Baden-Württemberg
Rechnungshof

Auszug aus

Jahresbericht 2025

zur Haushalts- und Wirtschaftsführung
des Landes Baden-Württemberg

Beitrag Nr. 17
Zuwendung für Busbetriebshöfe nach dem
Landesgemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz

17 Zuwendungen für Busbetriebshöfe nach dem Landesgemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz (Kapitel 1303)

Landtagsdrucksache 17/9217

Bei der Förderung von Busbetriebshöfen mit Gesamtkosten bis 30 Mio. Euro verzichtet das Ministerium auf die Vorlage von Wirtschaftlichkeitsnachweisen. Rein qualitative Erläuterungen ohne bewertbare Zahlen können diese nicht ersetzen. Für alle Fördervorhaben sind angemessene Wirtschaftlichkeitsnachweise einzufordern.

17.1 Ausgangslage

Ziel der Zuwendungen nach dem Landesgemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz (LGVFG) ist die Verbesserung der Verkehrsverhältnisse in den Gemeinden im Sinne einer nachhaltigen und klimafreundlichen Mobilität. Ein Fördergegenstand des LGVFG ist der Bau, Aus- oder Umbau von Betriebshöfen und zentralen Werkstätten, soweit sie dem öffentlichen Personennahverkehr (ÖPNV) dienen. Die Regierungspräsidien sind als Bewilligungsstelle für die Förderverfahren der Betriebshöfe zuständig. Alle Anträge werden fachtechnisch und bauwirtschaftlich von der Nahverkehrsgesellschaft Baden-Württemberg mbH (NVBW) geprüft.

Betriebshöfe sind für das Abstellen, Warten und Instandhalten von Fahrzeugen oder der ÖPNV-Infrastruktur bestimmt. Um die Klimaziele des Landes zu erreichen, ist ein Handlungsfeld im Verkehrssektor, eine klimaneutrale Fahrzeugflotte im ÖPNV mit entsprechender Ausstattung der Betriebshöfe zu schaffen, sowie die erforderliche Lade- und Tankinfrastruktur bereitzustellen.

Von 2020 bis 2024 bewilligte das Land für die Förderung von Betriebshöfen insgesamt 86 Mio. Euro. Der Mittelbedarf wird absehbar erheblich höher sein. Eine Erhebung des Verbands Deutscher Verkehrsunternehmen (VDV) zum Bedarf der Betriebshofförderung in Baden-Württemberg benennt für 2025 bis 2030 einen voraussichtlichen Fördermittelbedarf von 760 Mio. Euro. Dies entspräche einer durchschnittlichen jährlichen Belastung für den Staatshaushalt von 127 Mio. Euro. Im Staatshaushaltsplan 2025/2026 sind für die Infrastrukturförderung im öffentlichen Verkehr nach LGVFG jeweils 80 Mio. Euro veranschlagt. Allerdings sind diese Mittel nicht nur für die Förderung von Betriebshöfen vorgesehen.

Der Rechnungshof prüfte 16 ausgewählte Maßnahmen. Von diesen sind 4 in einem frühen Planungsstadium und bislang nur ins LGVFG-Programm aufgenommen. Bei 12 Vorhaben läuft das Zuwendungsverfahren oder die Maßnahmen sind bereits abgeschlossen. Unter den geprüften Vorhaben sind neben Betriebshöfen auch Maßnahmen zum Aufbau von Ladeinfrastruktur.

17.2 Prüfungsergebnisse

17.2.1 Fehlender Nachweis der Wirtschaftlichkeit

Vorlage von Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen im Zuwendungsverfahren

Nach der Landeshaushaltsordnung (LHO) sind für alle finanzwirksamen Maßnahmen angemessene Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen durchzuführen. Dabei sind auch die mit den Maßnahmen verbundenen Nachhaltigkeitsaspekte zu berücksichtigen. Auch die Regelungen zum LGVFG setzen die Wirtschaftlichkeit eines Vorhabens sowie eine wirtschaftliche Betriebsführung voraus. Nach der Verwaltungsvorschrift zur Durchführung des LGVFG (VwV-LGVFG) ist für Fördervorhaben des ÖPNV mit dem Antrag eine aktuelle Wirtschaftlichkeitsberechnung mit Kennzahlen zur Förderfähigkeit und Förderwürdigkeit vorzulegen.

Die VwV-LGVFG enthielt in diesem Förderbereich bis zur Neufassung im Februar 2025 folgende Vorgaben:

- Für Vorhaben mit einem Investitionsvolumen von mehr als 30 Mio. Euro ist der Nachweis des volkswirtschaftlichen Nutzens anhand einer standardisierten Bewertung oder eines anderen Verfahrens mit mindestens vergleichbarer methodischer Tiefe zu erbringen. Die standardisierte Bewertung ist ein Verfahren zur einheitlichen Beurteilung von Fördervorhaben und dient dem Nachweis der Gesamtwirtschaftlichkeit und der Förderwürdigkeit.
- Bei Vorhaben mit einem Investitionsvolumen von unter 30 Mio. Euro kann eine andere geeignete Wirtschaftlichkeitsuntersuchung wie beispielsweise eine Nutzen-Kosten-Untersuchung als Entscheidungshilfe herangezogen werden.

In der seit Februar 2025 geltenden Neufassung der VwV-LGVFG sind die Anforderungen im Bereich der Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen entsprechend der bisherigen Praxis konkretisiert worden.

- Für Vorhaben mit Gesamtkosten von mehr als 30 Mio. Euro gelten die bisherigen Regelungen. Zusätzlich hat das Verkehrsministerium einen Leitfaden für die Erstellung des Wirtschaftlichkeitsnachweises für Betriebshöfe entwickelt.
- Bei Betriebshöfen mit Gesamtkosten zwischen 10 und 30 Mio. Euro soll eine Stellungnahme des VDV die Wirtschaftlichkeit bestätigen. Hier gewährt die VwV-LGVFG für Betriebshöfe eine Vereinfachung. Ansonsten verlangt das Ministerium für Fördervorhaben im ÖPNV bei diesem Investitionsvolumen eine Nutzen-Kosten-Untersuchung.
- Bei Fördervorhaben mit Gesamtkosten bis 10 Mio. Euro erachtet das Ministerium die fachtechnische und bauwirtschaftliche Prüfung der NVBW als Wirtschaftlichkeitsnachweis für ausreichend.

Das Verkehrsministerium verweist auf den Leitfaden für Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen des Finanzministeriums, wonach angemessene Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen auch im Vergleich mit dem Istzustand durchzuführen sind. Diese Anforderung würden

die Vorhabenträger erfüllen, wenn sie im Erläuterungsbericht zum Förderantrag darstellen, warum die Maßnahme erforderlich ist. Die Erläuterungsberichte zu den von uns geprüften Vorhaben enthalten zwar qualitative Aussagen zur Erforderlichkeit der Maßnahmen. Quantitative Aussagen über Investitions-, Unterhaltungs- und Betriebskosten mit Planungsvarianten sind jedoch nicht enthalten. Die wesentlichen Elemente einer Wirtschaftlichkeitsuntersuchung, wie eine Kostenvergleichsrechnung mit Darstellung der Lebenszykluskosten, fehlen.

Die VDV-Stellungnahmen zu den von uns geprüften Fördervorhaben geben Empfehlungen zur Optimierung der Planung. Sie bestätigen im Wesentlichen, dass aufgrund der Anordnung der Gebäudeteile und Einrichtungen ein wirtschaftliches und effizientes Arbeiten möglich sei. Die VDV-Stellungnahmen enthalten jedoch - wie auch die Erläuterungsberichte zu den Förderanträgen - keine Aussagen über die Ermittlung von Investitions-, Unterhaltungs- und Betriebskosten des Vorhabens mit Planungsvarianten. Das Verkehrsministerium beabsichtigt, die Anforderungen an die VDV-Stellungnahmen zu konkretisieren. Es soll bescheinigt werden, dass das Vorhaben für den geplanten Fahrzeugbestand und das Betriebskonzept adäquat dimensioniert ist. Der Rechnungshof ist jedoch der Auffassung, dass bei einer rein qualitativen Erläuterung ohne bewertbare Zahlen die Anforderungen der LHO an angemessene Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen nicht erfüllt werden.

Zudem stellt das Verkehrsministerium seine Anforderungen an Wirtschaftlichkeitsnachweise in den Zusammenhang mit den Aufgaben der Genehmigungsbehörden. Mit der Entscheidung über das Baurecht werde sichergestellt, dass mit dem Fördervorhaben das bestmögliche Planungsziel erreicht werde. Aus Sicht des Rechnungshofs wird mit dem baurechtlichen Genehmigungsverfahren sichergestellt, dass mit dem Vorhaben alle einzubeziehenden Vorschriften eingehalten werden. Die Erteilung einer Baugenehmigung lässt hingegen keinen Rückschluss auf die Wirtschaftlichkeit der zur Genehmigung beantragten Ausführungsvariante zu.

Das Ministerium ergänzt, dass eine zur Förderung beantragte Maßnahme das Ergebnis eines Planungsprozesses sei, der zum Ausschluss alternativer Standort- und Ausführungsvarianten führt. Hinsichtlich der Zielerfüllung seien im Planungsprozess unzählige Entscheidungen zu treffen. Dabei spielten auch Wirtschaftlichkeitsaspekte eine Rolle. Die zur Förderung beantragte Maßnahme bilde die günstigste Relation zwischen dem verfolgten Zweck und den eingesetzten Ressourcen ab. In den Förderakten sind hierzu jedoch keine Unterlagen mit bewertbaren Zahlen vorhanden.

Die Wirtschaftlichkeit, und damit in diesem Punkt auch die Fördervoraussetzung der Vorhaben, kann nicht geprüft werden, wenn keine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung vorgelegt wird. Die Antragsprüfung der NVBW kann eine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung und den vom Antragsteller vorzulegenden Wirtschaftlichkeitsnachweis nicht ersetzen. Laut Ministerium prüft die NVBW, ob alle einschlägigen vergaberechtlichen Vorschriften eingehalten und die Ausschreibungen ordnungsgemäß durchgeführt wurden. Damit erhalte das wirtschaftlichste Angebot den Zuschlag. Zudem prüfe die NVBW, ob marktübliche Einheitspreise bei der Antragstellung angesetzt würden. Der marktübliche Einheitspreis stehe für den Preisvergleich über Unternehmen hinweg, sodass er implizit das Ergebnis eines Kostenvergleichs darstelle. Mittels Förderhöchstsummen garantiere die

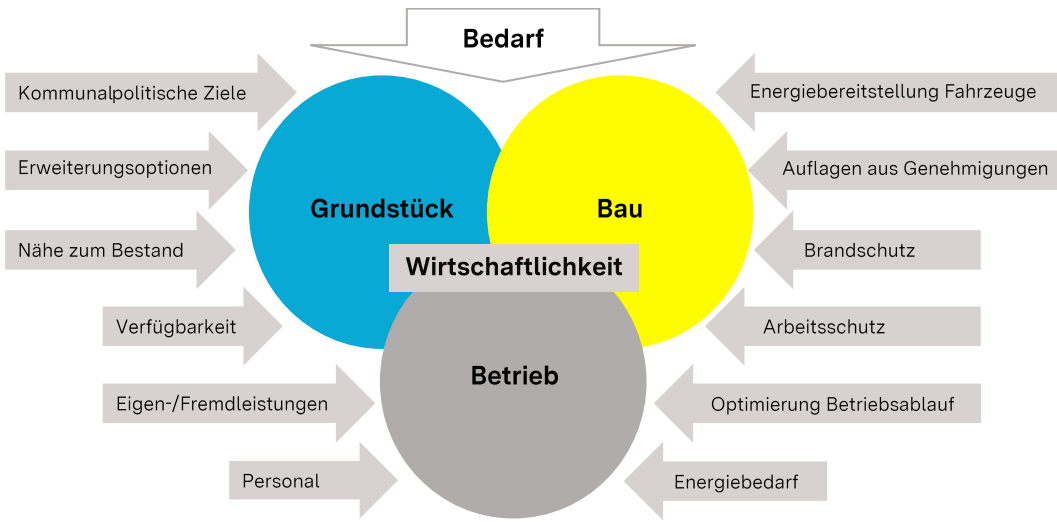
baufachtechnische Prüfung die Angemessenheit der Fördersumme. Die Einhaltung der vergaberechtlichen Vorschriften kann nach Auffassung des Rechnungshofs nicht die mit dem Antrag vorzulegende Wirtschaftlichkeitsuntersuchung ersetzen.

Aus Sicht des Rechnungshofs erfüllten die vorgelegten Unterlagen - bis auf einen Fall - nicht die Anforderungen an die nach der LHO erforderliche Wirtschaftlichkeitsuntersuchung.

Einflussfaktoren auf die Wirtschaftlichkeit

Der Rechnungshof hat mit vier Verkehrsunternehmen, die einen Förderantrag gestellt haben, Interviews geführt. Aus diesen ging hervor, welche Unterlagen die Antragsteller zum Betrieb und zur Wirtschaftlichkeit erstellen - unabhängig von den Vorgaben der VwV-LGVFG und der Betriebshofrichtlinie für die Förderung. Vor Antragstellung werden aus unternehmerischer Sicht Überlegungen über verschiedene Betriebskonzepte angestellt. Diese umfassen beispielsweise die Abwägung zwischen Neu- oder Umbau eines Betriebshofs oder die Gegenüberstellung verschiedener Ladeinfrastruktur-Lösungen. Dabei sind Analysen verschiedener Standorte im Stadtgebiet zwar häufig eingeschränkt, da geeignete Grundstücke nur begrenzt verfügbar sind. Neben der Untersuchung alternativer Standorte kann ein Variantenvergleich bei der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung jedoch auch darin bestehen, dass Varianten beim Betrieb bzw. der infrastrukturellen Ausführung der Betriebshöfe untersucht werden.

Abbildung 17-1: Einflussfaktoren auf die Wirtschaftlichkeit von Busbetriebshöfen



Erforderlichkeit von Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen

Für den Umfang der erforderlichen Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen ist nach der LHO u. a. die finanzielle Bedeutung des Vorhabens relevant. Bei Maßnahmen mit geringer finanzieller Bedeutung ohne langfristige Auswirkung können beispielsweise Hilfsverfahren, wie Kostenvergleichsrechnungen mit Darstellung der Investitions- und Betriebskosten über den Lebenszyklus des Vorhabens, durchgeführt werden. Dabei ist zu berücksichtigen, dass die Wirtschaftlichkeitsuntersuchung selbst, das heißt der Umfang sowie der Erstellungsaufwand, in einem angemessenen Verhältnis zur finanzwirksamen Maßnahme steht. Im Rahmen der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung sollte ein Variantenvergleich vorgenommen werden. Einen Verzicht auf eine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung sieht die LHO auch bei Vorhaben mit geringer finanzieller Bedeutung jedoch nicht vor.

In der derzeitigen Förderpraxis geht das Ministerium davon aus, dass die Verkehrsunternehmen aus Eigeninteresse die wirtschaftlichste Variante zur Förderung beantragen. Nach Auffassung des Rechnungshofs nimmt jedoch die Wahrscheinlichkeit zu, dass andere Erwägungen gegenüber den Kosten an Bedeutung gewinnen, je höher der Fördersatz ausfällt und damit der Eigenanteil sinkt. Zukünftig ist vermehrt mit Maßnahmen mit einem erhöhten Fördersatz von 75 Prozent zu rechnen.

17.2.2 In den meisten Fällen vorzeitiger Maßnahmenbeginn

Nach den Allgemeinen Verwaltungsvorschriften zur LHO dürfen Zuwendungen zur Projektförderung nur für solche Vorhaben bewilligt werden, die noch nicht begonnen worden sind. Die Bewilligungsbehörde kann im Einzelfall Ausnahmen zulassen. Eine Ausnahme kommt insbesondere dann in Betracht, wenn das Vorhaben aus sachlichen oder wirtschaftlichen Gründen keinen Aufschub duldet. In einer sogenannten Unbedenklichkeitsbescheinigung ist u. a. festzustellen, dass der Beginn für eine etwaige spätere Bewilligung einer Zuwendung unschädlich ist, der Beginn auf eigenes Risiko erfolgt und bei Baumaßnahmen auch eine Baufreigabe keinen Rechtsanspruch auf die Zuwendung begründet.

Bei 10 der 12 geprüften Vorhaben wurden Unbedenklichkeitsbescheinigungen ausgestellt. 3 der Maßnahmen waren bereits weitgehend fertiggestellt, obwohl die Förderanträge noch nicht bewilligt waren. Die Antragsteller begründeten den vorzeitigen Maßnahmenbeginn mit dem geplanten Betriebsbeginn, dem anstehenden Baubeginn sowie mit Synergien mit parallellaufenden Vorhaben.

Die geprüften Vorhaben zeigen vielseitige Ursachen für einen vorzeitigen Maßnahmenbeginn. Ein Grund für die Erforderlichkeit von Unbedenklichkeitsbescheinigungen ist die lange Dauer der Bewilligungsverfahren. Diese hängt u. a. stark von der Qualität der vorgelegten Antragsunterlagen ab. Die Bewilligungsstellen, bzw. die NVBW, müssen aufgrund unvollständiger Anträge häufig Unterlagen und weitergehende Informationen oder auch Gutachten einfordern. Hierdurch verzögern sich die Verfahren teilweise um Monate.

Ein weiterer Grund ist der Zeitpunkt der Antragstellung. Die Förderanträge werden in den meisten Fällen erst dann gestellt, wenn die Vergaben bereits vorbereitet werden und der Baubeginn absehbar ansteht. Der Stand der Förderverfahren hinkt deshalb regelmäßig dem Planungsfortschritt der Vorhaben hinterher. Nach Auskunft des Ministeriums sollen die Förderanträge möglichst erst dann eingereicht werden, wenn die Planung ausreichend fortgeschritten ist. Mit dem Antrag sind grundsätzlich auch die erforderlichen baurechtlichen Genehmigungen einzureichen. Zu diesem Zeitpunkt würde die Vergabe der Bauleistungen regelmäßig bereits vorbereitet. Etwaige zusätzliche Kosten aus Genehmigungsauflagen könnten so im Zuwendungsantrag berücksichtigt werden. Es solle vermieden werden, dass die Kosten während des Antragsverfahrens angepasst und erneut durch die NVBW geprüft werden müssen.

Auch wenn die Unbedenklichkeitsbescheinigung keinen Rechtsanspruch auf eine Förderzusage begründet, steht die Bewilligungsstelle unter einem gewissen Druck, die finanziell sehr aufwendigen Maßnahmen durch einen positiven Bescheid zu fördern. Mit Ausstellen der Unbedenklichkeitsbescheinigung wird jedenfalls beim Förderempfänger eine entsprechende Erwartung geweckt.

17.3 Empfehlungen

17.3.1 Angemessene Wirtschaftlichkeitsnachweise konsequent einfordern

Für alle Fördervorhaben sind angemessene Wirtschaftlichkeitsnachweise, die die Anforderungen der LHO erfüllen, konsequent einzufordern. Dabei ist zu beachten, dass der Erläuterungsbericht zum Förderantrag, die VDV-Stellungnahme und der Prüfvermerk der NVBW diese Anforderungen nicht erfüllen.

Es sollte mit dem Antrag zumindest eine Kostenvergleichsrechnung mit Darstellung der Investitions- und Betriebskosten für das Vorhaben gefordert werden (Lebenszykluskosten). Dabei sollten Ausführungsvarianten auf dem Niveau der Vorplanung gegenübergestellt werden. Die Interviews mit den Verkehrsunternehmen haben gezeigt, dass diese durchaus Varianten zum Betrieb bzw. zur infrastrukturellen Ausführung untersuchen.

Das Ministerium sollte Mindestanforderungen an Wirtschaftlichkeitsnachweise für Betriebshöfe mit Gesamtkosten bis 30 Mio. Euro benennen und den Antragstellern in geeigneter Form zur Verfügung stellen.

17.3.2 Vorzeitigen Maßnahmenbeginn nur ausnahmsweise zulassen

Das Ministerium bzw. die Regierungspräsidien sollten die potenziellen Antragsteller dazu anhalten, die Förderanträge einzureichen, sobald die erforderlichen Planungsunterlagen und sonstigen Unterlagen entsprechend den Anforderungen der VwV-LGVFG

vorliegen. Es sollte vermieden werden, dass Förderanträge erst kurz vor der Vergabe und dem geplanten Baubeginn eingereicht werden.

Fehlende Unterlagen oder erforderliche Änderungen und Ergänzungen sollten umgehend von den Antragstellern nachgefordert werden.

Ein vorzeitiger Maßnahmenbeginn sollte nur in begründeten Ausnahmefällen zugelassen werden.

17.4 Stellungnahme des Ministeriums

Das Verkehrsministerium erklärt, entscheidend sei, wieviel zusätzlicher Aufwand von den Vorhabenträgern in welchen Fällen verlangt werden müsse, um eine Förderung zu erhalten. Das Ministerium ist der Ansicht, die nach VwV-LGVFG geforderten Wirtschaftlichkeitsnachweise erfüllten vollumfänglich die Anforderungen des Leitfadens für Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen des Finanzministeriums und die Anforderungen der LHO. Dem Prinzip der Angemessenheit der Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen nach der LHO werde dadurch Rechnung getragen, dass in Bezug auf die Nachweistiefe der Wirtschaftlichkeitsnachweise auf das beantragte Fördervolumen abgestellt werde.

Aus Sicht des Ministeriums sei es gerechtfertigt, bei Betriebshofvorhaben mit besonders hohem Mittelbedarf ab 30 Mio. Euro Kennzahlen zur Förderfähigkeit und Förderwürdigkeit zu fordern und bei Betriebshofvorhaben mit weniger Mittelbedarf einen anderen, weniger aufwendigen, aber ebenfalls geeigneten Wirtschaftlichkeitsnachweis zu fordern. Das Ministerium ist der Auffassung, ohne komplette Durchplanung von Varianten lasse sich keine Kennzahl ermitteln, welche gegenüber der qualitativen Darstellung der Planungsentscheidung im Erläuterungsbericht eine höhere Aussagekraft zur Wirtschaftlichkeit der beantragten Ausführungsvariante habe. Das Ministerium geht davon aus, dass im Zusammenspiel verschiedener Prüfschritte alle für die Bewertung der Wirtschaftlichkeit wesentlichen Aspekte hinreichend abgedeckt seien. Zu den Prüfschritten gehören: betriebswirtschaftliche Prüfung der Unternehmen, ausführliche Darstellung der Erforderlichkeit und der Gründe für die Entscheidung für die Ausführungsvariante im Erläuterungsbericht, Prüfung durch die NVBW, Prüfung durch die Genehmigungsbehörden und ab 10 Mio. Euro zusätzlich VDV-Stellungnahme zur Bestätigung der angemessenen Dimensionierung der technischen Infrastruktur. Die Anforderungen an angemessene Wirtschaftlichkeitsnachweise seien in Abhängigkeit von der haushälterischen Tragweite abgestuft.

Das Ministerium führt aus, Unbedenklichkeitsbescheinigungen würden nach Maßgabe der Vorgaben der LHO erteilt, was bedeute, dass sachliche oder wirtschaftliche Gründe für die Dringlichkeit des Vorhabens sprechen müssen. Mit dem Ausstellen einer Unbedenklichkeitsbescheinigung gehe ausdrücklich kein Anspruch auf eine Förderung einher. Die Einreichung des Förderantrags solle möglichst erst dann vorgenommen werden, wenn die Planungen ausreichend weit fortgeschritten sind, da andernfalls durch ständige Nachbesserung der Antragsunterlagen Störungen einer zeiteffizienten Antragsprü-

fung zu befürchten seien. Das Ministerium vertritt die Ansicht, eine Unbedenklichkeitsbescheinigung vor Erlass eines Bescheids sei bei komplexen Vorhaben oftmals unumgänglich, um den Baufortschritt nicht unnötig zu verzögern. Ungeachtet dessen teilt das Ministerium die Empfehlung des Rechnungshofs, dass die Vorhabenträger anzuhalten seien, die Förderanträge einzureichen, sobald die erforderlichen Planungsunterlagen und sonstigen Unterlagen entsprechend den Anforderungen der VwV-LGVFG vorliegen, und dass fehlende Unterlagen umgehend von der Bewilligungsstelle nachgefordert werden sollen.

Das Ministerium beabsichtigt, die Regelungen in der Betriebshofrichtlinie sowie in den sonstigen Leitfäden und Arbeitshilfen künftig zeitnäher weiterzuentwickeln.

17.5 Schlussbemerkung

Der Rechnungshof begrüßt, dass das Ministerium die Regelungen zur Förderung von Betriebshöfen künftig zeitnäher weiterentwickeln will.

Wir bleiben allerdings bei unserer Auffassung, dass die Regelungen der VwV-LGVFG zu Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen für Betriebshöfe mit Gesamtkosten bis 30 Mio. Euro nicht die Anforderungen der LHO erfüllen.