

16. Verwendung von Pauschalzuweisungen für den öffentlichen Personennahverkehr durch die Kommunen

Die kommunalen Aufgabenträger haben von 1996 bis 2002 Zuweisungen für den ÖPNV teilweise nicht zweckentsprechend verwendet bzw. korrekt nachgewiesen.

Für eine zielgenauere bzw. transparentere Verwendung der Pauschalmittel empfiehlt der LRH den Erlass von Fördergrundsätzen.

Aus Gründen der Transparenz und der Verwaltungsvereinfachung sollte die Zusammenführung der verschiedenen Mittel für den ÖPNV in Erwägung gezogen und deren Höhe einer kritischen Prüfung unterzogen werden.

16.1 Vorbemerkungen

Für den mit der Regionalisierung des öffentlichen Personennahverkehrs (ÖPNV) verbundenen Aufwand erhalten die Kreise und kreisfreien Städte insgesamt rd. 1.150 T€ als jährliche Pauschale nach § 6 Abs. 4 ÖPNVG¹ aus den Mitteln nach § 8 Abs. 2 Regionalisierungsgesetz² (d. h. 150.000 DM oder 76.693,78 € je Aufgabenträger jährlich). Entsprechend betrug das Zuweisungsvolumen von 1996 bis einschließlich 2003 rd. 9,2 Mio. €. Nach der Gesetzesbegründung³ und der Kommentierung⁴ sollte hiermit insbesondere der Verwaltungsaufwand für die Aufstellung von Nahverkehrsplänen und für neue Organisationsformen abgedeckt werden.

Darüber hinaus erhalten die kommunalen Aufgabenträger

- jährlich wechselnde Zuschüsse für ÖPNV-Vorhaben und -Untersuchungen der Kreise, kreisfreien Städte oder deren Zweckverbände und der Gemeinden mit überregionaler Bedeutung (die Mittel sind unter dem Titel 0607-633 03 veranschlagt und werden dem jährlichen Bedarf angepasst; 2001: 98,2 T€; 2002: 511,3 T€; 2003: 185,5 T€) und
- 5.112.918 € als jährliche Zuweisung zur Förderung des öffentlichen ÖPNV auf der Straße mit dem Ziel der Bestandssicherung flächen-

¹ Gesetz über den öffentlichen Personennahverkehr in Schleswig-Holstein (ÖPNVG) vom 26.06.1995, GVOBl. Schl.-H. S. 261, zuletzt geändert durch LVO vom 16.09.2003, GVOBl. S. 503.

² Gesetz zur Regionalisierung des öffentlichen Personennahverkehrs (Regionalisierungsgesetz - RegG -) vom 27.12.1993, BGBl. I S. 2378, 2395, zuletzt geändert durch Art. 25 des Gesetzes vom 29.12.2003, BGBl. I S. 3076.

³ Landtagsdrucksache 13/2421 vom 22.12.1994.

⁴ Vgl. Kommentar Druba zu § 6 Abs. 4 ÖPNVG, Nr. 4.

deckender Verkehrs- und Tarifgemeinschaften (§ 25 Abs. 1 i. V. m. § 7 Abs. 1 Nr. 7 FAG¹).

Der LRH hat das Verfahren bewertet und geprüft, ob und inwieweit die zweckentsprechende Verwendung der Pauschalmittel nach § 6 Abs. 4 ÖPNVG auch unter dem Gesichtspunkt der Abgrenzung zu den Mitteln nach § 25 FAG und unter Berücksichtigung der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit erfolgte und nachgewiesen wurde.

16.2 Zuweisungsverfahren

Die o. a. Zuweisungen erfolgten bis 1998 an jeden kommunalen Aufgabenträger durch jährlichen Festsetzungsbescheid des Wirtschaftsministeriums und ab Mai 1998 zuständigkeitshalber durch die Landesweite Verkehrsservicegesellschaft mbH (LVS).

In den Festsetzungsbescheiden wurden neben dem Bewilligungszeitraum u. a. die Anwendung der Allgemeinen Nebenbestimmungen für Zuwendungen zur Projektförderung an kommunale Körperschaften zu § 44 LHO (ANBest-K)² sowie die Vorlage eines Verwendungsnachweises bis spätestens zum 01.04. des Folgejahres auf einem Vordruck mit einer Vorprüfung durch das Rechnungsprüfungsamt des Kreises oder der Stadt bestimmt.

Mit dem jährlich schriftlich erklärten Einverständnis zum Inhalt der Zuwendungsbescheide und dem gleichzeitigen Verzicht auf die Einlegung von Rechtsmitteln wurden die Bescheide bestandskräftig mit der Folge, dass die aufgeführten Zuwendungsregelungen grundsätzlich zu beachten und anzuwenden waren.

Nach den VV Nr. 1.2.2 zu § 23 LHO sind Leistungen, auf die der Empfänger einen dem Grund und der Höhe nach unmittelbar durch Rechtsvorschrift begründeten Anspruch hat, keine Zuwendungen. Vor diesem Hintergrund entsprach die als Nebenbestimmung in den Festsetzungsbescheiden aufgeführte Verfahrensgrundlage nicht der o. a. Abgrenzungsvorschrift. Bei seiner Prüfung hat der LRH nicht nur aufgrund unterschiedlicher Rechtsauffassungen sondern u. a. auch wegen bestehender Unsicherheiten bezüglich der Abgrenzung zu anderen Fördermitteln im Bereich des ÖPNV verschiedene Verfahrensweisen und Detaillierungsgrade hinsichtlich der Nachweiserbringung durch die Zuweisungsempfänger festgestellt.

¹ Gesetz über den Finanzausgleich in Schleswig-Holstein (Finanzausgleichsgesetz - FAG -) i. d. F. d. Bekanntmachung vom 04.02.1999, GVOBl. Schl.-H. S. 47, zuletzt geändert durch Art. 3 des Gesetzes vom 14.12.2004, GVOBl. Schl.-H. S. 484.

² Allgemeine Nebenbestimmungen für Zuwendungen zur Projektförderung an kommunale Körperschaften zu § 44 LHO (ANBest-K) i. d. F. d. Bekanntmachung vom 26.01.1984, Amtsbl. Schl.-H. S. 113, zuletzt geändert durch Erlass vom 11.11.2003, Amtsbl. Schl.-H. S. 859.

Nach Auffassung des LRH besteht auch bei der Gewährung von Pauschalmitteln ein berechtigtes Interesse des Zuweisungsgebers an einem geordneten Verfahren und der Vorlage von zeitnahen und sachgerechten Nachweisen über die Verwendung der Mittel durch die Kommunen. Insofern war das Bemühen des Wirtschaftsministeriums bzw. der LVS anzuerkennen, das Verfahren über die Zuweisungen und die Verwendung der Mittel zweckmäßig und einheitlich zu gestalten.

Vor diesem Hintergrund und wegen des teilweise nicht zweckentsprechenden Einsatzes der Mittel (vgl. Tz. 16.3) wird die Absicht des Wirtschaftsministeriums begrüßt, die Voraussetzungen und den Umfang von Förderungen nach dem ÖPNVG insgesamt auf der Grundlage des § 6 Abs. 6 ÖPNVG im Einvernehmen mit dem Finanzministerium zu regeln.

16.3 **Verwendung der Zuweisungen**

Bei seiner Prüfung ist der LRH der Frage nachgegangen, ob und inwieweit

- die Verwendung der Mittel nach § 6 Abs. 4 ÖPNVG für die Sicherstellung einer ausreichenden Bedienung im (übrigen, nicht schienengebunden) ÖPNV erforderlich war (§ 2 Abs. 2 ÖPNVG),
- die Zuweisungen für den mit der Regionalisierung verbundenen Aufwand verwendet wurden (§ 6 Abs. 4 ÖPNVG),
- die Verwendung mit den in der Begründung und in der Kommentierung zum ÖPNVG aufgestellten Grundsätzen vereinbar war,
- die Vorgaben des Wirtschaftsministeriums und der LVS beachtet und
- die eingeschränkten Verwendungsmöglichkeiten hinsichtlich der Abgrenzung zu den Fördermitteln nach dem FAG berücksichtigt wurden.

Der LRH erkennt grundsätzlich die Bemühungen der Kreise und kreisfreien Städte an, mit den nach dem ÖPNVG in Schleswig-Holstein zur Verfügung gestellten Pauschalzuweisungen und dem Einsatz eigener Finanzmittel für die Sicherstellung und Verbesserung einer ausreichenden Bedienung der Bevölkerung mit Verkehrsleistungen zu sorgen.

Der bestehende Rechtsanspruch sowie der im ÖPNVG allgemein formulierte Zweck und der vergleichsweise geringe jährliche Förderungsbetrag haben einige Kommunen jedoch dazu veranlasst, die Mittel auch in Bereichen einzusetzen, die dem eigentlichen Zuweisungszweck bzw. den Vorgaben nicht oder nur eingeschränkt entsprachen. Sie haben dem Wirtschaftsministerium bzw. der LVS teilweise unzulängliche, nicht nachvollziehbare (prüfungsfähige) bzw. nicht fristgerechte Angaben über deren Verwendung vorgelegt:

- Rd. 1.198 T€ für die Bestandssicherung bereits längere Zeit bestehender Verkehrs- und Tarifgemeinschaften als Erstattung anteiliger Regiekosten über die Gründungsphase hinaus durch die Kreise Herzogtum

Lauenburg, Pinneberg, Plön, Rendsburg-Eckernförde, Segeberg und Stormarn (für diesen Zweck stehen nach dem Wortlaut der Richtlinien über die Vergabe von Zuweisungen zur Förderung des öffentlichen Personennahverkehrs vom 08.08.1991¹ die Mittel aus § 25 FAG zur Verfügung);

- rd. 885 T€ für (Mehr-)Verkehrsleistungen bzw. den Ausgleich von Mindererlösen durch die Stadt Flensburg sowie die Kreise Nordfriesland, Ostholstein und Steinburg (für Verkehrsleistungen stehen die Mittel aus § 25 FAG zur Verfügung);
- rd. 328 T€ für Gutachten im Schienenpersonennahverkehr durch die Stadt Flensburg sowie die Kreise Herzogtum Lauenburg und Ostholstein (die Sicherstellung einer ausreichenden Bedienung im öffentlichen Schienenpersonennahverkehr ist nach § 6 Abs. 1 ÖPNVG Aufgabe des Landes);
- 40.903,35 € jährlich (Angabe des jeweils gleichen Betrages i. H. v. 80 TDM) in den Jahren 1996 bis 2002 für Personal- und Sachkosten ohne nähere Erläuterungen durch den Kreis Dithmarschen (wofür die geltend gemachten Kosten konkret verausgabt wurden, konnte auch im Rahmen der Prüfung durch den LRH nicht nachgewiesen werden);
- rd. 383 T€ durch die Stadt Neumünster nicht fristgerecht nachgewiesene und rd. 33 T€ von der LVS zurückgeforderte Pauschalmittel (die Absicht der Stadt, die Mittel für einen städtebaulichen Wettbewerb zur Verbesserung des Verknüpfungspunkts Hauptbahnhof/ZOB zu verwenden, entsprach auch nach Auffassung der LVS nicht dem Verwendungszweck; insgesamt bestanden bei der Stadt erhebliche Probleme die Mittel sach- und zeitgerecht zu verwenden);
- rd. 9 T€ für die Erstellung bzw. Einführung einer Radwegkarte, eines Urlaubstickets und der „Nordseecard“ durch den Kreis Nordfriesland.

Insgesamt wurden somit rd. 2,5 Mio. € (rd. 31 %) der im Zeitraum von 1996 bis 2002 zugewiesenen Pauschalmittel i. H. v. rd. 8 Mio. € nicht oder nur eingeschränkt zweckentsprechend verwendet bzw. erheblich verspätet nachgewiesen.

Vor diesem Hintergrund und den Ergebnissen weiterer Prüfungen im ÖPNV-Bereich durch den Bundesrechnungshof² und die Landesrechnungshöfe ist Folgendes kritisch anzumerken:

- Durch unzureichende Kontrollen und die teilweise fehlende Eigenverantwortung der Kommunen zeigt sich eine gewisse Anfälligkeit des Verfahrens für einen zweckwidrigen Mitteleinsatz.

¹ Amtsbl. Schl.-H. S. 623.

² Bundesrechnungshof; Bericht nach § 99 BHO zum Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz als Instrument der Mischfinanzierung von Bund und Ländern nach Art. 104a Abs. 4 GG vom 02.11.2004.

- „Kreative Ideen“ bei der Mittelverwendung und eine großzügigere Planung bzw. Umsetzung von Maßnahmen als erforderlich können der zweckangemessenen Verwendung und dem Grundsatz der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit zuwiderlaufen.
- Durch zu allgemeine Angaben über die Verwendung der Mittel ist der Eindruck entstanden, dass zweckgebundene Mittel für den ÖPNV in den kommunalen Haushalten bzw. als sog. Regiekosten in den Tarif- und Verkehrsgemeinschaften untergehen.
- Insgesamt wird die weit gefasste Formulierung des § 6 Abs. 4 ÖPNVG und die damit eröffnete breit gefächerte Verwendungsmöglichkeit vor dem Hintergrund knapper werdender finanzieller Mittel als nicht (mehr) sachgerecht angesehen.

Der LRH hält deshalb eine gezielte Steuerung und Bestimmung des Zuweisungszwecks durch den Zuweisungsgeber sowie den Nachweis der zweckentsprechenden und hinreichend konkretisierten Verwendung der Mittel unter Berücksichtigung der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit für erforderlich.

16.4 **Vorschläge des LRH für den Erlass von Fördergrundsätzen**

Im Rahmen der Fördergrundsätze sollten die Auszahlung und der Nachweis der Mittel konkret geregelt werden.

Darüber hinaus sollte zur Verbesserung der bisherigen Praxis und eines effizienten Einsatzes der Mittel der Verwendungszweck konkretisiert und auf die folgenden Bereiche beschränkt werden:

- Einführung neuer Organisationsformen (die Bestandssicherung von Tarif- und Verkehrsgemeinschaften ist in Nr. 3 Satz 1 der Richtlinien über die Vergabe von Zuweisungen nach § 25 FAG ausdrücklich genannt und muss aus diesen Mitteln erfolgen),
- Fortschreibung der Regionalen Nahverkehrspläne,
- Einführung und Umsetzung des Schleswig-Holstein-Tarifs sowie
- Aufwendungen für die Umsetzung neuer oder geänderter gesetzlicher Regelungen im ÖPNV-Bereich.

Nach Auffassung des LRH wird mit der eindeutigen Festlegung der o. a. Förderzwecke sowohl dem Ziel der Sicherstellung einer ausreichenden Bedienung im (übrigen) ÖPNV als auch den unterschiedlichen Strukturen und Belangen der Kreise und kreisfreien Städte Rechnung getragen. Als Ergänzung zu der o. a. Aufstellung sollte das Wirtschaftsministerium auch Hinweise zur Abgrenzung der unterschiedlichen Fördermittel nach dem ÖPNVG und dem FAG geben; so sind nach Auffassung des LRH z. B. die Kosten der Ausschreibung von Verkehrsleistungen den Mitteln nach § 25 FAG zuzurechnen.

Im Zusammenhang mit der Eingrenzung des Förderzwecks und den Feststellungen des LRH sollte das Wirtschaftsministerium prüfen, ob und inwieweit auch eine Reduzierung der Mittel in Betracht kommt.

16.5 **Weitere Empfehlungen zur Verbesserung der Effizienz der Förderung des ÖPNV**

Angesichts der dargestellten Schwierigkeiten bei der Verwendung und Abgrenzung der unterschiedlichen Fördermittel für den ÖPNV hält der LRH weitergehende Überlegungen für erforderlich und empfiehlt, die Mittel nach § 6 Abs. 4 ÖPNVG in die Mittel nach § 25 FAG einzubeziehen und dort ggf. unter Anpassung der Finanzausgleichsmasse in geeigneter Weise gemeinsam zu bewirtschaften.

Aus Sicht des LRH stehen die unterschiedlichen gesetzlichen Grundlagen einer Zusammenführung der Fördermittel nicht entgegen, da die Zielsetzungen des ÖPNVG sowie des § 25 FAG und - wie die Prüfung ergeben hat - insbesondere die Verwendung der Mittel in der Praxis weitgehend deckungsgleich sind. So wird in § 2 Abs. 2 ÖPNVG die Sicherstellung einer ausreichenden Bedienung im übrigen ÖPNV als Ziel genannt, das im FAG und den dazu erlassenen Richtlinien hinsichtlich der Verwendung der dafür zur Verfügung gestellten Mittel konkretisiert wird.

Insgesamt sollten die wiederholt angeführte Komplexität und der Facettenreichtum des ÖPNV sowie die vom Land beabsichtigte „Optimierung der Zusammenarbeit des Landes mit den kommunalen Aufgabenträgern im ÖPNV“¹ zum Anlass genommen werden, ein effizientes, dem tatsächlichen Bedarf und den finanziellen Möglichkeiten angepasstes sowie transparentes Förderverfahren im Bereich des ÖPNV zu entwickeln.

16.6 **Stellungnahmen**

Das **Innenministerium** hat im Zusammenhang mit der vom LRH vorgeschlagenen Einbeziehung der ÖPNV-Zuweisungen in die Mittel nach § 25 FAG darauf hingewiesen, dass alternativ auch die Möglichkeit bestehe, den FAG-Vorwegabzug zu kürzen oder zu streichen und die Förderung aus Mitteln des Landeshaushalts vorzunehmen. Im Übrigen würde der Abbau der Vorwegabzüge im kommunalen Finanzausgleich angestrebt.

Das **Wirtschaftsministerium** hat zugesagt, die Finanzierung des ÖPNV zu optimieren.

¹ Vgl. Landtagsdrucksache 15/3901 vom 13.01.2005 (IV B Nr. 4 - Zukunftsfeld „Verbesserungen im ÖPNV“).

Der **Schleswig-Holsteinische Landkreistag und der Städteverband Schleswig-Holstein** haben in ihrer Stellungnahme zur Prüfungsmitteilung mitgeteilt, dass sie den vom LRH getroffenen Feststellungen nicht folgen könnten. Insbesondere würden die vorgeschlagenen Änderungen des ÖPNVG und die Zusammenlegung der Pauschalmittel nach § 6 ÖPNVG mit den Zuweisungen nach § 25 FAG sowie die Reduzierung der Mittel zu einer spürbaren Einschränkung der Leistungsfähigkeit des ÖPNV führen und damit dem Ziel des ÖPNVG zuwiderlaufen.

Der **LRH** vertritt die Auffassung, dass wegen des teilweise nicht zweckentsprechenden Einsatzes der Mittel eine Reduzierung der Zuweisungen sachgerecht ist. Im Übrigen ist angesichts des geringen Finanzvolumens die Auffassung der kommunalen Landesverbände nicht nachvollziehbar, dass eine Reduzierung der Förderung zu einer spürbaren Einschränkung der Leistungsfähigkeit des ÖPNV führen würde.