

Auszug aus

Denkschrift 2020

zur Haushalts- und Wirtschaftsführung
des Landes Baden-Württemberg

Beitrag Nr. 19

„Bauberatung Dritter“ beim Landesbetrieb
Vermögen und Bau Baden-Württemberg



Baden-Württemberg

RECHNUNGSHOF

„Bauberatung Dritter“ beim Landesbetrieb Vermögen und Bau Baden-Württemberg (Kapitel 1209)

Der Landesbetrieb Vermögen und Bau sollte die Aufgaben des Referats „Bauberatung Dritter“ an die gesetzlichen Regelungen anpassen. Ziel sollte sein, die rund 80 ungeprüften Fördermaßnahmen im Krankenhausbau mit abgerechneten Kosten von mehr als 1,8 Mrd. Euro zeitnah ordnungsgemäß abzuschließen. Künftig sollte die ausführliche Beratung der Krankenhausträger vor der Antragstellung im Vordergrund stehen, um die Funktionalität und die Planung der Maßnahmen zu verbessern. Bei den geprüften Zuwendungsprogrammen sollte bei Neubaumaßnahmen auf eine baufachliche Prüfung verzichtet werden, da die jeweilige Zuwendungshöhe nach Richtwerten bemessen wird.

1 Ausgangslage

Der Rechnungshof prüfte die Tätigkeit des Referats „Bauberatung Dritter“ bei der Betriebsleitung des Landesbetriebs Vermögen und Bau Baden-Württemberg im Zeitraum 2014 bis 2019. Das Referat nimmt die Aufgaben der baufachtechnischen Dienststelle für Hochbaumaßnahmen des Landes wahr.

Die Aufgabe der „Bauberatung Dritter“ besteht in der Beratung der Förderbehörden, der Zuwendungsempfänger und deren Architekten und Ingenieure vor der Antragsstellung sowie vor allem in der baufachlichen Prüfung der Bauunterlagen nach der Antragstellung und des Verwendungsnachweises. Die Prüfung dient der Feststellung der jeweils förderfähigen Baukosten und einer zweckmäßigen und wirtschaftlichen Verwendung von Landesmitteln.

2 Prüfungsergebnisse

2.1 Personalausstattung

In der Oberfinanzdirektion Stuttgart bestand 2002 die baufachtechnische Beratung und die Krankenhausbauberatung aus drei Referaten mit insgesamt 13,5 Vollzeitäquivalenten (VZÄ). Aktuell verfügt das Referat „Bauberatung Dritter“ über 8,35 VZÄ. Von diesen waren eine Mitarbeiterin als Bauingenieurin, die übrigen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter als Architektinnen und Architekten ausgebildet. In speziellen Fachfragen wurde das Referat zusätzlich von durchschnittlich 2,0 VZÄ aus anderen Referaten der Betriebsleitung unterstützt.

2.2 Krankenhausbau

Das Land Baden-Württemberg fördert mit der Krankenhausinvestitionsförderung die Investitionskosten für die Errichtung (Neubau, Erweiterung, Umbau) von Krankenhäusern und mit den Pauschalförderungen die Wieder- und Ersatzbeschaffung von kurzfristigen Anlagegütern.

Die veranschlagten Gesamtmittel für die Krankenhausinvestitionsförderung stiegen in den letzten Jahren stetig an. Für 2019 stellte das Land den baden-württembergischen Krankenhäusern rund 573 Mio. Euro zur Verfügung. Darin enthalten sind rund 61,7 Mio. Euro Bundesmittel für den Krankenhausstrukturfonds sowie 10 Mio. Euro für das Digitalisierungsprogramm.

Die „Bauberatung Dritter“ prüft jeden Förderantrag nach Zweckmäßigkeit, Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit. Die Prüfung bezieht sich dabei auf den Entwurf, die Flächen und die Kosten des konkreten Projekts. Im Ergebnis werden die angemessenen (förderfähigen) Kosten ermittelt. Diese dienen als Grundlage für die Verhandlungen mit den Krankenhausträgern über die konkrete Zuschusshöhe in Form eines Festbetrags.

Im Prüfungszeitraum wurden 244 Anträge für Maßnahmen aus den Jahreskrankenhausbauprogrammen bearbeitet.

Rückstand bei der Prüfung von Verwendungsnachweisen

Die Prüfung der Verwendungsnachweise ist erforderlich, um die zweckentsprechende Verwendung der eingesetzten Fördermittel zu überprüfen, gegebenenfalls Fördermittel zurückzufordern und die Fördermaßnahmen ordnungsgemäß abzuschließen.

Zum Zeitpunkt der Prüfung waren insgesamt 83 Verwendungsnachweise aus dem Zeitraum 2009 bis 2019 mit abgerechneten Kosten von mehr als 1,8 Mrd. Euro und einem Zuschussbetrag von insgesamt mehr als 950 Mio. Euro ungeprüft.

Bei der gegenwärtigen Bearbeitungsdauer würde die Prüfung der 83 ungeprüften Verwendungsnachweise mehr als 10 Jahre erfordern. Zwischenzeitlich wurden jedoch bereits mehr als 200 neue Maßnahmen bewilligt, für die noch kein Verwendungsnachweis vorliegt. Deren Prüfung würde weitere 20 Jahre in Anspruch nehmen.

Dieser Rückstand führt dazu, dass viele Verwendungsnachweise aus tatsächlichen Gründen nicht mehr prüfbar sind.

In einem Einzelfall stellte der Rechnungshof fest, dass ein Krankenhausträger seit der Bewilligung zweimal gewechselt hatte und aus diesem Grund keine Rechnungsbelege zu den umgesetzten Maßnahmen mehr vorhanden waren. Die geförderten Maßnahmen wurden inzwischen teilweise baulich verändert, sodass der ursprünglich geförderte Zustand nicht mehr erkennbar ist. Eine Prüfung der zweckentsprechenden Verwendung ist in solchen Fällen kaum mehr möglich.

Zweck der Förderung durch Festbetrag wird verfehlt

In Baden-Württemberg können die Krankenhäuser nach § 14 Absatz 2 Satz 1 Landeskrankenhausgesetz (LKHG) durch einen Festbetrag gefördert werden.

Die Festbetragsförderung soll den Krankenhausträgern Anreize setzen, die Investition sparsam zu verwirklichen. Deshalb sollen grundsätzlich Kostensenkungen dem Krankenhaus zugutekommen, Kostenerhöhungen dagegen von ihm getragen werden. Sinn und Zweck der Festbetragsfinanzierung ist auch die Entlastung der handelnden Behörden. Eine in das Einzelne gehende Prüfung im Rahmen der Bewilligung und der Schlussabrechnung soll daher nach § 14 Absatz 2 Satz 7 LKHG nur erfolgen, soweit hierfür besondere Gründe vorliegen.

Die „Bauberatung Dritter“ prüft die Verwendungsnachweise der Krankenhausträger trotz Festbetragsförderung umfassend und detailliert. Vor dem Hintergrund der Vielzahl an ungeprüften Verwendungsnachweisen ist dieses Vorgehen nicht sachgerecht.

2.3 Weitere Bereiche baulicher Förderung

Das Land fördert bauliche Maßnahmen in weiteren Bereichen, in denen sich die Beteiligung der „Bauberatung Dritter“ nach den Verwaltungsvorschriften (VV) zur Landeshaushaltsordnung (LHO) in direkter oder entsprechender Anwendung richtet.

Nach Nr. 6.1 der VV zu § 44 LHO müssen die Bewilligungsstellen des Landes bei Zuwendungen für Baumaßnahmen die baufachtechnische Dienststelle für Hochbaumaßnahmen beteiligen.

Diese Beteiligung der baufachtechnischen Dienststelle entfällt u. a., wenn

- die für die Baumaßnahme vorgesehenen Zuwendungen von Bund und Ländern zusammen 2,5 Mio. Euro nicht übersteigen (bei Zuwendungen zu Projektförderungen an kommunale Körperschaften, wenn die vorgesehenen Zuwendungen 1,5 Mio. Euro nicht übersteigen) oder
- die Zuwendung nach Richtwerten bemessen wird und die Richtwerte vorher von der baufachtechnischen Dienststelle anerkannt wurden.

2.3.1 Schulbau

Das Land fördert den Bau und die Sanierung von Schulen sowohl in kommunaler als auch privater Trägerschaft nach verschiedenen Rechtsvorschriften.

Die Haushaltsmittel für die Schulbauförderung, einschließlich der Bauzuschüsse für Ganztagschulen und Inklusion, betragen 2019 rund 119 Mio. Euro. Zusätzlich förderte das Land die Sanierung von Schulen 2017 bis 2019 mit dem kommunalen Sanierungsfonds mit rund 460 Mio. Euro. Daneben stellte der Bund mit dem Kommunalinvestitionsförderungsgesetz u. a. für die Förderung von Schulsanierungen von finanzschwachen Kommunen Fördermittel rund 251 Mio. Euro zur Verfügung.

Neu- und Erweiterungsbauten

Die „Bauberatung Dritter“ prüft im Antragsstadium die Fördermaßnahmen Neubau, bauliche Erweiterung sowie Umbau von Schulgebäuden nach ihrer Funktionalität sowie deren Flächen und Kosten.

Der zuschussfähige Bauaufwand errechnet sich bei Neubauten und größeren Erweiterungsbauten in der Regel aus der Programmfläche der Modellraumprogramme multipliziert mit einem in der Verwaltungsvorschrift Schulbauförderung (VwV SchBau) festgelegten Kostenrichtwert. Bei den übrigen Erweiterungsbauten ist zur Ermittlung des zuschussfähigen Bauaufwands von den Kosten je m² Schulfläche anhand eines Kostenrichtwerts auszugehen.

Bei Neubau- und Erweiterungsbaumaßnahmen sollte auf eine Beteiligung der „Bauberatung Dritter“ generell verzichtet werden, da die Voraussetzung der VV zu § 44 LHO - von der baufachtechnischen Dienststelle anerkannte Kostenrichtwerte - erfüllt ist.

Darüber hinaus können die Feststellung des zuschussfähigen Flächenbedarfs sowie die Abgrenzung nicht förderfähiger Flächen auch bislang von den Regierungspräsidien geleistet werden. Auf Grundlage der Modellraumprogramme der VwV SchBau und den darin festgelegten Kostenrichtwerten ist die korrekte Ermittlung des Zuschussbetrags durch die Regierungspräsidien aus Sicht des Rechnungshofs sichergestellt.

Schulsanierungen

Bei den Sanierungsprogrammen des Bundes und des Landes fand bei Baumaßnahmen unabhängig von der Höhe des Zuschusses keine baufachliche Prüfung statt. Baumaßnahmen mit einem Zuschuss über 1,5 Mio. Euro wurden somit entgegen den Vorgaben der VV zur LHO baufachlich nicht geprüft. 2018 und 2019 wurden damit insgesamt 812 Schulsanierungen gefördert, davon 135 mit einem Zubetrag von über 1,5 Mio. Euro. Hinter den 135 Maßnahmen stehen förderfähige Kosten von rund 734 Mio. Euro und Zuschüsse von über 400 Mio. Euro, die baufachlich ungeprüft geblieben sind.

Bei Sanierungen von Schulgebäuden richtet sich der zuwendungsfähige Bauaufwand nach der Kostenschätzung nach DIN 276 und der zu sanierenden Schulfläche. Die Baukosten sind dabei bis zu 60 vom Hundert des Kostenrichtwerts je m² Schulfläche zuwendungsfähig. Um die Angemessenheit der beantragten Kosten nach DIN 276 und die Angaben der Flächen inhaltlich prüfen zu können, ist aus Sicht des Rechnungshofs die Beteiligung der „Bauberatung Dritter“ erforderlich.

2.3.2 Behindertenhilfe

Der Kommunalverband für Jugend und Soziales Baden-Württemberg (KVJS) führt im Auftrag des Sozialministeriums das Förderprogramm der Behindertenhilfe durch. Mit dem Programm werden der Erwerb, die Schaffung, die Erweiterung, der Umbau und die Modernisierung sowie im Ausnahmefall auch der Ersatzneubau u. a. von Wohnstätten, Einrichtungen für Förder- und Betreuungsgruppen sowie Werkstätten für behinderte Menschen gefördert.

Grundlage für die Förderung des Landes ist die Verwaltungsvorschrift des Sozialministeriums zur Förderung von dezentralen Wohnangeboten sowie von Betreuungs- und Werkstattangeboten für Menschen mit Behinderungen (VwV Dezentrale Angebote).

Nach eigenen Angaben prüft die „Bauberatung Dritter“ die Fördermaßnahmen hinsichtlich ihrer Funktionalität, deren Flächen und den beantragten Kosten nach DIN 276. Für die Beurteilung der Angemessenheit der zuwendungsfähigen Ausgaben sieht die VwV Dezentrale Angebote Kostenwerte vor, die entsprechend dem Baupreisindex fortgeschrieben werden. Daneben prüfe die „Bauberatung Dritter“ auch die Verwendungsnachweise, soweit sie eine baufachliche Stellungnahme im Antragsverfahren abgegeben hat. In Einzelfällen seien auch weitere Verwendungsnachweise an die „Bauberatung Dritter“ weitergeleitet worden, wenn kein ausreichender Sachverstand beim KVJS vorhanden gewesen sei.

Der KVJS teilte mit, dass im Prüfungszeitraum 36 Maßnahmen zur baufachlichen Prüfung bei der „Bauberatung Dritter“ eingereicht worden seien. Mit der Änderung von Nr. 6.1 der VV zu § 44 LHO und der damit verbundenen Anhebung der Zuwendungsgrenze auf 2,5 Mio. Euro ging die Zahl der Fälle, in denen die „Bauberatung Dritter“ beteiligt wurde, zurück.

Der Rechnungshof ist der Auffassung, dass bei Neubaumaßnahmen auf eine Beteiligung der „Bauberatung Dritter“ verzichtet werden sollte. Es liegen Kostenrichtwerte im Sinne der VV zur § 44 LHO vor, nach denen die Zuwendung im Einzelfall bemessen wird. Für die VwV Dezentrale Angebote hat die baufachtechnische Dienststelle diese Kostenrichtwerte sogar selbst ermittelt.

2.3.3 Studierendenwohnheime

Das Land stellt den Studierendenwerken Zuschüsse für bauliche Maßnahmen, z. B. für Studierendenwohnheime, zur Verfügung. Diese betragen 2019 rund 8,4 Mio. Euro.

Die Studierendenwohnheime werden seit 2009 mit 20 Prozent der Gesamtbaukosten gefördert, die bis zu einer Höhe von maximal 40.000 Euro je Bettplatz berücksichtigungsfähig sind. Je Bettplatz kann somit ein Zuschuss von bis zu 8.000 Euro gewährt werden. Die Berechnung der zuwendungsfähigen Kosten richtet sich nach Vorgaben des Ministeriums für Wissenschaft, Forschung und Kunst.

Zuständig für die Bewilligung, Auszahlung und Prüfung der Wohnheimbauzuschüsse sind die Regierungspräsidien.

Die „Bauberatung Dritter“ wurde im Prüfungszeitraum bei sechs Fördermaßnahmen beteiligt. Unabhängig von der baufachlichen Stellungnahme berechnete sie die zuschussfähigen Kosten nach den Vorgaben des Wissenschaftsministeriums.

Nach Auffassung des Rechnungshofs bedarf es angesichts der Deckelung des Zuschusses auf 8.000 Euro je Bettplatz, die einem von der baufachtechnischen Dienststelle anerkannten Kostenrichtwert gleichstehen, zumindest bei Neubauten regelmäßig keiner Beteiligung der „Bauberatung Dritter“.

3 Empfehlungen

3.1 Aufgabenkatalog kritisch überprüfen

Eine baufachliche Beteiligung der „Bauberatung Dritter“ sollte nur in den gesetzlich vorgesehenen Fällen erfolgen. Darüber hinaus sollte die „Bauberatung Dritter“ ausschließlich in begründeten Ausnahmefällen tätig werden.

Bei der Umsetzung der Schulsanierungsprogramme sollte eine baufachliche Prüfung in den haushaltsrechtlich vorgesehenen Fällen gewährleistet werden.

3.2 Krankenhausbau: Schwerpunkt auf Beratung legen

Die „Bauberatung Dritter“ sollte die Krankenhausträger vor der Antragstellung ausführlicher beraten, um die Funktionalität und die Planung der Maßnahmen bereits in diesem Stadium zu verbessern und dadurch Landesmittel einzusparen.

3.3 Verwendungsnachweisprüfung vereinfachen

Bei der Verwendungsnachweisprüfung im Krankenhausbau sollte dem gesetzlichen Regelfall entsprechend auf eine ins Einzelne gehende Prüfung verzichtet werden, sofern keine besonderen Gründe entgegenstehen.

4 Stellungnahme des Ministeriums

Das Finanzministerium befürwortet die Empfehlung, die Verwendungsnachweisprüfung im Krankenhausbau zu vereinfachen. Die Vereinfachung erfordere allerdings noch eine Abstimmung mit allen am Verfahren beteiligten Stellen. Nach der aktuellen Bewilligungspraxis müsse die „Bauberatung Dritter“ jedoch prüfen, ob die förderfähigen Kosten des Verwendungsnachweises die Höhe der Festbetragsförderung erreichen.

Die Empfehlung des Rechnungshofs, die „Bauberatung Dritter“ solle die Krankenhausträger bereits im Planungsstadium verstärkt beraten, werde sowohl vom Finanzministerium als auch vom Sozialministerium unterstützt.

Bei der Prüfung der Verwendungsnachweise habe es Fortschritte gegeben, sodass die Prognose des Rechnungshofs, die Bearbeitung dauere 30 Jahre, nicht mehr zutreffend sei. Derzeit seien noch 74 Verwendungsnachweise mit abgerechneten Kosten von 1,56 Mrd. Euro und einem Zuschussbetrag von 840 Mio. Euro ungeprüft.

Erkenntnisse aus den Prüfungsergebnissen und Empfehlungen des Rechnungshofs zur Beteiligung der „Bauberatung Dritter“ im Zubau von Krankenhausbau seien bereits aufgegriffen worden und beispielsweise beim aktuellen Verfahren zur Neufassung der Verwaltungsvorschrift für die Schulbauförderung vom Kultusministerium berücksichtigt.