



Beratung

der Thüringer Landesregierung nach § 88 Abs. 2 ThürLHO

GEMEINSAME FÖRDERUNG VON HOCHBAUMAßNAHMEN

(Nr. 1.4 der VV zu § 44 ThürLHO)

Rudolstadt, 6. September 2022
Aktenzeichen: 1011-3.2-0783/256

Thüringer Rechnungshof

Burgstraße 1 07407 Rudolstadt
Postfach 10 01 37 07391 Rudolstadt
Telefon: 03672/446-0
Fax: 03672/446-998
E-Mail: poststelle@trh.thueringen.de
Internet: <http://www.rechnungshof.thueringen.de>

Inhaltsverzeichnis

	Abkürzungsverzeichnis	5
	Abbildungsverzeichnis	5
0	ZUSAMMENFASSUNG	7
1	GEGENSTAND UND ZWECK DER BERATUNG	9
2	FESTSTELLUNGEN	10
2.1	Form des Einvernehmens, Beteiligung des Rechnungshofs	10
2.2	Mindestbestandteile der Vereinbarung nach Nr. 1.4 der VV zu § 44 ThürLHO	12
2.2.1	Zu finanzierende Maßnahmen und zuwendungsfähige Ausgaben	12
2.2.2	Finanzierungsart und Höhe der Zuwendung	12
2.2.3	Nebenbestimmungen, Beteiligung der fachlich zuständigen technischen staatlichen Verwaltung	14
2.2.4	Verwendungsnachweis und seine Prüfung	15
2.3	Weitere Bestandteile der Vereinbarungen und Bewilligungen	16
2.4	Einzelbeispiele	17
2.4.1	Projektförderung auf Grundlage einer Vereinbarung zur institutionellen Förderung	17
2.4.2	Weitergabe von Bundesmitteln	19
2.4.3	Absichtserklärungen	20
2.4.4	Abweichungen von den Verwaltungsvereinbarungen	20
2.4.5	Rechtssicherheit, Sicherung der Gesamtfinanzierung	21
3	EMPFEHLUNGEN	21

Abkürzungsverzeichnis

ANBest-Gk	Allgemeine Nebenbestimmungen für Zuwendungen zur Projektförderung an Gebietskörperschaften und Zusammenschlüsse von Gebietskörperschaften
ANBest-I	Allgemeine Nebenbestimmungen für Zuwendungen zur institutionellen Förderung
ANBest-P	Allgemeine Nebenbestimmungen für Zuwendungen zur Projektförderung
AV-WGL	Ausführungsvereinbarung über die gemeinsame Förderung der Mitgliedseinrichtungen der Wissenschaftsgemeinde Gottfried Leibniz e. V.
BGB	Bürgerliches Gesetzbuch
BHO	Bundeshaushaltsordnung
GG	Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland
GWK	Gemeinsame Wissenschaftskonferenz
NBest-Bau	Baufachliche Nebenbestimmungen
RZBau	Richtlinien für die Durchführung von Zuwendungsbaumaßnahmen
TFM	Thüringer Finanzministerium
ThürLHO	Thüringer Landeshaushaltsordnung
ThürVwVfG	Thüringer Verwaltungsverfahrensgesetz
TLBV	Thüringer Landesamt für Bau und Verkehr
TMIL	Thüringer Ministerium für Infrastruktur und Landwirtschaft
Tn.	Textnummer/-n
ZBau	Baufachliche Ergänzungsbestimmungen zur Verwaltungsvorschrift zu § 44 ThürLHO
VV	Verwaltungsvorschrift
VwV	Verwaltungsvereinbarung

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1	Form des Einvernehmens	11
Abbildung 2	Zusammenfassung der Ergebnisse der Prüfung	22

0 ZUSAMMENFASSUNG

Gegenstand und Zweck der Beratung

- 0.1** Nr. 1.4 der VV zu § 44 ThürLHO verpflichtet öffentliche Geldgeber, ihre Fördermodalitäten untereinander abzustimmen. Dies soll Rechtssicherheit gewährleisten, unnötigen Verwaltungsaufwand vermeiden sowie mögliche Anspruchskonkurrenzen im Falle von Erstattungsansprüchen entflechten. Die Abstimmung bildet die Basis für das jeweilige Förderverfahren und hat vor der Gewährung der Zuwendung der Zuwendungsgeber zu erfolgen.

Die vorliegende Beratung der Landesregierung ergeht aufgrund der Prüfung des Rechnungshofs zur Abstimmung der Staatskanzlei und Ministerien (Ressorts) mit anderen Zuwendungsgebern für Investitionen und Investitionsförderungsmaßnahmen im Hochbau in den Haushaltsjahren 2016 bis 2020.

Allgemeine Feststellung und Empfehlungen des Rechnungshofs

- 0.2** Der Rechnungshof hat neun Ressorts in seine Prüfung einbezogen. Fünf davon hatten im geprüften Zeitraum insgesamt 53 Zuwendungsverfahren durchgeführt. Zu lediglich 17 dieser Maßnahmen hatten sie Abstimmungen mit anderen Zuwendungsgebern dokumentiert.

Der Rechnungshof hat erhebliche Mängel bei der Abstimmung bzw. bei der Vorbereitung der gemeinsamen Zuwendungen durch die Ressorts festgestellt. In keinem der geprüften Fälle beinhalteten die Abstimmungen alle erforderlichen Bestandteile.

Der Rechnungshof hat aufgrund der Ergebnisse der Prüfung Handlungsempfehlungen für die gemeinsame Förderung von Hochbaumaßnahmen entwickelt. (Tn. 3)

Einzelfeststellungen

- 0.3** Die 17 von den Ressorts dokumentierten Abstimmungen enthielten nicht die verpflichtenden Inhalte nach den Nrn. 1.4.1 bis 1.4.5 der VV zu § 44 ThürLHO. Einige Ressorts hatten u. a. auf Rahmenvereinbarungen oder eine gemeinsame Förderung mit dem Bund verwiesen. In diesen Fällen konnten die benannten Unterlagen bzw. Umstände das Einvernehmen mit den anderen Zuwendungsgebern nicht ersetzen. (Tn. 2.2, 2.4.1, 2.4.2)
- 0.4** Insgesamt entsprachen 51 der 53 von den Ressorts benannten Förderungen nicht den Anforderungen der Nr. 1.4.5 der VV zu § 44 ThürLHO hinsichtlich der Beteiligung bzw. Unterrichtung des Rechnungshofs. (Tn. 2.1)
- 0.5** Keine der geprüften Vereinbarungen enthielt hinreichend konkrete Angaben zu den zu fördernden Baumaßnahmen sowie zu den zuwendungsfähigen Ausgaben. Insbesondere waren die zuwendungsfähigen Ausgaben nicht anhand der Kostengruppen der DIN 276 definiert. (Tn. 2.2.1)
- 0.6** Die Ressorts hatten für alle vertieft geprüften Baumaßnahmen weder alternative Finanzierungsoptionen noch den Bedarf der Zuwendungsempfänger geprüft sowie die Höhe der Finanzierung begründet. (Tn. 2.2.2)

- 0.7** Die anzuwendenden Nebenbestimmungen waren nur in jeder zweiten Vereinbarung hinreichend geregelt. So wurde beispielsweise nur auf das Haushaltsrecht einer Gebietskörperschaft verwiesen oder die Nebenbestimmung ohne Angabe der betreffenden Gebietskörperschaft genannt. Die Baufachlichen Nebenbestimmungen hatten die Ressorts alternativ, jedoch nicht ergänzend zu den ANBest-P/-Gk vereinbart. (Tn. 2.2.3)
- 0.8** Fast alle Vereinbarungen enthielten keine vollständigen Angaben zu den Bestandteilen, zur Frist für die Vorlage des Verwendungsnachweises und zum Zwischennachweis. Die Ressorts hatten insbesondere die nach ZBau abweichende Verwendungsnachweisführung nicht berücksichtigt. Abweichungen von den landesrechtlichen Regelungen zum Verwendungsnachweis waren nicht begründet und die notwendige Abstimmung mit dem TFM, dem TMIL und dem Rechnungshof nicht dokumentiert. (Tn. 2.2.4)
- 0.9** Durch die Anfinanzierung von Baumaßnahmen ohne vorherige Abstimmung mit anderen Zuwendungsgebern hatten die Ressorts in mehr als der Hälfte der vertieft geprüften Zuwendungsverfahren die Sicherung der Gesamtfinanzierung und damit den Erfolg der Zuwendung gefährdet. (Tn. 2.4.5)

1 GEGENSTAND UND ZWECK DER BERATUNG

Der Thüringer Rechnungshof hat 2021 und 2022 die Abstimmungen der Staatskanzlei und Ministerien (Ressorts) mit anderen Zuwendungsgebern zu Investitionen und Investitionsförderungsmaßnahmen im Hochbau in den Jahren 2016 bis 2020 geprüft. Er hat die folgenden Ressorts in die Prüfung einbezogen: Thüringer Staatskanzlei (TSK), Thüringer Ministerium für Inneres und Kommunales (TMIK), Thüringer Ministerium für Bildung, Jugend und Sport (TMBJS), Thüringer Ministerium für Migration, Justiz und Verbraucherschutz (TMMJV), Thüringer Finanzministerium (TFM), Thüringer Ministerium für Wirtschaft, Wissenschaft und Digitale Gesellschaft (TMWWDG), Thüringer Ministerium für Arbeit, Soziales, Gesundheit, Frauen und Familie (TMASGFF), Thüringer Ministerium für Umwelt, Energie und Naturschutz (TMUEN) und Thüringer Ministerium für Infrastruktur und Landwirtschaft (TMIL).

Nr. 1.4 der VV zu § 44 ThürLHO¹ verpflichtet öffentliche Geldgeber, ihre Fördermodalitäten untereinander abzustimmen. Dies dient der Gewährleistung der Rechtssicherheit und soll unnötigen Verwaltungsaufwand vermeiden sowie mögliche Anspruchskonkurrenzen im Falle der Geltendmachung von Erstattungsansprüchen entflechten. Die Abstimmung sollte die Basis für das jeweilige Förderverfahren bilden und hat damit regelmäßig vor der Gewährung der Zuwendung aus eigenem Bestreben der Zuwendungsgeber zu erfolgen.²

Nach Nr. 1.4 der VV zu § 44 ThürLHO haben die Zuwendungsgeber vor der Bewilligung mindestens Einvernehmen herbeizuführen über:

- die zu finanzierenden Maßnahmen und die zuwendungsfähigen Ausgaben (Nr. 1.4.1),
- die Finanzierungsart und die Höhe der Zuwendungen (Nr. 1.4.2 i. V. m. Nr. 2),
- die Nebenbestimmungen zum Zuwendungsbescheid (Nr. 1.4.3 i. V. m. Nr. 5),
- die Beteiligung der fachlich zuständigen technischen staatlichen Verwaltung. Hierbei ist festzulegen, dass nur eine fachlich zuständige technische staatliche Verwaltung zu beteiligen ist (Nr. 1.4.4 i. V. m. Nr. 6),
- den Verwendungsnachweis und seine Prüfung durch eine der beteiligten Verwaltungen (Nr. 1.4.5 i. V. m. Nrn. 10 und 11).

Nr. 1.4 der VV zu § 44 ThürLHO findet Anwendung, wenn Zuwendungen von mehreren Stellen des Landes oder sowohl vom Bund/von Ländern als auch von anderen juristischen Personen des öffentlichen Rechts bewilligt werden.

Eine ähnliche Regelung befindet sich auch in Nr. 3.6 der VV zu § 23 ThürLHO. Danach sollen die Zuwendungsgeber Einvernehmen über die für diese Veranschlagung geltenden Grundsätze herbeiführen, wenn für denselben Zweck Ausgaben oder Verpflichtungsermächtigungen für Zuwendungen von mehreren Stellen des Landes oder sowohl vom Bund als auch von Ländern veranschlagt werden. Je nach Fördervorhaben und individueller Zielsetzung können dem Abstimmungskatalog über die in Nr. 1.4 der VV zu § 44 ThürLHO genannten Punkte hinaus noch weitere hinzugefügt werden.³

Der Rechnungshof hat die neun o. g. Ressorts befragt, welche Investitionen im Bereich Hochbau sie gemeinsam mit anderen Zuwendungsgebern zwischen 2016 und 2020 gefördert haben. Die Ressorts haben dem Rechnungshof insgesamt 53 Baumaßnahmen benannt. Vier Ressorts gaben eine Fehlmeldung ab.

¹ Verwaltungsvorschrift zu § 44 ThürLHO vom 10. Dezember 2013 (ThürStAnz 2014 S. 10), zuletzt geändert am 29. November 2018 (ThürStAnz 2018 S. 1744).

² Vgl. Müller/Richter/Ziekow, Handbuch Zuwendungsrecht, S. 134, Rn. 46.

³ Vgl. Müller/Richter/Ziekow, Handbuch Zuwendungsrecht, S. 135, Rn. 48.

Insgesamt haben die Ressorts zu 17 Baumaßnahmen schriftliche Ergebnisse ihrer Abstimmungen mit anderen Zuwendungsgebern vorgelegt. Der Rechnungshof bezeichnet die verschiedenen Unterlagen nachfolgend einheitlich als „Vereinbarung“. Er hat sie auf die Mindestbestandteile nach Nr. 1.4 der VV zu § 44 ThürLHO geprüft und geht auf die Besonderheiten in den nachfolgenden Tn. ein.

Aus den 53 geförderten Baumaßnahmen hat der Rechnungshof elf für eine vertiefte Prüfung der Zuwendungsakten ausgewählt. Sieben Zuwendungsakten beinhalteten Vereinbarungen zur gemeinsamen Förderung. Zu den übrigen vier Baumaßnahmen hatten die Ressorts im Vorfeld der gemeinsamen Förderung kein Einvernehmen mit anderen Zuwendungsgebern hergestellt.⁴ Der Rechnungshof hat geprüft, ob die jeweiligen Umstände der Förderung bzw. sonstige Unterlagen das Einvernehmen nach Nr. 1.4 der VV zu § 44 ThürLHO ersetzen, beziehungsweise, ob aufgrund der fehlenden Abstimmung der Zuwendungsbestimmungen Unklarheiten oder vermeidbarer Aufwand im Zuwendungsverfahren entstanden waren.

2 FESTSTELLUNGEN

2.1 Form des Einvernehmens, Beteiligung des Rechnungshofs

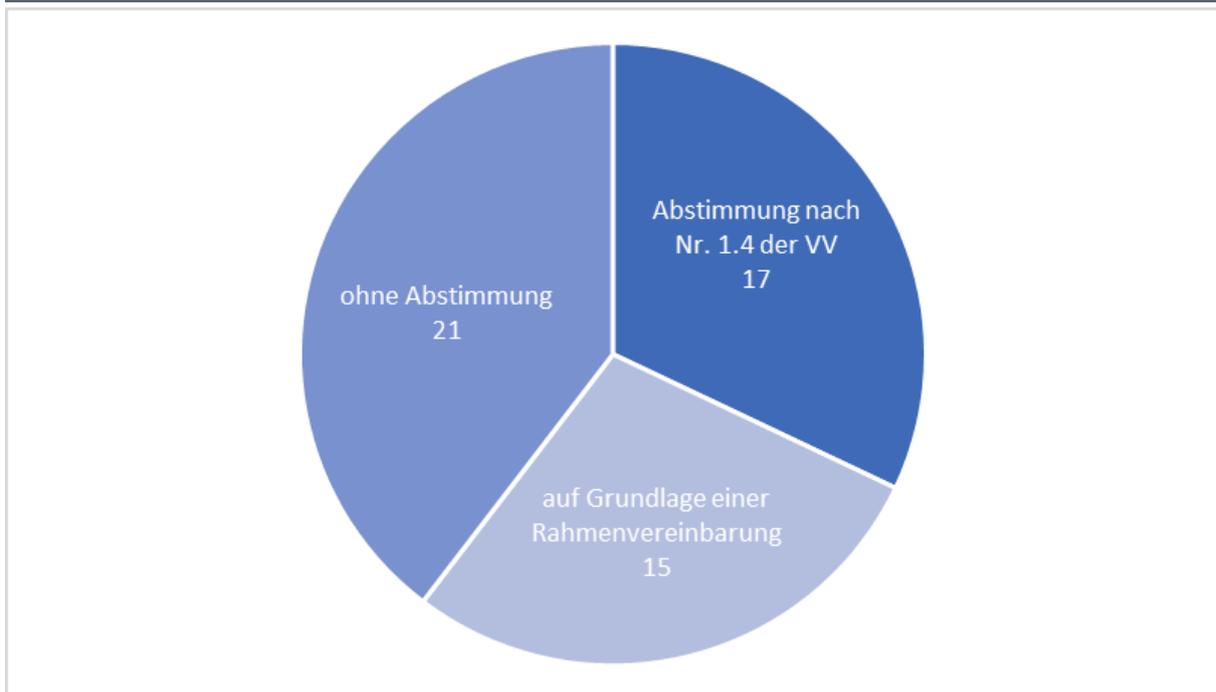
Die Ressorts haben das Einvernehmen nach Nr. 1.4 der VV zu § 44 ThürLHO in unterschiedlicher Form herbeigeführt. Sie haben „Abkommen“, „Finanzierungsvereinbarungen“ oder „Vereinbarungen“ geschlossen bzw. entworfen. Sie haben E-Mails ausgetauscht, Koordinierungsgespräche geführt oder Gesprächsprotokolle angefertigt. Dabei waren von 17 Vereinbarungen neun abschließend abgestimmt sowie von allen Zuwendungsgebern unterzeichnet. Die Übrigen lagen einseitig gezeichnet bzw. im Entwurf vor. Bei 15 Baumaßnahmen haben die Ressorts anstelle des Einvernehmens auf die Rahmenvereinbarungen des GWK-Abkommens⁵ bzw. der Gedenkstättenkonzeption⁶ des Bundes verwiesen (vgl. Tn. 2.4.1). Insgesamt 21 Baumaßnahmen hatten die Zuwendungsgeber ohne vorheriges Einvernehmen gefördert. In diesen Fällen hatte das jeweilige Ressort Bundesmittel kofinanziert. In einem Fall davon standen die weiteren Zuwendungsgeber zum Zeitpunkt der Erhebungen nicht fest, weshalb noch keine Abstimmung erfolgen konnte. (vgl. Abbildung 1)

⁴ Eine dieser Förderungen war auf der Grundlage einer Rahmenvereinbarung bewilligt worden, in einem Fall hatte das Ressort zusätzlich zu eigenen Fördermitteln Bundesmittel an den Zuwendungsempfänger weitergegeben und zwei Maßnahmen hatten mehrere Ressorts des Landes gemeinsam gefördert.

⁵ Verwaltungsabkommen zwischen Bund und Ländern über die Errichtung einer Gemeinsamen Wissenschaftskonferenz (GWK-Abkommen) vom 11. September 2007 (BAnz S. 7787), zuletzt geändert durch Beschluss der Gemeinsamen Wissenschaftskonferenz (GWK) vom 16. November 2018 (BAnz AT 7. Februar 2019 B6).

⁶ Fortschreibung der Gedenkstättenkonzeption des Bundes vom 19. Juni 2008, DS 16/9875 des Deutschen Bundestags (<https://www.bundesregierung.de/resource/blob/974430/414660/5c88e4e4ecb3ac4bf259c90d5cc-54f05/2008-06-18-fortschreibung-gedenkstaettenkonzeption-barrierefrei-data.pdf?download=1>, Zugriff am 26. Januar 2022).

Abbildung 1 Form des Einvernehmens



Sollen für eine Einrichtung oder ein Vorhaben Zuwendungen von mehreren Stellen des Landes oder sowohl vom Bund/von Ländern als auch von anderen juristischen Personen des öffentlichen Rechts bewilligt werden, haben die Zuwendungsgeber vor der Bewilligung mindestens über die in den Nrn. 1.4.1 bis 1.4.5 der VV zu § 44 ThürLHO genannten Bestimmungen Einvernehmen herbeizuführen (Nr. 1.4 der VV zu § 44 ThürLHO). Beträgt die Zuwendung des Landes mehr als 50.000 EUR, ist zudem der Rechnungshof vor dem Abschluss der Vereinbarung zu hören, in jedem Fall ist er von einer getroffenen Vereinbarung zu unterrichten.

Nr. 1.4 der VV zu § 44 ThürLHO beinhaltet keine Formvorschrift. Von einem nachvollziehbaren Einvernehmen ist jedoch nur dann auszugehen, wenn die beiderseitigen Willensbekundungen übereinstimmen und dokumentiert sind, beispielsweise in Form einer Verwaltungsvereinbarung.⁷ Die Einigung kann auch in Gesprächen erfolgen. Sie sollte jedoch als Grundlage der weiteren Zusammenarbeit protokolliert und von allen Verantwortlichen gezeichnet werden.⁸ E-Mails oder Schreiben beinhalten oftmals nur einseitige Willensbekundungen. Sie lassen offen, ob der Empfänger dem Inhalt zustimmt. In jedem Fall ist das Einvernehmen vor der Bewilligung der Landesmittel herzustellen und – je nach Höhe der beabsichtigten Bewilligung – der Rechnungshof zu beteiligen sowie grundsätzlich von der Vereinbarung in Kenntnis zu setzen.

Die Ressorts hatten den Rechnungshof bei sieben gemeinsamen Förderungen vor der jeweiligen Bewilligung beteiligt. Die abgeschlossenen Vereinbarungen hatten sie ihm nur in zwei Fällen zur Kenntnis gegeben. Über die übrigen 46 gemeinsamen Förderungen hatten die Ressorts den Rechnungshof nicht über geschlossene Vereinbarungen unterrichtet. Insgesamt entsprachen 51 der 53 von den Ressorts benannten Förderungen nicht den Anforderungen der Nr. 1.4.5 der VV zu § 44 ThürLHO hinsichtlich der Beteiligung bzw. Unterrichtung des Rechnungshofs.

⁷ Eine Verwaltungsvereinbarung ist ein vertragliches Abkommen zwischen Staaten, dem Bund und den Ländern oder zwischen den Ländern untereinander. Sie kann auch zwischen anderen öffentlichen Stellen geschlossen werden, beispielsweise denen eines Landes. Verwaltungsvereinbarungen bedürfen keiner Legitimation der Parlamente und regeln somit nur Angelegenheiten der Exekutive.

⁸ Vgl. Müller/Richter/Ziekow, Handbuch Zuwendungsrecht, S. 135, Rn. 49.

2.2 Mindestbestandteile der Vereinbarung nach Nr. 1.4 der VV zu § 44 ThürLHO

2.2.1 Zu finanzierende Maßnahmen und zuwendungsfähige Ausgaben

Der Rechnungshof hat die 17 Vereinbarungen der Ressorts auf die Inhalte nach Nr. 1.4 der VV zu § 44 ThürLHO geprüft. Die zu finanzierenden Maßnahmen waren oftmals nur mit wenigen Worten umrissen. Sie lauteten beispielsweise „Sanierung“, „Instandsetzung“ oder „Umnutzung“ eines Gebäudes. In zwei Fällen hatten die Zuwendungsgeber die Förderung von Teilbaumaßnahmen vereinbart, deren konkreter Inhalt und Umfang später schrittweise festgelegt und von den Zuwendungsgebern anerkannt werden sollte. Nur acht Vereinbarungen beinhalteten eine textliche Beschreibung der zu finanzierenden Baumaßnahme. Beispielsweise waren der Ersatzbau für ein abgängiges Gebäude, ein geplanter Aufzug zum barrierefreien Ausbau und die Restaurierung der Nordfassade einer Kirche näher beschrieben. Die textliche Beschreibung war nicht in jedem Fall ausreichend, Planzeichnungen oder Baubeschreibungen lagen keiner Vereinbarung bei.

In den Vereinbarungen beschränkten sich die Angaben zu den zuwendungsfähigen Ausgaben überwiegend auf die Nennung der Gesamtausgaben. Lediglich drei Vereinbarungen nahmen Bezug auf einen Ausgaben- und Finanzierungsplan. In einem Fall lag dieser der Vereinbarung bei und war nach Gewerken gegliedert. Das Ressort hatte die zuwendungsfähigen Ausgaben in der Höhe des Ausgaben- und Finanzierungsplans festgelegt, wobei zugleich einzelne Gewerke nicht zuwendungsfähig sein sollten. Insofern waren die zuwendungsfähigen Ausgaben nicht eindeutig geregelt. Die beiden anderen Vereinbarungen gaben den Ausgaben- und Finanzierungsplan summarisch wieder und verwiesen auf die Fundstelle. In einer dieser Vereinbarungen waren die voraussichtlichen Ausgaben summarisch den Bauabschnitten zugeordnet. Eine Erläuterung bzw. Untergliederung der Gesamtausgaben nach den Kostengruppen der DIN 276 war in keinem Fall enthalten.

Zu den Mindestbestandteilen der Vereinbarung einer gemeinsamen Förderung nach Nr. 1.4 der VV zu § 44 ThürLHO zählen die zu finanzierenden Maßnahmen und die zuwendungsfähigen Ausgaben (Nr. 1.4.1).

Keine der 17 Vereinbarungen enthielt hinreichende Angaben zum Umfang der zu fördernden Baumaßnahmen sowie zu den zuwendungsfähigen Ausgaben. Die Vereinbarungen entsprachen damit nicht den Anforderungen nach Nr. 1.4.1 der VV zu § 44 ThürLHO.

2.2.2 Finanzierungsart und Höhe der Zuwendung

Die Ressorts hatten in allen Vereinbarungen die Finanzierungsart und Höhe der Zuwendung vereinbart. In den elf vertieft geprüften Zuwendungsverfahren hatten sie ein Darlehen und zehn nicht rückzahlbare Zuschüsse bewilligt. Sie hatten für alle Baumaßnahmen keine Prüfung der zur Verfügung stehenden Formen der Zuwendung sowie des Bedarfs der Zuwendungsempfänger dokumentiert. In vier Verfahren hatten sie die Wahl der Finanzierungsart nicht begründet. Für zwei Baumaßnahmen hatten sie beantragte Fehlbeträge in Form einer Anteilsfinanzierung bewilligt. In einem anderen Verfahren hatte das Ressort die Zuwendung als Fehlbedarfsfinanzierung ausgereicht. Sie durfte weitergegeben und vom Letztempfänger sofort für Planungsleistungen abgerufen und verwendet werden.

Vier gemeinsame Förderungen dienten der Vollfinanzierung der Baumaßnahmen. Die Zuwendungsgeber hatten nicht begründet, warum die Zuwendungsempfänger keinen Eigenanteil erbringen sollten.

In zwei weiteren Fällen hatte das Ressort die Finanzierungsart und die Höhe der Zuwendung nicht begründet. Sie hatten sich jedoch aus der Förderrichtlinie ergeben.

Die Ressorts hatten sieben Anträgen in Bezug auf die Höhe der Bewilligung entsprochen bzw. in zwei Fällen Bundesmittel in gleicher Höhe kofinanziert. Die Höhe der Anteilsfinanzierung überstieg in einem dieser Fälle die zulässige Förderhöhe der Richtlinie. Der Miteleistungsanteil des Zuwendungsempfängers wurde dadurch abgesenkt. Die Gründe für die Höhe der Zuwendung sowie die Prüfung des finanziellen Bedarfs des Zuwendungsempfängers hatten die Ressorts in keinem Fall dokumentiert. Die Notwendigkeit der Förderung hatten sie ebenfalls nicht dokumentiert.

In zwei anderen Vereinbarungen hatten die Ressorts die Höhe der Zuwendung nicht auf Grundlage eines Ausgaben- und Finanzierungsplans, sondern anhand der zu kofinanzierenden Bundesmittel festgelegt.

Nach Nr. 1.1 der VV zu § 44 ThürLHO sollen Zuwendungen nur bewilligt werden, wenn der Zweck durch die Übernahme von Bürgschaften, Garantien oder sonstigen Gewährleistungen nicht erreicht werden kann. Nicht rückzahlbare Zuwendungen sollen nur bewilligt werden, soweit der Zweck nicht durch unbedingt oder bedingt rückzahlbare Zuwendungen erreicht werden kann.

Nach Nr. 2.1 der VV zu § 44 ThürLHO ist vor Bewilligung der Zuwendung zu prüfen, welche Finanzierungsart unter Berücksichtigung der Interessenlage des Landes und des Zuwendungsempfängers den Grundsätzen der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit entspricht.

Nach Nr. 2.3 der VV zu § 44 ThürLHO darf eine Zuwendung ausnahmsweise zur Vollfinanzierung bewilligt werden, wenn die Erfüllung des Zwecks in dem notwendigen Umfang nur bei Übernahme sämtlicher zuwendungsfähiger Ausgaben durch das Land möglich ist.

Nach Nr. 1.4.2 ANBest-P bzw. 1.3.2 ANBest-Gk darf die Fehlbedarfsfinanzierung erst in Anspruch genommen werden, wenn die vorgesehenen eigenen und sonstigen Mittel des Zuwendungsempfängers verbraucht sind. Demgegenüber dürfen Anteils- und Festbetragsfinanzierungen jeweils anteilig mit den Zuwendungen anderer Zuwendungsgeber und den vorgesehenen eigenen und sonstigen Mitteln des Zuwendungsempfängers in Anspruch genommen werden (Nr. 1.4.1 ANBest-P bzw. 1.3.1 ANBest-Gk).

Zu den Mindestbestandteilen der Vereinbarung einer gemeinsamen Förderung nach Nr. 1.4 der VV zu § 44 ThürLHO zählen die Finanzierungsart und die Höhe der Zuwendung (Nr. 1.4.2). Unterschiedliche Finanzierungsarten der Zuwendungsgeber sind möglichst auszuschließen.

Alle Vereinbarungen der Ressorts enthielten Angaben zur Finanzierungsart und zur Höhe der Zuwendung. Sie entsprachen damit den Anforderungen nach Nr. 1.4.2 der VV zu § 44 ThürLHO.

Die Ressorts hatten jedoch für alle in die Prüfung einbezogenen Baumaßnahmen weder alternative Finanzierungsoptionen sowie den Bedarf der Zuwendungsempfänger geprüft noch die Höhe der Finanzierung begründet. Insbesondere waren die Ausnahmetatbestände, die eine Vollfinanzierung rechtfertigten, sowie die Gründe für die Wahl der Anteilsfinanzierung im Fall des Antrags auf Fehlbedarfsfinanzierung nicht dokumentiert. In diesem Fall hatte das Ressort einem nachrangigen Mitteleinsatz entgegengewirkt.

Die Ressorts hatten gegen die Nrn. 1.1, 2.1 und 2.3 der VV zu § 44 ThürLHO verstoßen.

2.2.3 Nebenbestimmungen, Beteiligung der fachlich zuständigen technischen staatlichen Verwaltung

Alle Vereinbarungen enthielten Regelungen hinsichtlich der anzuwendenden Nebenbestimmungen. Diese waren jedoch nicht in allen Fällen hinreichend konkret. Beispielsweise war in zwei Vereinbarungen auf die Thüringer Landeshaushaltsordnung verwiesen, ohne die einschlägigen Nebenbestimmungen zu benennen. In vier Fällen waren lediglich die ZBau bzw. RZBau genannt. Bei weiteren vier der zehn gemeinsam mit dem Bund bzw. anderen Ländern geförderten Baumaßnahmen hatten die Zuwendungsgeber nicht festgelegt, ob die Nebenbestimmungen des Bundes bzw. welches Landes zur Anwendung kommen sollen. Gemäß einer Vereinbarung sollte die Unterschwellenvergabeordnung Anwendung finden. Das Ressort hatte die Gründe für die Abweichung von Nr. 3.1 ANBest-P (Thüringen)⁹ und damit vom Landesrecht Thüringen nicht dokumentiert.

In 13 der 17 Vereinbarungen sollte die Zuwendung zur Projektförderung insgesamt mehr als 1 Mio. EUR bzw. zur Projektförderung an Gebietskörperschaften mehr als 1,5 Mio. EUR betragen. Die Anwendung der Baufachlichen Ergänzungsbestimmungen (ZBau bzw. RZBau) hatten die Ressorts in sechs davon nicht geregelt. Dennoch sollte eine dieser Baumaßnahmen durch das TLBV baufachlich begleitet werden. Die Gründe dafür hatten sie nicht dokumentiert.

Zu den Mindestbestandteilen der Vereinbarung einer gemeinsamen Förderung nach Nr. 1.4 der VV zu § 44 ThürLHO zählen die Nebenbestimmungen zum Zuwendungsbescheid und die Beteiligung der fachlich zuständigen technischen staatlichen Verwaltung (Nrn. 1.4.3, 1.4.4). Hierbei ist festzulegen, dass nur eine fachlich zuständige technische staatliche Verwaltung zu beteiligen ist.

Nach Nr. 5.1 der VV zu § 44 ThürLHO ergeben sich die Allgemeinen Nebenbestimmungen zur Zuwendung bzw. zur Projektförderung im Sinne des § 36 ThürVwVfG aus den Anlagen 1 bis 4. Sie sind unverändert zum Bestandteil des Zuwendungsbescheids zu erklären.

Bei Zuwendungen für Baumaßnahmen ist die fachlich zuständige technische staatliche Verwaltung (Bauverwaltung) zu beteiligen. Von einer Beteiligung darf abgesehen werden, wenn die für eine Baumaßnahme vorgesehenen Zuwendungen des Landes allein oder zusammen mit denen des Bundes und/oder anderer Länder 1 Mio. EUR, bei Zuwendungen an Gebietskörperschaften 1,5 Mio. EUR, nicht übersteigen. Das Verfahren für die Beteiligung der Bauverwaltung richtet sich nach den Baufachlichen Ergänzungsbestimmungen zu der VV zu § 44 ThürLHO (ZBau). Ist nach ZBau zu verfahren, so sind die Baufachlichen Nebenbestimmungen (NBest-Bau – Anlage zur ZBau) zum Bestandteil des Zuwendungsbescheids zu erklären. Bei einer fachlichen Beteiligung einer anderen technischen Verwaltung sollen die ZBau sinngemäß angewendet werden (Nrn. 6.1, 6.2 der VV zu § 44 ThürLHO).

Der Rechnungshof hat festgestellt, dass nur acht der 17 Vereinbarungen hinreichend konkrete Regelungen hinsichtlich der anzuwendenden Nebenbestimmungen enthielten. Damit hatten die Ressorts bei 45 der 53 in die Prüfung einbezogenen Zuwendungen nicht der Nr. 1.4.3 der VV zu § 44 ThürLHO entsprochen. Insbesondere hatten sie die anzuwendenden Nebenbestimmungen nicht genau festgelegt. Der Verweis auf das Haushaltsrecht des Bundes oder eines Landes war ebenso unzureichend wie die Nennung der Nebenbestimmung ohne Angabe der Gebietskörperschaft. Die ANBest-P bzw. ANBest-Gk von Bund und Ländern weichen beispielsweise beim Vergaberecht¹⁰, bei der Verwendungsfrist¹¹ und bei der

⁹ In der Fassung vom 29. November 2018 (ThürStAnz Nr. 52/2018 S. 1744–1745).

¹⁰ Nach Nr. 3.1 ANBest-P (Bund) sind bei der Vergabe von Aufträgen die UVgO bzw. die VOB/A anzuwenden. Nach Nr. 3.1 ANBest-P (Thüringen) sind grundsätzlich mindestens drei Angebote einzuholen. Eine Ausschreibung wird nicht gefordert.

¹¹ Die Frist zur Verwendung der abgerufenen Mittel beträgt nach Nr. 8.5 ANBest-P (Bund) sechs Wochen, nach ANBest-P (Thüringen) zwei Monate.

Verzinsung¹² voneinander ab. Deshalb ist die eindeutige Vereinbarung der Nebenbestimmungen unerlässlich. Abweichungen vom Landesrecht sind zu begründen.

Der Rechnungshof weist zudem darauf hin, dass die ZBau/NBest-Bau nur die Beteiligung der fachlich zuständigen technischen Verwaltung regeln. Sie sind ergänzend zu den ANBest-P bzw. ANBest-Gk zu vereinbaren.

2.2.4 Verwendungsnachweis und seine Prüfung

Die Ressorts hatten in den Vereinbarungen bis auf zwei Ausnahmen festgelegt, welcher Zuwendungsgeber die Verwendung der Zuwendung prüfen sollte.

Fünf Vereinbarungen enthielten Angaben zu den Bestandteilen und zur Frist zur Vorlage des Verwendungsnachweises. Die Frist war entweder in Form eines konkreten Termins vorgegeben oder an die Bauabnahme bzw. an die Fertigstellung der Baumaßnahme geknüpft. Hinweise auf die Bestandteile des Verwendungsnachweises bei Beteiligung einer Bauverwaltung waren nur in zwei Vereinbarungen enthalten. In diesen Fällen sollte der Verwendungsnachweis wiederum nach ANBest-P erbracht werden. Die Abweichung von Nr. 3 ZBau hatten die Ressorts nicht begründet. Sie hatten keine Abstimmung mit dem TFM, dem TMIL und dem Rechnungshof dokumentiert.

Die Bestandteile und Fristen zum Zwischennachweis hatten die Zuwendungsgeber nur in drei von 13¹³ Vereinbarungen geregelt. In zwei dieser drei Vereinbarungen hatte das Ressort abweichende Regelungen von den ANBest-P bzw. ANBest-Gk getroffen.¹⁴ In der dritten Vereinbarung ergab sich die Regelung zum Zwischennachweis aus dem bereits vorliegenden Bewilligungsbescheid des Ressorts und der diesbezüglichen Zustimmung des anderen Zuwendungsgebers.

Zu den Mindestbestandteilen der Vereinbarung einer gemeinsamen Förderung nach Nr. 1.4 der VV zu § 44 ThürLHO zählen der Verwendungsnachweis und seine Prüfung durch eine der beteiligten Verwaltungen (Nr. 1.4.5).

Nach Nr. 10.2 der VV zu § 44 ThürLHO besteht der Zwischen- oder Verwendungsnachweis aus einem Sachbericht und einem zahlenmäßigen Nachweis ohne Vorlage von Belegen. Bei Zuwendungen zur Projektförderung nach ANBest-P ist dem Verwendungsnachweis eine tabellarische Belegübersicht beizufügen, in der die mit dem Verwendungszweck zusammenhängenden Ausgaben nach Art und in zeitlicher Reihenfolge getrennt aufgelistet sind (Belegliste). Es wird auf die Ausnahmemöglichkeiten nach Nr. 5.2.5 und 5.2.7 sowie auf die abweichenden Regelungen im Baubereich verwiesen.

Nach Nr. 6.1 ANBest-P ist die Verwendung der Zuwendung innerhalb von sechs Monaten nach Erfüllung des Verwendungszwecks, spätestens jedoch mit Ablauf des sechsten auf den Bewilligungszeitraum folgenden Monats der Bewilligungsbehörde nachzuweisen (Verwendungsnachweis). Ist der Verwendungszweck nicht bis zum Ablauf des Haushaltsjahrs erfüllt, ist innerhalb von vier Monaten nach Ablauf des Haushaltsjahrs über die in diesem Jahr erhaltenen Beträge ein Zwischennachweis zu führen. Nach Nr. 6.1 ANBest-Gk beträgt die Frist zur Vorlage des Verwendungsnachweises hingegen ein Jahr. Der Zwischennachweis ist nur auf Verlangen der Bewilligungsbehörde vorzulegen. Nach Nr. 15.1 der VV zu § 44 ThürLHO sind Ausnahmen – soweit das zuständige Ministerium nicht nach den Nrn. 1 bis 14 ermächtigt

¹² Nr. 8.4 ANBest-P (Thüringen) verweist zur Verzinsung von Erstattungsansprüchen auf § 49a Abs. 3 ThürVwVfG. Danach beträgt die Verzinsung 6 %. Nach Nr. 8.4 ANBest-P (Bund) beträgt die Verzinsung 5 % über dem Basiszinssatz (§ 49a Abs. 3 VwVfG).

¹³ Für 4 der 17 Vereinbarungen waren keine Regelungen zum Zwischennachweis zu treffen, da sie nicht überjährig waren bzw. nach ANBest-P (Thüringen) von Ressorts gefördert wurden.

¹⁴ Hierzu hatten sie den Rechnungshof beteiligt.

ist – im Einzelfall im Einvernehmen mit dem für Finanzen zuständigen Ministerium möglich. Betreffen diese Regelungen den Verwendungsnachweis, so ist nach Nr. 15.4 der VV zu § 44 ThürLHO Einvernehmen mit dem Rechnungshof herzustellen.

Nach Nr. 1.2 ZBau (Thüringen) sind Abweichungen von den Baufachlichen Ergänzungsbestimmungen nur zulässig im Einvernehmen mit dem für die Bauaufgaben des Landes fachlich verantwortlichen Ministerium und dem für Finanzen zuständigen Ministerium sowie, wenn der Verwendungsnachweis betroffen ist, auch mit dem Rechnungshof.

Der Verwendungsnachweis ist nach Nr. 3.1 NBest-Bau abweichend von Nr. 6.4 ANBest-P bzw. ANBest-Gk entsprechend Muster 2 der RZBau zu erstellen. Der Nachweis, wann und in welchen Einzelbeträgen die Bauausgaben geleistet wurden, wird durch die Baurechnung nach Nr. 2 NBest-Bau geführt. Die Baurechnung ist zur Prüfung bereitzuhalten, nur das Bauausgabebuch und die Berechnungen nach Nr. 2.2.8 NBest-Bau sind dem Verwendungsnachweis beizufügen. Soweit ein Zwischennachweis vorzulegen ist, ist dieser nach Nr. 4 NBest-Bau entsprechend Muster 3 der RZBau zu erstellen.

15 von 17 Vereinbarungen enthielten keine vollständigen Angaben zu den Bestandteilen, zur Frist für die Vorlage des Verwendungsnachweises und zum Zwischennachweis. Damit hatten die Ressorts bei 51 der 53 in die Prüfung einbezogenen Zuwendungen nicht der Nr. 1.4.5 der VV zu § 44 ThürLHO entsprochen. In zwei Fällen entstand den Zuwendungsgebern ein vermeidbarer Verwaltungsaufwand, da sie die Zuständigkeit für die Prüfung des Verwendungsnachweises nicht geregelt hatten.

Die Form des Verwendungsnachweises ist bei Zuwendungen nach ANBest-P insbesondere vor dem Hintergrund der Ausnahmemöglichkeiten nach den Nrn. 5.2.5 bis 5.2.7 der VV zu § 44 ThürLHO in den Vereinbarungen zu benennen. Der Rechnungshof empfiehlt, einen konkreten Zeitpunkt für die Frist zur Vorlage des Verwendungsnachweises festzulegen. Die „Fertigstellung der Baumaßnahme“ ist dafür nicht hinreichend konkret. Stattdessen kommen z. B. die bauordnungsrechtliche Abnahme oder die Inbetriebnahme in Betracht.

Der Rechnungshof weist darauf hin, dass Abweichungen von den ZBau nur im Einvernehmen mit dem TMIL und dem TFM zulässig sind. Sollen die Abweichungen den Verwendungsnachweis betreffen, ist dies zusätzlich mit dem Rechnungshof abzustimmen. Da Baumaßnahmen regelmäßig über längere Zeiträume verlaufen, sind Regelungen zum Zwischennachweis zu treffen. Das gilt auch für Zuwendungen nach ANBest-Gk.

2.3 Weitere Bestandteile der Vereinbarungen und Bewilligungen

Die Vereinbarungen der Ressorts zur gemeinsamen Förderung von Baumaßnahmen enthielten über die Inhalte nach Nr. 1.4 der VV zu § 44 ThürLHO hinausgehende Bestandteile. Beispielsweise hatten die Zuwendungsgeber Angaben zum beabsichtigten Bewilligungszeitraum bzw. über die Zustimmung zum vorzeitigen Maßnahmebeginn gemacht. Eine Vereinbarung enthielt Regelungen zur Durchführung eines Planungswettbewerbs, Angaben zu den angemessenen Ausgaben für Kunst am Bau sowie zur Zweckbindungsfrist der geförderten Bauwerke.

Nr. 1.4 der VV zu § 44 ThürLHO enthält keine abschließende Aufzählung der Tatbestände, über die die beteiligten Stellen Einvernehmen herbeizuführen haben, sondern nur einen Katalog von Mindestanforderungen.¹⁵ Die zur Finanzierung der Maßnahme eingesetzten Mittel sind in der Regel bei der Abrechnung nicht mehr nach ihrer Herkunft aufteilbar. Es ist daher unerlässlich, einheitliche Grundsätze zur Bewirtschaftung festzulegen (vgl. Tn. 2.2.3).

¹⁵ Vgl. Krämer/Schmidt Zuwendungsrecht, Abschnitt D II., Rn. 147.

Die Beispiele zeigen, dass vielfältiger Konkretisierungsbedarf hinsichtlich der Modalitäten der gemeinsamen Förderung bestehen kann, welcher über die Allgemeinen Nebenbestimmungen hinausgeht. Hierbei kann es sich beispielsweise um die angemessene Höhe zuwendungsfähiger Ausgaben, den Bewilligungszeitraum, die Vergabe freiberuflicher Leistungen sowie um die Zweckbindungsfrist handeln. Beabsichtigen die Ressorts von Regelungen des Thüringer Landesrechts abzuweichen und ein niedrigeres Anforderungsniveau zu vereinbaren, sind die Gründe dafür zu dokumentieren und die Abweichungen ggf. mit den zuständigen Ressorts abzustimmen (vgl. u. a. Nr. 15.1 der VV zu § 44 ThürLHO).

2.4 Einzelbeispiele

2.4.1 Projektförderung auf Grundlage einer Vereinbarung zur institutionellen Förderung

Die Ressorts haben angegeben, dass sie rund ein Drittel der Zuwendungen für Baumaßnahmen auf der Grundlage von Rahmenvereinbarungen mit dem Bund bewilligt hatten. In neun Fällen war es das GWK-Abkommen, in acht die Gedenkstättenkonzeption des Bundes. Dabei hätten die Regelungen der Rahmenvereinbarungen eine zusätzliche Abstimmung der Zuwendungsgeber entbehrlich gemacht. Die Bewilligungen nach dem GWK-Abkommen seien im Rahmen der institutionellen Förderung als nicht rückzahlbare Zuwendung im Wege der Fehlbedarfsfinanzierung erteilt worden. Zusätzlich seien im Zuwendungsbescheid die ZBau bzw. RZBau vereinbart gewesen. Bewilligungen nach der Gedenkstättenkonzeption erfolgen regelmäßig für ein Haushaltsjahr und enthalten auch die Mittel für Baumaßnahmen.

Der Rechnungshof hat beispielhaft zwei Zuwendungsverfahren nach der Gedenkstättenkonzeption geprüft. Der Zuwendungsempfänger hatte das Ziel und die Hauptbestandteile der geplanten Teilbaumaßnahmen in den Anträgen textlich erläutert und die jeweiligen voraussichtlichen Gesamtausgaben sowie den für das jeweilige Jahr geplanten Teil der Ausgaben angegeben. Das Ressort hatte mit einem Bescheid eine Zuwendung über den Anteil der im Haushaltsjahr voraussichtlich anfallenden zuwendungsfähigen Ausgaben als Projektförderung bewilligt. Es hatte die Zuwendungen als Selbstbewirtschaftungsmittel ausgereicht. In den geprüften Jahren war die Bewilligung erst im August bzw. September erfolgt. Das Ressort hatte im Nachhinein einem vorzeitigen Maßnahmebeginn zugestimmt, obwohl dieser nicht beantragt worden war. Es hatte die Entscheidung damit begründet, dass mit „Genehmigung des Haushaltsplans [...] auch der Durchführung der darin ausgewiesenen Bauvorhaben in diesem Jahr [...] und damit auch einem evtl. vorzeitigen Maßnahmenbeginn“ zugestimmt worden sei.¹⁶ Im Wirtschaftsplan des Zuwendungsempfängers als Bestandteil des Einzelplans des Landes waren die geplanten Baumaßnahmen nicht einzeln genannt.

In den vertieft geprüften Fällen lagen den Ressorts bei der Förderung auf Grundlage der verschiedenen Rahmenvereinbarungen keine Finanzierungs- und Ausgabenpläne und die Art und den Umfang der Baumaßnahmen beschreibenden Unterlagen vor.

Nach Art. 91b GG¹⁷ können Bund und Länder auf Grund von Vereinbarungen in Fällen überregionaler Bedeutung bei der Förderung von Wissenschaft, Forschung und Lehre zusammenwirken. Die Gemeinsame Wissenschaftskonferenz (GWK) hat dazu ein Abkommen beschlossen. Es umfasst Anlagen mit Ausführungsvereinbarungen zu verschiedenen Förderschwerpunkten, u. a. die Ausführungsvereinbarung über die gemeinsame Förderung der Mitgliedseinrichtungen der Wissenschaftsgemeinschaft Gottfried Wilhelm Leibniz e. V.

¹⁶ Prüfvermerk zur Bewilligung.

¹⁷ Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland (GG) vom 23. Mai 1949 (BGBl. 1949 S. 1), zuletzt geändert am 29. September 2020 (BGBl. I S. 2048).

(AV-WGL¹⁸). Nach § 3 AV-WGL umfasst die finanzielle Förderung u. a. bei Einrichtungen der Max-Planck-, Leibniz- und Fraunhofer-Institute die Betriebs- und Investitionskosten. Die finanzielle Förderung von Bund und Ländern dient zur Deckung der zuwendungsfähigen Ausgaben. Die GWK stellt die Höhe der jährlichen Zuwendungen fest. Die gemeinsame Förderung erfolgt auf der Grundlage eines jährlichen Haushalts- oder Wirtschaftsplans in Form eines Programmbudgets. Das GWK-Abkommen und die AV-WGL enthalten keine Präzisierung der zuwendungsfähigen Investitionskosten bzw. der förderfähigen Baumaßnahmen. Sie regeln weder die für eine Projektförderung anzuwendenden Nebenbestimmungen noch die Beteiligung einer technischen staatlichen Verwaltung oder Bestandteile und Vorlagefrist des Verwendungsnachweises.

Nach Nr. 2 der Fortschreibung der Gedenkstättenkonzeption fördert der Bund sowohl institutionell als auch projektbezogen. Die institutionelle Förderung von Gedenkstätten und Erinnerungsorten schafft für besonders herausragende Einrichtungen langfristige Planungssicherheit. Die Projektförderung dient klar definierten und zeitlich begrenzten Arbeitsvorhaben. In Anlage 4 der fortgeschriebenen Gedenkstättenkonzeption des Bundes werden die inhaltlichen Voraussetzungen für eine gemeinsame Projektförderung benannt. Die Anlage enthält keine Angaben zu den förderfähigen Ausgaben, den anzuwendenden Nebenbestimmungen sowie zur Verwendungsnachweisführung bei Projektförderung.

Nach § 44 Abs. 1 ThürLHO dürfen Zuwendungen nur unter den Voraussetzungen des § 23 ThürLHO gewährt werden. Nach Nr. 2 der VV zu § 23 ThürLHO werden folgende Zuwendungsarten unterschieden:

- Zuwendungen zur Deckung von Ausgaben des Zuwendungsempfängers für einzelne abgegrenzte Vorhaben (Projektförderung),
- Zuwendungen zur Deckung der gesamten Ausgaben oder eines nicht abgegrenzten Teils der Ausgaben des Zuwendungsempfängers (institutionelle Förderung).

Nach Nr. 1.3 der VV zu § 44 ThürLHO dürfen Zuwendungen zur Projektförderung nur für solche Vorhaben bewilligt werden, die noch nicht begonnen worden sind. Das zuständige Ministerium kann im Einzelfall allein und für einzelne Zuwendungsbereiche im Einvernehmen mit dem Finanzministerium Ausnahmen zulassen.

Nach § 15 Abs. 2 ThürLHO können Ausgaben zur Selbstbewirtschaftung veranschlagt werden, wenn hierdurch eine sparsame Bewirtschaftung gefördert wird. Selbstbewirtschaftungsmittel stehen über das laufende Haushaltsjahr hinaus zur Verfügung. Bei der Bewirtschaftung aufkommende Einnahmen fließen den Selbstbewirtschaftungsmitteln zu. Bei der Rechnungslegung ist nur die Zuweisung der Mittel an die beteiligten Stellen als Ausgabe nachzuweisen.

Da nach Nr. 1.2.2 der VV zu § 23 ThürLHO kein Rechtsanspruch auf Förderung besteht, gefährden das Zulassen des vorzeitigen Maßnahmebeginns und die Förderung von Baumaßnahmen in Jahresscheiben die Sicherung der Gesamtfinanzierung und folglich auch die Zielerreichung. Durch die Selbstbewirtschaftung von Haushaltsmitteln soll eine größere Flexibilität erreicht werden, indem vom Grundsatz der Jährlichkeit und der daraus folgenden zeitlichen Bindung abgewichen wird. Die Selbstbewirtschaftung widerspricht dem Bruttoprinzip. Sie kann deshalb nur ein Ausnahmeinstrument sein.¹⁹ Die Bewilligung von Zuwendungen an institutionell geförderte Zuwendungsempfänger als Selbstbewirtschaftungsmittel kollidiert mit tragenden Prinzipien des Zuwendungsrechts. Hierzu zählen insbesondere die Ermäßigung der Zuwendung bei zusätzlichen Einnahmen und die Bindung

¹⁸ Ausführungsvereinbarung zum GWK-Abkommen über die gemeinsame Förderung der Mitgliedseinrichtungen der Wissensgemeinschaft Gottfried Wilhelm Leibniz e. V. – Ausführungsvereinbarung WGL (AV-WGL) – vom 27. Oktober 2008 (BAnz. Nr. 18a, S. 8), zuletzt geändert am 20. April 2012 (BAnz AT, B 3).

¹⁹ Krämer/Schmidt Zuwendungsrecht, Abschnitt C II. Rn. 47 ff. sowie Der Präsident des Bundesrechnungshofs als Beauftragter für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung (Hrsg.): Prüfung der Vergabe und Bewirtschaftung von Zuwendungen – Typische Mängel und Fehler im Zuwendungsbereich, 2. überarbeitete Auflage (Bonn, 2016), S. 52.

der Zuwendung an den Bewilligungszeitraum.²⁰ Die Bewilligung in Jahresscheiben und die Selbstbewirtschaftung können vermieden werden, indem der Bewilligungszeitraum der Projektdauer der Baumaßnahme angepasst wird.

Da den Ressorts für die geprüften Baumaßnahmen weder ein Finanzierungs- und Ausgabenplan noch sonstige Planungsunterlagen vorlagen, konnten sie die Notwendigkeit der Zuwendung und die Zuwendungsfähigkeit der Ausgaben nicht beurteilen. Die Veranschlagung im Haushaltsplan ist eine Ausgabeermächtigung der Verwaltung, keine Verpflichtung. Die Entscheidung über eine Zuwendung kann nicht der Stiftungsrat beim Aufstellen des Wirtschaftsplans treffen. Sie liegt beim Zuwendungsgeber. Er benötigt dazu Kenntnisse über Inhalt und Umfang der zu fördernden Maßnahme sowie über die voraussichtlich anfallenden Kosten.

Das GWK-Abkommen, die AV-WGL und die Gedenkstättenkonzeption sind vorrangig auf eine institutionelle Förderung ausgelegt. Dies wird in dem Bezug auf einen Wirtschaftsplan deutlich, welcher lediglich bei institutioneller Förderung als Grundlage einer Zuwendung dient. Die Vorlage eines Wirtschaftsplans genügt zur Förderung von Baumaßnahmen gerade nicht (vgl. §§ 23, 24 ThürLHO). Die Rahmenvereinbarungen enthalten keine Regelungen hinsichtlich zuwendungsfähiger Ausgaben, der für die Projektförderung geltenden Nebenbestimmungen, der Beteiligung der fachlich zuständigen technischen staatlichen Verwaltung sowie zum Verwendungsnachweis und dessen Prüfung. Diese Aspekte müssen vor der Bewilligung zwischen den Zuwendungsgebern abgestimmt werden. Wird beispielsweise die Anwendung der ZBau im Zuwendungsbescheid auferlegt, so müssen sich Bund und Land im Vorfeld geeinigt haben, das Haushaltsrecht welcher Gebietskörperschaft zur Anwendung kommt und wer die baufachliche Begleitung der Maßnahme übernimmt. Diese Abstimmung ist nach Nr. 1.4 der VV zu § 44 ThürLHO zu dokumentieren.

Die Ressorts hatten bei den geprüften Zuwendungsverfahren auf Grundlage von Rahmenvereinbarungen ohne Abstimmung der Zuwendungsgeber die Anforderungen der Nr. 1.4 der VV zu § 44 ThürLHO nicht erfüllt.

2.4.2 Weitergabe von Bundesmitteln

In einem vertieft geprüften Zuwendungsverfahren hatte der Bund dem Land Mittel zur Bewirtschaftung zugewiesen. Das Land war koordinierender Zuwendungsgeber und hatte die Verwendung der Mittel gegenüber dem Bund nachzuweisen. Die Bewilligung der Landesmittel war mehr als drei Jahre vor der Zuweisung der Bundesmittel erfolgt. Das Ressort hatte nach der Zuweisung der Bundesmittel einen Änderungsbescheid erlassen und die Auflagen des Bundes hinsichtlich des Vergaberechts und der Informationspflichten an den Zuwendungsempfänger weitergegeben. Diese wichen von den ursprünglich vereinbarten Regelungen ab. Die von Bund und Land anerkannten zuwendungsfähigen Ausgaben wichen teilweise voneinander ab. Das Ressort hatte die Höhe der Anteilsfinanzierung des Bundes an der Gesamtfinanzierung anhand der voraussichtlichen Gesamtkosten festgelegt, obwohl der Bund Kostengruppen von der Finanzierung ausgenommen hatte. Die vom Bund nicht finanzierten Ausgaben gingen folglich zu Lasten des Landes. Das Ressort hat zur Prüfung erläutert, eine Vereinbarung nach Nr. 1.4 der VV zu § 44 ThürLHO sei entbehrlich gewesen, da die Mittel durch eine Stelle ausgereicht wurden.

Das Ressort hatte bei dieser Maßnahme durch die Übernahme der Vorgaben des Bundes wenig Gestaltungsspielraum bei der Ausgestaltung der Förderung. Das Land hat stets zu prüfen, welche Bestimmungen bei der Bewilligung von Landesmitteln zum Tragen kommen sollen. Ist eine gemeinsame Bewilligung beabsichtigt, so hat sich das Ressort im Vorfeld der Bewilligung mit dem Bund über die Bedingungen der Förderung zu verständigen (Nr. 1.4 der

²⁰ Ebenda, S. 53. vgl. Nrn. 2 und 4.1.5 ANBest-I Thüringen.

VV zu § 44 ThürLHO). Dies gilt grundsätzlich auch für solche Fälle, in denen das Land koordinierender Zuwendungsgeber ist.

Der Rechnungshof weist darauf hin, dass eine nachträgliche Änderung der Nebenbestimmungen einer Zuwendung für den Zuwendungsempfänger zu einer erheblichen rechtlichen Unsicherheit führt und den Erfolg der Zuwendung gefährden kann.

2.4.3 Absichtserklärungen

Eine geprüfte Vereinbarung über die institutionelle Förderung einer Stiftung enthielt die Verpflichtung des Landes, jährlich zusätzlich einen Betrag in fester Höhe für Investitionen zur Verfügung zu stellen. Umfang und Inhalt der Investitionen sollten im Nachgang festgelegt werden. Über die Bewilligung sollten Bund und Land gemeinsam auf Basis von Anträgen und einer jährlich abzustimmenden Investitionsliste entscheiden. Die Vereinbarung enthielt keine Angaben zu den zu finanzierenden Maßnahmen, den zuwendungsfähigen Ausgaben, den anzuwendenden Nebenbestimmungen, zur Beteiligung einer technischen staatlichen Verwaltung sowie zum Verwendungsnachweis und seiner Prüfung.

Bei Projektförderung ist mit der Regelung der Nr. 2.1 der VV zu § 23 ThürLHO ein bestimmtes Vorhaben gemeint, nicht etwa die Gesamtheit aller Einzelvorhaben, zu deren Förderung unter einer Zweckbestimmung des Haushaltsplans Ausgaben für Zuwendungen veranschlagt sind.²¹

Im dargestellten Fall hatte die Vereinbarung kein konkretes Vorhaben zum Gegenstand. Vielmehr enthielt sie die Absichtserklärung zur Förderung mehrerer Baumaßnahmen sowohl dem Grunde als auch der Gesamthöhe nach. Dabei blieben Gegenstand und Umfang der zu fördernden Baumaßnahmen offen. Die Vereinbarung genügte den Anforderungen der Nr. 1.4 der VV zu § 44 ThürLHO nicht. Die Zuwendungsgeber hatten damit ein Einvernehmen zur Förderung der Baumaßnahmen weder hergestellt noch dokumentiert.

Dass Haushaltsmittel bereitstehen, begründet eine Zuwendung nicht. Die Rahmenbedingungen einer gemeinsam zu fördernden Baumaßnahme sind für den Einzelfall und vor der Bewilligung abzustimmen (vgl. Tn. 2.2).

2.4.4 Abweichungen von den Verwaltungsvereinbarungen

Die Zuwendungsgeber hatten die Inhalte der Vereinbarungen überwiegend in die Bewilligungsbescheide übernommen. In einem Fall hatten sich die Zuwendungsgeber in einer Zusatzvereinbarung auf eine abweichende Finanzierungsart geeinigt. Sie hatten die Änderung abgestimmt und dokumentiert.

Bei einer Maßnahme hatten die Zuwendungsgeber in den Nebenbestimmungen der Zuwendungsbescheide unterschiedliche Regelungen zum Vergaberecht zur Anwendung gebracht und damit nicht dem Inhalt der abgeschlossenen Vereinbarung entsprochen. Bei einer anderen Maßnahme hatte das Ressort im Bewilligungsbescheid die Vorlage eines Verwendungsnachweises gefordert, obwohl der Zuwendungsempfänger nach der Vereinbarung den Verwendungsnachweis nur dem anderen Zuwendungsgeber vorzulegen hatte.

In beiden Fällen waren die Ressorts von den vereinbarten Regelungen abgewichen, ohne dies mit dem anderen Zuwendungsgeber abzustimmen. Sie haben damit dem Sinn der Nr. 1.4 der VV zu § 44 ThürLHO widersprochen, wonach der Verwaltungsaufwand für die

²¹ Vgl. Krämer/Schmidt Zuwendungsrecht, Abschnitt D II. Rn. 145.

Zuwendungsgeber reduziert und die Rechtssicherheit für den Zuwendungsempfänger gewährleistet werden soll.

2.4.5 Rechtssicherheit, Sicherung der Gesamtfinanzierung

Der Rechnungshof hatte zwei Maßnahmen in die Prüfung eingezogen, bei welchen sich die Zuwendungsgeber vor der Bewilligung nicht abgestimmt und die Mittel mit separaten Bescheiden bewilligt hatten. Die Nebenbestimmungen für die Förderung derselben Baumaßnahme unterschieden sich beispielsweise hinsichtlich der Anforderungen an den Verwendungsnachweis und hinsichtlich der Zweckbindungsfrist.

Bei insgesamt sechs der elf vertieft geprüften Zuwendungsverfahren hatten die Zuwendungsgeber ihre Bewilligungen in einem zeitlichen Abstand von mehr als sechs Monaten erteilt. Bei allen sechs Verfahren bestand zum Zeitpunkt der ersten Bewilligung von Landesmitteln kein Einvernehmen über die Bedingungen der gemeinsamen Förderung. Beispielsweise hatte ein Ressort 2018 einen Zuwendungsbescheid über rund 9 Mio. EUR erlassen. Die Gesamtausgaben von 32 Mio. EUR sollten u. a. aus nicht näher bestimmten Zuwendungen anderer Ressorts finanziert werden. Diese waren zum Zeitpunkt der Erhebungen 2021 nicht bewilligt. Die Gesamtfinanzierung der Maßnahme war nicht gesichert.

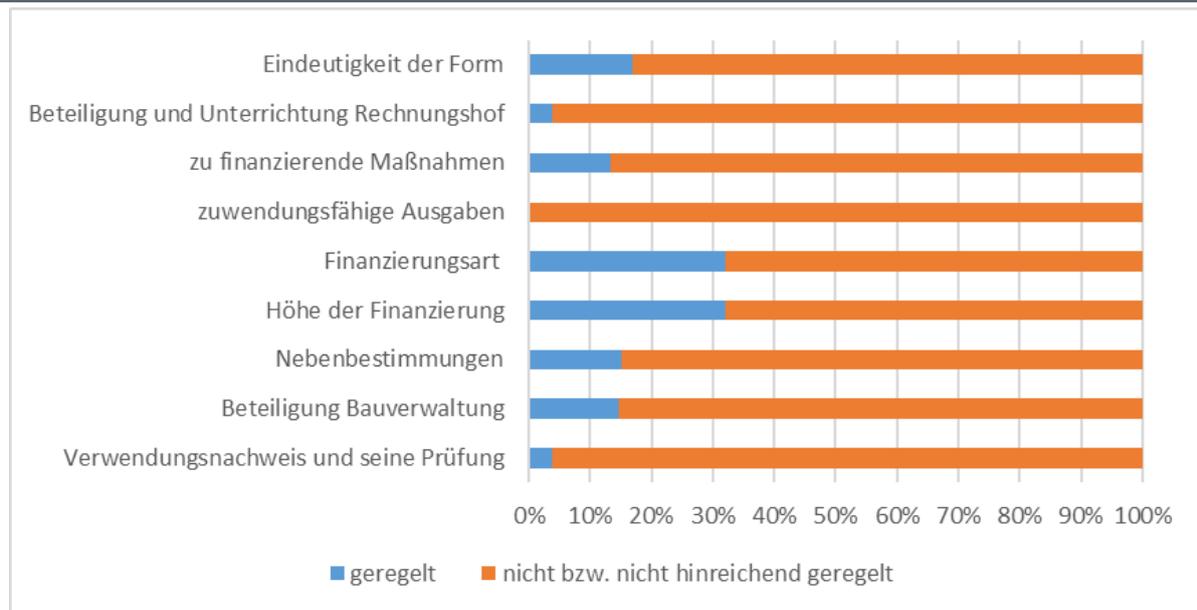
Durch mangelnde Abstimmung der Zuwendungsgeber entsteht sowohl dem Zuwendungsgeber als auch dem Zuwendungsempfänger ein vermeidbarer Verwaltungs- bzw. Bearbeitungsaufwand. Eine Abstimmung ist deshalb schon nach dem Sparsamkeitsprinzip geboten (§ 7 ThürLHO). Für den Zuwendungsempfänger führt die mangelhafte Abstimmung außerdem zu Unklarheiten über die von ihm zu beachtenden Vorschriften. Das Einvernehmen nach Nr. 1.4 der VV zu § 44 ThürLHO dient neben der Abstimmung der Fördermodalitäten auch der Einigung über die Fördersummen, damit die ausgereichten Mittel den Bedarf des Zuwendungsempfängers nicht übersteigen oder gar eine Doppelfinanzierung stattfindet.²² Sie sind zudem ein wichtiges Instrument, die Sicherung der Gesamtfinanzierung und damit den Erfolg der Zuwendung sicherzustellen.

3 EMPFEHLUNGEN

Von den neun geprüften Ressorts hatten fünf angegeben, im geprüften Zeitraum 2016 bis 2020 Hochbaumaßnahmen gemeinsam mit anderen Zuwendungsgebern gefördert zu haben. Für 36 der 53 Zuwendungsverfahren hatten sie mit den weiteren Zuwendungsgebern kein Einvernehmen über die Modalitäten der gemeinsamen Förderung hergestellt bzw. dokumentiert. Die von den Ressorts benannten Rahmenvereinbarungen konnten das Einvernehmen mit den anderen Zuwendungsgebern in den geprüften Fällen nicht ersetzen. Insgesamt beinhaltete keine der vorgelegten Vereinbarungen alle erforderlichen Bestandteile. Insbesondere hatten die Ressorts die zuwendungsfähigen Ausgaben in keinem Fall entsprechend den Kostengruppen nach DIN 276 definiert.

²² Krämer/Schmidt Zuwendungsrecht, Abschnitt D II. Rn. 146.

Abbildung 2 Zusammenfassung der Ergebnisse der Prüfung



WAS FOLGT DARAUS?

Die Feststellungen haben aufgezeigt, dass die Bestimmungen der Nr. 1.4 der VV zu § 44 ThürLHO von den Ressorts nicht in der gebotenen Form und im Umfang beachtet wurden. Nach § 5 ThürLHO erlässt das TFM Verwaltungsvorschriften zur Ausführung der ThürLHO sowie zur Haushalts- und Wirtschaftsführung. Aufgrund dieser übergeordneten Verantwortung hat der Rechnungshof das TFM um Stellungnahme zu den Prüfungsergebnissen gebeten. Das TFM hat bestätigt, dass ein Vollzugs-, nicht aber ein Regelungsdefizit besteht. Die Bestimmungen der Nr. 1.4 der VV zu § 44 ThürLHO sind vollumfänglich anzuwenden.

Die Ressorts haben vor der Bewilligung von Zuwendungen Einvernehmen mit anderen Zuwendungsgebern herzustellen. Dabei ist es unerheblich, ob das Land gemeinsam mit Bund, Kommunen oder anderen öffentlichen Stellen fördert. Auch bei der Weitergabe von Bundesmitteln empfiehlt der Rechnungshof, die Mindestbestandteile des Einvernehmens nach Nr. 1.4 der VV zu § 44 ThürLHO abzustimmen. Schließlich muss er dem Zuwendungsempfänger keine Nebenbestimmungen auferlegen, die er nicht vertreten will.

Alle Grundlagen der Förderung – u. a. Vereinbarungen, zugrunde liegende Förderrichtlinien sowie die Zuwendungsbescheide anderer Zuwendungsgeber – sind zur Akte zu nehmen. Der Rechnungshof empfiehlt, die Abstimmung zu dokumentieren und von den Verantwortlichen aller Zuwendungsgeber zeichnen zu lassen.

Bei Zuwendungen des Landes über 50.000 EUR ist der Rechnungshof zu beteiligen. Alle Vereinbarungen nach Nr. 1.4 der VV zu § 44 ThürLHO sind ihm zur Kenntnis zu geben. Die Beteiligung des Rechnungshofs vor Abschluss einer Vereinbarung entbindet die Ressorts nicht von der Verpflichtung, ihn von einer abgeschlossenen Vereinbarung zu unterrichten.

Der Rechnungshof fasst im Folgenden seine Empfehlungen zur Vorbereitung der gemeinsamen Förderung von Baumaßnahmen zusammen:

1. ZU FINANZIERENDE MAßNAHMEN UND ZUWENDUNGSFÄHIGE AUSGABEN

Die zu finanzierenden Maßnahmen sowie die zuwendungsfähigen Ausgaben sind so konkret darzustellen, dass Gegenstand und Umfang der Förderung eindeutig sind. Dazu können die Zuwendungsgeber beispielsweise Zuwendungsanträge, Kostenermittlungen oder Planungsunterlagen zum Bestandteil der jeweiligen Vereinbarung machen. Soll die zu finanzierende Maßnahme über einen Ausgaben- und Finanzierungsplan beschrieben werden, so muss dieser hinreichend genau gegliedert sein. Immer dann, wenn Folgekosten Auswirkungen auf den Betrieb der baulichen Anlage und die dauerhafte Leistungsfähigkeit des Zuwendungsempfängers haben, sollten diese dargestellt werden. Die zuwendungsfähigen Ausgaben für die Baumaßnahme sollten anhand der Kostengruppen nach DIN 276 festgelegt werden.

Wollen die Zuwendungsgeber nicht dieselben zuwendungsfähigen Ausgaben fördern, ist durch die Wahl klar abgrenzbarer Ausgaben(gruppen) dafür Sorge zu tragen, dass eine Prüfung des fristgemäßen und zweckentsprechenden Mitteleinsatzes möglich ist.

2. FINANZIERUNGSART UND HÖHE DER ZUWENDUNG

Dass für den Zweck der Zuwendung Haushaltsmittel zur Verfügung stehen, begründet die Zuwendung nicht. Das Landesinteresse an einer Zuwendung sollte grundsätzlich vor Abschluss einer Vereinbarung nach Nr. 1.4 der VV zu § 44 ThürLHO geprüft und dokumentiert werden.

Zuwendungen dürfen auch nur für solche Vorhaben bewilligt werden, deren Gesamtfinanzierung gesichert ist; eine Anfinanzierung ist unzulässig (Nr. 1.2 S. 4 der VV zu § 44 ThürLHO). Demzufolge muss bei einer Projektförderung der Kosten- und Finanzierungsplan in Einnahmen und Ausgaben ausgeglichen sein. Um der Gefahr des Entstehens von „Förderruinen“ vorzubeugen und um einem faktischen Zwang zur Nachbewilligung zu entgehen, ist die Bewilligungsbehörde im Rahmen der Antragsprüfung gehalten, die Gesamtfinanzierungsfrage zu klären und das Ergebnis zu vermerken (Nr. 3.3 der VV zu § 44 ThürLHO). Sie hat in diesem Zusammenhang zu prüfen, ob die vom Zuwendungsempfänger angesetzten Ausgabenansätze, Eigen- und Drittmittel sowie die in Ansatz gebrachten Zuwendungen realistisch und – soweit nicht belegbar – zumindest nachvollziehbar sind. Sie hat weiterhin die finanziellen Auswirkungen des Fördervorhabens auf zukünftige Haushaltsjahre zu bewerten. Daraus folgt, dass bei Investitionen die Finanzierung der Folgekosten ebenso gesichert sein muss. Eine unzulässige Anfinanzierung ist auch anzunehmen, wenn ein zu förderndes Vorhaben aus Finanzierungsgründen in mehrere, für sich nicht funktionsfähige Abschnitte aufgeteilt wird.²³

Bei der Beurteilung des Bedarfs des Zuwendungsempfängers sind das Subsidiaritätsprinzip und der Gleichheitsgrundsatz zu beachten. Die verfügbaren Finanzierungsarten²⁴ sind zu prüfen und die Wahl zu begründen. Die Finanzierungsart ist zweck- und bedarfsentsprechend zu wählen. Die Vollfinanzierung bildet den Ausnahmefall.

²³ Der Präsident des Bundesrechnungshofs als Beauftragter für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung (Hrsg.): Prüfung der Vergabe und Bewirtschaftung von Zuwendungen – Typische Mängel und Fehler im Zuwendungsbereich, 2. überarbeitete Auflage (Bonn, 2016), S. 65.

²⁴ Vgl. Nrn. 2.1 bis 2.3 der VV zu § 44 ThürLHO.

Kann nicht vermieden werden, dass neben einer Anteilsfinanzierung eine Fehlbedarfsfinanzierung vorgesehen wird, so ist im Hinblick auf eine mögliche Anspruchskonkurrenz zu prüfen, ob und ggf. inwieweit Nr. 2 der vom Zuwendungsempfänger anzuwendenden Allgemeinen Nebenbestimmungen einer ergänzenden Regelung bedarf. Andernfalls können sich für den Zuwendungsempfänger ungerechtfertigte finanzielle Vor- oder Nachteile ergeben.²⁵

Auch die Höhe der Zuwendung ist zu begründen, sofern sie nicht durch eine Förderrichtlinie vorgegeben ist. Sie muss immer am Bedarf bemessen werden. Insbesondere ist eine an der Förderung eines Dritten orientierte, nicht bedarfsgerechte (Ko-)Finanzierung unzulässig.

Der Rechnungshof empfiehlt, Zuwendungen zur Sicherung der Gesamtfinanzierung durch einen koordinierenden Zuwendungsgeber auszuzahlen. Ist dies nicht möglich, können die Bewilligungsbescheide beispielsweise mit einem Sperrvermerk versehen werden, solange die Gesamtfinanzierung nicht gesichert ist. Dies trifft auch zu, wenn die Bewilligung einer anderen Zuwendung aussteht.

3. NEBENBESTIMMUNGEN, BETEILIGUNG DER FACHLICH ZUSTÄNDIGEN TECHNISCHEN STAATLICHEN VERWALTUNG

Das Einvernehmen der Zuwendungsgeber über die Nebenbestimmungen zum Zuwendungsbescheid ist von besonderer Bedeutung, da nach deren Maßgabe u. a. die Zuwendungen vom Empfänger zu bewirtschaften sind. Die bewilligten Zuwendungen werden für den Empfänger zu Gesamtdeckungsmitteln, die bei ihrer Verwendung in aller Regel nicht mehr nach den Herkunftsquellen aufteilbar sind. Daher müssen die verschiedenen Zuwendungsgeber geradezu zwingend einheitliche Grundsätze für die Bewirtschaftung der Zuwendung festlegen. Uneinheitliche Bestimmungen führen für den Zuwendungsempfänger zu einer erheblichen Rechtsunsicherheit und der Gefahr, den Anspruch auf Fördermittel zu verlieren.²⁶

Die Ressorts haben bei der Vereinbarung der Nebenbestimmungen mit anderen öffentlichen Stellen als dem Land die Umstände des Einzelfalls und die Unterschiede der Nebenbestimmungen sowie Nr. 5.2 der VV zu § 44 BHO zu berücksichtigen. Es ist zu dokumentieren, warum ggf. ein niedrigeres Anforderungsniveau als das nach dem Landesrecht Thüringens ausreichend sei.²⁷ Das betrifft beispielsweise die Entscheidung über die Beteiligung der Bauverwaltung. Die Wertgrenze des Bundes zur verpflichtenden Beteiligung beträgt 6 Mio. EUR.²⁸ Sie übersteigt die des Landes um ein Vielfaches. Die Ressorts haben zu begründen, wenn eine Bauverwaltung ab einer höheren als der nach Landesrecht vorgesehenen Wertgrenze beteiligt wird. Die ZBau/NBest-Bau sind ergänzend zu den ANBest-P bzw. ANBest-Gk zu vereinbaren.

Der Rechnungshof weist auch darauf hin, dass nach Nr. 5.2 der VV zu § 44 BHO die Bewilligungsbehörde des Bundes bei gemeinsamer Finanzierung mit Ländern anstelle der Allgemeinen Nebenbestimmungen des Bundes die entsprechenden Allgemeinen Nebenbestimmungen eines Landes zum Bestandteil des Zuwendungsbescheids machen darf. Ausgenommen hiervon sind die Regelungen über die Erstattung der Zuwendung und die Verzinsung. Die Ressorts sollten deshalb im Einzelfall prüfen, welches Anforderungsniveau bei den Nebenbestimmungen den Umständen des Einzelfalls angemessen ist.

²⁵ Vgl. Krämer/Schmidt Zuwendungsrecht, Abschnitt D V. Rn. 89.

²⁶ Vgl. Krämer/Schmidt Zuwendungsrecht, Abschnitt D II. Rn. 157.

²⁷ Auf Nr. 5.1 der VV zu § 44 ThürLHO wird verwiesen.

²⁸ Vgl. Nr. 6.1 der VV zu § 44 BHO.

4. VERWENDUNGSNACHWEIS UND SEINE PRÜFUNG

Die Bestandteile des Verwendungsnachweises ergeben sich i. d. R. aus den Nebenbestimmungen, die zur Anwendung kommen sollen. Der Rechnungshof empfiehlt zur Klarstellung, auf die jeweils einschlägigen Regelungen der Nebenbestimmungen zu verweisen. Die davon abweichenden Anforderungen an den Verwendungsnachweis nach Nr. 3 NBest-Bau sind zu beachten. Die Ressorts sollten außerdem darauf achten, dass das Einvernehmen auch die Entscheidung über den Zwischennachweis umfasst.²⁹ In jedem Fall sind die Bestandteile des Verwendungsnachweises zu regeln, wenn von der VV zu § 44 ThürLHO abgewichen bzw. von den Ausnahmemöglichkeiten nach Nr. 5.2.5 bis 5.2.7 der VV zu § 44 ThürLHO Gebrauch gemacht werden soll. In diesen Fällen sind die Gründe zu dokumentieren. Abweichungen, welche den Verwendungsnachweis betreffen, bedürfen nach den Nrn. 15.1 bzw. 15.4 der VV zu § 44 ThürLHO der Zustimmung des TFM bzw. des Rechnungshofs. Sollen Abweichungen von den ZBau getroffen werden, sind diese mit dem TMIL abzustimmen.

Soll der Verwendungsnachweis abweichend von Nr. 1.4.5 der VV zu § 44 ThürLHO gegenüber mehreren Stellen erbracht und geprüft werden, so besteht neben einem erhöhten Verwaltungsaufwand auch das Risiko unterschiedlicher Ergebnisse der Prüfung. Das Einvernehmen der Zuwendungsgeber über den Verwendungsnachweis und seine Prüfung führt für den Zuwendungsempfänger zu größerer Rechtssicherheit, weil er nur gegenüber einem Zuwendungsgeber Rechenschaft über die Verwendung aller Mittel abzulegen hat.³⁰ Außerdem wird der verwaltungsmäßige Aufwand für die Zuwendungsgeber reduziert. Gelingt es den Zuwendungsgebern, sich auf einheitliche Fördermodalitäten zu verständigen, treten sie gegenüber dem Zuwendungsempfänger als eine Einheit auf. Das vereinfacht das Zuwendungsverfahren und die Entflechtung von Anspruchskonkurrenzen bei Rückerstattungen erheblich.³¹

5. WEITERE BESTANDTEILE DES EINVERNEHMENS

Der Rechnungshof empfiehlt zu prüfen, ob ein koordinierender Zuwendungsgeber festgelegt werden kann. Das gilt insbesondere für die gemeinsame Förderung durch Behörden des Landes. Er empfiehlt weiter, Einvernehmen hinsichtlich der Zweckbindungsfrist und dem Verbleib der geförderten Gegenstände herbeizuführen. Dabei ist zwischen den baulichen Anlagen, der Ausstattung und den technischen Geräten zu unterscheiden. Auf die Inventarisierungspflicht nach Nr. 4.2 ANBest- P³² wird hingewiesen. Darüber hinaus ist im Einzelfall zu prüfen, ob weitere Abstimmungen notwendig werden. Hierzu können beispielsweise zählen:

- Vorgaben für die Vergabe freiberuflicher Leistungen sowie zur Durchführung eines Planungswettbewerbs,
- die Ausgaben für „Kunst am Bau“ (KG 640 nach DIN 276),
- der Bewilligungszeitraum und
- die Zustimmung zum vorzeitigen Maßnahmebeginn.

6. RAHMENVEREINBARUNGEN

Sollen gemeinsame Projektförderungen auf Grundlage einer Rahmenvereinbarung bewilligt werden, hat das zuständige Ressort im Einzelfall zu prüfen, ob die Rahmenvereinbarung alle Mindestbestandteile der Nr. 1.4 der VV zu § 44 ThürLHO

²⁹ Ist der Verwendungszweck nicht innerhalb eines Jahres erfüllt, ist nach Nr. 6.1 ANBest-Gk (Thüringen) auf Verlangen der Bewilligungsbehörde ein Zwischennachweis in Form des Verwendungsnachweises vorzulegen. Nach Nr. 6.1 ANBest-P ist der Zwischennachweis verbindlich vorgeschrieben.

³⁰ Vgl. Krämer/Schmidt Zuwendungsrecht, Abschnitt D II. Rn. 158.

³¹ Vgl. Müller/Richter/Ziekow, Handbuch Zuwendungsrecht, S. 136, Rn. 51.

³² Die Wertgrenze zur Inventarisierungspflicht beträgt seit dem 1. Januar 2019 800 EUR netto.

enthält. Das GWK-Abkommen, die AV-WGL und die Gedenkstättenkonzeption beispielsweise enthalten für eine Projektförderung keine hinreichend konkreten Regelungen. Für eine Förderung von Baumaßnahmen ist daher eine ergänzende Vereinbarung abzuschließen.

Die nach Nr. 1.4 der VV zu § 44 ThürLHO abgeschlossenen Vereinbarungen sind für die Beteiligten bindend. Sollen von der Vereinbarung abweichende Regelungen getroffen werden, so haben die Zuwendungsgeber über diese Änderung wiederum Einvernehmen herbeizuführen.

Der Rechnungshof sieht keinen Anlass, auf eine Änderung der VV zu § 44 ThürLHO hinzuwirken. Vielmehr fordert er die Landesregierung auf, die Bestimmungen für die gemeinsame Förderung von Hochbaumaßnahmen einzuhalten.

Das Kollegium des Thüringer Rechnungshofs



Kirsten Butzke



Mike Huster



Klaus Behrens



Dr. Annette Schuwirth



Dr. Anja Nehrig