



Jahresbericht 2026

**zur Haushalts- und Wirtschaftsführung
des Landes Baden-Württemberg**

**7 Einhaltung des Vergaberechts durch private
Förderempfänger**



7 Einhaltung des Vergaberechts durch private Förderempfänger

Der Rechnungshof stellte häufig Vergabeverstöße bei öffentlich geförderten Baumaßnahmen fest, die auch der Komplexität der vergaberechtlichen Bestimmungen für private Zuwendungsempfänger geschuldet waren. Die Bewilligungsstellen reagierten auf die Feststellungen kaum, Rückforderungen unterblieben zumeist. Mittlerweile wurden die Regelungen deutlich vereinfacht. Zu mehr Klarheit und Rechtssicherheit für Zuwendungsempfänger und Bewilligungsstellen könnte eine ermessenslenkende Rückforderungsregelung beitragen.

7.1 Ausgangslage

Mit finanzieller Unterstützung des Landes bauen und sanieren private Förderempfänger insbesondere Krankenhäuser, Forschungseinrichtungen, Rettungsstationen, Sporthallen oder Sportplätze, Schulen und Kulturgüter. Diese geförderten Bauvorhaben generieren landesweit erhebliche Investitionen und stellen einen bedeutenden Wirtschaftsfaktor dar.

In Zeiten knapper werdender Finanzmittel müssen staatliche Mittel mehr denn je effektiv und effizient eingesetzt werden. Um dieses Ziel zu erreichen, ist das Vergaberecht ein wichtiges Werkzeug. Unter bestimmten Umständen wird es auch den privaten Förderempfängern aufgegeben. Das Vergaberecht bietet durch festgeschriebene Abläufe Unterstützung bei

- der Feststellung des Beschaffungsbedarfs,
- der Erstellung der Leistungsbeschreibung,
- der Einholung wirtschaftlicher Angebote und
- der transparenten und diskriminierungsfreien Auswahl des besten Anbieters nach Preis- und Qualitätskriterien.

Korrekt angewandtes Vergaberecht unterstützt einen fairen Wettbewerb, transparentes Handeln, Mittelstandsförderung und Chancengleichheit (Vergabeprinzipien).

7.1.1 Anwendung des Vergaberechts bei privaten Förderempfängern

Im Zuwendungsbau sind Zuwendungs- und Vergaberecht häufig miteinander verbundene Rechtsgebiete. Öffentliche Auftraggeber wie Gebietskörperschaften oder juristische Personen des öffentlichen Rechts haben die Verga-

bevorschriften immer zu beachten. Private Förderempfänger hatten im Prüfungszeitraum die Vergabevorschriften bei Bauleistungen einzuhalten, wenn:

- Tiefbaumaßnahmen, Krankenhäuser, Sport-, Erholungs- oder Freizeiteinrichtungen, Schul-, Hochschul- oder Verwaltungsgebäude mit mehr als 50 % aus öffentlichen Mitteln finanziert werden (§ 99 Nr. 4 des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB)) und den europäischen Schwellenwert für Bauleistungen übersteigen oder
- Bauleistungen mit einem Gesamtauftragswert von mehr als 100.000 €, die überwiegend durch öffentliche Zuwendungen finanziert sind, vergeben werden.

Die Anwendungsverpflichtung für Private entstand im zweiten Fall durch die Einbeziehung der Allgemeinen Nebenbestimmungen für Zuwendungen zur Projektförderung (ANBest-P) in den Förderbescheid.¹ Die Bewilligungsstellen sind grundsätzlich verpflichtet, die ANBest-P dem Förderbescheid unverändert beizufügen.

Das Finanzministerium hat 2025 die Allgemeinen Verwaltungsvorschriften des Ministeriums für Finanzen zur Landeshaushaltsordnung für Baden-Württemberg (VV-LHO) überarbeitet. Dabei wurden die Vergaberegeln für private Förderempfänger in der ANBest-P in Abstimmung mit dem Rechnungshof deutlich vereinfacht.² Die Vereinfachung besteht vor allem darin, dass die Verweisung auf die vergaberechtlichen Bestimmungen der Vergabe- und Vertragsordnung für Bauleistungen Teil A (VOB/A) und der Unterschwellenvergabeordnung gestrichen wurde. Nunmehr sieht die ANBest-P ein eigenes

¹ Einzelne geprüfte Förderbereiche verwendeten eigene Nebenbestimmungen mit entsprechenden Vergaberegeln, so im Krankenhausbau und beim Bau von Rettungswachen.

² VV-LHO vom 12.12.2025 - FM2-0413.1-5/2, am 01.01.2026 in Kraft getreten.

und vom Auftragswert unabhängiges Verfahren vor, bei dem in der Regel drei Angebote eingeholt werden müssen und das wirtschaftlichste zu berücksichtigen ist. Die Leistungsbeschreibung, die Angebotseinholung, die eingegangenen Angebote und die Auswahlentscheidung samt Wertungskriterien sind zu dokumentieren.

7.1.2 Prüfungsgegenstand

Wir prüften Einzelfälle aus den Förderbereichen Krankenhausbau, Rettungswesen, Denkmalschutz, Privatschulen, Sportstätten, wirtschaftsnahe Forschungseinrichtungen und Kleinkindbetreuung im Zeitraum 2016 bis 2023.³ Mit insgesamt 20.281 Bewilligungen und rund 670 Mio. € Landesmitteln wurden in diesem Zeitraum Baumaßnahmen mit einem Gesamtvolumen von rund 3,9 Mrd. € gefördert.

Für die Prüfung berücksichtigten wir insgesamt 111 geförderte Baumaßnahmen. Davon stammten 80 Fälle aus bereits abgeschlossenen Prüfungen, die wir im Rahmen einer Nachschau betrachteten, und 31 Fälle, die wir neu erhoben haben.

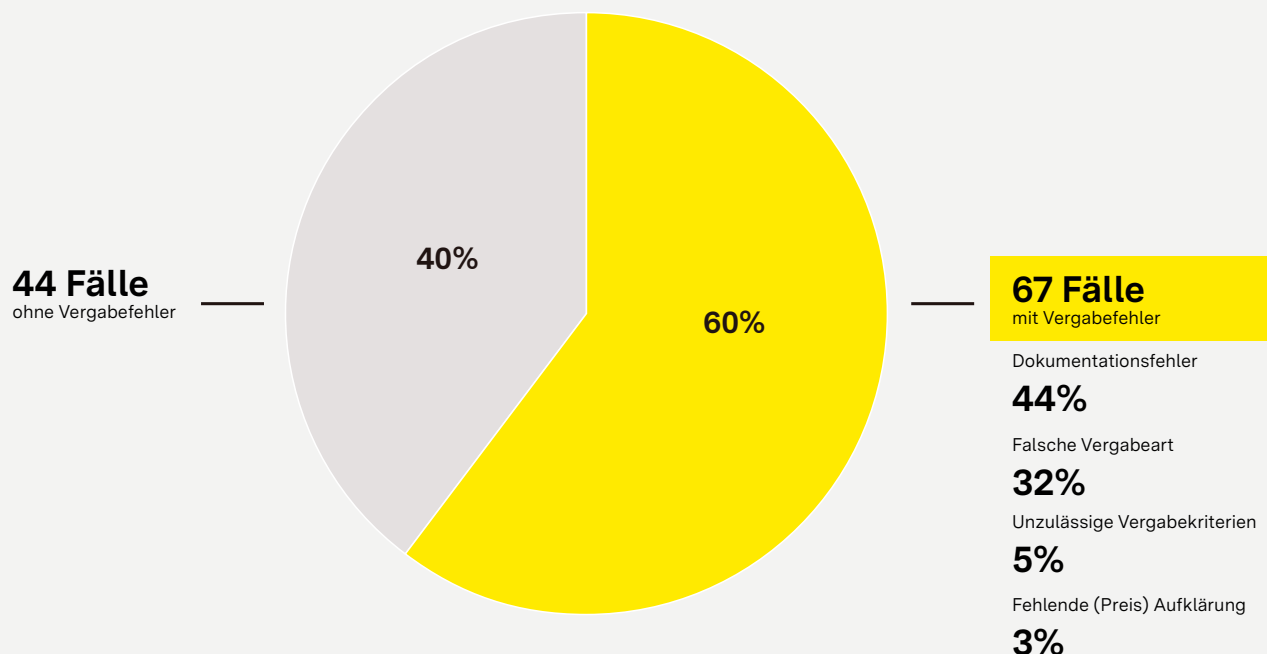
³ Darin enthalten sind zwei Altfälle aus dem Krankenhausbau, die bis 2010 zurückreichen.

7.2 Prüfungsergebnisse

7.2.1 Vergabeverstöße in Zahlen weisen auf grundsätzliche Problematik hin

In vergangenen Prüfungen stellten wir häufig Vergabeverstöße bei staatlich geförderten Baumaßnahmen fest. Auch in den für diese Prüfung zusätzlich erhobenen Fällen setzt sich dieses Erkenntnis fort. Von den insgesamt 111 berücksichtigten Einzelfällen wiesen 67 Vergabefehler auf, was einem Anteil von 60 % entspricht (siehe Abbildung 7-1). Dabei handelte es sich überwiegend um sogenannte schwere Vergabefehler, welche die Vergabeprinzipien betreffen. Häufig war es die Wahl der falschen Vergabeart (32 % der Fälle) oder unzulässige Vergabekriterien (5 %) bzw. eine fehlende Vergabedokumentation (44 %). Bei den 31 neu geprüften Fällen stellten wir in 65 % der Fälle Vergabefehler fest.

Abbildung 7-1: Geprüfte Einzelfälle mit und ohne Vergabefehler



Wir führen die hohe Fehlerquote insbesondere auf mangelnde Kenntnisse und eine geringe Akzeptanz des Vergaberechts bei den privaten Förderempfängern zurück. Die Zielgruppe der privaten Förderempfänger ist sehr heterogen. Zu ihr gehören neben Einzelpersonen auch Zusammenschlüsse wie Vereine, karitative Einrichtungen, Kirchen und Unternehmen. Unsere Prüfung ergab, dass die privaten Förderempfänger eher geringe Kenntnisse und selten Vorerfahrungen im Vergaberecht mitbringen. Es fiel ihnen teilweise bereits schwer zu erkennen, ob sie an das Vergaberecht gebunden waren, da sie mit den in der ANBest-P verwendeten Begriffen nicht sicher umgehen konnten. Die komplexe Verknüpfung von Zuwendungs- und Vergaberecht wurde vielfach als schwierig und unverständlich empfunden.

In der Folge konnten die wichtigen Ziele und Prinzipien des Vergaberechts nicht wirksam umgesetzt werden.

7.2.2 Inkonsequenter Umgang mit Vergabeverstößen

Wir stellten fest, dass die Bewilligungsstellen die Beachtung des Vergaberechts kaum prüften. Begründet wurde dies mit dem Fehlen fachlicher und personeller Ressourcen. Teilweise wurde selbst bei positiver Kenntnis des Vergabeverstoßes keine Überprüfung vorgenommen. Lediglich in einem Fall forderte die Bewilligungsstelle nach eigener Prüfung des Vergabeverfahrens die Förderung anteilig zurück.

Auf unsere Feststellungen reagierten Bewilligungsstellen in der Vergangenheit kaum oder abwehrend. Rückforderungen unterblieben daher zumeist. Bewilligungsstellen äußerten sich auch dahingehend, dass sie nicht über die entsprechenden fachlichen und personellen Ressourcen für eine Prüfung der Vergaben verfügen. Zum Teil erklärten sich einige Bewilligungs-

stellen für die Prüfung des Vergaberechts für gänzlich unzuständig. Ein Regierungspräsidium trug vor, es sei grundsätzlich weder Zweck noch Aufgabe der Förderverwaltung, die Rechtmäßigkeit des Handelns der Förderempfänger über das Zuwendungsrecht und denwendungszweck hinaus in anderen Rechtsgebieten zu prüfen.

Im Ergebnis wird Haushaltsrecht ignoriert. Das Vergaberecht ist als Nebenbestimmung (Aufgabe) Teil des Förderbescheides und von den Bewilligungsstellen jedenfalls stichprobenweise zu prüfen.

7.2.3 Einzelfall aus dem Förderbereich Krankenhausbau

Bei der Prüfung eines geförderten Erweiterungsbaus zur Versorgung von Patienten mit apallischem Syndrom in Heidelberg stellten wir 2016 zahlreiche schwere Vergabefehler fest und empfahlen dem zuständigen Sozialministerium, die Förderung in Höhe von 2,55 Mio. € zurückzufordern. Nach anfänglichem Widerstand erließ die Bewilligungsstelle 2019 einen Widerrufs- und Rückforderungsbescheid, der im Anschluss durch den Träger der Klinik vor dem Verwaltungsgericht beklagt wurde. Die Klage wurde bislang nicht begründet, vielmehr wurde das Verfahren auf Antrag des Landes mit dem Ziel ruhend gestellt, mit dem Klinikträger Vergleichsverhandlungen zu führen. Laut Verfahrensakte ist dies bislang nicht geschehen. Eine Anfrage des Rechnungshofs vom Dezember 2025 ergab, dass der Sachstand seither unverändert ist.

Rückforderungen von Fördermitteln sind häufig mit erheblichen Schwierigkeiten verbunden. Dennoch ist bei Verstößen gegen Auflagen zeitnah ein Widerruf zu prüfen und die Zuwendung gegebenenfalls (anteilig) zurückzufordern. Gerichtliche Verfahren sollten von der Bewilligungsstelle zügig durchgeführt werden, um Rechtssicherheit für alle Beteiligten zu gewährleisten.

7.2.4 Gesamtvergaben sind risikoreich und unterlaufen den Mittelstandsschutz

Wir stellten tendenziell eine steigende Anzahl an Gesamtvergaben fest. Eine Gesamtvergabe bezeichnet insbesondere die Vergabe an einen Generalunternehmer und Generalübernehmer. Bau- und Planungsleistungen werden dabei gebündelt statt in Losen vergeben. Während ein Unternehmer einen Teil der Leistungen selbst erbringt, plant und baut der Übernehmer nicht, sondern koordiniert lediglich die von ihm an Subunternehmer weitergereichten Leistungen.

Das Abweichen von der Vergabe in Losen sehen wir aus verschiedenen Gründen kritisch.

- Die Bündelung von Planungs- und Ausführungsleistungen schließt von vornherein Unternehmen von der Auftragsvergabe aus und schränkt dadurch den Wettbewerb ein.
- Die Abhängigkeit von einem Vertragspartner führt zur Konzentration von Qualitäts- und Insolvenzrisiken.
- Der Einfluss des Auftraggebers während der Ausführung ist geringer, weil viele Entscheidungen beim Auftragnehmer intern getroffen werden, bei dem Planung und Ausführung vereint sind.
- Die Vergabe öffentlicher Aufträge in Losen stellt ein wirksames Instrument dar, kleinen und mittleren Unternehmen die Teilnahme an der öffentlichen Beschaffung zu ermöglichen. Durch Gesamtvergaben werden Bauhandwerker und kleinere Betriebe der Bauindustrie nur noch als nachgeschaltete Subunternehmer beschäftigt. Dadurch können Abhängigkeiten zu (wenigen) Großunternehmen mit entsprechenden Marktpreisverzerrungen entstehen.

7.2.5 Vergabeverstöße werden nicht konsequent geahndet

Lediglich in 2 von 67 Fällen mit überwiegend schweren Fehlern in der Vergabe konnten wir eine Widerrufs- und Rückforderungsentscheidung feststellen.

Ein Vergabeverstoß führt nicht automatisch oder zwingend zum Widerruf oder zur Rückforderung. Vielmehr ist, wenn die Voraussetzungen für einen Widerruf vorliegen, auf zwei Ebenen Ermessen auszuüben. Zuerst stellt sich die Frage, ob überhaupt widerrufen werden soll. Maßgebliche Kriterien sind die Schwere des Verstoßes, das Verschulden des Förderempfängers und das öffentliche Interesse am Widerruf. Kommt die Bewilligungsstelle zu dem Ergebnis, dass widerrufen werden soll, muss für die Festlegung des Umfangs des Widerrufs erneut Ermessen im Einzelfall ausgeübt werden. Auf dieser Ebene spielt auch die individuelle Situation des Förderempfängers eine Rolle.

In der Regel sollte ein schwerer Vergabeverstoß zu einem vollständigen Widerruf der Förderentscheidung mit Wirkung für die Vergangenheit führen (§ 49 Absatz 3 Satz 1 Nr. 2 Landesverwaltungsverfahrensgesetz) sowie einem Erstattungsanspruch des Fördergebers nebst Zinsen gemäß § 49a Absatz 1 Satz 1 und Absatz 3 Landesverwaltungsverfahrensgesetz. Soweit die Bewilligungsstelle von einem solchen Verstoß Kenntnis erlangt, ist sie jedenfalls verpflichtet, in eine Widerrufs- und Rückforderungsprüfung einzusteigen.

In unserer Prüfung stellten wir fest, dass die Verwaltungspraxis eine andere ist. Eine konsequente Rückforderung wird mangels konkreter Ermessensvorgaben oder fehlender Personalressourcen nicht durchgeführt.

Nachdem die ANBest-P deutlich vereinfachte Vorgaben enthält, sollten auch die Voraussetzungen für die Rückforderung besser handhabbar und verdeutlicht werden. Wir halten daher einheitliche und verbindliche Maßstäbe für die Ausübung des Ermessens im Rahmen der Prüfung von Widerrufen für sinnvoll. Solche Maßstäbe können bei festgestellten Verstößen gegen das Vergaberecht eine Gleichbehandlung der Förderempfänger sicherstellen und sie geben der Förderverwaltung Sicherheit bei der Durchsetzung von Widerrufs- und Rückforderungsentscheidungen. Entsprechende Maßstäbe können durch den Erlass einer

ermessenslenkenden Verwaltungsvorschrift (Rückforderungsrichtlinie) umgesetzt werden. Solche Rückforderungsregelungen existieren beispielsweise in Bayern und Hessen.

7.3 Empfehlungen

7.3.1 Stichprobenartige Prüfung des Vergaberechts

Das Finanzministerium soll die Ressorts für die Bedeutung der vergaberechtlichen Prinzipien sensibilisieren und auf die vereinfachten Bestimmungen sowie auf die haushaltsrechtliche Verpflichtung zur stichprobenartigen Prüfung des Vergaberechts im Förderverfahren hinweisen.

7.3.2 Keine Generalübernehmervergaben

Das Finanzministerium soll prüfen, ob Vergaben an Generalübernehmer im Haushaltsrecht ausgeschlossen oder eingeschränkt werden können. Mindestens sollte eine Begründungspflicht in Betracht gezogen werden.

7.3.3 Einheitliche Rückforderungsmaßstäbe

Das Finanzministerium soll den Erlass einer ermessenslenkenden Verwaltungsvorschrift (Rückforderungsrichtlinie) prüfen. Die Richtlinie sollte jedenfalls bei schweren Vergabeverstößen eine grundlegende ermessenslenkende Wirkung für einen (Teil-)Widerruf der Zuwendungsentscheidung vorsehen.



7.4 Stellungnahme des Ministeriums

Das Finanzministerium teilt im Hinblick auf den effektiven und effizienten Einsatz von Haushaltsmitteln die Auffassung des Rechnungshofs, dass die Einhaltung des Vergaberechts durch die Förderempfänger von den Bewilligungsstellen im Rahmen der stichprobenartigen Prüfung zu kontrollieren und Förderungen bei schwerwiegenden Verstößen gegebenenfalls zurückzufordern seien. Das Ministerium werde darauf hinwirken, dass die Ressorts für die Bedeutung der vergaberechtlichen Prinzipien sensibilisiert und auf die haushaltsrechtliche Verpflichtung zur stichprobenartigen Prüfung des Vergaberechts im Förderverfahren hingewiesen werden. Dazu habe man bereits den Aufbau einer Wissensdatenbank in der von der BITBW angebotenen Cloud „BW-Share“ beschlossen. Im Laufe der nächsten Zeit solle deren Inhalt auch um Informationen aus dem Bereich Zuwendungs- und Vergaberecht erweitert werden. Zudem werde man eine einheitliche Prüfcheckliste für die Prüfung vergaberechtlicher Bestimmungen entwickeln und allen Ressorts über die Wissensdatenbank bereitstellen.

Zum Ausschluss von Generalübernehmern vertritt das Finanzministerium die Auffassung, dass ein solches Verbot für den nichtöffentlichen Auftraggeber eine gegenüber dem öffentlichen Auftraggeber strengere Regelung bedeuten würde. Der öffentliche Auftraggeber könne aus wirtschaftlichen, technischen oder zeitlichen Gründen von dem Verbot der Vergabe an einen Generalübernehmer abweichen, da der Losgrundsatz nach § 97 Absatz 4 GWB vorsieht, dass bei Vorliegen bestimmter wirtschaftlicher oder technischer Gründe von einer Losbildung abgesehen werden kann. Zudem führe eine solche Regelung zu einem unnötigen Mehr an

Bürokratie. Hinzu käme die Überforderung der nichtöffentlichen Auftraggeber aufgrund der Verwechslungsgefahr der Begrifflichkeiten „Generalübernehmer“ und „Generalunternehmer“, die zu einem Vergabeverstoß, bis hin zur Rückforderung der Zuwendung führen könne. Mit Aufnahme dieser Regelung bestünde zudem die Gefahr der Überforderung der Bewilligungsstellen, die sich im Falle mangelnden Personals und dessen Fachkompetenz nicht befähigt sehen zu beurteilen, ob eine schädliche Vergabe an einen Generalübernehmer vorliege.

Dagegen hält das Finanzministerium die Empfehlung des Rechnungshofs, eine Rückforderungsrichtlinie zu etablieren, vor dem Hintergrund der von den Bewilligungsstellen geübten Rückforderungspraxis für zweckmäßig und wird sich in einer grundlegenden Ressortabstimmung des Themas annehmen. Ziel einer solchen Richtlinie solle sein, den Bewilligungsstellen Maßgaben inhaltlicher Art - auch in Form eines Regelungskatalogs - an die Hand zu geben, welche ihnen die Prüfung von Rückforderungen aufgrund vergaberechtlicher Verstöße erleichtert.

7.5 Schlussbemerkung

Wir begrüßen, dass sich das Finanzministerium deutlich zu den Vergabeprinzipien bei der Beauftragung von Leistungen durch private Förderempfänger bekennt und die Ressorts weiterhin auf die Verpflichtung zur stichprobenartigen Prüfung des Vergaberechts im Förderverfahren hinweisen wird.

Wir sehen den Aufbau der geplanten Wissensdatenbank und die Prüfcheckliste zum Zuwendungs- und Vergaberecht als geeignet an, um die Ressorts ausreichend zur Einhaltung des Vergaberechts im Förderverfahren zu sensibilisieren.

Ebenso begrüßen wir, dass sich das Finanzministerium in einer Ressortabstimmung dem Thema Erlass von Rückforderungsregelungen annehmen möchte. Dies sollte aus unserer Sicht zeitnah geschehen.

Dagegen kann die Ansicht des Finanzministeriums zu Vergaben an Generalübernehmer nicht überzeugen. Der vorgetragene Vergleich zwischen öffentlichen und nichtöffentlichen Förderempfängern geht fehl, da das jeweils geltende Vergaberecht anders konzipiert ist. Nach aktuellem Haushaltsrecht können private Förderempfänger uneingeschränkt Bauaufträge an Generalübernehmer vergeben, obwohl dadurch der Wettbewerb deutlich eingeschränkt und der Bauablauf mit weiteren Risiken versehen wird. Bei Öffentlichen Auftraggebern ist die Vergabe an einen Generalübernehmer nur bei Vorliegen der Voraussetzungen des § 5 Absatz 2 Satz 2

VOB/A bzw. § 97a GWB⁴ zulässig. Hierzu müssen wirtschaftliche oder technische Gründe vorliegen und diese einzelfallbezogen konkret und nachvollziehbar begründet und die Begründung dokumentiert werden. Zweckmäßigkeitserwägungen reichen nicht aus. Für nichtöffentliche Förderempfänger gelten diese Einschränkungen nicht. Aus unserer Sicht kann eine haushaltsrechtliche Regelung zur Einschränkung von Vergaben an Generalübernehmern im Förderverfahren den Beteiligten zugemutet werden. Unklarheit hinsichtlich der Begrifflichkeit könne durch eine Definition im Haushaltsrecht ausgeräumt werden.

4 Vormal § 97 Absatz 4 GWB.