

EINZELPLAN 05

(Staatsministerium für Unterricht, Kultus, Wissenschaft
und Kunst)

- Unterricht und Kultus -

22 Förderung des Baus privater Volks- und Berufsschulen für Behinderte (früher: Sondervolksschulen und Sonderberufsschulen)

(Kap. 05 03 Tit. 893 71)

Der Freistaat Bayern fördert den notwendigen Bauaufwand privater Förderschulen (Volks- und Berufsschulen für Behinderte) mit jährlich 32 Mio DM.

Der ORH und die Staatlichen Rechnungsprüfungsämter haben bei zehn dieser Maßnahmen die Planung, das Förderverfahren und die Baukosten geprüft. Insbesondere beanstandet wurden dabei unnötig aufwendige Bauausführungen, Abweichungen von genehmigten und bedarfsgerechten Planunterlagen, der Ersatz nichtförderfähiger Kosten, die Mißachtung der Vergabe-grundsätze für Bauleistungen sowie fehlerhafte Berechnungen der Baunebenkosten. Um die dadurch entstandenen Mehrkosten zu vermeiden, sollten bereits die aufgrund der fachlich geprüften Planung ermittelten notwendigen Kosten als Festbeträge vereinbart werden.

22.1 Allgemeines

Von 1975 bis 1995 stieg die Anzahl der Schüler privater Volksschulen für Behinderte von 12 225 auf 19 839, die privater Berufsschulen für Behinderte von 1 679 auf 8 750 Schüler an. Die Anzahl der privaten Volksschulen für Behinderte erhöhte sich von 134 auf 174, die der privaten Berufsschulen für Behinderte von 29 auf 43.

Der Freistaat Bayern fördert den Bau dieser Schulen nach Art. 34 des Bayerischen Schulfinanzierungsgesetzes. Danach erhalten Schulen zur individuellen Lernförderung, zur Erziehungshilfe, für Kranke und Sozialpädagogische Förderzentren einen Zuschuß von 80 % der Kosten notwendiger Baumaßnahmen. Die übrigen Förderschulen sowie Schulen, die wegen kirchlicher Verträge unter privilegierter Träger-

schaft stehen, erhalten einen 100%igen Kostenersatz. Die Ausgaben des Staates hierfür seit 1990 schwanken zwischen 28 und 35 Mio DM jährlich.

22.2 Generelle Feststellungen

Der ORH hat zuletzt in seinem Jahresbericht 1985 (TNr. 31) die Förderung des Baus von Sonderschulen behandelt. Er hat dabei insbesondere beanstandet, daß bei dem vom Staat voll finanzierten Bau privater Sonderschulen ein unnötig hoher Aufwand getrieben wurde. Zwischenzeitlich wurden vom ORH und den Staatlichen Rechnungsprüfungsämtern weitere Baumaßnahmen für Förderschulen mit 100%igem Kostenersatz geprüft.

Die Baukosten der zehn geprüften Neubauten (Bauwerkskosten und Baunebenkosten ohne Grundstück und Erschließung) lagen dabei indexbereinigt zum Jahr 1991 (mittlerer Zeitraum der örtlichen Prüfung) zwischen 5 777 und 7 149 DM/m² HNF und damit um bis zu 65 % höher als der Kostenrichtwert für die Förderung von Schulneubauten nach Art. 10 FAG (1991: 4 320 DM/m² HNF).

22.3 Häufig wiederkehrende Feststellungen

22.3.1 Abweichung von den genehmigten Planunterlagen, Überschreitung des als notwendig anerkannten Bedarfs

Die Baumaßnahmen werden auf der Grundlage der von der jeweils zuständigen Regierung gebilligten Antragsunterlagen gefördert. Planungsänderungen während der Ausführungsphase einer Baumaßnahme bedürfen der Zustimmung der Bewilligungsbehörde.

Der ORH hat wiederholt festgestellt, daß diese nicht eingeholt wurde. In den meisten Fällen mußte die Zustimmung auch im nachhinein verweigert werden, weil die Änderungen nicht als "notwendiger Schulaufwand" anerkannt werden konnten. Trotz des sich daraus ergebenden Ausschlusses von der Förderung wurden den Schulträgern die Zuschüsse häufig belassen, weil deren Rückforderung als besondere Härte für die Schulträger angesehen wurde.

22.3.2 Abgrenzung der vom Staat zu ersetzenden Kosten gegenüber nichtförderfähigen Kosten

Der ORH hat festgestellt, daß in den Abrechnungsunterlagen wiederholt Kosten für nichtförderfähige Leistungen enthalten waren, z.B. für Arbeiten an anderen Bauteilen, die u.U. noch zusätzlich anderweitig gefördert wurden, für Baubüros oder für Materialbeschaffungen auf Vorrat.

Häufig mußte auch festgestellt werden, daß Kosten für Bauteile, die mehreren Einrichtungen (z.B. Schule, Heim, Tagesstätte) zugeordnet waren, ganz oder mit zu großem Anteil der Förderschule zugerechnet wurden (z.B. Hausmeisterwohnung, Außenanlagen, Einfriedungen, Kunstwerke).

22.3.3 Verstöße gegen die Verdingungsordnung für Bauleistungen

In den Förderbescheiden wurde den Zuwendungsempfängern die Anwendung der VOB auferlegt, um wirtschaftliche Angebotspreise zu erzielen. Gleichwohl wurden diese Bestimmungen oft nicht beachtet. Insbesondere wurden Bauleistungen nicht öffentlich ausgeschrieben. Teilweise fand überhaupt kein Wettbewerb statt, teilweise wurde der Wettbewerb durch beschränkte Ausschreibungen mit zusätzlicher regionaler Begrenzung des Bieterkreises stark eingeschränkt. Trotz dieser Auflagenverstöße haben die Bewilligungsstellen keine förderrechtlichen Konsequenzen gezogen, obwohl eine Regelung des Staatsministeriums vom Mai 1988 vorsieht, daß in solchen Fällen bis zu 25 % der Kosten der betroffenen Gewerke von der Förderung ausgeschlossen werden können.

22.3.4 Fehlerhafte Berechnung der Baunebenkosten

Die Vergütung der Leistungen für Planung und Bauüberwachung richtet sich nach der Honorarordnung für Architekten und Ingenieure (HOAI). Der ORH hat festgestellt, daß häufig ungerechtfertigt hohe Honorare bezahlt wurden, die insoweit nicht zum notwendigen Bauaufwand gehören. So lagen z.B. den Verträgen Honorarzone zugrunde, die für Gebäude mit höherem Planungsaufwand vorgesehen waren, oder es wurden Kosten in die Honorarberechnung einbezogen, die nach HOAI nicht anrechenbar gewesen wären. Teilweise wurden auch Planungsleistungen nicht wie im Vertrag vereinbart nach der Kostenberechnung bemessen, sondern nach der regelmäßig höheren Abrechnungssumme.

22.3.5 Kostensteigerungen durch aufwendige Bauausführungen

Wie unter TNr. 22.2 dargestellt, lagen die Herstellungskosten der vom ORH geprüften Förderschulen um bis zu 65 % über dem Kostenrichtwert allgemeiner Schulen. Auch wenn, wie die OBB zutreffend feststellt, bei den Förderschulen wegen erhöhter Nebennutz- und Verkehrsflächen höhere Kosten als bei anderen Schulen anfallen können, sind nach Auffassung des ORH Mehrkosten in dieser Größenordnung nicht vertretbar.

Der ORH hat festgestellt, daß neben den bereits genannten Gründen oftmals aufwendige Bauausführungen und teure Materialien hierfür verantwortlich waren. Darauf hat er bereits im Jahresbericht 1985 unter TNr. 31 hingewiesen. Da vom Staat nur der notwendige Bauaufwand ersetzt werden kann, sollten die Förderbehörden vermehrt auf eine wirtschaftliche Bauausführung hinwirken.

22.4 Einzelfälle

22.4.1 Errichtung einer nicht notwendigen Freisportanlage

Ein Schulträger hatte im Rahmen der Errichtung einer privaten Förderschule auch die Verlegung eines Allwetterplatzes und die Erneuerung des Belags einer vorhandenen Laufbahn beantragt. Dieser Antrag wurde abgelehnt, da nach schulaufsichtlicher Prüfung diese Anlagen nicht notwendig waren. Im Verwendungsnachweis waren aber die betreffenden Ausgaben für die nicht genehmigte Freisportanlage dennoch enthalten und von der Regierung anerkannt worden. Aufgrund der Feststellungen des ORH hat die Regierung die Förderung um 107 000 DM gekürzt.

22.4.2 Einschränkung des Wettbewerbs

Beim Neubau einer privaten Förderschule hat der ORH ungewöhnlich hohe Kosten festgestellt. Diese waren insbesondere darauf zurückzuführen, daß der Schulträger den Wettbewerb für die Bauleistungen stark eingeschränkt hat. So hat er nur beschränkte Ausschreibungen innerhalb eines regional eingeschränkten Bieterkreises durchgeführt. Dabei hatte die Regierung noch während der Baudurchführung den Träger darauf hingewiesen, daß für alle größeren Aufträge öffentliche Ausschreibungen durchgeführt werden müssen. Ungeachtet der Auflagen im Bewilligungsbescheid und dieser ausdrücklichen Hinweise hat der Schulträger seine VOB-widrige Verfahrensweise fortgesetzt.

Nach Meinung des ORH hat der Schulträger durch seine Vergabepraxis nicht nachweisen können, daß die für diese Gewerke geltend gemachten Aufwendungen von 17 Mio DM notwendige Kosten sind. Diesen Nachweis hätte er nur durch öffentliche Ausschreibungen führen können. Da nur notwendige Kosten ersetzt werden dürfen, hat der ORH eine prozentuale Kürzung nach Maßgabe der vom Staatsministerium erlassenen Regelung gefordert (vgl. TNr. 22.3.3).

Die Verwaltung hat sich noch nicht entschieden.

22.4.3 Verlorene Planungskosten

Beim Neubau einer Sonderberufsschule für Lernbehinderte wurden im Benehmen mit der Förderbehörde insgesamt drei unterschiedliche Standorte für die Erstellung der Schulanlage untersucht. Zunächst wurde die Planung auf einem Grundstück mit ungünstigem Zuschnitt bis zur Eingabeplanung erstellt, jedoch dann wegen höherer Kosten und mangelnder Eignung des Grundstücks wieder aufgegeben. Dafür hätten nach Auffassung des ORH Voruntersuchungen ausgereicht.

Anschließend wurde versucht, die Sonderschule in einem leerstehenden Fabrikgebäude unterzubringen. Als sich nach umfassender Planung herausstellte, daß dieser Standort grundsätzlich für die Unterbringung geeignet war, wurde von dieser Planung auf Bitte des Staatsministeriums für Wirtschaft, Verkehr und Technologie Abstand genommen, das hier Arbeitsplätze schaffen bzw. erhalten wollte. Insgesamt sind damit verlorene Planungskosten von 1,1 Mio DM entstanden.

Das Staatsministerium, das in diesem Fall stärker als sonst in den Planungsablauf eingeschaltet war und daher auch die Entscheidungen zum großen Teil zu vertreten hat, führt hierzu aus, daß auch in der Rückschau wohl kaum anders verfahren worden wäre. So sei die Planung am ersten Standort wegen zu hoher Kosten abgebrochen worden. Der zweite Standort, der grundsätzlich geeignet gewesen wäre, sei auf Bitte des Staatsministeriums für Wirtschaft, Verkehr und Technologie aufgegeben worden, das für die ehemals stillgelegte Fabrik wieder einen Produktionsbetrieb gefunden und darum gebeten habe, das Projekt einer Schule nicht weiterzuverfolgen. Damit seien hier auch grundsätzliche Fragen staatlichen Handelns aufgeführt, die weit über den Kostengesichtspunkt hinausgehen.

Wenn auch die angeführten Gründe des Staatsministeriums im wesentlichen nachvollziehbar sind, so wären die verlorenen Planungskosten von 1,1 Mio DM zum großen Teil vermeidbar gewesen, wenn die Planungen nur bis zum Vorent-

wurf und nicht bis zur Eingabeplanung erstellt worden wären. Weitere kostenwirksame Planungen sollten erst dann durchgeführt werden, wenn Eignung und Verfügbarkeit des Standorts endgültig geklärt sind.

22.4.4 Kostenersatz für nichtnotwendige Ausgaben

Beim Neubau einer Schule zur individuellen Lernförderung wurden auch Räume gefördert, die schulisch nicht notwendig waren. Es handelt sich um Verwaltungsräume eines anderen Vereins, die zwar innerhalb des Gesamtkomplexes angesiedelt waren, jedoch nicht zur Schule gehörten. Aufgrund dieser und weiterer Feststellung des ORH hat die Verwaltung 176 635 DM zurückgefordert.

22.4.5 Ausbau nichtnotwendiger Räume

Der ORH hat bei der örtlichen Prüfung festgestellt, daß bei der Errichtung einer Sonderberufsschule für Lernbehinderte ein Schulträger abweichend vom genehmigten Raumprogramm im Kellergeschoß weitere Schulklassen und eine Verteilerküche eingebaut hat. Außerdem hat der Träger im Dachgeschoß abweichend von den genehmigten Plänen eine WC-Anlage eingebaut. Die Regierung hat aufgrund der Feststellungen des ORH die Notwendigkeit dieser abweichend von der gebilligten Planung errichteten Nutzflächen auch nachträglich nicht anerkannt. Sie hat deswegen und aufgrund weiterer vom ORH festgestellter nichterstattungsfähiger Kosten insgesamt 190 000 DM zurückgefordert und zurückerhalten.

22.5 Empfehlung des ORH

Angesichts der steigenden Schülerzahlen bei privaten Volks- und Berufsschulen für Behinderte (vgl. TNr. 22.1) kommt auch künftig dem Aus-, Um- und Erweiterungsbau von entsprechenden Schulgebäuden eine große Bedeutung zu.

Die Träger dieser Einrichtungen sind überwiegend kirchliche, freigemeinnützige und private Organisationen, die zur Abwicklung einer Baumaßnahme keine eigenen Bediensteten als fachkundige Bauherrnvertreter beschäftigen können und die im übrigen auch ihre Aufgaben in hohem Maße ehrenamtlich erledigen.

Die Feststellungen des ORH betreffen im wesentlichen die mangelhafte Beachtung der Fördervoraussetzungen, der Honorarordnungen und der Vergabe- und Abrechnungsvorschriften. Die Einhaltung dieser Regelungen, die Grundlage für einen sparsamen und wirtschaftlichen Bauablauf sind, setzt allerdings ein not-

wendiges Maß an Erfahrung und Fachkunde voraus. Der ORH hält deshalb bei diesen privaten Maßnahmeträgern, die einen gesetzlichen Anspruch auf vollen Kostenersatz haben, eine Unterstützung durch fachkundige Behörden für erforderlich.

Die OBB teilt mit, eine laufende Begleitung der privaten Träger widerspräche den Bemühungen um einen "schlanken Staat"; sie werde aber künftig die Projekte auf Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit prüfen. Es läge dann in der Verantwortung des Trägers, die Vorgaben bei der Durchführung zu berücksichtigen.

Auch der ORH unterstützt die von der Staatsregierung angestrebte Verwaltungsvereinfachung. Um aber das Interesse des Trägers an einer wirtschaftlichen Baudurchführung zu stärken, das bei einem gesetzlichen Anspruch auf Vollförderung systembedingt geringer ist, empfiehlt der ORH, aufgrund der geprüften Planung Festbeträge zu vereinbaren und dazu erforderlichenfalls die entsprechenden Rechtsgrundlagen zu schaffen. Mit dieser Festbetragsförderung würde auch das Förderverfahren weiter vereinfacht.