

Das Ministerium prüfte Maßnahmen zur Verbesserung des Schienenpersonennahverkehrs auf einer Stichstrecke ohne die notwendigen Verfahrensschritte zu beachten. Über das noch anhängige Zuschussverfahren für die Infrastruktur ist unter Berücksichtigung von Wirtschaftlichkeitsgesichtspunkten zu entscheiden.

1 Vorbemerkung

Das Land kann mit den vom Bund zugewiesenen „freien“ Regionalisierungsmitteln von rd. 600 Mio. DM je Jahr im Schienenpersonennahverkehr (SPNV) über die Status-quo-Verkehre hinaus Schienenverkehrsleistungen in Auftrag geben. Gemäß dem Regionalisierungsgesetz und dem Gesetz zur Gestaltung des Öffentlichen Personennahverkehrs (ÖPNVG) kommt es damit seinem Auftrag zur Sicherstellung einer ausreichenden Bedienung und Schaffung eines attraktiven Angebots im SPNV nach.

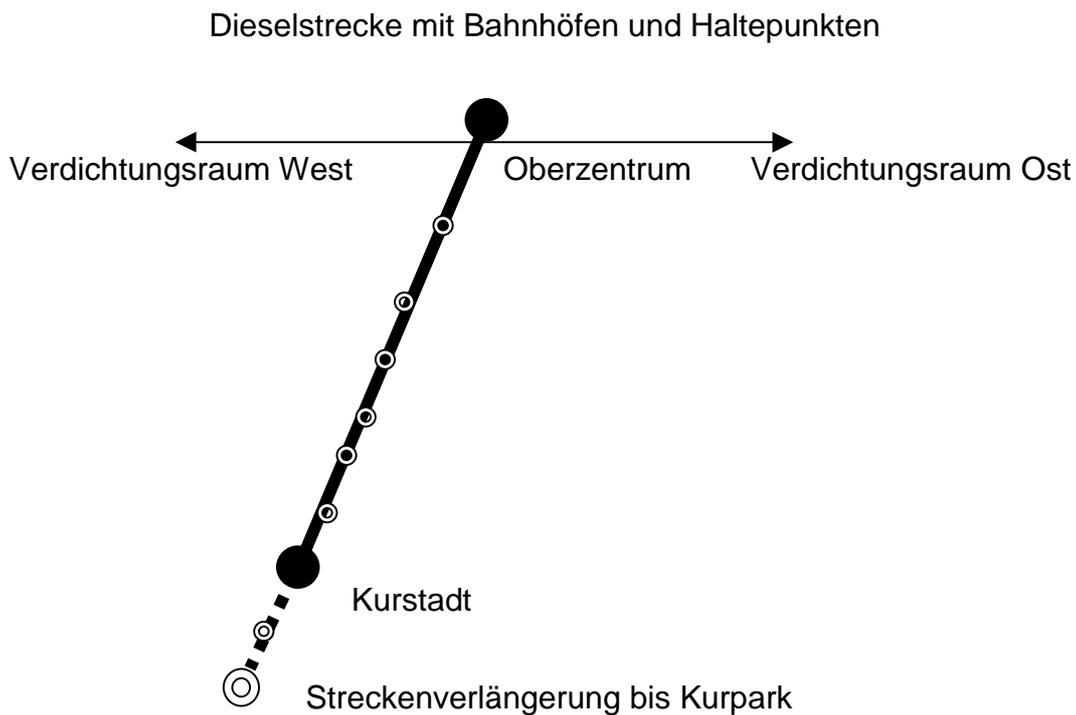
Die generelle Verbesserung des SPNV geht in der Regel mit der Ausweitung der Verkehrsleistungen einher. Hinzu kommen können Förderungen nach dem Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz (GVFG) von modernen, komfortablen Schienenfahrzeugen sowie ggf. Zuwendungen für den Neu- und Ausbau der Infrastruktur, beispielsweise Trassen und Wartungsanlagen.

Der Einsatz von Landesmitteln erfordert nach § 7 der LHO eine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung, in der sowohl einmalige Investitionen als auch alle Folgekosten in Form von konsumtiven Leistungen geprüft werden. Nach einem Beschluss des Landtags vom 15.12.1999, der auf die Denkschrift 1999 (Beitrag Nr. 17) zurückgeht, sind Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen auch im Bereich des SPNV vorzunehmen. Vor diesem Hintergrund prüfte der RH die Zuschussverfahren des UVM für eine Dieselstrecke, deren Verkehrsangebot verbessert werden sollte.

2 Beschreibung der Dieselstichstrecke

Die rd. 23 km lange eingleisige Strecke verbindet ein Oberzentrum mit einer Kurstadt. In ihrem direkten Einzugsbereich leben rd. 40 000 Einwohner. Das Oberzentrum ist über die Schiene nach Osten und Westen mit Verdichtungsräumen verbunden, zu denen von der Kurstadt aus keine umsteigefreien Fahrmöglichkeiten bestehen (s. Schaubild 1).

Schaubild 1



Derzeit werden acht Haltepunkte bedient, die sich in einem gepflegten, aber nicht zeitgemäßen Zustand befinden. Die Haltepunkte liegen wegen der historischen Tal-Lage der Schiene meist entfernt von den Ortskernen und den Bebauungen. Deshalb wird das Schienenangebot durch über zehn, z. T. konkurrierende, Buslinien ergänzt. Die Strecke wird bislang mit rd. 260 000 Zug-km im Jahr von der Deutschen Bahn AG (DB) gefahren, rd. 210 000 Zug-km davon sind Status-quo-Verkehre und rd. 50 000 Zug-km Mehrverkehrsleistungen des Landes von 1997. Das Bedienungsangebot ist ein leicht versetzter Stundentakt mit 21 Hin- und Rückfahrten je Tag. Für die Verkehrsleistungen erhält die DB je Jahr vom Land einen Zuschuss in Millionenhöhe.

3 Zeitlicher Ablauf der Zuschussverfahren

Die Gebietskörperschaften an der Dieselstrecke verfolgten seit Beginn der 90er Jahre das Ziel, das dortige Schienenangebot zu verbessern, auch um eine mögliche Stilllegung der Strecke wegen Unwirtschaftlichkeit zu vermeiden. Priorität wurde dabei der Ertüchtigung der Schienenstrecke sowie deren möglicher Umstellung auf einen Stadtbahnbetrieb eingeräumt.

Bereits im März 1995 hatten die Gebietskörperschaften eine Studie in Auftrag gegeben. Dabei wurde ermittelt, dass die für den Stadtbahnbetrieb notwendige Ertüchtigung Ausgaben von rd. 56 Mio. DM erfordern würden. Davon entfielen rd. 26 Mio. DM auf die Elektrifizierung, rd. 11 Mio. DM auf die Stadtbahntrasse im Kurort und rd. 19 Mio. DM auf den Neu- und Ausbau der Haltepunkte.

Hinzu kämen 11 Mio. DM für die vorgesehene Beschaffung von zwei Stadtbahnwagen.

3.1 Standardisierte Bewertung

Ausgangspunkt des Zuwendungsverfahrens war die Vorlage einer Standardisierten Bewertung, mit der nach betriebs- und gesamtwirtschaftlichen sowie ökologischen Aspekten die Auswirkungen der Investitionen mit den dadurch erzielten Nutzen verglichen werden. Eine Maßnahme ist dem Grunde nach förderfähig, wenn der Nutzen-Kosten-Vergleich einen Quotienten von mindestens 1,0 ergibt. Eine endgültige Entscheidung bezüglich einer Förderung kann jedoch erst auf der Grundlage einer Wirtschaftlichkeitsuntersuchung erfolgen. Im vorliegenden Fall wurden die Varianten „elektrifizierter Stadtbahnbetrieb“ mit der Streckenverlängerung um rd. einen km in der Kurstadt und „Dieselbetrieb mit Dieselleichttriebwagen“ bewertet. Alle nachfolgend genannten Investitionen wurden im Rahmen der Standardisierten Bewertung auf das Basisjahr 1993 bezogen.

3.1.1 Standardisierte Bewertung von 1996

Die erste Standardisierte Bewertung von 1996, die im Auftrag eines Verkehrsunternehmens durchgeführt wurde, ergab folgende Ergebnisse:

- Die Dieselvariante erreichte bei Investitionen von 16,4 Mio. DM eine Bewertung von 1,3. Der erzielbare Nutzen fiel zwar niedrig aus, da die Fahrgastzahlen nur um rd. 30 % stiegen; durch geringere Fahrwegkosten wurde aber ein insgesamt besserer Wert errechnet.

- Für die Stadtbahnvariante mit Investitionen von 38,7 Mio. DM lag der Quotient bei 0,75. Die Landesförderung war somit nicht möglich. Obwohl in dieser Berechnung unterstellt wurde, dass sich die Fahrgastzahl verdoppelt, haben die Kosten den erzielbaren Nutzen übertroffen.

Das UVM stellte fest, dass „selbst bei grundsätzlicher Förderfähigkeit eines Stadtbahnsystems gegenwärtig nur im Ausbau der Strecke für den Betrieb mit Dieselleichttriebwagen eine finanzierbare Alternative zu sehen ist“.

3.1.2 Standardisierte Bewertung von 1998

Die neue Standardisierte Bewertung vom Juli 1998 erbrachte dann Folgendes:

- Die Variante „Dieselleichttriebwagen“ kommt mit Investitionen von 16,3 Mio. DM auf einen Quotienten von 1,53. In der Kurstadt soll die Errichtung eines neuen Haltepunkts am Ende der Gleisanlage die Linie rd. 300 m näher an das Zentrum rücken.
- Die Variante „Elektrifizierte Stadtbahn“ erreicht nun bei 39,7 Mio. DM Investitionen einen Quotienten von 1,0. Die bessere Bewertung kam u. a. dadurch zustande, dass das UVM zur Unterstützung des Wunsches der Gebietskörperschaften nach Förderung der Stadtbahn der Modifikation der Mengengerüste zustimmte. So wurde bei der Berechnung des Nutzens akzeptiert, dass neben dem Berufsverkehr abweichend von der Norm auch die Freizeitverkehre an Wochenenden einbezogen wurden.

Das Ergebnis führte beim UVM zu der Einschätzung, dass „sich die mit viel gutem Willen des Zuwendungsgebers nachgebesserte Stadtbahnvariante inzwischen als förderwürdig darstellt, das Land gegenwärtig aber keine Möglichkeit sieht, über die Zusage der Förderung des Dieselbetriebs mit einem Zuschuss von rd. 27 Mio. DM hinaus, den benötigten Zuschussmehrbetrag für den Stadtbahnvollausbau bereitzustellen; dies gelte auch für die Betriebskosten, die über die Status-quo-Mittel nicht hinausgehen dürften“.

3.1.3 Standardisierte Bewertung von 2001

Ende Januar 2001 wurde dem UVM eine dritte Standardisierte Bewertung auf der Basis aktualisierter Kostensätze mit Investitionen von nun 52,2 Mio. DM für die Stadtbahnvariante und einem Quotienten von 1,3 vorgelegt. Auf Grund des weiteren Ausbaus der Signaltechnik und der Einrichtung von Stellwerken konnten u. a. Kosten beim Netzbe-

trieb reduziert werden (z. B. durch geringeren Personalaufwand). Die Dieselvariante wurde nicht gerechnet, obwohl die Kostenreduzierungen auch hier zu einer Verbesserung der Bewertung hätten führen müssen.

Die Standardisierte Bewertung vom Januar 2001 wurde allerdings erst nach der Entscheidung für die Stadtbahn und dem Abschluss des Verkehrsvertrags vorgelegt (vgl. Pkt. 3.4).

3.2 Entscheidungsprozess für den Betrieb der Stichstrecke

Im Jahr 1997 waren angesichts der Problematik, dass die Stadtbahnvariante nicht förderfähig war, neue Überlegungen angestellt worden. Die Neuberechnung mit Preisstand 1997 hatten Ausbaurkosten von 39,7 Mio. DM ergeben. Die in der Standardisierten Bewertung zuletzt ermittelte grundsätzliche Förderfähigkeit der Stadtbahnvariante zusammen mit den nunmehr niedriger angesetzten Investitionen trugen dazu bei, dass das UVM Ende November 1998 „nach internen Überlegungen mit der Nahverkehrsgesellschaft (NVBW) und dem potenziellen Betreiber zu dem Entschluss kam, den Widerstand gegen eine Förderung des vollständigen stadtbahngerechten Ausbaus der Strecke aufzugeben“. Nach Ansicht des UVM „erfordert dieser Ausbau zwar rd. 12 Mio. DM höhere Zuwendungen des Landes zu den Investitionskosten, doch gibt es zahlreiche Hinweise, dass nur der stadtbahngerechte Ausbau eine Trendwende zu Gunsten des Schienenverkehrs herbeiführen kann“.

Das UVM erklärte sich Ende 1998 gegenüber den Gebietskörperschaften bereit, einen wesentlichen finanziellen Beitrag zur Verbesserung des SPNV auf der Stichbahn zu leisten. Zuschüsse nach GVFG wurden in Aussicht gestellt. Das Betriebskostendefizit sollte im bisherigen Umfang vom Land ausgeglichen werden.

Ende 1998 legte der potenzielle Betreiber ein Angebot zur Übernahme des Betriebs auf der Stichbahn nach erfolgtem Stadtbahnausbau vor. Bei Verkehrsleistungen von rd. 410 000 Zug-km je Jahr waren Ausgleichsleistungen von mehreren Millionen DM erforderlich. Die Kalkulation des Zuschussbedarfs ging außerdem von der vollen Bezuschussung des Erwerbs von rechnerisch 2,2 Stadtbahnfahrzeugen aus. Ferner sollte die Übernahme der Infrastruktur zu einer Zuschuss-Senkung führen. Der Anbieter lotete daraufhin bei der DB die mögliche Übernahme der Infrastruktur aus, diese zeigte aber keine Bereitschaft zu deren Abtretung. Die DB beabsichtigte vielmehr die Weiterführung des Dieselbetriebs auf der Stichbahn und ging davon aus, ein konkurrenzfähiges Dieselangebot abgeben zu können.

In der Folge trug sich das UVM Ende Januar 1999 mit dem Gedanken, „die Verfahrensoptionen Abbestellung bzw. Stilllegung“ gegenüber der DB ins Spiel zu bringen. Entgegen ihren ursprünglichen Überlegungen stimmte die DB im Juni 1999 der Verpachtung der Strecke zu; die Verpachtung der Stationen kam dagegen bisher nicht zu Stande.

Das UVM einigte sich mit dem Betreiber über die Grundsätze der konsumtiven und investiven Kostenübernahme. Auf dieser Grundlage wurde im September 1999 vom bisherigen Stadtbahn-Anbieter ein modifiziertes Angebot vorgelegt. Die Verkehrsleistungen betragen nun rd. 380 000 Zug-km je Jahr, der Betriebskostenzuschuss einschließlich Pacht und Stationsgebühren wurde etwas gesenkt. Angebote der DB oder anderer Interessenten wurden nicht eingeholt, Alternativen, insbesondere der Betrieb mit Dieselelektrotriebwagen, nicht weiterverfolgt.

3.3 Fahrzeugförderung nach dem Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz

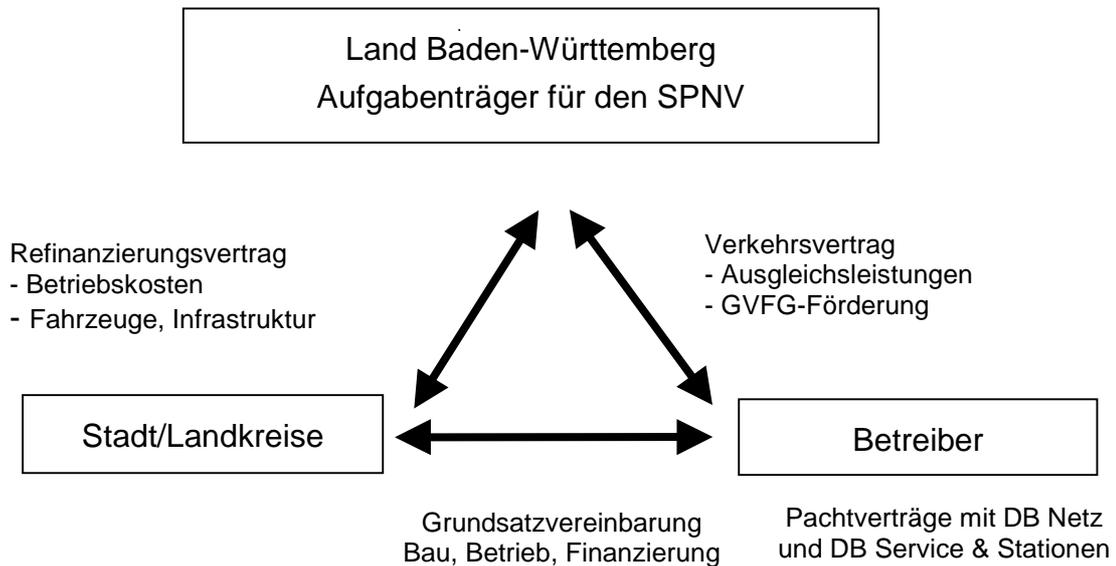
Mit Schreiben vom 20.04.1999 beantragte der potenzielle Betreiber des Stadtbahnbetriebs die Bezuschussung von zwei Fahrzeugen. Die beiden Fahrzeuge sollten rd. 11,5 Mio. DM kosten, der Zuschuss des Landes nach der VwV GVFG-Fahrzeuge 50 %, also rd. 5,75 Mio. DM betragen. Das UVM bestätigte mit Schreiben vom 14.06.1999 gegenüber dem Antragsteller die Aufnahme der Beschaffung von zwei Stadtbahnwagen zum geplanten Einsatz auf der Stichbahn in das GVFG-Schienenfahrzeugprogramm des Landes und erklärte die Bestellung für unbedenklich. Das UVM stellte in der Unbedenklichkeitsbescheinigung fest, dass die Bestellung auf eigenes Risiko erfolge, zumal da der bisherige Betreiber der Dieselstrecke noch ein Angebot abgeben wolle. Auf Bitten des Antragstellers wurde die Unbedenklichkeitsbescheinigung insoweit abgeändert, dass die zwei Fahrzeuge bei Nichtbeauftragung auch auf anderen Strecken des Unternehmens eingesetzt werden können. Die formelle Förderzusage erging am 27.07.2000. Eine erste Abschlagszahlung über 1,5 Mio. DM erfolgte noch im Jahr 2000.

3.4 Vertragsgestaltung

Um die verkehrliche Neuordnung des SPNV auf der Stichstrecke durchführen zu können, bedurfte es umfassender vertraglicher Regelungen (s. Schaubild 2).

Schaubild 2

Übersicht über die Vertragsbeziehungen



Das Land schloss am 24.03.2000 auf der Grundlage des Angebots vom 02.09.1999 den Verkehrsvertrag mit dem zukünftigen Betreiber ab. Dieser verpflichtete sich, Verkehrsleistungen mit rd. 380 000 Zug-km/Jahr auf der bisherigen Trasse bis zum Bahnhof der Kurstadt zu erbringen. Der Abschnitt Bahnhof Kurstadt bis Kurpark ist nicht Gegenstand des Verkehrsvertrags und soll eigenwirtschaftlich betrieben werden. Die Betriebsaufnahme erfolgt nach Elektrifizierung der Strecke. Bis zu diesem Zeitpunkt wird die Stichstrecke durch die DB betrieben. Das Verkehrsangebot wird damit um rd. 120 000 Zug-km (= 45 %) erhöht. Der vom Land gewährte Zuschuss für die nicht durch Erlöse abgedeckten Betriebs- und Trassenkosten entspricht nach wie vor dem derzeit für Statusquo- und Mehrverkehre eingesetzten Betrag. Darüber hinausgehende Fehlbeträge müssen von den Gebietskörperschaften übernommen werden.

In der Präambel zum Verkehrsvertrag werden dem zukünftigen Betreiber GVFG-Fördermittel für die zwei Fahrzeuge (Landeszuschuss bis zu 50 %) sowie für den auf 40,4 Mio. DM (Stand: 1997) geschätzten Stadtbahnausbau (Landeszuschuss bis zu 85 % der zuwendungsfähigen Ausgaben) zugesagt. Dem UVM war dabei bewusst, dass „Risiken des Projekts bestehen und Kostensteigerungen im Bereich des Infrastrukturausbaus nicht ausgeschlossen werden können, diese anteilig aber beide Seiten treffen“.

Im Vertrag zwischen dem Land und den Gebietskörperschaften wird die Übernahme des den Landesanteil übersteigenden Betriebskostendefizits geregelt. Das Land wird ferner

Fördermittel nach GVFG für die Fahrzeuge und die Infrastruktur bereitstellen. Die Kommunen sichern zu, u. a. die Komplementärfinanzierung zu übernehmen. Die Vereinbarung zwischen den Gebietskörperschaften und dem Betreiber betrifft das Land nur mittelbar. Ende 1999 schloss der neue Betreiber der Stichstrecke mit der DB vertraglich die Pacht der Trasse ab. Die Stationen sind noch nicht verpachtet.

3.5 Antrag zur Förderung des stadtbahngerechten Ausbaus nach dem Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz

Der künftige Betreiber stellte am 07.12.2000 einen Antrag zur Förderung der Infrastruktur nach GVFG. Die Antragsprüfung ist im UVM anhängig. Die Ausgaben wurden mit rd. 52 Mio. DM angegeben. Gegenüber der Kostenschätzung der Präambel des Verkehrsvertrags und der Standardisierten Bewertung von 1998 bedeutet dies eine Steigerung um rd. 12 Mio. DM (= rd. 30 %), die u. a. begründet wurde durch

- | | |
|---|--------------|
| - Kostenentwicklungen (Steigerung geschätzt 10 %) | 4,0 Mio. DM |
| - Trassierungsverbesserungen, weiterer Kreuzungsbahnhof | 4,0 Mio. DM |
| - Fahrzeugabstellhalle (Witterungsschutz, Fahrgastkomfort) | 1,8 Mio. DM |
| - Verlängerung in der Kurstadt: Signalisierung, Leitungsverlegung | 1,2 Mio. DM. |

Der Antrag enthält folgende Bauvorhaben:

- Die Elektrifizierung der künftig zweigleisigen Strecke Oberzentrum - erster Haltepunkt sowie der eingleisigen Weiterführung der Strecke bis zur Kurstadt,
- Neubau von acht Haltepunkten sowie stadtbahnmäßiger Ausbau der bestehenden Haltepunkte und Bahnhöfe,
- Neubau einer eingleisigen 800 m langen Straßenbahnstrecke in der Kurstadt zwischen dem Bahnhof und Kurpark mit dem Neubau von zwei Haltepunkten.

Laut Antrag war vorgesehen, Anfang 2001 mit den Bauarbeiten für die Elektrifizierung zu beginnen. Die weiteren Ausbaumaßnahmen sind für die Folgemonate beabsichtigt. Die Elektrifizierung bis zum Bahnhof der Kurstadt soll im Sommer 2002 abgeschlossen

sein, die Inbetriebnahme der innerstädtischen Verlängerung ist auf Ende 2002 terminiert.

4 Bewertung

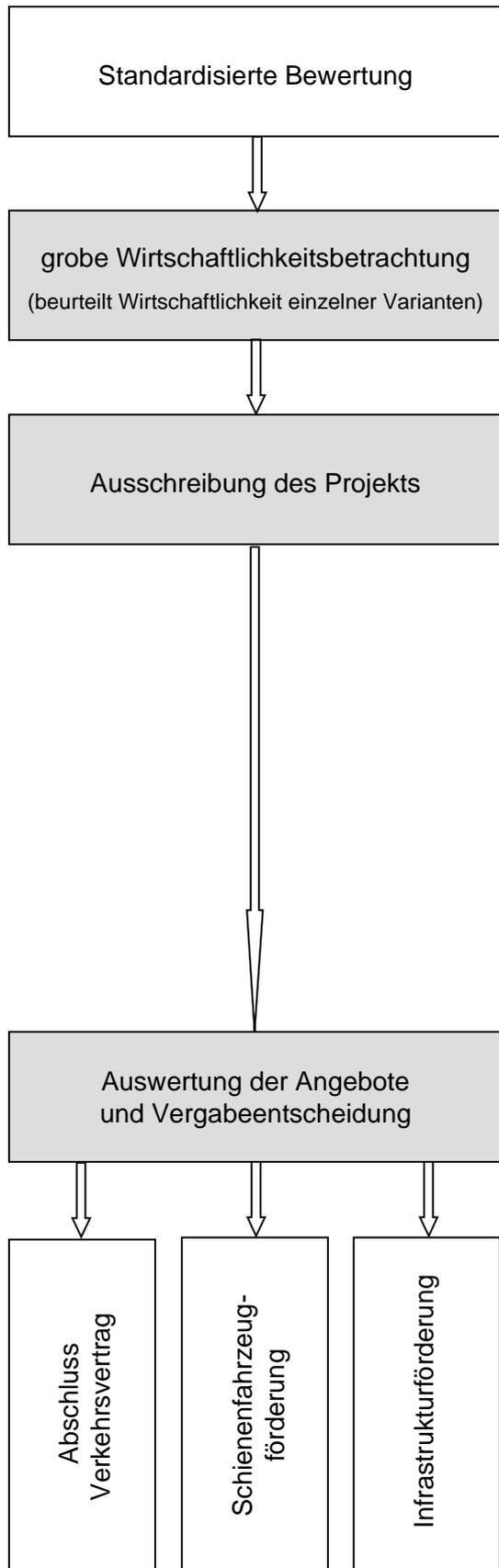
4.1 Mangelnde Berücksichtigung von Wechselwirkungen der Zuschussverfahren

Art und Umfang von Streckenertüchtigungen haben ebenso wie der ausgewählte Fahrzeugtyp Auswirkungen auf die Betriebskosten und damit auf die Höhe des auszugleichenden Defizits. Daher hat das UVM aus Gründen des wirtschaftlichen und sparsamen Einsatzes von Landesmitteln im Rahmen der Entscheidungsfindung Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen durchzuführen. Der RH hat erhebliche Verfahrensfehler im beschriebenen Förderverfahren festgestellt. Schaubild 3 stellt das Regelverfahren und das tatsächliche Vorgehen gegenüber; die in den unterlegten Feldern notwendigen Verfahrensschritte wurden vom UVM nicht beachtet.

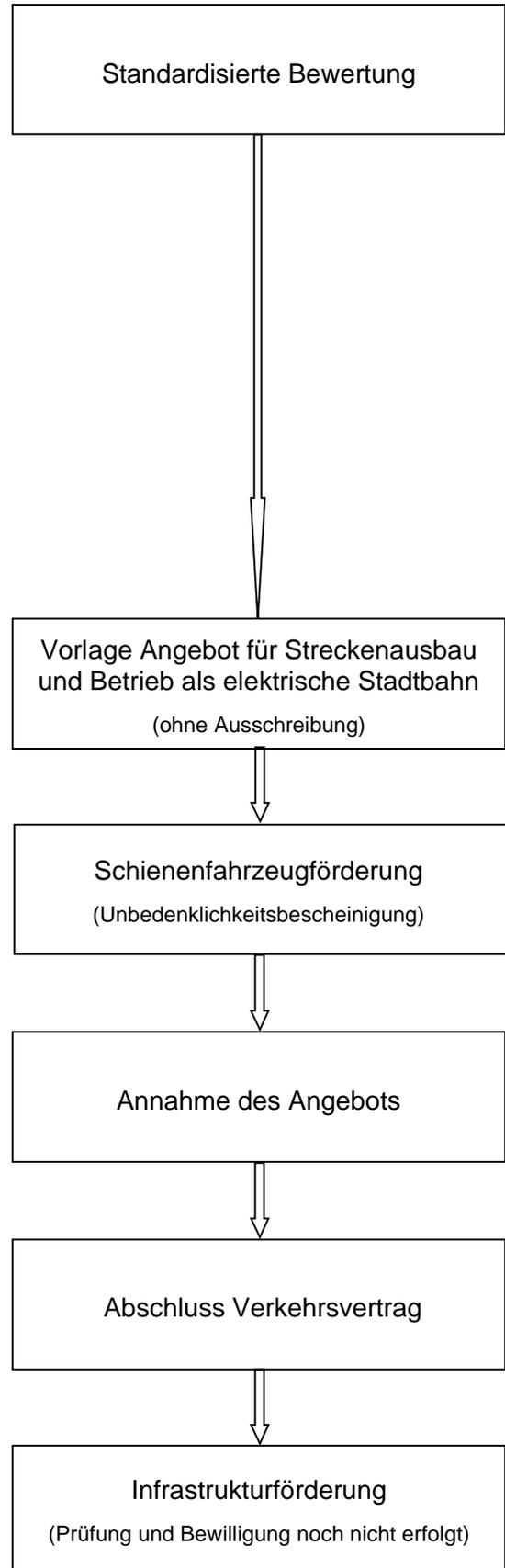
Schaubild 3

Ablauf der Zuschussverfahren

Regelverfahren



Tatsächliche Vorgehensweise



Im Einzelnen ist anzumerken:

- Die Ausschreibung der Verkehrsleistung unter Einbeziehung der jeweiligen Infrastrukturanforderungen und der Größe der Fahrzeugflotte wurde nicht durchgeführt. Aussagen des UVM, dass hierdurch unter Umständen höhere konsumtive Leistungen erforderlich gewesen wären, sind nicht nachvollziehbar, vor allem da die Stichstrecke in Ausschreibungsverfahren größerer Liniennetze hätte einbezogen werden können. So wurde die Möglichkeit vergeben, die betrieblich und finanziell beste Lösung unter verschiedenen Varianten auswählen zu können.
- Schienenfahrzeuge für den Stadtbahnbetrieb wurden über ein Jahr vor Abschluss des Verkehrsvertrages gefördert, also zu einem Zeitpunkt, an dem noch keine abschließende Entscheidung über die Art des Betriebes des Zugverkehrs getroffen war. Selbst wenn der künftige Betreiber die geförderten Fahrzeuge an anderer Stelle einsetzen kann, muss er dafür noch den Bedarfsnachweis führen.
- Der Verkehrsvertrag wurde geschlossen, obwohl die Kosten für den Ausbau der Infrastruktur noch nicht hinreichend ermittelt waren; der Ausbau ist im Übrigen Voraussetzung für die Einhaltung des Verkehrsvertrags, denn ohne Elektrifizierung kein Stadtbahnbetrieb. Mit der um fast ein Jahr späteren Einreichung des Förderantrages Infrastruktur wurden die Investitionen durch den Antragsteller von rd. 40,4 Mio. DM auf rd. 52 Mio. DM korrigiert. Diese Erhöhung kam zustande, weil erst im Nachhinein der künftige Betreiber die kostenintensive Optimierung der Infrastruktur vornahm. Diese findet wiederum keinen Niederschlag in Form reduzierter Ausgleichsleistungen im bereits abgeschlossenen Verkehrsvertrag.

4.2 Unzureichende Prüfung der Wirtschaftlichkeit

Bei der Gewährung von Zuschüssen hat das Land vor allem nach sachlichen und wirtschaftlichen Gesichtspunkten zu befinden; hierbei hat die Standardisierte Bewertung nur die Funktion, die grundsätzliche Förderfähigkeit des Vorhabens festzustellen, und ersetzt nicht die für die Zuschussprüfung erforderliche detaillierte Wirtschaftlichkeitsuntersuchung. Bei dem vorliegenden Förderverfahren hat das UVM diese Grundsätze nicht hinreichend beachtet.

Folgendes ist festzustellen:

- Das UVM hat mit seiner Entscheidung für die Stadtbahnvariante Ende 1998 eine Ausgabensteigerung von 12 Mio. DM gegenüber der durch die Standardisierten Bewertungen favorisierten Dieselvariante in Kauf genommen - gegenübergestellt wurden hier die unabhängig von den Standardisierten Bewertungen geschätzten Investitionen für die Stadtbahn von 39,4 Mio. DM und für die Dieselvariante von 27,4 Mio. DM. Wenn eine solche Entscheidung entgegen den monetären Ergebnissen einer Wirtschaftlichkeitsrechnung getroffen wird, muss dies durch eine entsprechende Begründung nachvollziehbar untermauert werden; diese liegt hier nicht vor.
- Die Entscheidung des UVM für die Stadtbahn basierte auf Ausgabenschätzungen der Infrastruktur, die mittlerweile durch die Realität des GVFG-Antrags eingeholt wurden. Augenfällig ist, dass im Antrag von 2001 nahezu die Ausgaben der Studie von 1995 erreicht werden. Die Schätzungen der entscheidenden Bewertung von 1998 waren erkennbar zu niedrig angesetzt. Die Steigerungen traten vorrangig nicht durch Kostenentwicklungen, sondern durch Einmalinvestitionen zu Gunsten einer Optimierung der betrieblichen Abwicklung auf.
- Die Investitionen für die Stadtbahn liegen im Vergleich zu der Dieselvariante um über 24 Mio. DM höher, die sich zum einen aus dem o. g. Differenzbetrag zwischen Stadtbahn- und Dieselvariante und zum anderen aus den höheren Investitionen des GVFG-Infrastrukturtrages ergeben (vgl. Pkt. 3.5). Die Investitionen für das Gesamtvorhaben haben sich von ehemals rd. 27 Mio. DM für die ursprünglich förderfähige Dieselvariante auf nun rd. 52 Mio. DM für die zuletzt beantragte Stadtbahnvariante fast verdoppelt. Das UVM ist damit seiner Aufgabe zum wirtschaftlichen Einsatz der Landesmittel nicht nachgekommen, da die Konzepte, welche die Basis für den Verkehrsvertrag darstellten, offenkundig mit erheblichen finanziellen Risiken für das Land behaftet waren und nicht ausreichend in wirtschaftlicher und fachtechnischer Hinsicht geprüft wurden. Außerdem wurde landesweit ein Präzedenzfall für Förderungen im SPNV geschaffen, der hohe Investitionen in selbst kleinsten Schienenstrecken tolerabel erscheinen lässt.
- Überschlägige Berechnungen hätten beispielsweise aufgezeigt, dass - umgelegt auf die Nutzungsdauer von rd. 30 Jahren - jeder der 1 600 je Tag prognostizierten Fahrgäste der Dieselvariante Investitionen von rd. 2,80 DM auslöst. Bei der Stadtbahnvariante mit 2 300 Prognose-Fahrgästen je Tag sind es hingegen rd. 4,40 DM und bei der Detailbetrachtung der innerstädtischen Verlängerung rd. 10 DM je prognostiziertem Fahrgast. Der letztgenannte Betrag entspricht mithin Größenordnungen für die

rd. 800 m der Verlängerung, die sich auf dem Niveau der Kosten einer Taxifahrt bewegen.

- Hätte das UVM vor Abschluss des Verkehrsvertrags eine Prüfung und Bewertung der Ausgaben von Varianten durchgeführt, wäre möglicherweise anders entschieden worden. Die anhängige Prüfung des GVFG-Antrags bietet nun Gelegenheit, das Vorhaben insgesamt sowie einzelne Bestandteile, wie die innerstädtische Verlängerung, neu zu untersuchen und zu bewerten.

4.3 Überhöhte Ausgleichsleistungen im Verkehrsvertrag

Bei der Festlegung des finanziellen Rahmens des Verkehrsvertrags ging das UVM nach dem bisher praktizierten Muster vor, Mittel der Status-quo- und Mehrverkehre, die seit 1997 den Standard des Integralen Taktfahrplans (ITF) auf der Dieselstrecke gewährleisten, als Ausgangspunkt zu nehmen. Nachdem das neu beauftragte Verkehrsunternehmen lt. Vertrag rd. 380 000 Zug-km/Jahr anstatt der bisherigen rd. 260 000/Jahr erbringt, bedeutet dies, dass das Unternehmen die zusätzlich je Jahr gefahrenen 120 000 Zug-km „eigenwirtschaftlich“ fährt - was relativ unwahrscheinlich ist.

In der Folge liegt der Schluss nahe, dass zum einen im bisherige Verkehrsvertrag mit der DB finanziell zu üppige Ausgleichsleistungen des Landes vereinbart wurden und zum anderen das mit dem Stadtbahnbetrieb beauftragte Unternehmen betriebliche und verkehrliche Rationalisierungspotenziale ausschöpft, die u. a. durch die hohen Infrastruktur-Investitionen ermöglicht werden.

Vom RH durchgeführte Linienerfolgsrechnungen belegen, dass die Ausgleichsleistungen nach dem früheren Verkehrsvertrag um mindestens 0,5 Mio. DM zu hoch ausgestattet waren.

In Konsequenz dieser überhöhten Ausgleichsleistungen aus dem Verkehrsvertrag kann das Verkehrsunternehmen die oben dargestellten zusätzlichen Zug-km tatsächlich auch erbringen, ohne dass die Gebietskörperschaften zu einer Zuzahlung gezwungen sind. Im Übrigen erhöht sich durch die hohen Investitionen der Kostendeckungsgrad sowohl der Stadtbahn- als auch der Dieselvariante trotz der erwarteten Fahrgastzuwächse nur geringfügig.

Im Einzelnen ist zu bemerken:

- Mittlerweile liegen die Investitionen in den Stadtbahnausbau bei mehr als 24 Mio. DM über denen der Dieselvariante. Nach den Fahrgastprognosen werden bei der Stadtbahnvariante gerade einmal 700 Fahrgäste je Tag mehr - 2 300 gegenüber 1 600 bei der Dieselvariante - befördert. Das UVM hält die prognostizierten Fahrgastzahlen selbst „für am Rande des Vertretbaren“. Trotz Streckenertüchtigung und neuer Fahrzeuge werden weder eine Veränderung beim Kostendeckungsgrad noch bei den Fehlbeträgen der Betriebskosten erreicht. Das Land zahlt daher dem Grunde nach zweifach: zum einen die hohen Zuschüsse für die Infrastruktur und zum anderen die gleichbleibenden Zuschüsse zur Abdeckung der Betriebskostendefizite. In diesem Sinne trägt das Land alleine auch nahezu das gesamte Finanzierungsrisiko.
- Für Strecken wie der hier betrachteten macht es daher wenig Sinn, den Weg von überzogenen und für das Land mit erheblichen Zuschüssen verbundenen Angebotsausweitungen zu gehen, denen lediglich eine geringe Zunahme des Fahrgastaufkommens gegenübersteht. Dass indessen Investitionen erforderlich sind, um einen modernen und attraktiven SPNV zu ermöglichen, ist unstrittig. Sie sollten allerdings vor einer Förderentscheidung in ihrer Wirkung von der Bewilligungsbehörde geprüft werden.
- Als landespolitische Vorgabe an einen attraktiven ITF sind folgende Bedienungsstandards definiert: Werktags ein Stundentakt zwischen 6 und 21 Uhr, der in ländlichen Räumen auch auf einen Zwei-Stunden-Takt ausgedünnt sein kann; an den Wochenenden findet in der Regel ein reduzierter Betrieb von 9 bis 21 Uhr statt. Dieser Standard wird bei der untersuchten Strecke deutlich überschritten, obwohl der Raum nicht zu den dichtbesiedelten des Landes gehört. So findet im Berufsverkehr eine Verdichtung auf einen $\frac{1}{2}$ Stundentakt statt, und in den Abendstunden wird der Betrieb bis Mitternacht durchgeführt.
- Landesaufgabe ist es, den ITF auf allen Status-quo-Strecken zu verwirklichen. Im vorliegenden Fall wurde aber ein Verkehrsvertrag geschlossen, der Verkehrsleistungen enthält, für die das Land danach nicht eintreten müsste. Der RH spricht sich ausdrücklich für ein landeseinheitlich gutes SPNV-Angebot aus. Bedienungswünsche allerdings, die über dem ITF-Standard liegen, sind von denjenigen zu finanzieren, die solche Leistungen anfordern. Verbesserungen des SPNV im Großraum Stuttgart werden beispielsweise von der Region finanziert.

5 Empfehlungen

5.1 Prüfung der Zuschussverfahren

Vor allem in Anbetracht der sich für das Land ergebenden erheblichen Zuschusssteigerungen sollte der Antrag für die Infrastruktur in einer Gesamtschau unter Wirtschaftlichkeitsgesichtspunkten kritisch geprüft werden, und zwar unter Berücksichtigung etwaiger Alternativen sowie Teilabschnitte der denkbaren Varianten (wie z. B. die Streckenverlängerung in der Kurstadt). Die Prüfung der GVFG-Anträge muss die Neufassung der Verwaltungsvorschrift zu § 44 LHO berücksichtigen.

Das UVM hat bei allen Zuschussverfahren die üblichen Verfahrensabläufe sowie den Beschluss des Landtags von 1999 zu beachten, nach denen Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen als Ausgangspunkt für Entscheidungen heranzuziehen, Alternativen zu begründen und die jeweiligen Begründungen zu dokumentieren sind.

5.2 Ausschreibung der Verkehrsleistungen

Der Landtagsbeschluss von 1999 gab vor, dass bei SPNV-Leistungen grundsätzlich öffentliche Ausschreibungen durchzuführen sind. Nach wie vor geht das UVM aber großzügig mit freihändigen Vergaben um. Das Gebot der öffentlichen Ausschreibung ist künftig zu beachten. Die zur Ausschreibung gelangenden Liniennetze sollten so zugeschnitten sein, dass sie sowohl für den Zuschussgeber Land als auch für das die Leistung bereitstellende Eisenbahnunternehmen wirtschaftlich sind.

5.3 Ausgestaltung der Verkehrsverträge

Die finanzielle Bemessung des Vertragsumfangs sollte sich an den ITF-Standards und den tatsächlichen Fehlbeträgen ausrichten. Bisher genutzte Grundlagen, wie die Ausrichtung an einem für Status-quo-Verkehre entrichteten Zuschuss, sind für einen wirtschaftlichen Einsatz der Landesmittel nicht zielführend. Der RH empfiehlt, unabhängig von den weiteren Ergebnissen einer erneuten Prüfung, den bestehenden Verkehrsvertrag nach zu verhandeln und den Landeszuschuss für die SPNV-Leistung zu reduzieren.

6 Stellungnahme der Verwaltung

Das UVM führt aus, dass die Darstellungen des RH zum Ausgangssachverhalt grundsätzlich zutreffend seien. Es sieht aber keine Anhaltspunkte dafür, dass bei den Förderverfahren entgegen der üblichen Verfahrensweise, wie sie in Schaubild 3 dargestellt ist, gehandelt und beim Abschluss des Verkehrsvertrages die Rechtsgrundlagen nicht beachtet worden seien.

Die Entwicklung solcher Projekte verlaufe stets iterativ; zudem müssten in der Planung die verkehrspolitischen Rahmenbedingungen als wesentliche Einflussfaktoren berücksichtigt werden. Nur unter diesen Gegebenheiten könne dann die jeweils gesamtwirtschaftlich günstigste Lösung angestrebt werden. So habe die Preisanfrage im benachbarten Verkehrsnetz im Jahr 1996 ergeben, dass der angefragte Leistungsumfang für eine gesamtwirtschaftliche Erbringung der Verkehre zu gering sei. Früheren Forderungen des RH folgend sei ein verkehrlich und wirtschaftlich sinnvolles Netz entwickelt worden. Eine Einbeziehung der derzeitigen Dieselstrecke in das benachbarte elektrische Liniennetz wäre jedoch nur unter der Voraussetzung der Elektrifizierung möglich, weil als Alternative eine Vorhaltung von Diesel- und Elektrofahrzeugen für nur einen geringen Teil der Gesamtverkehrsleistung unwirtschaftlich gewesen wäre.

Eine Ausschreibung sei hier nicht in Betracht gekommen, vielmehr hätte nach Auffassung des UVM nur beim zukünftigen Betreiber ein entsprechendes Angebot eingeholt werden können. Denn nur wenige Betreiber in Deutschland verfügten über entsprechende Erfahrungen eines elektrischen Stadtbahnbetriebs, die sowohl den Belangen der Eisenbahn als auch der Straßenbahn gerecht würden. Der zukünftige Betreiber aber führe schon für das Land elektrische Straßenbahnbetriebe durch. Im Übrigen ergäben sich Zwangsläufigkeiten, weil die gewünschte Durchbindung auf das Straßenbahnnetz des westlichen Oberzentrums ansonsten nicht hätte stattfinden können.

Die vom RH als Option gesehene Einbeziehung der Dieselstrecke in ein anderes vom Oberzentrum ausgehendes und nach Süden verlaufendes Dieselnetz sah das UVM als nicht sinnvoll an, weil die Planungen des Landes dies nicht vorsähen.

Soweit die erneute GVFG-Infrastruktur-Antragsprüfung oder das vom UVM beabsichtigte Controllingverfahren für alle SPNV-Verkehre im Land eine andere Beurteilung der Geschäftsgrundlage des Verkehrsvertrags erfordere, werde das UVM entsprechend tätig. Eine Überzahlung des heutigen Verkehrsvertrages könne das UVM nicht erkennen.

Gleichwohl habe das UVM den Vorschlag des RH aufgegriffen und auf der Grundlage eines Stadtbahnbetriebes eine zusätzliche Prüfung denkbarer Alternativ-Varianten im Infrastrukturbereich eingeleitet. Der kritisierte innerstädtische Bereich in der Kurstadt werde somit einer erneuten Prüfung unterzogen. Ferner sei beabsichtigt, bei zukünftigen Verfahren für größere Verkehrsräume und Schienennetze vorgeschaltete Betreiberwahlverfahren europaweit auszuschreiben.

7 Schlussbemerkung

Der RH verkennt nicht die Problematik der Umgestaltung des SPNV, die das UVM in den vergangenen Jahren zu bewältigen hatte. Ungeachtet dessen ist der RH der Ansicht, dass das UVM bei diesem Verfahren gegen die Vorgaben der LHO und die Zuwendungsrichtlinie verstoßen hat. Weiterhin wurde den Beschlüssen des Landtags von 1999 nicht genügend Bedeutung beigemessen, obwohl die wesentlichen Weichenstellungen dieses seit Mitte der 90iger Jahre laufenden Projekts erst ab Ende 1999 erfolgten.

Der RH spricht sich nach wie vor für die Verbesserung und Stärkung des SPNV im Lande aus, weist aber zugleich darauf hin, dass bei Entscheidungen zu Gunsten einer Variante auch Wirtschaftlichkeitsüberlegungen beim SPNV nicht unberücksichtigt bleiben dürfen. Erst dann kann nämlich ein ausgewogener Mitteleinsatz erreicht werden, an Hand dessen die Verbesserung der Mobilitätschancen und die gewollte Vorrangstellung der Schiene erreicht werden können. Erste Erkenntnisse aus dem gemeinsam von RH und UVM entwickelten Controlling im SPNV dürften hierbei künftig zielführend sein (s. Beitrag Nr. 17).