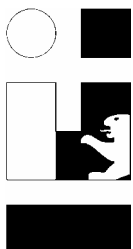


Auszug aus Denkschrift 2007

zur Haushalts- und Wirtschaftsführung des Landes Baden-Württemberg
mit Bemerkungen zur Haushaltsrechnung für das Haushaltsjahr 2005

Beitrag Nr. 12

Förderung von Park-and-ride-Anlagen



Rechnungshof Baden-Württemberg

12 Förderung von Park-and-ride-Anlagen (Kapitel 0325)

Die vom Land geförderten Park-and-ride-Anlagen sind teilweise unzureichend ausgelastet. Bei einigen Anlagen entspricht die Nutzung nur teilweise dem Förderzweck. Die Fördervoraussetzungen und der Fördererfolg müssen strenger geprüft werden. Im Hinblick auf die knappen Fördermittel sollte künftig auch für Parkhäuser nur der einfache Fördersatz gewährt werden.

1 Vorbemerkung

Das Land fördert nach dem Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz (GVFG) den Bau von Park-and-ride-Anlagen (P+R-Anlagen). Seit 1993 wurden hierfür jährlich zwischen 0,5 Mio. € und mehr als 6 Mio. € eingesetzt. Insgesamt wurden seither rd. 38 Mio. € GVFG-Fördermittel für P+R-Anlagen aufgewendet.

Mit der Förderung von P+R-Anlagen soll die Attraktivität des öffentlichen Personennahverkehrs (ÖPNV) verbessert werden, wobei möglichst frühzeitig innenstadtorientierte Pendlerströme auf öffentliche Verkehrsmittel umgelenkt werden sollen, um Stadtzentren vom Individualverkehr zu entlasten.

Der Rechnungshof hat zusammen mit den staatlichen Rechnungsprüfungsämtern Karlsruhe und Tübingen landesweit 20 P+R-Anlagen (ebenerdige Anlagen und Parkhäuser) geprüft.

2 Implementierung der Erfolgskontrolle in Park-and-ride-Zuwendungsverfahren

Seit Juli 2000 schreibt die Verwaltungsvorschrift (VwV) zu § 44 der Landeshaushaltsordnung (LHO) für Zuwendungen die zweifelsfreie Festlegung der Förderziele in den Bewilligungsbescheiden vor, sodass der Fördererfolg nach Verwirklichung der Maßnahme über Erfolgskontrollen überprüft werden kann. Die Erfolgskontrolle bezieht sich nicht nur auf die Wirtschaftlichkeit bereits abgeschlossener Vorhaben (abschließende Erfolgskontrolle). Sie ist vielmehr im Sinne eines Erfolgscontrolling in den gesamten Planungs- und Durchführungsprozess von Vorhaben zu implementieren (begleitende Erfolgskontrolle).

Ausgehend von dieser Zielsetzung lässt sich der Fördererfolg von P+R-Vorhaben im Wesentlichen anhand der Auslastung der Anlagen sowie deren zweckentsprechender Nutzung beurteilen (Erfolgsfaktoren).

Bei der Antragsprüfung sind deshalb alle wesentlichen Attraktivitätsmerkmale für P+R-Anlagen (siehe Tabelle 1) zu berücksichtigen. Als Ergebnis dieser Prüfung sind dann in die Bewilligungsbescheide die förderfähigen P+R-Stellplätze sowie konkrete und verbindliche Vorgaben zur Auslastung und zweckentsprechenden Nutzung aufzunehmen, die nach Fertigstellung der Anlage überprüft werden können.

Tabelle 1

Attraktivitätsmerkmale für Park-and-ride-Anlagen

| Attraktivität des Umfeldes | Attraktivität des Umsteigebahnhofs | Attraktivität der geplanten Park-and-ride-Anlage |
|--|---|---|
| <ul style="list-style-type: none"> • Bestehende Parkraumsituation (Wildparker, kostenlose Parkplätze in der Umgebung) • Öffentliche Zubringersysteme zum Umsteigebahnhof (Busliniennetz) • Attraktivität umliegender Haltestellen | <ul style="list-style-type: none"> • Einbindung der Bahnstation in einen einheitlichen Verbundtarif • Fahrzeiten, Taktfrequenzen, Umsteigehäufigkeit zum Zentrum • Zukünftige Attraktivitätsverbesserungen | <ul style="list-style-type: none"> • Entfernung zur Umsteigehaltestelle, Attraktivität des Umsteigevorgangs • Erhebung und Höhe von Parkgebühren • Ausschilderung der Zufahrt zur Park-and-ride-Anlage |

3 Exemplarische Darstellung eines Förderfalls

Für den Bau einer P+R-Anlage an einem neu zu errichtenden Bahnhofpunkt wurde am 26.07.1999 ein Förderantrag beim zuständigen Regierungspräsidium gestellt. Die Antragstellerin begründete den Stellplatzbedarf u. a. mit fehlenden Parkmöglichkeiten am bereits bestehenden S-Bahn-Endhaltepunkt der Stadt. In einer Stellungnahme des Verkehrsverbundes wurde für den neuen Bahnhofpunkt der Bau von 100 bis maximal 150 Stellplätze empfohlen.

Die P+R-Stellplätze sollten als Parkdeck im Zuge eines neu zu errichtenden Parkplatzes eines Einkaufszentrums gebaut werden. Am 21.10.1999 wurde vom Regierungspräsidium ein förderunschädlicher vorzeitiger Baubeginn zugelassen, weil der Initiator des Einkaufszentrums mit dem Bau des Parkdecks beginnen wollte. In einem Vermerk vom 20.11.2000 stellte die Bewilligungsstelle als Ergebnis der Antragsprüfung fest, dass gegen das Vorhaben keine Bedenken bestünden. Die Anlage wurde bereits im Juli 2000 fertig gestellt. Der Förderbescheid wurde vom Regierungspräsidium am 04.12.2000 erteilt. Auf der Basis von 89 Stellplätzen wurde die Gesamtzuwendung auf rd. 696.000 € festgesetzt.

Die Antragstellerin wurde im Bewilligungsbescheid aufgefordert, den Nachweis über die Belegung der Anlage im Rahmen des Schlussnachweises zu erbringen. In diesem rechnete die Stadt am 03.02.2003 lediglich Zuwendungen in Höhe von rd. 641.000 € ab, da infolge der Privatisierung von Stellplätzen nur noch 82 P+R-Stellplätze zuwendungsfähig seien. Die Bahnstation wurde am 29.11.2003 in Betrieb genommen. Der Schlussbescheid wurde noch nicht erlassen.

Auf Nachfrage der Bewilligungsstelle nannte die Stadt im Oktober 2006 eine Auslastung von 5 - 10 % der geförderten Stellplätze. Bei einer Ortsbesichtigung des Rechnungshofs an einem normalen Werktag im November 2006 war lediglich ein Fahrzeug geparkt (siehe Abbildung).

Abbildung

Auslastung der Park-and-ride-Stellplätze im Parkhaus



3.1 Prüfung des Förderantrages

Um in die Landeshauptstadt zu gelangen, müssen P+R-Kunden, die ab dem Haltepunkt die Bahn benutzen, in der Regel bereits an der nächsten Bahnstation, dem Stadtbahnhof, erneut umsteigen. Für P+R-Kunden des Bahnhaltelpunkts sind dies im Vergleich zum Stadtbahnhof, der Endhaltepunkt einer S-Bahnlinie ist, klare Wettbewerbsnachteile im Hinblick auf die Erfolgsfaktoren Umsteigehäufigkeit, Takt Häufigkeit und Fahrzeiten. Für P+R-Pendler, die in Orten westlich der neuen Bahnstation wohnen, ist die P+R-Anlage nicht attraktiv, da ihre Wohngemeinden von den gleichen Zugverbindungen erschlossen werden oder sogar bessere Verkehrsangebote bestehen und die P+R-Stellplätze dort kostenlos benutzt werden können.

Am neuen Bahnhaltelpunkt wurden zunächst Parkgebühren in gleicher Höhe wie im Parkhaus am Stadtbahnhof erhoben. Seit Dezember 2006 hat die Stadt die Parkgebühren um rd. 50 % gesenkt. Ein vollständiger Gebührenverzicht ist allerdings wegen steuerlicher Folgen nicht möglich, da die P+R-Anlage als Betrieb gewerblicher Art (BgA) gemäß § 4 Körperschaftsteuergesetz geführt wird. Durch diese Gestaltung eröffnen sich für den Betreiber Steuervorteile, die jedoch eine nachhaltige Einnahmenerzielungsabsicht voraussetzen.

Die geringe Inanspruchnahme der P+R-Anlage führte die Stadt auch darauf zurück, dass das angrenzende Neubaugebiet erst von rund 600 - 700 Bürgern bewohnt würde. Nach Aufsiedelung des Gebietes wäre aber mit rd. 5.000 Menschen zu rechnen. Im Rahmen der örtlichen Erhebung stellte der Rechnungshof fest, dass die Bewohner des Neubaugebietes den Bahnhaltelpunkt bequem zu Fuß erreichen können.

Über die Anzahl der angebotenen P+R-Stellplätze am Bahnhofsteppunkt gibt es unterschiedliche und widersprüchliche Angaben. Während die Stadt für 82 Stellplätze Zuschüsse abrechnete, hatte der Verkehrsverbund im Internet zunächst 347 Plätze ausgewiesen. Neuerdings werden nur noch 68 Stellplätze angegeben.

Der Rechnungshof betrachtete deshalb auch das nähere Umfeld des Bahnhofsteppunktes nach weiteren Abstellmöglichkeiten. Dabei wurde östlich des Bahnhofsteppunktes ein Schulparkplatz festgestellt, der keiner Nutzerbeschränkung unterliegt und rd. 170 freie Stellplätze aufweist. Außerdem kann der Bahnsteig in Richtung Landeshauptstadt im Vergleich zum P+R-Parkdeck von dort komfortabler erreicht werden, da die Landesstraße nicht überquert werden muss. Die Stadt versäumte es allerdings, diese Parkflächen in den Antragsunterlagen zu erwähnen. Die Bewilligungsstelle hätte möglicherweise eine andere Entscheidung getroffen, wenn sie hierüber informiert gewesen wäre oder die Örtlichkeiten vor der Bewilligung in Augenschein genommen hätte.

3.2 Verankerung der Erfolgsfaktoren im Bewilligungsbescheid

Das damalige Verkehrsministerium hatte nach Einwendungen kommunaler Antragsteller im Jahr 1996 die Bewilligungsstellen angewiesen, die Bewilligungspraxis zu ändern und bereits im Förderbescheid die zuwendungsfähigen Stellplätze grundsätzlich endgültig festzusetzen. Nur in Ausnahmefällen, z. B. wenn keine zuverlässige Bedarfsanalyse vorliegt, sollte die Förderung von der späteren Inanspruchnahme abhängig gemacht werden. Die Bewilligungsstelle hat von dieser Möglichkeit keinen Gebrauch gemacht und auslastungsunabhängig für alle beantragten Stellplätze Fördermittel in Höhe von rd. 696.000 € zugesagt. In den Nebenbestimmungen des Bewilligungsbescheids wird die Stadt lediglich aufgefordert, im Schlussnachweis die Auslastung der Anlage zu dokumentieren.

Ein Auslastungsvorbehalt wäre jedoch geboten gewesen, da es sich um einen neuen Haltepunkt handelte und der P+R-Bedarf sich ausschließlich auf Prognosen stützte. Eine auslastungsbedingte Kürzung des Zuschusses bei der Schlussabrechnung ist daher nur schwer zu begründen. Eine „Schadensbegrenzung“ wäre möglich, wenn die Stadt die Stellplätze im Parkhaus anderweitig verwerten (z. B. Verkauf oder Vermietung an Anwohner und Gewerbetreibende des Neubaugebietes) und den Zuschuss zurückbezahlen würde.

3.3 Erfolgskontrolle im Zuge der Schlussverwendungsnachweisprüfung

Im Schlussverwendungsnachweis wurden nur 82 zuwendungsfähige Stellplätze zur Abrechnung eingereicht. Die örtlichen Erhebungen der Finanzkontrolle im November 2006 erbrachten, dass lediglich 67 Stellplätze auf dem Parkdeck für P+R-Pendler zur Verfügung stehen. Die weiteren Stellplätze waren zu diesem Zeitpunkt, wie die Abbildung zeigt, bereits anderweitig (privat) genutzt. In einem Gespräch zwischen dem Rechnungshof und der Stadt wurde dies aber bestritten. Eine Ortsbesichtigung des Rechnungshofs im Februar 2007 ergab, dass die Trennlinie „überstrichen“ worden war, die einzelnen Stellplätze waren aber bis auf eine Ausnahme nach wie vor mit einem Schild mit dem Aufdruck „Privat“ gekennzeichnet. Die „Privatparkplätze“ waren zu über 50 % belegt.

4 Allgemeine Empfehlungen für die künftige Förderung von Park-and-ride-Anlagen

Der Rechnungshof empfiehlt, die Erfolgskontrolle stärker in die Zuwendungsverfahren zu implementieren und den Fördertatbestand stringenter vorzugeben. Dazu ist jetzt Gelegenheit, weil infolge des Auslaufens der Bundesregelungen neue Landesrichtlinien zu erlassen sind.

4.1 Erfolgsorientierte Antragsprüfung

Die Prüfung zeigte, dass P+R-Anlagen dann angenommen werden, wenn sich deren Bedarf auf vorhandene „Wildparker“ stützt (ÖPNV-Umsteiger, die mangels vorhandener P+R-Stellplätze im Umfeld der Haltestelle Wohngebiete zaparken). Anlagen mit hohem Prognoseanteil des künftigen P+R-Nutzeraufkommens haben dagegen ein deutlich höheres Auslastungsrisiko. Die Bewilligungsstellen sollten entsprechende Anträge besonders kritisch beurteilen und die Zahl der förderfähigen Stellplätze zurückhaltend festsetzen. Der Rechnungshof empfiehlt, bei geeigneten Vorhaben „in Etappen“ zu fördern, d. h., zunächst nur (funktionsfähige) Teilabschnitte zu fördern; weitere Bauabschnitte könnten bei entsprechendem Bedarf später ohne erneuten Selbstbehalt bezuschusst werden.

Bei der Prüfung der Anträge sollten die Bewilligungsstellen das Erfolgsmerkmal „Parktarife“ verstärkt berücksichtigen, da hohe Parkgebühren auslastungsschädlich sein können und damit das Förderziel gefährden. Bei Stellplatzanlagen, die aus steuerlichen Gründen als Betrieb gewerblicher Art geführt werden sollen, ist grundsätzlich vorab zu prüfen, ob die damit verbundenen Parkgebühren am Markt überhaupt durchsetzbar sind. Die aktuelle Diskussion über das hohe Feinstaubaufkommen in den Innenstädten gibt Anlass zu prüfen, ob P+R-Anlagen in Stadtzentren künftig überhaupt nicht mehr gefördert werden sollten, weil sonst weiterer motorisierter Individualverkehr in die Zentren gelenkt wird, anstatt ihn bereits in den peripheren Randbereichen abzufangen.

Eine ganzheitliche Prüfung der P+R-Förderanträge erfordert von den Bewilligungsstellen auch die Berücksichtigung der Angebote der ebenfalls nach dem GVFG bezuschussten öffentlichen Buszubringersysteme. P+R-Anlagen sollten als konkurrierendes Nischenprodukt nur nachrangig gefördert werden.

4.2 Vorgaben zur Erfolgskontrolle im Zuwendungsbescheid

Bei Anlagen mit hohem Prognoseanteil des künftigen P+R-Nutzerpotenzials sollte die Förderung stärker als bisher auslastungsabhängig gewährt werden. Die Bescheide sollten konkrete Angaben darüber enthalten, ab welchem „Nichtauslastungsgrad“ die Förderung gekürzt wird. Der Rechnungshof empfiehlt den Bewilligungsstellen ein zweistufiges Vorgehen, wonach eine zu erwartende „Grundlast“ (z. B. in Höhe der festgestellten Wildparker) bereits im Erstbescheid endgültig gefördert wird, während die weiteren Stellplätze unter Auslastungsvorbehalt gestellt und Fördermittel erst nach Erbringung des Nachweises der Auslastung ausbezahlt werden.

Die Bewilligungsbescheide enthalten ein Widerrufsrecht für den Fall der zweckfremden Nutzung. Die Zweckbindungsfrist beträgt grundsätzlich zehn Jahre. Die Finanzkontrolle hält diese Zweckbindungsfrist bei Parkhäusern für zu kurz, zumal deren Abschreibung 30 Jahre beträgt. Die Zweckbindungsfrist für P+R-Parkhäuser sollte zukünftig an der Abschreibungsdauer ausgerichtet werden.

In den Förderbescheiden fehlen grundsätzlich einzelfallbezogene Vorgaben zur zweckentsprechenden Nutzung solcher Anlagen durch ÖPNV-Umsteiger. Insbesondere bei P+R-Anlagen mit standortbedingt hohem Fremdarkerpotenzial, z. B. wegen ihrer Innenstadtnähe oder wegen naher Wohnbebauung, sollten über das Aufstellen von P+R-Schildern hinaus zusätzliche Vorgaben, beispielsweise die Ausgabe von Parkberechtigungsscheinen, in den Bewilligungen vorgegeben werden. Darüber hinaus hat der Rechnungshof vereinzelt festgestellt, dass P+R-Stellplätze als Taxi- und Kurzzeitparkerstellplätze genutzt werden. Den Bewilligungsstellen wird empfohlen, im Rahmen der Schlussabrechnung die Umsetzung in Augenschein zu nehmen.

4.3 Einheitliche Förderpauschale

Die Prüfung ergab auch, dass die Auslastung von Parkhäusern deutlich unter der von ebenerdigen Stellplätzen liegt. Ausgehend von der durchschnittlichen Auslastung ergibt sich in Parkhäusern je genutztem Stellplatz eine Förderung von rd. 13.000 €, im geschilderten Beispielsfall sogar von mehr als 100.000 € (siehe Tabelle 2). Für den Bau von P+R-Parkhäusern sehen die Förderrichtlinien eine Stellplatzpauschale (Zuwendungsfähiger Höchstbetrag) von 7.500 € vor, bei ebenerdigen Stellplätzen beträgt dieser Pauschalsatz 2.500 €.

Tabelle 2

Zuwendungen für Parkhäuser und ebenerdige Anlagen für Stellplätze

| Anlagentyp | Auslastung in % | Zuwendungen je gefördertem Stellplatz in € | Zuwendungen je belegtem Stellplatz in € |
|----------------------------------|--------------------|---|--|
| Durchschnitt ebenerdiger Anlagen | 68 | 3.046 | 4.500 |
| Durchschnitt Parkhäuser | 53 | 6.836 | 12.946 |
| Dargestellter Förderfall | 8 | 7.822 | 104.303 |

Der erhöhte Pauschalsatz für Parkhäuser ist nicht gerechtfertigt, da für den einzelnen ÖPNV-Umsteiger überproportional hohe Fördermittel aufgebracht werden. Parkhäuser sollten zukünftig nur noch mit dem einfachen Fördersatz für ebenerdige Stellplätze bezuschusst werden.

5 Stellungnahme des Ministeriums

Das Innenministerium wird die Vorschläge und Hinweise des Rechnungshofs hinsichtlich der künftigen Förderung von P+R-Anlagen im Rahmen der Neufassung der Verwaltungsvorschrift für die GVFG-Nachfolgeregelung prüfen und - soweit möglich - berücksichtigen. Insbesondere sollen Regelungen über eine Erfolgskontrolle in die neuen Richtlinien aufgenommen werden.

Beim geschilderten Einzelfall beabsichtigt die Bewilligungsstelle nach Vorlage der Stellungnahme der Antragstellerin und erneuter Prüfung vor Ort, die Fördermaßnahme abschließend zu beurteilen und auch die Rückforderung von Fördermitteln in Betracht zu ziehen.

6 Schlussbemerkung

Die Empfehlungen des Rechnungshofs machen deutlich, dass die nach der Landeshaushaltsordnung vorgeschriebene Erfolgskontrolle gerade bei derartigen Fördermaßnahmen unverzichtbar ist. Außerdem zeigen sie erhebliche Einsparpotenziale auf und tragen dazu bei, die Arbeit der Bewilligungsstellen zu erleichtern.