

Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (BMWi)

(Einzelplan 09)

19 Bund fördert überdimensionierten Neubau einer Handwerkskammer

(Kapitel 0902 Titel 893 01)

19.0

Der Bund hat den Neubau der Bildungsstätte einer Handwerkskammer gefördert. Dabei akzeptierte das Bundesamt für Wirtschaft und Ausfuhrkontrolle zu große Flächen. Beispielsweise berücksichtigte es die demografische Entwicklung mit zurückgehenden Ausbildungszahlen nicht hinreichend. Es gewährte deshalb um bis zu 8,1 Mio. Euro zu hohe Zuwendungen. Darüber hinaus bemaß es den eigenen Finanzierungsanteil der Handwerkskammer um mehrere Millionen Euro zu niedrig. Das BMWi muss sicherstellen, dass das Bundesamt für Wirtschaft und Ausfuhrkontrolle Bildungsstätten nur im notwendigen Umfang fördert.

19.1

Neubau einer überbetrieblichen Berufsbildungsstätte

Das BMWi fördert Investitionen in überbetriebliche Berufsbildungsstätten. Das Bundesamt für Wirtschaft und Ausfuhrkontrolle (BAFA) wickelt das Förderverfahren im Auftrag des BMWi ab.

Überbetriebliche Berufsbildungsstätten dienen der Aus-, Fort- und Weiterbildung und werden vorwiegend von Handwerkskammern betrieben. Investitionen, die nicht der überbetrieblichen Berufsbildung dienen, darf das BMWi nicht fördern. Zudem müssen Zuwendungsempfänger nach den haushaltsrechtlichen Grundsätzen des Bundes vorzugsweise Eigenmittel für geförderte Vorhaben einsetzen. Erst nachrangig und ergänzend können sie Bundesmittel erhalten (Subsidiaritätsprinzip).

Der Bundesrechnungshof prüfte mit Unterstützung des Prüfungsamtes des Bundes Berlin den Neubau einer Handwerkskammer mit geplanten Baukosten von 63,8 Mio. Euro. Der größte Teil des inzwischen fertiggestellten Neubaus enthält Werkstätten und andere Räume, die der überbetrieblichen Berufsbildung dienen. An deren Finanzierung beteiligte sich der Bund mit 30,7 Mio. Euro. Das Land, in dem die Handwerkskammer ihren Sitz hat, investierte weitere 12,4 Mio. Euro, die Handwerkskammer selbst 7,5 Mio. Euro. Daneben dient das Gebäude der Verwaltung der Handwerkskammer. Diesen Teil sowie weitere nicht förderfähige Bauteile finanzierte die Handwerkskammer mit 13,2 Mio. Euro selbst.

Größere Flächen, Kantine und Gästehaus

Mit dem Neubau führte die Handwerkskammer bisher regional verteilte Einrichtungen der Berufsbildung zusammen. Das BAFA ließ einen externen Gutachter ein Raumprogramm erstellen, das die Anforderungen der Handwerkskammer berücksichtigen sollte. Es genehmigte das Raumprogramm und vermerkte, der wegen der demografischen Entwicklung erwartete Rückgang der Ausbildungszahlen sei berücksichtigt. Für die Werkstätten und Theorieräume sah der Gutachter insgesamt 10 100 m² vor. In ihren bisherigen Gebäuden standen der Handwerkskammer für diesen Zweck 7 800 m² zur Verfügung. Hätte die Handwerkskammer bei ihrem Neubau auf diese zusätzlichen 2 300 m² verzichtet, wäre der Bundesanteil an den Baukosten um 5,7 Mio. Euro geringer gewesen.

Im Neubau befindet sich eine 400 m² große Kantine. Der Planer ging von 270 bis 400 Gästen täglich aus. Bezogen auf 400 Gäste ermittelte der Bundesrechnungshof auf der Grundlage anerkannter Richtwerte einen nicht einmal halb so großen Flächenbedarf. Hätte die Handwerkskammer die Kantine lediglich mit dieser Fläche gebaut, wäre der Bundesanteil an den Baukosten um 0,5 Mio. Euro geringer gewesen.

Der Neubau enthält auch ein Gästehaus mit 35 Einzelzimmern. Nach den Förderrichtlinien des BMWi kann ein Gästehaus im Einzelfall gefördert werden, wenn es für die Funktionsfähigkeit der überbetrieblichen Berufsbildungsstätte erforderlich ist. Das BAFA förderte das Gästehaus mit 1,9 Mio. Euro, ohne nachgewiesen zu haben, dass diese Voraussetzung erfüllt ist. In der unmittelbaren Umgebung des zentral gelegenen Neubaus befinden sich zahlreiche preisgünstige Hotels und andere Unterkunftsmöglichkeiten.

Nicht förderfähige Flächen

Um den Bundesanteil an den gesamten Baukosten des Neubaus ermitteln zu können, errechnete der Gutachter einen Förder Schlüssel. Dafür setzte er die förderfähigen zu den nicht förderfähigen Flächen ins Verhältnis. Weil der Gutachter nicht förderfähige Flächen den förderfähigen Flächen zugeordnet hatte, erhöhte sich der Bundesanteil an den Gesamtkosten um 2,0 Mio. Euro. Beispielsweise hatte der Gutachter einen abgegrenzten Teil der Kantine als förderfähig anerkannt, der für den Vorstand, die Geschäftsführung und Gäste der Handwerkskammer vorgesehen war. Das BAFA akzeptierte den vom Gutachter ermittelten Förder Schlüssel.

Besondere Bauteile

Das BAFA akzeptierte, dass die Handwerkskammer mindestens 7,3 Mio. Euro aus eigenen Mitteln für besondere Bauteile ausgab. Dazu gehörten beispielsweise ein Blockheizkraftwerk, dessen Wirtschaftlichkeit die Handwerkskammer nicht nachgewiesen hatte, Dachterrassen, eine Klimaanlage sowie vom BAFA nicht als notwendig anerkannte Verwaltungsflächen.

19.2

Der Bundesrechnungshof hat kritisiert, dass der vom BAFA geförderte Neubau überdimensioniert und der Bundesanteil an den Baukosten zu hoch war:

- Die wegen der demografischen Entwicklung zurückgehenden Ausbildungszahlen hätten einen geringeren Flächenbedarf als bisher erwarten lassen. Die Werkstätten und Theorieräume sind jedoch um 30 % größer als bisher. Das BAFA hätte prüfen müssen, ob das vom Gutachter erstellte Raumprogramm plausibel und angemessen ist.
- Für die Kantine hätte eine halb so große Fläche ausgereicht.
- Die Handwerkskammer hätte dem BAFA nachweisen müssen, dass das Gästehaus für die Funktionsfähigkeit der Berufsbildungsstätte erforderlich ist. Dabei hätte sie die zentrale Lage des Neubaus und die große Zahl vergleichbarer Unterkunftsmöglichkeiten in dessen Nähe berücksichtigen müssen.
- Der Bundesanteil an den Baukosten war wegen des falsch ermittelten Förderschlüssels zu hoch. Dies hätte das BAFA bei sorgfältiger Prüfung verhindern können.
- Die besonderen Bauteile und die nicht anerkannten Verwaltungsflächen hat der Bundesrechnungshof für unnötig gehalten. Wegen des Subsidiaritätsprinzips hätte das BAFA darauf dringen müssen, dass die Handwerkskammer auf sie verzichtet und die eingesparten Mittel für förderfähige Teile des Baus einsetzt. Auch dies hätte den Bundesanteil an den Baukosten reduziert.

19.3

BMWi und BAFA haben erklärt, der externe Gutachter habe für das Raumprogramm anerkannte Kennwerte verwendet. Die Handwerkskammer habe die Werkstattflächen lediglich geringfügig erweitert und die Ausbildungskapazitäten reduziert.

Die Kantine ist nach Ansicht des BAFA nicht überdimensioniert. Sie sei für die Verpflegung von 570 Gästen im Zweischichtbetrieb ausgelegt. Die vom Bundesrechnungshof zugrunde gelegten Richtwerte könnten nicht für multifunktionale Bildungseinrichtungen, d. h. Bildungseinrichtungen für verschiedene Ausbildungsberufe, herangezogen werden.

Das BAFA hält das Gästehaus für notwendig. Die Handwerkskammer betreibe es ohne Gewinnerzielungsabsicht. Der Übernachtungspreis sei niedriger als der von Hotels und Pensionen in der Umgebung. Unter den Gästen der Berufsbildungsstätte seien viele Jugendliche. Würden sie außerhalb der Berufsbildungsstätte untergebracht, könne die Handwerkskammer ihre soziale Verantwortung und Aufsichtspflicht nicht gewährleisten.

Auf die Kritik des Bundesrechnungshofes am Förderschlüssel hat das BAFA zugesagt zu kontrollieren, ob die Handwerkskammer die Flächen anders nutzt als im Raumprogramm genehmigt. Gegebenenfalls werde es prüfen, ob es die Zuwendung nachträglich kürzen kann.

Das BMWi ist nicht der Auffassung, das BAFA habe auf einen höheren Eigenanteil der Handwerkskammer dringen müssen. Wenn der Bund finanzstarke Zuwendungsempfänger fördere, stehe die Anreizfunktion der Zuwendung im Vordergrund. Der Zuwendungsempfänger solle seine Prioritäten im Sinne des Bundes setzen. Zudem sei es erforderlich gewesen, die Handwerkskammer finanziell abzusichern, damit sie die Berufsbildungsstätte dauerhaft betreiben kann. Das BMWi hat ausgeführt, die Handwerkskammer setze besondere Bauteile wie das Blockheizkraftwerk für den Schulungsbetrieb ein. Deshalb sei es nicht nur sinnvoll, dass die Handwerkskammer sie aus eigenen Mitteln errichtet habe, sondern sie wären sogar förderfähig gewesen.

19.4

Der Bundesrechnungshof bleibt bei seiner Auffassung, dass die Zuwendungen des BMWi deutlich zu hoch waren. BMWi und BAFA haben keine Gründe dafür vorgebracht, warum bei sinkender Ausbildungskapazität erheblich größere Ausbildungsflächen als bisher notwendig sein sollten. Auch wenn das BAFA einen externen Gutachter einsetzt, muss es den sparsamen und wirtschaftlichen Einsatz von Haushaltsmitteln sicherstellen.

Die Angaben des BAFA zu den täglich erwarteten Kantinengästen bewegen sich zwischen 270 und 570. Das BAFA hat es versäumt, diese zentrale Planungsgröße für den Bau der Kantine zu klären. Die vom Bundesrechnungshof verwendeten Richtwerte gehen von einem Dreischichtbetrieb aus. Gerade bei einer Bildungseinrichtung für verschiedene Ausbildungsberufe dürfte dieser durch entsprechend angepasste Stundenpläne problemlos umzusetzen sein.

Selbst wenn die Handwerkskammer eine Unterbringung in ihrem Gästehaus günstiger anbieten kann als gewerbliche, nicht subventionierte Beherbergungsbetriebe, rechtfertigt dies eine Bundesförderung nicht. Die sozialen Argumente des BAFA könnten zwar aus Sicht des Bundesrechnungshofes dafür sprechen, den Bau des Gästehauses zu fördern. Ob und in welcher Größe das Gästehaus für die Funktionsfähigkeit der überbetrieblichen Berufsbildungsstätte erforderlich ist, hätte das BAFA dennoch untersuchen müssen. Dabei hätte es alternative Unterbringungsmöglichkeiten einbeziehen müssen.

Der Bundesrechnungshof erkennt an, dass das BAFA prüfen will, ob die tatsächliche Nutzung vom genehmigten Raumprogramm abweicht. Es muss Förderschlüssel jedoch bereits zutreffend festlegen, wenn es eine Zuwendung bewilligt.

Die Argumente des BMWi zum Eigenanteil der Handwerkskammer überzeugen den Bundesrechnungshof nicht. Die Bildungsaufgaben der Handwerkskammer gehören zu ihren gesetzlichen Pflichten und liegen im Interesse ihrer Mitglieder. Es bedarf keines gesonderten Anreizes durch möglichst hohe Fördermittel des Bundes.

Auch aus Sicht des Bundesrechnungshofes kann es sinnvoll sein, die gebäudetechnischen Anlagen des Neubaus als Anschauungsobjekte für Schulungen einzusetzen. Erfahrungsgemäß entsprechen sie aber nur für kurze Zeit dem aktuellen technischen Stand. Der Bildungszweck kommt damit als Förderkriterium nicht in Betracht.

Das BMWi muss sicherstellen, dass das BAFA überbetriebliche Berufsbildungsstätten konsequent nach den haushaltsrechtlichen Grundsätzen der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit fördert. Hierzu gehört, dass es zentrale Planungsgrößen festlegt und Raumprogramme sorgfältig prüft. Zudem muss es Förderschlüssel zutreffend bestimmen. Der Bundesrechnungshof erwartet überdies, dass Zuwendungsempfänger einen ihrer finanziellen Leistungsfähigkeit entsprechenden Eigenanteil leisten.