

24 Zuwendungen zum Bau einer Draisinenbahn

Kapitel 07 15

Bei der Gewährung von Zuwendungen zum Bau einer Draisinenbahn kam es zu einer unzulässigen Doppelförderung. Im Zusammenhang mit der Beauftragung der Bauleistungen war ein schwerer Vergabeverstoß festzustellen. Darüber hinaus wurde gegen Auflagen des Denkmalschutzes verstoßen. Eine zunächst aus Mitteln des Europäischen Fonds für regionale Entwicklung gewährte Zuwendung in Höhe von rund 3,2 Mio. Euro wurde durch Landesmittel ersetzt.

Die Zuwendungen sollten entsprechend den Bewilligungsbedingungen gekürzt werden. Bestehende Auflagen der Denkmalschutzbehörde sind umzusetzen. Der Rechnungshof erwartet, dass das Ministerium künftig die Mittelverwendung durch Zuwendungsempfänger sorgfältig überwacht, um drohenden Kürzungen von EU-Fördermitteln vorzubeugen.

24.1 Ausgangslage

Ein Landkreis und drei Kommunen gründeten eine Kommunale Arbeitsgemeinschaft (KommAG), die eine stillgelegte, unter Denkmalschutz gestellte Bahnstrecke von elf Kilometern Länge erhalten und zum Betrieb als Draisinenbahn für touristische Nutzung ausbauen sollte.

Die KommAG stellte einen Antrag auf Gewährung einer Zuwendung aus Mitteln des Europäischen Fonds für Regionale Entwicklung (EFRE). Das Ministerium bewilligte am 16. Januar 2008 zunächst eine Zuwendung in Höhe von rund 2,2 Mio. Euro als Anteilfinanzierung. Dies entsprach einem Fördersatz von 50 Prozent der zuwendungsfähigen Kosten. Dieser Betrag wurde mehrmals, zuletzt auf rund 3,2 Mio. Euro, erhöht. Die Fördermaßnahme wurde durch die Wirtschafts- und Infrastrukturbank Hessen (WIBank) abgewickelt.

Das Ministerium für Wissenschaft und Kunst (HMWK) gewährte der KommAG eine weitere Zuwendung in Höhe von 250 000 Euro zu den für die Denkmalpflege nachzuweisenden Kosten. Die Zuwendung war für erhaltende Maßnahmen an den Kunstbauten (Viadukte) bestimmt. Auch das Landesamt für Denkmalpflege (Landesamt) gewährte eine Zuwendung in Höhe von 100 000 Euro aus den Mitteln des Denkmalschutz-Sonderprogramms des Bundes zu den für die Denkmalpflege nachzuweisenden Kosten für die Sanierung der Kunstbauten.

Im August 2013 wurde der Betrieb der Draisinenbahn aufgenommen.



Abbildung 24-1: Draisine an einem Haltepunkt

24.2 Prüfungsergebnisse

24.2.1 Doppelförderung

Die KommAG teilte dem Ministerium im November des Jahres 2009 mit, dass es die Zuwendungen für die Denkmalpflege zur Reduzierung des eigenen Kofinanzierungsanteils am Gesamtprojekt einsetzen wolle. In den mehrfach geänderten Finanzierungsplänen der KommAG, die den Zuwendungsbescheiden zugrunde lagen, wurden die Zuwendungen für die Denkmalpflege nicht ausgewiesen.

Sollen für denselben Zweck Zuwendungen ausnahmsweise von mehreren Stellen des Landes bewilligt werden, haben die Zuwendungsgeber vor der Bewilligung gemäß Nr. 1.4 der Vorläufigen Verwaltungsvorschriften (VV) zu § 44 LHO Einvernehmen herbeizuführen u. a. über die zu finanzierenden Maßnahmen, die Höhe der Zuwendungen und die Nebenbestimmungen zum Zuwendungsbescheid. Eine Vereinbarung zur Herstellung des Einvernehmens zwischen der WIBank, dem HMWK und dem Landes-

amt wurde am 26. März 2014 abgeschlossen, vier Monate nachdem die Prüfungsmittelung des Rechnungshofs dem Ministerium übersandt worden war. In dieser Vereinbarung wurde erstmals ein Finanzierungsplan unter Einschluss aller Zuwendungen aufgestellt. Die Zuwendungen des HMWK und des Landesamts für den Denkmalschutz wurden als Ersatz für 350 000 Euro Eigenanteil der KommAG eingesetzt.

24.2.2 Ausschreibung und Vergabe

Die KommAG schrieb die Bauleistungen öffentlich aus. Nach der Veröffentlichung konnten die Vergabeunterlagen ab dem 1. Juni 2010 angefordert werden. Die Angebote sollten am 14. Juni 2010 eröffnet werden. Den Bewerbern wurden damit zwölf Kalendertage zur Bearbeitung eingeräumt. Zum Eröffnungstermin lagen keine Angebote vor. Auf Rückfrage erklärten die Bewerber überwiegend, die Zeit zur Bearbeitung der Angebote sei zu kurz gewesen. Die KommAG wiederholte die öffentliche Ausschreibung nicht und führte stattdessen ein Verfahren zur freihändigen Vergabe durch. Sie schloss dabei die Bewerber der öffentlichen Ausschreibung aus und forderte drei andere Unternehmen zur Abgabe eines Angebots auf. Diesen gewährte sie 23 Kalendertage zur Bearbeitung. Zwei Unternehmen gaben ein Angebot ab. Nach Verhandlungen über Preise und Inhalt der Angebote erteilte die KommAG im August 2010 den Auftrag über rund 3,5 Mio. Euro.

24.2.3 Mehrkosten aufgrund fehlenden Baurechts

Der Zuwendungsbescheid des Ministeriums vom 16. Januar 2008 enthielt die Auflage, vor Beginn der Baumaßnahme ggf. die baurechtlichen Voraussetzungen zu schaffen. Die Ausschreibung der Bauleistungen war in zwei Lose unterteilt. Los 1 „Sanierungsmaßnahmen“ enthielt die Arbeiten zur Sanierung der Strecke, insbesondere die Sanierung der denkmalgeschützten Viadukte, Böschungssicherungen, Tunnelsicherungen und Gleisarbeiten. Diese konnten als substanzerhaltende Maßnahmen ohne Schaffung von Baurecht durchgeführt werden. Los 2 „Genehmigungspflichtige Maßnahmen“ umfasste die zum Betrieb der Draisinenbahn notwendigen Ausbauarbeiten, insbesondere den Bau der Haltepunkte, die Ausstattung der Strecke und die Installation von Sicherheitseinrichtungen an den Bahnübergängen. Für Los 2 musste das Baurecht in einem Planfeststellungsverfahren geschaffen werden.

Die KommAG erteilte im August 2010 den Auftrag für beide Lose, obwohl das erforderliche Baurecht für Los 2 noch nicht vorlag. Sie beantragte erst über einen Monat später die Durchführung des Planfeststellungsver-



fahrens beim Regierungspräsidium Darmstadt. Der Planfeststellungsbeschluss erging im April 2011. Ab diesem Zeitpunkt konnten die Arbeiten ausgeführt werden. Da aufgrund des fehlenden Baurechts die Arbeiten terminlich nicht wie im Bauauftrag vereinbart durchgeführt werden konnten, machte der Auftragnehmer Mehrkosten geltend. Die KommAG übernahm die Kosten und gab sie in einem Antrag auf Erhöhung der Zuwendung in Höhe von 175 000 Euro gemeinsam mit weiteren Kostensteigerungen an. Als Begründung nannte sie den verzögerten Baubeginn durch das Planfeststellungsverfahren. Die WIBank erhöhte die Zuwendung mit dem dritten Änderungsbescheid vom 15. Dezember 2011 um insgesamt 497 000 Euro. Die Mehrkosten wegen des verzögerten Baubeginns beliefen sich im Juli 2012 bereits auf 197 000 Euro (netto). Weitere Kosten dafür stellte das bauüberwachende Ingenieurbüro in Rechnung.

24.2.4 Auflagen des Denkmalschutzes

Die Genehmigung nach dem Denkmalschutzgesetz gemäß § 16 HDSchG und Stellungnahme der Unteren Denkmalschutzbehörde im Rahmen des eisenbahnrechtlichen Genehmigungsverfahrens wurde mit der Auflage erteilt, die historischen Geländer auf den Viadukten zu erhalten und zu sanieren. Diese Auflage wurde in den Planfeststellungsbeschluss aufgenommen. Im Zuwendungsbescheid des Landesamts für Denkmalpflege wurde u. a. die Sanierung der Absturzsicherungen als Verwendungszweck der Förderung aufgeführt.

Die KommAG beauftragte die Sanierung der Geländer mit den anderen Bauleistungen, ließ sie jedoch aus Kostengründen nicht ausführen.



Abbildung 24-2: Pfosten der historischen Geländer

24.2.5 Ersatz der EFRE-Mittel durch Landesmittel

Im März des Jahres 2014 teilte die WIBank dem Zuwendungsempfänger in einem Änderungsbescheid mit, dass nunmehr die ausgezahlten Zuwendungsteilbeträge als Landesmittel gelten. Damit entfielen die EFRE-Publikationsvorschriften und die Kontrollbefugnisse der Europäischen Kommission und des Europäischen Rechnungshofs.

24.3 Bewertung

Da die Mittel des Denkmalschutzes als Anteilfinanzierung für denkmalpflegerische Zwecke bewilligt worden waren, hätten sie nur für denkmalpflegerische Belange eingesetzt werden dürfen. Der Einsatz als Eigenmittel des Zuwendungsempfängers führte dazu, dass auch Bauleistungen gefördert wurden, die nicht aus Mitteln des Denkmalschutzes gefördert werden durften. Zudem umfasste die EFRE-Förderung alle Leistungen – auch die des Denkmalschutzes –, so dass diese doppelt gefördert wurden. Dies ist nach den Denkmalförderrichtlinien des HMWK ausgeschlossen. Der Rechnungshof empfiehlt, die Leistungen des Denkmalschutzes von denen des Ausbaus der Strecke zur Draisinenbahn zu trennen und alle Leistungen den jeweiligen Förderzwecken zuzuordnen. Die Vereinbarung zur Her-



stellung des Einvernehmens erst nach Ende der Baumaßnahmen abzuschließen, ist zu spät. Der darin aufgestellte Finanzierungsplan ist fehlerhaft, weil hier die Zuwendungen für den Denkmalschutz Eigenmittel des Zuwendungsempfängers ersetzen und nicht den Aufgaben des Denkmalschutzes zugeordnet sind.

Der Rechnungshof führt das Fehlschlagen der öffentlichen Ausschreibung auf die unzureichende Bearbeitungsfrist zurück. Da kein Termindruck bestand, wäre eine Wiederholung der öffentlichen Ausschreibung, zumindest aber die Durchführung einer beschränkten Ausschreibung unter Beteiligung der bisherigen Bewerber, geboten gewesen. Die Entscheidung, die zunächst interessierten Unternehmen vom weiteren Verfahren auszuschließen, kann er nicht nachvollziehen. Er sieht hierin einen schweren Vergabeverstoß und empfiehlt eine Kürzung der Zuwendung entsprechend Nr. 8.2.4 VV zu § 44 LHO.

Mit Erteilung des Auftrags für Los 2 zu einem Zeitpunkt, als das Baurecht noch nicht vorlag, verstieß die KommAG gegen eine Auflage im Zuwendungsbescheid. Dies kann eine Kürzung der Zuwendung entsprechend Nr. 8.2.4 VV zu § 44 LHO begründen. In jedem Fall waren die durch das fehlende Baurecht entstandenen Kosten vermeidbar. Der Rechnungshof hält es daher für geboten, sie von den zuwendungsfähigen Kosten abzusetzen (Nr. 8.2.4.3 VV zu § 44 LHO).

Da die KommAG die Geländer nicht sanierte, missachtete sie die von der Denkmalschutzbehörde erteilte Auflage, die gleichzeitig Zweckbestimmung des Zuwendungsbescheids für die Mittel des Denkmalschutzprogramms des Bundes war. Sie verstieß damit gegen Bestimmungen des Planfeststellungsbeschlusses und des Zuwendungsbescheids. Auch unter Berücksichtigung des baulichen Zustands der Geländer ist die Sanierung erforderlich.

Der Rechnungshof vertritt die Auffassung, dass bei geeigneten Projekten zunächst Fördermittel der EU ausgeschöpft werden sollten, bevor Landesmittel herangezogen werden. Er hat das Ministerium gebeten, die Gründe für den Austausch der Mittel darzulegen.

24.4 Stellungnahme des Ministeriums

Das Ministerium räumt die unterlassene Anpassung der Finanzierungspläne und das Fehlen der erforderlichen Vereinbarung zwischen den Zuwendungsgebern ein. Des Weiteren teilt es mit, dass nach seiner Auffassung eine Abgrenzung der Denkmalschutzförderung von der EFRE-Förderung nicht möglich sei. Die fragliche Verfahrenskonstellation sei nicht dem Zu-

wendungsempfänger anzulasten. Dieser habe davon ausgehen dürfen, dass das Verfahren ordnungsgemäß abgewickelt würde. Eine Neufestsetzung der Zuwendung sei deshalb nicht gerechtfertigt.

Die Feststellung des Rechnungshofs, dass ein schwerer Vergabeverstoß vorliegt, bestätigt das Ministerium. Es hält unter Berücksichtigung der Vorgaben nach Nr. 8.2.4 VV zu § 44 LHO eine Kürzung in Höhe von 15 Prozent der gesamten zuwendungsfähigen Kosten für angemessen. Die Neufestsetzung der Zuwendung solle nach Vorlage und Prüfung des Verwendungsnachweises vorgenommen werden.

Zu den Mehrkosten aufgrund fehlenden Baurechts teilt es mit, dass die WIBank die Ausgabensteigerungen zum damaligen Zeitpunkt als plausibel und nachvollziehbar beurteilt habe. Mit dem Änderungsbescheid der WIBank vom 15. Dezember 2011 sei das Einverständnis der Bewilligungsbehörde rechtswirksam bindend geworden. Daher sehe es von einer Reduzierung der förderfähigen Ausgaben ab.

Bezüglich der Auflagen des Denkmalschutzes habe es die Stellungnahme der Denkmalschutzbehörden eingeholt. In dieser werde ausgeführt, dass laut Bewilligungsbescheid die Sanierung oder Erneuerung der Absturzsicherung Teil der Bewilligung geworden sei. Allerdings seien die Denkmalschutzbehörden dauerhaft von der Auflage des Bescheids zurückgetreten, da die Substanz der Geländer nicht gefährdet sei. Der Zuwendungsempfänger habe zugesichert, dass die Sanierung nachgeholt werde, sobald der technische Zustand der Bestandsgeländer dies erfordere. Aus diesem Grunde sehe das Ministerium keinen Anlass, auf eine zeitnahe Sanierung der Geländer hinzuwirken.

Die Ersetzung der EFRE-Mittel sei vor dem Hintergrund der laufenden Prüfung des Rechnungshofs erfolgt. Aufgrund der Prüfungsmitteilung habe im Raum gestanden, dass die EU-Kommission das Verwaltungs- und Kontrollsystem des EFRE Hessen insgesamt als mit erheblichen Mängeln behaftet hätte ansehen können. Nach den Leitlinien der EU-Kommission wäre im ungünstigsten Fall eine pauschale Kürzung von 25 Prozent (rund 66 Mio. Euro) des gesamten Programmvolumens (rund 263,5 Mio. Euro) zu befürchten gewesen. Damit wäre ein erheblicher finanzieller Schaden für das Land entstanden.

24.5 Schlussbemerkung

Die KommAG hätte den Bescheiden zur Denkmalschutzförderung entnehmen können, dass die Fördermittel als Anteilfinanzierung zu denkmalpflegerischen Maßnahmen und nicht als Ersatz für Eigenmittel zum Bau der



Draisinenbahn einzusetzen waren. Das Ministerium hat es allerdings versäumt, die KommAG darauf hinzuweisen, dass die Zuwendungen für den Denkmalschutz nicht als Eigenmittel eingesetzt werden dürfen und in den Finanzierungsplan aufzunehmen sind. Der Rechnungshof hält eine Abgrenzung der Denkmalschutzförderung von der EFRE-Förderung für möglich. Er erwartet, dass das Ministerium künftig bei Mehrfachförderungen Vereinbarungen rechtzeitig abschließt und auf die zweckentsprechende Verwendung der Fördermittel achtet.

Mit der vorgesehenen Kürzung aufgrund des schweren Vergabeverstoßes ist der Rechnungshof einverstanden.

Der Auflistung der KommAG war nicht zu entnehmen, dass die Mehrkosten aufgrund fehlenden Baurechts bei Beachtung der Bewilligungsbedingungen nicht entstanden wären. Daher beruhte die Entscheidung der WIBank auf unvollständigen Unterlagen. Der Rechnungshof hält diese Mehrkosten weiterhin für nicht förderfähig.

Der Rechnungshof hält an seiner Auffassung hinsichtlich der Auflagen des Denkmalschutzes fest. Da zahlreiche Pforten nahezu durchgerostet sind, sollten die Geländer kurzfristig saniert werden.

Des Weiteren erwartet er, dass das Ministerium die Verwendung der Mittel durch die Zuwendungsempfänger sorgfältig überwacht, um drohenden Kürzungen von EU-Fördermitteln vorzubeugen. Verstöße der Zuwendungsempfänger sollten entsprechend den Bewilligungsbedingungen sanktioniert werden, um die Funktionsfähigkeit des Verwaltungs- und Kontrollsystems nachzuweisen.