

Auszug aus

Denkschrift 2019

zur Haushalts- und Wirtschaftsführung
des Landes Baden-Württemberg

Beitrag Nr. 18

Erfolgskontrolle bei Fördervorhaben nach
dem Landesgemeindeverkehrsfinanzierungsge-
setz



Baden-Württemberg

RECHNUNGSHOF

Einzelplan 13: Ministerium für Verkehr

Erfolgskontrolle bei Fördervorhaben nach dem Landesgemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz (Kapitel 1303 und 1304)

Die nach der Verwaltungsvorschrift zum Landesgemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz vorgeschriebene Erfolgskontrolle ist bislang unzureichend. Sie sollte mit Soll-Ist-Vergleichen mit den in Bewilligungsbescheiden festgelegten Kriterien und Kennzahlen umgesetzt werden. Das Ministerium sollte Handlungsanleitungen für die Bewilligungsstellen erarbeiten. Ein Kriterien- und Kennzahlenkatalog sollte aufgebaut werden.

1 Ausgangslage

Das Land erhält nach dem Entflechtungsgesetz jährlich 165 Mio. Euro vom Bund für die Förderung von Vorhaben des kommunalen Straßenbaus und des öffentlichen Personennahverkehrs zugewiesen. Mit der Neuordnung der Finanzbeziehungen zwischen Bund und Ländern entfällt diese Zuweisung ab 2020. Die Landesregierung beabsichtigt, mit einer Nachfolgeregelung die Förderung nach dem Landesgemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz (LGVFG) mit Landesmitteln von 320 Mio. Euro jährlich fortzuführen.

In der derzeit geltenden Verwaltungsvorschrift zum LGVFG vom März 2016 ist zur Erfolgskontrolle festgelegt, dass

„spätestens mit der Vorlage des vereinfachten Verwendungsnachweises vom Zuwendungsempfänger anhand von Vorher-Nachher-Vergleichen zu prüfen ist, ob der Erfolg der Förderung erreicht wurde. Der Nachweis ist plausibel darzustellen (...). Wurde der Erfolg nicht vollständig erreicht, sind die gewährten Zuwendungen anteilmäßig zu kürzen.“

Diese Erfolgskontrolle stellt lediglich einen allgemeinen Rahmen auf, konkrete Kriterien und Kennzahlen sind nicht vorgegeben. Dadurch kann es zu Überschneidungen mit anderen Instrumenten im Förderverfahren kommen, die von der Erfolgskontrolle zu unterscheiden sind:

Tabelle: Kontrollinstrumente im Förderverfahren

	Evaluierung der Maßnahme	Effizienzkontrolle	Verwendungsprüfung	Erfolgskontrolle
Ziel	Erkennen von Anpassungsbedarf	Wirtschaftlichkeit	Zweckentsprechender Mitteleinsatz	Abgleich geplanter mit erreichten Zielen
Was?	Prüfen des Ablaufs, Beobachten und Bewerten	Mitteleinsatz, Bedarf	Prüfen von Belegen usw., Ortstermin	Soll-Ist-Vergleich
Wann?	Kontinuierlich über die Laufzeit des Vorhabens	Antragsprüfung, Änderungsantrag	Schluss- oder Zwischenabrechnung	Zu dem im Bescheid definierten Zeitpunkt

Der Zeitpunkt der Erfolgskontrolle variiert je nach Fördervorhaben. So kann es Fördervorhaben geben, die bereits mit dem Bauabschluss ihr Ziel erfüllen. Hierzu gehören Geh- und Radwege, die mit ihrer Fertigstellung die angestrebte höhere Verkehrssicherheit schaffen. Bei anderen Fördervorhaben kann die Erfolgskontrolle zeitlich gestaffelt oder erst Jahre nach dem eigentlichen Bauabschluss möglich sein, da sich Verhaltensweisen einschwingen und Nutzungen ändern müssen. Dies trifft u. a. für den Bau von Ortsumfahrungen zu. Auch das Ziel von mehr Fahrgästen bei Vorhaben des öffentlichen Personennahverkehrs kann meist frühestens nach drei Jahren erreicht werden.

Der Rechnungshof hat anhand von stichprobenhaft ausgewählten 20 Förderfällen aus den Förderbereichen kommunaler Straßenbau, Radverkehr und öffentlicher Personennahverkehr betrachtet, wie die Bewilligungsstellen die Vorgaben zur Erfolgskontrolle umsetzen.

2 Prüfungsergebnisse

2.1 Die Bewilligungsbescheide enthalten mehrheitlich keine Kriterien oder Kennzahlen

In den Förderbescheiden werden lediglich die Ausführungen aus der Verwaltungsvorschrift (Stand 2016) zitiert und/oder auf die Bedeutung der Erfolgskontrolle hingewiesen. Kriterien und Kennzahlen für den Vergleich der geplanten mit den tatsächlich erreichten Zielen fehlen meist.

Eine der Ausnahmen ist die Förderung von „Park- und Ride-Anlagen“. Das zuständige Ministerium hatte 2008 auf der Grundlage der Denkschrift 2007, Beitrag Nr. 12 „Förderung von Park- und Ride-Anlagen“ festgelegt, dass „eine Förderung nur dann erfolgen kann, wenn nach Inbetriebnahme der Anlage ein Auslastungsgrad von voraussichtlich 70 Prozent dauerhaft erreicht werden kann. Dies ist im Zuge der Erfolgskontrolle zu überprüfen.“

Die Bewilligungsstellen gehen üblicherweise davon aus, dass mit dem Bau eines geförderten Projekts das Ziel erreicht und die Erfolgskontrolle erledigt

ist. Das Bauwerk ist aber in der Regel nur das „Medium“, mit dem das angestrebte Ziel erreicht werden kann. So soll die Elektrifizierung einer Schienenstrecke u. a. zu mehr Fahrgästen und kürzeren Reisezeiten führen.

2.2 Konkrete Vorgaben zu Kriterien und Kennzahlen sowie zum Ablauf der Erfolgskontrolle fehlen

Ausgangspunkt für die Erfolgskontrolle ist eine auf den jeweiligen Fördertatbestand zugeschnittene Definition des verfolgten Ziels. Für jedes Förderziel sollten spezielle Kennzahlen und Kriterien entwickelt werden.

In keinem der Förderbereiche wurde ein Katalog mit Kriterien und Kennzahlen zu spezifischen Fördertatbeständen aufgebaut. Dadurch fehlen Handlungsanleitungen für die Bewilligungsstellen, mit denen die Ziele quantitativ oder zumindest nachvollziehbar qualitativ definiert werden können.

Darüber hinaus sind den Bewilligungsstellen Methoden und Verfahren, mit denen die definierten Kriterien und Kennzahlen von den Vorhabenträgern nachgewiesen werden sollen, in der Regel nicht geläufig.

2.3 In den Bewilligungsstellen besteht vielfach kein Verständnis, wie die Erfolgskontrolle zu handhaben ist

Den Bewilligungsstellen ist oftmals nicht bewusst, was eine Erfolgskontrolle bedeutet und wie sie umzusetzen ist. Häufig wird davon ausgegangen, dass es sich lediglich um eine freiwillige Information der Vorhabenträger handelt.

Sie wird nicht selten als ein überflüssiger, mit Mehraufwand verbundener Baustein im Förderverfahren betrachtet. Die Bewilligungsstellen benötigen daher Handlungsanleitungen, die den eigenständigen Sinn und Zweck der obligatorisch durchzuführenden Erfolgskontrolle verdeutlichen und praktikable Vorschläge zu ihrer Durchführung enthalten.

3 Empfehlungen

3.1 Die in der Verwaltungsvorschrift festgelegte Erfolgskontrolle umsetzen

Für jedes einzelne Fördervorhaben sollte im Bewilligungsbescheid spezifisch definiert werden, wie die Zielerreichung inhaltlich (Kriterien, Kennzahlen) und zeitlich nachgewiesen werden kann.

Der Vorhabenträger sollte daher bereits im Förderantrag darlegen, welche Ziele er mit dem Vorhaben verfolgt und wie diese erreicht werden sollen. Eine realistische Zieldefinition zu Beginn des Förderverfahrens ist unabdingbar, damit der Vorhabenträger seine Förderabsichten und die erreichbare Wirkung des Vorhabens präzisiert. Für die Bewilligungsstelle sind diese Zieldefinitionen die Ausgangsbasis für die Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen bei der Antragsprüfung sowie für die in den Bescheid aufzunehmenden Kennzahlen und Kriterien.

Dem Antrag sollten daher Gutachten, Zählungen usw. beigefügt werden, denen zu entnehmen ist, wie der Ist-Zustand aussieht und die Soll-Situation sich konkret gestalten wird.

Bei der ohnedies von der Bewilligungsstelle geforderten sorgfältigen Antragsprüfung wären Angaben des Vorhabenträgers ein „Nebenprodukt“, um Kriterien und Kennzahlen abzuleiten. Der Mehraufwand für die Bewilligungsstellen wäre daher überschaubar.

3.2 Handlungsanleitungen für die Bewilligungsstellen entwickeln

Bei den Antragsprüfungen und der eigentlichen Förderabwicklung benötigen die Bewilligungsstellen für die Bearbeitung der Erfolgskontrolle eigens zugeschnittene, leicht nachvollziehbare Handlungsanleitungen. Diese Handlungsanleitungen sollten praktikable Vorschläge für Kriterien und Kennzahlen beinhalten. Für den Fördertatbestand „Verkehrswichtige Zubringerstraße zum überörtlichen Verkehrsnetz“ wäre u. a. denkbar:

- bessere Netzfunktion, schnellere Wege, besserer Verkehrsfluss,
- Lärmentlastung in Wohngebieten,
- Unfallschwerpunkte werden beseitigt, höhere Verkehrssicherheit.

Daraus sollten die Verfahrensweisen abgeleitet werden, mit denen ein Soll-Ist-Vergleich durchgeführt werden kann, also beispielsweise

- Zählungen,
- Dokumentationen in Form von Fotos, Berichten, Kartierungen.

Ebenso sollte der Zeitpunkt festgelegt werden, zu dem der Zielerreichungsgrad nachzuweisen ist. Dieser im Bewilligungsbescheid festzulegende Zeitpunkt muss die Komplexität des Fördervorhabens sowie eine Einschwingphase (Akzeptanz einer Anlage) einbeziehen.

In vielen Förderbereichen wird der Erfolg in einem vergleichsweise leicht nachvollziehbaren Ergebnis bestehen, das zeitlich mit der Schlussverwendungsprüfung zusammen fällt.

Weicht der Grad der Zielerreichung deutlich von den geplanten Zielen ab oder werden diese komplett verfehlt, müssen Bewilligungsstelle und Vorhabenträger Modifikationen von Rahmenbedingungen des Fördervorhabens abstimmen. Um diese zu realisieren, ist dem Vorhabenträger bei Bedarf ein zusätzlicher Umsetzungszeitraum zu gewähren. Erst in weiteren Schritten wäre eine (Teil-) Rückforderung der Förderung zu prüfen.

4 Stellungnahme des Ministeriums

Das Ministerium für Verkehr erkennt an, dass das Instrument der Erfolgskontrolle aufgrund haushaltsrechtlicher Vorgaben ein wesentlicher Bestandteil eines jeden Förderverfahrens ist. Soweit zielführend und praktisch handhabbar, würden objektiv belastbare Kriterien und Kennzahlen erarbeitet. Dabei sei stets zu berücksichtigen, dass aufgrund der Komplexität der För-

dervorhaben eine Betrachtung des Einzelfalls unabdingbar sei. Die Erfolgskontrolle werde, soweit nicht schon bisher enthalten und zielführend, künftig in neue Bewilligungen aufgenommen.

Bei der Förderung kommunaler Rad- und Fußverkehrsinfrastruktur sei der Erfolg der Infrastrukturmaßnahmen in der Regel bereits mit der Umsetzung der Maßnahme entsprechend des Bewilligungsbescheids erreicht, da diese mit Sicherheitsgewinnen und Attraktivitätssteigerungen verbunden seien.

Ein Handlungsleitfaden zur Umsetzung der Erfolgskontrolle werde erarbeitet.