potenzieller Bieter angesprochen wird.¹⁷⁵ Zuwendungsempfänger tendierten jedoch dazu Verfahren zu wählen, die den Bieterkreis reduzieren.¹⁷⁶ Nach den Feststellungen des Bundesrechnungshofes steigen die Angebotspreise, wenn der Wettbewerb reduziert wird. So ergab eine umfassende Prüfung bei mehreren Bauverwaltungen, dass beispielsweise Beschränkte Ausschreibungen ohne Teilnahmewettbewerb im Vergleich zu Öffentlichen Ausschreibungen durchschnittlich bis zu 7,4 % höhere Auftragssummen

¹⁷¹ Delegierte Verordnung (EU) 2019/1828 der Kommission vom 30. Oktober 2019; siehe zur Berechnung außerdem § 3 VgV.

¹⁷² § 12 EU Abs. 3 VOB/A.

¹⁷³ § 155 ff. GWB.

¹⁷⁴ VV Nummer 5.3.3 zu § 44 Absatz 1 BHO.

¹⁷⁵ Öffentliche Ausschreibung, Beschränkte Ausschreibung mit Teilnahmewettbewerb (nationaler Bereich); Offenes Verfahren, nicht offenes Verfahren (Oberschwellenbereich).

¹⁷⁶ Beschränkte Ausschreibung ohne Teilnahmewettbewerb, Freihändige Vergabe, Direktauftrag (nationaler Bereich), Verhandlungsverfahren (Oberschwellenbereich).

aufweisen. Auch eine vom Bundesbauministerium durchgeführte Evaluierung der Vergaben im Hochbau hatte bei Beschränkten Ausschreibungen ohne Teilnahmewettbewerb 9,9 % höhere Auftragswerte gegenüber Öffentlichen Ausschreibungen ergeben.¹⁷⁷

Eine weitere Fehlerquelle waren Leistungsbeschreibungen. Es gehört zu den Voraussetzungen für faire Vergabeverfahren und Vertragsbeziehungen, dass die Bieter die Preise sicher und mit vertretbarem Aufwand kalkulieren können und nicht benachteiligt werden. Häufig jedoch beschrieben Zuwendungsempfänger die Bauleistungen nicht eindeutig und erschöpfend, gaben unnötigerweise Fabrikate vor, bürdeten den Bietern ungewöhnliche Wagnisse auf oder gaben falsche Mengen an.

Das Prüfen und Werten von Angeboten gab ebenfalls oft Anlass zur Kritik. Beispielsweise änderten Zuwendungsempfänger nach Angebotsabgabe die Vertragsbedingungen zu Gunsten eines Bieters, hoben Ausschreibungen ohne ausreichenden Grund auf oder werteten Nebenangeboten nicht richtig. Auch Verstöße gegen das Verhandlungsverbot hat der Bundesrechnungshof festgestellt.

Bewilligungsbehörde
kann bei Verstößen
Fördermittel zurück-
fordern

Wenn ein Zuwendungsempfänger vergaberechtliche Regelungen nicht beachtet, verstößt er gegen die entsprechende Auflage im Zuwendungsbescheid. Dies kann dazu führen, dass die Bewilligungsbehörde Fördermittel zurückfordert.¹⁷⁸ Hinzu kommen bei Ausschreibungen im Oberschwellenbereich erhebliche Risiken, die sich aus dem Rechtsschutzsystem vor den Vergabekammern und Vergabesenaten ergeben. Wenn Bieter, die ihre Rechte verletzt sehen, Nachprüfungsverfahren beantragen, kann dies zur Aufhebung von Ausschreibungen, Schadenersatzansprüchen, erheblichen Mehraufwendungen oder massiven Verzögerungen des Bauablaufs führen.¹⁷⁹

Erhebliche Vergaberechtsverstöße von Zuwendungsempfängern

Ein Zuwendungsempfänger verstieß mehrfach und zum Teil in gravierender Weise gegen vergaberechtliche Regelungen, zum Beispiel:

- Zur Vergabe von zwei Aufträgen in Verhandlungsverfahren ohne öffentlichen Teilnahmewettbewerb verhandelte der Zuwendungsempfänger mit drei Bietern, die jeweils von der gleichen natürlichen Person vertreten wurden.

¹⁷⁷ Bericht nach § 99 BHO über die Auswirkungen der Vergabeerleichterungen des Konjunkturpakets II auf die Beschaffung von Bauleistungen und freiberuflichen Leistungen bei den Bauvorhaben des Bundes vom 9. Februar 2012 (abrufbar unter www.bundesrechnungshof.de).

¹⁷⁸ Abschnitt B 4, Kapitel 3.2 dieses Bandes (Verstöße gegen zuwendungsrechtliche Bestimmungen).

¹⁷⁹ § 155 ff. GWB.

- Der Zuwendungsempfänger vergab Aufträge im Wege Freihändiger Vergaben, obwohl sie die damalige Wertgrenze von 10 000 Euro um ein Vielfaches überschritten und auch andere Voraussetzungen wie Dringlichkeit oder Geheimhaltung nicht vorlagen. Die Auswahl der angefragten Unternehmen begründete er wie folgt: „Fa. A kommt aus der unmittelbaren Region, Fa. B hat schon den Auftrag Lüftungstechnik und Fa. C hat schon den Auftrag Zimmererarbeiten.“
- Bei einer Beschränkten Ausschreibung gingen zwei Angebote ein. Der Generalplaner dokumentierte, dass das Angebot des Bieters A wegen Kalkulationsfehlern, fehlenden Preisangaben und nicht gleichwertiger Produkte nicht wertbar sei und ausgeschlossen werden müsse. Er empfahl, Bieter B zu beauftragen. Der Zuwendungsempfänger beauftragte ohne weitere Begründung Bieter A.

Bauverwaltung und Bewilligungsbehörde waren diese Mängel bei der Prüfung des Verwendungsnachweises nicht aufgefallen. Das zuständige Bundesministerium folgte der Empfehlung des Bundesrechnungshofes und ließ die Verwendungsnachweisprüfung wiederholen.

In einem weiteren Fall verstieß ein institutionell geförderte Zuwendungsempfänger bei der Vergabe von Bauleistungen mehrfach und in erheblichem Maße gegen das Vergaberecht:

- Er schrieb Leistungen unzulässig beschränkt aus und schränkte so den Wettbewerb ein.
- Er bürdete Bietern unkalkulierbare Risiken auf.
- Er verhandelte mit Bietern regelmäßig über Angebotspreise und Vertragsbedingungen.
- Er dokumentierte die Vergabeverfahren unzureichend.
- Er teilte zeitlich und inhaltlich zusammenhängende Leistungen in einzelne Aufträge und umging so förmliche Vergabeverfahren.

Das zuständige Bundesministerium sorgte auf Empfehlung des Bundesrechnungshofes für organisatorische Verbesserungen und Schulungen des Personals.

Das öffentliche Vergaberecht ist komplex und wird laufend fortentwickelt. Daher muss die Bewilligungsbehörde spätestens bei Prüfung des Zuwendungsantrags klären, ob der Antragsteller in der Lage ist, die Vorgaben zu erfüllen. Dabei sollte sie sich von der Bauverwaltung beraten lassen.

Vor Bewilligung klären: Ist vergaberechtliche Expertise des Zuwendungsempfängers ausreichend oder benötigt er Unterstützung?

Zuwendungsempfänger, die eine einmalige Projektförderung erhalten und keine Erfahrungen als Bauherren haben, dürfte das öffentliche Vergaberecht in der Regel überfordern. Sie sollten durch entsprechend versierte Architektur-, Ingenieur- und ggf. auch Projektsteuerungsbüros unterstützt werden.

Dagegen ist grundsätzlich davon auszugehen, dass institutionell geförderte Zuwendungsempfänger, die erfahrene Bauherren sind und eventuell eine eigene Vergabestelle oder Einkaufsabteilung unterhalten, die Materie beherrschen. Nach den Prüfungserfahrungen des Bundesrechnungshofes ist aber auch dies nicht immer gesichert. Daher sollte auch hier die Bauverwaltung die Baudurchführung so begleiten, dass sie Fehlentscheidungen des Zuwendungsempfängers rechtzeitig erkennen und ihnen entgegenwirken kann. Gleichwohl verbleibt die Letztverantwortung beim Zuwendungsempfänger.

VHB erleichtert rechtssichere Abwicklung von Vergabeverfahren und Bauaufträgen

Hilfreich für Zuwendungsempfänger kann es sein, die Formblätter des VHB zu benutzen.¹⁸⁰ Das VHB setzt die VOB um. Es wird laufend fortgeschrieben und erleichtert, Vergabeverfahren und Bauaufträge rechtssicher abzuwickeln.

2.2 Ordnungsgemäßes Abrechnen

Bauaufträge für Zuwendungsbaumaßnahmen werden wie bei Baumaßnahmen der öffentlichen Hand auf Grundlage der VOB, Teil B abgerechnet. Nach den Feststellungen des Bundesrechnungshofes waren dabei im Zuwendungsbau auftretende Schwierigkeiten und Fehler ähnlich wie bei der Vergabe der Bauleistungen hauptsächlich auf mangelnde Sachkenntnisse und Unachtsamkeiten zurückzuführen.

Typische Schwierigkeiten und Fehler beim Abrechnen von Bauleistungen

- Häufig waren die Unterlagen nicht vollständig, sodass Dritte nicht nachvollziehen konnten, ob das bauausführende Unternehmen seine Leistungen korrekt abgerechnet hat. Dies betraf vor allem Stundenlohnachweise, Mengenberechnungen und Liefer- und Wiegescheine, die unzureichend geprüft und daher nicht als Leistungsnachweis geeignet waren.
- Vielfach wurden Nachlässe oder Skonti bei der Bezahlung des bauausführenden Unternehmens nicht in Anspruch genommen.
- Wiederholt fehlten Abnahmebescheinigungen oder waren mangelhaft.
- Fordert der Auftraggeber eine zusätzliche Leistung oder eine Leistungsänderung, soll vor deren Ausführung immer eine Nachtragsvereinbarung über die Höhe der zusätzlichen Vergütung abgeschlossen werden.

¹⁸⁰ Nummer 3 ZBau; Nummer 1 NBest-Bau.

Zuwendungsempfänger schlossen Nachtragsvereinbarungen häufig erst nach Leistungsbeginn oder konnten nicht nachweisen, sie überhaupt geschlossen zu haben.

- Mengenmehrungen und -minderungen gegenüber dem Vertrag wurden häufig nicht nach den Regeln der VOB abgerechnet. Diese sehen beispielsweise vor, dass für die über 10 % hinausgehende Überschreitung des Mengenansatzes auf Verlangen ein neuer – meist günstigerer – Einheitspreis zu vereinbaren ist.

Die vielen sich wiederholenden Fehler sind ein deutlicher Hinweis darauf, dass der Prüfung von Abschlags- und Schlussrechnungen eine zu geringe Bedeutung zugemessen wird. Die Bauverwaltung sollte Zuwendungsempfänger und deren Architektur- und Ingenieurbüros daher bereits vor Baubeginn darauf hinweisen, dass Baurechnungen sehr sorgfältig zu bearbeiten und gewissenhaft zu dokumentieren sind. Zuwendungsgeber sollten bei der Verwendungsnachweisprüfung berücksichtigen, dass aufgrund von Abrechnungsfehlern überzahlte Beträge nicht zuwendungsfähig sind.

Wegen Abrechnungsfehlern überzahlte Beträge nicht zuwendungsfähig

2.3 Korruptionsprävention

Die Vergabe öffentlicher Bauaufträge hat eine große wirtschaftliche Bedeutung. Infolgedessen ist das Risiko für Manipulationen und Korruption hoch. Es ist davon auszugehen, dass der vom Bund geförderte Zubwendungsbau nicht ausgenommen ist. Betroffen sein können sowohl Auftraggeber- als auch Auftragnehmerseite.

Öffentliches Vergaberecht hat Präventionsfunktion

Eine wichtige Präventionsfunktion – bei Projektförderung und institutioneller Förderung gleichermaßen – hat die konsequente Anwendung des öffentlichen Vergaberechts. Es ist geeignet, wirtschaftlich schädlichem und strafrechtlich relevantem Verhalten vorzubeugen.

Um Manipulation und Korruption auch organisatorisch vorzubeugen, hat der Bund eine Richtlinie zur Korruptionsprävention erlassen.¹⁸¹ Fördern Dienststellen des Bundes eine Einrichtung institutionell und muss sie öffentliches Vergaberecht anwenden, so verpflichten sie den Zubwendungsempfänger, diese Richtlinie sinngemäß anzuwenden.¹⁸² Die Richtlinie enthält Handlungsanweisungen wie Personalrotation, Mehr-Augen-Prinzip, Sensibilisierung der Beschäftigten sowie eine aktive, vorausschauende Personalführung. Bei Baumaßnahmen sind

Institutionelle Zubwendungsempfänger müssen Richtlinie zur Korruptionsprävention sinngemäß anwenden

¹⁸¹ Richtlinie der Bundesregierung zur Korruptionsprävention in der Bundesverwaltung vom 30. Juli 2004. Das Bundesinnenministerium hat die Richtlinie zusammen mit weiteren Empfehlungen und Arbeitshilfen in der Broschüre „Regelungen zur Integrität“ zusammengefasst.

¹⁸² Nummer 14.1 Richtlinie zur Korruptionsprävention.

Vorbereitung, Planung und Bedarfsbeschreibung einerseits und die Durchführung des Vergabeverfahrens andererseits sowie möglichst auch die spätere Abrechnung grundsätzlich organisatorisch zu trennen. Die Anwendung der Richtlinie setzt in diesem Punkt personell ausreichend große Organisationseinheiten mit geteilter Verantwortung bei den Handelnden voraus.

Korruptionsrisiken bei institutionellen Zuwendungsempfängern

Ein institutionell geförderter Zuwendungsempfänger vergab Planungsleistungen direkt an ein Ingenieurbüro, dessen Inhaber in engem verwandtschaftlichem Verhältnis zu der zuständigen Sachbearbeiterin stand. Dabei verstieß es nicht nur gegen zahlreiche Grundsätze des Vergaberechts und der Korruptionsprävention, sondern zahlte auch ein zu hohes Honorar.

Auch bei der Vergabe von Bauleistungen verstieß das Forschungszentrum mehrfach und in erheblichem Maße gegen das Vergaberecht. Unter anderem verhandelte es regelmäßig mit Bietern über Angebotspreise und Vertragsbedingungen und teilte zeitlich und inhaltlich zusammenhängende Leistungen in einzelne Aufträge, um sie freihändig vergeben zu können.

Aufgrund der Prüfungsfeststellungen des Bundesrechnungshofes forderte der Zuwendungsgeber Mittel zurück. Außerdem sorgte er dafür, dass das Forschungszentrum Planung und Einkauf organisatorisch trennt und seine mit der Vergabe von Bauaufträgen befassten Beschäftigten besser schult.

Ein anderer institutioneller Zuwendungsempfänger versandte regelmäßig Vergabeunterlagen an Bewerber, in denen Namen und Kontaktdaten der beteiligten Architektur- und Ingenieurbüros angegeben waren. Diese Angaben erleichterten eine Kontaktaufnahme der Bieter zu den Planern und konnten damit Absprachen und Manipulationen begünstigen. Solche Kontakte während des Vergabeverfahrens sind so weit wie möglich zu unterbinden. Sollten Rückfragen erforderlich sein, sind diese an den Auftraggeber zu richten. Er beantwortet sie, wenn nötig nach Rücksprache mit den Architektur- und Ingenieurbüros, und sorgt dafür, dass alle Bieter dieselben Informationen erhalten.

Korruptionsverdacht Die Bauverwaltung hat bei Verdachtsfällen unverzüglich den Zuwendungsgeber zu unterrichten. Dieser hat zu prüfen, ob strafbare Handlungen vorliegen könnten. Sollte sich dies bestätigen, muss er die Strafverfolgungsbehörden einschalten.¹⁸³

¹⁸³ § 6 SubvG.

3 Weitere Aspekte der Baudurchführung

3.1 Anfordern und Auszahlen der Zuwendungen

Der Bund darf Ausgaben nur insoweit und nicht eher leisten, als sie zur wirtschaftlichen und sparsamen Verwaltung erforderlich sind.¹⁸⁴ Aufbauend auf diesem Grundsatz sieht das Zuwendungsrecht des Bundes zwei Auszahlungsvarianten für Zuwendungen vor. Beide sollen sicherstellen, dass der Zuwendungsempfänger nur Mittel erhält, die er benötigt:

- Abrufverfahren: Der Zuwendungsempfänger ruft die Mittel selbstständig am Tag des Bedarfs bei der zuständigen Bundeskasse ab.
- Anforderungsverfahren: Der Zuwendungsempfänger fordert die Mittel bei der Bewilligungsbehörde für einen im jeweiligen Zuwendungsbescheid festzulegenden Zeitraum von bis zu sechs Wochen an.¹⁸⁵

Seit dem Jahr 2012 ist die Auszahlung der Zuwendungen grundsätzlich über das Abrufverfahren¹⁸⁶ abzuwickeln, es ist damit das Regelverfahren. Rechte und Pflichten des Zuwendungsempfängers sind in Besonderen Nebenbestimmungen für den Abruf von Zuwendungen¹⁸⁷ zusammengefasst, die zum Bestandteil des Zuwendungsbescheids zu machen sind. Wenn ein Zuwendungsempfänger weniger als 500 000 Euro jährlich erhält oder es sich um eine einmalige Auszahlung der Zuwendung handelt, muss er nicht zum Abrufverfahren zugelassen werden, sinnvoll kann dies aber dennoch sein. Andererseits wird bei Baumaßnahmen, die der Bund im Wege der Projektförderung finanziert, häufig von Ausnahmen vom Abrufverfahren Gebrauch gemacht. Das Anforderungsverfahren ist hier deshalb nach wie vor häufig anzutreffen.

Nach den ZBau können Zuwendungsgeber und Fachaufsicht führende Ebene der Bauverwaltung vereinbaren, dass die Baudurchführende Ebene bei den Mittelanforderungen mitwirkt.¹⁸⁸ Dies ist jedoch nur sinnvoll, wenn der Zuwendungsempfänger die Bundesmittel im Anforderungsverfahren erhält. Aufgabe der Bauverwaltung ist es dann, die Mittelanforderung anhand des tatsächlichen Baufortschrittes und des Bauausgabebuches zu validieren. Nimmt der Zuwendungsempfänger am Abrufverfahren teil, so ruft er die Mittel dagegen eigenverantwortlich tagesgenau ab; ein Mitwirken der Bauverwaltung wäre nicht praktikabel.

Abruf- und Anforderungsverfahren sollen bedarfsgerechte Mittelauszahlung gewährleisten

Abrufverfahren ist Regelverfahren, Anforderungsverfahren vor allem für einmalige Auszahlung der Zuwendung gedacht

Bauverwaltung kann bei Mittelauszahlung im Anforderungsverfahren mitwirken

¹⁸⁴ § 34 Absatz 2 Satz 1 BHO.

¹⁸⁵ VV Nummer 7 zu § 44 Absatz 1 BHO.

¹⁸⁶ Details sind in der Abrufrichtlinie des BMF geregelt.

¹⁸⁷ BNBest-Abruf (Anlage 3 der Abrufrichtlinie).

¹⁸⁸ Nummer 8 ZBau, Nummer 12 Verfahrensregeln.

Werden die Zuwendungen nicht alsbald verwendet, ist der Zuwendungsempfänger verpflichtet, dies der Bewilligungsbehörde anzuzeigen. Eine Zuwendung wird alsbald verwendet, wenn sie bei Auszahlung im Abrufverfahren am Tag des Bedarfs abgerufen und verbraucht wird. Im Anforderungsverfahren legt die Bewilligungsbehörde die Frist im Zuwendungsbescheid fest; jedenfalls liegt keine alsbaldige Verwendung vor, wenn die Mittel später als sechs Wochen nach Auszahlung verbraucht werden.¹⁸⁹ Der Zuwendungsgeber kann bei nicht alsbaldiger Verwendung Zinsen erheben; bei gravierenden Verstößen kann auch der Zuwendungsbescheid ganz oder teilweise widerrufen werden.¹⁹⁰

Trotz der präzisen Vorgaben für beide Auszahlungsvarianten ist es nicht ausgeschlossen, dass Zuwendungsempfänger mehr Mittel erhalten, als sie benötigen. Die Bewilligungsbehörde muss daher spätestens bei der Verwendungsnachweisprüfung die Fristen kontrollieren. Die Zinsberechnung wird nach den Prüfungserfahrungen des Bundesrechnungshofes zumindest bei Projektförderungen in der Regel zuverlässig durchgeführt.

Bundesrechnungshof: Zu hohe Auszahlungen häufig am Jahresende

Bisweilen geht die Initiative für zu hohe Auszahlungen auch von der Bundesseite aus. Nach den Erfahrungen des Bundesrechnungshofes sind Bewilligungsbehörden – vor allem zum Jahresende – häufig bestrebt, im Haushalt bereitstehende Fördermittel möglichst schnell und vollständig auszugeben.

Dezemberfieber

Eine Bewilligungsbehörde, die Baumaßnahmen mehrerer Einrichtungen aus einem Förderprogramm finanzierte, gab für die Mittelanforderungen ein Formblatt vor. Es enthielt nicht alle nötigen Angaben, um den Mittelbedarf zuverlässig beurteilen zu können und war bei der Anwendung fehleranfällig. Zudem bestand die Bewilligungsbehörde zum Jahresende auf dem Abruf der jährlich eingeplanten Zuwendungen in voller Höhe, obwohl sie nicht wusste, ob die Zuwendungsempfänger diese aufgrund des Baufortschritts benötigten.

Bei der Verwendungsnachweisprüfung untersuchte die Bewilligungsbehörde die fristgerechte Mittelverwendung. Für ein Teilprojekt berechnete sie Zinsen wegen nicht alsbaldiger Verwendung der Zuwendung von 34 000 Euro.

Zuwendungsgeber tragen Verantwortung für rechtskonforme Veranschlagung und Haushaltsbewirtschaftung

Es ist Aufgabe der Zuwendungsgeber, die Haushaltsansätze bei der Haushaltsaufstellung so genau wie möglich zu bestimmen.¹⁹¹ Wie bereits erwähnt tragen sie außerdem die Verantwortung dafür, nur notwendige Ausgaben zu leisten. Mit der im Beispiel dargestellten Verhaltensweise hat die Bewilligungsbehörde daher nicht nur gegen die Interessen der Zuwendungsempfänger, sondern auch gegen

¹⁸⁹ VV Nummer 8.2.5 zu § 44 Absatz 1 BHO.

¹⁹⁰ Nummer 8 ANBest-P, ANBest-Gk; § 49 Absatz 3 Nummer 1 VwVfG.

¹⁹¹ VV Nummer 1.2 zu § 11 BHO.

Haushaltsgrundsätze verstoßen. Sollte der tatsächliche Projektfortschritt dem geplanten Mittelabfluss entgegenstehen, sollte die Bewilligungsbehörde andere Instrumente wie z. B. die Übertragbarkeit von Investitionsmitteln nutzen.

3.2 Nachweis projektbezogener Zahlungen

Die Einnahmen und Ausgaben eines Zuwendungsempfängers für die geförderte Baumaßnahme müssen für den Zuwendungsgeber ohne großen Aufwand nachvollziehbar sein. Daher können Zuwendungsempfänger mit dem Zuwendungsbescheid verpflichtet werden, ein Bausonderkonto einzurichten. Dies bietet sich vor allem bei Projektförderungen an und erleichtert es, alle projektbezogenen Zahlungsvorgänge transparent darzustellen und überschüssige Mittel sowie mögliche Habenzinsen jederzeit nachweisen zu können.

Bausonderkonto
macht projektbezo-
gene Einnahmen
und Ausgaben nach-
vollziehbar

Zuwendungsempfänger ruft Mittel zu früh ab

Das BMI förderte die Errichtung eines Unterkunfts- und Schulungsgebäudes des Landessportverbandes für das Saarland mit 1,35 Mio. Euro. Der Bundesrechnungshof stellte fest, dass der Landessportverband den Bauauftrag bereits vor Erlass des Zuwendungsbescheids erteilt hatte. Zudem rief der Landessportverband während der Bauausführung Mittel deutlich früher ab, als er sie benötigte. Ein Bauausgabebuch, das alle Zahlungseingänge und -ausgänge ab Beginn der Baumaßnahme verzeichnet, führte er nicht. Der Bundesrechnungshof hat dies beanstandet und darauf hingewiesen, dass der Landessportverband sich dadurch unzulässige Zinsvorteile verschaffte.

Das BVA hat daraufhin 270 000 Euro der ursprünglichen Bewilligung wegen falscher Angaben zum Baubeginn vom Landesministerium zurückgefordert. Weitere 40 000 Euro hat es zurückgefordert, weil der Landessportverband Mittel vorzeitig abrief und weil er kein Bauausgabebuch führte. Das Landesministerium hat die geforderte Summe zuzüglich 70 000 Euro Zinsen und damit insgesamt 380 000 Euro an den Bund zurückgezahlt.¹⁹²

Auch wenn die Bewilligungsbehörde das Einrichten eines Sonderkontos vorgibt und der Zuwendungsempfänger diese Auflage umsetzt, kann es zu Problemen kommen. Das folgende Beispiel zeigt, dass die Bewilligungsbehörde sich gewissenhaft davon überzeugen muss, dass das Sonderkonto korrekt geführt wird:

¹⁹² Bemerkungen 2011, Nummer 17 („Saarland zahlt 380 000 Euro Zuwendungsmittel an den Bund zurück“); siehe auch Abschnitt B 2, Kapitel 2.3.3 dieses Bandes (Vorgezogener Maßnahmenbeginn).

Kein Sonderkonto

Bei der Verwendungsnachweisprüfung hatte die Bewilligungsbehörde bestätigt, dass der Zuwendungsempfänger das geforderte Sonderkonto eingerichtet habe. Daraus seien alle Projekteinnahmen und -ausgaben ersichtlich. Dagegen stellte der Bundesrechnungshof fest:

- Der Zuwendungsempfänger hatte das Sonderkonto erst drei Monate nach Erlass des Zuwendungsbescheides eröffnet und vorher bereits 400 000 Euro für die Baumaßnahme von einem Sammelkonto gezahlt.
- Der Zuwendungsempfänger hatte 110 000 Euro für projektfremde Zwecke vom Sonderkonto gezahlt.
- Sammelbuchungen über rund 975 000 Euro waren in den vorgelegten Kontoauszügen nicht aufgeschlüsselt, sodass Zahlungsempfänger und -beträge nicht identifizierbar waren.
- Die Summe der Zahlungsbeträge aus den vorgelegten Auszügen des Sonderkontos stimmte nicht mit dem Bauausgabebuch und dem Verwendungsnachweis überein.

Die Auszüge eines Sonderkontos gehören zum zahlenmäßigen Nachweis der Verwendung. Sie müssen deswegen nachvollziehbar alle Projekteinnahmen und -ausgaben wiedergeben und die Zinsberechnung wegen nicht alsbald verwendeter Zuwendungen ermöglichen.

3.3 Abweichungen von der bewilligten Planung

Präzise Bewilligungsgrundlagen unabdingbar, um Abweichungen feststellen und Mittelverwendung effektiv kontrollieren zu können

Der Zuwendungsbescheid muss die genaue Bezeichnung des Zuwendungszwecks enthalten.¹⁹³ Bei Baumaßnahmen wird er konkretisiert durch die bewilligte Bauunterlage, die u. a. auch einen Raumbedarfsplan und die technischen und gestalterischen Grundzüge der Planung enthält. Das präzise Bestimmen des Zuwendungszwecks ist Voraussetzung, um nach Abschluss der Baumaßnahme feststellen zu können, ob der Zuwendungsempfänger die Fördermittel zweckentsprechend verwendet hat. Ein Verstoß gegen die Zweckbindung liegt nicht nur dann vor, wenn der Empfänger der Zuwendung diese für ein völlig anderes Vorhaben verwendet. Auch eigenmächtige Abweichungen von der bewilligten Planung können einen solchen Verstoß darstellen.¹⁹⁴

¹⁹³ VV Nummer 4.2.3 zu § 44 Absatz 1 BHO.

¹⁹⁴ Vgl. Krämer/Schmidt: Zuwendungsrecht – Zuwendungspraxis, Abschnitt D XI 2.

Die Prüfungspraxis des Bundesrechnungshofes zeigt, dass Zuwendungsempfänger oft abweichend von der Bewilligung bauen. Die Gründe sind vielfältig. Beispielsweise können unvorhersehbare Umstände eintreten, die eine geänderte Bauausführung notwendig machen oder Bieter unterbreiten im Vergabeverfahren eine wirtschaftlichere Ausführungsvariante als geplant.

Bundesrechnungshof: Änderungen der Bauausführung häufig ohne Zustimmung der Zuwendungsgeber

In allen Fällen bedürfen erhebliche Abweichungen von der bewilligten Planung vor ihrer Ausführung einer baufachlichen Prüfung durch die Bauverwaltung und der Zustimmung durch die Bewilligungsbehörde.¹⁹⁵ Ob eine planerische Abweichung oder eine kostenmäßige Änderung wesentlich ist, entscheidet die Bauverwaltung.¹⁹⁶ Dass diese Regelung in der Praxis oft übergangen wird, hat mehrere Ursachen: Es liegt auf der Hand, dass Zuwendungsempfänger kein Interesse an einem erneuten Prüfungsverfahren haben. Oft entgehen erhebliche Änderungen aber auch den Bauverwaltungen, weil sie die Baumaßnahmen nicht eng genug begleiten oder sich nur oberflächlich mit Abweichungen von der bewilligten Planung auseinandersetzen.

Auch Bauverwaltungen oft unzureichend über Änderungen informiert

Die häufigsten Abweichungen sind Baukostensteigerungen und Grundriss- oder andere Planungsänderungen. Eine abweichende Bauausführung ist jedoch auch gegeben, wenn sich eine Unterschreitung der bewilligten Bausumme abzeichnet und der Zuwendungsempfänger daraufhin eigenmächtig zusätzliche Bauleistungen ausführen lässt.¹⁹⁷ Die zusätzlichen Bauleistungen sind nicht Bestandteil des im Zuwendungsbescheid bewilligten Bauumfangs.

Zuwendungsempfänger verschwendet Fördermittel

Die angebotenen und abgerechneten Kosten der Rohbauarbeiten lagen etwa 1/3 unter der geschätzten Auftragssumme von 11,5 Mio. Euro. Die Bauverwaltung untersuchte nicht, ob dies z. B. auf eine fehlerhafte Kostenermittlung zurückzuführen war. Die Bewilligungsbehörde entschied, die zuwendungsfähigen Ausgaben nicht zu kürzen, sondern die gesparten Mittel als Reserve zum Ausgleich von Fehlbeträgen bei anderen Gewerken zu belassen.

Währenddessen finanzierte der Zuwendungsempfänger mit den Fördermitteln eine sehr hochwertige Bauausführung. Unter anderem ließ er die Vorsatzfassade für 1 Mio. Euro mit einem hochpreisigen Klinker ausführen. Das 300 000 Euro günstigere Angebot eines anderen Bieters ließ er außer Acht, obwohl die Qualität technisch und gestalterisch gleichwertig war.

¹⁹⁵ Nummer 7.4 ZBau; Nummer 1.3 NBest-Bau.

¹⁹⁶ Nummer 15 Verfahrensregeln.

¹⁹⁷ Die RZBau sind an dieser Stelle nicht eindeutig: Während in Nummer 7.4 ZBau allgemein von „erheblichen Abweichungen“ die Rede ist, beziehen Nummer 1.3 NBest-Bau und Nummer 15 Verfahrensregeln Abweichungen ausschließlich auf Baukostenüberschreitungen. Dies mag der häufigste Fall sein, erscheint jedoch allein wegen des Sparsamkeits- und Wirtschaftlichkeitsgebot (§ 7 BHO) nicht sachgerecht.

Das Beispiel zeigt, dass Bewilligungsbehörden Einsparungen nicht ausschließlich und pauschal als Reserve betrachten dürfen. Sie müssen verhindern, dass Zuwendungsempfänger solche Einsparungen dafür nutzen, an anderer Stelle höhere Standards umzusetzen oder sie für zusätzliche, nicht geplante Ausgaben heranziehen.

Bauverwaltung muss Baudurchführung so begleiten, dass sie frühzeitig auf Abweichungen reagieren kann

Grundsätzlich muss es Ziel von Bewilligungsbehörde und Bauverwaltung sein, dass der Zuwendungsempfänger die Baumaßnahmen wie bewilligt durchführt und dabei Kostenvorgaben sowie Termine einhält. Die Bauverwaltung sollte sich baubegleitend über die vorgesehene Ausführung informieren, um frühzeitig auf beabsichtigte Abweichungen reagieren zu können. Wenn wesentliche planerische Abweichungen, Kostensteigerungen oder Einsparungen erkennbar werden, sollte sie den Zuwendungsempfänger nachdrücklich auffordern, die Ursachen und die finanziellen Auswirkungen offenzulegen, damit sie diese entsprechend den zuwendungsrechtlichen Verfahrensregeln baufachlich bewerten kann. Falls erforderlich, muss die Bauverwaltung unverzüglich den Zuwendungsgeber informieren, damit dieser in der Lage ist, steuernd einzugreifen und vor Ausführen der Leistungen über deren Förderfähigkeit entscheiden zu können. Den Zuwendungsempfänger sollte die Bauverwaltung auf sein finanzielles Risiko hinweisen, wenn er sich über die Einwände hinwegsetzt. Unabhängig davon hat der Zuwendungsempfänger seinen Mitteilungspflichten gegenüber der Bewilligungsbehörde nachzukommen.

Bewilligungsbehörde muss vor Ausführung geänderter Leistungen über Förderfähigkeit entscheiden können

Die Bewilligungsbehörde muss die Frage, ob sie einer abweichenden Ausführung zustimmt, losgelöst von einer möglichen Erhöhung der Zuwendung betrachten.¹⁹⁸ Bei der Verwendungsnachweisprüfung sollten Bauverwaltung und Bewilligungsbehörde unter strengen Maßstäben prüfen, inwieweit kostenträchtige, nicht bewilligte Abweichungen notwendig waren und zuwendungsfähig sind. Eigenmächtige Abweichungen gegen die baufachliche Empfehlung der Bauverwaltung sind nicht zuwendungsfähig.

Anders gelagert sind Fälle, in denen Zuwendungsempfänger nicht bereit oder in der Lage sind, Kostenüberschreitungen zu tragen und deswegen den Projektumfang reduzieren wollen. Hier müssen Bewilligungsbehörden im Blick behalten, ob Zuwendungszweck und -ziel dann noch erreicht werden können. Bei der Prüfung der Änderungsanträge müssen sie bewerten, ob der Mitteleinsatz den erwarteten Nutzen noch rechtfertigt.

¹⁹⁸ Abschnitt B 4, Kapitel 4.2 dieses Bandes (Mehrausgaben und Rückfordern von Zuwendungen).

3.4 Bautagebücher

Das Bautagebuch ist Bestandteil der Baurechnung, die der Zuwendungsempfänger zu führen hat.¹⁹⁹ Im Bautagebuch sind Stand und Fortschritt der Bauarbeiten sowie alle bemerkenswerten Ereignisse im Bauablauf lückenlos festzuhalten. Daher gehört das Führen eines Bautagebuchs zu den üblichen Leistungen, mit denen die bauüberwachenden Architektur- und Ingenieurbüros beauftragt werden. In den Honorarsätzen der HOAI ist ein Vergütungsanteil dafür enthalten.²⁰⁰

Bautagebuch ist Bestandteil der Baurechnung und damit des Verwendungsnachweises

Der Bundesrechnungshof hat immer wieder festgestellt, dass Bautagebücher nicht oder nicht ordnungsgemäß geführt wurden. Gleichwohl erhielten die Architektur- und Ingenieurbüros ein ungemindertes Honorar.

Fehlerhaftes Bautagebuch

Das vom bauüberwachenden Architekten geführte Bautagebuch enthielt im Wesentlichen Angaben zu den jeweils auf der Baustelle anwesenden Unternehmen, zur Anzahl der Arbeitskräfte sowie zu deren ausgeübter Tätigkeit. Es enthielt keine Aufzeichnungen darüber, welche Überprüfungen und Baubesprechungen stattfanden. Mängel- und Bauzustandsfeststellungen sowie Schriftwechsel mit den Unternehmen, Fotos oder Skizzen waren nicht vorhanden. Hinweise auf die Dokumentation der technischen Gewerke fanden sich ebenfalls nicht.

Häufig verweisen die geprüften Stellen darauf, dass die bauüberwachenden Büros ausführlich Protokoll führten und umfangreicher Schriftverkehr beispielsweise zu Mängeln, Beanstandungen und Überprüfungen vorliege. Diese Dokumentation gehört zu den Vertragspflichten der Architektur- und Ingenieurbüros. Sie können ein sorgfältig geführtes Bautagebuch ergänzen, aber nicht ersetzen. In einer unzusammenhängenden Dokumentation liegt vor allem das Risiko, dass sich Sachverhalte beispielsweise im Fall von Baumängeln nicht, nur lückenhaft oder nur mit sehr großem Aufwand nachvollziehen lassen können. Zur Dokumentation gegenüber Zuwendungsgebern sollte der Zuwendungsempfänger das Bautagebuch regelmäßig abzeichnen. Es kann selbstverständlich elektronisch geführt werden.

Auch umfangreiche Protokolle und Schriftverkehr kein Ersatz für strukturiert geführtes Bautagebuch

Vor allem bei Rechtsstreitigkeiten, Bauunfällen und Störungen des Bauablaufs kommt einem ordnungsgemäß geführten Bautagebuch eine besondere Bedeutung zu. Da sich daraus wertvolle Erkenntnisse zur Baumaßnahme ableiten lassen, kann es aber auch nützlich für die Prüfung des Verwendungsnachweises sein. Daher sollte die Bauverwaltung den Zuwendungsempfänger und die

Bauverwaltung sollte auf einwandfreie Bautagebücher hinwirken

¹⁹⁹ Nummer 2.2.9 NBest-Bau.

²⁰⁰ Beispielsweise HOAI 2013, Anlage 10: Grundleistungen im Leistungsbild Gebäude und Innenräume, Leistungsphase 8: Objektüberwachung (Bauüberwachung) und Dokumentation, Buchstabe e) Dokumentation des Bauablaufs (zum Beispiel Bautagebuch).

beauftragten Architektur- und Ingenieurbüros vor Beginn der Bauausführung auf die Pflicht zum Führen eines Bautagebuch und den erforderlichen Qualitätsstandard hinweisen. Bei der stichprobenweisen Überwachung der Bauausführung sollte sich die Bauverwaltung von der Vollständigkeit und Aktualität des Bautagebuches überzeugen.

B 4 Nachweisen und Prüfen der Verwendung

In diesem Abschnitt werden die Aufgaben des Zuwendungsempfängers und der Bewilligungsbehörde nach Abschluss der Bauphase behandelt. Nachdem der Zuwendungsempfänger die Baumaßnahme fertiggestellt hat, muss er mit dem Verwendungsnachweis darlegen, wie er die Bundesmittel eingesetzt hat. Die Bewilligungsbehörde muss diesen Nachweis prüfen und feststellen, ob Zweck und Ziel der Förderung erreicht wurden. Auch darüber hinaus bleibt der Zuwendungsempfänger dem Bund verpflichtet: Das mit Zuwendungen errichtete oder sanierte Gebäude muss für eine bestimmte Frist dem Verwendungszweck dienen.

1 Vorlage der Zwischen- und Verwendungsnachweise

Zuwendungsempfänger müssen Zwischennachweise über die erhaltenen Fördermittel vorlegen, wenn der Verwendungszweck nicht bis zum Ablauf des Haushaltsjahres erfüllt ist.²⁰¹ Erhalten Gebietskörperschaften Projektförderungen, deren Zweck innerhalb von drei Jahren erreicht wird, sind in der Regel keine Zwischenachweise erforderlich. Ist der Förderzeitraum länger, entscheidet die Bewilligungsbehörde nach pflichtgemäßem Ermessen, ob sie Zwischennachweise fordert.²⁰² Zwischennachweise enthalten im Wesentlichen eine finanzielle Übersicht zum 31. Dezember und einen Sachbericht, in dem der Baufortschritt dargestellt ist.²⁰³

Bei mehrjährigen Projekten sind Zwischennachweise vorzulegen – Ausnahmen für Kommunen

Wenn die Baumaßnahme fertiggestellt ist, hat der Zuwendungsempfänger unverzüglich die Bewilligungsbehörde und die Bauverwaltung zu unterrichten. Außerdem teilt er mit, wann er voraussichtlich den Verwendungsnachweis fertigstellen wird.²⁰⁴ Nach den Allgemeinen Nebenbestimmungen muss der Zuwendungsempfänger der Bewilligungsbehörde die Verwendung der Zuwendung innerhalb von sechs Monaten (ANBest-P) bzw. einem Jahr (ANBest-Gk), nachdem der Verwendungszweck erfüllt ist, spätestens jedoch sechs Monate/ein Jahr nach Ablauf des

Nach Abschluss der Baumaßnahme ist der Verwendungsnachweis aufzustellen

²⁰¹ Nummer 6.1 Satz 2 ANBest-P.

²⁰² VV Nummer 5.5 zu § 44 Absatz 1 BHO.

²⁰³ Nummer 4 NBest-Bau; Muster 3 ZBau.

²⁰⁴ Nummer 1.1 NBest-Bau; Nummer 16 Verfahrensregeln.

Bewilligungszeitraums nachweisen.²⁰⁵ Der Zuwendungszweck ist in der Regel dann erfüllt, wenn das Bauvorhaben fertiggestellt ist.

Bei Zuwendungsbauten mit Beteiligung der Bauverwaltung hat der Zuwendungsempfänger nach den NBest-Bau den Verwendungsnachweis abweichend von den Allgemeinen Nebenbestimmungen nicht bei der Bewilligungsbehörde, sondern bei der Bauverwaltung einzureichen. Die Bewilligungsbehörde hat er darüber zu informieren.²⁰⁶

Inhalte des Verwendungsnachweises:
Sachbericht und zahlenmäßiger Nachweis (Baurechnung)

Nach den allgemeinen zuwendungsrechtlichen Vorgaben besteht der Verwendungsnachweis aus einem Sachbericht und einem zahlenmäßigen Nachweis. Zuwendungsempfänger müssen die Belege nicht mit dem Verwendungsnachweis vorlegen, aber bereithalten.²⁰⁷

Die NBest-Bau definieren, welche Unterlagen für den zahlenmäßigen Nachweis zu führen und welche vorzulegen sind: In der Baurechnung dokumentiert der Zuwendungsempfänger die Baumaßnahme umfassend. Sie muss unter anderem die Rechnungsbelege, Verträge und Zeichnungen enthalten.²⁰⁸ Dem Verwendungsnachweis beizufügen sind jedoch nur die ebenfalls in der Baurechnung enthaltenen Dokumente Bauausgabebuch, Flächen- und Raumberechnung sowie die Ausgabegegenüberstellung nach Muster 2 ZBau.²⁰⁹ Ein weiteres RZBau-Muster gibt eine hochbauspezifische Gliederung vor²¹⁰, die den Finanzierungsplan widerspiegeln soll, um eventuelle Abweichungen der Einzelansätze auf den ersten Blick sichtbar zu machen. Die weiteren Dokumente können Bauverwaltung und Zuwendungsgeber anfordern oder direkt beim Zuwendungsempfänger einsehen, wenn es sich beim Prüfen des Verwendungsnachweises als erforderlich erweisen sollte.

Sanktionsmöglichkeiten, wenn Verwendungsnachweis nicht rechtzeitig vorgelegt wird

Hält der Zuwendungsempfänger beim Erstellen und Einreichen des Verwendungsnachweises die Vorlagefrist nicht ein, so stehen der Bewilligungsbehörde die folgenden Sanktionsmöglichkeiten zur Verfügung:

- Soweit im Zuwendungsbescheid vorgesehen, keine Auszahlung einer einbehaltenen Schlussrate²¹¹ oder Auszahlung der Zuwendung in einer Summe erst nach Vorlage des Verwendungsnachweises.²¹²

²⁰⁵ VV Nummer 10.1 zu § 44 Absatz 1 BHO und Nummer 6.1 ANBest-P/ANBest-Gk.

²⁰⁶ Nummer 3.1 NBest-Bau.

²⁰⁷ VV Nummer 10.2 zu § 44 Absatz 1 BHO.

²⁰⁸ Nummer 2 NBest-Bau.

²⁰⁹ Nummer 3 NBest-Bau.

²¹⁰ Anhang 9 der RZBau: Ausgabegegenüberstellung gemäß Muster 2 ZBau.

²¹¹ VV Nummer 5.6.6 zu § 44 Absatz 1 BHO.

²¹² VV Nummer 5.9 zu § 44 Absatz 1 BHO.

- Zurückstellen weiterer Bewilligungen bis zur ordnungsgemäßen Vorlage fälliger Verwendungsnachweise unter Androhung des Ausschlusses von weiteren Förderungen, weil eine ordnungsgemäße Geschäftsführung nicht gesichert ist.²¹³
- Widerruf der Zuwendung wegen Nichterfüllung einer Auflage.²¹⁴

Die Praxis bei Zuwendungsbaumaßnahmen zeigt, dass die Vorlagefristen häufig nicht eingehalten werden. Zwar mahnen die meisten Bewilligungsbehörden nach Fristablauf den Verwendungsnachweis an und setzen eine Nachfrist, vielfach jedoch ohne Erfolg. Die Sanktionsmöglichkeiten werden nur selten genutzt.

Bundesrechnungshof: Vorlagefristen werden häufig nicht eingehalten

Fristversäumnisse bleiben folgenlos

Der Bundesrechnungshof hat die Vorlage von Verwendungsnachweisen zu 175 Baumaßnahmen untersucht, die ein Ressort aus verschiedenen Förderprogrammen gefördert hat. Das Prüfen der Verwendungsnachweise hatte es auf das BVA delegiert, zum Teil waren auch die Länder zuständig.

Die Zuwendungsempfänger legten dem BVA die Verwendungsnachweise in mehr als der Hälfte der Fälle nicht fristgerecht vor; wenn die Länder zuständig waren, in zwei Drittel der Fälle. Sie standen bis zu 20 Jahre aus. Wenn die Länder zuständig waren, war dem BVA nicht immer bekannt, ob die Verwendungsnachweise dort eingegangen waren. BVA und Länder nutzten weder die Sanktionsmöglichkeiten noch kontrollierten sie systematisch und regelmäßig, ob die Vorlagefristen eingehalten wurden.

Das Einhalten der Fristen bei der Verwendungsnachweisprüfung ist wichtig, weil die Zuwendungsgeber bei verspätetem Nachweis etwaige Erstattungsansprüche, an denen der Bund partizipiert, nicht rechtzeitig erkennen und schwerer durchsetzen können. Für die Zuwendungsgeber wird das Prüfen des zweckentsprechenden Mitteleinsatzes schwieriger, je länger die Baumaßnahme zurückliegt. Zudem haben sie durch das Nachfordern ausstehender Verwendungsnachweise einen höheren Verwaltungsaufwand. Eine zeitnahe Prüfung der Verwendungsnachweise

Zeitnahe Prüfung der Verwendungsnachweise erleichtert Zuwendungsgebern die Arbeit und entschärft Risiken

- schafft Rechtssicherheit,
- wirkt Beweisschwierigkeiten und Rechtsstreitigkeiten entgegen,

²¹³ VV Nummer 1.2 zu § 44 Absatz 1 BHO.

²¹⁴ § 49 Absatz 3 Satz 1 Nummer 2 VwVfG; siehe auch Kapitel 3.2 dieses Abschnitts (Verstöße gegen zuwendungsrechtliche Bestimmungen).

- kann Korruption, Untreue und sonstigen schweren Verfehlungen vorbeugen und
- verbreitert die Entscheidungsgrundlage für Anschlussbewilligungen im Hinblick auf die zweckentsprechende und erfolgreiche Verwendung früherer Zuwendungen.²¹⁵

Zuwendungsgeber sollten sich aktiv um die Vorlage der Verwendungsnachweise kümmern und Sanktionsmöglichkeiten nutzen

Je größer die Baumaßnahme ist, desto schwieriger und zeitaufwändiger ist grundsätzlich die Schlussabrechnung. Vor allem wenn Rechtsstreitigkeiten anhängig sind, lässt sich die sechsmonatige Frist zur Vorlage des Verwendungsnachweises nur schwer einhalten. Gleichwohl bestätigen zahlreiche Feststellungen des Bundesrechnungshofes, dass nach der Fertigstellung der Baumaßnahmen sowohl Zuwendungsempfänger als auch Zuwendungsgeber dem Nachweis der Verwendung keine hohe Priorität einräumen.

Um zu erreichen, dass die Vorlagefristen eingehalten werden, stehen den Zuwendungsgebern abgestufte Möglichkeiten vom Mahnschreiben bis zum Widerruf der Zuwendung zur Verfügung. Sehr wirksam dürfte es sein, die vollständige Auszahlung der Zuwendung unter den Vorbehalt der Vorlage des Verwendungsnachweises zu stellen. Eine entsprechende Bestimmung sollte regelmäßig in Zuwendungsbescheiden vorgesehen werden.

Option bei unabweisbaren Hindernissen: Vorläufiger Verwendungsnachweis

Wenn beispielsweise Rechtsstreitigkeiten, auf deren Dauer der Zuwendungsempfänger nicht unbedingt Einfluss hat, die Vorlage des Verwendungsnachweises verzögern, sollte die Bewilligungsbehörde einen vorläufigen Verwendungsnachweis fordern. Auch wenn diese Möglichkeit in den VV zu § 44 Absatz 1 BHO oder den RZBau nicht ausdrücklich vorgesehen ist, liegt es nahe, sich an einer entsprechenden Regelung im Bundesbau zu orientieren.²¹⁶

In letzter Konsequenz sollte der Zuwendungsgeber prüfen, ob der Zuwendungsbescheid zu widerrufen und die Zuwendung zurückzufordern ist.

2 Baufachliche Prüfung

Der Verwendungsnachweis ist zunächst der Bauverwaltung vorzulegen,²¹⁷ die ihn baufachlich prüft.²¹⁸ Das Ergebnis ist gleichermaßen Voraussetzung wie Ergänzung der zeitlich darauf folgenden verwaltungsmäßigen Prüfung durch die Bewilligungsbehörde.

²¹⁵ Schriftenreihe des BWV, Band 10, Abschnitt C 7.2.

²¹⁶ Rechnungslegung von Teilmaßnahmen nach Nummer 3 Abschnitt J RBBau.

²¹⁷ Nummer 3.1 NBest-Bau.

²¹⁸ Nummer 9.1 ZBau, insoweit abweichend von Nummer 6.1 ANBest-P/ANBest-GK.

Vorgaben zur Dauer der baufachlichen Prüfung enthalten die ZBau nicht. Sie verweisen auf VV Nummer 11 zu § 44 Absatz 1 BHO, nach der die Prüfung unverzüglich nach Eingang der Unterlagen durchzuführen ist. Das Ergebnis muss die Bauverwaltung umgehend an die Bewilligungsbehörde weiterleiten, damit diese mit der verwaltungsmäßigen Prüfung beginnen kann.²¹⁹

Bauverwaltung hat Verwendungsnachweis unverzüglich nach Eingang zu prüfen

In den ZBau wird die Vollständigkeit der vom Zuwendungsempfänger vorzulegenden Anlagen zum zahlenmäßigen Nachweis als Voraussetzung für die baufachliche Prüfung genannt. Bei diesen Anlagen handelt es sich nach den NBest-Bau um das Bauausgabebuch, die Ausgabegegenüberstellung sowie die Flächen- und Raumberechnung. Hinzu kommt der Sachbericht. Die Bauverwaltung sollte zunächst feststellen, ob diese Dokumente vollständig vorliegen und prüffähig sind. Dabei sollte sie auch darauf achten, ob Anhaltspunkte für einen Erstattungsanspruch bestehen. Mangelhafte Verwendungsnachweise hat der Zuwendungsempfänger zu überarbeiten.

Die sich anschließende baufachliche Prüfung des Verwendungsnachweis ist stichprobenartig durchzuführen.²²⁰ Die Bauverwaltung muss den Prüfungsumfang und -schwerpunkt in Abhängigkeit von der Größe und Art der Baumaßnahmen, der Höhe der öffentlichen Förderung sowie den personellen und fachlichen Voraussetzungen seitens des Zuwendungsempfängers festlegen. Es muss sichergestellt sein, dass die zweckmäßige und wirtschaftliche Mittelverwendung gewährleistet ist und wesentliche Mängel von allgemeiner Bedeutung nicht unentdeckt bleiben. Die baufachliche Prüfung besteht vor allem aus den folgenden Schritten:

Stichprobenartige Prüfung

- Prüfen der Angaben im Verwendungsnachweis auf Übereinstimmung mit der Örtlichkeit.
- Überprüfen des Einhaltens der baufachlichen Bedingungen und Auflagen.
- Prüfen der Rechnungsbelege. Die Prüfung ist kenntlich zu machen.
- Feststellen der aus baufachlicher Sicht förderfähigen Kosten.
- Feststellen baulicher Mängel und Überwachen der Mängelbeseitigung.²²¹

Wesentliche Schritte der baufachlichen Verwendungsnachweisprüfung

Die oben erwähnten, mit dem Verwendungsnachweis vorzulegenden Dokumente reichen dafür nicht aus. Die Bauverwaltung wird daher weitere Unterlagen zu ihrer Stichprobe anfordern oder beim Zuwendungsempfänger einsehen müssen. Solche örtlichen Erhebungen sind nach den VV-BHO vorgesehen und der Zuwendungsempfänger muss sie nach den Allgemeinen Nebenbestimmungen

Die Bauverwaltung muss örtliche Erhebungen durchführen und das Gebäude begehen

²¹⁹ Nummer 9.4 ZBau.

²²⁰ Nummer 9.3 ZBau.

²²¹ Anhang 11 ZBau (Erläuterung der „stichprobenweise“ Prüfung im Sinne der ZBau).

dulden.²²² Um den Verwendungsnachweis „auf Übereinstimmung mit der Örtlichkeit“ zu prüfen, ist eine Begehung des Gebäudes notwendig.

Die Bauverwaltung hält ihre Feststellungen in einer den Verwendungsnachweis ergänzenden Stellungnahme fest.

Bundesrechnungshof: Unzureichende Qualität der Verwendungsnachweise und vorherige Versäumnisse erschweren die Prüfung

Nach den Prüfungserfahrungen des Bundesrechnungshofes begegnet die Bauverwaltung bei der Verwendungsnachweisprüfung häufig Schwierigkeiten. Da die Personalausstattung der für den Zubau zuständigen Einheiten nicht selten knapp ist, kann sie nur begrenzte Zeit aufbringen. Sie ist daher darauf angewiesen, sich schnell einen Überblick verschaffen zu können. Die Qualität der Verwendungsnachweise erlaubt dies jedoch häufig nicht. Zudem stößt die Bauverwaltung an Grenzen, wenn sich herausstellt, dass der Fördergegenstand im Antrag oder Zubauentscheid nicht klar genug definiert war.

Derartige Probleme kann die Bauverwaltung zum Zeitpunkt der Verwendungsnachweisprüfung nur noch sehr eingeschränkt lösen. Es ist daher sehr wichtig, sie präventiv anzugehen und z. B. schon bei der Begleitung der Bauausführung Vorgaben für den später zu erstellenden Verwendungsnachweis zu machen. Nicht minder wichtig ist es, im Bewilligungsbescheid eindeutig festzulegen, was gebaut und gefördert werden soll.

Nach den Feststellungen des Bundesrechnungshofes neigt die Bauverwaltung dazu, solche Schwierigkeiten gegenüber der Bewilligungsbehörde und dem Zubauempfänger nicht offen anzusprechen. Die fachliche Verwendungsnachweisprüfung wird oft zu oberflächlich angelegt.

Bauverwaltung arbeitet nachlässig

Bei der Prüfung der fachlichen Begleitung einer Baumaßnahme stellte der Bundesrechnungshof zahlreiche Mängel fest:

- Die Bauverwaltung hatte versäumt darauf hinzuwirken, dass der Zubauempfänger die Baurechnung transparent und zutreffend nach Teilmaßnahmen, Kostengruppen sowie Förderfähigkeit und Nicht-Förderfähigkeit gliedert.
- Die Bauverwaltung lieferte der Bewilligungsbehörde keine belastbaren Aussagen dazu, wie die von der Bewilligung deutlich abweichenden Flächen zu bewerten waren.
- Die Bauverwaltung gab an, bei der Prüfung der Rechnungsbelege keine Unregelmäßigkeiten gefunden zu haben, kennzeichnete die Unterlagen der

²²² VV Nummer 11.1.3 zu § 44 Absatz 1 BHO; Nummer 7.1 ANBest-P/ANBest-Gk.

Stichprobe aber nicht wie vorgesehen. Da der Bundesrechnungshof zahlreiche Mängel festgestellt hat, war davon auszugehen, dass in einer sachgerecht gezogenen Stichprobe auch fehlerhafte Belege enthalten gewesen wären.

- Zur Vergabe der Bauleistungen verwies die Bauverwaltung pauschal auf ein Prüfergebnis des an der Förderung beteiligten Landes, ohne es wenigstens in Grundzügen zu dokumentieren. Es war nicht ersichtlich, dass die Bauverwaltung die Vergaben selbst untersucht hat. Auch hier hat der Bundesrechnungshof zahlreiche und erhebliche Fehler festgestellt.

Der Bundesrechnungshof hat daraus den Schluss gezogen, dass die Begleitung der Baumaßnahme durch die Bauverwaltung in diesem Fall weder dazu geeignet war, die Verstöße des Zuwendungsempfängers gegen die Förderbedingungen zu verhindern noch die Probleme wenigstens im Nachhinein zu identifizieren.

Wie bereits in den vorherigen Abschnitten ausgeführt, sind eine ordnungsgemäße Antragsprüfung, ein eindeutiger Bewilligungsbescheid sowie eine sachgerechte Begleitung der Bauausführung die wichtigsten Voraussetzungen dafür, dass die Bauverwaltung den Verwendungsnachweis effizient und effektiv prüfen kann.

3 Verwaltungsmäßige Prüfung

3.1 Aufgaben der Bewilligungsbehörde

Die verwaltungsmäßige Prüfung der Verwendungsnachweise umfasst zwei Schritte. Der erste Schritt ist die kursorische Prüfung. Die Bewilligungsbehörde soll sie innerhalb von drei Monaten nach Eingang des Verwendungsnachweises abschließen. Das Ergebnis der kursorischen Prüfung ist zu dokumentieren.²²³

Die kursorische Prüfung wird als Schlüssigkeitsprüfung durchgeführt. Die Bewilligungsbehörde unterstellt, dass die Angaben im Verwendungsnachweis richtig sind. Sie hat einerseits zu prüfen, ob der Verwendungszweck nach den Angaben im Sachbericht erreicht wurde und andererseits, ob die Angaben im zahlenmäßigen Nachweis mit dem Finanzierungsplan übereinstimmen. Stellt die Bewilligungsbehörde Minderausgaben oder andere Rückforderungsansprüche fest, hat sie diese unverzüglich geltend zu machen. Dabei kann sie sich auf die Vorarbeit der Bauverwaltung stützen. Da die verwaltungsmäßige Prüfung eine andere Ausrichtung hat, ist jedoch nicht ausgeschlossen, dass die Bewilligungsbehörde aus

Verwaltungsmäßige Prüfung grundsätzlich in zwei Schritten:

1. Kursorische Prüfung aller Verwendungsnachweise
2. Vertiefte Prüfung einer Stichprobe

²²³ VV Nummer 11.1 zu § 44 Absatz 1 BHO.

ihrer Sicht bestehende Lücken feststellt und Nachbesserung beim Zuwendungsempfänger verlangen muss.

Der zweite Schritt der stufenweisen verwaltungsmäßigen Prüfung ist die vertiefte Prüfung. Die Bewilligungsbehörde soll sie innerhalb von neun Monaten nach Eingang des Verwendungsnachweises abschließen. Sie darf die Frist nur in besonders begründeten Ausnahmefällen oder beim Einsatz externer Prüfstellen überschreiten.²²⁴ Es liegt im sachgerechten Ermessen der Bewilligungsbehörde, wie intensiv sie die vertiefte Prüfung gestaltet. Der Aufwand muss in einem angemessenen Verhältnis zum angestrebten Ziel stehen. Die Bewilligungsbehörde hat Umfang und Ergebnis der Verwendungsnachweisprüfung in einem Prüfungsvermerk niederzulegen.

Bei Zuwendungen zur Projektförderung sollen prinzipiell nicht alle Verwendungsnachweise zweifach geprüft werden. Vielmehr soll nach der kursorischen Prüfung eine stichprobenweise Auswahl von vertieft zu prüfenden Nachweisen getroffen werden. Zur Stichprobenregelung ist der Bundesrechnungshof anzuhören.

Zuwendungsbau:
Grundsätzlich vertiefte Verwendungsnachweisprüfung

Dieses Verfahren ist vor allem auf größere Förderprogramme zugeschnitten. Im Zuwendungsbau wird es nur vereinzelt angewandt. Singuläre Projekte, die oft mit erheblichen Beträgen gefördert werden, erfordern in jedem Fall eine vertiefte Prüfung.

Bei gemeinsamer Förderung Prüfung des Verwendungsnachweises nur durch eine Stelle

Bei gemeinsamen Förderungen soll der Verwendungsnachweis nur durch eine der beteiligten Verwaltungen geprüft werden.²²⁵ Verschiedentlich stimmt die Bewilligungsbehörde des Bundes zu, dass Landesdienststellen die verwaltungsmäßige Prüfung des Verwendungsnachweises übernehmen. Der Bund hat allerdings keine unmittelbare Handhabe gegenüber dem Land, wenn es zu Verzögerungen oder anderen Problemen kommt. Er kann die Länder bitten, ausstehende Verwendungsnachweise anzumahnen und die Sanktionsmöglichkeiten bei nicht fristgerechter Vorlage ermessensgerecht auszuschöpfen. Wenn Länder ihre Aufgaben als koordinierende Zuwendungsgeber dauerhaft nicht ordnungsgemäß erfüllen, sollte der Bund in Erwägung ziehen, sich nach Rücksprache mit den Ländern direkt an die Zuwendungsempfänger zu wenden. Wenn die ANBest-P des Bundes Bestandteil der Zuwendungsbescheide sind, steht ihm diese Möglichkeit offen.

Auch wenn Land prüft, behält Bund Verantwortung für Nachweis seines Förderanteils

Ungeachtet dessen muss die Bewilligungsbehörde des Bundes beachten, dass die Verwendungsnachweisprüfung durch Landesdienststellen sie nicht von seiner Verantwortung für den Nachweis des Bundesanteils entbindet. Jedenfalls soweit

²²⁴ VV Nummer 11.4 zu § 44 Absatz 1 BHO.

²²⁵ VV Nummer 1.4.5 zu § 44 Absatz 1 BHO.

der Bund den überwiegenden Förderanteil trägt, sollte er die verwaltungsmäßige Prüfung übernehmen.

3.2 Verstöße gegen zuwendungsrechtliche Bestimmungen

Die Bewilligungsbehörde hat bei der Verwendungsnachweisprüfung festzustellen, ob der Zuwendungsempfänger das Vorhaben entsprechend der bewilligten Planung und der weiteren Vorgaben umgesetzt hat. Abweichungen können dazu führen, dass die Bewilligungsbehörde die Zuwendung teilweise oder ganz zurückzufordern hat.²²⁶ Grundlage ist das VwVfG.

Unter bestimmten Bedingungen sind Fördermittel zurückzufordern

Danach kann der Rechtsgrund für die Auszahlung der Zuwendung vor allem aus folgenden Gründen entfallen:

Verschiedene verwaltungsrechtliche Konstellationen möglich

- Rücknahme eines rechtswidrigen Zuwendungsbescheids, z. B. wenn dieser durch im Wesentlichen unrichtige oder unvollständige Angaben erwirkt wurde (§ 48 VwVfG).
- Widerruf eines rechtmäßigen Zuwendungsbescheids wegen
 - nicht zweckentsprechender Verwendung (§ 49 Absatz 3 Satz 1 Nummer 1 VwVfG) oder
 - Nichterfüllung von Auflagen (§ 49 Absatz 3 Satz 1 Nummer 2 VwVfG).

Widerruf und Rücknahme sind Verwaltungsakte, die im pflichtgemäßen Ermessen der Bewilligungsbehörde stehen. Auf der Grundlage eines ganz oder teilweise zurückgenommenen oder widerrufenen Bescheids kann die Bewilligungsbehörde ihren Erstattungs- und Verzinsungsanspruch geltend machen, also Mittel zurückfordern (§ 49a VwVfG).²²⁷

Missbräuchliches Verhalten eines Zuwendungsempfängers kann auch strafrechtliche Folgen haben: Nach § 264 Absatz 1 Nummer 1 StGB wird mit Freiheitsstrafe bis zu fünf Jahren oder mit Geldstrafe bestraft, wer einer für die Bewilligung einer Subvention zuständigen Behörde über subventionserhebliche Tatsachen für sich oder einen anderen unrichtige oder unvollständige Angaben macht, die für ihn oder den anderen vorteilhaft sind. Wann eine Zuwendung im strafrechtlichen Sinn als Subvention zu bewerten ist, ist ebenfalls in § 264 StGB geregelt.

²²⁶ VV Nummer 8 zu § 44 BHO; Z. B. für Projektförderung: Nummer 8.1 ANBest-P.

²²⁷ Detaillierte Regelungen hierzu enthalten VV Nummern 8.2.2 bis 8.2.5 zu § 44 BHO sowie die ANBest-I/P/Gk/P-Kosten.

Bundesrechnungshof: Verstöße gegen öffentliches Vergaberecht häufigster Grund für Rückforderungen

Wenn ein Zuwendungsempfänger gegen Bestimmungen des öffentlichen Vergaberechts verstößt, hält er die entsprechende Auflage im Zuwendungsbescheid nicht ein. Ausgaben für Leistungen, die er nicht ordnungsgemäß vergeben hat, sind dann nur teilweise oder gar nicht zuwendungsfähig. Dies ist nach den Prüfungserkenntnissen des Bundesrechnungshofes der häufigste Grund, aus dem Bewilligungsbehörden Mittel zurückfordern. Einzelne Länder sowie die EU haben ermessensleitende Richtlinien zur Bewertung von Vergabeverstößen herausgegeben.²²⁸ Bundesbehörden können sich daran orientieren.

Weiterer Grund: Nicht zweckentsprechender Verwendung der Fördermittel

Außerdem fordern Bewilligungsbehörden Mittel – wenn auch nur vereinzelt – wegen nicht zweckentsprechender Verwendung zurück. Dies kann beispielsweise der Fall sein, wenn

- der Zuwendungsempfänger von der bewilligten Planung abgewichen ist,
- Ausgaben nicht eindeutig der Baumaßnahme zuzuordnen sind oder
- der Zuwendungsempfänger beauftragte Unternehmen überzahlt hat.

Eine Überzahlung liegt z. B. vor, wenn der Zuwendungsempfänger eine überhöhte Rechnung nicht ordentlich geprüft und deshalb vollständig ausgeglichen hat. In dem folgenden Beispiel stehen neben einem weiteren typischen Fall einer Überzahlung – das Überschreiten des nach HOAI vorgesehenen Honorars – die ebenfalls nicht zuwendungsfähigen Ausgaben für ein mangelhaftes Bauteil ohne Gebrauchswert.

Rückforderung nach Mahnung des Bundesrechnungshofes

Ein Teil der Honorare, die der Zuwendungsempfänger für freiberufliche Leistungen zahlte, waren nicht zuwendungsfähig. Er hatte

- Honorare für Planungsleistungen vereinbart, die außerhalb der Honorarordnung lagen,
- die Honorare auf falschen Grundlagen berechnet,

²²⁸ Richtlinie der EU: Anhang zum Beschluss der Kommission vom 19. Dezember 2013 zur Festlegung und Genehmigung der Leitlinien für die Festsetzung von Finanzkorrekturen, die die Kommission bei Verstößen gegen die Vorschriften für die Vergabe öffentlicher Aufträge auf von der EU im Rahmen der geteilten Mittelverwaltung finanzierte Ausgaben anwendet (C(2013)9527); Richtlinie des Freistaats Bayern (beispielhaft für eine Landesregelung): Richtlinien zur Rückforderung von Zuwendungen bei schweren Vergabeverstößen, Bekanntmachung des Bayerischen Staatsministeriums der Finanzen vom 23. November 2006, geändert am 2. Januar 2017.

- einen nicht gerechtfertigten Umbauzuschlag vereinbart und
- Planungsleistungen doppelt vergütet.

Ferner hatte der Zuwendungsempfänger eine Schrottfangwand aus Gabionen errichtet, die kurz nach der Fertigstellung umstürzte. Der Zuwendungsempfänger ließ sie liegen und schüttete stattdessen einen Erdwall in gleicher Höhe an. Im Verwendungsnachweis rechnete er nicht die Kosten des Erdwalls, sondern die der Gabionen mit rund 67 000 Euro ab. Die Bewilligungsbehörde schloss sich der Auffassung des Bundesrechnungshofes an, dass eine umgestürzte Gabionenwand den Zuwendungszweck nicht erfüllt. Sie kürzte die Förderung entsprechend.

Honorare für Architektur- und Ingenieurbüros werden in der Regel auf Grundlage der Baukosten ermittelt. Da nur notwendige und angemessene Ausgaben gefördert werden dürfen, zieht das Mindern zuwendungsfähiger Baukosten häufig auch eine Neuberechnung der zuwendungsfähigen Honorare nach sich.

3.3 Erfolgskontrolle

Das bloße Erreichen des Zuwendungszwecks – bei der Förderung von Baumaßnahmen der Bau, die Erweiterung oder die Sanierung eines Gebäudes – sagt noch nichts darüber aus, ob mit dem fertiggestellten Fördervorhaben auch die Ziele der Förderung erreicht wurden. Dies zu ermitteln ist Gegenstand der Erfolgskontrolle. Daher ist der Ausgangspunkt jeder Zuwendung die Förderzielbestimmung. So geben die VV-BHO explizit vor, dass Zuwendungen für Projektförderungen, insbesondere für Förderprogramme, nur veranschlagt²²⁹ und bewilligt²³⁰ werden dürfen, wenn vorab die Ziele hinreichend bestimmt sind, um eine spätere Erfolgskontrolle zu ermöglichen. Gleichmaßen ist eine Erfolgskontrolle bei institutioneller Förderung notwendig.²³¹

Definition des Förderziels ist Voraussetzung für Erfolgskontrolle

Das Zuwendungsrecht knüpft hier inhaltlich an § 7 BHO an, also an der zentralen Vorschrift im Haushaltsrecht des Bundes, die zu wirtschaftlichem Handeln verpflichtet. Bundesbehörden sind verpflichtet, die Wirtschaftlichkeit aller Investitionen

1. bei der Planung neuer Maßnahmen,
2. während ihrer Durchführung (als begleitende Erfolgskontrolle) und

²²⁹ VV Nummer 3.5 zu § 23 BHO.

²³⁰ VV Nummer 1.5 zu § 44 Absatz 1 BHO.

²³¹ VV Nummer 11a.3 zu § 44 Absatz 1 BHO.

3. nach deren Abschluss (als abschließende Erfolgskontrolle)

zu untersuchen.²³²

Erfolgskontrollen sind systematische Prüfungs- und Bewertungsverfahren

Erfolgskontrollen sind systematische Prüfungs- und Bewertungsverfahren. Sie dienen dazu, ausgehend von der Planung festzustellen,

1. ob und in welchem Ausmaß die angestrebten Ziele der Maßnahme erreicht wurden (Zielerreichungskontrolle),
2. ob die Maßnahme ursächlich für die Zielerreichung war (Wirkungskontrolle) und
3. ob sich die Maßnahme als wirtschaftlich erwiesen hat (Wirtschaftlichkeitskontrolle).²³³

Erfüllung des Ziels muss überprüfbar und wenn möglich messbar sein

Um eine Erfolgskontrolle zu ermöglichen, muss das Förderziel – wenn nicht bereits bei der Veranschlagung – spätestens mit Vorlage des Zuwendungsantrags und damit in Kenntnis des konkreten Förderobjekts definiert werden. Die Erfüllung dieses Ziels muss überprüfbar und idealerweise anhand von Indikatoren oder Kennziffern messbar sein. Die Verantwortung für das Erreichen von Förderzielen hat dabei die Bewilligungsstelle. Sie darf nur Maßnahmen finanzieren, die dafür geeignet sind.

Die Ziele bei der Förderung von Baumaßnahmen beziehen sich nur in einzelnen Fällen – beispielsweise bei Modellvorhaben, mit denen eine neue Bautechnologie erprobt werden soll – auf das Gebäude selbst. Es müssen meist weiter gesteckte und ggf. abstrakte Ziele verfolgt werden. Bei der Erfolgskontrolle eines mit Zuwendungen errichteten Laborgebäudes einer institutionell geförderten Wissenschaftseinrichtung ist also regelmäßig nicht die Funktionsgerechtigkeit im engeren Sinne zu bewerten, sondern die Frage, inwieweit es die wissenschaftliche Arbeit unterstützt und zum Erreichen der Forschungsziele beiträgt. Sinn und Zweck von Erfolgskontrollen liegen nicht nur darin, den Erfolg von (einzelnen) Maßnahmen zu belegen. Sie sind vor allem deshalb unerlässlich, weil sich – auch aus möglichen Fehlentwicklungen – wichtige Informationen für künftige Projekte generieren lassen.

Nach den Verwaltungsvorschriften kann die Erfolgskontrolle mit der Verwendungsnachweisprüfung verbunden werden, soweit es sachgerecht ist.²³⁴ Je nachdem, welche Ziele der Zuwendungsgeber definiert, ist dies unter Umständen zu

²³² VV Nummer 2 zu § 7 BHO.

²³³ VV Nummer 2.2 zu § 7 BHO.

²³⁴ VV Nummer 11a zu § 44 Absatz 1 BHO.

früh für eine abschließende Erfolgskontrolle. Daher hat er die Möglichkeit, Erfolgskontrollen auch zu späteren Zeitpunkten durchzuführen.²³⁵

Der Bundesrechnungshof hat in den letzten Jahren bei der Prüfung von Förderprogrammen wiederholt festgestellt, dass die Zuwendungsgeber Erfolgskontrollen noch nicht im gebotenen Umfang durchführen. Dies gilt ebenso bei der Förderung einzelner Baumaßnahmen. Zwar stehen Bewilligungsbehörde und Zuwendungsempfänger oft in einem engen Austausch – z. B. auch wegen einer institutionellen Förderung – und werten Erfahrungen aus. Dies geschieht jedoch in der Regel informell und entsprechend wenig systematisch. Damit besteht die Gefahr, dass Zuwendungsgeber nicht erkennen, wenn die Förderung die angestrebten Ziele nicht erreicht, ihre Wirkung verfehlt oder unwirtschaftlich war.

Bundesrechnungshof: Zuwendungsgeber haben Nachholbedarf bei Erfolgskontrollen

Förderziele müssen präzise vorgegeben werden

Ein Förderprogramm soll eine vom Bund mit Finanzhilfen unterstützte Förderung der Länder ergänzen. Das Bundesministerium bestimmte die Förderziele seines Programms jedoch nur unzureichend. Es stellte nicht sicher, dass seine politischen Oberziele durch geeignete und nachprüfbare Projektziele konkretisiert waren. Die Bewilligungsbehörde übernahm daher die Projektziele der Antragsteller. Es förderte beispielsweise auch Baumaßnahmen, die nicht mit den politischen Oberzielen in Verbindung standen. Weil das Bundesministerium außerdem versäumt hatte, die Probleme bei der bestehenden und mit Finanzhilfen unterstützen Förderung zu analysieren, fehlte eine weitere wesentliche Voraussetzung, um den Erfolg des Förderprogramms kontrollieren zu können.

Der Bundesrechnungshof hat dem Bundesministerium empfohlen, vor der Aufstellung von Förderprogrammen mögliche Alternativen zur Zielerreichung zu prüfen. Es müsse künftig außerdem sicherstellen, dass die Programmziele hinreichend bestimmt sind, weil nur dann die Bewilligungsbehörde den tatsächlich beantragten Fördergegenstand auf seine Entsprechung mit den Programmzielen hin prüfen kann und nur so der Erfolg der geförderten Vorhaben und des Programms festgestellt werden kann.

Ohne messbare Ziele fehlt Grundlage für Erfolgskontrolle

Bei der Prüfung eines Förderprogramms hat der Bundesrechnungshof festgestellt, dass das zuständige Bundesministerium die Ziele der Förderung zu unspezifisch definierte. Es stellte in den Vermerken zu den Förderentscheidungen lediglich allgemeine, politische Aspekte ausführlich dar, erläuterte die Bauvorhaben nicht näher und definierte keine messbaren Ziele. Damit fehlte die Grundlage für eine Erfolgskontrolle. Das Bundesministerium konnte nur prüfen,

²³⁵ Schriftenreihe des BWV, Band 10, Abschnitt C 8.5.

ob die Zuwendung für den im Zuwendungsbescheid definierten Zweck verwendet wurde, nicht jedoch, ob das Ziel der Förderung erreicht wurde.

Zuwendungsgeber sind aufgefordert, stärker als bisher nicht nur den Zweck, sondern auch die Ziele jeder Förderung deutlich zu definieren und bereits in der Planungsphase eindeutig voneinander abzugrenzen. Nur auf dieser Grundlage können sie die geforderte Erfolgskontrolle durchführen.

4 Umgang mit Ausgabenänderungen

4.1 Minder- und Mehrausgaben

Auswirkungen hängen von der Finanzierungsart ab

Sind die Gesamtausgaben für die Baumaßnahme geringer als der Betrag, der der Bewilligung zugrunde lag, oder kann der Zuwendungsempfänger Mehreinnahmen erzielen, so sind die Auswirkungen auf die Bundeszuwendung von der Finanzierungsart abhängig: Bei einer Festbetragsfinanzierung hat der Bund keine Möglichkeit, die Förderung zu reduzieren. Bei einer Anteilfinanzierung ermäßigt sich die Zuwendung anteilig, bei Fehlbedarfs- und Vollfinanzierung um den vollen Betrag.

Mehrausgaben hat grundsätzlich der Zuwendungsempfänger zu tragen

Sollte eine Baumaßnahme teurer werden als zur Antragstellung berechnet, so hat grundsätzlich der Zuwendungsempfänger die Mehrausgaben zu tragen, weil die Förderung nur subsidiären Charakter hat. Unter welchen Voraussetzungen nachträgliche Erhöhungen von Zuwendungen (häufig als Nachbewilligung oder Aufstockung bezeichnet) wegen Mehrausgaben zulässig sind, ist weder in der BHO noch in den zugehörigen Verwaltungsvorschriften oder allgemeinen Nebenbestimmungen für Zuwendungen ausdrücklich geregelt. Insbesondere bei der Anteilfinanzierung kommt eine Nachbewilligung nur bei zwei Konstellationen in Betracht:

Nachbewilligung bei Anteilfinanzierung nur bei Risiko einer Förderruine oder Erweiterung des förderfähigen Projektumfangs möglich

Eine Nachbewilligung kann notwendig werden und ist zulässig, erstens falls sich sonst der Zweck der Zuwendung nicht erreichen lässt, weil der Zuwendungsempfänger nicht über Eigenmittel zur Deckung eines zusätzlichen Finanzierungsbedarfs verfügt und eine Reduzierung des Projektumfangs nicht möglich oder nicht im Bundesinteresse ist (Risiko einer „Förderruine“). Die zweite Konstellation – Erweiterung des Projektumfangs – lässt sich daraus ableiten, dass eine Nachbewilligung rechtlich betrachtet eine erneute Zuwendung²³⁶ ist. Daher kann sie zulässig sein z. B. für die Schaffung zusätzlicher Laborkapazitäten, wenn dies im Bundesinteresse liegt und hierfür zusätzliche Anreize notwendig sind. Es müssen also die gleichen Voraussetzungen erfüllt sein wie bei der Erstbewilligung.

²³⁶ Nebel in Piduch: Bundeshaushaltsrecht, RN 2 zu § 44 BHO.

Davon abzugrenzen sind reine Kostenerhöhungen sowie zunächst nicht eingeplante Arbeiten (z. B. zusätzliche Brandschutzmaßnahmen aufgrund baubehördlicher Auflagen), mit denen bloß das Projekt verwirklicht werden soll, das bereits Gegenstand der ursprünglichen Bewilligung war. Hier ist regelmäßig kein zusätzlicher Anreiz erforderlich, um die Projektdurchführung sicherzustellen. Solche Risiken der Baumaßnahmen, die zu Kostensteigerungen führen können, trägt der Zuwendungsempfänger.

Praxis der Nachbewilligungen widerspricht Zuwendungsrecht

Der Bundesrechnungshof hat Nachbewilligungen bei 20 Baumaßnahmen eines Förderprogramms geprüft. Die Bewilligungsbehörden hatten zunächst Zuwendungen von insgesamt 65 Mio. Euro als Anteilfinanzierungen gewährt. Obwohl die Voraussetzungen für Nachbewilligungen bei einem Großteil der geprüften Fälle nicht vorlagen, stockten die Bewilligungsbehörden die Förderung im Mittel um mehr als 10 % auf. Nur in geringem Umfang beruhten die Mehrausgaben auf Maßnahmen, die über den Zweck der Erstbewilligung hinausgingen, beispielsweise dem Bau zusätzlicher Gebäude. Zudem hatten die Bewilligungsbehörden beim Großteil der geprüften Fälle keine Anhaltspunkte dafür, dass die Projekte ohne Nachbewilligungen gescheitert wären. Die Vermögensverhältnisse der Zuwendungsempfänger hatten die Bewilligungsbehörden vor der Nachbewilligung nicht geprüft.

4.2 Mehrausgaben und Rückfordern von Zuwendungen

Mitunter kommt es vor, dass die Gesamtausgaben für eine Baumaßnahme höher lagen, als im Finanzierungsplan angegeben war und die Bewilligungsbehörde bei der Verwendungsnachweisprüfung gleichzeitig feststellt, dass die Voraussetzungen für Rückforderungen gegeben sind. Nach den Prüfungserfahrungen des Bundesrechnungshofes neigen Bewilligungsbehörden dazu, diese Sachverhalte zu vermengen. Sie verzichten auf die Rückforderung, weil der Zuwendungsempfänger schon die Mehrkosten zu tragen habe.

Dieses Vorgehen ist höchst problematisch. Damit eine Rückforderung ihre Sanktionswirkung entfalten kann, sind ein eventuelles Nachbewilligen und das Rückfordern grundsätzlich separat zu betrachten. Nachbewilligungen sind an enge Voraussetzungen gekoppelt, wie z. B. bei Anteilfinanzierungen an eine Erweiterung des Projektumfangs oder das drohende Scheitern des Projekts. Bei Rückforderungen sollten die mit ursprünglichem Bescheid als förderfähig anerkannten Ausgaben Bezugsgröße bleiben.

Verrechnen von Mehrausgaben mit Rückforderungen unzulässig – Sanktionswirkung muss erhalten bleiben

5 Kontrolle der Zweckbindung

Anzeigepflicht des Zuwendungsempfängers, wenn Verwendungszweck sich ändert oder wegfällt

Nach den Allgemeinen Nebenbestimmungen darf der Zuwendungsempfänger über Gegenstände, die zur Erfüllung des Verwendungszwecks erworben oder hergestellt werden, vor Ablauf der im Zuwendungsbescheid festgelegten zeitlichen Bindung nicht anderweitig verfügen.²³⁷ Er ist verpflichtet, der Bewilligungsbehörde unverzüglich anzuzeigen, wenn der Verwendungszweck sich ändert oder wegfällt.²³⁸

Mögliche Konsequenz bei nicht zweckentsprechender Verwendung: Rückforderung

Die Bewilligungsbehörde kann einen Zuwendungsbescheid mit Wirkung auch für die Vergangenheit ganz oder teilweise unverzüglich widerrufen und die Zuwendung, auch wenn sie bereits verwendet worden ist, zurückfordern, soweit sie nicht oder nicht mehr ihrem Zweck entsprechend verwendet wird.²³⁹ In den allermeisten Fällen wird der Widerruf im Hinblick auf den Grundsatz der Wirtschaftlichkeit die gebotene Ermessensentscheidung sein.

Grundlagen für Zweckbindungskontrolle fehlen

Der Bundesrechnungshof hat bei Förderprogrammen von vier Ressorts untersucht, wie die Bewilligungsbehörden die Zweckbindungsfrist festgelegt und ihre Einhaltung kontrolliert haben:

- Zwei Bewilligungsbehörden konnten nicht für alle Baumaßnahmen Raumbedarfspläne vorlegen. Auch wenn sie archiviert waren, war nicht immer nachvollziehbar, ob die Bewilligungsbehörden sie im Antragsverfahren genehmigt hatten.
- Alle Gebäude wurden für den vorgesehenen, allgemeinen Verwendungszweck genutzt. Allerdings fand der Bundesrechnungshof zahlreiche Fälle, in denen die Letztempfänger abweichend von der genehmigten Planung gebaut hatten oder die Gebäudenutzung nach der Inbetriebnahme zum Teil erheblich verändert hatten. Eine Zustimmung der Bewilligungsbehörden hatten sie nicht eingeholt.
- Zwei der Bewilligungsbehörden haben die Auffassung vertreten, dass Änderungen nach Fertigstellung der Baumaßnahme nicht anzeige- und genehmigungspflichtig seien, solange sie im Rahmen des allgemeinen Verwendungszwecks blieben. Der Bundesrechnungshof hat dem entgegengehalten, dass sich aus den haushaltsrechtlichen Vorschriften nicht ableiten ließe, dass der genehmigte Raumbedarfsplan nur bis zum Abschluss der Bauphase gelte.

²³⁷ Nummer 4 ANBest-GK; Nummer 4.1 ANBest-P.

²³⁸ Nummer 5.2 ANBest-P, ANBest-GK.

²³⁹ VV Nummer 8.2.3 zu § 44 Absatz 1 BHO; § 49 Absatz 3 VwVfG.

Im Ergebnis der Prüfung hat es der Bundesrechnungshof für erforderlich gehalten, die Dokumentation sowohl der bewilligten wie auch der ausgeführten Planungen zu verbessern. Außerdem hat er empfohlen, die Zweckbindung der geförderten Gebäude systematischer als bisher zu überwachen. Eine Möglichkeit besteht darin, die Zuwendungsempfänger zu verpflichten, jährlich mit einem Formblatt zu erklären, ob es Änderungen gegeben hat. Zwei der Bewilligungsbehörden nutzten solche Verfahren bereits, ohne dass der Aufwand unverhältnismäßig hoch war, könnten sie jedoch noch weiterentwickeln.

Aus diesen Prüfungsergebnissen lässt sich erneut ableiten, wie wichtig eine neutrale und gebäudeunabhängige Definition des Raumbedarfs ist. Sie ist eine grundsätzliche Voraussetzung, die jeder Baumaßnahme vorauszugehen hat und ist nicht nur zwingende Bewilligungsvoraussetzung. Der Raumbedarfsplan gehört während der gesamten Bauphase und der anschließenden Dauer der Zweckbindung auch zu den wesentlichen Dokumenten, anhand derer die Bewilligungsbehörde nachvollziehen kann, ob der Zuwendungsempfänger die Fördermittel ausschließlich für die im Zuwendungsbescheid bestimmten Zwecke eingesetzt hat und das Gebäude während der Zweckbindungsfrist entsprechend nutzt.

Das Zuwendungsrecht schreibt nicht ausdrücklich eine aktive, lückenlose Überwachung der Zweckbindung vor. Dies wäre auch personell von den Bewilligungsbehörden kaum zu leisten. Zumindest stichprobenweise sollte aber eine Kontrolle erfolgen. Wie in dem Beispiel deutlich wird, gibt es auch andere Mittel, wie z. B. eine Meldepflicht bei Veränderungen, um zu jeder Zeit ein möglichst genaues Bild über die Nutzung der geförderten Gebäude zu haben. Eine in den Akten der Bewilligungsbehörde nachvollziehbare Änderungshistorie erleichtert ihr die Erfolgskontrolle der einzelnen Fördermaßnahme und ggf. auch die Evaluierung von Förderprogrammen erheblich.

Neutrale und gebäudeunabhängige Definition des Raumbedarfs zwingend, damit Zuwendungszweck klar bestimmt ist

Bewilligungsbehörde nicht verpflichtet, Zweckbindung aktiv zu überwachen, sollte Zuwendungsempfängern aber klare Vorgaben machen

Abschnitt C:

Sonderfälle

1 Baumaßnahmen institutionell geförderter Einrichtungen

Viele Baumaßnahmen, die der Bund fördert, werden von institutionell geförderten Einrichtungen durchgeführt. Häufig hält der Bund auch Beteiligungen an diesen Einrichtungen und nimmt deswegen eine Aufsichtsfunktion in ihren Gremien wahr.

Institutionell geförderte Einrichtungen wie Forschungszentren oder Kulturstiftungen besitzen häufig einen großen Gebäudebestand. Sie verfügen daher über das für Bau und Betrieb erforderliche Fachpersonal. Zudem bestehen wegen der institutionellen Förderung eingespielte Verfahren zwischen der zuständigen Bundesbehörde und dem Zuwendungsempfänger. Jedoch bedeutet weder das Zuwendungs- oder Eigentumsverhältnis zwangsläufig, dass beide Seiten immer die gleiche Interessenlage haben noch ist bei einem professionellen Bauherrn automatisch davon auszugehen, dass er jede Baumaßnahme fehlerfrei abwickelt.

Baufachliche Begleitung auch hier wichtig

Daher behält auch bei institutionell geförderten Einrichtungen das ZBau-Verfahren seine Bedeutung. Bewilligungsbehörde wie Bauverwaltung müssen genauso sorgfältig wie bei einer einmaligen Projektförderung vorgehen. Sie können aber eher als bei einmaligen Fördervorhaben besondere Schwerpunkte setzen oder gewisse Vereinfachungen vornehmen. So ist es beispielsweise bei einigen Wissenschaftseinrichtungen üblich, nur einmal jährlich ein Koordinierungsgespräch zu führen. Dies verringert den Aufwand der Beteiligten und ermöglicht, alle Bauvorhaben im Zusammenhang zu beurteilen.

Projektförderung neben institutioneller Förderung möglich

Bei der administrativen Abwicklung einer Bauförderung stehen der Bewilligungsbehörde bei institutioneller Förderung zwei Varianten zur Verfügung: Sie kann den Bundeszuschuss zusammen mit der institutionellen Förderung leisten oder in bestimmten Fällen eine gesonderte Projektförderung gewähren.

Eine Vorentscheidung ergibt sich häufig schon aus der Veranschlagung. Die HRB geben vor, dass für institutionelle Zuwendungsempfänger mit vergleichbaren Aufgaben je ein Sammeltitel für Betriebsausgaben und ein Sammeltitel für

sämtliche Investitionen zu bilden ist.²⁴⁰ Eigene Titel sind für Zuwendungsempfänger vorzusehen, die vom Bund jährlich mehr als 25 Mio. Euro für ihre Betriebsausgaben erhalten. Diese Konstellation legt es nahe, die Mittel für die Baumaßnahme(n) im Rahmen der institutionellen Förderung zu bewilligen. Es kommt aber auch vor, dass Zuwendungen für Baumaßnahmen in gesonderten Titeln veranschlagt werden. Dies spräche eher für eine Projektförderung, die jedoch z. B. aus Gründen der Transparenz der Ausnahmefall bleiben sollte.²⁴¹

Viele Bewilligungsbehörden gehen folgendermaßen vor: Die institutionell geförderte Einrichtung erhält zum Jahresbeginn einen Bescheid über die gesamte Bundeszuwendung. Über die Mittel für einzeln veranschlagte Baumaßnahmen, die unter Beteiligung der Bauverwaltung realisiert werden, kann sie jedoch erst verfügen, wenn ein gesonderter, projektbezogener Zuwendungsantrag gestellt, geprüft und bewilligt ist. Die Bewilligungsbehörde erlässt dazu einen separaten Bescheid, der mitunter als Genehmigungsbescheid bezeichnet wird.

Unabhängig von der Art und Weise der Bewilligung bestehen die gleichen materiellen Anforderungen an die Veranschlagung sowie die Kontrolle der wirtschaftlichen und sparsamen Mittelverwendung und den Projekterfolg.

2 Zuwendungsbau ohne Beteiligung der Bauverwaltung

Wie in Abschnitt B 1, Kapitel 1.4 (Beteiligen der Bauverwaltung) dieses Bandes dargestellt, ist das Beteiligen der Bauverwaltung der haushaltsrechtlich vorgegebene Regelfall – unabhängig von den Baukosten und der Höhe der Zuwendung. Von einer Beteiligung darf abgesehen werden, wenn die für eine Baumaßnahme vorgesehenen Zuwendungen von Bund und Ländern zusammen 6 Mio. Euro nicht übersteigen.²⁴² Außerdem gibt es Sonderregelungen für Baumaßnahmen außeruniversitärer Forschungseinrichtungen.

²⁴⁰ Nummer 11 HRB.

²⁴¹ Vgl. auch Leitsatz 04/05 des Bundesrechnungshofes – Bewilligung von Projektförderungen an institutionelle Zuwendungsempfänger des Bundes, abrufbar unter www.bundesrechnungshof.de

²⁴² VV Nummer 6.1 zu § 44 Absatz 1 BHO.

2.1 Baumaßnahmen unterhalb der Wertgrenze

Bewilligungsbehörde muss Entscheidung über Mitwirkung der Bauverwaltung sorgfältig abwägen und rechtzeitig treffen

Wenn der Zuwendungsgeber bei kleineren Baumaßnahmen in Erwägung zieht, auf die Unterstützung der Bauverwaltung zu verzichten, muss er Vor- und Nachteile abwägen. Grundsätzlich gilt, dass Verfahren mit weniger Beteiligten schlanker sind. Dies bedeutet aber nicht zwangsläufig, dass sie schneller sind. Auf die Bauverwaltung verzichten kann die Bewilligungsbehörde nur, wenn sie sicher sein kann, dass der Zuwendungsempfänger die Gewähr bietet, das Projekt im Sinne des Bundes durchzuführen. Ein zweites wesentliches Kriterium ist, ob sich die Bewilligungsbehörde in der Lage sieht, das Vorhaben in baufachlicher Hinsicht zu bewerten.

Die Bewilligungsbehörde muss ihre Entscheidung so rechtzeitig treffen, dass die Bauverwaltung im Falle ihrer Einschaltung alle vorgesehenen Aufgaben ordnungsgemäß erfüllen kann.²⁴³ Nach den Verfahrensregeln der ZBau ist dieser Zeitpunkt das Koordinierungsgespräch, weil hier schon die ersten baufachlichen Belange geklärt werden sollen. Außerdem ist vorgesehen, die Bauverwaltung „ganz oder gar nicht“ zu beteiligen. So kann sie den Verwendungsnachweis nur prüfen, wenn sie den Umfang der Antrags- und Bauunterlagen festgelegt sowie die Bauunterlagen und die Bauausführung geprüft hat.²⁴⁴

Orientierung an den RZBau empfehlenswert, auch wenn Bauverwaltung nicht beteiligt wird

Auch wenn die Bewilligungsbehörde die Bauverwaltung nicht beteiligt, ist es empfehlenswert, dass sie sich an den RZBau orientiert. Dies gilt beispielsweise für das Abhalten eines Koordinierungsgesprächs, vor allem aber für die Inhalte der Antragsunterlagen und des Verwendungsnachweises. Zudem sind die NBest-Bau nur dann zwingend zum Bestandteil des Zuwendungsbescheides zu machen, wenn nach den ZBau zu verfahren ist.²⁴⁵ Die NBest-Bau enthalten jedoch Vorgaben zu Abweichungen von der bewilligten Bauunterlage, zur Baurechnung und zu Zwischen- und Verwendungsnachweisen, die unabhängig von der Mitwirkung der Bauverwaltung sinnvoll sind. Die Bewilligungsbehörde sollte daher prüfen, ob es geboten ist, die NBest-Bau in den Zuwendungsbescheid aufzunehmen.

Bei großen, institutionell geförderten Einrichtungen ist es denkbar und auch üblich, dass der Zuwendungsgeber eine generelle Ermächtigung ausspricht, bei Baumaßnahmen ab einer bestimmten Größenordnung auf das Beteiligen der Bauverwaltung zu verzichten. Auch eine solche Grundsatzentscheidung muss begründet werden. Der Zuwendungsgeber sollte sie regelmäßig evaluieren.

Zu beachten sind überdies die Kapazitäten der Bauverwaltung. Diese sind am mittel- bis langfristigen Bedarf ausgerichtet und lassen sich nicht beliebig schnell steigern. Zudem dürften größere Projekte Vorrang vor kleinen haben. Dennoch

²⁴³ Nummer 1.4 ZBau.

²⁴⁴ Nummer 2 ZBau.

²⁴⁵ VV Nummer 6.2 zu § 44 Absatz 1 BHO.

sollte keine Situation entstehen, in der eine Bewilligungsbehörde von der Bauverwaltung eine Absage erhält. Sollte dieser Fall eintreten, müsste er auf ministerieller Ebene geklärt werden, also zwischen förderndem Ressort und Bundesbauministerium.

Die folgenden Beispiele zeigen Schwierigkeiten auf, die entstehen oder begünstigt werden, wenn eine Bewilligungsbehörde auf das Beteiligen der Bauverwaltung verzichtet. Denn der Vorteil des ZBau-Verfahrens liegt nicht nur in der Expertise, die die Bauverwaltung einbringt, sondern auch in der Verbindlichkeit des Verfahrens. Dies gilt sowohl für Projektförderungen als auch für Baumaßnahmen institutionell geförderter Einrichtungen.

Vorteile des ZBau-Verfahrens: Bau-fachliche Expertise und verbindliches Verfahren

Folgen fehlender baufachlicher Expertise

Eine Bundesbehörde förderte Projekte aus einem Förderprogramm, ohne die Bauverwaltung einzuschalten oder dies in Erwägung gezogen zu haben. Sie bewilligte Beträge knapp unterhalb der damaligen Wertgrenze für das Beteiligen der Bauverwaltung von 1 Mio. Euro.

Der Bundesrechnungshof stellte fest, dass die Bewilligungsbehörde mangels baufachlicher Expertise weder die Angemessenheit und Zuwendungsfähigkeit der geplanten Ausgaben bei der Antragsprüfung noch den Mittelbedarf der Zuwendungsempfänger während der Bauausführung beurteilen konnte. Bei einem der Zuwendungsempfänger stellte der Bundesrechnungshof zudem zahlreiche Verstöße gegen Regelungen des öffentlichen Vergaberechts fest, die möglichst viel Wettbewerb und dadurch günstige Preise sicherstellen sollen. Der Zuwendungsgeber gab an, bei der Wahl der Vergabeverfahren vom Landesdenkmalamt beraten worden zu sein.

Nach Ansicht des Bundesrechnungshofes hätte die Bewilligungsbehörde diesen Problemen mit dem Hinzuziehen der Bauverwaltung begegnen können. Von den beteiligten Denkmalbehörden war eine entsprechende Beratung, insbesondere in vergaberechtlichen Fragen, nicht zu erwarten. Es hat sich gezeigt, dass deren Interesse vorrangig der denkmalpflegerischen Qualität galt. Dies ist berechtigt, kann jedoch haushaltsrechtliche Grundsätze wie den Vorrang der öffentlichen Ausschreibung nicht aushebeln.

Zwar kann der Bund davon ausgehen, dass es sich z. B. bei institutionell geförderten Wissenschaftseinrichtungen grundsätzlich um professionelle Bauherren handelt. Dies bedeutet jedoch nicht, dass eigenverantwortlich durchgeführte Baumaßnahmen immer im Sinne des Bundes verlaufen.

Auch erfahrene Zuwendungsempfänger machen Fehler

Ein institutioneller Zuwendungsempfänger plante, die Klimaanlage seines Rechenzentrums zu sanieren. Die Kosten gab die technische Abteilung in einer „Groben Kostenschätzung“ mit 290 000 Euro an. Der Umbau sollte noch im laufenden Jahr begonnen und im ersten Quartal des Folgejahres abgeschlossen werden. Die Geschäftsführung billigte die Planung und gab die Investitionsmittel frei.

Ein Jahr später legte die technische Abteilung der Geschäftsführung eine fortgeschriebene Planung mit auf 840 000 Euro gestiegenen Kosten zur Genehmigung vor. Sie plante nun, das Rechenzentrum zu erweitern. Erst mit der fortgeschriebenen Planung sei die Ausfallsicherheit der Klimaanlage gewährleistet.

Der Zuwendungsempfänger schloss den Umbau nach vier Jahren Bauzeit mit Gesamtkosten von 1,4 Mio. Euro ab. Eine weiter fortgeschriebene Planung oder eine Dokumentation der ausgeführten Arbeiten konnte er nicht vorlegen.

Der Bundesrechnungshof hat die Kostensteigerung und Terminverzögerung kritisiert. Er ist davon ausgegangen, dass dies mit einer fundierten Bedarfsermittlung und Bauplanung vermeidbar gewesen wäre.

Bund zahlt zu viel

Der Bundesrechnungshof hat Baumaßnahmen der Fraunhofer-Gesellschaft geprüft, die der Bund gemeinsam mit den Ländern fördert. Sogenannten Kleinbau unter 1 Mio. Euro finanziert der Bund zu 90 %. Großbau über 1 Mio. Euro fördert er nur zu 50 %. Die Fraunhofer-Gesellschaft führt Kleinbaumaßnahmen eigenverantwortlich durch; Großbaumaßnahmen darf sie nur durchführen, wenn das BMBF und die Länder sie genehmigt haben.

Der Bundesrechnungshof hat festgestellt, dass die Fraunhofer-Gesellschaft zahlreiche Großbaumaßnahmen nach den Regeln des Kleinbaus durchführte. Der Bund trug dadurch einen höheren Anteil der Baukosten. Nach den Unterlagen der Fraunhofer-Gesellschaft ist ihm in den Jahren 2013 bis 2017 allein bei den geprüften Fällen ein Nachteil von mindestens 20 Mio. Euro entstanden. Zudem legte die Fraunhofer-Gesellschaft dem BMBF Großbaumaßnahmen, die sie als Kleinbau durchführte, nicht zur Genehmigung vor. Dadurch konnte das BMBF auf die Baumaßnahmen keinen Einfluss nehmen.

Der Bundesrechnungshof hat das BMBF aufgefordert dafür zu sorgen, dass es nur den vorgesehenen Anteil der Baukosten fördert und die Fraunhofer-Gesellschaft die geltenden Förderregelungen einhält.²⁴⁶

²⁴⁶ Bemerkungen 2019, Hauptband, Nummer 22 („Bund zahlt über 20 Mio. Euro zu viel für Baumaßnahmen der Fraunhofer-Gesellschaft“).

2.2 Forschungsbau

Seit dem Jahr 2013 gilt das WissFG. Es gibt bestimmten außeruniversitären Wissenschaftseinrichtungen weitreichende Möglichkeiten, von den haushaltsrechtlichen Vorgaben für den Umgang mit Mitteln des Bundes abzuweichen. Der Gesetzgeber verfolgt damit das Ziel, die Leistungsfähigkeit und internationale Wettbewerbsfähigkeit der vom Bund geförderten außeruniversitären Wissenschaftseinrichtungen zu stärken. Zu diesem Zweck räumt er ihnen mehr Handlungsspielräume und Eigenverantwortung ein, insbesondere bei Planung und Vollzug ihres Haushalts, bei der Bezahlung ihrer Beschäftigten und bei der Abwicklung ihrer Baumaßnahmen.

Für die MPG galt bereits vor Inkrafttreten des WissFG ein besonderes Bauverfahren, bei dem die Bauverwaltung nicht mitwirkt.

2.2.1 WissFG

Nach dem im Jahr 2012 in Kraft getretenen WissFG braucht die Bauverwaltung nicht beteiligt zu werden, wenn die Wissenschaftseinrichtung über hinreichenden fachlichen Sachverstand und ein adäquates internes Controlling verfügt. Sie muss dann eigenverantwortlich sicherstellen, dass sie die Mittel des Bundes „wirtschaftlich, zweckentsprechend und qualitätsorientiert“ verwendet und die „vergaberechtlichen sowie baupolitischen Anforderungen des Bundes“ einhält.²⁴⁷ Die Wissenschaftseinrichtung darf das vereinfachte Verfahren jedoch erst nach Genehmigung durch den Bund nutzen. Um die Genehmigung zu erhalten, muss sie bestimmte Anforderungen an Anzahl und Qualifikation ihrer Beschäftigten erfüllen.

WissFG ermöglicht vereinfachtes Bauverfahren

Näheres regelt eine Verwaltungsvorschrift, nach der das vereinfachte Bauverfahren wertmäßig gestaffelt ist: An Baumaßnahmen mit einer Zuwendung von bis zu 6 Mio. Euro ist die Bauverwaltung nicht beteiligt. Ihre Beratungs- und Prüfaufgaben im ZBau-Verfahren soll das interne Controlling der Wissenschaftseinrichtung übernehmen. Die Mitwirkung des Zuwendungsgebers beschränkt sich auf den Erlass des Zuwendungsbescheides. Bei größeren Baumaßnahmen ist die Bauverwaltung hinzuzuziehen. Ihre Mitwirkung wird jedoch auf die Prüfung der Bauunterlagen, die sie innerhalb eines Monats abschließen muss, sowie die Prüfung des Verwendungsnachweises begrenzt. Alle anderen Beratungs- und Prüfaufgaben nimmt stattdessen das interne Controlling der Wissenschaftseinrichtung wahr. Die Aufgaben des Zuwendungsgebers entsprechen im Wesentlichen denen beim ZBau-Verfahren.

²⁴⁷ § 6 WissFG.

Baumaßnahmen der Wissenschaftseinrichtungen

Der Bundesrechnungshof hat festgestellt, dass Prüfungs- und Genehmigungsphasen durch staatliche Stellen beim ZBau-Verfahren nur einen vergleichsweise kleinen zeitlichen Anteil ausmachen. Aus Sicht des Bundesrechnungshofes war daher nicht erkennbar, dass es mit dem vereinfachten Verfahren nach dem WissFG gelingen kann, Baumaßnahmen erheblich zu beschleunigen. Allenfalls dürfte nur ein geringer Zeitvorteil von wenigen Wochen erreichbar sein, der im Verhältnis zur gesamten Planungszeit eher zu vernachlässigen wäre.

Zudem hat der Bundesrechnungshof darauf hingewiesen, dass sich Planungsprozesse nach fachlichen Grundprinzipien nicht beliebig vereinfachen und verkürzen lassen. So müssen Wissenschaftseinrichtungen, die das vereinfachte Bauverfahren anwenden, im Wesentlichen die gleichen Unterlagen erstellen wie im ZBau-Verfahren. Auch die Prüfung durch das interne Controlling der Wissenschaftseinrichtung benötigt Zeit.

Während der mit dem vereinfachten Verfahren erreichbare Zeitvorteil also gering ist, trägt es zu einer Zersplitterung der Zuwendungsbau-Verfahren bei. Es ist das dritte neben dem regulären Verfahren nach den ZBau und dem der MPG. Aus Sicht des Bundesrechnungshofes ist die unterschiedliche Behandlung von Zuwendungsbaumaßnahmen sachlich nicht gerechtfertigt. Es besteht die Gefahr, dass unterschiedliche Prüfungsmaßstäbe angewandt werden. Zudem erhöht das Nebeneinander mehrerer Verfahren den administrativen Aufwand auf Seiten der Bundesverwaltung.²⁴⁸

Vereinfachtes Bauverfahren in der Praxis bisher ohne große Bedeutung

Bislang nutzt nur eine von rund zwei Dutzend in Frage kommenden Wissenschaftseinrichtungen das vereinfachte Verfahren. Grundsätzlich interessierte Zuwendungsempfänger haben wegen der hohen organisatorischen und personellen Anforderungen davon Abstand genommen, einen Antrag zu stellen. Es ist daher nicht absehbar, dass das vereinfachte Verfahren entscheidende Bedeutung für den vom Bund geförderten Forschungsbau haben wird.

2.2.2 MPG

Besonderes Zuwendungsverfahren ohne Mitwirkung der Bauverwaltung

Die MPG genießt bei der Durchführung ihrer Baumaßnahmen seit den 1960er Jahren einen Sonderstatus. Sie ist abweichend von den VV zu § 44 Absatz 1 BHO berechtigt, die Vorhaben ohne Mitwirkung der Bauverwaltung zu planen, durchzuführen und nachzuweisen. Die Wissenschafts- und Finanzministerien des

²⁴⁸ Bericht an den Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages nach § 88 Absatz 2 BHO über die Wirkungen des WissFG auf die Haushalts- und Wirtschaftsführung des Bundes und der Wissenschaftseinrichtungen, Gz. III 2 - 2015 - 0235; II 4 - 2016 - 0256 vom 19. Mai 2017, abrufbar unter www.bundesrechnungshof.de.

Bundes und der Länder prüfen und genehmigen die Baumaßnahmen der MPG ab Gesamtbaukosten von 5 Mio. Euro in einem von der GWK koordinierten Verfahren. An Baumaßnahmen unter 5 Mio. Euro sowie der Bauunterhaltung sind die Zuwendungsgeber nicht beteiligt.

Bund und Länder tragen die Kosten von Baumaßnahmen der MPG je zur Hälfte.

Baumaßnahmen der MPG

Der Bundesrechnungshof hat in seinen Bemerkungen 2005 beanstandet, dass für Baumaßnahmen der MPG verbindliche Planungs- und Kostendaten fehlten, die Zuwendungsgeber die Baukosten nicht wirksam prüften und sie den Erfolg nicht kontrollierten.

Die MPG errichtete Gebäude, die nach Auffassung des Bundesrechnungshofes konstruktiv zu aufwendig (z. B. Sonnenschutz durch Spezialglas), ungeeignet (z. B. Naturstein in Treppenhäusern) und in Teilen unnötig repräsentativ (z. B. aufwendige Fassaden, Hallen, Außenanlagen) waren. Die MPG akzeptierte nicht nur Mehrkosten von Bauelementen oder Bereichen, die für die wissenschaftliche Tätigkeit nicht notwendig sind, sondern ließ auch zu, dass die Betriebskosten unnötig hoch sein werden.

Der Bundesrechnungshof hat dem BMBF empfohlen, gemeinsam mit den Ländern das Verfahren so zu verbessern, dass die Zuwendungsgeber die Baumaßnahmen der MPG nicht nur sachkundiger, sondern auch kritischer begleiten können. Er ist davon ausgegangen, dass die Baukosten um durchschnittlich 10 % gesenkt werden können, ohne den hohen Standard der Forschungseinrichtungen zu mindern.²⁴⁹

Bund und Länder strukturierten daraufhin das Antragsverfahren neu und konkretisierten die Anforderungen an Baumaßnahmen der MPG. Außerdem ließen sie einen Leitfaden zur Prüfung der Unterlagen erstellen. Der Leitfaden sollte die zuständigen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter aus den Wissenschafts- und Finanzministerien des Bundes und der Länder dabei unterstützen, die von der MPG vorgelegten Planungen auf ihre Plausibilität, Notwendigkeit und Wirtschaftlichkeit zu prüfen. Allerdings stellte sich heraus, dass dies ohne baufachlichen Sachverstand nicht befriedigend möglich war. Daher unterstützt das HIS-Institut für Hochschulentwicklung e. V.²⁵⁰ seit dem Jahr 2010 Bund und Länder bei der Prüfung von Bauvorlagen der MPG. Das Verfahren wird laufend weiterentwickelt.

²⁴⁹ Bemerkungen 2005, Nummer 28 („Kosten für Neubauten der Max-Planck-Gesellschaft senken“).

²⁵⁰ Das HIS-Institut für Hochschulentwicklung e. V. mit Sitz in Hannover wird getragen von den Ländern, vertreten durch die jeweiligen Wissenschaftsministerien. Seine Aufgaben bestehen unter anderem darin, Grundlagen für Bau, Nutzung und Organisation von Hochschul-, Forschungs- und Bildungseinrichtungen zu entwickeln.

3 Reformbestrebungen

Vielfältige Initiativen von Bund und Ländern, die Zuwendungspraxis zu vereinfachen

Bund und Länder haben immer wieder Überlegungen angestellt, wie sich die Zuwendungspraxis vereinfachen lässt und dazu Kommissionen eingesetzt. Eines der Ergebnisse war, dass einzelne Bundesländer die fachliche Begleitung von Zuwendungsbaumaßnahmen zum Teil erheblich reduziert haben.

Ein Teil der weiteren Vorschläge zielte darauf ab, die Flexibilität der Leistungsempfänger durch punktuelle Vereinfachungen zu erhöhen. Dies könnten z. B. folgende Veränderungen sein:

- Die Zulassung des förderunschädlichen Vorhabenbeginns mit Antragstellung bei kleineren Vorhaben.
- Der Entfall der Mitteilungspflicht bei Abweichungen von Einzelansätzen des Finanzierungsplans um mehr als 20 %.
- Der Verzicht auf Zwischennachweise, sofern das Projekt nicht länger als drei Jahre dauert.

Mit anderen Anregungen sollte vor allem der Aufwand auf Seiten der Leistungsgeber reduziert werden:

- Weiterentwicklung und verstärkte Nutzung von Baukosten-Datenbanken sowie die Vorgabe von Richtwerten zur Bemessung der förderfähigen Ausgaben.
- Vorrang der Festbetragsfinanzierung immer dann, wenn Standardkosten vorliegen oder ermittelt werden können.
- Pauschalierte Förderung z. B. von Planungskosten.

Eine weitere Überlegung war, das Zuwendungsrecht vom öffentlichen Vergaberecht zu entkoppeln. Dies ist eine sehr grundsätzliche Fragestellung mit weitreichenden Folgen, die letztlich politisch entschieden werden müsste.

Welche Vereinfachungen vertretbar sind, ohne den Projekterfolg aus Sicht des Bundes zu gefährden, lässt sich nur anhand der Förderpraxis beurteilen. Beispielsweise wird der Wegfall bestimmter Mitteilungspflichten und Genehmigungserfordernisse bei eher kleinen Förderbeträgen vergleichsweise größere Wirkung zeigen und risikoloser für den Leistungsgeber sein als bei Großprojekten. Pauschalen und Richtwerte lassen sich besser bei Neubauten einsetzen als bei der Sanierung denkmalgeschützter Bausubstanz. Zudem sind weitere, grundsätzliche Aspekte wie die Einheitlichkeit des Zuwendungsrechts zu bedenken, das durch neue Wertgrenzen und Verfahren unübersichtlich werden könnte.

Aus der Prüfungspraxis des Bundesrechnungshofes im Zuwendungsbau ergeben sich kaum naheliegende Vereinfachungsoptionen. Viele Vorhaben, die der Bund fördert, sind außergewöhnliche, oft bedeutende Baumaßnahmen. Darauf ist das Regelwerk ausgerichtet. Es sieht vor, diese Baumaßnahmen gründlich vorzubereiten und zu steuern, ermöglicht bei kleineren oder weniger komplexen Vorhaben aber auch Erleichterungen.

Gründliche Vorbereitung und Steuerung jeder Baumaßnahme bleibt obligatorisch

So erlauben beispielsweise die ZBau, auf umfangreiche Aufgaben der Bauverwaltung zu verzichten, sofern die zuwendungsfähigen Ausgaben auf der Grundlage fester Beträge, also z. B. Richtwerten, ermittelt werden.²⁵¹ Weitere Voraussetzung ist, dass die Bauverwaltung die verwendeten Richtwerte anerkennt.²⁵² Die Zuwendungsgeber nutzen diese Option nur selten. Dabei sollen, soweit es möglich ist, die zuwendungsfähigen Ausgaben auf Grundlage fester Beträge bemessen werden.²⁵³ Hierfür kommen Baumaßnahmen in Betracht, für die Richtwerte vorliegen oder festgelegt werden können. Der Verzicht auf eine engere Begleitung ist dadurch begründet, dass die Bauverwaltung mit dem Anerkennen der Richtwerte den sparsamen und wirtschaftlichen Mitteleinsatz bereits bestätigt hat. Lediglich die Bauausführung sowie den Verwendungsnachweis muss die Bauverwaltung nach wie vor prüfen. Das ist nötig um festzustellen, ob der Zuwendungsempfänger die Fördermittel auch dem Zuwendungszweck entsprechend eingesetzt und die weiteren Vorgaben aus dem Zuwendungsbescheid beachtet hat. Das Prinzip einer richtwertorientierten Planung und Bewilligung ließe sich jedoch nicht nur auf die Kosten anwenden, sondern auch auf die Ermittlung des förderfähigen (Raum-)Bedarfs. In geeigneten Fällen könnten in Förderrichtlinien Richtwerte für beides festgelegt werden.

ZBau-Verfahren erlaubt bereits jetzt Erleichterungen, die verstärkt genutzt werden könnten

²⁵¹ Nummer 1.6 ZBau.

²⁵² VV Nummer 2.3.2 zu § 44 Absatz 1 BHO.

²⁵³ VV Nummer 2.3 zu § 44 Absatz 1 BHO.

