

Beratung

des Thüringer Landtags und der Thüringer Landes-
regierung nach § 88 Abs. 2 ThürLHO¹

Baumaßnahmen in Zuständigkeit der Hochschulen?

Rudolstadt, 23. März 2018

Az.: 3.14 – 1807 – 01/17 (303)

Thüringer Rechnungshof, 07407 Rudolstadt, Burgstraße 1

Telefon (03672) 446-0, Telefax (03672) 446998

¹ Diese Beratung ist urheberrechtlich geschützt.

Inhaltsverzeichnis

Abkürzungsverzeichnis	4
0 Zusammenfassung	7
1 Vorbemerkungen	9
2 Rechtsgrundlagen und Rahmenbedingungen	10
2.1 Richtlinien für die Durchführung von Bauaufgaben des Freistaats Thüringen	10
2.2 Begriffe und Verfahren bei Baumaßnahmen nach RLBau	10
2.3 Zuständigkeit der Hochschulen bei Kleinen Baumaßnahmen	11
3 Umfang der Baumaßnahmen an den Hochschulen	14
4 Prüfungsfeststellungen	17
4.1 Feststellungen zum Verfahren nach RLBau	17
4.2 Berufliche Feststellungen	32
5 Motive und Argumente für und gegen eine Übertragung der Bauaufgaben	41
6 Wirtschaftlichkeit der Baumaßnahmen und der Aufgabenübertragung	51
7 Personalausstattung oder Parallelstrukturen?	54
8 Fazit und Empfehlungen	59
9 Anlagen	61

Abkürzungsverzeichnis

AFU-Bau	Ausführungsunterlage-Bau
BABau	Bedarfsanmeldung-Bau
BMA	Brandmeldeanlage
BU Weimar	Bauhaus-Universität Weimar
DABau	Dienstanweisung der Staatlichen Hochbauverwaltung Thüringens
EP	Einzelplan
FSU Jena	Friedrich-Schiller-Universität Jena
FBT	Freiberuflich Tätiger
HIS-HE	HIS-Institut für Hochschulentwicklung e. V., Hannover
HOAI	Verordnung über die Honorare für Architekten- und Ingenieurleistungen
HSP	Hochschulpakt II (2011 – 2015) Hochschulpakt III (2016 – 2020, auch HSP 2020)
HU-Bau	Haushaltsunterlage-Bau
KAMERALIS	Haushaltsüberwachungs- sowie Projektkostenkontroll- und Projektplanungssystem
Kleine Baumaßnahmen	Kleine Neu-, Um- und Erweiterungsbauten bzw. Kleine Baumaßnahmen
KG	Kostengruppe
KNUE	Kleine Neu-, Um- und Erweiterungsbauten bzw. Kleine Baumaßnahmen
NHU-Bau	Nachtragshaushaltsunterlage-Bau
RLBau	Richtlinien für die Durchführung von Bauaufgaben des Freistaats Thüringen
RLT	Raumlufttechnik
SIP	Sonderinvestitionsprogramm (Bestandteil des HSP)
TFM	Thüringer Finanzministerium
ThürBO	Thüringer Bauordnung
ThürDSchG	Thüringer Denkmalschutzgesetz
ThürHG	Thüringer Hochschulgesetz
ThürHhG	Thüringer Haushaltsgesetz
ThürLHO	Thüringer Landeshaushaltsordnung
ThürVgG	Thüringer Vergabegesetz
TLBV	Thüringer Landesamt für Bau und Verkehr (Bauverwaltung)
TMIL	Thüringer Ministerium für Infrastruktur und Landwirtschaft (Bauministerium)
TMWWDG	Thüringer Ministerium für Wirtschaft, Wissenschaft und Digitale Gesellschaft (Wissenschaftsministerium)
TU Ilmenau	Technische Universität Ilmenau

UKJ	Universitätsklinikum Jena
VHB	Vergabehandbuch
VHU-Bau	Vereinfachte Haushaltsunterlage-Bau
VMSR	Vergabemittelstandsrichtlinie
VOB	Vergabe- und Vertragsordnung für Bauleistungen
WIBERA	WIBERA Wirtschaftsberatung AG
ZLV	Ziel- und Leistungsvereinbarung

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1 - Geplante Ausgaben der Hochschulen für Baumaßnahmen	15
Tabelle 2 - Zuschüsse Kapitel 07 69 in EUR für Kleine Baumaßnahmen der FSU Jena	27
Tabelle 3 - Auftragsvergaben der TU Ilmenau	35
Tabelle 4 - Leistungsverzeichnisse mit Fabrikat- und Herstellerangaben	35
Tabelle 5 - Baumaßnahmen der FSU Jena mit Kostensteigerungen	38
Tabelle 6 - Baumaßnahmen der FSU Jena mit verlängerter Bauzeit	39
Tabelle 7 - Veranschlagung im Kapitel 18 20, Titel 711 01 in EUR	61
Tabelle 8 - Bedarfsanmeldungen der FSU Jena	61
Tabelle 9 - Bedarfsanmeldungen der TU Ilmenau	61

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1 - Verfahren der Vorbereitung und Durchführung von Baumaßnahmen	13
Abbildung 2 - Finanzierungsquellen der Hochschulen für Baumaßnahmen	15
Abbildung 3 - FSU Jena - Geplante Finanzierung 2011 bis 2016	16
Abbildung 4 - TU Ilmenaus - Geplante Finanzierung 2011 bis 2016	16
Abbildung 5 - Haushaltsansätze für Bauausgaben	56
Abbildung 6 - Haushaltsansätze für Bauausgaben ab 2016	57

0 Zusammenfassung

Der Thüringer Rechnungshof hat die ordnungsgemäße, wirtschaftliche und sparsame Verwendung der Haushaltsmittel bei der Durchführung Kleiner Baumaßnahmen in Zuständigkeit der Hochschulen nach Maßgabe des § 91 ThürLHO geprüft. Der Rechnungshof hat auch geprüft, ob die Hochschulen ihre Baumaßnahmen bedarfsgerecht durchgeführt und insbesondere die Verfahrensbestimmungen des Kabinetts eingehalten haben. Er hat dabei Folgendes festgestellt:

- 0.1** Die geprüften Bedarfsanmeldungen der Hochschulen sind nicht nachvollziehbar. Sie folgen der Systematik der RL Bau und damit dem geltenden Haushaltsrecht nicht. Das weitere Verfahren beim Wissenschaftsministerium bis zur Anmeldung zur Haushaltsveranschlagung beim Bauministerium ist intransparent. (Tn. 4.1.2, 4.1.5)
- 0.2** Die Entscheidung über die Art der Finanzierung ist bei den geprüften Maßnahmen nicht nachvollziehbar. Darüber hinaus weisen die Hochschulen ihre Baumaßnahmen nicht projektbezogen im Wirtschaftsplan nach. Sie haben gegen das Verbot der Mischfinanzierung verstoßen. (Tn. 4.1.3, 4.1.8, 4.1.13)
- 0.3** Die Hochschulen teilen Große Baumaßnahmen in mehrere Kleine auf bzw. fassen Kleine Baumaßnahmen nicht zu Großen zusammen. Weder das Wissenschaftsministerium noch das Bauministerium haben vor der Bauausführung über prüffähige, vollständige Übersichten aller von den Hochschulen geplanten und realisierten Kleinen Baumaßnahmen verfügt. (Tn. 4.1.6)
- 0.4** Die Hochschulen untersuchen Alternativen nicht, betrachten Folgekosten nicht und führen Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen nicht durch oder dokumentieren diese nicht. Die Wirtschaftlichkeit der Baumaßnahmen war – sowohl in Bezug auf die jeweilige Liegenschaft als auch auf den Gesamtflächenbestand der Hochschule – nicht nachgewiesen. (Tn. 4.1.7)
- 0.5** Die Hochschulen haben die langfristigen finanziellen Auswirkungen ihrer Baumaßnahmen nicht untersucht. Sie haben nicht geprüft, ob die ergänzende Mittelverwendung aus dem Globalbudget zu Einschränkungen bei der Wahrnehmung der Hochschulaufgaben in Forschung und Lehre führt und daraus ggf. Mehrforderungen für die Zukunft resultieren. (Tn. 4.1.12)
- 0.6** Eine Baufachliche Prüfung haben die Hochschulen bei den geprüften Maßnahmen nicht durchgeführt. (Tn. 4.1.4)
- 0.7** Die FSU Jena hat den jährlichen Höchstbetrag der zugelassenen Mittel aus dem Hochschulkapitel überschritten. Das Wissenschaftsministerium hat von den Hochschulen keine Nachweise hinsichtlich der Kostenobergrenze gefordert. Es hat dem Überschreiten der Kostenobergrenze nicht entgegengewirkt. (Tn. 4.1.9)
- 0.8** Die Hochschulen haben ihre Baumaßnahmen nicht vollständig dokumentiert. Sie haben der Bauverwaltung nach Abschluss der Baumaßnahme keine vollständigen Dokumentationsunterlagen übergeben. Das Wissenschaftsministerium hatte gegenüber den Hochschulen dafür zu sorgen, dass diese den ihnen obliegenden Verpflichtungen nachkommen. Es hat nicht nachgewiesen, dass es dieser Aufsichtspflicht gegenüber den Hochschulen nachgekommen ist. (Tn. 4.1.11)
- 0.9** Auch in baufachlicher Hinsicht haben die Hochschulen die Baumaßnahmen nicht ordnungsgemäß durchgeführt. (Tn. 4.2)

1 Vorbemerkungen

Der Thüringer Rechnungshof hat die ordnungsgemäße, wirtschaftliche und sparsame Verwendung der Haushaltsmittel bei der Durchführung Kleiner Neu-, Um- und Erweiterungsbauten in Zuständigkeit der Hochschulen geprüft (§ 91 ThürLHO). Er hat seine Prüfung mit Schreiben vom 12. April 2017 beim Thüringer Ministerium für Wirtschaft, Wissenschaft und Digitale Gesellschaft (TMWWDG) angekündigt. Er hat sie dem Thüringer Finanzministerium (TFM) und dem Thüringer Ministerium für Infrastruktur und Landwirtschaft (TMIL) zur Kenntnis gegeben.

Die Prüfung hat sich auf die Baumaßnahmen erstreckt, die die Friedrich-Schiller-Universität Jena und die Technische Universität Ilmenau seit 2011 in eigener Zuständigkeit durchgeführt haben oder durchzuführen beabsichtigen. Der Rechnungshof hat zehn Baumaßnahmen der FSU Jena und sechs der TU Ilmenau in seine Prüfung einbezogen. Er hat dazu die zur Prüfung vorgelegten Unterlagen und die im Rahmen der Erhebungen gegebenen Erläuterungen der Hochschulen und der Ministerien herangezogen.

Der Rechnungshof hat die diesbezügliche Aufgabenwahrnehmung durch die Hochschulen und das jeweilige Mitwirken durch das TMWWDG, das TMIL und das TLBV geprüft. Er hat dabei das Verfahren von der Bedarfsanmeldung über die Veranschlagung und Finanzierung, die Vorbereitung und die Durchführung der Maßnahmen bis hin zur Dokumentation in die Prüfung einbezogen.

Die Prüfung erfolgte in Schwerpunkten und Stichproben. Unwesentliche Beanstandungen, die während der Prüfung bereinigt werden konnten, sind nicht Gegenstand dieser Beratung.

Mit dem Wechsel der Thüringer Landesregierung 2014 haben sich die Bezeichnungen verschiedener Behörden bzw. Zuständigkeiten geändert. Der Rechnungshof verwendet im Weiteren die folgenden Bezeichnungen:

- Zuständigkeit für die Hochschulen: Wissenschaftsministerium;
Thüringer Ministerium für Wirtschaft, Wissenschaft und Digitale Gesellschaft (TMWWDG), vormals Thüringer Ministerium für Wissenschaft, Forschung und Kunst (TMWFK), Thüringer Kultusministerium (TKM) bzw. Thüringer Ministerium für Wissenschaft, Forschung und Kultur (TMBWK),
- Zuständigkeit für das Bauen: Bauministerium;
Thüringer Ministerium für Infrastruktur und Landwirtschaft (TMIL), vormals Thüringer Ministerium für Bau und Verkehr (TMBV) bzw. Thüringer Ministerium für Bau, Landesentwicklung und Verkehr (TMBLV),
- Zuständigkeit für die Finanzen: Finanzministerium;
Thüringer Finanzministerium (TFM),
- Zuständigkeit für die Baudurchführung: Bauverwaltung;
Thüringer Landesamt für Bau und Verkehr (TLBV), vormals Staatsbauamt.

2 Rechtsgrundlagen und Rahmenbedingungen

2.1 Richtlinien für die Durchführung von Bauaufgaben des Freistaats Thüringen

Nach § 24 Abs. 1 ThürLHO dürfen Ausgaben und Verpflichtungsermächtigungen für Baumaßnahmen erst veranschlagt werden, wenn Pläne, Kostenberechnungen und Erläuterungen vorliegen, aus denen die Art der Ausführung, die Kosten der Baumaßnahme, des Grunderwerbs und der Einrichtungen sowie die vorgesehene Finanzierung und ein Zeitplan ersichtlich sind. Den Unterlagen ist eine Schätzung der nach Fertigstellung der Maßnahmen entstehenden jährlichen Haushaltsbelastungen beizufügen. Für kleinere Baumaßnahmen kann von den Bestimmungen der Sätze 1 und 2 abgesehen werden (vgl. Tn. 2.2).

Die Verwaltungsvorschriften für Baumaßnahmen des Landes regeln die näheren Bestimmungen über Form und Inhalt der Bauunterlagen (vgl. Nr. 1.3 der VV zu § 24 ThürLHO).

Das Bauministerium hat 2011 die Richtlinien für die Durchführung von Bauaufgaben des Freistaats Thüringen (RLBau Thüringen²) eingeführt. Sie haben die Dienstanweisung für die Durchführung der staatlichen Hochbaumaßnahmen des Landes Thüringen (DA Bau Thüringen) abgelöst.

Die RLBau beinhalten die Regelungen zur Vorbereitung, Veranschlagung, Durchführung und Abrechnung der Baumaßnahmen. Die RLBau führen die Bestimmungen der ThürLHO näher aus. Sie sind verbindlich für alle Baumaßnahmen des Freistaats anzuwenden.

2.2 Begriffe und Verfahren bei Baumaßnahmen nach RLBau

Kleine Neu-, Um- und Erweiterungsbauten (im Folgenden: Kleine Baumaßnahmen) sind Baumaßnahmen, durch die neue Anlagen geschaffen, bestehende Liegenschaften in ihrer baulichen Substanz wesentlich verändert oder Liegenschaften durch erstmaliges Herrichten neuen Zweckbestimmungen zugeführt werden.³ Sie dienen der Bestandsänderung oder Werterhöhung.⁴ Kleine Baumaßnahmen sind Investitionen mit Gesamtkosten bis 1 Mio. EUR (bis 2015) bzw. 2 Mio. EUR⁵ (seit 1. Januar 2016)⁶. Sie sind in den Erläuterungen zum Haushaltsplan einzeln aufzuführen (vgl. Nr. 1.4 der VV zu § 24 ThürLHO). Große Baumaßnahmen haben Gesamtkosten von mehr als 1 Mio. EUR bzw. 2 Mio. EUR. Das Teilen Großer in mehrere Kleine Baumaßnahmen ist unzulässig. Müssen mehrere Kleine Baumaßnahmen innerhalb einer Liegenschaft oder einer Teilanlage durchgeführt werden, sind sie als Große Baumaßnahmen zu behandeln.⁷

Der Freistaat stellt den Nutzern, auch den Hochschulen, die zur Erfüllung ihrer Aufgaben erforderlichen Grundstücke und Einrichtungen zur Verfügung. Die Nutzer melden notwendige Bauunterhaltungsarbeiten und Investitionen rechtzeitig an⁸ (vgl. Tn. 4.1.2). Der Freistaat Thüringen verfügt über eine staatliche Bauverwaltung, das Thüringer Landesamt für Bau und Verkehr (TLBV). Die Bauverwaltung ist das fachkundige Organ der öffentlichen Hand zur ordnungsgemäßen Erfüllung der im öffentlichen Interesse durchzuführenden staatlichen Bauaufgaben. Es ist zuständig für alle Hochbaumaßnahmen des Landes einschließlich des

² Vgl. Einführungserlass des TMBLV vom 26. August 2011. Die RLBau sind zum 1. Oktober 2011 in Kraft getreten.

³ Vgl. Abschnitt D. Nr. 1.1 RLBau.

⁴ Vgl. Abschnitt C Nr. 1.1 RLBau.

⁵ Mit der Ersten Änderung der Verwaltungsvorschriften zu § 24 ThürLHO hat die Landesregierung die Kostenobergrenze für Kleine Neu-, Um- und Erweiterungsbauten von 1 Mio. EUR auf 2 Mio. EUR angehoben. Die Änderung ist zum 1. Januar 2016 in Kraft getreten. Sie gilt nicht für die Kleinen Baumaßnahmen in Federführung der Hochschulen (vgl. Tn. 2.3).

⁶ Vgl. Abschnitt D Nr. 1.1 RLBau.

⁷ Vgl. Abschnitt D Nr. 1.2 und Abschnitt E Nr. 1.3 RLBau.

⁸ Vgl. Abschnitte C Nr. 3, Abschnitt D Nr. 2 und Abschnitt E Nr. 2 RLBau.

Hochschulbaus. Es übt als Einrichtung der unmittelbaren Landesverwaltung die Vertretung für den Eigentümer aus (sog. Bauherrenvertretung bzw. Bauherreneigenschaft). Der Bauverwaltung obliegen neben vielfältigen anderen Aufgaben u. a. die Vorbereitung, Planung, Ausführung und Abrechnung von Baumaßnahmen (Bauherrenaufgaben).⁹ Im Unterschied zur Eigentümereigenschaft können Bauherrenaufgaben teilweise delegiert werden.

Die Leitung und Organisation der staatlichen Hochbauverwaltung obliegt dem Bauministerium. Das Wissenschaftsministerium hat die Aufsicht über die Hochschulen und ist zuständig für ihre bauliche Infrastruktur.

Das Regelverfahren für Kleine Baumaßnahmen richtet sich nach Abschnitt D RLBau. Die Hochschulen haben den Bedarf an Kleinen Baumaßnahmen jährlich für das nächste Haushaltsjahr, im Falle eines Doppelhaushalts für zwei Jahre, unter Beteiligung der Bauverwaltung festzustellen und dem Wissenschaftsministerium in Form der Bedarfsanmeldung-Bau 2A (BABau-2A bzw. Muster 9 der RLBau) vorzulegen. Art und Umfang des Bauvorhabens sind im Einzelnen zu erläutern und, soweit erforderlich, zu begründen. Dabei haben die Hochschulen die Dringlichkeit der einzelnen Maßnahmen anzugeben. Die erforderlichen Kosten je Einzelmaßnahme sind von der Bauverwaltung zu schätzen und auf der BABau-2A zu vermerken. Bauunterlagen werden zur Anmeldung des Baubedarfs nicht gefordert.

Das Wissenschaftsministerium stellt anhand der BABau-2A der Hochschulen die Baumaßnahmen zusammen, denen es zustimmt (BABau-2B). Diese legt es dem Bauministerium zusammen mit je einer Ausfertigung der BABau-2A der Hochschulen zur Haushaltsaufstellung vor.

Das Bauministerium erteilt auf der Grundlage der jährlichen Bauprogramme des EP 18 (vgl. Anlage 1 zum EP 18) den Planungsauftrag zur Aufstellung der Bauunterlagen in Form einer Vereinfachten Haushaltsunterlage-Bau (VHU-Bau, vgl. Abschnitt F Nr. 3.8 RLBau). Der Rechnungshof hat das Verfahren in einem vereinfachten Schaubild zusammengefasst (vgl. Abbildung 1 unter Tn. 2.3, Verfahren in Blau).

Das Kabinett hat die Zuständigkeit für ausgewählte Baumaßnahmen an den Hochschulen gesondert geregelt. Hierzu verweisen wir auf Tn. 2.3.

2.3 Zuständigkeit der Hochschulen bei Kleinen Baumaßnahmen

Das Kabinett hat am 12. Februar 2008 die Zuständigkeit für die Kleinen Baumaßnahmen an den Hochschulen zeitgleich mit dem Hochschulpakt für den Zeitraum von 2008 bis 2011 geregelt. Es hat die FSU Jena, die TU Ilmenau und die BU Weimar ermächtigt, Kleine Baumaßnahmen bis zur Kostengrenze von 500.000 EUR in eigener Verantwortung durchzuführen.¹⁰

Das Wissenschaftsministerium hat den Hochschulen am 7. April 2008 eine Beschreibung des Verfahrens übersandt und mitgeteilt, von einer Sonderregelung in der DABau für die drei betroffenen Hochschulen solle im Interesse eines schlanken Verfahrens abgesehen werden.¹¹ Das Wissenschaftsministerium hat in seinem Schreiben für die Baumaßnahmen in Federführung der Hochschulen u. a. das Folgende festgelegt:

- Antragsverfahren und Vorbereitung
Die Hochschulen stellen eine Bedarfsanmeldung auf (BABau-2A), die der Bauverwaltung zur Kenntnis zu geben und danach dem Wissenschaftsministerium

⁹ Vgl. Abschnitt A Nr. 1 und Abschnitt K Nr. 2.1 RLBau.

¹⁰ Bereits am 15. Januar 2003 war den Hochschulen die Zuständigkeit für Kleine Baumaßnahmen bis zu einer Wertgrenze von 0,5 Mio. EUR übertragen und mehrfach verlängert worden.

¹¹ Vgl. Schreiben des TKM an die BU Weimar vom 7. April 2008.

vorzulegen ist. Die Hochschule stellt eine VHU-Bau auf und prüft diese baufachlich. Sie ist der Bauverwaltung zur Kenntnis zu geben.

- Verbot der Mischfinanzierung und jährlicher Höchstbetrag
Kein Einzelvorhaben soll gemischt finanziert werden. Die Hochschulen finanzieren die Baumaßnahmen entweder aus dem Bauhaushalt des Landes (EP 18) oder aus dem Hochschulkapitel.¹²

Das Wissenschaftsministerium hat dem Rechnungshof erläutert, dass die Erprobungsphase bis 2013 verlängert wurde. Das Bauministerium hat im Entwurf einer Kabinettsvorlage vom Juni 2013 angegeben, nach Angabe des Wissenschaftsministeriums vom 29. Oktober 2012 hätten die FSU Jena 35 Baumaßnahmen, die TU Ilmenau 19 Baumaßnahmen und die BU Weimar sechs Baumaßnahmen von 2007 bis 2011 im Wege der Erprobung durchgeführt. Das Bauministerium hat in der Kabinettsvorlage vom Juni 2013 darüber informiert, dass nach Angabe des Wissenschaftsministeriums die Zielstellung der von den Hochschulen durchgeführten Bauvorhaben erreicht worden sei. Das Verfahren habe sich in der Erprobung bewährt und solle in ein Regelverfahren für die FSU Jena und die TU Ilmenau überführt werden. Die BU Weimar habe auf eigenen Wunsch von der Sonderregelung Abstand genommen.

Nach § 4 Abs. 2 Satz 1 ThürHG¹³ kann das Wissenschaftsministerium den Hochschulen auf Antrag und im Einvernehmen mit dem Finanzministerium und dem Bauministerium die Zuständigkeit für Grundstücks- und Bauangelegenheiten übertragen. Das Kabinett hat am 20. August 2013 erneut über die Zuständigkeit für die Kleinen Baumaßnahmen an den Hochschulen beraten. Es hat die FSU Jena und die TU Ilmenau ermächtigt, Kleine Baumaßnahmen nach den RLBAu mit einem Kostenrahmen bis zu 1 Mio. EUR in eigener Zuständigkeit durchzuführen. Dazu hat das Kabinett das Folgende festgelegt:¹⁴

1. Projektbezogener Nachweis
Die von den Hochschulen realisierten Kleinen Baumaßnahmen sind projektbezogen im Wirtschaftsplan nachzuweisen. Die Regelungen des § 35 Abs. 2 ThürLHO zur Selbstbewirtschaftung sind zu beachten.
2. Jährlicher Höchstbetrag
Der jährliche anteilige Mitteleinsatz aus Zuschüssen des Hochschulkapitels für diese Maßnahmen wird i. d. R. auf einen Höchstbetrag von 3 Mio. EUR bei der FSU Jena und 1,5 Mio. EUR bei der TU Ilmenau begrenzt.
3. Bestimmungen der RLBAu und zur Haushalts- und Wirtschaftsführung
Die Hochschulen verpflichten sich, die Baumaßnahmen nach den Bestimmungen der RLBAu und zur Haushalts- und Wirtschaftsführung durchzuführen.
4. Anzeige vor Bauausführung
Die Hochschulen zeigen der Bauverwaltung, dem Bauministerium und dem Wissenschaftsministerium vor Ausführung der Baumaßnahmen Ort, Zweck, Kosten und Realisierungszeitraum an.
5. Dokumentation der Baumaßnahme
Die Hochschulen übergeben der Bauverwaltung nach der Fertigstellung die vollständigen Dokumentationsunterlagen.
6. Finanzierung
Die Hochschulen sichern vor jeder Baumaßnahme zu, dass die ergänzende Mittelverwendung aus dem Hochschulkapitel nicht zu Einschränkungen der originären Hochschulaufgaben führt und daraus keine Mehrforderungen für die Zukunft resultieren. Sie stellen dem Wissenschaftsministerium die Finanzierung dar.

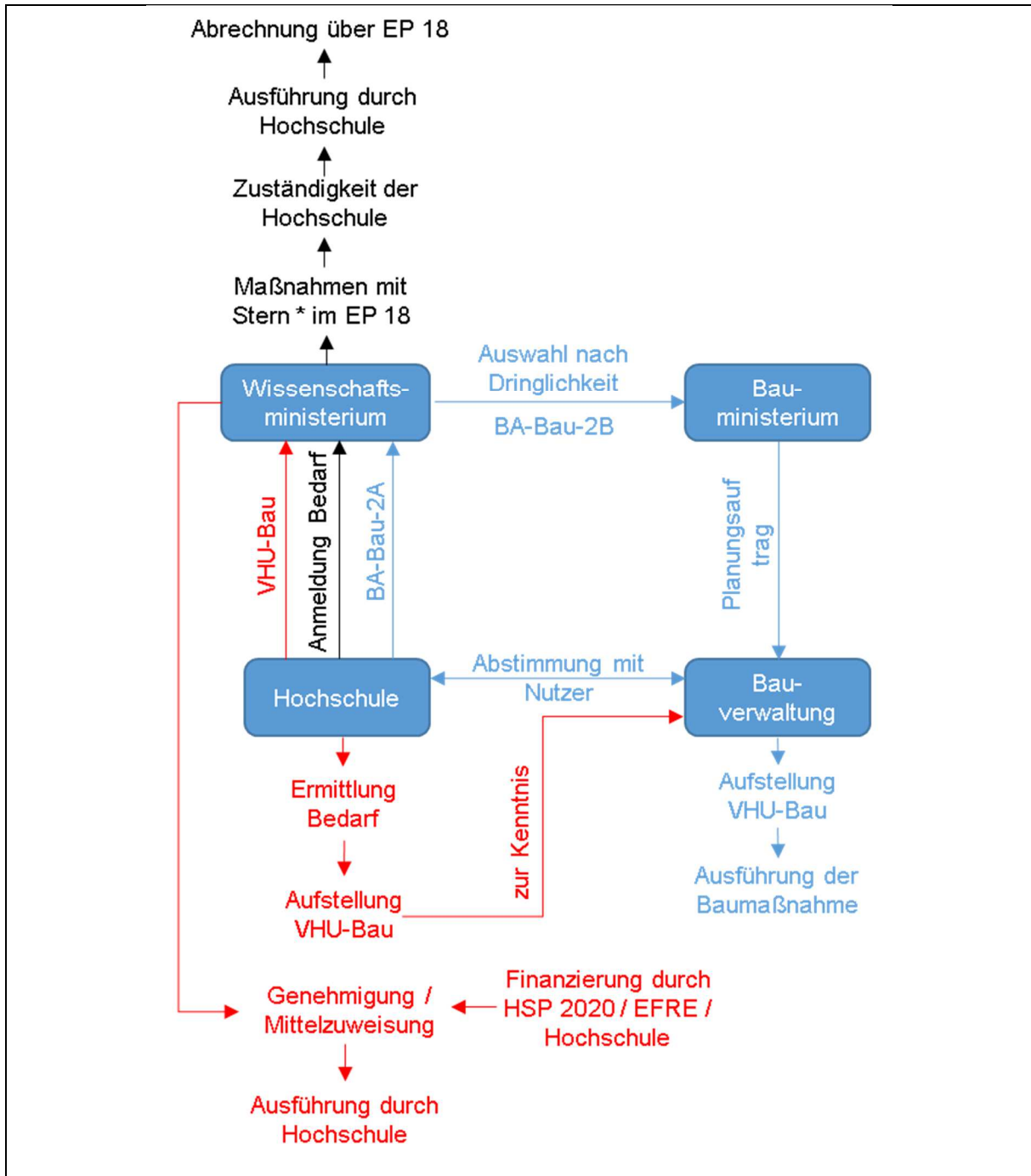
¹² Seit Haushaltsplan 2015 Kapitel 07 69, zuvor 04 69.

¹³ ThürHG vom 21. Dezember 2006 GVBl S.601.

¹⁴ Vgl. Niederschrift über die 165. Sitzung des Kabinetts am 20. August 2013.

Diese Bestimmungen hat das Finanzministerium auch in seine jährlichen Schreiben zur Haushalts- und Wirtschaftsführung aufgenommen.

Abbildung 1 - Verfahren der Vorbereitung und Durchführung von Baumaßnahmen



Im Unterschied zum oben beschriebenen Regelverfahren (vgl. Tn. 2.2) liegt die Zuständigkeit für die Durchführung ausgewählter Baumaßnahmen aus dem EP 18 bei den Hochschulen (vgl. Abbildung 1, Verfahren in Schwarz).

Darüber hinaus führen die Hochschulen Baumaßnahmen mit Mitteln des Hochschulkapitals durch (vgl. Abbildung 1, Verfahren in Rot).

3 Umfang der Baumaßnahmen an den Hochschulen

Der Freistaat veranschlagt im Einzelplan 18 die Einnahmen und Ausgaben für die Hochbaumaßnahmen. Er stellt im Kapitel 18 20 u. a. die Ausgaben für den Aus- und Neubau von Hochschulen einschließlich Hochschulkliniken dar.

Der Haushaltsansatz für Kleine Baumaßnahmen der Thüringer Hochschulen im EP 18¹⁵ betrug von 2011 bis zum Doppelhaushalt 2016/2017 jährlich zwischen 3 Mio. EUR¹⁶ und 6,4 Mio. EUR¹⁷. Der EP 18 stellt die Baumaßnahmen nach Hochschulen dar. Die Summe der Haushaltsansätze des EP 18 für Kleine Baumaßnahmen der FSU Jena und der TU Ilmenau lag in diesem Zeitraum insgesamt bei rund 17,3 Mio. EUR (vgl. Anlagen, Tabelle 7). Dabei haben die Haushaltsansätze für die Baumaßnahmen an der FSU Jena zwischen 400.000 EUR in 2011 und rund 3,3 Mio. EUR in 2016 und für die Baumaßnahmen an der TU Ilmenau zwischen 690.000 EUR in 2016 und rund 1,58 Mio. EUR in 2014 betragen. Die Schwankungen beruhten dabei auf der projektbezogenen Veranschlagung.

Der Freistaat hat im Prüfungszeitraum 2011 bis 2016 im EP 18 insgesamt 60 Kleine Baumaßnahmen an der FSU Jena und der TU Ilmenau veranschlagt. Davon sollten die beiden Hochschulen 13 (FSU Jena) bzw. 8 (TU Ilmenau), mithin 21 in eigener Verantwortung durchführen. Diese Maßnahmen hatten einen voraussichtlichen Gesamtwert von 6,5 Mio. EUR.

Die Hochschulen finanzieren jene Baumaßnahmen, die sie in eigener Verantwortung durchführen, aus verschiedenen Haushaltstiteln bzw. Quellen. Ein Teil der Mittel stammt aus dem Einzelplan 18 und ist dort mit * gekennzeichnet. Darüber hinaus unterstützen der Bund und die Länder die Hochschulen mit Mitteln aus dem Hochschulpakt 2020¹⁸ (HSP 2020). Dazu hat die Landesregierung vier aufeinander folgende Rahmenvereinbarungen¹⁹ mit den Hochschulen geschlossen. Sie bilden die Grundlage für die Ziel- und Leistungsvereinbarungen (ZLV) nach § 12 ThürHG (vgl. Tn. 4.1.1). Letztlich können die Hochschulen auch Mittel ihres eigenen Wirtschaftsplans einsetzen (Hochschulhaushalt). Neben den Mitteln des Landes und des Bundes erhalten die Hochschulen für Maßnahmen, die die Voraussetzungen zur Kofinanzierung erfüllen, Mittel aus dem Europäischen Fonds für regionale Entwicklung (EFRE) aus Kapitel 07 03, Titel 893 81. Und schließlich können die Hochschulen Drittmittel einwerben (vgl. Abbildung 2).

¹⁵ Kapitel 18 20, Titel 711 01. Vgl. auch Anlage 1 zum Einzelplan 18.

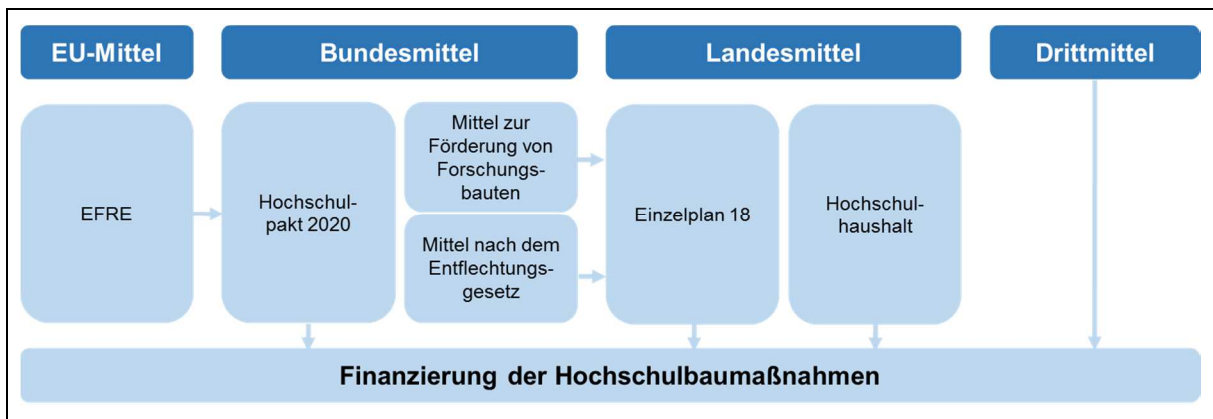
¹⁶ Einzelplan 18 für 2011.

¹⁷ Einzelplan 18 für 2016.

¹⁸ Vgl. Verwaltungsvereinbarungen zwischen Bund und Ländern nach Artikel 91 b Abs. 1 Nr. 2 des GG über den Hochschulpakt 2020.

¹⁹ Zuletzt Rahmenvereinbarung IV für die Jahre 2016 bis 2019. Siehe auch https://www.thueringen.de/th6/tmwwdg/wissenschaft/hochschule_und_studium/hochschulentwicklung/rahmenvereinbarung_IV/index.aspx

Abbildung 2 - Finanzierungsquellen der Hochschulen für Baumaßnahmen



Die FSU Jena hat im Prüfungszeitraum 2011 – 2016 insgesamt 70 Kleine Baumaßnahmen mit Ausgaben in Höhe von rund 30,6 Mio. EUR eingeplant. Davon waren 26 Baumaßnahmen zum Zeitpunkt der Erhebung noch nicht abgeschlossen. Rund 27,7 Mio. EUR hatte die Hochschule verausgabt (vgl. Tabelle 1). Die TU Ilmenau hat angegeben, dass sie im gleichen Zeitraum 22 Baumaßnahmen für rund 8,6 Mio. EUR geplant hat. Zum Zeitpunkt der örtlichen Erhebungen hatte sie davon rund 6,6 Mio. EUR abgerechnet.

Die Hochschulen haben folgende Finanzierungsquellen angegeben (vgl. Tabelle 1):

Tabelle 1 - Geplante Ausgaben der Hochschulen für Baumaßnahmen

FSU Jena	TU Ilmenau
<ul style="list-style-type: none"> • EP 18: rund 5,8 Mio. EUR, • HSP 2020: rund 5 Mio. EUR, • EFRE-Mittel: rund 2,2 Mio. EUR und • Hochschulhaushalt: rund 12,1 Mio. EUR. • 2,6 Mio. EUR hatte die Hochschule bislang keiner der Finanzierungarten zugewiesen. • Summe: 27,7 Mio. EUR 	<ul style="list-style-type: none"> • EP 18: 0,9 Mio. EUR, • HSP 2020: 2 Mio. EUR, • EFRE-Mittel: 1,8 Mio. EUR und • Hochschulhaushalt: 1,9 Mio. EUR. • Summe: 6,6 Mio. EUR

Der Rechnungshof hat festgestellt, dass die Hochschulen rund 19 Prozent der Ausgaben für Kleine Baumaßnahmen in Jena (FSU) und rund 10 Prozent der Ausgaben für Baumaßnahmen in Ilmenau (TU) aus Mitteln des EP 18 finanziert haben. Die diesbezüglichen Ausgaben beider Hochschulen haben rund 6,7 Mio. EUR betragen (vgl. Abbildung 3, Abbildung 4).

Sie haben darüber hinaus zahlreiche Baumaßnahmen durchgeführt, die im EP 18 nicht vorgesehen waren. Der Rechnungshof hat festgestellt, dass die Hochschulen von 2011 bis 2016 Kleine Baumaßnahmen im Umfang von rund 14 Mio. EUR aus dem Hochschulhaushalt finanziert haben. Darüber hinaus haben sie 11 Mio. Euro aus EFRE- und HSP 2020-Mitteln verwendet.²⁰ Gemeinsam mit den Kleinen Baumaßnahmen aus dem EP 18 haben die beiden Hochschulen 31,7Mio. EUR für Kleine Baumaßnahmen ausgegeben. Der EP 18 hat davon nur 21 Prozent der Ausgaben für Kleine Baumaßnahmen abgebildet.²¹

Abbildung 3 - FSU Jena - Geplante Finanzierung 2011 bis 2016

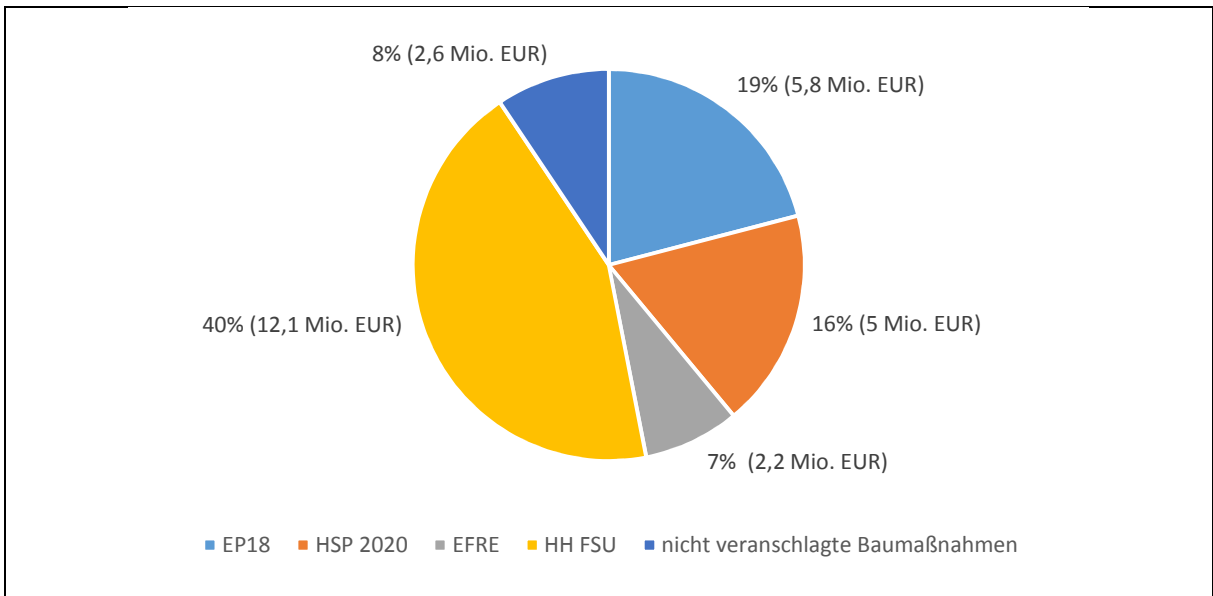
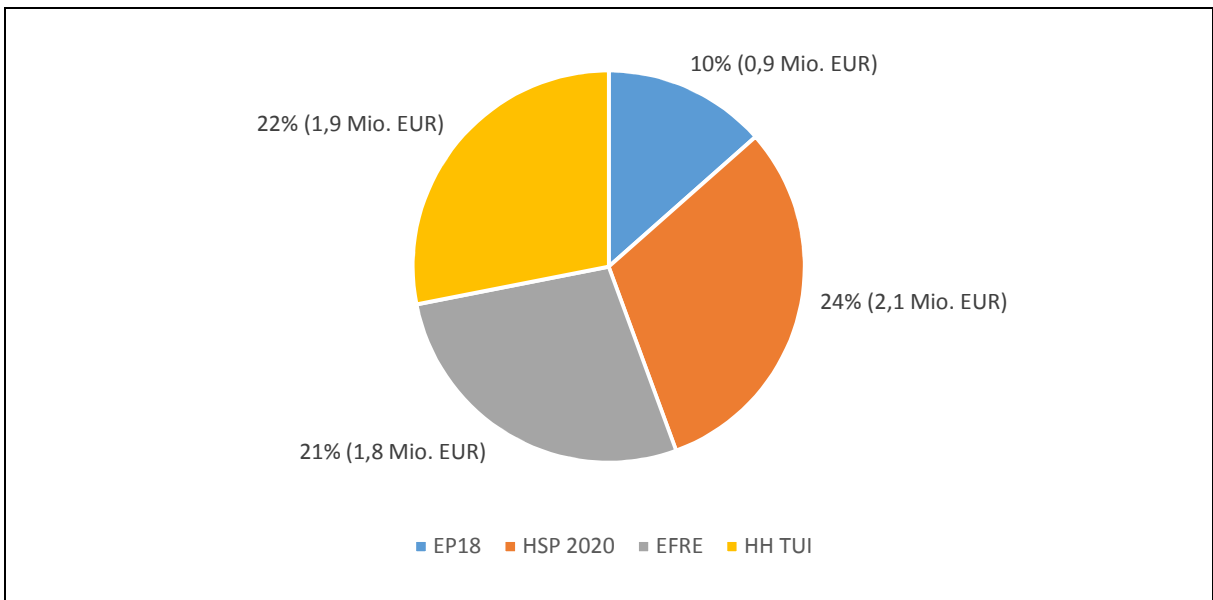


Abbildung 4 - TU Ilmenaus - Geplante Finanzierung 2011 bis 2016



²⁰ Rechnung: 2,2 + 1,8 + 5,0 + 2,0 Mio. EUR = 11 Mio. EUR, vgl. Tabelle 1.

²¹ Rechnung: 6,7 Mio. EUR * 100 % / 31,7 Mio. EUR = 21,13 %.

4 Prüfungsfeststellungen

4.1 Feststellungen zum Verfahren nach RLBau

4.1.1 Bauabsichten in den Ziel- und Leistungsvereinbarungen

Das Wissenschaftsministerium vereinbart mit den Hochschulen Ziel- und Leistungsvereinbarungen (ZLV) für einen Zeitraum von jeweils vier Jahren. Im Prüfungszeitraum galten die ZLV 2 für den Zeitraum 2012 - 2015 und die ZLV 3 für 2016 - 2019. Das Bauministerium und die Bauverwaltung sind an der Aufstellung der ZLV nicht beteiligt.

Die ZLV 2 für die FSU Jena enthält Kleine Baumaßnahmen im Wert von 22 Mio. EUR. Diese Maßnahmen umfassen u. a. Leistungen in „diversen Gebäuden“ im Wert von rund 4,5 Mio. EUR, welche die Hochschule beispielsweise unter den Überschriften Brandschutz, Gebäudeaufzüge, studentische Arbeitsplätze, Medientechnik, Außenanlagen und Neuberufungen zusammengefasst hat. Die ZLV 3 enthält Kleine Baumaßnahmen im Wert von rund 8 Mio. EUR. Auf welche Weise die Hochschule diese Kleinen Baumaßnahmen finanzieren wird, ist in den ZLV nicht erläutert.

Die ZLV 2 für die TU Ilmenau enthält 13 Kleine Baumaßnahmen ohne Kostenangabe. Mit der Ausnahme von zwei Baumaßnahmen, für die die TU Ilmenau eigene Mittel vorgesehen hat, sollten alle Baumaßnahmen aus dem EP 18 finanziert werden. Die ZLV 3 enthält die Formulierung, dass sich das Land verpflichte, begonnene Baumaßnahmen an der TU Ilmenau abzuschließen. Außerdem gehe die Universität davon aus, dass 2016/2017 drei Kleine Baumaßnahmen unter Federführung der Universität begonnen werden. Die voraussichtlichen Kosten dafür sollten insgesamt 1,23 Mio. EUR betragen.

Ein Teil der in den ZLV 2 und 3 enthaltenen Baumaßnahmen ist nicht zur Ausführung gekommen.

Nach § 12 Abs. 2 ThürHG legt das Wissenschaftsministerium mit den Hochschulen in den ZLV messbare und überprüfbare Ziele für die verschiedenen Aufgabenbereiche der Hochschulen fest. Dazu zählen insbesondere die angestrebte Zahl der Studierenden und Absolventen, das Verfahren der Qualitätssicherung von Forschung und Lehre, die Ziele bei der Förderung des wissenschaftlichen und künstlerischen Nachwuchses, des Technologietransfers, der Einwerbung von Drittmitteln und der Erfüllung des Gleichstellungsauftrags sowie die Kooperation mit in- und ausländischen Hochschulen, wissenschaftlichen Einrichtungen und der Wirtschaft. Die ZLV legen die Entwicklung der Hochschule, insbesondere die Forschungsschwerpunkte sowie die Einrichtung, Änderung und Aufhebung von Studiengängen und deren Finanzierung fest. Sie regeln das Verfahren zum Stand der umgesetzten Zielvereinbarungen und die Folgen bei Nichterreichen von vereinbarten Zielen.

Der Rechnungshof hat festgestellt, dass die einzelnen Fassungen der ZLV hinsichtlich der beabsichtigten Baumaßnahmen unterschiedliche Kosten, wechselnde Bezeichnungen und verschiedene Leistungsangaben für gleiche Maßnahmen enthalten. Insofern sind die Bauabsichten der Hochschulen in den ZLV nicht konsistent ablesbar.

Der Rechnungshof hat ferner festgestellt, dass die ZLV für die FSU Jena mehrere Kleine Baumaßnahmen am selben Gebäude enthalten. Beispielsweise sehen die ZLV 2 für die Dornburger Straße 159 den Umbau von Laboren und bautechnischen Brandschutz für 873.000 EUR, den Einbau von Laboren für 202.000 EUR und den Neubau von Kühlzellen für 670.000 EUR vor. Am Bibliotheksplatz 2 enthalten die ZLV 3 Reparaturmaßnahmen und Brandschutzmaßnahmen für jeweils 1 Mio. EUR.

Das Teilen Großer in mehrere Kleine Baumaßnahmen ist unzulässig. Müssen mehrere Kleine Baumaßnahmen innerhalb einer Liegenschaft oder einer Teilanlage durchgeführt werden, sind sie nach Abschnitt D Nr. 1.2 und Abschnitt E Nr. 1.3 RLBau als Große Baumaßnahmen zu behandeln (vgl. Tn. 4.1.6). Die Vereinbarungen in den ZLV 2 und 3 verstoßen gegen das Haushaltsrecht.

Die in den ZLV beschriebenen Bedarfe der Hochschulen für Kleine Baumaßnahmen geben keinen Aufschluss darüber, welche Maßnahmen im jeweiligen Gebäude durchgeführt werden sollen und welche Ausgaben dafür insgesamt notwendig sind. Sie sind auch nicht ausreichend erläutert und begründet. Da weder das Bauministerium noch die Bauverwaltung an der Aufstellung der ZLV beteiligt sind, sind die genannten Baumaßnahmen auch nicht baufachlich geprüft. Die Angaben in den ZLV ersetzen nicht die Bedarfsbegründung zur Haushaltsveranschlagung.

Die ZLV sind nicht geeignet, die bauliche Entwicklung der Hochschulen verbindlich zu vereinbaren. Das Vereinbaren von Baumaßnahmen in den ZLV widerspricht den Bestimmungen zum Inhalt der ZLV nach § 12 ThürHG und den Veranschlagungsgrundsätzen nach § 24 ThürLHO (vgl. auch Tn. 2.1).

4.1.2 Baubedarfe der Hochschulen

Die FSU Jena hat für die Haushaltsjahre 2011 bis 2016 jährlich zwischen 10 und 21 Kleine Baumaßnahmen mit der BABau-2A angemeldet. Die geschätzten Kosten für diese Baumaßnahmen lagen jeweils zwischen 98.000 EUR und 1 Mio. EUR. Die FSU Jena hat jede Einzelmaßnahme fast ausschließlich in die Dringlichkeitsstufe I (nach DABau) bzw. A (nach RLBau) eingestuft. Dabei hat sie bei der Dringlichkeitsstufe A verschiedentlich Abstufungen mit den Ziffern 1 bis 5 vorgenommen.

Die TU Ilmenau hat für die Haushaltsjahre 2011 bis 2016 jährlich zwischen 7 und 10 Kleine Baumaßnahmen mit geschätzten Kosten zwischen 180.000 EUR und 1 Mio. EUR mit einer BABau-2A angemeldet. Mehr als die Hälfte der Baumaßnahmen hat die TU Ilmenau mit der Dringlichkeitsstufe I bzw. A eingestuft.

Die Hochschulen verwalten die ihnen zur Verfügung gestellten Liegenschaften des Freistaats. Ihnen obliegt die Verantwortung für die langfristige Beschreibung des Bedarfs als Grundlage der Werterhaltung. Nach Abschnitt D Nr. 2.1.1 RLBau hat die Hochschule die Bedarfsanmeldung-Bau 2A (BABau-2A) aufzustellen. Art und Umfang des Bauvorhabens sind im Einzelnen zu erläutern und zu begründen. Gegebenenfalls ist eine grobe, kurze, formlose, baufachliche Beurteilung beizufügen. Nach Abschnitt D Nr. 2.1.2 RLBau sind die erforderlichen Kosten je Einzelmaßnahme von der Bauverwaltung auf der BABau-2A zu vermerken und als Anlage beizufügen.

Nach Abschnitt D Nr. 2.4 RLBau stellt das Wissenschaftsministerium die Baumaßnahmen, denen es zustimmt, in der Bedarfsanmeldung-Bau 2B (BABau-2B) zusammen.

Das Wissenschaftsministerium hat den Hochschulen in seinem Schreiben vom 7. April 2008 (vgl. Tn. 2.3) mitgeteilt, dass die Hochschulen das Wissenschaftsministerium und die Bauverwaltung über beabsichtigte Baumaßnahmen, die die Hochschulen aus dem Hochschulkapitel²² (Globalbudget) finanzieren, durch Übersenden der Vereinfachten Haushaltsunterlage Bau (VHU-Bau) unterrichten. Nach Abschnitt F Nr. 3.8 RLBau ist der VHU-Bau u. a. die Bedarfsanforderung-Bau (BABau-2A) beizufügen.

Der Rechnungshof hat die Bedarfsanmeldungen, Bedarfsbegründungen und Erläuterungen der Hochschulen in die Prüfung einbezogen. Er hat das Folgende festgestellt:

1. Die Hochschulen haben ihre Bedarfsanmeldungen nicht erläutert oder begründet. Ihre Angaben beschränken sich auf eine Bezeichnung der Baumaßnahme und die Angabe der voraussichtlichen Baukosten. Die Bedarfe sind deshalb nicht nachvollziehbar. Das Wissenschaftsministerium hat keine weiterführenden Unterlagen bei den Hochschulen angefordert.

²² Seit Haushaltsplan 2015 Kapitel 07 69, zuvor 04 69.

2. Die Hochschulen verfügen nicht über ein liegenschaftsübergreifendes Gesamtkonzept zur flächenmäßigen Nutzung und qualitativen Entwicklung der Hochschule. Sie verfolgen keine langfristigen Strategien, die anhand konkreter Unterlagen nachvollziehbar sind. Der Rechnungshof hatte die FSU Jena bereits 2016 in seiner Prüfung des Raumbedarfs und der baulichen Investitionsplanung der Hochschule aufgefordert, ihre veraltete und lückenhafte bauliche Entwicklungsplanung zu überarbeiten, weil diese als Beurteilungsgrundlage für Investitionen nicht geeignet war. Das Wissenschaftsministerium hat in seiner Stellungnahme dazu erläutert, es werde mit der Hochschule eine gemeinsame Entwicklungsstrategie für die infrastrukturelle Gesamtsituation der FSU Jena aufstellen. Zum Zeitpunkt der Erhebungen lag eine aktuelle Entwicklungsplanung der FSU Jena nicht vor. Das Nutzungskonzept der TU Ilmenau stammt aus dem Jahr 2000. Die Hochschulen haben insofern die geplanten Baumaßnahmen keiner aktuellen Masterplanung bzw. Strategie unterstellt.
3. Die Hochschulen haben bis auf wenige Baumaßnahmen alle mit der höchsten Dringlichkeit angemeldet. Dieses Verfahren steht einer langfristigen Bedarfsplanung entgegen. Anhand der Maßnahmenbeschreibungen konnte der Rechnungshof die hohe Dringlichkeit nicht nachvollziehen.
4. An der Aufstellung der Kostenschätzung war die Bauverwaltung nicht beteiligt. Sie konnte die Kostenschätzung nur mit der BABau-2A der Hochschulen zur Kenntnis nehmen.
5. Wiederholt haben die Ministerien von den Hochschulen angegebene Bedarfe, auch mit hoher Dringlichkeit, nicht für den EP 18 angemeldet bzw. darin aufgenommen.
6. Andererseits hat das Wissenschaftsministerium Baubedarfe mit der Angabe „Gefahr in Verzug“ bzw. detaillierten bauaufsichtlichen Forderungen vorrangig in die BABau-2B aufgenommen und für den EP 18 vorgesehen. Die Bauverwaltung sollte die arbeitsintensiven bzw. aufwendigen Baumaßnahmen durchführen (vgl. Tn. 4.1.3).
7. Teilweise haben sich die geplanten Ausgaben von wiederholt eingereichten Bedarfen der Hochschulen erhöht. In einigen Fällen geschah dies bis an die Grenze Großer Baumaßnahmen. Wiederum andere sind ohne Erläuterung entfallen.
8. Die Bedarfsanforderungen haben keine Verweise auf bereits in Vorjahren begonnene Baumaßnahmen in derselben Liegenschaft enthalten.
9. Das Wissenschaftsministerium hat nicht dokumentiert, ob und wie es die Bedarfsanmeldungen der Hochschulen (BABau-2A) nachvollzogen und geprüft hat. Der Entscheidungsprozess des Ministeriums war für den Rechnungshof nicht nachvollziehbar.
10. Das Wissenschaftsministerium hat geregelt, dass die Hochschulen für die Baumaßnahmen, die sie aus dem Globalbudget finanzieren wollen, keine BABau-2A vorlegen müssen. Diese Baumaßnahmen unterliegen deshalb keiner Prüfung des Bedarfs durch das Wissenschaftsministerium. Dieses Verfahren widerspricht den Bestimmungen der RLBau. Es ist vom Kabinettsbeschluss nicht gedeckt (vgl. auch Tn. 4.1.4).

Die Hochschulen haben ihre Bedarfe nicht nachvollziehbar begründet. Das Wissenschaftsministerium hat dieses Verfahren nicht gerügt. Es hat die Baumaßnahmen befürwortet und veranlasst. Der Rechnungshof hält die Prüfung lediglich eines Antragsformulars beim Wissenschaftsministerium für nicht ausreichend, um den Bedarf der

Hochschulen nachzuvollziehen. Das Einreichen einer Flut von Bauanforderungen ist kein belastbares Kriterium für den tatsächlichen Baubedarf der Hochschulen. Sofern die Hochschulen keine erklärenden Unterlagen vorlegen, kann das Ministerium die Notwendigkeit der Maßnahmen nicht beurteilen.

Die Beteiligten haben damit gegen die Bestimmungen des Kabinettsbeschlusses und der RLBau verstoßen.

4.1.3 Entscheidung über die Art der Finanzierung und Durchführung

Das Wissenschaftsministerium hat erläutert, es treffe die Entscheidungen darüber, welche Kleinen Baumaßnahmen die Hochschulen durchführen sollen. Die Bauverwaltung solle die übrigen, vor allem aber solche Baumaßnahmen durchführen, die arbeitsintensiver bzw. aufwendiger seien. Entsprechend lege das Ministerium dem Bauministerium die Unterlagen zur Haushaltsaufstellung des EP 18 vor. Eine Begründung hierfür hat das Ministerium nicht vorgelegt.

Das Wissenschaftsministerium hat die BABau-2A und BABau-2B zu den Haushaltsaufstellungen des Prüfungszeitraums unter Verweis auf abgelaufene Aufbewahrungsfristen nicht vorgelegt. Das Bauministerium hat dem Rechnungshof schließlich die Unterlagen zur Verfügung gestellt, die das Wissenschaftsministerium ihm vorgelegt habe. Diese Unterlagen umfassten mehrere BABau-2A für die Haushaltsaufstellung 2013/2014 und die BABau-2B für 2015/2016. Die Unterlagen umfassten u. a. nicht die aktualisierte BABau-2A der FSU Jena für 2014 mit zehn Baumaßnahmen der Dringlichkeitsstufe A im Wert von rund 4,9 Mio. EUR und die BABau-2A für die Sofortmaßnahme „Ertüchtigung Chemikalienlager, Büro-, Seminar- und Nebenräume“ August-Bebel-Straße 2 für 286.000 EUR.

Das Bauministerium hat darauf hingewiesen, dass die Abstimmungen zwischen den beiden Ministerien zur Haushaltsveranschlagung mündlich erfolgten.

Nach Abschnitt D Nr. 2.4 RLBau fertigt das Wissenschaftsministerium für seinen Geschäftsbereich an Hand der BABau-2A der jeweiligen Hochschule eine Zusammenstellung der Baumaßnahmen, denen es zustimmt – die Bedarfsanmeldung-Bau 2B (BABau-2B). Hierfür ist das Muster 9 B zu verwenden. Es legt dem Bauministerium zwei Ausfertigungen der BABau-2B zusammen mit je einer Ausfertigung der BABau-2A und – soweit erforderlich – der Bedarfsbegründungen zum jeweiligen Haushaltsaufstellungsverfahren vor (vgl. Tn. 2.2). Darin sind Art und Umfang des Bauvorhabens im Einzelnen zu erläutern und zu begründen. Gegebenenfalls ist eine grobe, kurze, formlose, baufachliche Beurteilung beizufügen. Die erforderlichen Kosten je Einzelmaßnahme sind zu schätzen, auf der BABau-2A zu vermerken und als Anlage beizufügen (vgl. Abschnitt D Nr. 2.1.1, 2.1.2 RLBau).

Der Rechnungshof hat die o. g. Unterlagen in seine Prüfung einbezogen. Er hat festgestellt, dass das Wissenschaftsministerium für die Haushaltsjahre 2013 und 2014 keine BABau-2B angefertigt hat. Es hat die Bedarfsmeldungen der Hochschulen auf den BABau-2A mit „einverstanden“ oder „zurückgestellt“ gekennzeichnet.

Die FSU Jena hat für 2013 und 2014 insgesamt 22 Baumaßnahmen der Dringlichkeitsstufe A angemeldet. Davon hat das Wissenschaftsministerium – der Kennzeichnung folgend – zwölf Baumaßnahmen anerkannt und zehn zurückgestellt (vgl. Tabelle 8 in den Anlagen) Die TU Ilmenau hat insgesamt zehn Baumaßnahmen angemeldet. Das Wissenschaftsministerium hat davon sechs Baumaßnahmen anerkannt (vgl. Tabelle 9 in den Anlagen). Die vier zurückgestellten Baumaßnahmen hatte die TU Ilmenau mit der niedrigeren Dringlichkeitsstufe B bewertet.

Für die Haushaltsjahre 2015 und 2016 hat das Wissenschaftsministerium eine BABau-2B aufgestellt. Der Rechnungshof hat exemplarisch untersucht, wie die Ministerien die Bedarfsanmeldungen der Hochschulen zum Haushaltsjahr 2015 beurteilt haben. Danach hat das Wissenschaftsministerium sechs von 19 Baumaßnahmen der FSU Jena anerkannt. Zwei der sechs hat das Bauministerium nicht in den EP 18 des Haushaltsjahres 2015

aufgenommen. Zwei der vier Baumaßnahmen im EP 18 hat das Bauministerium zur Durchführung durch die Hochschule gekennzeichnet. Die FSU Jena hatte alle Bauvorhaben mit der Dringlichkeitsstufe A beantragt.

Die TU Ilmenau hat für 2015 sieben Baumaßnahmen angemeldet. Das Wissenschaftsministerium hat davon vier Baumaßnahmen in die BABau-2B übernommen. Davon waren drei mit der Dringlichkeitsstufe A und eine mit der Dringlichkeitsstufe B versehen. Das Bauministerium hat drei dieser vier Baumaßnahmen in den EP 18 für 2015 aufgenommen. Zwei sollten durch die TU Ilmenau durchgeführt werden. Eine davon hat das Wissenschaftsministerium später mit EFRE-Mitteln finanziert. Eine Baumaßnahme, die die TU Ilmenau angemeldet hatte, war mit dem Zusatz „Korrektur durch Ref. 22“ gestrichen. Diese Baumaßnahme hat das Wissenschaftsministerium später ebenfalls mit EFRE-Mitteln finanziert. In der BABau-2B für das Haushaltsjahr 2016 sind ebenfalls Maßnahmen bei verschiedenen Hochschulen mit dem Hinweis „Korrektur Ref. 22“ gestrichen. Das Referat 22 war zu diesem Zeitpunkt das für den Hochschulbau zuständige Referat im Bauministerium.

Bei den in die Verantwortung der Hochschulen übertragenen Kleinen Baumaßnahmen handelt es sich um verschiedene Leistungen, wie Erneuerung von Brandmeldeanlagen, Erneuerung von Kälteanlagen, Brandschutzmaßnahmen, Entwässerungsarbeiten, Fundament-trockenlegung, Dach- und Fassadenarbeiten, Sanierung Treppenanlage, Herrichten von Räumen für neue Nutzungen, Modernisierung von Elektro- und IT-Anlagen.

Der Rechnungshof konnte anhand der geprüften Unterlagen nicht nachvollziehen, nach welchen Kriterien das Wissenschaftsministerium Baumaßnahmen der BABau-2A befürwortet und für den EP 18 vorgesehen hat.

Der Rechnungshof konnte auch nicht nachvollziehen, inwiefern und wann das Bauministerium die vom Wissenschaftsministerium vorgelegten Unterlagen geprüft und beurteilt hat. Es hat nicht dokumentiert, dass es fehlende Unterlagen wie beispielsweise die BABau-2B für die Jahre 2013 und 2014 beim Wissenschaftsministerium nachgefordert hat. Aus welchen Gründen das Bauministerium (Referat 22) die Angaben des Wissenschaftsministeriums korrigiert hat und ob baufachliche oder finanzielle Gründe den Ausschlag gaben, blieb offen. Weshalb es ausgewählte Maßnahmen zurückgestellt, andere hingegen befürwortet und für den EP 18 und oder für eine Finanzierung aus EFRE-Mitteln vorgesehen hat, hat das Bauministerium nicht vermerkt.

Darüber hinaus hat der Rechnungshof festgestellt, dass aus den BABau-2B nicht zu erkennen war, welche Höhe die Bedarfsmeldungen zu einem Haushaltsjahr insgesamt erreichen. Weder die BABau-2A noch die BA-Bau-2B haben eine Angabe zu den erforderlichen Mitteln für bereits begonnene Baumaßnahmen enthalten. Auch die Gesamtkosten überjähriger Bauvorhaben waren nicht dargestellt.

Der Rechnungshof hat vielgestaltige Gründe für das Bauen in eigener Zuständigkeit und mit Hochschulmitteln festgestellt. Keinesfalls handelt es sich, so wie vom Wissenschaftsministerium und von den Hochschulen dargestellt, nur um kurzfristige Bedarfe aus Havarien oder Neuberufungen, die zügig abgestellt werden müssten. Vielmehr nutzen die Hochschulen und das Wissenschaftsministerium die eingeräumten Sonderregelungen, um umfänglich von den im staatlichen Bauen vorgeschriebenen Verfahrensregeln abzuweichen (vgl. auch Tn. 4.1.5 bis 4.1.14).

Das Verfahren der Auswahl von Baumaßnahmen zur Durchführung durch die Hochschulen innerhalb und außerhalb des EP 18 ist in hohem Maße intransparent. Es widerspricht dem Grundsatz des nachvollziehbaren Verwaltungshandelns sowie den Bestimmungen der RL Bau. Insofern widerspricht es § 24 ThürLHO.

4.1.4 Baufachliche Prüfung der Vereinfachten Haushaltsunterlage Bau (VHU-Bau)

Die Bauverwaltung hat beispielsweise die VHU-Bau der FSU Jena für die Verbindungsbrücke am Philosophenweg 7 und für die Multimediatechnik am Max-Wien-Platz 1 am Tag der Aufstellung der VHU-Bau durch die Hochschule bestätigt. Das Wissenschaftsministerium hat sein Einverständnis zu den VHU-Bau nach einer bis sechs Wochen erteilt. In keiner der geprüften VHU-Bau hat der Rechnungshof Hinweise auf eine baufachliche Prüfung gefunden.

Nach Abschnitt F Nr. 3.8 RLBau ist der VHU-Bau u. a. der Bericht über die baufachliche Prüfung beizufügen.

Das Wissenschaftsministerium hat mit Schreiben vom 7. April 2008 festgelegt, dass die Hochschulen – ungeachtet der Finanzierung der Baumaßnahme – die VHU-Bau aufstellen und baufachlich prüfen. Das Bauministerium erhält vom Wissenschaftsministerium das Kostendatenblatt.

Nach Abschnitt D Nr. 3.2 RLBau führt die Bauverwaltung Kleine Baumaßnahmen in eigener Zuständigkeit aus. Die Bauverwaltung trägt für diese Baumaßnahmen die Verantwortung, dass vor allem die gebotene Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit beachtet und die festgesetzten Kosten eingehalten werden. Diese Verantwortung ist mit dem Kabinettsbeschluss auf die Hochschulen übergegangen.

Die Hochschulen haben die ihnen übertragene baufachliche Prüfung nicht durchgeführt. Sie haben schon bei der Planung der Baumaßnahmen keine Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen durchgeführt (vgl. Tn. 4.1.7). Sie sind insofern ihrer Verantwortung für die Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit der Baumaßnahmen nicht nachkommen.

Das Wissenschaftsministerium hat den Hochschulen die baufachliche Prüfung übertragen. Es ist von den Bestimmungen der RLBau abgewichen, wonach die fachlich kompetente Verwaltung, das TLBV, diese Aufgabe zu erbringen hat. Darüber hinaus sind die Hochschulen zugleich Nutznießer der mit der VHU-Bau angemeldeten Baumaßnahmen. Hieraus erwächst ein Konflikt zwischen den Interessen der Hochschulen als Nutzer und als baufachlich prüfender Stelle. Diese Verfahrensweise ist nicht vom Kabinettsbeschluss gedeckt. Sie widerspricht dem Grundsatz, dass die Hochschulen die Regelungen der RLBau anzuwenden haben.

Die überaus kurze Bearbeitungszeit zur Kenntnisnahme und Prüfung der VHU-Bau bei der Bauverwaltung und beim Wissenschaftsministerium lassen den Rechnungshof an einer tiefgründigen Prüfung der Unterlagen zweifeln. Insbesondere da für diese Baumaßnahmen der Bedarf zuvor nicht geprüft worden war, hätte das Wissenschaftsministerium besonderen Wert auf die Qualität der VHU-Bau und ihrer Prüfung legen müssen (vgl. Tn. 4.1.2 Nr. 10).

Das Wissenschaftsministerium hat das Fehlen der Unterlagen zur baufachlichen Prüfung in den VHU-Bau der Hochschulen nicht kritisiert. Es hat nicht darauf hingewirkt, dass die Hochschulen die ihnen übertragene Aufgabe erfüllen. Inwiefern die Kenntnisnahme der VHU-Bau durch die Bauverwaltung zur baufachlichen Ordnungsmäßigkeit und Wirtschaftlichkeit der Baumaßnahmen beitragen sollte, kann der Rechnungshof nicht nachvollziehen. Die Bauverwaltung konnte die Unterlagen aufgrund der kurzen Bearbeitungszeit lediglich zur Kenntnis zu nehmen.

Die Hochschulen und das Wissenschaftsministerium haben gegen den Kabinettsbeschluss und die Bestimmungen der RLBau verstoßen.

4.1.5 Projektbezeichnungen

Die Hochschulen haben die geplanten Baumaßnahmen überwiegend nicht einheitlich bezeichnet. Sie haben in den ZLV, BABau-2A, VHU-Bau, Wirtschaftsplänen und Buchungs- und Rechnungslegungsunterlagen unterschiedliche Titel verwendet. Die Adresse des Objekts haben sie regelmäßig nicht angegeben.

Beispielsweise hat die FSU Jena die Baumaßnahmen in der Carl-Zeiss-Str. 3 u. a. als „Einbau Studio“, „Südflügel 1. OG“, „Einrichtung eines Studios im Bau 6/7“, „Erweiterung des MMZ“ und „Carl-Zeiss-Str. 2/3“ bezeichnet. Eine Baumaßnahme in der Lessingstraße 10 hat sie „Umbau Institut für Physikalische Chemie“, „Errichtung eines Rückkühlwerkes als Dachaufbau“, „Projekt R 01“ und „Prof. Turchanin“ genannt. Den Umbau von Laboren am Max-Wien-Platz 1 hat die Hochschule auch „Umbau für Prof. Kaluza“ oder „Umbau für Neuberufung“ genannt.

Die TU Ilmenau hat die Bedarfsanforderungen nicht mit einer Erläuterung bezeichnet. Sie hat die Baumaßnahmen Fachbereichen, Instituten oder Liegenschaften zugeordnet. Sie hat eine Baumaßnahme beispielsweise „Versuchseinspeisung Zentrum für Energietechnik“ genannt und die folgenden weiteren Bezeichnungen verwendet:

- Umsetzung zentrales Werkstattkonzept,
- Umbau zentrale Werkstätten,
- Bauliche Voraussetzungen HPC-Cluster,
- Sanierung hochtechnologischer Bereiche.

Der Rechnungshof hat festgestellt, dass die Baumaßnahmen aufgrund ihrer unterschiedlichen Bezeichnungen, der fehlenden Anschrift und ohne Erläuterung nicht immer eindeutig waren. Die zweifelsfreie Zuordnung einer Baumaßnahme zu einem Objekt ist jedoch die Grundlage für eine objekt- bzw. liegenschaftsbezogene und langfristige Liegenschaftsverwaltung und -entwicklung. Das Wissenschaftsministerium hat nicht darauf hingewirkt, dass die Hochschulen die Baumaßnahmen eindeutig zuordnen und klar benennen.

Die geprüften Verfahren waren intransparent. Es ist offen geblieben, wie das Wissenschaftsministerium eine nachvollziehbare baufachliche Betreuung der Liegenschaften sicherstellt.

4.1.6 Aufteilen Großer Baumaßnahmen

Die FSU Jena hat zahlreiche kleine Baumaßnahmen im zeitlichen und funktionalen Zusammenhang an denselben Gebäuden durchgeführt. Beispielsweise hat sie mit der Erschließung von Flächen für das Multimediazentrum in der Carl-Zeiss-Str. 3 zeitgleich eine Dachzentrale mit technischen Versorgungsanlagen aufgebaut. Für beide Vorhaben hat die Hochschule separate Haushaltsunterlagen mit gleichem Datum erarbeitet. Die Gesamtkosten hat sie aus dem Globalbudget finanziert. Sie haben rund 1,3 Mio. EUR betragen.

Darüber hinaus hat die Hochschule größere Investitionen, beispielsweise in der August-Bebel-Straße 2, abschnittsweise als kleine Baumaßnahmen durchgeführt und mit Mitteln des Globalbudgets finanziert. Obwohl die Hochschule notwendige Mittel in Höhe von 4,2 Mio. EUR angegeben hat, hat das Wissenschaftsministerium den Teilumbau zunächst mit 975.043 EUR als kleine Baumaßnahme aus Mitteln des HSP 2020 finanziert. Die Hochschule hat am selben Gebäude danach sogenannte Sofortmaßnahmen für 386.000 EUR durchgeführt.

Für große Baumaßnahmen gelten nach § 24 Abs. 1 ThürLHO keine Erleichterungen bei der Vorbereitung von Unterlagen für die Haushaltsveranschlagung. Für sie dürfen Ausgaben und Verpflichtungsermächtigungen erst veranschlagt werden, wenn Pläne, Kostenberechnungen und Erläuterungen vorliegen, aus denen die Art der Ausführung, die Kosten der Baumaßnahme, des Grunderwerbs und der Einrichtungen sowie die vorgesehene Finanzierung und ein Zeitplan ersichtlich sind. Den Unterlagen ist eine Schätzung der nach

Fertigstellung der Maßnahmen entstehenden jährlichen Haushaltsbelastungen beizufügen (vgl. Tn. 2.1).

Im Gegensatz zu den Kleinen Baumaßnahmen sind für Große verpflichtend Nachweise der Wirtschaftlichkeit bereits zur Veranschlagung vorzulegen und nicht nur vorzuhalten. Der mit dem Erstellen dieser Unterlagen verbundene Aufwand und ihre Verbindlichkeit begründen Motive, Große Baumaßnahmen in Kleine aufzuteilen.

Mit dem Aufteilen Großer in zahlreiche Kleine Baumaßnahmen sind die Hochschulen oftmals den Forderungen der Nutzer gefolgt, die den jeweils aus ihrer Sicht aktuellen spezifischen Bedarf angemeldet hatten.

Nach Auffassung des Rechnungshofs war bereits aus der Anmeldung der Bedarfe mit der BABau-2A bzw. aus der VHU-Bau zu erkennen, dass die Hochschulen Große Baumaßnahmen geteilt oder mehrere Kleine nicht zu einer Großen zusammengefasst hatten. Allein aus diesem Grund hätte das Wissenschaftsministerium die Bedarfsanmeldungen und Maßnahmenankündigungen der Hochschulen ablehnen müssen.

Der Rechnungshof hat auch festgestellt, dass das Wissenschaftsministerium die Baumaßnahmen im Interesse der Mittelverwendung steuert. Nachrangig erscheinen dabei bauliche oder funktionale Erfordernisse. Die Hochschulen haben ihre Bedarfsanmeldungen auf den vom Ministerium gewünschten Mittelfluss abgestimmt. Der Rechnungshof beanstandet, dass Forderungen des Ministeriums die Hochschulen veranlasst haben, Baumaßnahmen ohne bauliche Notwendigkeit aufzugliedern. Die Folge, das finanzierungsgerechte Bauen anstelle der gebotenen baugerechten Finanzierung, führt regelmäßig zu vermeidbaren Mehrausgaben. Ziel einer Baufachlichen Prüfung wäre es gewesen, neben den begründeten Nutzerinteressen auch die Zweckmäßigkeit und die Wirtschaftlichkeit beim Bauen sicherzustellen. Eine Baufachliche Prüfung hätte auch auf die Regelwidrigkeit des Verfahrens hinweisen müssen. Sie hat jedoch nicht stattgefunden (vgl. Tn. Nr. 4.1.4).

Sowohl die FSU Jena als auch die TU Ilmenau haben Große Baumaßnahmen in Kleine Baumaßnahmen unterteilt. Sie haben damit gegen die Bestimmungen der RL Bau und gegen § 24 ThürLHO verstoßen. Sie haben die Bestimmungen des Kabinettsbeschlusses genutzt, um den Umfang Großer Baumaßnahmen in Form von Kleinen auszuführen. Das Wissenschaftsministerium hat die Hochschulen in dieser Verfahrensweise bestärkt und ebenfalls gegen das Haushaltsrecht verstoßen.

4.1.7 Nachweis der Wirtschaftlichkeit

Die Hochschulen haben überwiegend keine Untersuchungen zur wirtschaftlichen Unterbringung der jeweiligen Nutzer und zur Wirtschaftlichkeit der Baumaßnahmen durchgeführt. Einerseits haben die zur Prüfung vorgelegten Unterlagen überwiegend keine Begründungen für den Bedarf enthalten. Andererseits haben die Hochschulen keine Untersuchungen zur Wirtschaftlichkeit oder zu alternativen Lösungen durchgeführt. Das betrifft sowohl Möglichkeiten zur Unterbringung, d. h. zur Bedarfsdeckung, als auch Varianten technischer Lösungen.

Beispielsweise hat die FSU Jena ab 2008 geplant, das Gebäude Am Johannisfriedhof 3 für das Institut für Psychologie herzurichten. Eine diesbezügliche Kostenermittlung hat die Hochschule nicht vorgelegt. Sie hat 2009 entschieden, das Gebäude abzureißen und durch einen Neubau zu ersetzen. Sie hat nicht dokumentiert, anhand welcher Kriterien und Kostenvergleiche sie die Entscheidung für den Neubau getroffen hat. Sie hat sechs Räume mehr hergerichtet, als vom nutzenden Institut gefordert waren, ohne einen Bedarf dafür nachzuweisen. Die Hochschule hat den Neubau 2011 für 1,935 Mio. EUR²³ hergestellt. Die

²³ Die Hochschule hat die Ausgaben aus dem Hochschulhaushalt finanziert.

zur Prüfung vorgelegte VHU-Bau enthält keinen Genehmigungsvermerk vom Wissenschaftsministerium, Bauministerium oder der Bauverwaltung.

Darüber hinaus hat die FSU Jena im Prüfungszeitraum mehrere Baumaßnahmen in der Liegenschaft Dornburger Straße 159 für das Institut für Ökologie durchgeführt. Das Universitätsklinikum Jena hatte die Liegenschaft als Städtisches Krankenhaus genutzt, bevor sie zeitweise leer stand. Ein Gesamtkonzept für die Nutzung der Liegenschaft durch das Institut und für die dafür notwendigen Baumaßnahmen sowie eine liegenschaftsübergreifende Masterplanung hat die Hochschule nicht vorgelegt (vgl. Tn. 4.1.2). Der Rechnungshof konnte – mit Ausnahme einer Teilmaßnahme²⁴ – nicht nachvollziehen, inwieweit die Hochschule den jeweiligen Bedarf für die Baumaßnahmen mit dem Wissenschaftsministerium abgestimmt hatte. Die Hochschule hat für die Baumaßnahmen in der Liegenschaft keine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung vorgelegt.

Gleiches gilt beispielsweise für die grundhafte Sanierung der Neugasse 23, die die Hochschule zunächst gegenüber einem Neubau favorisiert und schließlich aufgrund der Planungen für einen anderen Nutzer mit Mehrkosten gegenüber der Kostenschätzung durchgeführt hat.

Auch die TU Ilmenau hat Baumaßnahmen zur Schaffung von Büro- und Laborräumen ausgeführt, ohne den entsprechenden Bedarf nachzuweisen. So hat sie die Baumaßnahmen am Gebäude V (Heisenbergbau) pauschal mit dringend benötigten Büro- und Laborräumen für die Fakultät Mathematik- und Naturwissenschaften begründet. Auch am Kirchhoffbau hat sie den Umbau von Räumen zu Labor- und dazugehörigen Büro- und Arbeitsräumen pauschal begründet. Sie hat angegeben, es handele sich um die Umsetzung der Aufgaben für das Fachgebiet Blitz- und Überspannungsschutz. Sie hat weder die Ist-Situation dargestellt, noch erläutert, für wie viel Personal mit welchem Flächenbedarf Räume geschaffen werden müssen. Eine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung hat die Hochschule nicht vorgelegt.

Wenngleich die RLBau ein vereinfachtes Verfahren bei der Anmeldung Kleiner Maßnahmen vorsieht,²⁵ gilt der Grundsatz der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit nach §§ 6 und 7 ThürLHO grundsätzlich für jede Baumaßnahme. Dafür hat die zuständige Stelle, hier die Hochschulen, den Bedarf kritisch zu analysieren, Handlungsalternativen und ihre Folgekosten zu untersuchen und die günstigste Relation zwischen Nutzen und Kosten zu verfolgen (vgl. auch Tn. 6). Die für die Kleine Baumaßnahme zuständige Stelle trägt die Verantwortung für die Wirtschaftlichkeit der Baumaßnahme nach §§ 6 und 7 ThürLHO. Darauf hat das Finanzministerium in seinen jährlichen Schreiben zur Haushalts- und Wirtschaftsführung hingewiesen.

Die Liegenschaftsstrukturen der FSU Jena und der TU Ilmenau sind grundsätzlich verschieden. Während die TU Ilmenau als Campus-Universität einen räumlich konzentrierten Gebäudebestand nutzt, bewirtschaftet die FSU Jena etwa 130 im Stadtgebiet verteilte Gebäude. Baumaßnahmen einer Hochschule sind grundsätzlich im Kontext ihres gesamten Liegenschaftsbestands zu beurteilen.

Der Rechnungshof hat festgestellt, dass die Hochschulen ihren Planungen meist den Wunsch des jeweiligen Nutzers zugrunde gelegt haben. Aus den geprüften Unterlagen konnte der Rechnungshof nicht erkennen, dass sich die Hochschule kritisch mit den Wünschen des Nutzers auseinandergesetzt und diese auf ihre Notwendigkeit und auf Umsetzungsmöglichkeiten hin geprüft hat. Insofern kann der Rechnungshof nicht bestätigen, dass die durchgeführten Baumaßnahmen für die Aufgabenerfüllung der Hochschule unabweisbar erforderlich waren und der Bedarf des Nutzers nur auf diese Weise und nur mit diesen Ausgaben zu decken war. Insbesondere haben die Hochschulen nicht dokumentiert, dass sie die Handlungsalternativen im gesamten Liegenschaftsbestand geprüft und

²⁴ Lediglich für den 1. BA zur Sanierung des Nordflügels hat die Hochschule das Einvernehmen des Wissenschaftsministeriums nachgewiesen.

²⁵ Vgl. Abschnitt D, E und F RLBau.

ausgeschöpft haben. Somit ist nicht auszuschließen, dass vermeidbare Mehrausgaben entstanden sind.

Sofern es sich bei den Baumaßnahmen oder bei der Liegenschaft um umfangreiche oder komplexe Sachverhalte handelt, muss für Baumaßnahmen ein ganzheitliches Gesamtkonzept entwickelt werden. Die Hochschulen verfügen nicht über aktuelle Gesamtkonzepte, die den Liegenschaftsbestand der Hochschule und seine Entwicklungsmöglichkeiten abbilden (vgl. auch Tn. 4.1.2 Nr. 2). Dem Wissenschaftsministerium fehlt deshalb grundsätzlich die Möglichkeit, einzelne Baumaßnahmen im Zusammenhang zu beurteilen.

Der Rechnungshof hat festgestellt, dass die Hochschulen ihren Planungen kein Gesamtkonzept ihrer Liegenschaften zugrunde gelegt haben. Darüber hinaus haben die geprüften Baumaßnahmen dem Gebot der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit nicht genügt. Die geprüften Unterlagen enthalten keinen Hinweis darauf, dass das Wissenschaftsministerium auf die Wirtschaftlichkeit der einzelnen Maßnahmen hingewirkt hat.

4.1.8 Projektbezogener Nachweis im Wirtschaftsplan der Hochschule

Die Hochschulen weisen die Kleinen Baumaßnahmen, die sie aus ihrem Hochschulhaushalt finanzieren, weder in ihren Wirtschaftsplänen noch in ihren Jahresabschlussberichten projektbezogen nach. Auch in der Haushaltsrechnung zum Landeshaushalt fehlt ein projektbezogener Nachweis über diese Baumaßnahmen.

Das Wissenschaftsministerium hat die Hochschulen anlässlich der Prüfung des Rechnungshofs aufgefordert darzustellen, in welchem Umfang diese im Prüfungszeitraum Kleine Baumaßnahmen realisiert und finanziert hatten.

Das Kabinett hat festgelegt, dass die Hochschulen die von ihnen realisierten Kleinen Baumaßnahmen projektbezogen in ihrem Wirtschaftsplan nachzuweisen haben. Die Regelungen des § 35 Abs. 2 ThürLHO zur Selbstbewirtschaftung sind zu beachten²⁶ (vgl. Tn. 2.3).

Der Rechnungshof hat festgestellt, dass für den Haushaltsgesetzgeber nicht erkennbar ist, welche Kleinen Baumaßnahmen die Hochschulen durchführen und welche Ausgaben sie dafür tätigen. Bislang hat auch im Wissenschaftsministerium ein Überblick darüber gefehlt.

Die Hochschulen haben gegen die Verfahrensregeln des Kabinetts verstoßen. Das Wissenschaftsministerium hat auf das Einhalten dieser Verfahrensregeln nicht hingewirkt.

4.1.9 Jährlicher Höchstbetrag für Mittel aus dem Hochschulhaushalt

Die Hochschulen haben die von ihnen verausgabten Zuschüsse für Kleine Baumaßnahmen aus dem Hochschulkapitel nicht jahresweise nachgewiesen. Sie haben keine jahresbezogene Übersicht vorgelegt. Eine solche Übersicht lag auch dem Wissenschaftsministerium nicht vor.

Das Kabinett hat den Hochschulen die Möglichkeit eingeräumt, Baumaßnahmen in eigener Verantwortung durchzuführen. Dabei ist der jährliche anteilige Mitteleinsatz aus Zuschüssen des Hochschulkapitels für die Baumaßnahmen der Hochschulen i. d. R. auf einen Höchstbetrag von 3 Mio. EUR bei der FSU Jena und 1,5 Mio. EUR bei der TU Ilmenau begrenzt.

Die Hochschulen verfügen über einen Globalhaushalt zur Selbstbewirtschaftung. Baumaßnahmen im Regelverfahren werden im EP 18 veranschlagt. Im Übrigen gelten nach § 13 Abs. 3 ThürHG für die Aufstellung und Ausführung der Haushaltspläne der Hochschulen

²⁶ Nach § 35 Abs. 2 ThürLHO dürfen für denselben Zweck Ausgaben aus verschiedenen Titeln nur geleistet werden, soweit der Haushaltsplan dies zulässt. Entsprechendes gilt für die Inanspruchnahme von Verpflichtungsermächtigungen.

die Bestimmungen der Thüringer Landeshaushaltsordnung. Den Hochschulen erhalten Landesmittel. Nach dem bei Kapitel 07 69 vorangestellten Haushaltsvermerk können die Hochschulen diese Mittel zur Verstärkung für Kapitel 18 20 verwenden. Sie können seit 2016 die Zuschüsse darüber hinaus dem Titel 342 01 bei Kapitel 18 20 für Kleine Baumaßnahmen in Federführung der Bauverwaltung zuführen.²⁷

Der Rechnungshof hat die ihm von den Hochschulen übermittelten Ausgaben für Kleine Baumaßnahmen kumuliert. Er hat festgestellt, dass die FSU Jena in 2013 rund 5,6 Mio. EUR aus ihrem Haushalt für Kleine Baumaßnahmen ausgegeben hat. Zusammen mit den Zuweisungen aus dem Sonderinvestitionsprogramm SIP des HSP 2020, die ebenfalls im Globalbudget veranschlagt sind, hat die Hochschule auch 2014 und 2017 die vom Kabinett festgelegte Obergrenze für Zuschüsse aus dem Hochschulhaushalt mit rund 3,7 Mio. EUR bzw. rund 3,5 Mio. EUR überschritten (vgl. Tabelle 2).

Tabelle 2 - Zuschüsse Kapitel 07 69²⁸ in EUR für Kleine Baumaßnahmen der FSU Jena

Jahr der Fertigstellung	Ausgaben in EUR		
	der Hochschule aus Kapitel 07 69	aus dem HSP 2020 bzw. SIP, Kapitel 07 69	gesamt
2011	1.668.864	430.501	2.101.376
2012	1.342.547	5.383	1.349.942
2013	5.653.844	433.321	6.089.178
2014	2.299.692	1.390.293	3.691.999
2015	401.336	0	403.351
2016	0	0	2.016
2017	762.188	2.694.233	3.458.438

Die FSU Jena hat den Kabinettsbeschluss missachtet. Sie hat sich insofern über den ihr eingeräumten Rahmen des eigenverantwortlichen Bauens hinweggesetzt.

Das Wissenschaftsministerium hat von den Hochschulen keine Nachweise hinsichtlich der Kostenobergrenze gefordert. Es hat dem Überschreiten der Kostenobergrenze nicht entgegengewirkt.

4.1.10 Anzeige vor Bauausführung

Das Kabinett hat die Hochschulen verpflichtet, vor Ausführung der Baumaßnahmen der Bauverwaltung, dem Wissenschaftsministerium und dem Bauministerium Ort, Zweck, Kosten und Realisierungszeitraum anzuzeigen. Die Hochschulen haben vor Ausführung der Baumaßnahmen mit der VHU-Bau Ort, Zweck, Kosten und Realisierungszeitraum der geplanten Baumaßnahme angezeigt.

²⁷ Vgl. Haushaltsplan 2016/2017 und Schreiben des Wissenschaftsministeriums vom 20. Januar 2017 i. V. m. Schreiben des Finanzministeriums zur Haushalts- und Wirtschaftsführung 2017. Der Titel 342 01 (Sonstige Zuschüsse für Investitionen aus dem Inland) beinhaltet Zuschüsse für die Durchführung von Kleinen Baumaßnahmen durch die Bauverwaltung. Ist-Einnahmen dürfen für Mehrausgaben bei Titel 711 02 geleistet werden.

²⁸ Seit Haushaltsplan 2015 Kapitel 07 69, zuvor 04 69.

Aus den Bezeichnungen der Baumaßnahmen waren die Art und der Umfang der beabsichtigten Leistungen nicht immer zweifelsfrei zu erkennen (vgl. Tn. 4.1.5). Die Ministerien und die Bauverwaltung haben die Anzeigen zur Kenntnis genommen.

Die Hochschulen haben keine zusammenfassende Darstellung ihrer Baumaßnahmen an den einzelnen Liegenschaften aufgestellt und dem Wissenschaftsministerium vorgelegt. Auch das Wissenschaftsministerium und das Bauministerium haben nicht über prüffähige, vollständige Übersichten über alle von den Hochschulen realisierten und geplanten Kleinen Baumaßnahmen an den Liegenschaften im Prüfungszeitraum verfügt. Keiner der Beteiligten verfügte über einen Überblick über alle Eingriffe der Hochschulen in den Liegenschaftsbestand.

Der Rechnungshof hat festgestellt, dass das Wissenschaftsministerium keinen Überblick über die bereits durchgeführten und die geplanten Kleinen Baumaßnahmen der Hochschulen hat. Die Anzeigen der Hochschulen hinsichtlich Ort, Zweck, Kosten und Realisierungszeitraum bevorstehender Baumaßnahmen dienen deshalb keinesfalls dem beabsichtigten Überblick über den Liegenschaftsbestand des Freistaats.

Die Beteiligten haben nicht auf eine sachgerechte Werterhaltung und Entwicklung des Liegenschaftsbestands der Hochschulen hingewirkt und durchgeführte mit geplanten Baumaßnahmen aufeinander abgestimmt. Die Regelung des Kabinetts ist ins Leere gelaufen.

4.1.11 Dokumentation der Baumaßnahme nach Fertigstellung

Die Hochschulen haben der Bauverwaltung zu den durchgeführten Kleinen Baumaßnahmen keine Dokumentation übergeben. Sie haben dies damit begründet, dass ihnen allein wegen des umfangreichen Dokumentenbestands die vollständige Weitergabe der Unterlagen an die Bauverwaltung unzumutbar erschien. Beispielsweise umfasse allein das Material für die Baumaßnahme Carl-Zeiss-Straße 3 der FSU Jena 25 Aktenordner. Darüber hinaus benötige die Hochschule bestimmte Akten nach der Baufertigstellung, z. B. um Gewährleistungsansprüche zu überwachen und durchzusetzen. Deshalb sollten diese Unterlagen am Standort verbleiben. Letztlich sei den Hochschulen unklar, welche Unterlagen die Bauverwaltung konkret benötige.

Weder die Hochschulen noch das Wissenschaftsministerium haben sich bezüglich des Verbleibs der Unterlagen mit der Bauverwaltung ins Benehmen gesetzt.

Das Kabinett hat die Hochschulen verpflichtet, nach Fertigstellung einer Baumaßnahme der Bauverwaltung die vollständigen Dokumentationsunterlagen zu übergeben (vgl. Tn. 2.3). Die Hochschulen haben gegen diese Verpflichtung verstoßen.

Das Kabinett hat die Art und den Umfang der zu übergebenden Unterlagen nicht geregelt. Aus den Bestimmungen der RLBau und den Aufgaben der Bauverwaltung geht jedoch hervor, dass zur Dokumentation einer Baumaßnahme alle Unterlagen gehören, aus denen die Art, der Umfang, die Verpflichtungen des Freistaats und seine Ansprüche gegenüber Dritten hervorgehen. Darüber hinaus müssen diese Unterlagen die zuständige Stelle in die Lage versetzen, eine Werterhaltung zu planen und geplante Baumaßnahmen fachlich vorbereiten zu können.

Das Wissenschaftsministerium war verpflichtet, dafür zu sorgen, dass die Hochschulen den ihnen obliegenden Verpflichtungen nachkommen. Das Ministerium hat nicht nachgewiesen, dass es dieser Aufsichtspflicht über die Hochschulen nachgekommen ist.

4.1.12 Auswirkungen von Baumaßnahmen auf Forschung und Lehre

Die Hochschulen und das Wissenschaftsministerium haben zur Prüfung keine Unterlagen vorgelegt, aus denen der Rechnungshof erkennen konnte, dass die Hochschulen die finanziellen Auswirkungen der Baumaßnahmen auf die originären Aufgaben der Hochschule untersucht haben.

Die Hochschulen haben in ihren Planungen regelmäßig die Folgekosten der Baumaßnahmen nicht ermittelt und in den Haushaltsunterlagen nicht ausgewiesen. Sie haben zu den geprüften Baumaßnahmen keine Unterlagen hinsichtlich der künftigen Baunutzungskosten und der energiewirtschaftlichen Gebäudekenndaten vorgelegt. Dies betrifft beispielsweise die folgenden Baumaßnahmen der FSU Jena:

- Neubau für Psychologie Am Johannisfriedhof 3,
- Wiedernutzung und grundlegende Sanierung zuvor leerstehender Gebäude Am Planetarium 7 und Neugasse 23,
- Aufbau einer Dachzentrale mit Versorgungsanlagen und Umbau Multimediatechnik in Hörsälen in der Carl-Zeiss-Str. 3,
- Neubau Verbindungsbrücke zwischen ZAF und IPC am Philosophenweg 7,
- Umbau von Laboren und Neubau der Gebäudeklimatisierung in der Lessingstraße 10.

Für das erstmalige Herrichten der Liegenschaft Dornburger Straße 159 und für die Liegenschaft Max-Wien-Platz 1 hat die FSU Jena kein langfristiges Nutzungskonzept vorgelegt.

Die TU Ilmenau hat beispielsweise für die folgenden Baumaßnahmen keine Unterlagen zu den Baunutzungskosten und den energiewirtschaftlichen Gebäudekenndaten vorgelegt:

- Kirchhoffbau: Umbau der Räume 1053, 1056, 1059, 1060 zu Laborräumen,
- Gebäude V: Umbau Dachgeschoss.

Darüber hinaus haben die Hochschulen keine Nachweise über die Wirtschaftlichkeit der Baumaßnahmen geführt (vgl. Tn. 4.1.7).

Die Hochschulen haben nach Abschnitt F Nr. 3.8 i. V. m. Nr. 3.1.2 RLBau für Kleine Baumaßnahmen einen Erläuterungsbericht nach der Gliederung des Musters 7 RLBau vorzulegen. Dabei ist die Baumaßnahme so ausreichend zu beschreiben, dass eine zweifelsfreie Beurteilung aller wesentlichen Planungsaspekte möglich ist. Planungsergebnisse und -entscheidungen sind stets nachvollziehbar zu begründen. Die Anlagen 1 und 2 zu Muster 7 RLBau (Baunutzungskosten, energiewirtschaftliche Gebäudekenndaten) sind beizufügen.

Das Kabinett hat bestimmt, dass die Hochschulen vor jeder Baumaßnahme zusichern müssen, dass die ergänzende Mittelverwendung aus dem Globalbudget nicht zu Einschränkungen der originären Hochschulaufgaben führt und daraus keine Mehrforderungen für die Zukunft resultieren. Insofern sind an die Folgekostenermittlungen der Hochschulen besonders hohe Anforderungen zu stellen.

Die Hochschulen müssen dem Wissenschaftsministerium die Finanzierung darstellen.

Die Hochschulen haben die langfristigen finanziellen Auswirkungen ihrer Baumaßnahmen nicht untersucht. Die Betriebskosten der Hochschulliegenschaften finanzieren die Hochschulen aus dem Hochschultitel. Die Hochschulen haben keine Aussage darüber gemacht, inwiefern ihre Baumaßnahmen – jetzt oder später – Auswirkungen auf die Aufgaben der Hochschulen haben werden. Die Hochschulen haben gegen den Kabinettsbeschluss und gegen die Bestimmungen der RLBau verstoßen.

Das Wissenschaftsministerium hat die Hochschulen nicht aufgefordert, Angaben zu den Folgekosten und zu den Wirkungen auf die Aufgabenerledigung der Hochschulen zu machen. Es hat nicht darauf hingewirkt, dass Baumaßnahmen wirtschaftlich durchgeführt und die Haushalte der Hochschulen langfristig möglichst wenig durch Betriebs- und Unterhaltungskosten belastet werden. Es ist seiner Aufsichtspflicht nicht nachgekommen.

Nach Auffassung des Rechnungshofs hat das Wissenschaftsministerium dafür Sorge zu tragen, dass die Betriebskosten nicht „ungeplant“ zur Erhöhung des Hochschultitels, d. h. zu langfristigen Lasten im Landeshaushalt führen.

Das Wissenschaftsministerium hat Betriebskostenrechnungen nicht eingefordert, so wie es bei einer sachgerechten Begleitung der Baumaßnahmen notwendig gewesen wäre.

4.1.13 Verbot der Mischfinanzierung

Die Hochschulen finanzieren ihre Baumaßnahmen häufig aus verschiedenen Haushaltstiteln (vgl. auch Tn. 4.1.7 und 4.2.8).

Die FSU Jena hat u. a. für verschiedene Baumaßnahmen Mittel aus dem EP 18, aus dem Sonderinvestitionsprogramm (SIP), aus dem Hochschulhaushalt und EFRE-Mittel eingesetzt. Dies betraf beispielsweise die Baumaßnahmen Max-Wien Platz 1, Philosophenweg 7, Am Planetarium 7, Neugasse 23 und Dornburger Straße 159. Sofern die geplanten Ausgaben die Zuweisungen des Ministeriums überstiegen, hat die Hochschule diese Kosten teils mit, teils ohne die Zustimmung des Wissenschaftsministeriums aus dem Globalbudget finanziert. Das betraf beispielsweise Mehrkosten bei EFRE-finanzierten Bauvorhaben.

Die TU Ilmenau hat die Teilsanierung des Universitätsrechenzentrums aus Mitteln des EP 18 und des Globalbudgets finanziert.

Das Wissenschaftsministerium hat in seinem Schreiben an die Hochschulen vom 7. April 2008 festgelegt, dass kein Einzelvorhaben gemischt finanziert werden soll. Die Hochschulen sollen die Baumaßnahmen entweder aus dem Bauhaushalt des Landes (EP 18) oder aus dem Hochschulkapitel (Globalbudget) finanzieren (vgl. Tn. 2.3). Das Wissenschaftsministerium hat die Regelungen seines Schreibens vom 7. April 2008 nicht zurückgenommen. Deshalb gilt insbesondere das Verbot der Mischfinanzierung fort.

Der Rechnungshof hat festgestellt, dass die geprüften Hochschulen Baumaßnahmen gemischt finanziert haben. Dabei hat das Wissenschaftsministerium die Finanzierung in mehreren Fällen bereits gemischt zugewiesen.

Die Hochschulen und das Wissenschaftsministerium haben mit der gemischten Finanzierung von Kleinen Baumaßnahmen gegen die Bestimmungen des Kabinettsbeschlusses verstoßen. Die Planung und Veranschlagung von Baumaßnahmen bei den Hochschulen mit gemischter Finanzierung ist intransparent. Sie widerspricht dem geltenden Haushaltsrecht des § 24 ThürLHO (vgl. Tn. 2.1). Allein aufgrund der unterschiedlichen Durchführungsbestimmungen der verschiedenen Finanzierungsarten ist eine Vermischung als unzweckmäßig einzuschätzen.

4.1.14 Bestimmungen der RLBau und der Haushalts- und Wirtschaftsführung

Die Hochschulen haben in den geprüften Baumaßnahmen in Jena und Ilmenau gegen die Bestimmungen der RLBau verstoßen:

- Sie haben die Baumaßnahmen nicht einheitlich bezeichnet (vgl. Tn. 4.1.5).
- Die FSU Jena hat in neun Fällen Große Baumaßnahmen in mehrere Kleine Baumaßnahmen aufgeteilt (vgl. Tn. 4.1.5).
- Die FSU Jena hat vier Baumaßnahmen mit Gesamtkosten von jeweils mehr als 1 Mio. EUR durchgeführt (vgl. Tn. 4.1.6).
- Die Hochschulen haben keine Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen nachgewiesen (vgl. Tn. 4.1.7).
- Die Hochschulen haben die Baumaßnahmen nicht projektbezogen in ihren Wirtschaftsplänen nachgewiesen (vgl. Tn. 4.1.8).
- Die Hochschulen haben den jährlichen Höchstbetrag für Mittel aus dem Hochschulhaushalt überschritten (vgl. Tn. 4.1.9).

- Weder das Wissenschaftsministerium noch das Bauministerium haben vor der Bauausführung über prüffähige, vollständige Übersichten über alle von den Hochschulen realisierten und geplanten Kleinen Baumaßnahmen an den Liegenschaften verfügt (vgl. Tn. 4.1.10).
- Die Hochschulen haben der Bauverwaltung in keinem Fall die abschließende Dokumentation der Baumaßnahme übergeben (vgl. Tn. 4.1.11).
- Die Hochschulen haben Auswirkungen ihrer Baumaßnahmen auf ihre originären Aufgaben nicht untersucht und ausgeschlossen (vgl. Tn. 4.1.12).
- Die Hochschulen haben gegen das Verbot der Mischfinanzierung verstoßen (vgl. Tn. 4.1.13).

Das Kabinett hat die FSU Jena und die TU Ilmenau ermächtigt, Kleine Baumaßnahmen nach RLBau mit einem Kostenrahmen bis zu 1 Mio. EUR in eigener Zuständigkeit durchzuführen. Wenngleich die Landesregierung mit der Ersten Änderung der Verwaltungsvorschriften zu § 24 ThürLHO die Kostenobergrenze für Kleine Neu-, Um- und Erweiterungsbauten von 1 Mio. EUR auf 2 Mio. EUR angehoben hat, gilt diese Änderung nicht für die Kleinen Baumaßnahmen in Federführung der Hochschulen (vgl. Tn. 2.3). Die Hochschulen haben die Bestimmungen der RLBau und der Haushalts- und Wirtschaftsführung einzuhalten.

Die Hochschulen haben wiederholt gegen Bestimmungen der RLBau und damit gegen den Kabinettsbeschluss verstoßen. Allein aufgrund der festgestellten Mängel beim Verfahren ist das Übertragen von Bauaufgaben auf die Hochschulen als nicht erfolgreich einzuschätzen.

4.2 Baufachliche Feststellungen

4.2.1 Auswahl Freiberuflich Tätiger, Vertragsform

Die FSU Jena hat erläutert, dass sie Freiberuflich Tätige seit 2016 aus einem vorab festgelegten Pool auswählt. Sie wähle dazu jeweils zwei „alte“ von dieser Liste und ein „neues“ Büro aus und fordere sie zur Abgabe eines Angebots auf. Dabei wechsele sie die Firmen regelmäßig. Die Hochschule hat nicht dokumentiert, dass sie die auftragsbezogene Eignung der Büros vor dem Versand der Leistungsbeschreibung geprüft hat. Für die Baumaßnahmen der TU Ilmenau waren überwiegend zwei Planungsbüros tätig.

Die FSU Jena hat für die Planungsleistungen zur Sanierung des Hörsaals am Max-Wien-Platz 1 und für die Baumaßnahme Helmholzweg 4 keine schriftlichen Verträge abgeschlossen. Für die Carl-Zeiss-Str. 3, Hörsäle 4 und 7 hat die FSU Jena 2016 auf ein Angebot eines Planungsbüros mit einem Bestellschein geantwortet. Sie hat darauf angegeben, das Dokument sei maschinell erstellt und ohne Unterschrift gültig. Eine beidseitig unterzeichnete Vertragsurkunde hat die Hochschule nicht vorgelegt. Die TU Ilmenau hat zur Auftragserteilung eigene Vordrucke und Allgemeine Vertragsbedingungen in Form eines Auftragschreibens benutzt.

Das Kabinett hat die Hochschulen am 20. August 2013 dazu verpflichtet, die RLBau und die Bestimmungen der Haushalts- und Wirtschaftsführung anzuwenden (vgl. Tn. 2.3). Nach Abschnitt K 12 Nr. 3 RLBau sind bei der Vergabe Freiberuflicher Leistungen die Bestimmungen der Verdingungsordnung für freiberufliche Leistungen (VOF) anzuwenden. Die Aufträge sind im leistungsbezogenen Wettbewerb und möglichst gestreut zu vergeben. Ein Auswahlverfahren mit mindestens drei Bewerbern ist durchzuführen. Erreicht der geschätzte Auftragswert ohne Umsatzsteuer den in § 1 Abs. 2 VOF genannten Schwellenwert nicht, sind dennoch die §§ 2, 4 und 5 VOF²⁹ anzuwenden.

Das heißt, dass Aufträge an fachkundige, leistungsfähige und zuverlässige Unternehmen zu vergeben sind. Marktteilnehmer dürfen grundsätzlich nicht diskriminiert werden. Alle Beteiligten sind gleich zu behandeln (§ 3 VOF). Die Teilnehmer am Vergabeverfahren sind nach den Maßgaben des § 4 VOF zu bestimmen. Deren Eignung ist nach § 5 zu prüfen.

Geeignet ist ein Freiberufler, wenn er über die erforderliche Berufszulassung verfügt und besondere Kenntnisse und Erfahrungen hat, die ihn für die gestellte Planungsaufgabe qualifizieren (Fachkunde). Zudem muss er über ausreichend qualifiziertes Personal, technische und wirtschaftliche Mittel verfügen (Leistungsfähigkeit), gesetzestreu sein und Steuern und Sozialabgaben leisten. Auch müssen ihm frühere Auftraggeber eine mangelfreie Leistung bestätigen (Zuverlässigkeit). Das bedeutet auch, dass ein „Pool“ von Freiberuflern die Eignungsprüfung mindestens für das jeweilige Projekt nicht entbehrlich macht, da jede Baumaßnahme individuelle Anforderungen an die am Bau Beteiligten stellt.

Nach Abschnitt K 12 Nr. 4 RLBau sind beim Abschluss von Verträgen die eingeführten Vertragsvorlagen und Allgemeinen Vertragsbestimmungen (AVB) in der jeweils aktuellen Fassung anzuwenden und die Hinweise zu den Vertragsvorlagen zu beachten. Aufträge über freiberufliche Leistungen sind vor deren Aufnahme zu erteilen (vgl. Abschnitt K 12 Nr. 5 RLBau). Die Vertragsvorlagen bestimmen die Schriftform.

Die Hochschulen haben die Leistungen Freiberuflich Tätiger überwiegend nicht dem leistungsbezogenen Wettbewerb unterstellt. Sie haben die Aufträge nicht gestreut. Auch die Auswahl eines Planers aus einem Pool erfüllt die vorgenannten Bedingungen nicht. Bei dem von der Hochschule praktizierten Zurückgreifen auf einen „Pool“ von Unternehmen ist eine Diskriminierung nicht auszuschließen. Allen weiteren Marktteilnehmern wird so die Teilnahme an Wettbewerben grundsätzlich verwehrt. Dies widerspricht zudem dem Eignungsprinzip. Die Beauftragung von Freiberuflern in dieser Weise ist als vergaberechtswidrig zu bewerten. Die Hochschulen haben das Auswahlverfahren nicht hinreichend dokumentiert.

²⁹ Grundsätze, Teilnehmer am Vergabeverfahren und Nachweis der Eignung.

Die Hochschulen haben Honorarverträge nicht schriftlich vereinbart und die Vertragsmuster der RLBau nicht angewendet. Sie haben damit gegen die Bestimmungen der RLBau und gegen das Vergaberecht verstoßen.

4.2.2 Leistungsumfang, Vertragsvereinbarungen

Die FSU Jena hat den Leistungsumfang in den Verträgen mit Freiberuflich Tätigen nicht erläutert. Sie hat beispielsweise 2010 für die Sanierung Am Planetarium 7 einen Architektenvertrag abgeschlossen. Darin hat sie einen Leistungsumfang von 82 % der Leistungen nach HOAI vereinbart. Die Planungsleistungen zur technischen Ausrüstung hat die Hochschule mit 80 % der Leistungen nach HOAI beauftragt. Auch im Planungsauftrag für den Umbau des Multimediazentrum Carl-Zeiss-Str. 3 hat die FSU Jena 2011 die Leistungsanteile der Leistungsphasen nach Prozentpunkten gekürzt. In keinem der genannten Verträge hat sie den Umfang der mit den Prozentangaben je Leistungsphase übertragenen Leistungen erläutert.

Für die Sanierung der Neugasse 23 hat die FSU Jena 2011 einem Freiberuflich Tätigen den Planungsauftrag erteilt. In diesem Vertrag hat die Hochschule den Leistungsinhalt nicht erläutert. Sie hat nicht angegeben, zu welchem Ziel die Baumaßnahme führen soll.

Die TU Ilmenau hat Freiberuflich Tätige für verschiedene Baumaßnahmen zur Abgabe eines Angebots aufgefordert. Dabei hat sie ihnen keine Aufgabenbeschreibung vorgegeben. Die eingereichten Angebote unterschieden sich hinsichtlich der Annahmen zu den anrechenbaren Kosten, der Honorarzone, den Leistungsanteilen in den einzelnen Leistungsphasen, dem Umbauszuschlag und der Nebenkostenpauschale. Unterlagen zur Auswahl der Honorarzone, zur Leistungskürzung in einzelnen Leistungsphasen, zu den Einzelansätzen bei pauschalierten Nebenkosten, zur Höhe der Haftpflichtversicherung und einer etwaigen Verpflichtungserklärung hat die Hochschule nicht vorgelegt. Sie hat angegeben, dass sie keine Angebotsaufklärung durchgeführt hat. Die Hochschule hat den Zuschlag jeweils auf das Angebot mit der geringsten Honorarforderung erteilt.

Die FSU Jena hat beispielsweise 2011 mit verschiedenen Freiberuflich Tätigen für Baumaßnahmen in der Carl-Zeiss-Str. 3 Honorarverträge abgeschlossen. Sie hat die HOAI 2009 verbindlich vereinbart und im Vertragstext angegeben, dass das Honorar stufenweise auf der Grundlage von Kostenschätzung, -berechnung, -anschlag und -feststellung berechnet werden soll. Sie hat keine Unterlagen vorgelegt, in denen sie diese Vereinbarung begründet hat.

Nach Abschnitt K 12 Nr. 5 RLBau hat die Hochschule in den Verträgen über freiberufliche Leistungen insbesondere den Umfang der Leistungen und die Höhe der Vergütung zu vereinbaren. Die Höhe der Vergütung ergibt sich nach der HOAI und den einschlägigen Gebührenordnungen. Soweit hierin keine Bestimmungen getroffen sind, ist eine Vergütung zu vereinbaren, die angemessen und üblich ist. Als angemessene Vergütung für die in den Vertragsvorlagen beschriebenen Leistungen sind in der Regel die in den Hinweisen zu den Vertragsvorlagen aufgeführten Teilleistungssätze anzusehen. Sofern das TLBV oder Dritte nur Teile der in den Vertragsvorlagen beschriebenen Leistungen erbringen, sind die Sätze entsprechend zu kürzen.

Nach § 6 Abs. 1 Nr. 2 HOAI 2009 wird das Honorar auch durch das Leistungsbild bestimmt. Die Leistungsbilder der HOAI beinhalten einen definierten Leistungsumfang³⁰. Vereinbaren die Hochschulen in einzelnen Leistungsphasen der jeweiligen Leistungsbilder geringere Vergütungen als die HOAI vorsieht, müssen sie im Vertrag festlegen, welche Grundleistungen sie nicht bestellen. Andernfalls liegen unzulässige Honorarvereinbarungen vor.

Nach § 6 Abs. 1 Nr. 1 HOAI 2009 werden bei Objektplanungen die anrechenbaren Kosten auf Grundlage der Kostenberechnung ermittelt. Eine im Vertrag abweichende Regelung kann zu

³⁰ Vgl. Anlagen 11 bis 14 zu den §§ 33, 38, 42, 46, 49 und 53 HOAI 2009.

unzulässigen Honorarvereinbarungen und vermeidbaren Mehrausgaben führen. Die Hochschulen müssen die RLBau einhalten. Diese verweist auf die jeweils gültige Fassung der HOAI. Schon deshalb ist eine Abweichung von der geltenden Honorarordnung zu begründen.

Grundvoraussetzung für das Auswahlverfahren ist eine klare und eindeutig beschriebene Aufgabe des Auftraggebers. Dazu gehört im Anwendungsbereich der HOAI die Vorgabe der Honorarzone und der anrechenbaren Kosten. Nur so können die Bieter vergleichbare Angebote abgeben. Wenngleich aufgrund des bindenden Preisrechts der HOAI kaum Unterschiede in den angebotenen Honoraren zu erwarten sind, herrscht ein Preiswettbewerb mit den nach HOAI möglichen Variablen, wie beispielsweise dem Honorarsatz, den Stundensätzen, der Höhe der Nebenkosten, etwaigen Zuschlägen und dem Honorar für besondere Leistungen.

Die Hochschulen haben bei Kürzungen der Leistungsanteile in den Leistungsphasen nicht angegeben, welche Teilleistungen der Freiberuflich Tätige erbringen soll. Nicht beauftragte Teilleistungen sind bei der Vergütung nicht zu berücksichtigen. Aufgrund der fehlenden Vereinbarungen zum Leistungsumfang konnten die Hochschulen die Vergütung jedoch nicht feststellen und die Honorarrechnungen nicht prüfen.

4.2.3 Honorarabrechnungen

Die Honorarabrechnungen waren unvollständig und zum Teil nicht nachvollziehbar. Beispielführend führen wir die folgenden Maßnahmen der FSU Jena an:

- In der Schlussrechnung über die Gebäudeplanung des MMZ in der Carl-Zeiss-Str. 3 hat ein Freiberufler der FSU Jena einen letzten Abschlag in Rechnung gestellt. Die Rechnung enthält keine Angaben zum Gesamtleistungsumfang, zum Gesamthonoraranspruch und zu den bereits geleisteten Zahlungen.
- In den Honorarrechnungen zur Baumaßnahme Ersatzneubau Brandmeldeanlage Max-Wien-Platz 1 (2015-2016) hat der Freiberufler keine anrechenbaren Kosten angegeben.

Nach § 15 Abs. 1 HOAI 2009 wird, soweit nichts anderes vertraglich vereinbart ist, das Honorar fällig, wenn die Leistung vertragsgemäß erbracht und eine prüffähige Honorarschlussrechnung überreicht worden ist.

Fehlen in den eingereichten Honorarrechnungen insbesondere Angaben nach § 6 Abs. 1 Nr. 1 bis 4 HOAI 2009 sowie Angaben zu bereits geleisteten Zahlungen³¹, liegt keine prüffähige Rechnung vor. Ohne prüffähige Rechnung tritt keine Fälligkeit ein.

Die o. g. Honorarrechnungen waren nicht prüffähig. Die FSU Jena hat sie dennoch angewiesen. Sie hat gegen Vorschriften der HOAI und damit auch gegen die RLBau verstoßen, die sie verbindlich anzuwenden hatte.

4.2.4 Vergabe von Bauleistungen

Die Hochschulen haben Aufträge für Bauleistungen überwiegend nach Beschränkter Ausschreibung bzw. Freihändiger Vergabe beauftragt. Die FSU Jena hat sämtliche Gewerke zur Sanierung des Hörsaals am Max-Wien-Platz 1 mit einem Umfang von 514.499 EUR und die abschnittsweise Erneuerung der Fenster für insgesamt 270.408 EUR beschränkt ausgeschrieben. Sie begründete dies u. a. mit der „Denkmaleigenschaft des Gebäudes“ und mit den jeweiligen „Bauvolumina“. Beim Neubau Am Johannisfriedhof 3 hat die Hochschule zahlreiche Leistungen mit Gesamtkosten von rund 2 Mio. EUR beschränkt ausgeschrieben.

³¹ Sofern die Zahlung von Abschlägen nach § 15 Abs. 2 HOAI 2009 vereinbart ist.

Die TU Ilmenau hat Gewerke der Baumaßnahmen am Kirchhoffbau und am Gebäude V beschränkt ausgeschrieben bzw. freihändig vergeben (vgl. Tabelle 3).

Tabelle 3 - Auftragsvergaben der TU Ilmenau

Baumaßnahme	Kostenschätzung netto in EUR	Gewerk	Netto-Auftragssumme in EUR	Art der Vergabe
Kirchhoffbau, Umbau Räume	231.719,33	Elektroinstallation	32.203,11	Beschränkte Ausschreibung
		Technische Gase	25.343,51	Beschränkte Ausschreibung
Gebäude V, Umbau Räume	290.838,66	Gebäudeautomation	41.235,42	Beschränkte Ausschreibung
		Elektrotechnik	18.557,79	Freihändige Vergabe
Gebäude V, Umbau Dachgeschoss	144.836,98	Trockenbau	39.119,56	Beschränkte Ausschreibung
		Elektroinstallation	15.773,21	Freihändige Vergabe

Die Hochschulen haben sich bei der Prüfung der zulässigen Vergabeart auf die Auftragssummen der einzelnen Gewerke (Lose) bezogen.

Das ThürVgG gilt für die Vergabe öffentlicher Aufträge, soweit bei Bauaufträgen ein geschätzter Auftragswert von 50.000 Euro (ohne Umsatzsteuer) überschritten wird (§ 1 Abs. 1 ThürVgG). Für die Schätzung des Auftragswerts gilt § 3 VgV. Danach ist der voraussichtliche Auftragswerte aller Leistungen bei der Ermittlung des Gesamtauftragswertes zusammenzufassen. Werden mehrere Lose jeweils mit gesonderten Aufträgen vergeben, müssen bei der Schätzung des Auftragswerts alle Lose berücksichtigt werden.

Die Hochschulen haben in den geprüften Fällen den Wettbewerb auf unzulässige Weise eingeschränkt und gegen den Grundsatz der Öffentlichen Ausschreibung verstoßen. Vergaberechtlich relevante Gründe zur Einschränkung des Wettbewerbs waren nicht dokumentiert.

4.2.5 Produktneutrale Ausschreibung, Bedarfspositionen und Stundenlohnarbeiten

Die Leistungsbeschreibungen der FSU Jena und der TU Ilmenau haben Fabrikat- und Herstellerangaben enthalten. Dies trifft beispielsweise auf die Baumaßnahmen der Tabelle 4 zu. Darüber hinaus haben die Unterlagen Bedarfspositionen, die erst auf Anweisung zur Ausführung kommen, und Stundenlohnarbeiten ohne definiertes Leistungsziel enthalten. Gründe dafür dokumentierten die Hochschulen nicht.

Tabelle 4 - Leistungsverzeichnisse mit Fabrikat- und Herstellerangaben

FSU Jena	TU Ilmenau
<ul style="list-style-type: none"> • Carl-Zeiss-Str. 3 - Aufbau einer Dachzentrale mit Versorgungsanlagen, Schlosserarbeiten, • Neugasse 23 - Umbau Multimediatechnik in den Hörsälen 4 und 7, • Lessingtrasse 10 - Klimatisierung, • Am Johannisfriedhof 3 - Neubau und • Max-Wien-Platz 1 - Multimediatechnik: Los Medientechnik, Los Elektro/Beleuchtung 	<ul style="list-style-type: none"> • Kirchhoffbau - Elektroinstallation und Heizung/Lüftung, • Kirchhoffbau - Elektroinstallation Umbau Raum 0020, • Gebäude V - Umbau Räume/Technische Gase

Nach § 7 Abs. 1 Nr. 1 VOB/A 2009 bzw. § 7 Abs. 1 Nr. 1 VOB/A 2012 sind die Leistungen eindeutig, erschöpfend und produktneutral zu beschreiben. Die Beschreibung hat unter Bezugnahme auf technische Spezifikationen, nationale und europäische Normen oder Zulassungen usw. zu erfolgen.

Nach § 7 Abs. 1 Nr. 4 VOB/A 2009 bzw. § 7 Abs.1 Nr. 4 VOB/A 2012 sind Bedarfspositionen grundsätzlich nicht in die Leistungsbeschreibung aufzunehmen. Stundenlohnarbeiten dürfen nur in dem unbedingt erforderlichen Umfang in die Leistungsbeschreibung aufgenommen werden. Nach § 7 Abs. 8 VOB/A 2009 bzw. § 7 Abs.8 VOB/A 2012 darf in technischen Spezifikationen nur auf bestimmte Produktionen, Herkunft oder Marken verwiesen werden, wenn der Auftragsgegenstand nicht hinreichend genau und allgemein verständlich beschrieben werden kann. Diese Verweise sind mit dem Zusatz „oder gleichwertig“ zu versehen.

Mit der Aufnahme von Bedarfspositionen in die Leistungsbeschreibung räumt der Auftraggeber ein, die Leistung nicht eindeutig und erschöpfend beschreiben zu können. Er signalisiert, dass er nicht genau weiß, welche Leistungen für die Herstellung des ausgeschriebenen Werks benötigt werden. Stundenlohnarbeiten, die erst auf Anweisung zur Ausführung kommen, stellen einen Sonderfall von Bedarfspositionen dar.³² Damit wird eine Vergütung des Auftragnehmers für Arbeiten nach Zeitaufwand festgelegt, die nicht vorhersehbar sind, aber zur Erfüllung des Gesamtauftrags notwendig werden können. Die Position der Stundenlohnarbeiten enthält kein klar definiertes Leistungsziel.

In beiden Fällen steht die Leistungsbeschreibung dem Grundsatz der eindeutig und erschöpfend zu beschreibenden Leistung nach § 7 Abs. 1 Nr. 1 VOB/A 2009 und § 7 Abs. 1 Nr. 1 VOB/A 2012 entgegen.

Die Hochschulen haben Bauleistungen nicht eindeutig und erschöpfend beschrieben. Sie haben Produkt- und Herstellervorgaben nicht begründet. Sie haben deshalb gegen die Bestimmungen des Vergaberechts verstoßen.

4.2.6 Auftragsänderungen

Die FSU Jena hat mehrfach nach der Ausschreibung den Leistungsinhalt/-umfang geändert. Beispielhaft nennen wir die folgenden Maßnahmen:

- Die FSU Jena hat bei zwei Bauvorhaben den Leistungsumfang während der Baudurchführung geändert. Sie hat angegeben, dass den Planungen falsche Vorgaben zugrunde lagen. Beispielsweise musste beim Aufbau einer Dachzentrale mit technischen Versorgungsanlagen in der Carl-Zeiss-Str. 3 aufgrund geänderter Bestandsunterlagen eine zusätzliche Trägerlage Stahl eingebaut werden. Dadurch habe sich die einzubauende Menge Stahl von 8 auf 20 Tonnen erhöht. Außerdem hat die Hochschule nicht die ausgeschriebenen seriellen Lamellenprofile einbauen lassen. Stattdessen hat sie den Auftragnehmer nachträglich beauftragt, die Lamellenverkleidung individuell an den vorhandenen Bestand anzupassen. Der Hochschule sind rund 74.000 EUR Mehrkosten sowie eine um sieben Monate längere Ausführungsdauer entstanden. Davon entfielen ca. drei Monate auf die Schlosserarbeiten.
- Bestandteil der Baumaßnahme Max-Wien-Platz 1, Los 1 (Tischlerarbeiten) war u. a. die denkmalgerechte Restaurierung der Bestuhlung. Auf Wunsch der FSU Jena sollten die Belange der Denkmalpflege nicht mit der Entwurfsplanung, sondern erst später abgestimmt werden. Ob eine Baugenehmigung notwendig war, hatte die Hochschule nicht dokumentiert. Nachdem der beauftragte Restaurator eine Musterfläche und ein Sanierungskonzept für die Restaurierung der 579 Holzbänke erarbeitet, die

³² Vgl. Althaus/Heindl: Der öffentliche Bauauftrag. ibr-online Kommentar mit Stand vom 18. September 2013; Rdn. 56 zu Abschnitt B. Die Leistungsbeschreibung.

Maßnahmen mit der Denkmalbehörde abgestimmt und die Hochschule die Leistung ausgeschrieben hatte, hat die FSU Jena die Nutzungsanforderungen mündlich geändert. Der FSU Jena sind hieraus rund 90.000 EUR Mehrkosten und eine um elf Monate längere Ausführungsdauer (Wartezeit) entstanden.

- Bei der Baumaßnahme Am Johannisfriedhof 3 hat die FSU Jena den Auftragnehmer aufgefordert, anstelle der geplanten raumhohen Spannseile zur Absturzsicherung an der Außentreppe nachträglich ein Stahlnetz einzubauen. Ihr sind daraus 10.600 EUR Mehrkosten entstanden. Sie hat keine Unterlagen vorgelegt, in denen sie die Entscheidung begründet hat.

Nach § 2 Abs. 5 VOB/A 2012 soll erst dann ausgeschrieben werden, wenn alle Vergabeunterlagen fertig gestellt sind und wenn innerhalb der angegebenen Fristen mit der Ausführung begonnen werden kann. Davon ist vor allem dann auszugehen, wenn die Bauherren oder deren Freiberufler z. B. alle Leistungen der Leistungsphasen 1 (Grundlagenermittlung) bis 6 (Vorbereiten der Vergabe) umfassend erbracht haben. Dazu gehört es, das vorhandene und zum Umbau vorgesehene Bauwerk zu untersuchen.

Der Auftraggeber hat nach § 1 VOB/B das Leistungsbestimmungs- und änderungsrecht. Dies kann aber nicht dazu dienen, eine mangelhafte Vorbereitung zu heilen oder dazu führen, dass durch die umfassenden Änderungen des Auftragsgegenstands und -umfangs das Vergaberecht unterwandert wird. Davon ist dann auszugehen, wenn vorsätzlich Leistungen ausgeschrieben und daraufhin der Zuschlag auf ein Angebot erteilt wird, welches nicht dem Leistungscharakter und Umfang entspricht, der zur Ausführung kommt.

Die Hochschule hat ihre Sorgfaltspflicht bei der Vorbereitung der Maßnahmen verletzt, indem sie vorhersehbare, aber unschätzbare Kostenänderungen im Bauablauf billigend in Kauf genommen hat. In der Folge hat sie die zu erbringende Leistung geändert. Diese Änderung war nicht begründet. Der Hochschule sind allein in den o. g. Fällen insgesamt 174.600 EUR Mehrkosten entstanden. Die diesbezüglichen Leistungen hat sie nicht dem Wettbewerb unterstellt. Die Leistungen waren auch nicht Grundlage der Kalkulation der Bieter. Insofern ist nicht auszuschließen, dass der Hochschule vermeidbare Mehrausgaben entstanden sind.

Nach Abschnitt D Nr. 4.3 RLBau darf mit den Bauarbeiten erst begonnen werden, wenn die Voraussetzungen nach Abschnitt G Nr. 1.1 erfüllt sind. Danach müssen u. a. alle öffentlich-rechtlichen Anforderungen erfüllt, die nach dem öffentlichen Recht erforderlichen Anzeigen erstattet und die erforderlichen Genehmigungen/Zustimmungen erteilt worden sein.

Die denkmalschutzrechtliche Erlaubnis nach § 13 ThürDSchG ist Bestandteil des Baugenehmigungsverfahrens. Falls keine Baugenehmigung notwendig war, fiel die Verpflichtung zum Einholen der Erlaubnis in den Zuständigkeitsbereich der Hochschule. Diese hat sie nicht vor Beginn der Bauarbeiten eingeholt.

Die Hochschule hat die Baumaßnahmen infolge unzureichender Vorbereitung unbegründet geändert und dadurch vermeidbare Mehrausgaben in Kauf genommen. Sie hat gegen die RLBau und das Vergaberecht sowie den Kabinettsbeschluss verstoßen.

4.2.7 Vorbereitung und Durchführung von Baumaßnahmen

Die FSU Jena hat 2010 mit der Durchführung der Baumaßnahmen Am Planetarium 7 sechs Monate vor Erteilen der Baugenehmigung begonnen. In dieser Zeit hat die Denkmalbehörde die fehlende Kooperation der Hochschule und das Fehlen prüffähiger Unterlagen beanstandet.³³ Die Hochschule hat keine Erlaubnis des vorzeitigen Baubeginns vorgelegt.

Die Hochschule hat 2012 beim Neubau eines Multifunktionsgebäudes für Klimakammern in der Dornburger Straße 159 auf ein Schallschutzgutachten verzichtet. Der Neubau hat die zulässigen Schall-Immissionswerte nach Fertigstellung überschritten. Nach Beschwerden von

³³ Vgl. Schreiben des TLVwA, Referat 300 vom 3. Dezember 2010.

Anwohnern hat die FSU Jena nachträgliche Schallschutzmaßnahmen im Wert von 27.000 EUR ergriffen.

Die Hochschule hat in der Liegenschaft Dornburger Straße 159 ein Brandschutzkonzept aus 2011 nicht umgesetzt. Die dafür notwendigen Mittel hat sie 2016 beim Wissenschaftsministerium beantragt. Sie waren im EP 18 für 2016/2017 eingestellt.

Nach Abschnitt D Nr. 4.3 RLBau darf mit den Bauarbeiten erst begonnen werden, wenn die Voraussetzungen nach Abschnitt G Nr. 1.1 erfüllt sind. Danach müssen u. a. alle öffentlich-rechtlichen Anforderungen erfüllt, die nach dem öffentlichen Recht erforderlichen Anzeigen erstattet und die erforderlichen Genehmigungen/Zustimmungen erteilt worden sein.

Nach § 70 Abs. 6 ThürBO 2009 bzw. § 71 Abs. 6 ThürBO 2014 darf mit der Bauausführung oder mit der Ausführung des jeweiligen Bauabschnitts erst begonnen werden, wenn die Baugenehmigung dem Bauherrn zugegangen ist, die Prüfungen nach § 63 d Abs. 3 ThürBO erfolgt sind und der Bauaufsichtsbehörde die Baubeginnsanzeige vorliegt.

Der Bauherr ist für die Einhaltung der öffentlich-rechtlichen Bestimmungen, beispielsweise des Immissionsschutzes, verpflichtet, auch wenn diese sich nicht aus der Baugenehmigung ergeben. Anhand des Charakters des Baugebietes war zu prüfen, welche Immissionen zulässig sind. Die Planung war darauf auszurichten, dass die geltenden Grenzwerte eingehalten werden.

Nach § 3 Abs. 1 ThürBO sind bauliche Anlagen so anzuordnen, zu errichten, zu ändern und instandzuhalten, dass die öffentliche Sicherheit oder Ordnung, insbesondere Leben, Gesundheit oder die natürlichen Lebensgrundlagen, nicht gefährdet werden.

Die FSU Jena hat eine Baumaßnahme ohne Baugenehmigung begonnen. Sie hat gegen die Bestimmungen der Thüringer Bauordnung verstoßen. Darüber hinaus hat die Hochschule eine Baumaßnahme nicht sorgfältig vorbereitet und notwendige Brandschutzmaßnahmen nicht umgesetzt.

4.2.8 Kosten- und Termintreue

Die FSU Jena hat die ermittelten Kosten bei der Durchführung der Baumaßnahmen nicht immer eingehalten. Dies betraf beispielsweise die Baumaßnahmen der Tabelle 5. Die Hochschule hat keine Unterlagen vorgelegt, nach denen sie mit den Planungen auf eine Kostenoptimierung hingewirkt hat.

Tabelle 5 - Baumaßnahmen der FSU Jena mit Kostensteigerungen

Baumaßnahme	Kostenschätzung/ Entscheidungsgrundlage in Mio. EUR	Abgerechnete Kosten in Mio. EUR
Am Planetarium 7 Grundhafter Umbau	0,65	2,01
Neugasse 23 Grundhafter Umbau	1,53	2,75
Max-Wien-Platz 1 Sanierung Hörsaalgestühl	0,20	0,29

Die Hochschule hat die Mehrkosten teilweise aus dem Hochschulhaushalt finanziert. Inwieweit sie dies mit dem Bauministerium, dem Wissenschaftsministerium oder dem Finanzministerium abgestimmt hat, konnte der Rechnungshof den zur Prüfung vorgelegten Unterlagen nicht entnehmen.

Die FSU Jena hat in der Dornburger Straße 159 Klimakammern angeschafft und aus EFRE-Mitteln finanziert. Im Verwendungsnachweis hat sie angegeben, dass sie die genehmigten Kosten eingehalten habe. Da die Kosten der Angebote für die Kammern die Kostenberechnung überstiegen, habe sie zwei Kammern nicht angeschafft.

Bei der Sanierung des Hörsaals im Helmholtzweg 4 hatte die FSU Jena z. B. den Kostenrahmen noch nicht ausgeschöpft. Nach den vorgelegten Unterlagen beabsichtigt sie, weitere Maßnahmen, wie beispielsweise die Visualisierung der BMA und die Schließanlage der Eingangstür, daraus zu finanzieren. Diese Maßnahmen waren nicht Bestandteil der HU-Bau.

Die FSU Jena hat Baumaßnahmen nicht termingerecht durchgeführt. Dies betraf beispielsweise die Baumaßnahmen der Tabelle 6.

Tabelle 6 - Baumaßnahmen der FSU Jena mit verlängerter Bauzeit

Baumaßnahme	Verlängerung gegenüber der VHU-Bau
Carl-Zeiss-Str. 3, MMZ und Dachzentrale	mehr als 8 Monate
Dornburger Str. 159, Einbau von Klimakammern	10 Monate
Lessingstr. 10, Baumaßnahme Klimatisierung sowie Baumaßnahme Umbau Laborräume	mind. 8 Monate
Max-Wien-Platz 1, Hörsaalgestühl ...	11 Monate

Nach Abschnitt B Nr. 2.3.1 RLBau ist bei der Bewirtschaftung der Haushaltsmittel wirtschaftlich und sparsam zu verfahren. Über die zugewiesenen Haushaltsmittel hinaus dürfen weder Zahlungsverpflichtungen eingegangen noch Zahlungen geleistet werden. Die Haushaltsüberwachung analog zu Muster 4 RLBau ist sicherzustellen. Sind Mehrkosten zu erwarten, so hat die Bauverwaltung dem Bauministerium formlos zu berichten und die geschätzte Höhe der zu erwartenden Überschreitung mitzuteilen (vgl. Abschnitt B Nr. 2.3.3. RLBau). Diese Verpflichtung ist mit dem Kabinettsbeschluss auf die Hochschulen übergegangen.

Die FSU Jena hat Kostenerhöhungen ohne die im staatlichen Hochbau vorgeschriebenen Antrags- und Abstimmungsverfahren aus Mitteln des Globalbudgets finanziert. Zugleich hat die Hochschule damit eine Mischfinanzierung, die der Kabinettsbeschluss explizit ausgeschlossen hatte, vorgenommen (vgl. Tn. 2.3).

Die Hochschule hat Mehrkosten vermieden, indem sie den Leistungsumfang einer Baumaßnahme gemindert hat. Sie hat zwei der geplanten Klimakammern nicht beschafft. Damit hatte sie das Ziel der Zuwendung nicht erreicht.

Die Hochschule hat gegen die Bestimmungen der RLBau und des Kabinettsbeschlusses verstoßen.

Die Praxis der Hochschule, Mehrkosten bei Baumaßnahmen aus dem Globalbudget zu finanzieren, stärkt nicht ihr Kostenbewusstsein. Vielmehr hat sie mit dem Überschreiten des Kostenrahmens und dem „Ausfüllen“ des Kostenrahmens mit maßnahmenfernen Ausgaben gegen den Grundsatz der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit verstoßen (§§ 6 und 7 ThürLHO).

Der Rechnungshof hat festgestellt, dass u. a. mangelhafte Bestandserfassungen bzw. Grundlagenermittlungen und Nutzerforderungen (vgl. Tn. 4.2.6) zur Verlängerung der Bauzeit geführt haben.

4.2.9 Projektdokumentation

Der Rechnungshof hat die FSU Jena und die TU Ilmenau um Vorlage der vollständigen Projektdokumentation gebeten.

Die Unterlagen der FSU Jena haben überwiegend keine Informationen zum Abstimmungsprozess der Hochschule mit dem Wissenschaftsministerium und zu den Entscheidungen der Beteiligten enthalten. Beispielsweise haben die Unterlagen zur Baumaßnahme Carl-Zeiss-Str. 3 das Einverständnis des Wissenschaftsministeriums zum Einbau eines Studios, nicht aber zum Umbau von Räumen für das Multimediazentrum II und den Aufbau einer Dachzentrale mit technischen Versorgungsanlagen enthalten. Darüber hinaus hat die Hochschule das Einverständnis des Ministeriums zur Baumaßnahme in der August-Bebel-Straße 2,³⁴ zum Neubau Am Johannisfriedhof 3 und zum Umbau des Gebäudes Am Planetarium 7 nicht dokumentiert. Das Ministerium hat der Hochschule Mittel für mehrere Baumaßnahmen am Max-Wien-Platz 1 zugewiesen. Den diesbezüglichen Schriftverkehr und die Entscheidungen des Ministeriums hat die Hochschule ebenfalls nicht vollständig dokumentiert.

Die vorgenannten Baumaßnahmen hat die Hochschule aus ihrem Globalbudget finanziert. Das Ministerium hat der Hochschule Mittel für mehrere Baumaßnahmen am Max-Wien-Platz 1 zugewiesen. Den diesbezüglichen Schriftverkehr und die Entscheidungen des Ministeriums hat die Hochschule nicht dokumentiert.

Nur die aus EFRE-Mitteln finanzierten Kälteanlagen am Max-Wien-Platz 1 hat die Hochschule umfassend dokumentiert. Die Unterlagen umfassten die Anträge der Hochschule, Zuwendungsbescheide, einen Verwendungsnachweis mit zahlenmäßigem Nachweis der Ausgaben und eine Zusammenstellung der Kosten und Finanzierungsbestandteile.

Beide Hochschulen haben der Bauverwaltung nach Fertigstellung der Baumaßnahmen keine Unterlagen zur Projektdokumentation übergeben. Die TU Ilmenau hat dies mit fehlender Archivkapazität der Bauverwaltung begründet.

Die Dokumentation einer Baumaßnahme und des Bestands richtet sich nach Abschnitt G Nr. 4.2 und Abschnitt H Nr. 2 RLBau.

Das Kabinett hat am 20. August 2013 festgelegt, dass die Hochschulen die RLBau anzuwenden und der Bauverwaltung nach der Fertigstellung der Baumaßnahmen die vollständigen Dokumentationsunterlagen zu übergeben haben (vgl. Tn. 2.3).

Die Hochschulen haben die in ihrer Federführung durchgeführten Baumaßnahmen nicht dokumentiert. Sie haben der Bauverwaltung auch keine Unterlagen zur Projektdokumentation zur Verfügung gestellt.

Die Hochschulen haben gegen die Vorgaben des Kabinettsbeschlusses und die sich daraus ergebenden weiteren Verpflichtungen verstoßen.

³⁴ Ertüchtigung Chemikalienlager, Büro-Seminar- und Nebenräume.

5 Motive und Argumente für und gegen eine Übertragung der Bauaufgaben

Die Landesregierung beabsichtigt, das Thüringer Hochschulgesetz (ThürHG) zu ändern. Den Hochschulen sollen künftig auf Antrag weitreichende Bauherrenaufgaben übertragen werden.

Das Wissenschaftsministerium hat dem Rechnungshof einen Entwurf des ThürHG (ThürHG-E) mit Datum vom 9. Mai 2017 übersandt. Der Rechnungshof hat dazu mit Schreiben vom 7. Juni 2017 Stellung genommen. Der Landtag hat den Rechnungshof mit Schreiben vom 6. November 2017 darüber informiert, dass der Ausschuss für Wirtschaft und Wissenschaft am 26. Oktober 2017 beschlossen hat, ein Anhörungsverfahren zum Entwurf des „Thüringer Gesetzes zur Stärkung der Mitbestimmung an Hochschulen sowie zur Änderung hochschulrechtlicher Vorschriften“³⁵ durchzuführen. Er hat den Rechnungshof um seine Äußerung gebeten. Diese hat der Rechnungshof dem Landtagspräsidenten mit Schreiben vom 19. Dezember 2017 übersandt. Schließlich hat der Landtag dem Rechnungshof mit Schreiben vom 4. Dezember 2017 den Entwurf des „Ersten Gesetzes zur Änderung des Thüringer Hochschulgesetzes – Gesetzentwurf der Fraktion der CDU“³⁶ mit der Bitte um Äußerung übersandt. Der Rechnungshof ist dieser Bitte mit Schreiben vom 20. Dezember 2017 nachgekommen.

Aufgrund der Bedeutung der Feststellungen in den Tn. 3, 4.1 und 4.2 im o. g. Gesetzgebungsverfahren hat der Rechnungshof sowohl bei den Hochschulen als auch beim Wissenschaftsministerium die Motive der Hochschulen und die Argumente für die Übernahme der Bauaufgaben der staatlichen Bauverwaltung erfragt. Er hat darüber hinaus die in der Literatur verbreiteten Argumente und die Niederschrift der 42. Sitzung des Ausschusses für Wirtschaft und Wissenschaft des Thüringer Landtags herangezogen, um das Für und Wider der Aufgabenübertragung zu untersuchen. Er stellt die Argumente im Folgenden gegenüber.

These

1. Die Thüringer Hochschulen sind strukturell und personell in der Lage, die Bauherreneigenschaft zu übernehmen.³⁷ Die Hochschulen können entsprechendes Fachwissen vorhalten, bei notwendigen Änderungen der Personalkapazität flexibel reagieren³⁸ oder Kooperationen anstreben.³⁹ Sie führten bereits kleinere Baumaßnahmen durch.⁴⁰

Nicht alle Thüringer Hochschulen sind in der Lage, eigene Baumaßnahmen durchzuführen. Beispielsweise hat die BU Weimar dem Wissenschaftsministerium am 12. November 2007 mitgeteilt, dass die Sonderregelung der Durchführung von Baumaßnahmen aus dem Kapitel 18 20 zu einer Mehrbelastung des vorhandenen Personals geführt hat. Die Fachhochschule Schmalkalden hat dem Wissenschaftsministerium am 11. März 2012 mitgeteilt, dass sie nicht über das entsprechende Personal verfügt.

Das Wissenschaftsministerium hat 2012 das Personal der Hochschulen ermittelt und „nach eigener Einschätzung“⁴¹ beurteilt, dass die FSU Jena und die TU Ilmenau Kleine Baumaßnahmen bis 1,0 Mio. EUR und die BU Weimar und die FH Erfurt Kleine Baumaßnahmen bis 0,5 Mio. EUR selbst durchführen können.

Das Finanzministerium hat das Bauministerium am 14. Februar 2012 darauf hingewiesen, dass ein Nachweis über vorhandene fachliche und personelle Kapazitäten an den

³⁵ Drucksache 6/4467.

³⁶ Drucksache 6/4657.

³⁷ Vgl. Ergebnisprotokoll der 42. Sitzung des Ausschusses für Wirtschaft und Wissenschaft des Thüringer Landtags am 18. Januar 2018, S. 20.

³⁸ Ebenda, S. 32 - 33.

³⁹ Ebenda, S. 21, 24 und 33.

⁴⁰ Ebenda, S. 42.

⁴¹ E-Mail des TMBWK an das TMBLV vom 21. März 2012.

Hochschulen nicht vorliege und dass zusätzliches Personal unter Beachtung des vereinbarten (rechnerischen) Personalabbaus an den Hochschulen nicht eingestellt werden kann.⁴² Das Bauministerium hat in verschiedenen Fassungen der Kabinettsvorlage vom Juni 2013 auf eine Mitteilung des Wissenschaftsministeriums Bezug genommen, wonach die FSU Jena und die TU Ilmenau, nicht aber die BU Weimar in der Lage seien, Kleine Baumaßnahmen durchzuführen. Das Finanzministerium hat klargestellt, dass der Verweis des Wissenschaftsministeriums auf das an den Hochschulen vorhandene Personal nicht geeignet sei, die Voraussetzung zum Durchführen von Kleinen Baumaßnahmen nachzuweisen. Es hat darauf gedrungen, die Art, den Umfang und die Qualität der von den Hochschulen durchgeführten Baumaßnahmen zu bewerten.⁴³

Hinsichtlich der von den Hochschulen durchgeführten Baumaßnahmen hat das Wissenschaftsministerium in einer Fassung der Kabinettsvorlage 2013 angegeben, die Auswertung habe gezeigt, dass die FSU Jena und die TU Ilmenau in der Lage sind, Kleine Baumaßnahmen eigenverantwortlich umzusetzen. Vergaberechtliche und bauordnungsrechtliche Probleme seien nicht mehr aufgetreten und die Zielstellungen der Baumaßnahmen sei erreicht worden. Begründende Unterlagen für diese Einschätzung hat das Wissenschaftsministerium – auch zur Prüfung des Rechnungshofs 2017 – nicht vorgelegt.

Sofern eine Kooperation zwischen Hochschulen solche Defizite ausgleichen soll, drängt sich die Frage nach der Kapazität der „leistungsgebenden“ Einrichtung auf. Wenn diese Hochschule bislang das notwendige Personal für eigene Bauangelegenheiten vorhielte, wäre der Nachweis für Kapazitäten über den eigenen Bedarf hinaus nicht erbracht. Die Regelung liefe ins Leere. Darüber hinaus wäre der Nachweis der Vorteilhaftigkeit und Wirtschaftlichkeit eines Kooperationsmodells der Hochschulen gegenüber der Bündelung der Bauaufgaben bei der staatlichen Bauverwaltung zu erbringen. Hierzu verweisen wir auf Tn. 6 Und schließlich ist zu beachten, dass die Hochschulen ungeachtet der verschiedenen Ausrichtungen in Forschung und Lehre im Wettstreit um die Studierenden sind. Eine Kooperation im Bereich Bau ist deshalb nicht ohne Risiko.

Der Rechnungshof nimmt hinsichtlich der Leistungsfähigkeit der Hochschulen Bezug auf den bei seiner Prüfung „Externe Beratungen im Wissenschaftsbereich“ vorgefundenen externen Beratungsbedarf bei den bisher den Hochschulen obliegenden Bauvorhaben.

Der Rechnungshof sieht es aufgrund fehlender Nachweise, insbesondere für die übrigen Hochschulen, und aufgrund seiner Feststellungen in den Tn. 4.1 und 4.2 nicht als erwiesen, dass die Thüringer Hochschulen fachlich und personell in der Lage sind, Baumaßnahmen eigenverantwortlich durchzuführen.

⁴² Schreiben des TFM an das TMLBV vom 14. Februar 2012 hinsichtlich des Abschlussberichts zur Regelung der Übertragung von Kleinen Baumaßnahmen mit begrenztem Umfang auf die Universitäten des Freistaats Thüringen.

⁴³ Schreiben des TFM an das TMLBV vom 29. Januar 2013.

These

2. Die Hochschulen reagieren mit der eigenverantwortlichen Durchführung von Kleinen Baumaßnahmen auf kurzfristig eingetretene Bedarfe (Havarien) und decken aus Nutzersicht vor Ort zwingend notwendige Instandsetzungsbedarfe ab.⁴⁴ Sie können die aus ihrer Sicht zwingenden Kleinen Bauvorhaben selbst durchführen.⁴⁵

Das Finanzministerium hat dem Bauministerium am 14. Februar 2012 mitgeteilt, dass die Bedarfe der Nutzer das Bauvorhaben bestimmen.⁴⁶ Die Notwendigkeit und die Art der beabsichtigten Baumaßnahme sind stets zu begründen. Dieser Grundsatz gilt auch für kurzfristig notwendige Maßnahmen. Ungeachtet der Zuständigkeit sind die Kleinen Baumaßnahmen an den Hochschulen nach RLBau durchzuführen (vgl. Tn. 2.3). Bei unvorhergesehenen Baumaßnahmen ist nach Abschnitt D Nr. 5 RLBau zu verfahren. Insofern ergibt sich für die Hochschulen bei Baumaßnahmen in eigener Zuständigkeit keine Verfahrenserleichterung.

Die Hochschulen haben darauf hingewiesen, dass insbesondere Brandschutzmaßnahmen oftmals unvorhergesehen seien. Der Rechnungshof stellt diesbezüglich klar, dass die Hochschulen nach § 2 Abs. 4 Nr. 3 ThürHG dafür verantwortlich sind, ihre Liegenschaften zu verwalten. Damit einher geht u. a. die Verpflichtung, die notwendigen Gefahrenverhütungsschauen durchzuführen und Bedarfe möglichst frühzeitig zu erkennen.

Instandsetzungen dienen der Wiederherstellung des Gebrauchswertes eines Gebäudes. Sie sind, sofern der Nutzer keine Differenzierung vornimmt, der Bauunterhaltung zuzuordnen. Sowohl Maßnahmen der Bauunterhaltung als auch Investitionen sind nach den Abschnitten C, D und E RLBau zu planen. Das Finanzministerium hat klargestellt, dass auch im Falle einer Verlagerung der Bauaufgaben auf die Hochschulen das Haushalts-, Vergabe- und Baurecht für öffentliche Baumaßnahmen anzuwenden ist. Die Bindung an diese Verfahren bedinge gewisse Zeitabläufe.⁴⁷ Insofern ist an die Begründung einer Baumaßnahme, die aus Sicht des Nutzers kurzfristig umzusetzen ist, ein besonders hoher Anspruch zu stellen.

Das Finanzministerium hat in seinen Schreiben zur Haushalts- und Wirtschaftsführung regelmäßig darauf hingewiesen, dass Änderungen des im Rahmen der Haushaltsaufstellung abgestimmten Bauprogramms mit seiner Zustimmung möglich sind und im Haushalt nicht vorgesehene Baumaßnahmen aufgrund geänderter Prioritäten mit seiner Einwilligung dennoch durchgeführt werden können. Insofern hat auch das Finanzministerium die Bedeutung der Bedarfsanmeldung betont.

Hinsichtlich der Qualität der Bedarfsanmeldungen der Hochschulen verweisen wir auf unsere Feststellungen unter Tn. 4.1.2, 4.1.5 und 4.1.6.

Die Hochschulen haben nicht nachgewiesen, dass sie mit den Kleinen Baumaßnahmen auf kurzfristige Bedarfe reagieren.

⁴⁴ Schreiben des TMWWDG an den Rechnungshof vom 18. September 2017.

⁴⁵ Vgl. Vermerk des TMBLV, Referat L 5 vom 6. Februar 2012.

⁴⁶ Schreiben des TFM an das TMLBV vom 14. Februar 2012 hinsichtlich des Abschlussberichts zur Regelung der Übertragung von Kleinen Baumaßnahmen mit begrenztem Umfang auf die Universitäten des Freistaats Thüringen.

⁴⁷ Ebenda.

These

3. Die Hochschulen können zeitnah auf sich ergebende Veränderungen bzw. Chancen reagieren.⁴⁸

Der Rechnungshof erkennt an, dass die Hochschulen Chancen – beispielsweise im Zusammenhang mit der Berufung von Professorinnen und Professoren – nutzen müssen, um eine hohe Qualität von Forschung und Lehre zu erreichen. Der ggf. auch kurzfristige Baubedarf, der sich aus diesen Chancen ergibt, ist nachvollziehbar zu begründen. Wir verweisen deshalb auf Nr. 2.

Das Wissenschaftsministerium hat dem Rechnungshof erläutert,⁴⁹ dass es gegenwärtig gemeinsam mit den Hochschulen ein „Kooperationsmodell“ verfolge, wonach die Hochschulen überwiegend kurzfristige Maßnahmen selbst umsetzen sollten. Große Projekte, die eine intensive Vorbereitung benötigen, sollten „in anderer Hand“ durchgeführt werden.

Eine Häufung kurzfristig umzusetzender Baumaßnahmen in Federführung der Hochschulen ist nach Auffassung des Rechnungshofs geeignet, die Transparenz der Bauplanung des Freistaats einzuschränken. Wir verweisen beispielsweise auf die vermehrte Anmeldung von Kleinen anstelle Großer Baumaßnahmen unter Tn. 4.1.6. Darüber hinaus wirkt das gegenwärtige Vorgehen des Ressorts und der Hochschulen, große bzw. arbeitsintensive Bauaufgaben an die Bauverwaltung zu verweisen, die Frage nach der Leistungsfähigkeit der Hochschulen auf, die der Rechnungshof unter These Nr. 1 betrachtet hat.

These

4. Nach Angabe des Wissenschaftsministeriums sei eine weitere Motivation der Hochschulen in einer Unzufriedenheit mit der Abwicklung von Bauvorhaben durch die Bauverwaltung begründet. Bei Bauvorhaben unter Beteiligung der Bauverwaltung seien die zeitgerechte Fertigstellung, die Einhaltung des Kostenrahmens und die Einbindung der Hochschule in die Bauplanungs- und -durchführungsprozesse unzureichend. Auf die hochschulspezifischen Belange und die Einbindung des Bauvorhabens in den Hochschulbetrieb durch die Bauverwaltung werde zu wenig Rücksicht genommen.⁵⁰

Das Wissenschaftsministerium hat zur Begründung Bezug auf 13 Große Baumaßnahmen in Federführung der Bauverwaltung genommen. Es hat jedoch zugleich eingeräumt, dass es für einen möglichen zeitlichen Verzug und Mehrkosten durchaus nachvollziehbare Gründe gebe. Dennoch erachteten die Hochschulen den Ablauf bei der Realisierung von Baumaßnahmen durch die Bauverwaltung als nicht zufriedenstellend. Das Ministerium räumte ein, dass eine Ursache hierfür eine unzureichende personelle Kapazität der Bauverwaltung sein könnte.⁵¹ Die Bauverwaltung hat angegeben, dass die Ressourcen der Hochschulen oftmals für eigene laufende Baumaßnahmen gebunden waren und der Bauverwaltung keine Ansprechpartner bei den Hochschulen für Baumaßnahmen der Bauverwaltung zur Verfügung standen. Hierdurch sei die notwendige Abstimmung mit den Nutzern für die Baumaßnahmen der Bauverwaltung erschwert worden.

Das Finanzministerium hat bereits 2012 klargestellt, dass die Vorschriften der RLBau vorsehen, dass die fachliche Kompetenz der Nutzer beachtet und die Bauvorhaben abgestimmt werden. Die Nutzer sind in die Anlaufberatungen eingebunden und bestimmen die anschließenden Planungs- und Ausführungsprozesse in den regelmäßig stattfindenden

⁴⁸ Vgl. Vermerk des TMBLV, Referat L 5 vom 6. Februar 2012.

⁴⁹ Beratung des Rechnungshofs mit dem TMWWDG im Rahmen der Prüfung am 1. September 2017.

⁵⁰ Schreiben des TMWWDG an den Rechnungshof vom 18. September 2017.

⁵¹ Ebenda.

Bauberatungen maßgeblich mit.⁵² Auch der HIS-HE hat betont, dass die Hochschulen die Nutzeranforderungen formulieren und sich schon jetzt in den Planungsprozess einbringen können.⁵³ Dabei dient der Grundsatz der Aufgabentrennung von Nutzer und Bauverwaltung während des Bauprozesses dazu, Interessenskonflikte und die baubegleitende, oftmals kostensteigernde Einflussnahme des Nutzers zu verhindern.

Der Rechnungshof hat die Liste der Baumaßnahmen des Wissenschaftsministeriums zur Kenntnis genommen. Ein mangelhaftes Bearbeiten der Baumaßnahmen durch die Bauverwaltung ist anhand der vorgelegten Unterlagen für den Rechnungshof nicht nachvollziehbar. Das Ministerium hat die personelle Ausstattung der Bauverwaltung als Grund für das mangelhafte Bearbeiten von Baumaßnahmen angeführt. Dem folgt der Rechnungshof nicht. In seinen bisherigen Prüfungen⁵⁴ hat er keinen Anhaltspunkt dafür festgestellt, dass eine ggf. vorliegende personelle Minderausstattung der Bauverwaltung zu einer Schlechtleistung führe. Insofern kann der Rechnungshof nicht erkennen, warum es durch eine Verlagerung der Federführung für die Baumaßnahmen der Hochschulen zu einer Qualitätssteigerung kommen könnte.

Hinsichtlich der Qualität der Vorbereitung und Durchführung von Baumaßnahmen durch die Hochschulen verweisen wir auf unsere Feststellungen unter Tn. 4.1, 4.2. Bezüglich des für die Baumaßnahmen der Hochschulen notwendigen baufachlichen Personals verweisen wir auf Tn. 7.

Der HIS-HE hat empfohlen, Verzögerungen des Zeitplans durch die Festlegung von Fristen zur Bearbeitung durch die beteiligten Organisationseinheiten oder ggf. durch alternative Bearbeitungsformen zu minimieren.⁵⁵ Der Rechnungshof folgt diesem Vorschlag unter der Maßgabe, dass die Personalausstattung der betroffenen Organisationseinheiten kürzeren Fristen angepasst sein muss.

⁵² Schreiben des TFM an das TMBLV vom 14. Februar 2012 hinsichtlich dessen Abschlussbericht zur Regelung der Übertragung von Kleinen Baumaßnahmen mit begrenztem Umfang an die Universitäten des Freistaats Thüringen.

⁵³ Vgl. Holzkamm, I./Stibbe, J./Stratmann, F.: Orientierungshilfe Bauherrenfunktion durch Hochschulen; Teil 1: Rahmenbedingungen für die Bauherrenfunktion im Hochschulbau. Forum Hochschulentwicklung, 4/2015; Nr. 1.3.3, S. 4.

⁵⁴ Vgl. u. a. folgende Prüfungen: „Ausgaben für den Umbau und die Sanierung des Laborgebäudes für Medizinische Mikrobiologie (MEMI) zum Zentrum für molekulare Biomedizin (CMB) am Campus Beutenberg in Jena“ (Prüfungsmitteilung vom 20. Februar 2013), „Wartungsverträge für technische Anlagen“ (Beratung des Thüringer Landtags und der Thüringer Landesregierung nach § 88 Abs. 2 ThürLHO vom 1. Juli 2014), „Prüfung der Baumaßnahme Neubau Hörsaal- und Laborgebäude der Fachhochschule Erfurt“ (Prüfungsmitteilung vom 4. März 2014), „Prüfung der Bauausgaben im TLBV – Fachhochschule Nordhausen – Grundsanierung Laborgebäude 34“ (Prüfungsmitteilung vom 26. Mai 2016), „Prüfung der Baumaßnahme Bildungszentrum der Polizei in Meiningen, Umbau und Sanierung“ (Prüfungsmitteilung vom 4. März 2015) und „Prüfung von Baumaßnahmen der Dualen Hochschule Gera-Eisenach, Schloss Tinz in Gera, ehem. Staatliche Studienakademie“ Thüringen (Prüfungsmitteilung vom 24. Juli 2017).

⁵⁵ Ebenda; Nr. 1.3.6, S. 6.

These

5. Der HIS-HE hat angeführt, der Fokus der Landesbauverwaltungen der Länder beziehe sich per se auf die gesamte Bau- und Liegenschaftsverwaltung und nicht auf die der Hochschulen. Mit der Übernahme der Bauherrenfunktion durch die Hochschulen würde die Gesamtzuständigkeit für Bau und Betrieb in eine Hand gelegt und die Wirtschaftlichkeit über die Baumaßnahme hinaus auf den gesamten Lebenszyklus eines Gebäudes in den Fokus gerückt.⁵⁶ Das Gebäudemanagement in den Hochschulverwaltungen verfüge über ein langjähriges Erfahrungswissen über die bauliche und technische Infrastruktur. Wären Gebäudemanagement und Baumanagement Teil der Hochschulverwaltung, sei die frühzeitige Einbindung der für den anschließenden Betrieb Verantwortlichen in den Planungsprozess eher gewährleistet.⁵⁷

Nach § 24 Abs. 1 ThürLHO dürfen Ausgaben und Verpflichtungsermächtigungen für Baumaßnahmen erst veranschlagt werden, wenn Pläne, Kostenberechnungen und Erläuterungen vorliegen, aus denen die Art der Ausführung, die Kosten der Baumaßnahme, des Grunderwerbs und der Einrichtungen sowie die vorgesehene Finanzierung und ein Zeitplan ersichtlich sind. Den Unterlagen ist eine Schätzung der nach Fertigstellung der Maßnahmen entstehenden jährlichen Haushaltsbelastungen beizufügen. Für kleinere Baumaßnahmen (sogenannte Kleine Baumaßnahmen) kann von den Bestimmungen der Sätze 1 und 2 abgesehen werden. Ziel dieser Regelung ist es, so der HIS-HE, dem Parlament als Inhaber der Haushaltshoheit für besonders finanzintensive Maßnahmen die Mittelbewilligung oder -verweigerung zu ermöglichen. Deshalb dürfen für derartige Maßnahmen Ausgaben und Verpflichtungsermächtigungen vom Parlament erst genehmigt und in den Haushalt eingestellt werden, wenn Unterlagen mit Aussagen zur Art der Ausführung, zu den Baukosten, zur Finanzierungsart, zum Zeitplan und die Schätzung jährlicher Folgekosten vorliegen.⁵⁸

Nach Nr. 1.3 der VV zu § 24 ThürLHO werden nähere Bestimmungen über Form und Inhalt der Bauunterlagen durch Verwaltungsvorschriften für Baumaßnahmen des Landes getroffen. Bis zur Einführung der Richtlinien für die Durchführung von Bauaufgaben des Freistaats Thüringen (RLBau Thüringen⁵⁹) galt die Dienstanweisung für die Durchführung der staatlichen Hochbaumaßnahmen des Landes Thüringen (DABau Thüringen).

Wenngleich die RLBau ein vereinfachtes Verfahren bei der Anmeldung kleiner Maßnahmen vorsieht,⁶⁰ gilt der Grundsatz der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit nach §§ 6 und 7 ThürLHO grundsätzlich für jede Baumaßnahme. Dabei sind die Folgekosten einer Investition, d. h. auch die Kosten des Betriebs, in die Wirtschaftlichkeitsuntersuchung einzubeziehen.⁶¹ Das Finanzministerium hat regelmäßig in seinem jährlichen Schreiben zur Haushalts- und Wirtschaftsführung darauf hingewiesen, dass sowohl für Große als auch für Kleine Baumaßnahmen die wirtschaftlichste Möglichkeit zu prüfen und das Ergebnis zu dokumentieren ist.⁶²

⁵⁶ Ebenda; Nr. 1.3.1, S. 2 f.

⁵⁷ Ebenda; Nr. 1.3.3, S. 4.

⁵⁸ Vgl. Holzkamm, I./Stibbe, J./Stratmann, F.: Orientierungshilfe Bauherrenfunktion durch Hochschulen; Teil 1: Rahmenbedingungen für die Bauherrenfunktion im Hochschulbau. Forum Hochschulentwicklung, 4/2015; Nr. 3.4, S. 21 f.

⁵⁹ Vgl. Einführungserlass des TMBLV vom 26. August 2011.

⁶⁰ Vgl. Abschnitt D, E und F RLBau.

⁶¹ Vgl. Nr. 2.1 der VV zu § 7 ThürLHO.

⁶² Vgl. Schreiben des TFM zur Haushalts- und Wirtschaftsführung in den Jahren 2011 bis 2018.

Das Finanzministerium hat das Bauministerium 2012 darauf hingewiesen, dass die Wirtschaftlichkeit der Dezentralisierung des Bausachverständigen nicht nachgewiesen sei.⁶³

Im Übrigen verkennt der HIS-HE, dass die langjährigen querschnittlichen Erfahrungen der Bauverwaltung mit baulich-technischer Infrastruktur, insbesondere mit der der Hochschulen, von hohem Wert für eine wirtschaftliche Aufgabebearbeitung sind.

Weder das Wissenschaftsministerium noch das Bauministerium haben dem Rechnungshof Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen zur Vorteilhaftigkeit der Aufgabenübertragung auf die Hochschulen vorgelegt. Der Rechnungshof kann deshalb die in These Nr. 5 beschriebene Vorteilhaftigkeit für den Hochschulbau in Thüringen nicht bestätigen. Wir verweisen auf Tn. 6.

These

6. Der HIS-HE hat angeführt, die Hochschulen seien spezialisiert. Aufgrund ihrer Erfahrungen mit kleineren Baumaßnahmen und teilweise großen drittmittelfinanzierten Maßnahmen lägen weitreichende Erkenntnisse für Hochschulbaumaßnahmen vor. Diese können bei einer Übernahme der Bauaufgaben direkter eingebracht werden und somit eine Verbesserung der baufachlichen Qualität ermöglichen.⁶⁴

Dem steht die Aussage der HIS-HE gegenüber, dass die Landesbauverwaltung über langjährige Erfahrung mit Hochschulgebäuden verschiedener Gebäudetypen im Land verfügt und darüber hinaus ihr Wissen und die Erfahrung mit anderen Landesbauten einfließen lässt.⁶⁵

Der Rechnungshof hat keine Anhaltspunkte dafür festgestellt, dass die Hochschulen über geeignetere Erfahrungen oder Kompetenzen als die Bauverwaltung verfügen. Wir verweisen auf These Nr. 5 und Tn. 4 und 6.

These

7. Der HIS-HE hat erläutert, dass die Hochschulen sich mit der Zusammenführung der Aufgaben in eine Zuständigkeit eine Verringerung der Schnittstellen und damit eine Verfahrensbeschleunigung versprechen.⁶⁶ Die Hochschulen führen Bauunterhaltungsmaßnahmen und einen Teil der Kleinen Baumaßnahmen durch. Der Bauverwaltung obliegen die übrigen Kleinen und die Großen Baumaßnahmen. Folglich ist die Bauverantwortung im Hochschulbau in unterschiedliche Zuständigkeiten aufgeteilt. Eine gebündelte Verantwortung würde einen umfassenderen Blick auf alle Baumaßnahmen pro Hochschule ermöglichen und nicht nur bis oder ab einer gewissen Wertgrenze. Hierdurch sei ein übergreifendes Steuern aller Baumaßnahmen pro Hochschule besser möglich.⁶⁷

⁶³ Schreiben des TFM an das TMBLV vom 14. Februar 2012 hinsichtlich dessen Abschlussbericht zur Regelung der Übertragung von Kleinen Baumaßnahmen mit begrenztem Umfang an die Universitäten des Freistaats Thüringen.

⁶⁴ Vgl. Holzkamm, I./Stibbe, J./Stratmann, F.: Orientierungshilfe Bauherrenfunktion durch Hochschulen; Teil 1: Rahmenbedingungen für die Bauherrenfunktion im Hochschulbau. Forum Hochschulentwicklung, 4/2015; Nr. 1.3.9, S. 8.

⁶⁵ Vgl. Binneweis, K./Stibbe, J./Stratmann, F./Tegtmeyer, R.: Orientierungshilfe Bauherrenfunktion durch Hochschulen; Teil 2: Umsetzungsempfehlungen für die Übertragung der Bauherrenfunktion auf Hochschulen. Forum Hochschulentwicklung, 3/2016; Nr. 1.3.9, S. 8.

⁶⁶ Vgl. Holzkamm, I./Stibbe, J./Stratmann, F.: Orientierungshilfe Bauherrenfunktion durch Hochschulen; Teil 1: Rahmenbedingungen für die Bauherrenfunktion im Hochschulbau. Forum Hochschulentwicklung, 4/2015; Nr. 1.3.4, S. 4 f.

⁶⁷ Ebenda; Nr. 1.3.5, S. 5.

Der HIS-HE hält dem entgegen, dass mit der Aufgabentrennung auch ein unabhängiges Controlling und damit eine „objektivere“ Bewertung der Verfahrensabläufe gewährleistet seien. Transparente Prozesse seien wichtiger als veränderte Zuständigkeiten.⁶⁸

Der HIS-HE hat auch angemerkt, dass anstelle einer zentralen Verantwortung für alle größeren Baumaßnahmen des Landes kleine Einheiten pro Hochschule geschaffen würden. Bei finanziell bedeutsamen Baumaßnahmen seien jedoch gleiche Maßstäbe anzusetzen und einheitliche Verfahren zur Sicherstellung einer ordnungsgemäßen und wirtschaftlichen Aufgabenerledigung zu verwenden. Diese können durch den Verbleib der Bauherrenfunktion bei der staatlichen Bauverwaltung konsequenter und routinierter wahrgenommen werden, da sie durch eine Vielzahl vergleichbarer Projekte umfassende Erfahrungen besitzt und durch die Ressourcenkonzentration ein enger Austausch über die gewonnenen Erkenntnisse stattfindet. Zudem könnten die vorhandenen Mitarbeiter hochschulübergreifend bzw. sogar landesweit eingesetzt werden. Dadurch sei eine wirtschaftliche Ressourcensteuerung möglich.⁶⁹

Das Kabinett hat in seinem Beschluss am 20. August 2013 besonderes Augenmerk auf das Berichtswesen der Hochschulen gelegt, um zu gewährleisten, dass die (primär zuständige) Bauverwaltung die baulichen Veränderungen an den Liegenschaften kennt und berücksichtigen kann. Das Kabinett hat geregelt, dass die Hochschulen die eigenverantwortlich durchzuführenden Baumaßnahmen nach RLBau bearbeiten, vor der Ausführung Ort, Zweck, Kosten und Realisierungszeitraum zur Kenntnis geben und nach Fertigstellung die vollständige Dokumentation übergeben.

Der Rechnungshof hat festgestellt, dass die Hochschulen diese Verfahrensweise in den geprüften Fällen nicht beachtet haben (vgl. Tn. 4.1.11, 4.1.14). Insofern haben sich die Hochschulen schon während der Erprobungsphase einem Controlling entzogen und den unter These Nr. 7 beschriebenen „umfassenden Blick“ verhindert.

These

8. Die Zuständigkeit der Hochschulen für die Baumaßnahmen ermöglichte es den Hochschulen, auf die Wahl der Planungs- und Baubeteiligten, die ihrer Ansicht nach am geeignetsten sind, Einfluss zu nehmen.⁷⁰

Wir verweisen auf unsere Feststellungen zur Vergabe freiberuflicher Leistungen unter Tn. 4.2.1 und 4.2.2.

Die Hochschulen sind an die Bestimmungen des Haushalts-, Vergabe- und Baurechts gebunden (vgl. These Nr. 2). Die Vergabe aller Leistungen unterliegt dem Vergaberecht. Insofern können die Hochschulen keine „geeigneteren“ Erfüllungsgehilfen finden, als es der Bauverwaltung möglich ist.

These

9. Die jeweilige Mittelfreigabe durch das Parlament sei bei der Zeitplanung nicht abzuschätzen. Sie verzögere aus Sicht der Hochschulen den Maßnahmenprozess.⁷¹

Der Freistaat als Eigentümer der von den Hochschulen genutzten Liegenschaften finanziert die Bauunterhaltungsmaßnahmen und Investitionen unabhängig von der Zuständigkeit für

⁶⁸ Ebenda; Nr. 1.3.4, S. 4 f.

⁶⁹ Vgl. Holzkamm, I./Stibbe, J./Stratmann, F.: Orientierungshilfe Bauherrenfunktion durch Hochschulen; Teil 1: Rahmenbedingungen für die Bauherrenfunktion im Hochschulbau. Forum Hochschulentwicklung, 4/2015; Nr. 1.3.5, S. 5.

⁷⁰ Ebenda; Nr. 1.3.4, S. 4 f.

⁷¹ Ebenda; Nr. 1.3.6, S. 6.

deren Durchführung.⁷² Auch die Mittel aus dem Hochschulkapitel, die die Hochschulen für Baumaßnahmen einsetzen können, unterliegen der parlamentarischen Kontrolle und Steuerung des Landtags und den damit verbundenen Fristen. Da im Schadensfall nicht die Hochschule, sondern der Steuerzahler einsteht, sollte das Parlament hier einen Genehmigungsvorbehalt haben.⁷³ Auch der HIS-HE hat darauf hingewiesen, dass bei abweichenden Regelungen hinsichtlich des Globalhaushaltsbudgets allen Beteiligten bewusst sein muss, dass die gerade bei finanzwirksamen Maßnahmen erheblichen Haushaltsbelastungen im Hochschulbau vom Parlament nur noch im Nachhinein geprüft, aber nicht mehr während der Maßnahmen gesteuert oder beeinflusst werden können.⁷⁴

Nach Aussagen des Finanzministeriums ist die Annahme, dass gegebene Verwaltungsabläufe bei Baumaßnahmen in erheblichem Umfang optimiert, gestrafft und verkürzt werden können, nicht belegt.⁷⁵

Einzig die freie Liquidität der Hochschulen, beispielsweise aus einer Rücklage, könnte dazu beitragen, die Finanzierung einzelner Baumaßnahmen schneller zu sichern und damit das Verfahren zu beschleunigen. Allerdings könnte auch die zentrale, fachlich zuständige Bauverwaltung des Freistaats diese Mittel für die Hochschulen umsetzen. Diese Form der Kooperation könnte sogar kleinere Hochschulen ohne baufachliches Personal in die Lage versetzen, Baumaßnahmen anzustoßen (vgl. auch These Nr. 1). Hinsichtlich der zentralen Verantwortung für die Werterhaltung und Entwicklung der Liegenschaften des Freistaats verweisen wir auf These Nr. 7 und Tn. 4.1.10.

Die Mittel der Hochschulen aus dem Globalbudget und dem EP 18 unterliegen der Finanzhoheit des Parlaments. Änderungen des im Rahmen der Haushaltsaufstellung abgestimmten Bauprogramms sind mit Zustimmung des Finanzministeriums möglich. Im Haushalt nicht vorgesehene Baumaßnahmen können aufgrund geänderter Prioritäten mit seiner Einwilligung durchgeführt werden. Die Hochschulen reagieren mit den Kleinen Baumaßnahmen jedoch nicht auf kurzfristige Bedarfe (vgl. These Nr. 2). Die These läuft ins Leere.

These

10. Übertragung der Bauaufgaben auf die Hochschulen stärkt Hochschulautonomie.⁷⁶ Sie trägt dazu bei, den Wissenschaftsstandort Thüringen attraktiver zu gestalten.⁷⁷

Das Wissenschaftsministerium hat nicht erläutert, inwiefern das Übertragen von Bauherrenaufgaben zu mehr Hochschulautonomie und Wettbewerbsfähigkeit führen kann.

Weder das geltende ThürHG noch seine Begründung⁷⁸ definieren den Begriff Hochschulautonomie. Hochschulautonomie meint in einem engeren Sinne das Recht der Hochschulen, ihre Angelegenheiten durch eigene Vorschriften (Satzungshoheit) zu regeln. In einem weiteren Sinne wird unter Hochschulautonomie das Recht verstanden, weitgehend frei von staatlicher Einflussnahme zu sein (akademische Selbstverwaltung, Personalhoheit, Finanzautonomie).

Die auf Hochschulen übertragene Bauherreneigenschaft würde die Hochschulen in diesem Bereich also weitgehend von staatlicher Einflussnahme freistellen. So verstanden würde die

⁷² Ebenda; Nr. 1.3.6, S. 6.

⁷³ Ebenda; Nr. 1.3.6, S. 6.

⁷⁴ Ebenda; Nr. 3.8, S. 24 f.

⁷⁵ Schreiben des TFM an das TMBLV vom 14. Februar 2012 hinsichtlich dessen Abschlussbericht zur Regelung der Übertragung von Kleinen Baumaßnahmen mit begrenztem Umfang an die Universitäten des Freistaats Thüringen.

⁷⁶ Vgl. Vermerk des TMBLV, Referat L 5 vom 6. Februar 2012.

⁷⁷ Ebenda.

⁷⁸ Drucksache 4/2296.

Übertragung der Bauherreneigenschaft die Hochschulen, nicht aber ihre Autonomie stärken. Schließlich wären die Hochschulen weiterhin an geltendes Recht und Verfahrensregelungen gebunden (vgl. Thesen Nr. 2, 3, 7, 8 und 9).

Der Umfang der Hochschulautonomie ergibt sich – neben der verfassungsrechtlichen Verankerung in Art. 5 Abs. 3 Satz 1 GG – aus dem jeweiligen Hochschulgesetz. Zu den primären Aufgaben der Hochschulen gehören in Thüringen nach § 5 ThürHG Forschung, Lehre, Studium und Weiterbildung. Es gehört nicht zu den Aufgaben der Hochschulen, für die eigene, aufgabengerechte bauliche Ausstattung zu sorgen.

Der Gesetzgeber hat vorgesehen, dass das Land den Hochschulen die zur Erfüllung ihrer Aufgaben erforderlichen Grundstücke und Einrichtungen zur Verfügung stellt (§ 13 Abs. 1 ThürHG). Zudem hat die Hochschulentwicklungsplanung nach § 11 Abs. 4 ThürHG u. a. die Zielvorstellungen des Ministeriums über die Ausbauplanung unter Berücksichtigung der Finanzplanung zu enthalten. Der Entwurf der Landesregierung zur Neufassung des ThürHG vom 14. September 2017⁷⁹ sieht diesbezüglich keine Änderung vor.⁸⁰

Aus Sicht des Rechnungshofs überzeugt der bloße Verweis auf die Stärkung der Hochschulautonomie nicht. Gegebenenfalls sollte hinterfragt werden, wie dies konkret und im Einzelfall gemeint ist. Im Übrigen ist die Hochschulautonomie mit den hochschulpolitischen Zielen des Landes sowie auch anderen Zielen des Landes (finanzieller, organisatorischer Art etc.) in Ausgleich zu bringen.

Das Finanzministerium hat bereits 2012 darum gebeten, die Diskussion um die Bautätigkeit der Hochschulen nicht mit dem Argument der Hochschulautonomie zu belasten.⁸¹

Der Rechnungshof begrüßt das Bestreben der Hochschulen, bestmögliche Voraussetzungen für Forschung und Lehre zu schaffen. Allerdings verweist er darauf, dass die Grundlage jeder staatlich finanzierten Baumaßnahme die sorgfältige Bedarfsermittlung ist. Die Verantwortung für die Qualität dieser Planungsgrundlage tragen seither die Hochschulen. Hinsichtlich der Qualität der bisherigen Aufgabenerledigung verweisen wir auf unsere Feststellungen unter Tn. 4.1 und 4.2. Die Entwicklungsstrategien der Hochschule münden in die nach ThürHG vorgesehenen Vereinbarungen. Nach Auffassung des Rechnungshofs liegt es deshalb in der Verantwortung der Hochschulen, das Ziel der Baumaßnahmen zu formulieren, während die für das Bauen zuständige, fachlich kompetente Stelle das Erreichen dieser Zielstellung verantwortet.

Für alle staatlich finanzierten Baumaßnahmen und Eingriffe in den Liegenschaftsbestand des Freistaats gilt der Grundsatz der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit (§§ 6 und 7 ThürLHO). Die Wirtschaftlichkeit der Übertragung der Zuständigkeit für die Baudurchführung ist bislang nicht nachgewiesen (vgl. Tn. 6).

⁷⁹ Drucksache 6/4467.

⁸⁰ Vgl. § 13 Abs. 1 ThürHG (§ 14 Abs. 1 ThürHG-E) bzw. § 11 Abs. 4 ThürHG (§ 12 Abs. 4 ThürHG-E).

⁸¹ Schreiben des TFM an das TMBLV vom 14. Februar 2012 hinsichtlich dessen Abschlussbericht zur Regelung der Übertragung von Kleinen Baumaßnahmen mit begrenztem Umfang an die Universitäten des Freistaats Thüringen.

6 Wirtschaftlichkeit der Baumaßnahmen und der Aufgabenübertragung

Die Vorblätter der dem Rechnungshof vorgelegten Entwürfe des Gesetzes zur Änderung des Thüringer Hochschulgesetzes⁸² enthielten die Angabe, die jeweiligen Regelungen seien nicht mit Kosten verbunden. Alternativen gebe es nicht.

Diese Angabe ist nicht zutreffend. Der Änderungsvorschlag hinsichtlich der Zuständigkeit für die Bauaufgaben an den Hochschulen ist keinesfalls alternativlos. Der Rechnungshof hat im Rahmen seiner Stellungnahmen zu den Entwürfen des ThürHG darauf hingewiesen, dass die aus den Bauaufgaben resultierenden Pflichten personelle Kapazitäten binden und damit Kosten verursachen. Deshalb sind die Kosten und der Nutzen einer Aufgabenübertragung insgesamt, d. h. für Hochschulen und Land, in einer Wirtschaftlichkeitsuntersuchung zu ermitteln (§ 7 Abs. 3 ThürLHO). Der Rechnungshof hat deshalb wiederholt darum gebeten, die Kosten der mit dem Gesetzentwurf verbundenen Änderungen zu ermitteln und darzustellen.⁸³

Das Wissenschaftsministerium hat angegeben, es habe der Aufgabenübertragung nicht zuletzt aufgrund der Erfahrungen anderer Bundesländer mit entsprechenden Modellen, beispielsweise der TU Darmstadt oder der Universität Göttingen, offen gegenübergestanden.⁸⁴ Zudem gebe es diverse Unterlagen, unter anderem Veröffentlichungen der HIS eG, die mit Blick auf die Wirtschaftlichkeit von besonderem Interesse seien. Auf dieser Grundlage habe man eine Bewertung der vorgesehenen Gesetzesänderung vorgenommen. Das Ministerium gehe davon aus, dass, wenn Hochschulen in Eigenregie bauten, entsprechende Maßnahmen zeitnah und nutzerorientiert erfolgten sowie vonseiten der Hochschulen, insbesondere hinsichtlich bautechnischer Angelegenheiten, spätere Betriebskosten berücksichtigt würden, statt lediglich Möglichkeiten zur Minimierung von Investitionskosten anzustreben. Das Wissenschaftsministerium sei zu dem Ergebnis gelangt, dass eine wirtschaftliche Umsetzung der im Gesetzentwurf der Landesregierung für die FSU Jena enthaltenen vorgeschlagenen Regelung möglich sei. Diesbezüglich notwendige Strukturen seien nicht mehr im Bauministerium und/oder der Bauverwaltung vonnöten, sodass nicht von Doppelstrukturen und damit einhergehender Unwirtschaftlichkeit ausgegangen werde. Einzelheiten könnten erst abschließend bewertet werden, wenn eine entsprechende Verwaltungsvereinbarung vorliege und Art und Umfang der zu übertragenden Aufgaben, die Finanzierung von Baumaßnahmen und das Verfahren geregelt sei.⁸⁵

Der Rechnungshof stellt klar, dass auch bei der Durchführung von Baumaßnahmen durch die Bauverwaltung der Grundsatz der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit nach §§ 6 und 7 ThürLHO zu beachten ist. Spätere Betriebs- bzw. Folgekosten sind dabei schon jetzt zu berücksichtigen. Die Hochschulen sind ihrer Verantwortung für die Wirtschaftlichkeitsuntersuchung und der baufachlichen Prüfung nicht nachgekommen (vgl. Tn. 4.1.4, 4.1.7). Stattdessen lag ihr Fokus wohl vor allem darauf, „schnell“ zu bauen.

Der Rechnungshof widerspricht der Aussage, dass die bisherigen Strukturen im Bauministerium und der Bauverwaltung nicht mehr notwendig seien. Die Bauverwaltung übt vielfältige, teils übergeordnete Aufgaben aus. Alle Hochbaumaßnahmen des Freistaats liegen in der Verantwortung der Bauverwaltung. Das Bauministerium übt die Aufsicht aus. Deshalb muss der Freistaat in beiden Verwaltungen gleichzeitig kompetentes Personal für den Landes- und den Hochschulbau vorhalten. Bei einer Bündelung der Aufgaben ist deshalb von Schnittmengen und Synergieeffekten auszugehen. Darüber hinaus müssen die Hochschulen

⁸² Entwürfe des TMWWDG vom 9. Mai 2017 und 14. September 2017 (Drucksache 6/4467) und Entwurf der Fraktion der CDU (Drucksache 6/4657).

⁸³ Vgl. Stellungnahmen des Rechnungshofs vom 7. Juni 2017 zum ThürHG-E in der Fassung vom 9. Mai 2017, Stellungnahme vom 19. Dezember 2017 zum ThürHG-E vom 14. September 2017 (Drucksache 6/4467) und Stellungnahme vom 20. Dezember 2017 zum ThürHG-E der Fraktion der CDU vom 25. Oktober 2017 (6/4657).

⁸⁴ Ausführungen Herr StS Hoppe. Vgl. Ergebnisprotokoll der 42. Sitzung des Ausschusses für Wirtschaft und Wissenschaft des Thüringer Landtags am 18. Januar 2018, S. 32.

⁸⁵ Vgl. Ergebnisprotokoll der 42. Sitzung des Ausschusses für Wirtschaft und Wissenschaft des Thüringer Landtags am 18. Januar 2018, S. 32 und 39.

des Freistaats hinsichtlich ihrer Baubedarfe gleich behandelt werden. Überträgt der Freistaat ausgewählten Hochschulen die Verantwortung für die Bauaufgaben, droht eine Ungleichbehandlung der Interessen der Hochschulen.

Der Rechnungshof weist darauf hin, dass die von den Ministerien vorgelegten Unterlagen keinerlei Wirtschaftlichkeitsuntersuchung zur Aufgabenübertragung enthalten. Dem Rechnungshof sind auch keine Publikationen bekannt, die die Wirtschaftlichkeit der Aufgabenübertragung in Thüringen belegen. Der HIS-HE hat in seinen Veröffentlichungen allgemeine Argumente für und gegen eine Aufgabenübertragung zusammengestellt (vgl. auch Tn. 5). Die Wirtschaftlichkeit hat er dabei nicht untersucht. Der Verweis auf andere Bundesländer, beispielsweise auf Stiftungsmodelle, genügt nicht, um eine Vorteilhaftigkeit nach § 7 ThürLHO für die vergleichsweise kleinen Hochschulen Thüringens nachzuweisen.

Der Rechnungshof widerspricht auch der Aussage des Wissenschaftsministeriums, dass Einzelheiten zur Wirtschaftlichkeit der Aufgabenübertragung erst dann beurteilt werden könnten, wenn eine entsprechende Verwaltungsvereinbarung vorliege und Art und Umfang der zu übertragenden Aufgaben, die Finanzierung von Baumaßnahmen und das Verfahren geregelt sei. Das Gesetzgebungsverfahren hat aufgrund des fehlenden Nachweises der Wirtschaftlichkeit der Aufgabenübertragung einen wesentlichen Mangel. Ohne den beschriebenen Nachweis ist die Aufgabenübertragung nicht zulässig.

Nach Abschnitt D Nr. 1.5 RLBau liegt die Zuständigkeit für die Wirtschaftlichkeit der Betriebs- und Nutzungsplanung bei den Nutzern, d. h. bei den Hochschulen. Darüber hinaus verantworten die Hochschulen die Wirtschaftlichkeit der Baumaßnahmen, die sie in eigener Zuständigkeit durchführen. Wenngleich die Hochschulen in diesen besonderen Fällen weniger umfangreiche Unterlagen vorlegen müssen als für Große Baumaßnahmen, gilt der Grundsatz der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit nach §§ 6 und 7 ThürLHO uneingeschränkt. Die Hochschulen übernehmen für die durch sie durchzuführenden Maßnahmen die Verantwortung dafür, dass sie ausschließlich notwendige Maßnahmen in der sparsamsten Alternative umsetzen.

Der Rechnungshof hat jedoch festgestellt, dass die Hochschulen Alternativen nicht untersuchen, Folgekosten nicht betrachten und Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen nicht durchführen oder nicht dokumentieren. Die Wirtschaftlichkeit ihrer Baumaßnahmen ist damit nicht nachgewiesen (vgl. Tn. 4.1.7). Insofern folgt der Rechnungshof der Argumentation des Ministeriums nicht, welches von einer besonders sorgfältigen Vorbereitung und Bearbeitung der Baumaßnahmen ausgeht.

Auch die Kultusministerkonferenz ist der Frage nachgegangen, inwieweit durch veränderte Organisationsstrukturen und gezielte Anreize zur sparsamen Flächennutzung Einsparungen realisiert werden können. Sie ist davon ausgegangen, dass u. a. von einer Übertragung der Bauherreneigenschaft auf die Hochschulen und der pauschalen Zuweisung von Baubudgets Effizienzrenditen zu erwarten sind.⁸⁶ Die Kultusministerkonferenz hat auf die sogenannte Düsseldorfer Erklärung zum Hochschulbau⁸⁷ verwiesen. Darin heißt es: „Die Entwicklung und die Gewährleistung des wissenschaftlichen Betriebes einer Universität sind untrennbar mit der Funktionsfähigkeit der baulich-technischen Infrastruktur verbunden. Die Steuerung beider Entwicklungsebenen muss, damit die Universitäten ihre Aufgaben wissenschaftsgeleitet nachkommen können, in der Verantwortung der einzelnen Universitäten gebündelt und in Abstimmung mit den jeweils zuständigen staatlichen Organen wahrgenommen werden.“⁸⁸

⁸⁶ Vgl. Beschluss der Kultusministerkonferenz vom 11. Februar 2016: Solide Bauten für leistungsfähige Hochschulen, Wege zum Abbau des Sanierungs- und Modernisierungsstaus im Hochschulbereich, S. 11.

⁸⁷ Düsseldorfer Erklärung zum Hochschulbau der Kanzlerinnen und Kanzler der Universitäten Deutschlands anlässlich ihrer 55. Jahrestagung vom 27. bis 29. September 2012.

⁸⁸ Vgl. Nr. 5 der Düsseldorfer Erklärung zum Hochschulbau der Kanzlerinnen und Kanzler der Universitäten Deutschlands anlässlich ihrer 55. Jahrestagung vom 27. bis 29. September 2012.

Die Kultusministerkonferenz hat jedoch eingeräumt, dass es, abgesehen von Einzelbeispielen, keine breite empirisch gesicherte Bestätigung dafür gibt, dass die Verlagerung der Bauherreneigenschaft auf die Hochschulen zum Aufbau schlankerere Strukturen und Abläufe im Baumanagement führt.⁸⁹

Eine Aufgabenübertragung von der staatlichen Bauverwaltung auf die Hochschulen muss langfristig vorteilhaft sein. Schließlich besteht die Gefahr, dass der Freistaat seine eigene Bauverwaltung mit einer solchen Entscheidung teilweise zerschlägt. Die staatliche Bauverwaltung arbeitet zentral und fachübergreifend. Ihr obliegen vielseitige Aufgaben, die über die Baumaßnahmen für Hochschulen hinausgehen. Zu ihren Aufgaben zählen auch die übergreifende Koordinierung und Steuerung sowie die Amtshilfe (vgl. Abschnitt A Nr. 1.2 und Nr. 3.2 RLBau). In der vom Rechnungshof geforderten Wirtschaftlichkeitsuntersuchung sind die Auswirkungen auf die übergreifenden Aufgaben der Bauverwaltung zu betrachten.

Die Wirtschaftlichkeit der Aufgabenübertragung ist bislang nicht nachgewiesen.

Wir verweisen im Übrigen auf unsere Stellungnahmen zu den ThürHG-E vom 7. Juni, 19. und 20. Dezember 2017.

⁸⁹ Vgl. Beschluss der Kultusministerkonferenz vom 11. Februar 2016: Solide Bauten für leistungsfähige Hochschulen, Wege zum Abbau des Sanierungs- und Modernisierungstaus im Hochschulbereich, S. 11.

7 Personalausstattung oder Parallelstrukturen?

Das Wissenschaftsministerium hat angeführt, die Bauverwaltung verfüge nicht über eine hinreichende Personalausstattung, um

- den umfangreichen Bedarfsanforderungen und
- den Bauwünschen der Hochschulen

gerecht zu werden. Es hat sich u. a. auf ein Schreiben des Bauministeriums⁹⁰ bezogen. Der Rechnungshof erachtet dieses Schreiben, das offensichtlich einem ausdrücklichen Angebot des Wissenschaftsministeriums folgte, nicht als ausreichend, um von einem Personalmangel der Bauverwaltung auszugehen. Der Rechnungshof hat sich deshalb mit der aufgabengerechten Personalausstattung der Bauverwaltung und dem Risiko von Parallelstrukturen auseinandergesetzt.

Das Finanzministerium und das Wissenschaftsministerium haben 2001 die WIBERA Wirtschaftsberatung AG (nachfolgend WIBERA) beauftragt, die Strukturen der Staatsbauverwaltung Thüringens zu untersuchen. Dabei sollte die WIBERA u. a. untersuchen, inwiefern die Staatsbauverwaltung an einem Standort zentralisiert und die Bauabteilungen der Universitäten durch zusätzliche Planungs- und Ausführungskompetenzen gegenüber der Staatsbauverwaltung gestärkt werden können. Die WIBERA hat ein Gutachten mit Datum vom 26. Juni 2001 vorgelegt.⁹¹ Darüber hinaus hat der Rechnungshof die Bauverwaltung gebeten, Unterlagen und Konzepte zur Personalentwicklung vorzulegen. Die Bauverwaltung hat auf das Bauministerium verwiesen.

Die WIBERA Wirtschaftsberatung AG hat in ihrem Gutachten 2001 den Personalbedarf der Bauverwaltung anhand der Bauvolumina bemessen. Sie hat sich dabei auf das beim Finanzministerium eingeführte Personalbemessungsverfahren auf der Grundlage von Leistungszielvergleichswerten gestützt. Diese bringen zum Ausdruck, für welches Bauvolumen ein Vollzeitbeschäftigter Planungsleistungen nach der Verordnung über die Honorare für Architekten- und Ingenieurleistungen (HOAI) im Betrachtungsjahr erbringen kann.

Die WIBERA hat ihrer Berechnung Leistungszielvergleichswerte der Planungsleistungen⁹² für Große Baumaßnahmen, Kleine Baumaßnahmen⁹³ sowie für die Bauunterhaltung zugrunde gelegt. Sie ist von einem Planungsanteil freiberuflich Tätiger (Vergabeteil⁹⁴) und einem Anteil Eigenleistung der Bauverwaltung ausgegangen. Sie hat auf die Eigenleistung einen Zuschlag für die Betreuung freiberuflich Tätiger sowie für die Bauherrenleistungen addiert. Daraus hat sie Leistungszielvergleichswerte je Mitarbeiter und Jahr in DM ermittelt.⁹⁵ Diese hat sie auf das gewichtete Mittel der Bauvolumina über mehrere Haushaltsjahre projiziert. Die WIBERA hat klargestellt, dass die Personalbedarfe jährlich an die mittelfristige Investitionsplanung angepasst werden sollten.

Hinsichtlich der Aufgabenabgrenzung im Hochschulbau hat sich die WIBERA dafür ausgesprochen, der FSU Jena, der TU Ilmenau und der BU Weimar die Durchführung Kleiner

⁹⁰ Schreiben des TMIL an das TMWWDG vom 31. März 2016. In dem Schreiben hat die Bauministerin auf ein Angebot des Wissenschaftsministeriums Bezug genommen und um personelle Unterstützung zur weiteren Entwicklung der Bauvorhaben der FSU Jena am Inselplatz gebeten.

⁹¹ Gutachten. Strukturuntersuchung der Staatsbauverwaltung im Freistaat Thüringen; WIBERA Wirtschaftsberatung AG. Düsseldorf, 26. Juni 2001.

⁹² Die WIBERA hat sich auf Leistungszielvergleichswerte im WIBERA-Gutachten 1993 bezogen. Diese Werte hätten sich bewährt und seien unter Berücksichtigung des Baupreisindex fortgeschrieben worden.

⁹³ Definition: bis 2.000.000 Mio. DM.

⁹⁴ Vgl. Gutachten. Strukturuntersuchung der Staatsbauverwaltung im Freistaat Thüringen. Textband; WIBERA Wirtschaftsberatung AG. Düsseldorf, 26. Juni 2001, Nr. 9.2.2, S. 117 ff.

⁹⁵ Die WIBERA hat folgende Leistungszielvergleichswerte je Mitarbeiter und Jahr ermittelt: 4,04 Mio. DM für Große Baumaßnahmen, 3,08 Mio. DM für Kleine Baumaßnahmen und 1,32 Mio. DM für Bauunterhaltung.

Baumaßnahmen bis 2 Mio. DM unter der Maßgabe zu übertragen, dass es die Personalressourcen der Hochschulen zulassen. Die WIBERA hat die langfristige Wirtschaftlichkeit und Vorteilhaftigkeit dieser Aufgabenübertragung nicht nachgewiesen. Der Rechnungshof hat den ihm vorliegenden Unterlagen entnommen, dass die WIBERA allein auf die mögliche Einsparung von Personalkosten in der Landesbauverwaltung abgestellt hat. Diese Betrachtungsweise hat den Vorteil, dass das bei den Hochschulen für Bauaufgaben notwendige Personal nicht mehr als Landespersonal dargestellt werden musste und die damaligen Stellenabbauziele des Freistaats erreichbar erschienen. Nachteil im Sinne der Gesamtwirtschaftlichkeit war, dass Querschnittsaufgaben und die Aufgaben der Amtshilfe in den Berechnungen nicht berücksichtigt waren. Die WIBERA selbst hat auf diese Schwäche ihrer Betrachtung hingewiesen.

Darüber hinaus hat die WIBERA darauf hingewiesen, dass eine erweiterte Zuständigkeit der Hochschulen eine beratende Funktion der Bauverwaltung voraussetzt.⁹⁶ Der daraus folgende Personalaufwand, z. B. für die fachliche Begleitung, Controlling und Aktenübernahme war bei der Bauverwaltung jedoch nicht berücksichtigt.

Die Bauverwaltung hat 2011 die Entwicklung der Arbeitsaufgaben und der Organisationsstruktur der Hochbauverwaltung in Thüringen dargestellt.⁹⁷ Darin hat sie Bezug auf eine Personalbedarfsberechnung aus dem Jahr 2009 genommen und das Soll der Personalausstattung bis zum Jahr 2015 fortgeschrieben. Die Berechnungen bauen – vergleichbar zu den Berechnungen der WIBERA – auf dem voraussichtlichen Jahresumsatz der Bauverwaltung und dem daraus resultierenden Personalbedarf auf. Danach blieb die Personalausstattung der Bauverwaltung zwischen 2009 und 2015 hinter dem Soll zurück. Die Bauverwaltung hat auch die Leitungsspanne⁹⁸ der Dezernatsleiter untersucht, um die Qualitätssicherung der Bauaufgaben sicherzustellen. Die Bauverwaltung hat ihre Untersuchung dem Bauministerium vorgelegt. Die Ergebnisse der Berechnungen seien jedoch nicht in die Personalausstattung eingeflossen. Nach Angabe der Bauverwaltung und des Bauministeriums verfügen beide Häuser heute noch nicht über ein Personalentwicklungskonzept.

Die WIBERA hat in ihrem Gutachten 2001 auf die Notwendigkeit geeigneter Steuerungsinstrumente in der Bauverwaltung hingewiesen. Grundlage hierfür sei ein übergreifendes Controlling-Konzept, das die Steuerungskomponenten Leistung, Kosten und Termine flächendeckend berücksichtigt. Dabei seien die beteiligten Verwaltungsebenen des Ministeriums und der Bauverwaltung bis hin zur Ortsebene einzubeziehen. Darüber hinaus sei die Verbindung zu einem noch zu entwickelnden Personal-Controlling herzustellen und eine Kosten- und Leistungsrechnung einzuführen.

Ein Mitarbeiter des Bauministeriums⁹⁹ hat 2002 ein Konzept zur Einführung eines Controlling-Systems in der Bauverwaltung des Freistaates Thüringen erarbeitet.¹⁰⁰ Die Bauverwaltung hat 2012 darauf hingewiesen, dass die Dezernatsleiter nach der Zusammenlegung von Dezernaten eine deutlich höhere Leistungsspanne innehaben. Obwohl die Notwendigkeit des Aufbaus eines strategischen und eines operativen Controllings unstrittig sei, könnten die Dezernatsleiter der Bauverwaltung diese zusätzliche Aufgabe auch nicht anteilig übernehmen.

⁹⁶ Vgl. Gutachten Strukturuntersuchung der Staatsbauverwaltung im Freistaat Thüringen, Textband. WIBERA, 2001; Nr. 1.3, S. 150 f.

⁹⁷ Vgl. Entwicklung der Arbeitsaufgaben und Organisationsstruktur der Hochbauverwaltung der Hochbauverwaltung in Thüringen; 2011.

⁹⁸ Die Bauverwaltung hat die Systematik des Handbuchs für Organisationsuntersuchungen und Personalbedarfsermittlung des Bundesministeriums des Innern/Bundesverwaltungsamt herangezogen.

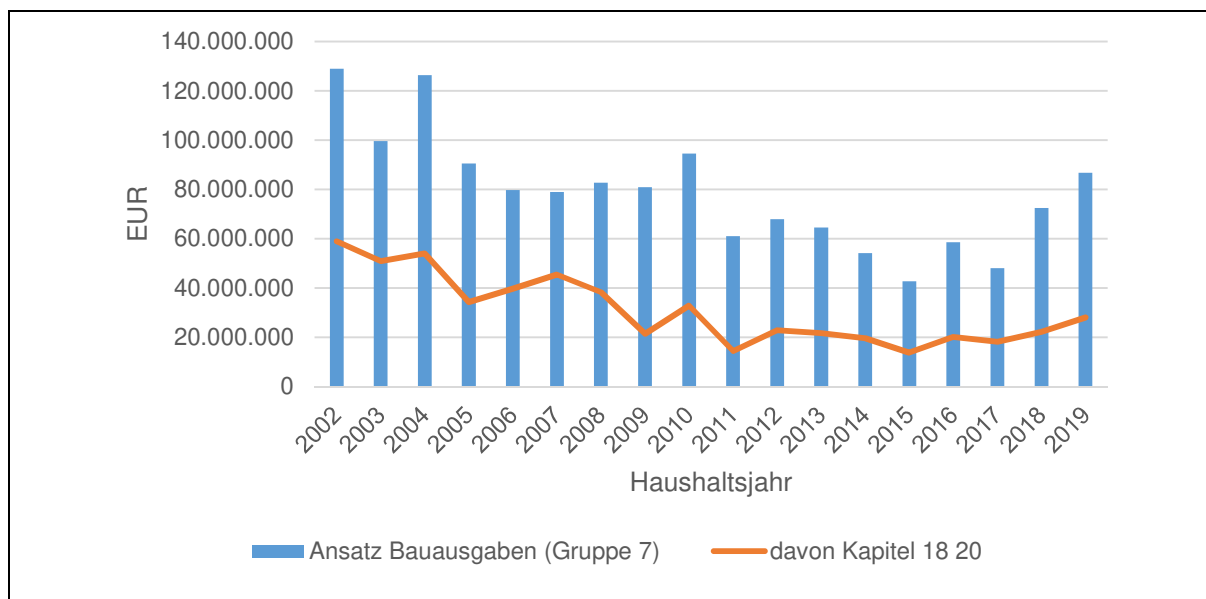
⁹⁹ Leiter des Referats Landesbau/Hochschulbau im TMIL.

¹⁰⁰ Konzept zur Einführung eines Controlling-Systems in der Bauverwaltung des Freistaates Thüringen. Verfasser: Dr. Klaus Göbel in Zusammenarbeit mit der Arbeitsgemeinschaft zur Umsetzung von Ergebnissen des WIBERA-Gutachtens „Strukturuntersuchung der Staatshochbauverwaltung im Freistaat Thüringen“; Entwurf vom 16. Dezember 2002.

Nach Kenntnis des Rechnungshofs hat das Bauministerium im Ressort bislang kein Controlling eingeführt.

Die voraussichtlichen Ausgaben des Freistaats für Baumaßnahmen (Gruppe 7) und für das Kapitel 18 20 waren seit 2002 starken Schwankungen unterworfen (vgl. Abbildung 5). Dabei waren die 2000er Jahre, also die Zeit, in der u. a. das WIBERA-Gutachten entstanden ist, geprägt von dem Bestreben, viele Große Baumaßnahmen durchzuführen, die Unterstützung von Projektsteuerern in Anspruch zu nehmen und von Öffentlich-Privaten-Partnerschaften zu profitieren.

Abbildung 5 - Haushaltsansätze für Bauausgaben



Der Freistaat führt, entgegen dieser Annahme, jedoch überwiegend Hochbaumaßnahmen durch, die hinter dem Volumen zurückbleiben, ab dem der Einsatz eines Projektsteuerers wirtschaftlich ist. Darüber hinaus haben sich Öffentlich-Private-Partnerschaften in Thüringen nicht immer als wirtschaftlich herausgestellt.¹⁰¹ Daraus ergeben sich ein geändertes Aufgabenportfolio und ein erhöhter Betreuungsaufwand bei der Bauverwaltung.

Der HIS-HE hat den Finanzierungsbedarf für den Bestandserhalt der Hochschulgebäude bis 2025¹⁰² flächenbezogen ermittelt. Die Kultusministerkonferenz hat sich der Argumentation des HIS-HE angeschlossen. Der Rechnungshof folgt der Ermittlung – zumindest für Thüringen – nicht. Die Thüringer Hochschulen verfügen nicht über eine liegenschaftsübergreifendes Flächenmanagement (vgl. auch Tn. 4.1.2). Auf den Flächenbestand projizierte Bedarfsanalysen sind jedoch nicht anwendbar, weil die Fläche nicht plausibilisiert ist.

¹⁰¹ Der Rechnungshof begründet diese Ansicht mit seinen Prüfungserfahrungen beispielsweise zum ÖPP-Pilotprojekt „Bau- und Erhaltungsmodell für Landesstraßen im Saale-Holzland-Kreis“ (vgl. Jahresbericht des Rechnungshofs 2017, Teil C, Bemerkungen XI und XII) und zum Fakultäts- und Laborgebäude der Bauhaus-Universität Weimar (begleitende Prüfung). Vgl. auch Gemeinsamer Erfahrungsbericht zur Wirtschaftlichkeit von ÖPP-Projekten der Rechnungshöfe des Bundes und der Länder, 2011.

¹⁰² Vgl. Stibbe, Jana/Stratmann, Friedrich: Finanzierungsbedarf für den Bestandserhalt der Hochschulgebäude bis 2025. Forum Hochschulentwicklung, 1/2016.

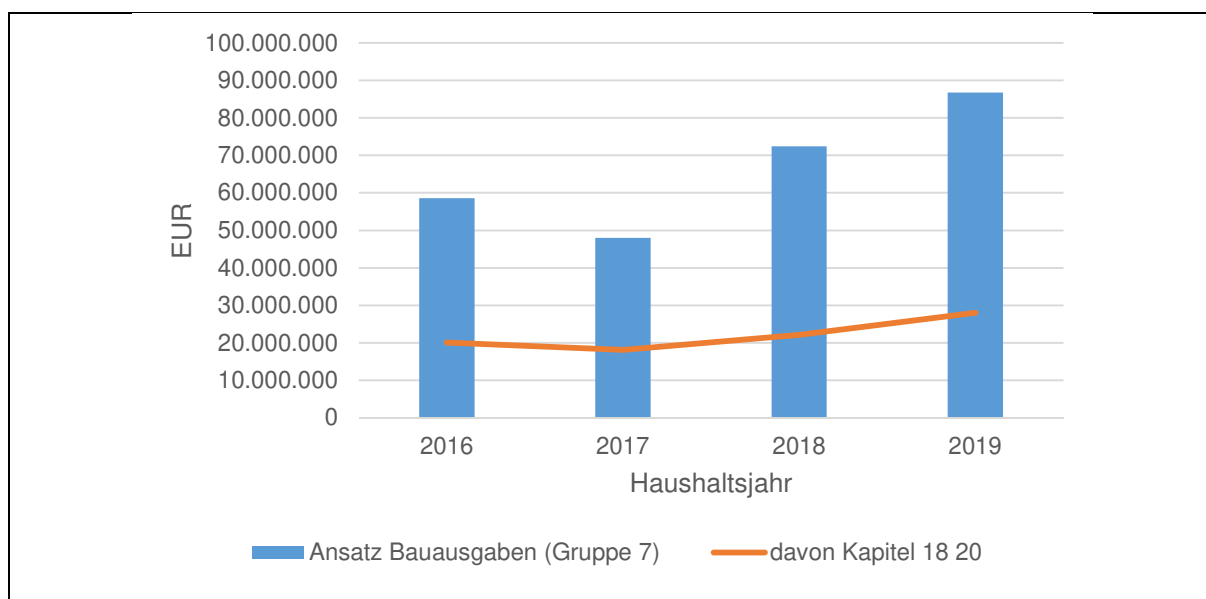
Die Kanzlerinnen und Kanzler der Universitäten Deutschlands gehen ferner davon aus, dass die Länder ausreichend Mittel zur Verfügung stellen müssen, um ein weiteres Anwachsen des Sanierungsstaus zu verhindern und den Hochschulen dadurch Planungssicherheit zu geben.¹⁰³

Der Rechnungshof stimmt dem grundsätzlich zu. Er betont jedoch, dass der auskömmlichen Finanzierung eine belastbare Bedarfsanalyse vorausgehen muss. Insbesondere diese hat der Rechnungshof bei den geprüften Hochschulen jedoch nicht vorgefunden (vgl. Tn. 4.1.2, 4.1.6 und 4.1.7).

Auch die Expertenkommission Funktional- und Gebietsreform ist in ihrem Bericht hinsichtlich der Personalausstattung im Bereich der Hochbau- und der Straßenbauverwaltung von einer „Überhangvermutung“ ausgegangen.¹⁰⁴ Sie hat jedoch eingeräumt, dass ihr valide Daten des Ländervergleichs nicht vorlagen.¹⁰⁵ Der Aufgabenumfang folge dem Rückgang der Bevölkerungszahl ohnehin nicht linear. Vielmehr sei die Entwicklung des Investitionsvolumens für die Entwicklung des Aufgabenumfangs maßgebend.¹⁰⁶

Seit 2017 steigen die Haushaltsansätze sowohl für Bauausgaben der Gruppe 7 als auch für das Kapitel 18 20 wieder an (vgl. Abbildung 6). Nicht allein deshalb erscheint es geboten, die mittel- bis langfristig notwendige Personalausstattung der Thüringer Bauverwaltung zu überprüfen.

Abbildung 6 - Haushaltsansätze für Bauausgaben ab 2016



Der Rechnungshof hat zur Kenntnis genommen, dass in der Bauverwaltung eine Unzufriedenheit hinsichtlich der Personalausstattung herrscht. Dass sich eine ggf. unzureichende Personalausstattung auf den staatlichen Hochbau, insbesondere auf den

¹⁰³ Vgl. Zukunftspaket für den Hochschulbau. Thesen der Kanzlerinnen und Kanzler der Universitäten Deutschlands zum Abbau des Sanierungs- und Modernisierungsstaus im Bereich der baulich-technischen Infrastruktur der Hochschulen vom 9. Januar 2017.

¹⁰⁴ Vgl. Bericht der Expertenkommission Funktional und Gebietsreform, 2013. Die Ministerpräsidentin hat die Expertenkommission zur Umsetzung der Koalitionsvereinbarung zur Funktional- und Gebietsreform mit Schreiben vom 21. September 2011 berufen.

¹⁰⁵ Vgl. Bericht der Expertenkommission Funktional und Gebietsreform, 2013; Nr. 17.1.25.2, S. 142 f.

¹⁰⁶ Vgl. Bericht der Expertenkommission Funktional und Gebietsreform, 2013; Nr. 17.1.25.3; S. 143 ff.

Hochschulbau auswirkt, konnte der Rechnungshof in seiner Prüfung nicht nachvollziehen (vgl. Tn. 5, These Nr. 4).

Die WIBERA hat bereits 2001 betont, dass die Sonderrolle, die der Hochschulbau im Rahmen des staatlichen Hochbaus in Thüringen einnimmt – nämlich die Hochschulen als „Sonder-, Groß- und Spezialkunde“ – durch die Bildung eines eigenen Sachgebiets Hochschulbau in der Bauverwaltung abgebildet ist.¹⁰⁷ Dennoch streben die Hochschulen an, eigenes Personal für Baumaßnahmen vorzuhalten. Eine solche Entwicklung mündet zwangsläufig in einer Parallelstruktur, die unweigerlich zu Mehrkosten führen wird. Da der Freistaat die Ausgaben der Hochschulen finanziert, gingen diese Mehrkosten zu seinen Lasten.

Der Rechnungshof fordert, das mittelfristig für den Hochschulbau notwendige Personal aufgabengerecht zu bemessen und mit der Personalausstattung in Einklang zu bringen. Nur wenn das für die Bauaufgaben erforderliche, fachlich kompetente Personal vorhanden ist, kann der Freistaat seine Mittel wirtschaftlich einsetzen und Hochschulen mit der bedarfsgerechten Infrastruktur ausstatten. Darüber hinaus sollte der Freistaat die von der WIBERA angeregten Steuerungsinstrumente auf allen Verwaltungsebenen umsetzen.

¹⁰⁷ Vgl. Gutachten Strukturuntersuchung der Staatsbauverwaltung im Freistaat Thüringen, Textband. Wibera, 2001; Nr. 11.4, S. 143 ff.

8 Fazit und Empfehlungen

Der Rechnungshof hat geprüft, ob die Hochschulen die Kleinen Baumaßnahmen nach den Haushaltsvorschriften des Landes und den Regelungen des Kabinetts durchgeführt haben. Die weitreichenden Ausnahmeregelungen des Kabinettsbeschlusses kann der Freistaat den Hochschulen nur dauerhaft gewähren, wenn dem Land dadurch keine Nachteile entstehen. Der Rechnungshof hat deshalb geprüft, ob die Hochschulen ihre Baumaßnahmen bedarfsgerecht, ordnungsgemäß, wirtschaftlich, qualitativ und nachhaltig durchgeführt haben.

Die geprüften Baumaßnahmen in Federführung der Hochschulen waren in verschiedener Weise fehlerbehaftet (vgl. Tn. 4.1). Auch in baufachlicher Hinsicht haben die Hochschulen die geprüften Baumaßnahmen nicht ordnungsgemäß durchgeführt (vgl. Tn. 4.2).

Die Hochschulen untersuchten Alternativen nicht, betrachteten Folgekosten nicht und führten Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen nicht durch oder dokumentierten diese nicht. Die Wirtschaftlichkeit dieser Baumaßnahmen war – sowohl in Bezug auf die jeweilige Liegenschaft als auch auf den Gesamtflächenbestand der Hochschule – nicht nachgewiesen.

Die Bedarfsanmeldungen der Hochschulen für die geprüften Maßnahmen sind nicht nachvollziehbar. Sie folgen der Systematik der RLBau und damit dem geltenden Haushaltsrecht nicht. Das weitere Verfahren beim Wissenschaftsministerium bis zur Anmeldung zur Haushaltsveranschlagung beim Bauministerium ist intransparent.

Der Rechnungshof hat in seinem Jahresbericht 2015 die Entflechtung und Vereinfachung der Zuschussgewährung bei der Finanzierung der Hochschulen gefordert.

Auch bei der hier beschriebenen Prüfung hat der Rechnungshof ein unübersichtliches und komplexes Finanzierungskonstrukt für die Baumaßnahmen an den Hochschulen festgestellt. Die verschiedenen Finanzierungsmöglichkeiten sind aufgrund ihrer lückenhaften Darstellung im Haushaltsplan intransparent. Weder die Haushaltslasten, noch der mit den Baumaßnahmen erreichte Zustand der Vermögenswerte des Landes lassen sich ohne weiteres überblicken.

Die Hochschulen sind den Regelungen des Kabinetts nicht gefolgt. Eine Erfolgskontrolle des Pilotprojekts der Übertragung von Bauaufgaben auf die Hochschulen haben die Ministerien nicht dokumentiert. Sofern von einem Erfolg des Pilotprojekts ausgegangen werden soll, kann dieser allenfalls in der Zahl der von den Hochschulen durchgeführten Baumaßnahmen liegen. Dass die Hochschulen die Baumaßnahmen zu einem besseren Ergebnis als die Bauverwaltung geführt haben, kann der Rechnungshof anhand seiner Prüfungsergebnisse nicht bestätigen.

Der Rechnungshof sieht es nicht als erwiesen, dass das Übertragen von Bauaufgaben auf die Hochschulen zu mehr Hochschulautonomie führt. Vielmehr sind das Aufbauen von Parallelstrukturen und vermeidbare Mehrausgaben für den Freistaat zu befürchten.

Die Hochschulen finanzieren das für ihre Baumaßnahmen eingesetzte Personal aus dem Globalbudget. Die diesbezüglichen Ausgaben gehen letztendlich auch zu Lasten der Lehre und Forschung. Bauaufgaben gehören jedoch nicht zum gesetzlichen Auftrag der Hochschulen und dürfen nicht dazu führen, dass die Leistungsfähigkeit der Verwaltungen verzehrt wird. Der Rechnungshof spricht sich für leistungsfähige Hochschulen im Sinne des gesetzlichen Auftrags von Forschung, Lehre, Studium und Weiterbildung aus.

Die bisherige Regelung zur Übertragung von Bauaufgaben auf die Hochschulen hat sich nicht bewährt. Aus diesem Grund sollte die Bautätigkeit der Hochschulen keinesfalls ausgebaut werden. Insbesondere da die Hochschulen über keine geeigneten, liegenschaftsübergreifenden Planungsgrundlagen verfügen und Baumaßnahmen isoliert vorbereiten, ist der unwirtschaftliche Mitteleinsatz an den Hochschulen zu befürchten. Vielmehr sollte der Freistaat die Hochschulen bei der liegenschaftsübergreifenden Bedarfsermittlung – Stichwort Masterplan – und einem Flächenmanagement unterstützen und die strategischen Entwicklungsziele mit den Baubedarfen in Einklang bringen.

Die Dienstleistung „Bauen“ ist eine Stärke der dafür zuständigen Landesbauverwaltung. Sie gilt es auszubauen. Schließlich gehören Fachaufgaben in die Hände von Fachleuten!

Die Hochschulen profitieren zurzeit von der Liquidität des Globalbudgets und ihrer Rücklagen. Der Freistaat sollte die Bauverwaltung diesbezüglich stärken. Er sollte Instrumente der Mittelbewirtschaftung suchen, die die Flexibilität der Bauverwaltung verbessern und sie in die Lage versetzen, auf die Bedarfe und Prioritäten der Hochschulen einzugehen. Da der Freistaat das Globalbudget der Hochschulen finanziert, könnte seine Bauverwaltung auch die darin enthaltenen Anteile für Baumaßnahmen an den Thüringer Hochschulen bewirtschaften.

Und schließlich muss der Freistaat die Zusammenarbeit und die Schnittstellen zwischen Hochschulen, Ministerien und Bauverwaltung schärfen und definieren.

Der Rechnungshof fordert, dass

- die aufgabengerechten Baubedarfe der Hochschule liegenschaftsübergreifend ermittelt werden,
- das für den Hochschulbau notwendige Personal ungeachtet der Zuständigkeit aufgabengerecht bemessen wird,
- sich das Personal der Hochschulen an den gesetzlichen Aufgaben Forschung, Lehre, Studium und Weiterbildung orientiert und
- den Hochschulen nicht ohne Nachweis der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit Bauaufgaben übertragen werden.

Das Kollegium des Thüringer Rechnungshofs



Dr. Dette



Gerstenberger



Behrens



Butzke



Dr. Schuwirth

9 Anlagen

Tabelle 7 - Veranschlagung im Kapitel 18 20, Titel 711 01 in EUR

Haushaltsjahr	alle Hochschulen	davon FSU Jena	davon TU Ilmenau	Summe FSU Jena und TU Ilmenau	Durchführung durch die geprüften Hochschulen
2011	3.000.000	400.000	1.174.000	1.574.000	nicht im EP 18 angegeben
2012	6.000.000	1.790.000	800.000	2.590.000	nicht im EP 18 angegeben
2013	6.000.000	1.600.000	1.350.000	2.950.000	1.454.000
2014	5.000.000	564.000	1.578.000	2.142.000	1.450.000
2015	3.413.700	469.700	1.151.000	1.620.700	1.088.700
2016	6.439.400	3.271.000	690.000	3.961.000	1.410.000
2017	4.719.000	1.262.000	1.190.000	2.452.000	1.120.000
Summe	34.572.100	9.356.700	7.933.000	17.289.700	6.522.700

Tabelle 8 - Bedarfsanmeldungen der FSU Jena

Haushaltsjahr	Beantragte Baumaßnahmen und geplante Gesamtausgaben	davon vom Wissenschaftsministerium anerkannt
2013	11 Baumaßnahmen 4,2 Mio. EUR	7 Baumaßnahmen 2,6 Mio. EUR
2014	11 Baumaßnahmen 4,7 Mio. EUR	5 Baumaßnahmen 2 Mio. EUR
2015	19 Baumaßnahmen 8,9 Mio. EUR	6 Baumaßnahmen 3,1 Mio. EUR

Tabelle 9 - Bedarfsanmeldungen der TU Ilmenau

Haushaltsjahr	Beantragte Baumaßnahmen und geplante Gesamtausgaben	davon vom Wissenschaftsministerium anerkannt
2013	10 Baumaßnahmen 5,2 Mio. EUR ¹⁰⁸	7 Baumaßnahmen 2,4 Mio. EUR
2014		5 Baumaßnahmen 1,3 Mio. EUR
2015	7 Baumaßnahmen 4 Mio. EUR	4 Baumaßnahmen 2,5 Mio. EUR

¹⁰⁸ Die Hochschule hat in ihren Antrag für den Doppelhaushalt 2013/2014 nicht nach Haushaltsjahren unterschieden.