

27 Förderung kommunaler Hochbaumaßnahmen

(Kap. 13 10 Tit. 883 11 bis 883 43 und 887 11 bis 887 43)

Die Prüfung der staatlichen Zuwendungen zu kommunalen Hochbaumaßnahmen durch den ORH und die Staatl. Rechnungsprüfungsämter führte in den Jahren 1985 bis 1992 zu Rückzahlungen samt Zinsen von 29 Mio DM. Dabei wurden Mängel bei der Ermittlung der zuwendungsfähigen Kosten und im Verfahrensablauf sowie Verstöße gegen Auflagen festgestellt. Wegen des in allen Phasen verwaltungsaufwendigen Zuwendungsverfahrens bei Anteils- und Höchstbetragsfinanzierung regt der ORH an,

- die Festbetragsförderung noch stärker anzuwenden,
- durch einen Einbehalt die Vorlage des Verwendungsnachweises zu beschleunigen,
- von der Einzelobjektförderung zumindest bei kleineren Maßnahmen abzugehen,
- die derzeitige Bagatellgrenze deutlich anzuheben.

27.1 Allgemeines

Zum Bau kommunaler Hochbauten wie Schul-, Sport- und Verwaltungsbauten, Mehrzweckhallen, Feuerwehrgerätehäuser, Rettungswachen, Theater, Kindergärten und sonstige öffentliche Einrichtungen gewährt der Staat Gemeinden, Gemeindeverbänden und Zweckverbänden Zuweisungen von jährlich 360 Mio DM (Durchschnitt der Jahre 1985 bis 1991). Sie werden seit 1980 überwiegend nach Kostenpauschalen berechnet. Dabei wird die zuwendungsfähige Hauptnutzfläche (ZHNF) mit der jeweiligen Kostenpauschale pro m² ZHNF multipliziert. Dies ergibt dann die zuwendungsfähigen Kosten und daraus wird über einen Fördersatz die staatliche Zuwendung festgesetzt (bei Neubauten als Festbetrag und bei Umbauten als Höchstbetrag). Dieses Verfahren ist in allen Phasen (Antragstellung, Bewilligung, Vorlage und Prüfung des Verwendungsnachweises) weniger verwaltungsaufwendig als die Anteilsförderung nach tatsächlichen Kosten. Demgemäß erstreckt sich die Rechnungsprüfung auf Kriterien wie Anwendung der Kostenrichtwerte, Ermittlung der zuwendungsfähigen Kosten und Einhaltung der Vergabe-grundsätze.

Der ORH hat dem Landtag wiederholt über Einzelergebnisse seiner Prüftätigkeit aus diesem Förderbereich berichtet.⁸ Im Jahre 1992 hat er die Ergebnisse seiner Einzelprüfungen sowie die der Staatl. Rechnungsprüfungsämter seit 1985 ausgewertet und bei zwei Regierungen Querschnittsuntersuchungen durchgeführt.

27.2 Auswertung der Einzelprüfungen

Obwohl bei der überwiegenden Pauschalförderung der Zuwendungsbetrag sich bis auf die Anpassung an den Baukostenindex in den meisten Fällen nicht mehr hätte ändern dürfen, obwohl sämtliche Verwendungsnachweise (VN) von den Regierungen bereits geprüft waren und der ORH und die Staatl. Rechnungsprüfungsämter einen weitmaschigen Prüfungsmaßstab anwendeten, führten in den Jahren 1985 bis 1992 die Prüfungen bei einem Fördervolumen von 900 Mio DM zu Rückzahlungen von 29 Mio DM.

27.2.1 Die Ursachen lagen vor allem in Mängeln bei der Ermittlung der Höhe der Zuwendungen oder bei Verstößen gegen Auflagen in den Bewilligungsbescheiden, wie folgende zwei Beispiele zeigen:

- Bei einem Berufsbildungszentrum war u.a. die zuwendungsfähige Hauptnutzfläche um rd. 1 000 m² zu hoch angesetzt worden, was zu einer Rückzahlung einschließlich Zinsen von 1,5 Mio DM führte.
- Ein Landkreis hatte für den Neubau eines Landratsamtes eine Zuwendung von 6,4 Mio DM erhalten. Bei der Prüfung der Vergabe von Gewerken mit einer Auftragssumme von insgesamt 3,5 Mio DM wurden schwere VOB-Verstöße festgestellt, die nach den Bestimmungen Zuwendungskürzungen von 2,2 Mio DM ergeben hätten. Aufgrund der angespannten Finanzlage des Landkreises erwägt das Staatsministerium der Finanzen allerdings, davon nur die Hälfte zurückzufordern. Die Angelegenheit ist noch nicht abgeschlossen.

27.2.2 Als übergeordnetes Ergebnis seiner Prüfung hält der ORH an seiner wiederholt geäußerten Auffassung fest, die Zuwendungen möglichst weitgehend als Festbeträge zu bewilligen. In Bereichen, für die sich Kostenpauschalen als Fördergrundlage nicht eignen und deshalb Festbeträge aufgrund von Kostenpauschalen nicht möglich sind, z.B. bei Sanierungs-, Um- und Erweiterungsbauten, sollte angestrebt werden, die Festbeträge aufgrund qualifizierter Kostenberechnungen (nach DIN 276) zu vereinbaren. Die Verwaltung hat hierzu ausgeführt, daß letzteres be-

8) vgl. ORH-Berichte 1983 TNr. 36, 1990 TNr. 43, 1992 TNr. 32

reits praktiziert werde. Nach den Prüfungserfahrungen des ORH handelt es sich hierbei jedoch bisher um Einzelfälle.

Neben den schon genannten Vorteilen der Verwaltungsvereinfachung führen Festbetragsförderungen zur besseren Transparenz und Wirtschaftlichkeit im Haushaltsvollzug. Die Zuwendungsempfänger können feste Beträge in ihre Haushalte einplanen und sind nach unseren Prüfungserfahrungen im allgemeinen bestrebt, den durch den Festbetrag vorgegebenen finanziellen Rahmen - ggf. durch vertretbare Reduzierung des Standards - auch einzuhalten.

Nur in Einzelfällen (insbesondere bei Neubauten von Landratsämtern) lagen die tatsächlichen Kosten wesentlich höher, als die der Bewilligung zugrunde gelegten Festbeträge. Ursächlich war ein besonders hoher Bauaufwand.

27.2.3

Bei kommunalen Bauvorhaben, bei denen schon im Zeitpunkt der fachlichen Prüfung der Planung eine hohe Diskrepanz zwischen dem nach Kostenpauschalen ermittelten Festbetrag und den tatsächlich veranschlagten Kosten erkennbar war, konnten Bewilligungsbehörden wie Rechnungsprüfungsbehörden erfolgreich auf die Zuwendungsempfänger einwirken, wie folgendes Beispiel zeigt:

Bei dem geplanten Verwaltungsgebäude eines Bezirks waren ursprünglich bei einer Hauptnutzfläche (HNF) von 12 000 m² Gesamtbaukosten von 147 Mio DM veranschlagt (= 12 250 DM/m² HNF). Aufgrund von Prüfungen der Bewilligungsbehörden im Zuwendungsverfahren wurden das Raumprogramm auf 11 000 m² HNF und die Kosten auf 130 Mio DM (Preisstand Februar 1993) reduziert, was immer noch 11 800 DM/m² entsprochen hätte. Berücksichtigt man nur die Kostenarten, die bei einer Förderung nach Kostenpauschalen zugrunde zu legen sind, so errechnet sich ein Wert von 10 400 DM/m². Da die derzeitige Höhe der Kostenpauschale nur 4 630 DM/m² HNF beträgt, bestand nach Meinung des ORH die Gefahr, daß Zuwendungen für ein Projekt gewährt würden, dessen baulicher Standard die üblichen Maßstäbe bei Verwaltungsbauten der öffentlichen Hand völlig gesprengt hätte. Es wäre mit dem Subsidiaritätsprinzip des Art. 23 BayHO nicht vereinbar gewesen, dieses Projekt zu fördern, da der Maßnahmeträger bereit und in der Lage war, von sich aus für das Projekt öffentliche Mittel in einer Größenordnung einzusetzen, die erheblich über den üblichen Kosten für entsprechende Verwaltungsbauten lagen. Der ORH hat deshalb eine Maßnahmeprüfung nach Art. 89 BayHO eingeleitet.

Die Bewilligungsbehörden und der Bauträger haben daraufhin vereinbart, durch ein privates Projektsteuerungsunternehmen ein Wirtschaftlichkeitsgutachten erstellen zu lassen, das die geplante, mit ungewöhnlich aufwendigen Sonderkonstruktionen verbundene Maßnahme einem konventionellen Verwaltungsbau in bewährter Massivbauweise gegenüberstellt. Das mittlerweile vorliegende Gutachten weist eindeutige wirtschaftliche Vorteile der Alternativplanung aus. Die Planung wird nunmehr nach den Ergebnissen des Gutachtens überarbeitet bzw. neu erstellt. Eine deutliche Kostensenkung zeichnet sich ab.

27.3 Auswertung der Querschnittsuntersuchungen

Der ORH hat Untersuchungen über den Verfahrensablauf durchgeführt und dabei festgestellt, daß zwar die fachliche Beratung, die Genehmigung der Planungen und die Bewilligung und Auszahlung der Zuwendungen im allgemeinen nicht zu beanstanden sind, daß jedoch die weitere Verfahrensabwicklung bis zum Abschluß der Maßnahmen verbesserungsbedürftig ist.

27.3.1 Die Verwaltung hat die Verwendung der Zuwendungen zu überwachen. Sie hat für jedes Haushaltsjahr eine besondere Übersicht zu führen, die u.a. auch die für den restlichen und abschließenden Verfahrensablauf wichtigen Angaben enthält. Dies sind der vorgeschriebene Zeitpunkt für die Vorlage des VN, dessen Eingang, der Zeitpunkt der Prüfung durch die Verwaltung und die Abgabe des VN an die rechnungslegende Stelle.

Nach unseren Erfahrungen werden diese Angaben nicht oder nur unvollständig erfaßt und überwacht. Damit haben die Bewilligungsstellen keinen oder nur einen schlechten Überblick über den Bau- und Abrechnungsstand der jeweiligen Maßnahme. Der ORH hat deshalb die Verwaltung gebeten, die geforderten Übersichten über die Zuwendungen zu vervollständigen und dabei auch auf deren Verwendbarkeit bei der DV-Anwendung zu achten. Die Verwaltung hat daraufhin die Regierungen veranlaßt, die Übersichten entsprechend den Vorschriften zu führen. Sie hat auch begonnen, für die Bewirtschaftung der Zuwendungen die Datenverarbeitung einzusetzen.

27.3.2 Wie bei anderen Querschnittsuntersuchungen auch (vgl. ORH-Bericht 1992 TNr. 41) hat der ORH bei der Abrechnung der kommunalen Zuwendungsbauten festgestellt, daß die Frist für die Vorlage der VN von einem Jahr in den meisten Fällen ganz erheblich überschritten wurde. Die Zahlenübersicht zeigt die Vorlagezeiten der untersuchten Maßnahmen mit Gesamtkosten höher als 5 Mio DM.

Vorlagezeiten der Verwendungsnachweise

Zahlenübersicht

Regierungs- bezirk	Anzahl der erhobenen Maßnahmen	Längste Vorlagezeit Monate	Durchschnittliche Vorlagezeit Monate	Zulässige Vorlagefrist Monate
Oberbayern	45	140	51	12
Niederbayern	19	70	33	12
Oberpfalz	23	100	23	12
Oberfranken	15	60	37	12
Mittelfranken	52	50	26	12
Unterfranken	30	80	28	12
Schwaben	45	70	21	12
insgesamt	229	140	31	12

Auch bei Festbetragsförderungen wurde die Vorlagezeit wesentlich überschritten. Gerade in diesen Fällen ist es aber schwer verständlich, weshalb die Erstellung und Vorlage des VN so lange hinausgezögert wird. Denn bei einer Festbetragsförderung besteht der VN lediglich aus

- einer Aufzählung der bewilligten Zuwendungen,
- einer kurzen Beschreibung der durchgeführten Maßnahmen,
- einer Bestätigung, daß die der Förderung zugrunde gelegten Bauteile entsprechend dem Zuwendungsbescheid ausgeführt worden sind, und
- einer zeitanteiligen Aufteilung der Baukosten zur Ermittlung des endgültigen Festbetrags nach Kostenindex.

Ein derart vereinfachter VN kann nach Auffassung des ORH ohne weiteres fristgerecht erstellt werden, zumal er nur geringen Verwaltungsaufwand verursacht. Dieser erhöht sich um so mehr, je später der VN erstellt wird, weil dann die notwendigen Daten unter Umständen von Bediensteten, die bisher mit der Sache noch nicht befaßt waren, an Hand von Akten aus lang zurückliegender Zeit mühsam rekonstruiert werden müssen. Eine rechtzeitige Erstellung und Vorlage des VN schafft dagegen frühzeitig Klarheit über den endgültigen Umfang der Zuwendungen und die Gesamtfinanzierung der geförderten Maßnahme. Es erscheint deshalb unerlässlich, die Zuwendungsempfänger auch in ihrem eigenen Interesse zu einer frühen Erstellung und Vorlage des VN anzuhalten.

Die derzeitige Regelung, die im übrigen bisher kaum angewandt wurde, erscheint dem ORH insoweit nicht ausreichend; sie besteht darin, daß im Zuwendungsbescheid die Vorlage des VN innerhalb einer festen Frist zur Auflage gemacht wird. Wird die Auflage nicht eingehalten, muß zunächst gemahnt werden; bei fruchtloser Mahnung ist der teilweise Widerruf des Zuwendungsbescheids anzudrohen; schließlich soll dieser teilweise widerrufen und als Sanktion ein entsprechender Teil der Zuwendung zurückgefordert werden. Dieses Verfahren verursacht erheblichen Verwaltungsaufwand und weist im übrigen den Nachteil auf, daß eine als Sanktion ausgesprochene Zuwendungskürzung meist so spät kommt, daß sie gerade im kommunalen Bereich häufig mittlerweile neu gewählte Mandatsträger trifft, die für die früheren Maßnahmen zwar nicht verantwortlich waren, nun aber die Folgen für den kommunalen Haushalt tragen müssen.

Der ORH hält es daher für erforderlich, einen Restbetrag von mindestens 20 v.H. der Zuwendung bis zur Vorlage des VN einzubehalten, damit ein Anreiz zu dessen rascher Vorlage gegeben wird. Dies würde bei geringem Verwaltungsaufwand im Interesse aller Beteiligten zu einem zügigen Abschluß des Zuwendungsverfahrens beitragen.

27.3.3 Als weitere Verwaltungsvereinfachung käme nach Auffassung des ORH eine Anhebung der Bagatellgrenze für die zuwendungsfähigen Kosten von derzeit 50 000 DM auf 200 000 DM in Betracht. Auch bei kleineren Maßnahmen sind im allgemeinen dieselben Verfahrensschritte wie bei großen Maßnahmen zu vollziehen.

27.4 Zusammenfassung:

- Die Prüfungen des ORH und der Staatl. Rechnungsprüfungsämter seit 1985 führten zu Rückzahlungen samt Zinsen von 29 Mio DM.
- Die Förderung nach Festbeträgen aufgrund Kostenpauschalen hat sich grundsätzlich bewährt; sie sollte auch auf Maßnahmen ausgedehnt werden, wie Sanierungen, Um- und Erweiterungsbauten, für die es keine Kostenpauschalen gibt. Die Festbeträge sollten hier aufgrund von qualifizierten Kostenberechnungen vereinbart werden.
- Durch einen Einbehalt von 20 v.H. der Zuwendungen sollte der Zuwendungsempfänger motiviert werden, den ohnehin bei Festbetragsförderung sehr einfach zu erstellenden VN auch im eigenen Interesse fristgerecht vorzulegen.

- Durch Anhebung der Bagatellgrenzen für die zuwendungsfähigen Kosten von derzeit 50 000 DM auf 200 000 DM bei der Projektförderung kann eine weitere Verwaltungsvereinfachung erreicht werden.

Das Staatsministerium der Finanzen strebt an, zur Straffung des Förderwesens die Anregung des ORH ab 1994 durch Änderung der Vorschriften im Verwaltungsvollzug umzusetzen.