

Fördermittel sicherer verwenden: Vorzeitiger Maßnahmebeginn bei Planungsleistungen | S. 1

Ein für die Praxis erhebliches Problem im Zusammenhang mit Fördermitteln ist der Grundsatz des Verbotes eines vorzeitigen Maßnahmebeginns. Dieser Grundsatz findet sich sowohl auf Bundes- wie auch auf Landesebene. In Ziffer 1.3 der Verwaltungsvorschrift zu § 44 Bundeshaushaltsordnung heißt es z.B.:

„Zuwendungen zur Projektförderung dürfen nur für solche Vorhaben bewilligt werden, die noch nicht begonnen haben. Die Bewilligungsbehörde kann im Einzelfall Ausnahmen zulassen. Als Vorhabenbeginn ist grundsätzlich der Abschluss eines der Ausführung zuzurechnenden Lieferungs- oder Leistungsvertrags zu werten. Bei Baumaßnahmen gelten Planung, Bodenuntersuchung und Grunderwerb nicht als Beginn des Vorhabens, es sei denn, sie sind alleiniger Zweck der Zuwendung.“

Grund des Verbotes des vorzeitigen Maßnahmebeginns

Doch warum gibt es das Verbot des vorzeitigen Maßnahmebeginns überhaupt?

Zum einen soll mit dem Verbot sichergestellt werden, dass der Fördermittelgeber in seinen Entscheidungen nicht dadurch beeinflusst werden kann, dass ohne seine zustimmende Entscheidung Vorhaben ohne die finanzielle Hilfe des Fördermittelgebers nicht zum Abschluss gebracht werden können.

Zum anderen soll auch der Fördermittelempfänger davor geschützt werden, durch einen ablehnenden Bescheid bei bereits vorzeitig begonnenen Maßnahmen in finanzielle Schwierigkeiten zu kommen.

Verstoß gegen das Verbot des vorzeitigen Maßnahmebeginns

Die Folgen einer Nichtbeachtung des Verbotes können weitreichend sein und zu erheblichen finanziellen Problemen führen.

Tritt der Verstoß gegen das Verbot schon vor Erlass des Fördermittelbescheides zutage, wird der Fördermittelgeber den Antrag auf Fördermittel grundsätzlich nicht mehr positiv bescheiden.

Wird der Verstoß gegen das Verbot des vorzeitigen Maßnahmebeginns erst nach oder während der Fertigstellung des Fördermittelprojekts festgestellt, werden die bereits ausgezahlten Fördermittel inklusive Zinsen zurückgefordert.

Grundsätzlich hat der Fördermittelgeber weder bei der Nichtgewährung, noch bei der Rückforderung die Möglichkeit, durch Ermessen eine andere Entscheidung zu treffen^[1].

Bezug zum Vergaberecht

Vergaberechtlich ist die Thematik relevant, da eine Bindung an das **Vergaberecht** grundsätzlich vorliegt, wenn ein Vorhaben mit Fördermitteln umgesetzt werden soll. Entscheidender Zeitpunkt im Vergaberecht für das Verbot des vorzeitigen Maßnahmebeginns ist die Erteilung des Zuschlages. Denn

Fördermittel sicherer verwenden: Vorzeitiger Maßnahmebeginn bei Planungsleistungen | S. 2

in diesem Moment ist es zu einem Vertragsschluss gekommen und es besteht die Gefahr eines vorzeitigen Maßnahmebeginns, wenn der Zuwendungsbescheid noch nicht zugegangen ist.

Ausnahme bei Planungsleistungen

Nun gibt es jedoch Ausnahmen vom Verbot des vorzeitigen Maßnahmebeginns. So gelten bei Baumaßnahmen der Abschluss von Verträgen über die Planung nicht als vorzeitiger Maßnahmebeginn.

Diese Besonderheit ergibt sich aus dem Umstand, dass ohne eine gewisse Vorarbeit von Planungsbüros die Stellung eines Fördermittelantrages grundsätzlich nicht möglich ist. Durch viele Fördermittelgeber werden zur Bewilligung der Fördermittel erste Planungsunterlagen angefordert, um eine Machbarkeit des Vorhabens festzustellen und ob das Vorhaben mit dem Förderzweck übereinstimmt.

Aber wann ist Planung noch Planung und wann ist sie schon Teil der Bauausführung? Diese Frage ist entscheidend für das Vorliegen eines vorzeitigen Maßnahmebeginns.

Hier kann die HOAI (Honorarordnung für Architekten und Ingenieure) als Unterstützung herangezogen werden.

In dieser werden die unterschiedlichen Leistungsbilder in nachfolgende Leistungsphasen aufgeteilt:

Grundlagenermittlung

Vorplanung

Entwurfsplanung

Genehmigungsplanung

Ausführungsplanung

Vorbereitung bei der Vergabe

Mitwirkung bei der Vergabe

Objektüberwachung (Bauüberwachung oder Bauoberleitung)

Objektbetreuung und Dokumentation

Aber bei welchen Leistungsphasen spricht man von Planung und welche sind schon der Bauausführung zuzurechnen?

Während die Leistungsphasen 1 bis 5 schon dem Wortlaut nach der Planung und die Leistungsphasen 8 bis 9 eindeutig der Ausführung zuzuordnen sind, ist eine derartig eindeutige Zuordnung für die Leistungsphasen 6 und 7 nicht möglich.

Es ist aber davon auszugehen, dass insbesondere die Grundleistungen der Leistungsphasen 6 und 7 noch nicht dem Baubeginn zuzuordnen sind, weil der Auftraggeber bis zum Zuschlag in den Vergabeverfahren dieses grundsätzlich jederzeit aufheben kann. Wird jedoch in diesen Ausschreibungen der Zuschlag erteilt, hat die Bauausführung begonnen und es liegt ein Verstoß gegen das Verbot des vorzeitigen Maßnahmebeginns vor [2].

Fördermittel sicherer verwenden: Vorzeitiger Maßnahmebeginn bei Planungsleistungen | S. 3

Problematisch ist jedoch, dass grundsätzlich jeder Fördermittelgeber eine eigene Regelung festlegen kann, ab z.B. welcher Leistungsphase ein vorzeitiger Maßnahmebeginn vorliegt. So kommt es zu einer großen Zersplitterung der rechtlichen Grundlagen. In manchen Bundesländern gibt es explizite Regelungen, die vorschreiben, dass z.B. Planung bis einschließlich Leistungsphasen 7 der Planung zuzuordnen sind und somit für einen vorzeitigen Maßnahmebeginn irrelevant. Viele Bundesländer haben diese explizite Regelung nicht, sodass hier eine erhebliche Unsicherheit bzgl. des vorzeitigen Maßnahmebeginns besteht.

Praxishinweis

Die Frage, wann ein förderschädlicher Maßnahmebeginn vorliegt, kann nicht allgemein beantwortet werden. Es muss immer anhand des vorliegenden Einzelfalls geprüft werden, welche Vorschriften einschlägig sind und welche zusätzlichen Vorgaben durch den Fördermittelgeber gemacht wurden. Es ist somit essentiell, dass der Fördermittelempfänger sich mit den Regelungen umfassend beschäftigt, um einen Verstoß gegen den vorzeitigen Maßnahmebeginn in jedem Fall zu verhindern. Nur so kann eine Nichtgewährung von Fördermitteln oder eine Rückforderung dieser verhindert werden.

von RA Maximilian Bühner

[1] VG Hannover (11. Kammer), Urteil vom 11.02.2021 – 11 A 1908/18.

[2] OVG Sachsen, Urteil vom 05.08.2020 – 6 A 1165/17

Foto: Ollyy/shutterstock.com