

32 Förderung des Baues von Berufsschulen

(Kap. 13 10 Tit. 883 15, 883 22)

Zur Förderung der Errichtung, Erweiterung und Modernisierung von beruflichen Schulen hat der Freistaat Bayern in den Jahren 1980 bis 1991 insgesamt rd. 755 Mio DM bereitgestellt.

Der ORH hat bei 17 dieser Maßnahmen die Bedarfsplanung, die Baukosten und den Ablauf des Förderverfahrens geprüft. Während die zugrunde gelegten Bedarfs- und Kostenwerte im allgemeinen sachgerecht waren, ergaben sich bei der Durchführung und Abrechnung der Maßnahmen wesentliche Beanstandungen. So wurden häufig Planungen nachträglich geändert, die förderfähigen Kosten fehlerhaft ermittelt, die Grundsätze für die Vergabe von Bauleistungen nicht beachtet und die vorgeschriebenen Fristen für die Abrechnung der Maßnahmen um ein Mehrfaches überschritten.

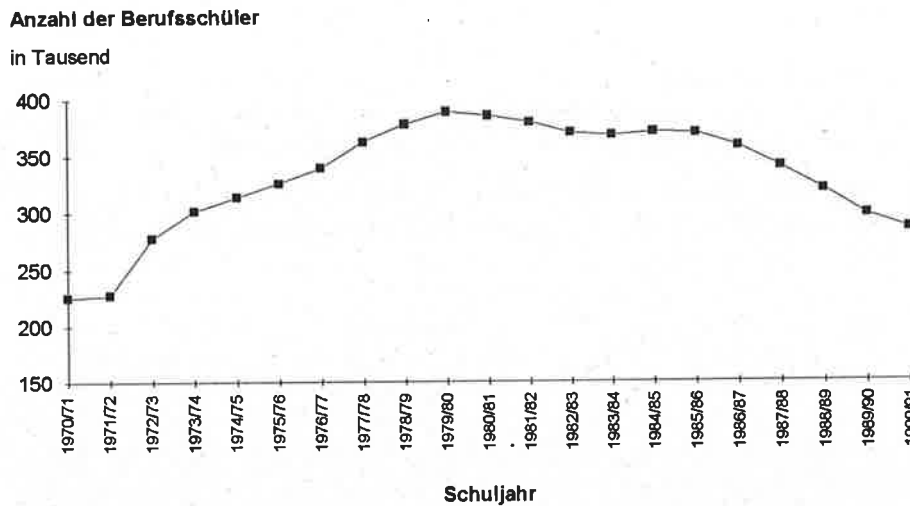
Die Feststellungen des ORH führten zu einer Verminderung der Zuwendungen in Höhe von 3,4 Mio DM.

32.1 Allgemeines

Die Anzahl der Berufsschüler in Bayern stieg nach ihrem Tiefstand im Jahr 1970 stark an und erreichte 1980 einen Höchststand (vgl. Schaubild 1). Diese Entwicklung, verbunden mit der schrittweisen Einführung des Berufsgrundschuljahres in verschiedenen Fachrichtungen führte zu starker Raumnot bei den Berufsschulen. In der Folge wurden zahlreiche Raumprogramme und Planungen für Neubauten oder Erweiterungsbauten erstellt und genehmigt. Wegen der langen Verfahrensdauer für Planung und Genehmigung erfolgte die Fertigstellung dieser Projekte schwerpunktmäßig in den Jahren 1983 bis 1986 (vgl. Schaubild 2).

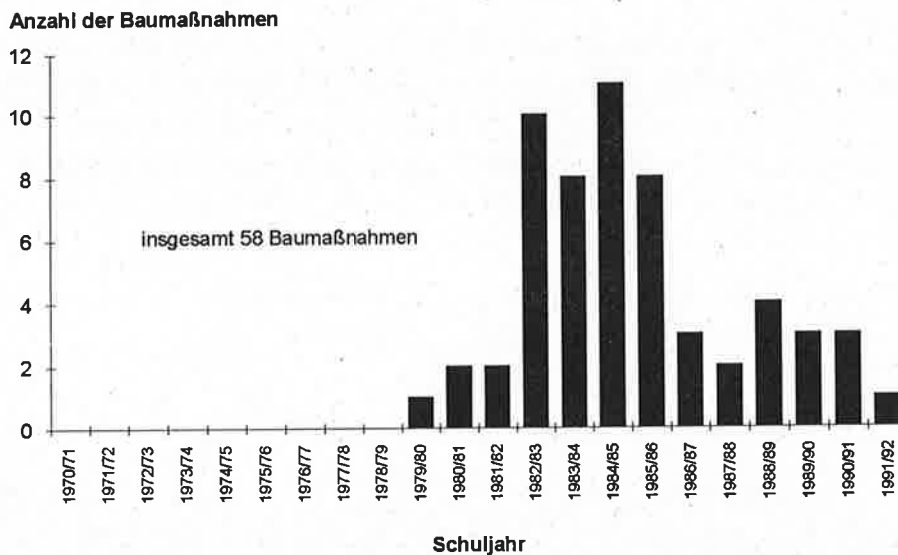
Entwicklung der Schülerzahlen in Bayern

Schaubild 1



Fertiggestellte Bauvorhaben
von mehr als 5 Mio DM

Schaubild 2



Der ORH hat bei der Prüfung von Berufsschulprojekten in den vergangenen Jahren folgendes festgestellt:

Die Prognosen zur Entwicklung der Schülerzahlen wurden bei der Mehrzahl der Baumaßnahmen angemessen berücksichtigt. Teilweise wurden bei der Bedarfs-

ermittlung Abschläge von 20 v.H. bis 50 v.H. von den maximal erwarteten Schülerzahlen angesetzt, teilweise wurde die Baumaßnahme in mehrere Abschnitte gegliedert, um sich der Entwicklung anpassen zu können.

Mittlerweile sind einige Schulen noch immer gut ausgelastet oder sogar beengt, während andere bereits deutlich unter den einstigen Prognosen liegen und mit sehr geringen Klassenstärken von teilweise sogar unter zehn Schülern auskommen müssen und insgesamt nicht mehr voll ausgelastet sind.

Die Auslastungsprobleme mancher Berufsschulen werden sich ab dem Schuljahr 1992/93 durch die Umwandlung des Berufsgrundbildungsjahres "Bautechnik" von der vollzeitlichen Form in die kooperative Form weiter verschärfen.

Vor diesem Hintergrund hält der ORH es für notwendig, bei der Planung und vor der Genehmigung neuer Baumaßnahmen im Berufsschulbereich künftig eingehend zu prüfen, ob durch Verlagerungen bestehende Kapazitäten besser genutzt werden können.

Das Staatsministerium für Unterricht, Kultus, Wissenschaft und Kunst führt hierzu aus, daß sich trotz des Schülerrückgangs um 29,4 v.H. die Anzahl der Klassen aufgrund der nach Berufen gegliederten Fachklassenbildung nur um 16,2 v.H. verringert hat. Der Entlastungseffekt sei durch die Vermehrung der Unterrichtszeiten weitgehend kompensiert worden. Um einerseits die gebildeten Fachklassen aufrechterhalten zu können und andererseits allzuweite Anfahrtswege für die Berufsschüler zu vermeiden, müßten in Einzelfällen auch Klassen mit weniger als 15 Schülern toleriert werden. Das Staatsministerium erwartet ab 1993 längerfristig stetig ansteigende Schülerzahlen. In Berufssparten, in denen mit keiner Erholung der Klassenstärken gerechnet wird, sollen die Berufsschulsprengel durch die Regierungen neu geordnet werden.

Damit wäre das Anliegen des ORH im wesentlichen erfüllt.

32.2.1 Staatliche Zuwendungen

Für Neubauten, Erweiterungen und Umbauten der staatlichen und kommunalen Berufsschulen wurden in den Jahren 1980 bis 1991 insgesamt rd. 755 Mio DM an staatlichen Zuwendungen bewilligt. Im Jahresdurchschnitt sind dies etwa 68,6 Mio DM.

Der ORH hat von den insgesamt 58 Baumaßnahmen (vgl. Schaubild 2) 17 Baumaßnahmen aus den Jahren 1982 bis 1987 geprüft. Die Gesamtkosten dieser Objekte lagen bei ca. 387 Mio DM, davon wurden als zuwendungsfähig rd. 289 Mio DM anerkannt. Die Höhe der vom Staat gegebenen Zuwendungen betrug rd. 166 Mio DM, das sind durchschnittlich 57,5 v.H. der als zuwendungsfähig anerkannten Kosten.

Die zuwendungsfähigen Kosten wurden gemäß den Richtlinien über die Zuwendungen des Freistaates Bayern zu kommunalen Baumaßnahmen im kommunalen Finanzausgleich nach Kostenrichtwerten (1985: 3 580 DM/m²; 1991: 4 320 DM/m² Hauptnutzfläche) ermittelt. Die Kostenrichtwerte berücksichtigen im wesentlichen die echten Baukosten ohne Kosten für Grunderwerb, Erschließung und Einrichtung.

32.2.2 Angemessenheit der Kostenrichtwerte

Um die Angemessenheit der Kostenrichtwerte beurteilen zu können, hat der ORH die tatsächlichen vergleichbaren Kosten je Quadratmeter Hauptnutzfläche bei 13 geprüften Neubaumaßnahmen zum Index 1985 festgestellt. Sie lagen zwischen 3 254 DM/m² (10 v.H. unter dem Richtwert) und 4 834 DM/m² (35 v.H. über dem Richtwert). Die Spitzenwerte können allerdings nicht als Vergleichsmaßstab dienen, da sie durch sehr aufwendige Bauweise, teure Außenanlagen oder unwirtschaftliche Bauabwicklung entstanden sind. Insgesamt ist der ORH der Auffassung, daß die Kostenrichtwerte bei wirtschaftlicher Planung und Bauausführung auskömmlich sind.

32.3 Häufig wiederkehrende Feststellungen bei den geprüften Berufsschulbaumaßnahmen

32.3.1 Fehlerhafte Ermittlung der zuwendungsfähigen Hauptnutzfläche

Die zuwendungsfähige Hauptnutzfläche ist bei der Förderung von Neubaumaßnahmen Grundlage für die Berechnung der förderfähigen Kosten und damit des Förderbetrags. Bei sieben der 17 geprüften Maßnahmen waren jedoch hierzu Beanstandungen veranlaßt (siehe auch TNr. 32.4.1). Hauptsächlich wurden beanstandet:

- unvollständige Flächenermittlung,
- Nebennutzflächen irrtümlich der Hauptnutzfläche zugeordnet,
- bei Unterschreitung der genehmigten Programmfläche die Minderung nicht abgesetzt,
- bei Überschreitung der genehmigten Programmfläche die Mehrung ohne Begründung und fachliche Billigung angerechnet,
- Anrechnung von Raumflächen, die zweckentfremdet verwendet wurden.

32.3.2 Fehlerhafte Berechnung der förderfähigen Kosten

Die Berechnung der förderfähigen Kosten einer Baumaßnahme erfolgt nach den Richtlinien über die Zuwendungen des Freistaates Bayern zu kommunalen Baumaßnahmen im kommunalen Finanzausgleich.

In 15 Fällen wurden hierbei gehäuft folgende Fehler festgestellt:

- Anrechnung nicht förderfähiger Bau- und Einrichtungskosten,
- Doppelförderung, insbesondere bei gleichzeitigen Um- und Erweiterungsbauten.

32.3.3 Abweichung von der genehmigten Planung

Änderungen des Raumprogrammes oder der Planung während der Ausführungsphase einer Baumaßnahme bedürfen der Zustimmung der zuständigen Bewilligungsbehörde.

Der ORH hat wiederholt festgestellt, daß die Träger der Baumaßnahmen es versäumt haben, die dann notwendigen Anträge auf Genehmigung bzw. fachliche Billigung der Änderungen zu stellen.

Es wurden aber auch bei den Bewilligungsbehörden Unsicherheiten und Zeitverzögerungen bei der Behandlung der Anträge beobachtet (siehe hierzu auch TNr. 32.4.2).

Der ORH hat in diesen Fällen eine stärkere Beachtung der Förderrichtlinien und eine zügigere Verfahrensabwicklung gefordert, um diese Schwierigkeiten zu beseitigen und mögliche negative förderrechtliche Konsequenzen zu vermeiden.

32.3.4 Einhaltung der Verdingungsordnung für Bauleistungen (VOB)

Vor 1980 war in den Förderbescheiden die Anwendung der VOB nicht regelmäßig zur Auflage gemacht worden. Nach 1980 hatten die Zuwendungsempfänger jedoch allgemein die VOB anzuwenden. Gleichwohl hat der ORH wiederholt festgestellt, daß die Bestimmungen der VOB auch nach 1980 nicht beachtet wurden. Die Bewilligungsstellen haben im allgemeinen keine förderrechtlichen Konsequenzen gezogen, obwohl es sich bei den Verstößen gegen die VOB häufig um solche handelte, die nach einer Regelung des Staatsministeriums der Finanzen von 1987 als schwere VOB-Verstöße in Betracht kommen, wie z.B. Beschränkung des Wettbewerbs oder freihändige Vergaben, insbesondere von Anschlußaufträgen.

Der ORH hat bei den geprüften Maßnahmen insgesamt 89 VOB-Verstöße aufgegriffen, die dazu führten, daß Vergaben in Höhe von rd. 1,5 Mio DM nicht als zuwendungsfähig gewertet werden konnten. Besonders häufig wurden festgestellt:

- nichtgerechtfertigte Bevorzugung der beschränkten Ausschreibung gegenüber der öffentlichen Ausschreibung,
- wettbewerbseinschränkendes Verhalten, insbesondere Bevorzugung ortsansässiger Bieter,
- VOB-widriges Verhalten bei der Angebotseröffnung sowie der Prüfung und Wertung der Angebote,
- unzulässige Preisänderungen nach Angebotsabgabe,
- unzureichende Leistungsbeschreibungen.

32.4 Einzelfälle

32.4.1 Bei einer Berufsschulbaumaßnahme hatte die Hochbauverwaltung des Landratsamtes im Verwendungsnachweis bestätigt, daß die Baumaßnahme plangemäß, wirtschaftlich und sparsam durchgeführt worden sei. Bei der Prüfung hat der ORH festgestellt, daß eine Hauptnutzfläche von 186 m² zwar gefördert, aber nicht gebaut wurde. Dies führte zu einer Reduzierung der zuwendungsfähigen Kosten um rd. 560 000 DM bzw. um eine Kürzung der Zuwendung von rd. 400 000 DM.

32.4.2 Bei Umbau- und Erweiterungsmaßnahmen für ein Berufsschulzentrum mit Realschule stiegen die Baukosten von 25,2 auf 39,7 Mio DM, d.h. um 57 v.H. Insbesondere war diese Steigerung im Bereich des Umbaus festzustellen, wo aus einer Anpassungsmaßnahme geringeren Umfangs (1,8 Mio DM) eine umfangreiche Sanierung (8,2 Mio DM) wurde. Dies entspricht einer Kostensteigerung von 6,4 Mio DM oder 350 v.H.

Der ORH hat den Verfahrensablauf geprüft und folgendes festgestellt:

Nach der schulaufsichtlichen Würdigung der Planung vom April 1979 war für jede Abweichung von der festgelegten Planung erneut eine Zustimmung durch die Regierung notwendig. Auch den Bewilligungsbescheiden zufolge war bei wesentlichen Abweichungen von den Plänen und Unterlagen, die dem Bewilligungsbescheid zugrunde lagen, sofort zu berichten und ggf. die entsprechende fachliche Genehmigung einzuholen.

Der Landkreis hat zwar mit Schreiben vom Januar 1981 deutliche Kostenerhöhungen mitgeteilt und hierfür auch einzelne Gründe angeführt, jedoch insoweit keinen Antrag auf Genehmigung der von ihm geplanten oder zu diesem Zeitpunkt bereits vollzogenen Abweichungen gestellt.

Die Bewilligungsbehörde hat hierzu keine zeitnahen förderrechtlichen Konsequenzen gezogen, sondern erst fünf Monate später für die Realschule und acht Monate später für die Berufsschule Erläuterungen zu diesen Mehrkosten angefordert. Dies war angesichts der voll im Bau befindlichen Baumaßnahmen nicht zeitgerecht. Auch hätte die Regierung den Landkreis deutlich auf die förderrechtlichen Konsequenzen seines Verhaltens aufmerksam machen müssen.

Der Landkreis hatte die angeforderten Erläuterungen im Oktober 1981 für die Realschule und im Dezember 1981 für die Berufsschule übersandt. Die Regierung teilte jedoch erst 14 Monate später, im Februar 1983, dem Landkreis mit, daß eine fundierte Stellungnahme über die Höhe des Sanierungsaufwandes immer noch nicht möglich sei. Eine Trennung der Umbau-, Sanierungs- und Bauunterhaltskosten solle nunmehr erst im Zuge der Verwendungsnachweisprüfung vorgenommen werden.

Inzwischen waren die Schulen im Herbst 1982 in Betrieb genommen worden. Die Verwendungsnachweise wurden erst 1986 vorgelegt. Eine grundsätzliche Entscheidung über die Förderfähigkeit der Kostensteigerungen wurde erst 1990 durch

das Staatsministerium der Finanzen getroffen. Die Bewilligung der noch auszubehandelnden Fördermittel durch die zuständige Regierung soll 1993 erfolgen.

Der ORH hat die Regierung gebeten, künftig

- über kostenwirksame Planungsänderungen vor deren Ausführung zu entscheiden,
- Verstöße gegen Auflagen in den Bewilligungsbescheiden zeitnah förderrechtlich zu würdigen,
- die Fristen für die Vorlage der Verwendungsnachweise entsprechend den Vorschriften zu überwachen,
- die Verwendungsnachweise nach deren Vorlage unverzüglich zu prüfen,
- bei nachträglichen Förderungen einen strengen Maßstab anzulegen, da mit Erlaß des Zuwendungsbescheides in der Regel eine abschließende Förderung erfolgt und der Zuwendungsempfänger grundsätzlich das Risiko etwaiger nachträglicher Kostensteigerungen zu tragen hat.

32.4.3

Bei der Prüfung einer Neubaumaßnahme für eine Berufsschule wurde festgestellt, daß bei den wesentlichen Ausschreibungen der Bieterkreis entgegen der VOB/A auf einheimische Firmen begrenzt wurde.

Nach unseren Feststellungen wurden für die 21 wichtigsten Gewerke beschränkte Ausschreibungen nach öffentlichem Teilnahmewettbewerb durchgeführt. Dabei haben wir folgendes bemerkt:

Die auf die öffentlichen Ankündigungen eingegangenen Bewerbungen von auswärtigen Firmen wurden häufig nicht berücksichtigt. Dafür wurden im Landkreis ansässige Firmen, die sich nicht beworben hatten, zusätzlich auf die Bewerberliste gesetzt. Dadurch wurde der Bieterkreis entgegen der VOB/A überwiegend, zum Teil auch ausschließlich, auf einheimische Firmen begrenzt.

Damit ist der Sinn eines öffentlichen Teilnahmewettbewerbes, einen möglichst breiten Bieterkreis zu erreichen und einen echten Wettbewerb zu gewährleisten, verfehlt worden.

Die in den o.g. Fällen vom Bauträger geübte Praxis läßt den Eindruck entstehen, daß die öffentlichen Teilnahmewettbewerbe nur deshalb durchgeführt wurden, um

den Bedingungen des Zuwendungsbescheides zumindest formal gerecht zu werden.

32.5 Erstellen und Prüfen der Verwendungsnachweise

Der ORH hat bereits in früheren Jahresberichten (z.B. im ORH-Bericht 1991 TNr. 41) mehrmals auf die schleppende Behandlung von Verwendungsnachweisen in anderen Förderbereichen hingewiesen. Die damaligen Beobachtungen treffen auch bei Berufsschulbaumaßnahmen zu.

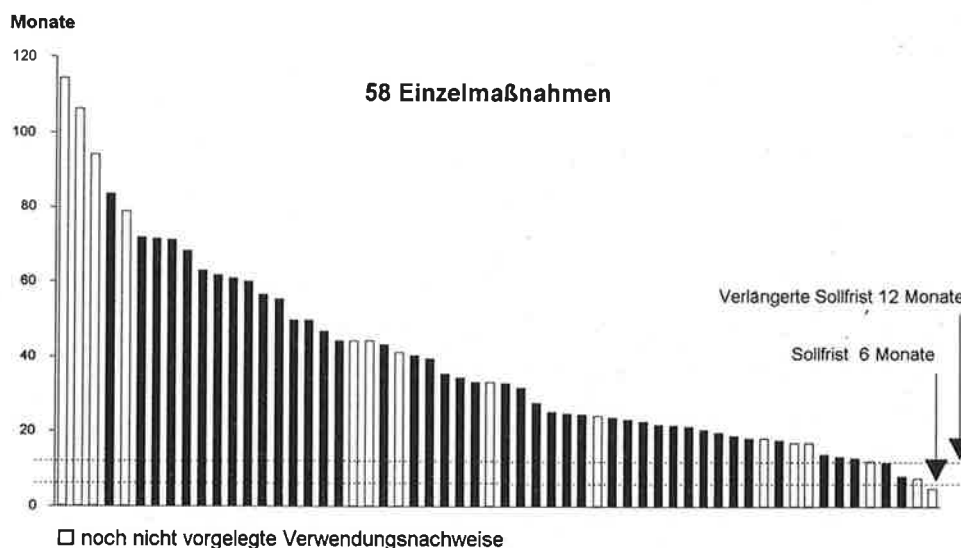
32.5.1 Aufstellung und Vorlage der Verwendungsnachweise

Die Frist für die Vorlage der Verwendungsnachweise beträgt sechs Monate, sie kann bei Maßnahmen über 10 Mio DM auf zwölf Monate verlängert werden. Der ORH hat bei 58 fertiggestellten Bauvorhaben folgendes festgestellt:

Verwendungsnachweise lagen bei 43 Maßnahmen vor. Davon wurden nur zwei Maßnahmen innerhalb von zwölf Monaten vorgelegt. Bei den übrigen 41 Verwendungsnachweisen betrug die Vorlagezeit bis zu 82 Monate. 15 Verwendungsnachweise stehen noch aus; drei davon seit acht und mehr Jahren (vgl. Schaubild 3).

Zeitdauer der Vorlage der Verwendungsnachweise durch den Träger nach Fertigstellung der Maßnahmen

Schaubild 3

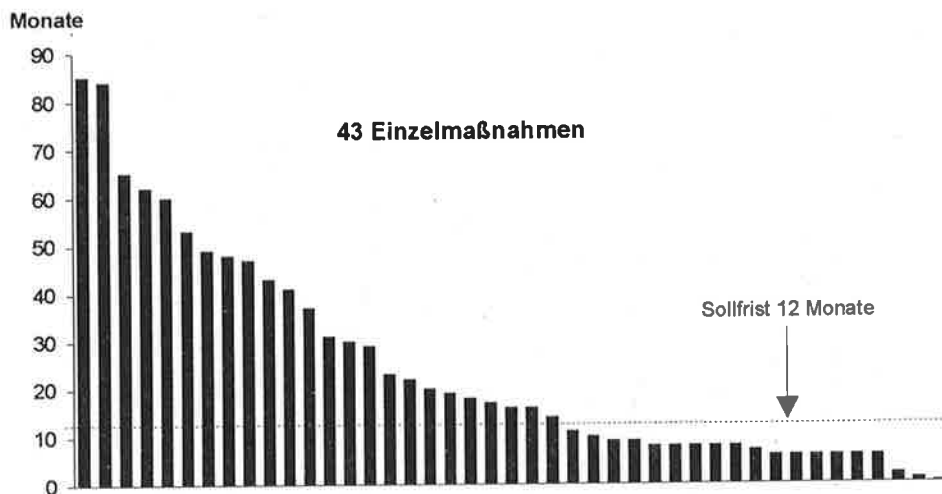


32.5.2 Prüfung der Verwendungsnachweise durch die zuständigen Behörden

Verwendungsnachweise sind von den Bewilligungsstellen unverzüglich nach Eingang zu prüfen. Dabei sollte nach Meinung des ORH im Hinblick auf die Jahresfrist nach Art. 48 Abs. 4 des Bayer. Verwaltungsverfahrensgesetzes die Prüfung wegen etwaiger Rückforderungsansprüche innerhalb eines Jahres abgeschlossen werden. Dies ist nur bei 19 Maßnahmen gelungen. Bei den übrigen 24 Vorhaben beträgt die Fristüberschreitung inzwischen bis zu 73 Monate (vgl. Schaubild 4).

Zeitdauer der Verwendungsnachweisprüfung

Schaubild 4



32.5.3 Die lange Zeitdauer zwischen Inbetriebnahme und Prüfung der Verwendungsnachweise wirkt sich unwirtschaftlich auf alle mit dem Abschluß des Förderverfahrens zusammenhängenden Arbeitsabläufe sowohl auf seiten der Schulträger als auch auf seiten der staatlichen Behörden aus. Der Nachweis der Ausgaben und damit die endgültige Ermittlung des Förderbetrages werden mit längerem zeitlichen Abstand zur Baumaßnahme immer schwieriger und auch eine zeitnahe Prüfung durch den ORH wird wesentlich erschwert.

Die Oberste Baubehörde führt hierzu aus, daß zum Zeitpunkt der Prüfung der Verwendungsnachweise das jeweilige Gebäude bereits zweckentsprechend genutzt werde. Es sei deshalb verständlich, wenn teilweise nicht ausreichend besetzte Dienststellen ihre Arbeitskapazität auf die Beurteilung und Begutachtung

dringender neuer Planungen und die Beratung laufender Baumaßnahmen konzentrierten.

Nach Meinung des ORH, die sich auf Prüfungserfahrungen bei den Regierungen stützt, müßte es mit einer sinnvollen und sachgerechten Prüfungsmethode möglich sein, die Zeit der Verwendungsnachweisprüfung erheblich zu verkürzen. Dies um so mehr, als bei der hier überwiegend angewandten Förderung nach Kostenpauschalen ohnehin große Erleichterungen der Verwendungsnachweisprüfung zugelassen sind.