

Einzelplan 10: Ministerium für Umwelt und Verkehr

Kapitel 1003 Verkehr

Förderung von Omnibusbetriebshöfen und Werkstätten nach dem Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz

24

Die Förderung des Baus von Busbetriebshöfen erfolgte bisher z.T. ohne zeitnahe und kritische Prüfung, mit der Folge, dass vor allem bei kostenintensiven Vorhaben der Förderung zu hohe Kosten zu Grunde gelegt wurden. Eine Anpassung der Förderrichtlinien und die Einführung von Pauschalen und Höchstbeträgen könnten die Zuwendungsverfahren vereinfachen und hätten Zuschussreduzierungen zur Folge. Außerdem sollten die Zuwendungen nur an tatsächlich erbrachten Kilometerleistungen im öffentlichen Buslinienverkehr ausgerichtet werden.

1 Vorbemerkung

Mit der Förderung des Baus von Omnibusbetriebshöfen und Werkstätten will das Land den Verkehrsbetrieben notwendige moderne Strukturen und damit wirtschaftlichere Betriebsformen ermöglichen. Die Attraktivität des öffentlichen Buslinienverkehrs soll dadurch erhöht werden.

Im Rahmen der Förderung des Öffentlichen Personennahverkehrs (ÖPNV) können nach dem Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz (GVFG) Betriebshöfe und zentrale Werkstätten mit bis zu 85 % der Investitionen bezuschusst werden. Die förderfähigen Ausgaben werden in den Verwaltungsvorschriften zum GVFG (VwV-GVFG) für den ÖPNV und in den ergänzenden Richtlinien des IM (Betriebshofrichtlinien) bestimmt.

Der Busbereich ist heterogen, da er sowohl kleine private Busunternehmen als auch große kommunale Verkehrsbetriebe umfasst. Von daher ergibt sich hinsichtlich der Funktion der Betriebshöfe und der Größenordnung der Zuwendungen eine erhebliche Bandbreite.

So haben kleinere Betriebshöfe der privaten Unternehmen in erster Linie die Aufgabe einer Servicestation für Wartung und Unterhaltung der Fahrzeuge; bei ihnen liegen die zuwendungsfähigen Ausgaben meist zwischen einer und zwei Mio. €. In den Betriebshöfen kommunaler Betriebe hingegen werden in der Regel sämtliche Wartungs- und Reparaturarbeiten für eine umfangreiche Busflotte von oftmals weit über 100 Einheiten erledigt; die zuwendungsfähigen Ausgaben können entsprechend zwischen 30 und 50 Mio. € betragen.

2 Ausgangspunkt und Ziele der Prüfung

Der RH hat gemeinsam mit den StRPÄ 18 Vorhaben zur Förderung des Baus von Omnibusbetriebshöfen mit zuwendungsfähigen Ausgaben von insgesamt rd. 160 Mio. € geprüft. Dabei handelte es sich sowohl um Neu- und Ausbaumaßnahmen von Omnibusbetriebshöfen, kombinierte Wartungsanlagen für Omnibusse und Schienenfahrzeuge als auch um die zugehörigen Abstellanlagen der Fahrzeuge. Für vier finanziell umfangreiche Vorhaben kommunaler Verkehrsunternehmen war das UVM Bewilligungsstelle, für die übrigen waren es die Regierungspräsidien.

Die Untersuchung sollte Aufschluss über die Vorgehensweise der Bewilligungsstellen bei der Antragsprüfung der Vorhaben und der Abwicklung von Zuwendungsanträgen geben. Ziel war es, ein transparentes Zuwendungsverfahren und einen wirtschaftlichen Mitteleinsatz zu erreichen.

3 Feststellungen und Empfehlungen

3.1 Verwaltungsvorschriften zum Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz und Betriebshofrichtlinien

Die VwV-GVFG und die Betriebshofrichtlinien wurden 1986 eingeführt und werden seither bei der Förderung von Omnibusbetriebshöfen von den Bewilligungsstellen angewandt. Allerdings haben sich die Rahmenbedingungen für die Förderung z.T. erheblich verändert.

- Die Technik in den Bussen hat sich gewandelt und enthält heute mehr Elektronik und computergesteuerte Bestandteile; die Werkstätten sind hierfür auszustatten.
- Die Arbeitsabläufe an den technisch weiter entwickelten Bussen haben sich geändert; die Bauweise der Werkstätten (leichte Zugänglichkeit der Bauteile) muss dem angepasst werden.
- Die Bestimmungen hinsichtlich der Dimensionierung der Sozial- und Büroräume stimmen nicht mehr mit der aktuellen Verordnung über Arbeitsstätten überein.

In Folge der veralteten und nicht mehr zeitgemäßen Betriebshofrichtlinien ergeben sich Verzerrungen und Widersprüchlichkeiten, die dem Förderzweck nicht dienlich sind. Weitere Aspekte stellen die Komplexität der Betriebshofrichtlinie und ihre Verästelungen in manchmal für die Zuwendungsprüfung zeitaufwändige Details (z. B. Wirtschaftlichkeitsberechnung für einen Bremsprüfstand) dar. Hingegen finden sich für die Bewilligungsbehörden kaum Anhaltspunkte zur Beurteilung der Standortwahl des Omnibusbetriebshofes oder dessen Dringlichkeit und Notwendigkeit. Auch konnte der unterschiedlichen Zuordnung von Buseinheiten zum Werkstattbereich (Zentralwerkstatt) und dem eigentlichen Busbetriebshof (der u.U. einer zentralen Werkstatt zugeordnet ist) bisher nicht Rechnung getragen werden.

Vor diesem Hintergrund sieht der RH die Notwendigkeit für eine Überarbeitung der VwV-GVFG und der Betriebshofrichtlinien.

3.2 Durchführung der Antragsprüfung

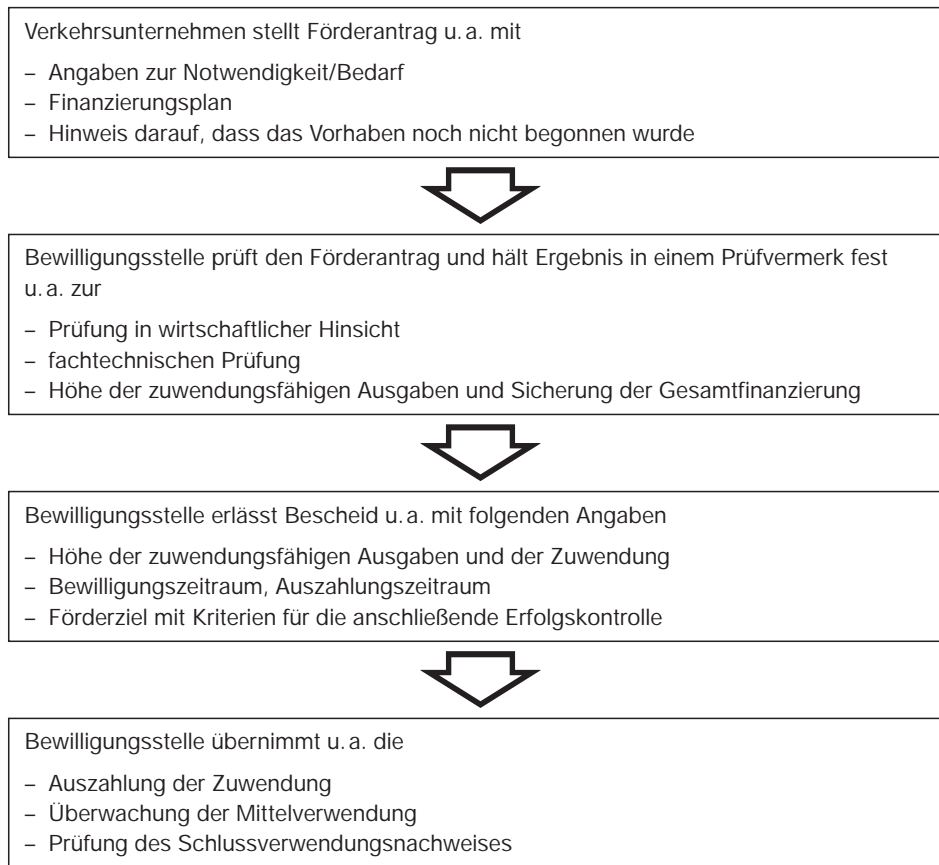
Der Förderentscheidung einer Bewilligungsstelle muss stets eine Antragsprüfung vorausgehen, die einerseits die Überprüfung der angestrebten Förderziele und andererseits eine Prüfung in fachlicher und wirtschaftlicher Hinsicht umfassen sollte. Eine gründliche Antragsprüfung unterstützt das gesamte weitere Zuwendungsverfahren, zumal sich Mängel und Versäumnisse bei der Antragsprüfung bis hin zum letzten Schritt des Zuwendungsverfahrens, der Schlussverwendungsprüfung, belastend, d. h. mit deutlich höherem Arbeitsaufwand, auswirken können.

Schwerpunkte der Antragsprüfung bilden ferner die Betrachtung des vorgelegten Finanzierungsplans und die Feststellung der zuwendungsfähigen Ausgaben. Hier hat die Bewilligungsbehörde ausreichende Transparenz zu verlangen und auf zu Grunde gelegte abgeschlossene Rechtsverfahren zu achten. Ansätze, die sie nicht nachvollziehen kann, sollten im Hinblick auf eine allseitige Planungs- und Finanzierungssicherheit beim Zuwendungsnehmer hinterfragt werden.

Im Schaubild wird das Verfahren zur Abfolge der einzelnen Schritte des Zuwendungsverfahrens nach der VwV-GVFG ÖPNV dargelegt.

Schaubild

Verfahrensschritte im Zuwendungsverfahren



Im Rahmen der Prüfung wurde festgestellt, dass sich insbesondere Maßnahmen, für die das UVM Bewilligungsstelle ist, teilweise 10 Jahre und länger hinzogen und -ziehen. In engem Zusammenhang mit der z. T. extrem langen Verfahrensdauer steht, dass das UVM Probleme bei der Prüfung der Förderanträge hatte. Einerseits wurden die vorgeschriebenen Wirtschaftlichkeitsprüfungen so gut wie nicht durchgeführt, andererseits erfolgte die fachtechnische Prüfung selten vollständig, abschließend und zeitnah.

Die Bewilligungsstelle UVM bediente sich deshalb vor allem der Instrumente der Unbedenklichkeitsbescheinigungen (UB) und vorläufiger Zuwendungsbescheide, um die Abwicklung der Projekte nicht zu gefährden. Bei allen abgeschlossenen Vorhaben wurden auf dieser Grundlage auch Auszahlungen bis zu den jeweils festgesetzten zuwendungsfähigen Ausgaben geleistet.

Folgende Beispiele illustrieren diese Vorgehensweise:

- In einem Fall stellte der Verkehrsbetrieb A am 15.07.1999 einen Förderantrag mit folgenden Basisdaten:
 - zuwendungsfähige Ausgaben in Höhe von rd. 52,6 Mio. €,
 - Bau eines Betriebshofes und einer Abstellhalle für 72 Straßenbahnfahrzeuge,
 - Ausbau von Zulaufstrecken und
 - Umbau des bestehenden Straßenbahnbetriebshofes für Omnibuswartung und Abstellung der Omnibusse.

Am 08.03.2000 wurde ein neuer Förderantrag mit zuwendungsfähigen Ausgaben von 57,3 Mio. € eingereicht. Seit März 2000 wird dieser Förderantrag geprüft; ein abschließender Prüfvermerk liegt noch nicht vor.

Der Antragsteller erbat am 19.10.2000 für Teilmaßnahmen, wie Gebäudeabriss usw., eine UB; Arbeitsbeginn sollte Ende November 2000 sein. Nach Vorprüfung wurde die beantragte UB am 16.05.2001 erteilt. Die mit der UB beantragten Teilmaßnahmen waren bis Anfang 2003 jedoch noch nicht ausgeführt.

- In einem anderen Förderverfahren stellte das Verkehrsunternehmen B am 27.07.1994 einen Förderantrag für die zweite Baustufe einer Gesamtkonzeption
 - mit zuwendungsfähigen Ausgaben von rd. 32,7 Mio. €,
 - für den Bau eines Busbetriebshofes mit Werkstatt für 326 Buseinheiten und
 - für den Bau einer offenen Busabstellanlage für 210 Buseinheiten.

In einem ersten Prüfvermerk vom 24.11.1994 für die Teilmaßnahmen Grunderwerb und Abstellhalle wurden vorläufige zuwendungsfähige Ausgaben von rd. 13,6 Mio. € festgesetzt und am 01.12.1994 ein diesbezüglicher Zuwendungsbescheid erteilt. Der Antragsteller beantragte dann am 21.07.1995 eine UB für Teile, die der oben genannte Bescheid nicht abdeckte (Werkstatt). Diese wurde am 10.08.1995 erteilt; die Förderhöhe sollte nach abschließender fachtechnischer Prüfung insgesamt festgesetzt werden.

Zeitnah fand diese Prüfung jedoch nicht statt:

- Das UVM verwies am 10.07.1996 – zwei Jahre nach Antragstellung – auf einen Prüfungsstau und erließ am 19.07.1996 einen Förderbescheid, in dem die förderfähigen Ausgaben ohne abschließende fachtechnische Prüfung auf rd. 22,7 Mio. € (80 % der beantragten zuwendungsfähigen Ausgaben) festgesetzt wurden. Fördermittel in Höhe von rd. 19,3 Mio. € wurden bis 1997 ausbezahlt. Im Jahr 1997 ging die Anlage in Betrieb.
- Mit der Prüfung des Antrags von 1994 wurde erst begonnen, nachdem das Unternehmen am 25.01.1999 die Auszahlung von Fördermitteln über die festgesetzten 80 % hinaus beantragte. Die Antragsprüfung wurde mit Vermerk vom 08.04.2002 abgeschlossen. Für die Maßnahme wurde aber bis heute kein abschließender Bescheid über die zuwendungsfähigen Gesamtausgaben (von rd. 28,4 Mio. €) erteilt.
- In einem weiteren Verfahren stellte das Verkehrsunternehmen C am 28.02.1989 einen Förderantrag
 - mit zuwendungsfähigen Gesamtausgaben in Höhe von rd. 19,4 Mio. €,
 - für den Bau eines Bus- und Straßenbahnbetriebshofes und Abstellanlagen für 120,5 Buseinheiten sowie
 - für den Bau eines Betriebsdienstgebäudes.

In einem ersten Prüfvermerk vom 31.10.1989 wurden zuwendungsfähige Ausgaben in Höhe von rd. 15,6 Mio. € festgestellt; am 17.05.1991 wurde eine UB erteilt, ein Zuwendungsbescheid erfolgte nicht, Auszahlungen der Fördergelder fanden trotzdem statt. Über die Jahre ergaben sich in stetiger Folge immer wieder Neuerungen:

- Das Verkehrsunternehmen stellte am 15.12.1992 einen 1. Änderungsantrag mit zuwendungsfähigen Ausgaben von rd. 23,3 Mio. €; ein weiterer Änderungsantrag mit zuwendungsfähigen Ausgaben von nun rd. 35,1 Mio. € wurde am 15.03.1995 eingereicht.
- Ein vorläufiger Bescheid des UVM wurde am 19.03.1996 mit zuwendungsfähigen Ausgaben von rd. 25,5 Mio. € erlassen; eine abschließende Antragsprüfung erfolgte jedoch nicht.

- Das Unternehmen stellte am 01.09.1998 einen 3. Änderungsantrag mit zuwendungsfähigen Ausgaben, die inzwischen bei rd. 38,7 Mio. € lagen. Dieser wurde von der Bewilligungsstelle überprüft; die zuwendungsfähigen Ausgaben wurden mit Vermerk vom 25.10.2000 auf rd. 31,2 Mio. € festgesetzt.
- Ein abschließender Bescheid wurde nicht erlassen. Auszahlungen erfolgten auf der Basis der vorläufig festgesetzten zuwendungsfähigen Ausgaben von rd. 25,5 Mio. € des Bescheids vom 19.03.1996.
- Die Anlage ging 2002 in Betrieb.

Zusammenfassend lässt sich Folgendes feststellen:

- Wesentliche Teile der Prüfung der Anträge wurden nicht mit der gebotenen Gründlichkeit und Vollständigkeit durchgeführt.
- Wie in den Einzelfällen beschrieben, hat das UVM die Ausnahmemöglichkeit einer UB zur Regel gemacht. Eine Zulassung des Baubeginns vor der Bewilligung der Zuwendung kann die Bewilligungsstelle im Einzelfall jedoch nur dann gestatten, wenn das Vorhaben nicht rechtzeitig vorausschaubar ist und aus sachlichen oder wirtschaftlichen Gründen keinen Aufschub duldet.
- Die zuwendungsfähigen Gesamtausgaben wurden in einigen Fällen nicht festgesetzt, sondern pauschal und ohne Prüfung vorläufig auf 80 % der vom Antragsteller ermittelten förderfähigen Gesamtausgaben festgelegt. Die Förderfähigkeit eines Vorhabens sowie die damit verbundenen zuwendungsfähigen Ausgaben können aber nur im Zuge einer umfassenden Antragsprüfung festgestellt werden, zumal im Nachhinein eingetretene Veränderungen die Wirtschaftlichkeit und damit auch die Förderfähigkeit einer Maßnahme in Frage stellen können. Dies gilt insbesondere dann, wenn im Laufe des Förderverfahrens mehrere Änderungsanträge eingereicht werden. In einem Falle (hier wurde die ursprüngliche Konzeption vollständig geändert) hätte dies z. B. zur Aufhebung des (vorläufigen) Bescheides führen müssen.
- Bewilligungsbescheide wurden z.T. vorläufig und ohne umfassende Prüfung erteilt. Die eigentlichen Antragsprüfungen wurden zeitlich in den letzten Teil des Zuwendungsverfahrens, die Schlussverwendungsnachweisprüfung, verschoben. Diese Vorgehensweise gibt den Zuwendungsempfängern keine Sicherheit über die Höhe der Zuwendungen und wirft Fragen nach der Gesamtfinanzierung sowie der nicht stringent betrachteten Wirtschaftlichkeit eines Vorhabens auf.

Vor diesem Hintergrund empfiehlt der RH im Vorfeld der Förderentscheidungen konsequent die Prüfung

- des Bedarfs und der Dringlichkeit der Maßnahme,
- der Wirtschaftlichkeit der Maßnahme; die Stellungnahme des Verbands öffentlicher Verkehrsbetriebe kann hier Hinweise liefern, ersetzt die Prüfung der Bewilligungsstelle aber nicht,
- der Finanzierung der Gesamtmaßnahme sowie
- der fachtechnischen Belange; diese Prüfung sollte in jedem Fall abgeschlossen und die zuwendungsfähigen Ausgaben festgelegt werden.

Die Bewilligungsstellen sollten nur in begründeten Ausnahmefällen von dem Instrument der UB Gebrauch machen. Weiterhin sollten Änderungsanträge mit der gleichen Sorgfalt geprüft werden wie der Hauptantrag.

3.3 Vereinfachung der Antragsprüfung

Die Prüfung zeigte, dass die Abwicklung von GVFG-Vorhaben für den Bau von Betriebshöfen, Werkstätten und Abstellanlagen aufwändig und langwierig ist. Dies trifft im besonderen Maße auf große Vorhaben zu, die in der Regel durch das UVM bearbeitet werden. Dabei bereitete vor allem die fachtechnische Prüfung der baufachlichen Standards sowie der verkehrstechnischen Gesichtspunkte Schwierigkeiten.

Als problematisch erwiesen sich zudem Überdimensionierungen der Wartungskapazitäten, gemessen in Fläche je Buseinheit bzw. umbauter Raum je Buseinheit, der Wartungs- und Abstellanlage sowie deutliche Abweichungen der Gesamtausgaben je Buseinheit. So zeigt die Übersicht erhebliche Unterschiede zwischen den Vorhaben; hierbei wurden die Angaben zu den Grunderwerbskosten lediglich nachrichtlich aufgenommen, weil die Kosten des Grunderwerbs kaum beeinflussbar sind und je nach Standort stark abweichen können.

Übersicht

Ausgaben je Buseinheit analog DIN 276 in €

	Vorhaben (Buseinheiten)												
	1 (165,5)	2 (210)	3 (77)	4 (97)	5 (32,5)	6 (21,5)	7 (19,5)	8 (20)	9 (11,5)	10 (8,5)	11 (12)	12 (109)	13 (54,5)
Grundstück	23.140	13.564	98.459	22.589	15.790	11.110	15.280	8.702	25.026	25.138	27.130	2.744	63.257
Herrichten und Erschließen	21.100	244	4.092	7.300	-	6.863	10.154	1.670	6.141	10.397	9.229	-	-
Abstellhalle	60.861	29.862	8.259	18.723	11.799	30.915	50.605	14.827	40.903	39.344	27.951	-	42.576
Betriebsdienstgebäude	8.743	-	7.928	-	9.557	28.537	27.531	21.474	16.450	24.184	12.015	-	6.871
Werkstatt (einschl. Technik)	56.134	59.026	48.044	33.055	17.935	35.671	36.708	19.940	-	71.235	39.071	21.554	25.335
Außenanlagen	14.582	3.910	10.187	5.677	14.109	20.475	16.363	1.340	1.424	13.871	11.001	-	66.774
Ausstattung und Kunstwerke	1.328	-	133	-	-	-	-	1.534	-	180	128	-	-
Baunebenkosten	4.912	1.914	2.337	2.915	1.573	583	-	-	-	2.274	1.165	427	3.097
Summe	190.800	108.520	179.439	90.259	70.763	134.154	156.641	69.487	89.944	186.623	127.690	24.725	207.910
Summe ohne Grunderwerb	167.660	94.956	80.980	67.670	54.973	123.044	141.361	60.785	64.918	161.485	100.560	21.981	144.653

Die Streuung gilt sowohl für einzelne Kostenarten als auch für die Gesamtausgaben ohne Grunderwerb je Buseinheit. Auffällig ist, dass beispielsweise das Vorhaben 1 um mehr als 70.000 € je Buseinheit über den Ausgaben des Vorhabens 2 liegt, obgleich es sich in beiden Fällen um Verkehrsunternehmen mit einer größeren Busflotte handelt. Bei den kleineren Vorhaben gibt es ebenfalls erhebliche Abweichungen.

Zusammenhänge zwischen den Ausgaben je Buseinheit und der Anzahl der zu wartenden/abzustellenden Buseinheiten lassen sich aus der Übersicht nicht ableiten. Eine Ausnahme ist das Vorhaben 12, das ein Beispiel für optimierte und gebündelte Werkstattarbeiten in einer gemeinsamen Anlage von drei ansonsten unabhängigen Verkehrsunternehmen darstellt.

Auch bei Vergleichen auf der Basis von m² Fläche und m³ umbauter Raum sind ähnliche Ergebnisse mit Spannweiten zwischen günstigstem und teuerstem Vorhaben vom bis zum 7,5fachen erkennbar. Bei Abstellhallen wird beispielsweise deutlich, dass Stand-by-Anlagen (Versorgungssysteme, über die Fahrzeuge vorgeheizt im fahrbereiten Zustand gehalten werden) und teiloffene Bauweisen erheblich kostengünstiger erstellt werden können als Anlagen in konventioneller Bauweise. Nach Angaben der betroffenen Verkehrsunternehmen traten durch diese günstigeren Bauweisen keine Qualitätsabstriche bei den Verkehrsangeboten auf.

Insgesamt hat sich gezeigt, dass die Bewilligungsstellen die z. T. aufwändige Errichtung von Wartungsanlagen (Werkstätten und Abstellanlagen) nicht in Frage stellten und ein wirtschaftliches Bauen allenfalls ansatzweise verfolgten.

Die Anforderungen an die Funktionalität in den einzelnen Busbetriebshöfen mögen zwar unterschiedlich sein; dennoch sieht der RH in der Entwicklung von Kennzahlen als Basis für die Prüfung von Zuwendungsanträgen und in der Entwicklung von Pauschalen Instrumente, die notwendigen Entscheidungsprozesse zu beschleunigen und die Bearbeitung der Anträge mit weniger Personal zu ermöglichen. Mit pauschalen Bemessungsgrundlagen könnten die arbeitsintensiven und sich teilweise über Jahre hinziehenden Antragsprüfungen wesentlich vereinfacht werden. Auf entsprechende Erfahrungen im Bereich des Staatlichen Hochbaus wird verwiesen.

Dies sieht im Übrigen auch die Allgemeine Verwaltungsvorschrift zu § 44 LHO vor. Danach sollen zuwendungsfähige Ausgaben nach festen Beträgen bemessen werden, wenn sie nur mit erheblichem Aufwand genau belegt, festgestellt oder geprüft werden können, jedoch eine sachgerechte Pauschalierung möglich ist oder über die voraussichtlichen Ausgaben von der Landesverwaltung anerkannte Richtwerte vorliegen oder solche Richtwerte festgelegt werden können. Eine solche Vorgehensweise würde auch bei den Antragstellern zu Arbeitserleichterungen führen und frühzeitig Klarheit über die Höhe der Zuwendungen schaffen.

In der Einführung pauschaler Bemessungsgrundlagen sieht der RH insbesondere folgende Vorteile:

- Mit deren Fortschreiben können auch aktuelle Ausgabeerhöhungen und notwendige technische Weiterentwicklungen im Förderverfahren berücksichtigt und in die Richtwerte und Höchstbeträge aufgenommen werden.
- Ausgabevergleiche mit anderen Vorhaben oder Teilen von Vorhaben werden möglich („Benchmarking“).
- Die Prüfungen der Maßnahmen werden erleichtert; zudem sind zeitnah Entscheidungen über die Förderfähigkeit der Maßnahmen und die zuwendungsfähigen Ausgaben möglich.
- Die Bewilligungsstelle müsste sich nur dann intensiver mit den Anträgen befassen, wenn Höchst- und Richtwerte überschritten werden. Eine solche Überschreitung sollte als Hinweis gewertet werden, dass der Antragsteller ggf. nicht die wirtschaftlichste Lösung gewählt hat.

3.4 Ermittlung des ÖPNV-Anteils

Die Betriebshofrichtlinien schreiben vor, dass nur Omnibusbetriebshöfe gefördert werden, wenn die dort abzustellenden bzw. instand zu haltenden Fahrzeuge im ÖPNV eingesetzt sind und der Träger des Vorhabens in der Regel selbst ÖPNV betreibt.

Der Anteil der zuwendungsfähigen Ausgaben wird bestimmt nach dem Verhältnis der im Kalenderjahr vor der Antragstellung überwiegend (d.h. über 50 %) im ÖPNV eingesetzten Fahrzeuge zu der Gesamtzahl der Fahrzeuge, für die der Omnibusbetriebshof zur Verfügung stehen soll. Bei der Ermittlung des ÖPNV-Anteils ist die Zulassungszeit der einzelnen Kraftfahrzeuge zu berücksichtigen. Dabei ist für das der Antragstellung vorangegangene Jahr das Verhältnis zwischen der Zahl der Monate, in denen die Fahrzeuge von der Kraftfahrzeugsteuer befreit sind, zu der Gesamtzulassungszeit aller Fahrzeuge zu bilden. Kraftfahrzeugsteuerbefreiung erhält ein Busunternehmen für die Busse, deren Fahrleistungen überwiegend im ÖPNV erbracht werden.

Dies hat zur Folge, dass Unternehmen, die ihre Busse lediglich zu knapp über 50 % im ÖPNV einsetzen, in der Förderung mit solchen Unternehmen gleichgestellt werden, die ihre Busse ausschließlich für den ÖPNV verwenden. Die Förderung beschränkt sich in diesen Fällen nicht ausschließlich auf im ÖPNV erbrachte Leistungen; sie kann daher auch zu erheblichen Wettbewerbsverzerrungen im Busgewerbe führen.

Zuwendungsempfänger können den ÖPNV-Anteil und damit die Förderung des Betriebshofes auch dadurch beeinflussen, dass sie Busse und deren Nutzungsdauer für den ÖPNV selbst in die Kraftfahrzeug-Steuerbefreiungsbescheinigung eintragen. Das Finanzamt bestätigt lediglich die Kraftfahrzeugsteuerbefreiung ohne Zuordnung der Busse zu deren Standort und Betriebshof. In der Folge können u. a. bei parallel verlaufenden Anträgen eines Unternehmens Mehrfachnennungen und dadurch unzureichende Antragsprüfungen auftreten.

So stellte ein StRPA fest, dass Zuwendungsempfänger durch entsprechende Eintragungen für die Kraftfahrzeugsteuerbefreiung einen ÖPNV-Anteil von 100 % erreichen können, obgleich die Unternehmen auch im Reiseverkehr tätig sind. Ein Unternehmen besitzt z. B. 26 Busse, von denen 21,5 im ÖPNV eingesetzt werden. Trotzdem ermittelte die Bewilligungsstelle einen ÖPNV-Anteil von 100 %.

Ein anderes Unternehmen hatte durch Expansion Busbetriebshöfe und Unterstellhallen miterworben, sodass zum Zeitpunkt der Antragstellung ein für die Bewilligungsstelle kaum mehr überschaubares Geflecht von Abstell- und Wartungsanlagen sowie Omnibussen entstand, die sowohl im ÖPNV als auch im Reiseverkehr zum Einsatz kamen.

Um die dargelegten Wettbewerbsverzerrungen zu vermeiden und um einen Mitteleinsatz zu erreichen, der sich an den Vorgaben des GVFG orientiert, schlägt der RH folgende Vorgehensweise vor:

- Der ÖPNV-Anteil ist fahrleistungsbezogen an Hand der Fahrtenbücher zu ermitteln; diese Daten sind bei den Unternehmen bereits vorhanden. Zudem wird dadurch der Bewilligungsstelle die Überwachung der 25jährigen Zweckbindung des Förderobjekts erleichtert.
- Die Busse, für die der Zuwendungsempfänger den förderfähigen Einsatz im ÖPNV nachweist, sind gegenüber der Bewilligungsstelle für Förderzwecke eindeutig Betriebshöfen als feste Standorte zuzuweisen; ggf. sind die Busse auch entsprechend der Buslinienkonzessionen auf Linien zu verteilen.
- Die Bewilligungsstellen müssen in jedem Fall die Zahl der insgesamt bei einem Zuwendungsempfänger verfügbaren Stell- und Wartungsplätze mit der nach ÖPNV-Anteil und Reisebusgeschäft vorhandenen Zahl der Busse vergleichen, um „Überkapazitäten“ zu erkennen.

4 Stellungnahme des Ministeriums

Das UVM teilt die Auffassung des RH, dass sich die technischen Gegebenheiten an den Fahrzeugen und die darauf abgestimmten Instandhaltungsverfahren so durchgreifend geändert haben, dass eine Überarbeitung der Betriebshofrichtlinien geboten ist. Es habe unter Mitwirkung der Regierungspräsidien und der Nahverkehrsgesellschaft Baden-Württemberg mbH (NVBW) bereits Grundzüge einer neuen Betriebshofrichtlinie erarbeitet. Dabei sei vorgesehen, durch pauschale Förderobergrenzen die Verfahren zu vereinfachen. Bei den Grunderwerbskosten könne wegen regionaler Unterschiede keine Pauschalierung eingeführt werden. Die fahrleistungsbezogene Ermittlung des ÖPNV-Anteils wird vom UVM für sachgerecht gehalten und soll ebenfalls in die neuen Richtlinien aufgenommen werden.

Zu den Aufgaben im Bewilligungsverfahren merkt das UVM an, dass durch die VwV des FM vom 09.12.1997 die berufliche Prüfung des Zuschussantrages durch die OFDn bei Fördermaßnahmen mit Zuwendungswertgrenzen bis zu 1,5 Mio. € mit Wirkung vom 01.01.1998 abgeschafft worden sei. Es sei auch nicht beabsichtigt gewesen, dass Bewilligungsstellen diese Aufgaben übernehmen; im Übrigen würde den Regierungspräsidien das fachlich gebildete Personal fehlen. Die Prüfung seitens des Ministeriums erstreckte sich deshalb lediglich auf die Plausibilität der Angaben im Zuschussantrag. Nach Auffassung des UVM könne eine Prüfung in wirtschaftlicher Hinsicht in der Regel nur eine Prüfung der Angemessenheit der Kosten eines geplanten Betriebshofes beinhalten. Es beabsichtige trotzdem, detaillierte Kriterien zu erarbeiten, um feststellen zu können, ob der Bau eines neuen Omnibusbetriebshofes förderwürdig sei.

Bei Maßnahmen, die das UVM selbst bewilligt, wurde eingeräumt, dass wegen personeller Engpässe bei nachgewiesener Dringlichkeit von Vorhaben zunächst UB erteilt und nach Feststellung der grundsätzlichen Förderfähigkeit die zuwendungsfähigen Ausgaben üblicherweise auf 80 % der geltendgemachten Investitionen festgesetzt und entsprechende Zuschüsse bewilligt worden seien. Die NVBW, habe mit ihren Ingenieuren inzwischen einen beträchtlichen Teil der Altanträge abschließend geprüft.

Eine generelle Einführung von Kennzahlen für die Antragsprüfung lehnt das UVM ab, weil die Ermittlung und die Aufteilung der Kosten eines Bauwerkes auf die einzelnen Gewerke einen erheblichen Aufwand verursachen würden. Es beabsichtige, eine Kennzahlenbildung und -prüfung auf Sonderfälle zu beschränken.

5 Schlussbemerkung

Die vorgeschlagenen Anpassungen der Richtlinien und – entgegen der Bedenken des UVM – die Einführung von Richtwerten und Höchstbeträgen ermöglichen nach Auffassung des RH wesentliche Vereinfachungen im Bewilligungsverfahren. Die Bewilligungsstellen werden dadurch in die Lage versetzt, die notwendigen Prüfungen ohne größeren Verwaltungsaufwand durchzuführen. Verfahrensvereinfachungen tragen auch dazu bei, dass die Antragsteller frühzeitig über die Höhe der Förderung informiert sind, sodass ggf. noch Planänderungen durchgeführt werden können. Der RH verkennt in diesem Zusammenhang nicht, dass der Aufbau eines Kennzahlensystems – zumindest für Bauausgaben nach Hauptgruppen – ein längerfristiger Prozess sein wird. Der Aufbau wird jedoch zu einer sparsameren Verwendung der Fördermittel führen und vor allem im Hinblick auf das nach wie vor fehlende Erfolgscontrolling eine wesentliche Unterstützung bieten.

Außerdem können im Zuge der auch vom UVM für sachgerecht gehaltenen Umstellung bei der Festlegung der förderfähigen ÖPNV-Anteile auf die tatsächlich im ÖPNV erbrachten Fahrleistungen im Buslinienverkehr deutliche Einsparungen erzielt werden.

An Hand der dargelegten Empfehlungen können die finanziell nicht unerheblichen Förderungen im GVFG-ÖPNV somit zielgerichteter und wirtschaftlicher eingesetzt werden. Vor allem aber bieten sie sowohl dem Zuwendungsgeber als auch dem Zuwendungsempfänger verstärkte Planungs- und Finanzierungssicherheit.