

Für ein Schieneninfrastruktur-Vorhaben wurde nach Inbetriebnahme der Strecke ein Erhöhungsantrag von 8,8 Mio. € vorgelegt, mit dem die Gesamtausgaben um 33 % steigen werden. Die Erhöhungen stellen die Wirtschaftlichkeit des Vorhabens in Frage und sind daher hinsichtlich der grundsätzlichen Förderfähigkeit kritisch zu prüfen.

1 Ausgangspunkt

Ein Verkehrsunternehmen stellte am 07.12.2000 einen Förderantrag zur Elektrifizierung einer Schienenstrecke nach dem Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz (GVFG). Teile der Infrastrukturmaßnahmen waren außerdem der Bau einer etwa 800 m langen innerstädtischen Trasse sowie der Aus- und Neubau von Haltestellen. Die zuwendungsfähigen Ausgaben gab das Verkehrsunternehmen mit 26,6 Mio. € an. Über den anhängigen Förderantrag hat das UVM noch nicht endgültig entschieden, da die abschließende fachtechnische Prüfung aussteht. Allerdings hat es am 20.04.2003 vorläufige zuwendungsfähige Ausgaben von 24 Mio. € festgesetzt und bislang eine Zuwendung von rd. 20 Mio. € ausbezahlt. Die Strecke ist mit allen Teilabschnitten Anfang Oktober 2003 in Betrieb genommen worden.

2 Erhöhungsantrag

Ende Dezember 2003, also nach Inbetriebnahme der Schienenstrecke, legte das Verkehrsunternehmen einen Erhöhungsantrag mit Mehrausgaben von (vorläufig) 8,8 Mio. € vor, die sich wie folgt verteilen:

Kostenentwicklung der Infrastruktur	4,1 Mio. €
Mehrausgaben für den Ausbau von Haltepunkten und Bahnhöfen	1,7 Mio. €
Mehrausgaben für die innerstädtische Verlängerung der Schienenstrecke	3,0 Mio. €

Die beantragten zuwendungsfähigen Ausgaben erhöhten sich damit auf 35,4 Mio. €, also um 33 % gegenüber den bisher als zuwendungsfähig angemeldeten Ausgaben von 26,6 Mio. €.

Weitere Nachträge sind nicht auszuschließen, da verschiedene Teilprojekte noch nicht gebaut (u. a. Bestandteile von Haltepunkten) oder zurückgestellt (u. a. eine Abstellhalle) worden sind. Außerdem weist das Verkehrsunternehmen im Zusammenhang mit der innerstädtischen Verlängerung vorsorglich darauf hin, dass die „voraussichtlichen Bauausgaben auch derzeit nur unter Vorbehalt geschätzt werden können“.

3 Wertung des Erhöhungsantrags

3.1 Zuwendungsverfahren

Erhöhungs- und Änderungsanträge sind nach der Verwaltungsvorschrift GVFG der Bewilligungsstelle „unverzüglich“ bei Überschreiten der festgesetzten zuwendungsfähigen Ausgaben mit den für eine Beurteilung notwendigen Unterlagen vorzulegen. Die Übersendung des Erhöhungsantrags erst nach Inbetriebnahme der Strecke kann aber kaum als „unverzüglich“ betrachtet werden.

3.2 Beispiele für Mehrausgaben

- Die mit gestiegenen Indizes begründeten Preissteigerungen von 1,3 Mio. € sind nicht gerechtfertigt, denn die Preisindizes für den Tiefbau sind seit dem Jahr 2000 nicht - wie im Erhöhungsantrag behauptet - um 5 % gestiegen, sondern waren rückläufig. Laut Statistischem Landesamt lagen die Werte im Jahr 2003 unter 100 % (Basis 2000: 100 %).
- Die beantragten Bauausgaben für einen der Haltepunkte von ursprünglich rd. 341.000 € sind um rd. 448.000 € auf rd. 789.000 € gestiegen (Zunahme um 131 %). Die dargelegten Probleme bei der Bauausführung (Verlauf von Leitungen u. a.) hätten bei den Planungen bekannt sein müssen und daher schon zum damaligen Zeitpunkt berücksichtigt werden können; das gilt auch für Felsen und schwierige Bodenverhältnisse. Die Erhöhungen können daher nicht als unvorhersehbar bezeichnet werden, sondern beruhen auf Planungsmängeln.
- Die Bauausgaben für die innerstädtische Verlängerung haben sich nach vorläufigen Angaben des Verkehrsunternehmens um zunächst rd. 3 Mio. € von 4,8 Mio. € auf 7,8 Mio. € erhöht (Zunahme um 63 %). Auch hier werden Schwierigkeiten angeführt, die erst während der Bauausführung aufgetreten seien: der Bebauungsplan der Stadt, der Auflagen hinsichtlich des „sensiblen Stadtbilds“ vorgebe, die denkmalgerechte Ausbildung des Kurparkeingangs, ein stabilerer Pflasterbelag sowie die aufgrund des maroden Baugrunds deutlich aufwendigeren Konstruktionen zur Befestigung des Ufergeländes. Ferner wird als Ausgaben erhöhend der Zeitdruck genannt, unter dem die Baumaßnahmen erfolgten. Alle diese Begründungen stellen keine Unvorhersehbarkeiten dar, sondern hätten in der Planung berücksichtigt werden können.

3.3 Wirtschaftlichkeit des Vorhabens

Zur Feststellung der Förderfähigkeit - und damit auch der Wirtschaftlichkeit - eines Vorhabens ist dem Förderantrag eine standardisierte Bewertung beizufügen. Deren Ergebnis muss einen Wert von mehr als 1,0 erreichen, damit die grundsätzliche Förderfähigkeit gegeben ist. Für die Schienenstrecke lag die standardisierte Bewertung auf der Grundlage des ursprünglichen Förderantrags bei einem Wert von 1,3. Überschlägige Berechnungen des RH ergaben nun, dass das Ergebnis einer neuerlichen standardisierten Bewertung nach Einbeziehung der vorgelegten Erhöhungen - selbst angesichts positiver Fahrgastentwicklungen - absinken würde, sodass die Förderfähigkeit möglicherweise in Frage gestellt werden müsste.

Da das Vorhaben allerdings errichtet ist und sich in Betrieb befindet, stellt sich die Frage nach der grundsätzlichen Förderfähigkeit nicht mehr. Im Grundsatz muss aber festgestellt werden, dass hier zwei Problemfelder zusammenwirken und derart deutliche Erhöhungen verursachen: Zum einen hat die Bewilligungsstelle den Antrag vom 07.12.2000 immer noch nicht abschließend geprüft, weder fachlich noch im Hinblick auf die Auskömmlichkeit der im Antrag enthaltenen Ausgabenveranschlagung. Gleichzeitig hat sie aber dennoch den Baubeginn

zugelassen, durch den nunmehr Fakten geschaffen wurden. Zum anderen waren die dem Antrag zugrunde liegenden Planungen offensichtlich nicht ausgereift und die vom Antragsteller veranschlagten Ausgaben eindeutig zu niedrig.

4 Empfehlung

Der RH hatte das Gesamtvorhaben bezüglich seiner Wirtschaftlichkeit schon bisher kritisch beurteilt (vgl. Denkschrift 2001, Nr. 18, Zuwendungsverfahren im Schienenpersonennahverkehr). Planungsnachlässigkeiten sowie äußerst knapp kalkulierte Bauausgaben führten zu Beginn des Zuwendungsprozesses dazu, dass das UVM die Maßnahme als förderfähig ansah, zumal sie aus damaliger Sicht wirtschaftlich erschien.

Wenn - wie im vorliegenden Fall - durch zwangsläufige Mehrausgaben die Wirtschaftlichkeit im Nachhinein deutlich verschlechtert wird, ist die Bewilligungsstelle praktisch nicht mehr in der Lage, den Prozess, d. h. den Bau einer Anlage zu stoppen oder gar umzukehren. Dies gilt vor allem dann, wenn sie ihrem Prüfungsauftrag nicht zeitgerecht nachgekommen ist.

Zwar wird nicht in Abrede gestellt, dass im geschilderten Fall die Bauausgaben tatsächlich angefallen sind. Die Mehrausgaben sind jedoch so deutlich und die Begründungen so wenig fundiert, dass der Bewilligungsstelle empfohlen wird, den Erhöhungsantrag hinsichtlich seiner tatsächlichen Förderfähigkeit kritisch zu überprüfen. Sie sollte nur die Teile in die Förderung aufnehmen, die tatsächlich nicht vorhersehbar waren bzw. eindeutig und nachweisbar nicht durch den Antragsteller zu vertreten sind. Andernfalls wäre es möglich, die Bewilligungsstelle durch ein vermeintlich „kreatives“ Nachtragsmanagement über vollendete Tatsachen in Zugzwang zu setzen.

5 Stellungnahme des Ministeriums

Das UVM führt aus, dass es den Erhöhungsantrag noch nicht abschließend fachtechnisch geprüft habe. Es sagt zu, bei der Prüfung die Empfehlungen des RH hinsichtlich der Förderfähigkeit der geltend gemachten Mehrkosten zu beachten.

Weiterhin äußert das Ministerium, die Gefahr sei nicht auszuschließen, dass GVFG-Vorhaben bewusst mit zu geringen Ausgaben kalkuliert werden und dadurch eine positive gesamtwirtschaftliche Bewertung - mit der Folge einer Förderung - erhalten. Künftig würden jedoch die in einem Erhöhungsantrag geltend gemachten zusätzlichen Ausgaben nur noch zu 60 % gefördert, sodass die Vorhabensträger gezwungen wären, von Anfang an realistischere Kostenaufstellungen zu liefern, um spätere finanzielle Einbußen zu verhindern.