

Prüfbericht über den Öffentlichen Personennah- und Regionalverkehr in Vorarlberg

Bregenz, im Oktober 2011

Inhaltsverzeichnis

Vorlage an den Landtag und die Landesregierung	3
Darstellung der Prüfungsergebnisse	3
Prüfungsgegenstand und Ablauf	4
Zusammenfassung der Ergebnisse	5
1 Systemüberblick	8
2 ÖPNRV auf der Schiene	14
2.1 Rechtliche Grundlagen	14
2.2 Planung und Angebot	15
2.3 Finanzierung	20
3 ÖPNRV auf der Straße	24
3.1 Rechtliche Grundlagen	24
3.2 Planung und Angebot	28
3.3 Förderabwicklung	33
3.4 Finanzierung	38
4 VVV GmbH	44
4.1 Zweck und Ziele	44
4.2 Organisation und Aufgaben	47
4.3 Finanzierung	54
Abkürzungsverzeichnis	60
Glossar	61

Vorlage an den Landtag und die Landesregierung

Der Landes-Rechnungshof hat gemäß Art. 70 der Landesverfassung dem Landtag und der Landesregierung über seine Tätigkeit und die Ergebnisse seiner Prüfungen zu berichten.

Gemäß § 5 des Gesetzes über den Landes-Rechnungshof in der geltenden Fassung hat der Landes-Rechnungshof nach einer durchgeführten Gebarungsprüfung unverzüglich einen Bericht vorzulegen.

Darstellung der Prüfungsergebnisse

Der Landes-Rechnungshof gibt dem Landtag und der Landesregierung in diesem Bericht einen detaillierten Überblick über die Prüfung des Öffentlichen Personennah- und Regionalverkehrs in Vorarlberg.

Er konzentriert sich dabei auf die aus seiner Sicht bedeutsam erscheinenden Sachverhaltsdarstellungen, die Bewertung von Stärken, Schwächen und Risiken sowie die daran anknüpfenden Empfehlungen.

Berichte über die Prüfungen durch den Landes-Rechnungshof scheinen auf den ersten Blick eher nur Defizite aufzuzeigen. Dies bedeutet aber nicht, dass die Arbeit der geprüften Stellen generell mangelhaft ist, selbst wenn die Darstellung von Stärken aus deren Sicht zu kurz kommt. Vielmehr soll das oft schon vorhandene Bewusstsein über Verbesserungspotenziale und die Umsetzung der gegebenen Empfehlungen dazu beitragen, das anerkannt hohe Leistungsniveau nach den Grundsätzen der Wirtschaftlichkeit, Sparsamkeit und Zweckmäßigkeit noch zu verbessern.

Mit Hilfe eines Glossars werden die im Rahmen der Prüfung wesentlichen Begriffe kurz erläutert. Im Bericht sind diese Begriffe bei erstmaliger Erwähnung kursiv gekennzeichnet.

Bei dem Zahlenwerk wurden gegebenenfalls kaufmännische Auf- und Abrundungen vorgenommen.

Im Bericht verwendete geschlechtsspezifische Bezeichnungen gelten grundsätzlich für Männer und Frauen.

Prüfungsgegenstand und Ablauf

Der Landes-Rechnungshof prüfte von Mitte Juni bis Ende Oktober 2011 die Verkehrsverbund Vorarlberg GmbH und die Abteilung Allgemeine Wirtschaftsangelegenheiten (Vla). Die Prüfung umfasst das System des Öffentlichen Personennah- und Regionalverkehrs in Vorarlberg. Schwerpunkte lagen in den Rahmenbedingungen, dem Leistungsspektrum, der Finanzierung und der Förderabwicklung.

Aufgrund der hochkomplexen Thematik und der Vielzahl an Systempartnern ist eine umfassende und vertiefende Darstellung aller Ergebnisse nicht möglich. So wurde im vorliegenden Prüfbericht lediglich auf einzelne Aspekte des Systems näher eingegangen.

Die Prüfungsergebnisse wurden dem Geschäftsführer der Vorarlberger Verkehrsverbund GmbH und dem Vorstand der Abteilung Allgemeine Wirtschaftsangelegenheiten (Vla) am 3. November zur Kenntnis gebracht. Das Amt der Vorarlberger Landesregierung und die Verkehrsverbund Vorarlberg GmbH und übermittelten ihre Stellungnahmen am 18. bzw. 21. November 2011. Diese wurden vom Landes-Rechnungshof in den Prüfbericht eingearbeitet.

Zusammenfassung der Ergebnisse

Der Öffentliche Personennah- und Regionalverkehr (ÖPNRV) umfasst sowohl den Verkehr auf der Schiene als auch jenen auf der Straße. Für den Betrieb des ÖPNRV in Vorarlberg wurden in den letzten fünf Jahren insgesamt rund € 425 Mio. aufgewendet. Hinzu kommen mehr als € 20 Mio. für Investitionen, die überwiegend in den Ausbau der Infrastruktur im Bereich der Schiene fließen. Die Aufgaben sind auf eine Vielzahl von Systempartnern verteilt, die unterschiedlichste Interessen vertreten. Sowohl die Abteilung Allgemeine Wirtschaftsangelegenheiten (Vla) als auch die Verkehrsverbund Vorarlberg GmbH (VVV GmbH) nehmen Aufgaben im ÖPNRV wahr.

Das Schienennetz mit einer Fahrleistung von 2,78 Mio. km im Jahr 2010 stellt das Rückgrat des ÖPNRV dar. Mehr als 90 Prozent der Fahrleistung erbringt die ÖBB. Dem Bund obliegt es, ein Grundangebot sicherzustellen. Angebotsverbesserungen fallen in die Zuständigkeit des Landes. Der Schienenverkehr im ÖPNRV wird zu mehr als zwei Drittel vom Bund finanziert. Seit dem Jahr 2000 trägt das Land die Mehrkosten für den Ausbau des Betriebs. Die Leistungsorientierung im Finanzierungssystem sollte weiter vorangetrieben werden.

Um einen bestmöglichen Kundennutzen erzielen zu können, sollte die Angebotsplanung für den Nah- und Fernverkehr in enger Abstimmung zwischen Bund, ÖBB und Land erfolgen. Derzeit werden Änderungen im Personenfernverkehr so spät mitgeteilt, dass dem Land nur noch ein Reagieren, jedoch kein Agieren mehr möglich ist. Die Nutzung von Optimierungspotenzial durch das Land ist daher nur beschränkt möglich.

Der Verbundraum des ÖPNRV auf der Straße umfasst derzeit ein Streckennetz von 1.871 km. Die Fahrleistung ist seit dem Jahr 2006 um 39 Prozent gestiegen und betrug im Jahr 2010 rund 19 Mio. km. Das Angebot auf der Straße ist grundsätzlich gut ausgebaut, unterscheidet jedoch nicht zwischen einer notwendigen Grundversorgung und einem darüber hinausgehenden Angebot. Für die Gesamtsteuerung des künftigen Ausbaus könnte ein Nahverkehrskonzept einen wesentlichen Beitrag leisten.

Die Gemeinden spielen im System des ÖPNRV auf der Straße eine wesentliche Rolle. Sie sind sowohl für die Angebotsplanung als auch für die Bestellung der Verkehrsdienstleistungen bei den Verkehrsunternehmen verantwortlich. Der VVV GmbH obliegt die Koordination des Gesamtsystems, wozu insbesondere die Weiterentwicklung des Leistungsangebots sowie die Sicherung der langfristigen Finanzierbarkeit des ÖPNRV in Vorarlberg zählen.

Die Zusammenarbeit der Systempartner wird von einer komplizierten Vertragsstruktur und einem kaum durchschaubaren Regelungsdickicht bestimmt. Trotz der Vielzahl an Verträgen sind weder Rechte noch Pflichten eindeutig zugeordnet. Um Klarheit zu schaffen, sollten sämtliche bestehenden und zukünftigen Aufgaben definiert und eindeutige Zuständigkeiten geschaffen werden. Ein Grundvertrag, der einen klaren Leistungsauftrag des Landes an die VVV GmbH festlegt, könnte einen wesentlichen Beitrag zur Klärung der Rollenverteilung im ÖPNRV leisten.

Die bestehende Situation erschwert die Steuerung des ÖPNRV durch die VVV GmbH und damit auch die Beeinflussung der Finanzierbarkeit desselben. Um dies sicherzustellen und Synergien gemeindeübergreifend nutzen zu können, wäre es sinnvoll, die Angebotsplanung neu zu strukturieren. Die Komplexität könnte durch eine Konzentration der Bestellung der Verkehrsdienstleistungen bei der VVV GmbH weiter reduziert werden.

Das Finanzierungssystem des ÖPNRV auf der Straße ist äußerst komplex. Die beiden Fördersysteme des Landes sind abgangsorientiert, wodurch bestehende Strukturen konserviert werden. Dies erschwert die sinnvolle Steuerung der Mittelallokation und birgt unüberschaubare Risiken. Weniger Akteure in Verwaltungssagenden sowie die Vereinfachung des Fördersystems könnten wesentlich zu einer Reduzierung der Komplexität beitragen.

Die Aufgaben der VVV GmbH haben in den vergangenen Jahren schrittweise zugenommen. Durch das rasche Anwachsen der Aufgabenbereiche ist die GmbH in der Praxis mit dem Tagesgeschäft ausgelastet. Für strategische Überlegungen stehen dadurch nur unzureichend zeitliche Ressourcen zur Verfügung. Der laufende Strategieprozess sollte zügig vorangetrieben werden, um die zukünftige Rolle der VVV GmbH im ÖPNRV klar zu definieren.

Der von der VVV GmbH eingeschlagene Weg der Konsensorientierung und das hohe Engagement der Mitarbeiter haben wesentlich dazu beigetragen, die Qualität des ÖPNRV in Vorarlberg weiterzuentwickeln. Die hohe Anzahl unterschiedlichster Systempartner führt zur Trägheit des Systems und erschwert die Tätigkeit der VVV GmbH. Um notwendige Veränderungen im ÖPNRV durchführen zu können, benötigt die VVV GmbH entsprechende Steuerungs- und Durchgriffsmöglichkeiten.

Das Rechnungswesen der VVV GmbH lässt eine Unterscheidung in Leistungsbereiche für den Betrieb des ÖPNRV einerseits und die Finanzierung der VVV GmbH andererseits nur bedingt zu. Es bedarf sowohl in konzeptioneller als auch in systemtechnischer Hinsicht einer Optimierung. Eine zeitgemäße Softwareunterstützung ist notwendig. Um steuerungsrelevante Informationen generieren zu können, sollten Finanz- und Leistungsdaten in einer Datenbank zusammengeführt werden.



Kenndaten

Öffentlicher Personennah- und Regionalverkehr Vorarlberg*

in den Jahren 2006 bis 2010

in Mio. €

	2006	2007	2008	2009	2010	Δ % 2006 - 2010
Betrieb des ÖPNRV in Mio. €						
Bus	52,29	55,13	55,65	57,62	56,48	+ 8
Schiene	27,72	28,93	29,79	31,00	32,06	+ 16
Gesamt	80,01	84,06	85,44	88,62	88,54	+ 11
Fahrleistung in Mio. km						
Bus	14,60	17,28	17,82	18,76	20,01	+ 37
Schiene	2,48	2,50	2,56	2,66	2,78	+ 12
Gesamt	17,08	19,78	20,38	21,42	22,79	+ 33

* inkl. Kleinwalsertal

Quelle: VVV GmbH, Land, mbs; Darstellung und Berechnung: Landes-Rechnungshof

1 Systemüberblick

Der Öffentliche Personennah- und Regionalverkehr umfasst sowohl den Verkehr auf der Schiene als auch jenen auf der Straße. Die Aufgaben sind auf zahlreiche Systempartner verteilt, die unterschiedlichste Interessen vertreten. Für den Betrieb des ÖPNRV in Vorarlberg wurden in den letzten fünf Jahren insgesamt rund € 425 Mio. aufgewendet. Hinzu kommen mehr als € 20 Mio. für Investitionen, die überwiegend in den Ausbau der Infrastruktur im Bereich der Schiene fließen.

Situation

Der Öffentliche Personennah- und Regionalverkehr (ÖPNRV) umfasst gemäß dem Öffentlichen Personennah- und Regionalverkehrsgesetz 1999 (ÖPNRV-G 1999) Stadt- und Vororteverkehre sowie den Verkehr im ländlichen Raum auf der Schiene und auf der Straße.

Wesentliche rechtliche Grundlagen für den ÖPNRV finden sich im ÖPNRV-G 1999 und im Kraftfahrlineengesetz (KfLG). Weitere gesetzliche Grundlagen sind z.B. das Finanzausgleichsgesetz 2008 (FAG 2008), das Familienlastenausgleichsgesetz 1967 (FLAG) sowie das Bundesbahngesetz. Für die Montafonerbahn AG findet das Privatbahngesetz 2004 Anwendung. Darüber hinaus ist auch die EU-Verordnung über Öffentliche Personenverkehrsdienste auf Schiene und Straße (PSO-Verordnung) relevant.

Der für Schiene und Straße geltende Grund- und Finanzierungsvertrag (GuF) wurde im Jahr 2004 zwischen dem Bund und dem Land zur Verbundreform abgeschlossen. Des Weiteren bestehen sowohl im Bereich der Schiene als auch der Straße zahlreiche vertragliche Regelungen.

Verkehrsverbund

Verkehrsverbände im Sinne des ÖPNRV-G 1999 sind Kooperationsformen von Verkehrsunternehmen, welche das Gesamtangebot des ÖPNRV auf Grundlage eines Gemeinschaftstarifs optimieren, um die Benutzung öffentlicher Verkehrsmittel sicherzustellen. Ein solcher Verkehrsverbund im Sinne des Gesetzes existiert derzeit weder in Vorarlberg noch in anderen Bundesländern. Im allgemeinen Sprachgebrauch bezeichnet der Begriff Verkehrsverbund das System des ÖPNRV in Vorarlberg.

Zu den Zielen von Verkehrsverbänden zählen bundesweit einheitliche Tarife, kompatible Abfertigungssysteme und Fahrkartengattungen sowie die Gewährleistung von Qualitätskriterien. Die genannten Aufgaben werden in Vorarlberg von der ebenfalls gemäß ÖPNRV-G 1999 einzurichtenden Verkehrsverbundorganisationsgesellschaft, der Verkehrsverbund Vorarlberg GmbH (VVV GmbH), in Zusammenarbeit mit den jeweiligen Systempartnern wahrgenommen.

Systempartner

Neben der VVV GmbH und den Fahrgästen zählen Bund, Land, Gemeinden, Städte, die ÖPNRV-Gemeindeverbände, der Vorarlberger Gemeindeverband sowie Verkehrsunternehmen zu den Systempartnern im Verkehrsverbund Vorarlberg (VVV).

Der Bund ist sowohl Finanzierungspartner im ÖPNRV als auch Besteller von Verkehrsleistungen auf der Schiene. Weiters ist auch das Land an der Finanzierung beteiligt. Sowohl das Amt der Vorarlberger Landesregierung als auch die VVV GmbH nehmen Aufgaben für das Land wahr.

Dritter Finanzierungspartner sind die Gemeinden. Sie sind überwiegend in Verbänden organisiert, die ausschließlich für Zwecke des ÖPNRV gegründet wurden, wie z.B. der Gemeindeverband Oberes Rheintal. Zum Teil werden die Aufgaben von bestehenden Organisationen, wie etwa dem Stand Montafon, auf Gemeindeebene übernommen. Derzeit bestehen die nachfolgenden acht Zusammenschlüsse (ÖPNRV-GV):

- Blumenegg-Walgau
- Brandnertal
- Großes Walsertal
- Oberes Rheintal
- Unteres Rheintal
- Regionalentwicklung Bregenzerwald GmbH
- Regionalplanungsgemeinschaft Klostertal
- Stand Montafon

Diese ÖPNRV-GV spiegeln sich in den Landbussen wieder und decken das gesamte Gebiet Vorarlbergs ab. Ausnahmen sind das Kleinwalsertal sowie die Arlbergregion. Für die letztgenannte Region nimmt die VVV GmbH die Funktion des ÖPNRV-GV wahr. Darüber hinaus gibt es Gemeinden und Städte mit einem eigenen Orts- bzw. Stadtbus. Den ÖPNRV-GV sowie den Trägern der Orts- und Stadtbusse obliegt die Angebotsplanung und Leistungsbestellung im Bereich des Straßenverkehrs. Die Aufgaben werden überwiegend direkt vom ÖPNRV-GV, der Gemeinde oder der Stadt wahrgenommen. In Einzelfällen, wie im Unteren Rheintal, wurden die Agenden an eine private Gesellschaft übertragen.

Verkehrsunternehmen

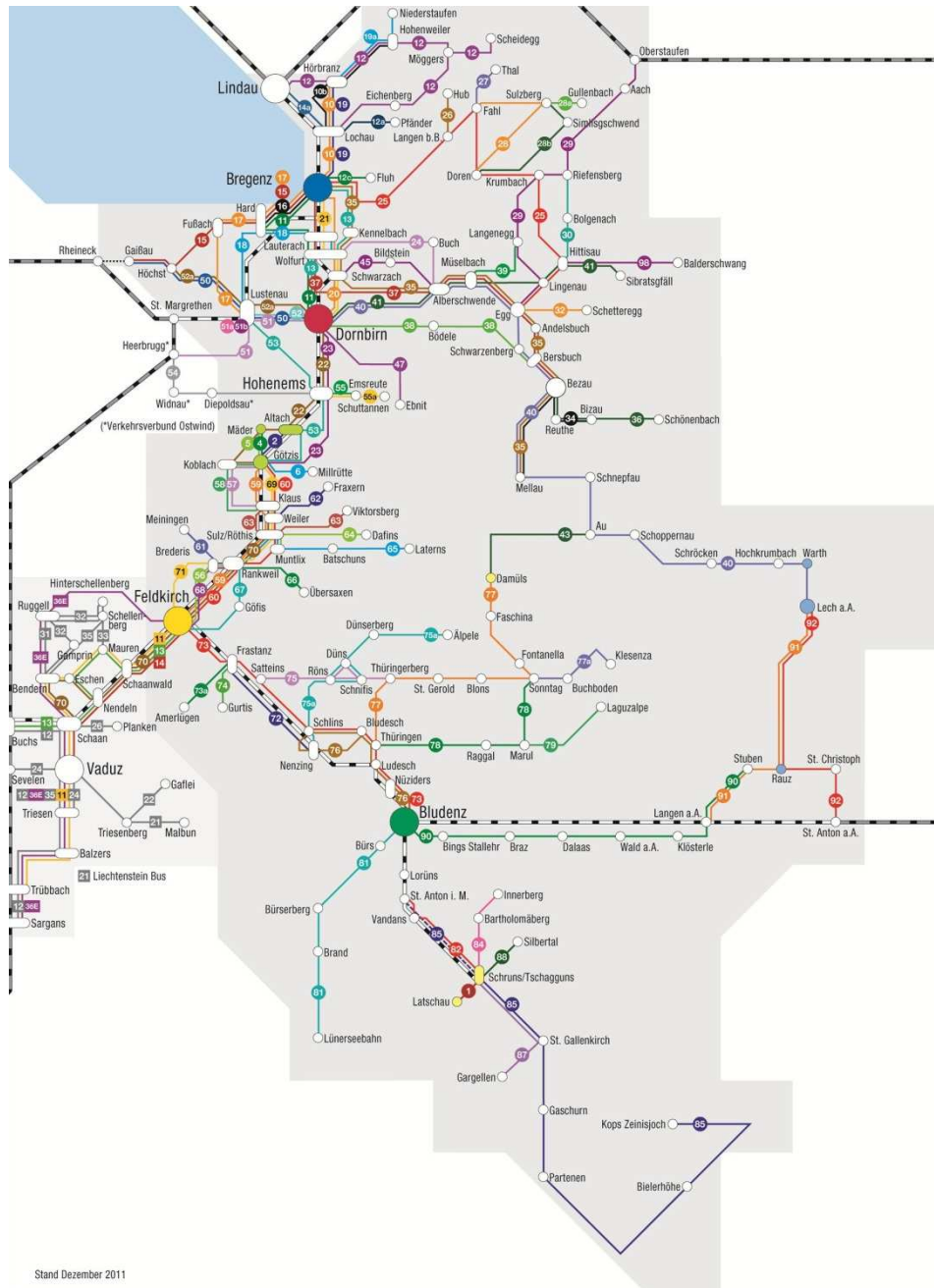
Die am Verkehrsverbund teilnehmenden Verkehrsunternehmen erbringen die Fahrleistung und müssen sich neben den Tarifbestimmungen auch an vorgegebene Richtlinien halten.

Streckennetz

Das gesamte *Streckennetz* des ÖPNRV in Vorarlberg umfasst das Angebot auf der Straße und auf der Schiene. Im Verbundraum steht im Jahr 2010 ein Streckennetz von rund 2.000 km zur Verfügung. Knapp 95 Prozent davon betreffen die Straße. Der Verbundraum erstreckt sich auf der Schiene von St. Anton am Arlberg bis Buchs, St. Margrethen und Lindau. Auf der Straße führt er bis Liechtenstein sowie zu den Anschlusshaltestellen in Tirol. Das Kleinwalsertal zählt nicht zum Verbundraum.

Im Verbundraum wurden im Jahr 2010 insgesamt 22,03 Mio. km gefahren, davon 19,25 Mio. km auf der Straße. In den Jahren 2006 bis 2010 wurde der ÖPNRV im Verbundraum um insgesamt 5,66 Mio. km ausgebaut. Die Erweiterung resultiert sowohl aus der Einführung neuer Linien als auch aus einer Verdichtung des Verkehrs.

Streckennetz im ÖPNRV



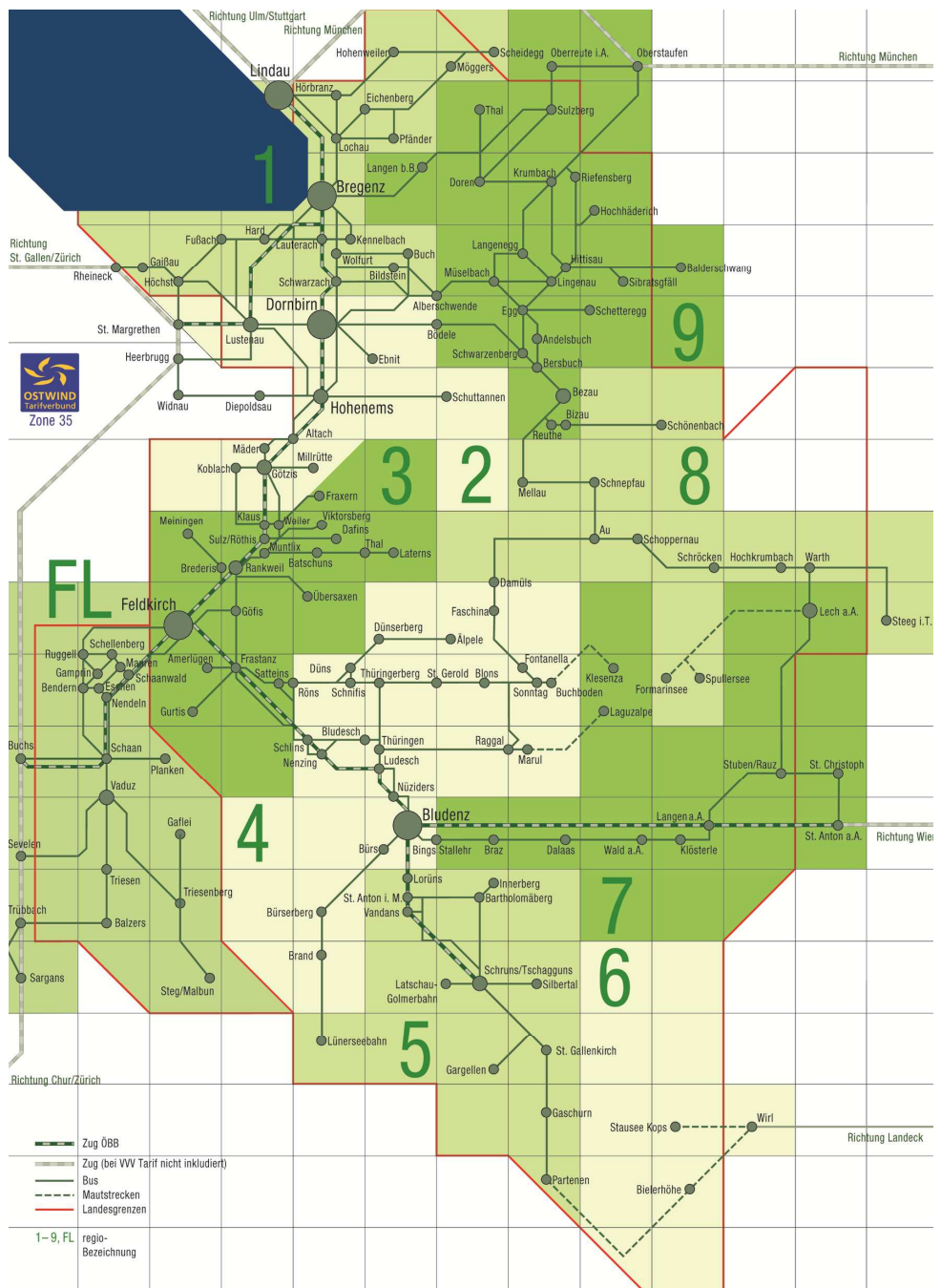
Quelle: VVV GmbH, Stand Dezember 2011

Zonenplan

Der VVV ist in 10 Tarifregionen inkl. Liechtenstein eingeteilt. Jede dieser Regionen ist in *Dominos* unterteilt. Ein Domino ist mindestens einem ÖPNRV-GV zugeordnet und wird für die Erlösverteilung herangezogen. Im Detail lässt sich das anhand der Haltestellen nachvollziehen. Alle Regionen gemeinsam bilden den Tarifverbund. Die Integration von Stadt- und Ortsbussen erfolgt über die Abrechnung.

Im Tarifverbund des ÖPNRV in Vorarlberg bewegt sich der Fahrgast mit drei Ticket-Typen: *Domino*, *Regio* und *Maximo*. Innerhalb dieses Systems kann er zwischen Einzel-, Tages-, Wochen-, Monats- und Jahresticket wählen. Bus- und Bahnlinien können mit einem einzigen Ticket im gesamten Verbundraum genutzt werden. Das Kleinwalsertal ist in dieses System nur ansatzweise integriert.

Zonenplan des ÖPNRV



Quelle: VVV GmbH, Stand Jänner 2011

Finanzierung

Für den Betrieb des ÖPNRV in Vorarlberg wurden in den Jahren 2006 bis 2010 insgesamt rund € 426,68 Mio. aufgewendet. Die jährlichen Aufwendungen sind in diesem Zeitraum durchschnittlich um 11 Prozent von € 80,01 Mio. auf € 88,54 Mio. gestiegen. Knapp zwei Drittel der Mittel werden für den ÖPNRV auf der Straße verwendet.

Die Finanzierung des ÖPNRV erfolgt durch Bund, Land, Gemeinden und durch *Eigenerlöse*. Sie setzt sich jeweils aus mehreren Komponenten zusammen und gestaltet sich für den ÖPNRV auf der Straße und auf der Schiene unterschiedlich. Neben definierten Abgeltungen und Förderungen teilen sich Bund, Land und Gemeinden die Finanzierung von Organisation, Weiterentwicklung und Marketing des VVV aus Mitteln der so genannten „Drittfinanzierung“.

Der Bund finanziert den Großteil der Aufwendungen für den ÖPNRV. Dessen Finanzierungsanteil sank vom Jahr 2006 bis zum Jahr 2010 von 51 Prozent auf 50 Prozent. Der Anteil des Landes stieg demgegenüber von 17 Prozent bzw. € 13,35 Mio. auf 20 Prozent bzw. € 17,44 Mio. Den Gemeinden obliegt insbesondere die Abgangsdeckung für den ÖPNRV auf der Straße. Deren Anteil ging von 16 Prozent bzw. € 12,41 Mio. auf 12 Prozent bzw. € 10,57 Mio. zurück. Der Eigenerlöse und damit der Anteil der Finanzierung aus dem Verkauf von Fahrscheinen, Jahreskarten und Pauschalen stieg in den Jahren 2006 bis 2010 von 17 Prozent auf 18 Prozent.

Finanzierung des gesamten ÖPNRV in Vorarlberg

in den Jahren 2006 bis 2010

in Mio. €

	2006	2007	2008	2009	2010	Δ % 2006 - 2010
Betrieb des gesamten ÖPNRV						
Bund	41,03	42,70	44,45	45,90	44,33	+ 8
Land	13,35	16,07	15,58	17,40	17,44	+ 31
Gemeinden	12,41	10,87	10,01	9,68	10,56	- 15
Eigenerlöse	13,22	14,42	15,40	15,64	16,21	+ 23
Gesamt	80,01	84,06	85,44	88,62	88,54	+ 11
Investitions- und sonstige Landesbeiträge	4,62	3,34	5,44	3,88	4,99	+ 8

Quellen: VVV GmbH, Land, mbs; Darstellung und Berechnungen: Landes-Rechnungshof

- Investitionsbeiträge** Zusätzlich zu den Aufwendungen für den Betrieb des ÖPNRV leistete das Land in den Jahren 2006 bis 2010 Zahlungen in Höhe von insgesamt € 22,27 Mio. für Investitionen und verkehrspolitische Untersuchungen. Der überwiegende Anteil dieser Ausgaben sind Beiträge zum Ausbau der ÖBB Schieneninfrastruktur, Investitionsbeiträge an die Montafonerbahn AG und Beiträge für Lärmschutzmaßnahmen entlang der Schiene. Sie sind nur zum Teil dem ÖPNRV zuzurechnen, da auch der Güterverkehr und der Fernverkehr das Schienennetz in Vorarlberg nutzt.
- „Drittelfinanzierung“** Der Grund- und Finanzierungsvertrag aus dem Jahr 1991 regelt, dass die durch den Tarifverbund bedingten Kosten des ÖPNRV mit einem Drittel vom Bund und mit zwei Dritteln vom Land getragen werden. Den Landesanteil tragen Land und Gemeinden auf Basis einer Vereinbarung je zur Hälfte.
- Mit 1. Jänner 2003 änderte sich diese „Drittelfinanzierung“ dahingehend, dass die Zahlungen des Bundes nun aus einem fixen und einem variablen Bestandteil bestehen. Die Hälfte dieses Beitrags aus dem Jahr 2003 wird seither jährlich valorisiert. Der übrige Bundesbeitrag wird abhängig von der Anzahl der beförderten Personen und der verkauften Tickets ermittelt. Den verbleibenden Finanzbedarf teilen sich Land und Gemeinden.
- Bewertung** Die Aufgaben des ÖPNRV in Vorarlberg sind auf zahlreiche Systempartner verteilt, die unterschiedlichste Interessen vertreten. Um eine wirkungsvolle und transparente Gestaltung des ÖPNRV in Vorarlberg gewährleisten zu können, ist es wesentlich, Rollen, Aufgaben und Verantwortungen klar zuzuordnen.
- Die Entwicklung der Gesamtausgaben verlief in den Jahren 2006 bis 2010 in etwa parallel zur Indexentwicklung. Die ausgewiesenen Beiträge des Bundes stiegen unterdurchschnittlich. Die Ausgaben- und Leistungsdynamik im ÖPNRV wird überwiegend vom Land übernommen. Höhere Eigenerlöse und gestiegene Finanzierungsanteile des Landes entlasten die Gemeinden.

2 ÖPNRV auf der Schiene

2.1 Rechtliche Grundlagen

Die Sicherstellung eines Grundangebots auf der Schiene obliegt dem Bund. Angebotsverbesserungen fallen in den Aufgabenbereich des Landes. Die Zusammenarbeit zwischen den beteiligten Systempartnern erfolgt auf Basis von Einzelverträgen.

Situation

Gemäß ÖPNRV-G 1999 ist die Sicherstellung eines Grundangebots im öffentlichen Schienenpersonennah- und Regionalverkehr Aufgabe des Bundes. Dieses umfasst das Angebot im Umfang des Fahrplanjahres 1999/2000 abzüglich der von den Ländern damals bestellten Leistungen. Angebotsverbesserungen, wie die Reduzierung, Ausweitung oder Umschichtung von Verkehrsleistungen, fallen in den Aufgabenbereich der Länder und Gemeinden. Das Gesetz nimmt hier keine klare Kompetenzzuordnung vor. Land und Gemeinden haben sich in der Folge darauf geeinigt, dass der Bereich Schiene in die Verantwortung des Landes fällt. Die Verkehrsleistungen werden von der ÖBB Personenverkehr AG und der Montafonerbahn AG erbracht.

Vorarlberger Verkehrskonzept 2006

Im Verkehrskonzept 2006 finden sich konkrete Ziele für den Bereich der Schiene. Dazu zählen unter anderem sowohl die Angebotsentwicklung im Großraum Bodensee, wie z.B. eine durchgehende Verbindung zwischen Vorarlberg und Ulm bzw. Stuttgart, als auch die Bedienungsqualität im Schienenverkehr mit einer Verdichtung des Angebots.

ÖBB

Zwischen der ÖBB Personenverkehr AG (ÖBB) und dem Land Vorarlberg wurde ein Vertrag über den Einsatz neuer Fahrzeuge im Schienenregionalverkehr, zusätzliche Verkehrsdienste und die Qualität des ÖPNRV in Vorarlberg (VDV Schiene) abgeschlossen. Dieser trat am 11. Dezember 2005 in Kraft und gilt bis Ende des Fahrplanjahres 2030. Zu diesem Basisvertrag wurden bis ins Jahr 2010 aufgrund zusätzlicher Verkehrsleistungen bzw. Fahrzeuge insgesamt sechs Ergänzungen abgeschlossen.

Aufgrund der am 3. Dezember 2009 in Kraft getretenen PSO-Verordnung besteht die Notwendigkeit, die Laufzeit des Vertrages mit höchstens 15 Jahren festzulegen. Der VDV Schiene muss daher entsprechend angepasst werden. In diesem Vertrag behält sich das Land vor, Rechte und/oder Pflichten aus der Vereinbarung einzeln oder gesamthaft auf die VVV GmbH zu übertragen. Diese wurde in den letzten Jahren bereits verstärkt in die Angebotsplanung auf der Schiene einbezogen. Es ist daher angedacht, anlässlich des neu abzuschließenden VDV Schiene, an Stelle des Landes die VVV GmbH als Vertragspartner einzusetzen.

Des Weiteren beteiligt sich das Land nach § 44 Bundesbahngesetz an den Kosten für den nahverkehrsgerechten Ausbau der ÖBB-Schieneinfrastruktur. Zwischen Bund, Land, ÖBB und Schieneninfrastruktur-Dienstleistungsgesellschaft mbH (SCHIG) wurde die Planungsvereinbarung „Rheintalkonzept“ abgeschlossen. Diese enthält ein mehrjähriges Investitionsprogramm, das unter anderem eine Vielzahl an Maßnahmen zum Umbau, Neubau etc. von Haltestellen sowie Bahnsteig- und Gleisanlagen vorsieht. Dazu zählen etwa der Ausbau der Haltestellen Dornbirn-Schorren, Hatlerdorf und Riedenburg. Zu jeder einzelnen dieser Maßnahmen wurden gesonderte Vereinbarungen zwischen den jeweils betroffenen Vertragspartnern abgeschlossen.

Montafonerbahn AG Die Montafonerbahn AG (mbs) hat ihren Sitz in Schruns und betreibt eine Privatbahn im Sinne des Privatbahnenunterstützungsgesetzes 1988 bzw. des Privatbahngesetzes 2004. Hauptaktionär ist der Stand Montafon mit 54,5 Prozent. 11,5 Prozent stehen im Eigentum der Vorarlberger Illwerke AG, 11,2 Prozent im Eigentum des Landes Vorarlberg. Die übrigen 22,8 Prozent der Aktien sind im Streubesitz.

Gemäß § 4 Privatbahngesetz kann der Bund für die Schieneninfrastruktur von Privatbahnen Finanzierungsbeiträge gewähren. Auf Grundlage dieser gesetzlichen Bestimmung wurden zur Finanzierung der mbs zwischen Bund, Land Vorarlberg, dem Stand Montafon und der Illwerke AG Mittelfristige Investitionsprogramme (MIP) abgeschlossen.

2.2 Planung und Angebot

Das Schienennetz mit einer Fahrleistung von 2,78 Mio. km im Jahr 2010 stellt das Rückgrat des ÖPNRV dar. Nur wenn die Angebotsplanung für den Nah- und Fernverkehr in enger Abstimmung zwischen ÖBB und Land erfolgt, kann ein bestmöglicher Kundennutzen erzielt werden. Derzeit bestehen weder langfristige noch verlässliche Vorgaben des Bundes. Die Nutzung von Optimierungspotenzial durch das Land ist daher nur beschränkt möglich.

Planung

Situation
Personennah- und
Regionalverkehr

Die Planung des Personennah- und Regionalverkehrs, die Optimierung der bestehenden Fahrleistungen sowie die Bestellung von Verkehrsdienstleistungen erfolgt durch die Abteilung Allgemeine Wirtschaftsangelegenheiten (VIa). Die VVV GmbH wird seit längerem verstärkt in die Planung einbezogen. Als Basis dienen die Nachfrageentwicklung, das Verkehrskonzept Vorarlberg 2006 sowie die Berücksichtigung der budgetären Möglichkeiten. Darüber hinaus werden auf Grundlage von Qualitätsberichten der ÖBB notwendige Maßnahmen erarbeitet.

	<p>Sofern bestehende Verkehrsleistungen etwa aufgrund von Verspätungen der Anpassung bedürfen, finden anlassbezogene Gesprächsrunden statt, an denen die Abteilung Allgemeine Wirtschaftsangelegenheiten (VIa), die ÖBB und die VVV GmbH teilnehmen. Für die grenzüberschreitende Angebotsplanung werden in der Regel externe Schweizer Planungsbüros beauftragt. In Abstimmungsrunden vertritt die Abteilung Allgemeine Wirtschaftsangelegenheiten (VIa) die Interessen des Landes.</p>
Qualitätsstandards	<p>Der VDV Schiene sieht vor, dass die ÖBB mindestens zweimal jährlich auf eigene Kosten Fahrgastzählungen durchzuführen und dem Land die Ergebnisse unentgeltlich zur Verfügung zu stellen hat. Die Zählungen der ÖBB erfolgen derzeit ohne technische Hilfsmittel. Die Angaben beruhen auf Stichprobenzählungen in Regionalzügen an Werktagen mit Schulbetrieb. Die VVV GmbH strebt die Einrichtung einheitlicher digitaler Zähl-systeme im Verbundraum an. Einzelne Systeme sind bereits im Probebetrieb.</p> <p>Gemäß VDV Schiene verpflichtet sich die ÖBB auch, bestimmte Qualitätsstandards einzuhalten. Dem Land ist monatlich ein Qualitätsbericht zur Verfügung zu stellen. Dieser beinhaltet unter anderem Darstellungen von Zugausfällen und von allen Verspätungen über drei Minuten. Die übermittelten Zahlen werden von der Abteilung Allgemeine Wirtschaftsangelegenheiten (VIa) detailliert ausgewertet. Die Ergebnisse eignen sich als Orientierungshilfe für die Angebotsentwicklung.</p> <p>Im Rahmen der von der ÖBB halbjährlich einzuberufenden Arbeitsgruppe „Qualität im Schienenregionalverkehr Vorarlberg“ werden Handlungsbedarf identifiziert und Problemlösungen erarbeitet. Darüber hinaus werden Qualitätsstandards, Kennzahlen zur Qualitätsmessung und eine Regelung für ein Bonus-Malus-System der Qualitätsstandards vereinbart. Teilnehmer an dieser Arbeitsgruppe sind das Land, die VVV GmbH und die ÖBB.</p>
Infrastruktur	<p>Vom Bundesministerium für Verkehr, Innovation und Technologie ausgearbeitete ÖBB-Rahmenpläne beinhalten für jedes einzelne Bundesland ein Programm zum Ausbau der Schieneninfrastruktur. Dieses erstreckt sich über den Zeitraum der Jahre 2009 bis 2014. Laut Angaben der Abteilung Allgemeine Wirtschaftsangelegenheiten (VIa) wurden diese Rahmenpläne mit den Ländern nur teilweise abgestimmt.</p>
VVV Fachbeirat Mobilität-Infrastruktur	<p>Ziel des VVV Fachbeirats Mobilität-Infrastruktur ist es Land, Städte sowie Gemeinden bei der Umsetzung von Infrastrukturprojekten zu unterstützen. Zu den Aufgaben gehören die Begutachtung und die Beurteilung geplanter Infrastruktureinrichtungen sowie die Unterstützung bei der Projektentwicklung und der Umsetzung. Beurteilungskriterien sind unter anderem der ökonomische Umgang mit Ressourcen, die Erschließungsqualität, die Einbindung in die Topographie, die Materialwahl sowie ein nutzerorientiertes Informations- und Leitsystem.</p>

Der Beirat besteht aus 13 Vertretern der Politik und der Verwaltung sowie aus Experten verschiedener Fachbereiche. Sitzungen werden je nach Bedarf terminiert. Beschlüsse haben lediglich Empfehlungscharakter. Die VVV GmbH ist für die Organisation des Beirates und die Tragung der entstehenden Kosten verantwortlich. Die Zustimmung zur Einrichtung des Fachbeirats erfolgte am 14. April 2011 durch den Aufsichtsrat der VVV GmbH.

mbs

Bei der mbs fungieren die VVV GmbH und die SCHIG als Besteller. Für das Jahr 2012 soll auch mit der mbs ein Verkehrsdienstvertrag abgeschlossen werden. Entsprechende Verhandlungen durch die VVV GmbH laufen bereits.

Laut Experten waren Planungen in den letzten Jahren lediglich im Minutenbereich notwendig. Diese werden von der mbs ausgearbeitet und über die VVV GmbH in die Gesamtplanung eingebracht. Zukünftig sollen Fahrgastzählungen auch bei der mbs in Zusammenarbeit mit der VVV GmbH entsprechend automatisiert durchgeführt werden.

Masterplan ÖPNV
Montafon

Im Rahmen der Raumentwicklung Montafon wurde ein Masterplan ÖPNV erarbeitet. Dieser sieht die Realisierung von zwei Infrastruktur-Ausbauprojekten vor. Das ist zum einen die Verlängerung der Montafonerbahn um rund 8,5 km von der Haltestelle Tschagguns bis zur Valiserabahn in St. Gallenkirch. Zum anderen ist die Errichtung einer Straßenbahn von Vandans über die Talstation der Golmerbahn und die Haltestelle Tschagguns bis zur Hochjochbahn in Schruns geplant. Das Land ist in groben Zügen über diese Vorhaben informiert. Die VVV GmbH wurde im Vorfeld nicht einbezogen.

Eine erste Schätzung für eines dieser Projekte weist Kosten in Höhe von € 105 Mio. zur Streckenverlängerung der Bahn aus. Eine Gesamtkosten-schätzung bzw. detaillierte Kosten-Nutzen-Studien zu beiden Projekten lagen zum Zeitpunkt der Prüfung nicht vor.

Personenfernverkehr

Die Angebotsplanung im Personenfernverkehr sowie die betriebliche Planung, d.h. welche Fahrzeuge eingesetzt werden, erfolgt durch die ÖBB. Nach Angaben der geprüften Stellen fehlen langfristig vorhersehbare Vorgaben und wesentliche Eckpunkte der Angebotsentwicklung. Durch die in der Regel sehr kurzfristig erfolgenden Angebotsänderungen im Personenfernverkehr, ist die Verknüpfung mit regionalen Angeboten nur unter erschwerten Bedingungen möglich.

In der Schweiz werden für die Schweizerischen Bundesbahnen vom Bundesrat auf Basis von Leistungsvereinbarungen jeweils für drei Jahre strategische Ziele vorgegeben. Diese längerfristigen, konsistenten Ziele ermöglichen frühzeitige und konkrete Planungen.

Das Konzept BODAN-Rail 2020 definiert den Großraum Bodensee als einheitliche Planungsregion und erarbeitet Instrumente für eine koordinierte Verkehrspolitik im schienengebundenen Personenverkehr. Zu den Trägern zählen unter anderem Schweizer Kantone, das Fürstentum Liechtenstein, Bayern, Baden-Württemberg und das Land Vorarlberg. Insbesondere die Taktsysteme der deutschen, österreichischen und schweizerischen Bahnen sollen so miteinander verknüpft werden, dass auch über die Grenzen ein durchgängiges System entsteht. Die Planungsmöglichkeiten sind in diesem Zusammenhang insofern beschränkt, als sich naturgemäß jedes der beteiligten Länder in erster Linie an den Bedürfnissen des eigenen Personennah- und Regionalverkehrs orientiert.

Angebot

Der ÖPNRV auf der Schiene umfasst das Angebot der mbs sowie das Nah- und Regionalverkehrsangebot der ÖBB. Das Schienennetz im Verbundraum hat eine Streckenlänge von insgesamt 111,2 km. Auf die mbs entfallen 12,9 km. Von 40 Bahnhöfen und Haltestellen sind 7 im Ausland. Die *Fahrleistung* für den ÖPNRV auf der Schiene betrug im Jahr 2010 insgesamt 2,78 Mio. km und erhöhte sich damit seit dem Jahr 2006 um 296.500 km. Reisende im ÖPNRV nutzen auch die Fernverkehrszüge der ÖBB. Die Fahrleistung im Fernverkehr beläuft sich im Jahr 2010 innerhalb Vorarlbergs auf 1,45 Mio. km.

ÖBB

Mehr als 90 Prozent der Fahrleistung für den ÖPNRV auf der Schiene erbringt die ÖBB. Das sind 2,55 Mio. km im Jahr 2010. Davon entfallen rund 2 Mio. km auf das vom Bund finanzierte Grundangebot. Die bestellten Mehrleistungen des Landes stiegen vom Jahr 2006 bis zum Jahr 2010 um rund 300.000 km auf 547.000 km. Die Angebotserweiterung auf der Schiene besteht vor allem in der Verdichtung des Verkehrs.

Für den Schienennah- und Regionalverkehr stehen 18 Talentgarnituren und 3 Doppelstock-Wendezüge zur Verfügung. Im VDV Schiene sind Ausstattung, Qualitätsanforderungen und Entgelte geregelt.

mbs

Die Fahrleistung der mbs blieb in den Jahren 2006 bis 2010 mit jährlich rund 230.000 km relativ konstant. Die mbs verfügt über sechs Garnituren, davon vier NPZ (Nahverkehrs-Pendelzug mit Trieb- und Steuerwagen) und zwei Einzeltriebwagen. Das Wagenmaterial der mbs ist hinsichtlich definierter Qualitätsanforderungen nicht mit dem der ÖBB kompatibel. Beispielsweise verfügen die Garnituren der mbs nicht über rollstuhlgerechte Einstiegsmöglichkeiten. Dies hat zur Folge, dass lediglich einzelne Garnituren der mbs in Züge der ÖBB integriert werden können. Nach Angabe von Experten ist das Wagenmaterial der mbs erst ab dem Jahr 2020 zu erneuern.

Bewertung

Es werden vom Land Überlegungen angestellt zukünftig auch den Bereich Schiene an die VVV GmbH auszulagern. Der Landes-Rechnungshof stimmt der Ansicht von Experten zu, dass die Planung für die Bereiche Bus und Schiene eine Einheit bilden sollte. Nur die enge Abstimmung zwischen den beiden Bereichen kann ein optimiertes, kundenorientiertes Angebot gewährleisten. In der Verkehrsplanung und der Datenverwaltung ist eine Konzentration der Aufgaben bei der VVV GmbH jedenfalls sinnvoll. Vor Auslagerung eines weiteren Bereiches an die GmbH sollten jedoch in erster Linie bereits bestehende Aufgaben definiert und den jeweiligen Partner zugeordnet werden. Darüber hinaus sollte im Amt der Landesregierung jedenfalls auch zukünftig das Fachwissen eines Verkehrsexperten vorgehalten werden, um eine qualifizierte Kontrolle sicherstellen zu können.

Fahrgastzählungen und monatliche Qualitätsberichte sind wichtige Grundlagen für die Qualitätssicherung im Betrieb des ÖPNRV auf der Schiene. Insbesondere im Hinblick auf die operative und strategische Planung stellen Fahrgastzahlen eine wesentliche Kennzahl dar. Die durch die Einrichtung flächendeckender digitaler Zählsysteme erzielten Ergebnisse können zukünftig wesentlich dazu beitragen, die Planung zu optimieren.

Mit Hilfe des VVV Fachbeirats Mobilität-Infrastruktur kann die Planung von Infrastrukturmaßnahmen im Bereich der Schienen vom Land zukünftig zumindest in einem gewissen Ausmaß beeinflusst werden. Konkrete Anforderungen können so bereits im Vorfeld definiert werden. Der Landes-Rechnungshof hält die Einrichtung des Beirats für sinnvoll und zweckmäßig.

Für die Planung der Fahrleistung im Nahverkehr auf der Schiene existieren klare Vorgaben im Verkehrskonzept Vorarlberg 2006. Angebotsplanungen im Nah- und Fernverkehr können nicht getrennt voneinander erfolgen, sondern sollten bestmöglich aufeinander abgestimmt werden. Optimierungspotenziale können jedoch nur auf Basis verlässlicher Vorgaben des Bundes bzw. der ÖBB im Fernverkehr auch entsprechend genutzt werden. Da dem Land Änderungen im Personenfernverkehr in der Regel erst sehr spät mitgeteilt werden, ist nur ein Reagieren, jedoch kein Agieren möglich. Der Planungsspielraum des Landes im Bereich Schiene ist daher beschränkt. Langfristig vorhersehbare Vorgaben, wie sie etwa in der Schweiz existieren, wären für das Land eine wesentliche Erleichterung bei der Planung.

Auch die grenzüberschreitende Angebotsplanung bedarf intensiver Abstimmung und Verhandlungen mit zahlreichen Systempartnern. Ausgesprochen positiv ist daher, dass hier mit der Abteilung Allgemeine Wirtschaftsangelegenheiten (Vla) ein kompetenter, gut vernetzter Ansprechpartner besteht.

Für die Beurteilung des Masterplan ÖPNV Montafon bedarf es einer aussagekräftigen Kosten-Nutzen-Studie sowie einer validen Finanzierendarstellung zu den Ausbauplänen. Neben den Errichtungskosten sind derzeit nicht berücksichtigte Kosten, wie z.B. für Straßen- und Parkplatzumbauten, Hochbauten, Ablösen oder flussbauliche Maßnahmen, in die Projektkalkulation einzubeziehen. Darüber hinaus sind Betriebskosten darzustellen und Konsequenzen für die Gesamtfinanzierung des ÖPNRV in Vorarlberg näher zu untersuchen. Weiters ist zu klären, inwieweit das Vorhaben durch den Tourismus getragen wird. Die frühzeitige Einbeziehung der VVV GmbH in ÖPNRV-Infrastrukturprojekte ist nach Ansicht des Landes-Rechnungshofs unabdingbar.

Eine Anpassung des Wagenmaterials der mbs ist nur auf lange Sicht möglich. Ist das Wagenmaterial von mbs und ÖBB kompatibel, kann langfristig eine bessere Nutzung dieser Ressourcen erreicht werden. Dies führt in der Regel auch zu positiven Kosteneffekten.

Empfehlung

Der Landes-Rechnungshof empfiehlt, für den Fall einer Auslagerung des Bereichs Schiene darauf zu achten, dass notwendiges fachliches Know-how eines Verkehrsexperten im Amt der Landesregierung vorgehalten wird.

Zudem empfiehlt der Landes-Rechnungshof, für die Projekte des Masterplan ÖPNV Montafon valide Kosten-Nutzen-Studien einzufordern und eine Bewertung durch Experten des ÖPNRV in Vorarlberg vornehmen zu lassen.

Weiters empfiehlt der Landes-Rechnungshof, darauf hinzuwirken, dass von der mbs anzuschaffendes Wagenmaterial jedenfalls kompatibel zu jenem der ÖBB ist.

Stellungnahme VVV GmbH

Die erste Sitzung im Rahmen der Raumentwicklung ÖPNV Montafon fand am 8. November 2011 statt. Zu dieser Sitzung wurde auch die VVV GmbH eingeladen.

2.3 Finanzierung

Der ÖPNRV auf der Schiene wird zu mehr als zwei Drittel vom Bund finanziert. Seit dem Jahr 2000 trägt das Land die Mehrkosten für den Ausbau des Betriebs. Die Leistungsorientierung im Finanzierungssystem für den ÖPNRV auf der Schiene sollte weiter vorangetrieben werden.

Situation

Für den Betrieb des ÖPNRV auf der Schiene wurden in den Jahren 2006 bis 2010 insgesamt € 149,51 Mio. aufgewendet. Das ist rund ein Drittel der Gesamtaufwendungen für den ÖPNRV. Der jährliche Mittelbedarf stieg vom Jahr 2006 bis zum Jahr 2010 um 16 Prozent von € 27,72 Mio. auf € 32,04 Mio.

Finanzierung des ÖPNRV auf der Schiene*

in den Jahren 2006 bis 2010

in Mio. €

	2006	2007	2008	2009	2010**	Δ % 2006 - 2010
Betrieb auf der Schiene						
Bund	20,54	21,38	21,54	21,97	21,93	+ 7
Land	2,97	3,14	3,35	4,02	4,93	+ 66
Gemeinden	0,47	0,51	0,42	0,50	0,60	+ 28
Eigenerlöse	3,74	3,90	4,48	4,51	4,60	+ 23
Gesamt	27,72	28,93	29,79	31,00	32,06	+ 16
Investitions- und sonstige Landesbeiträge	4,19	2,79	4,72	3,08	4,46	+ 6

* Werte sind eine Annäherung an die gesamten Finanzierungsbeiträge aus vorliegenden Zahlungsflüssen bzw. Abrechnungen
 ** Einzelne Positionen für das Jahr 2010 basieren auf Planwerten

Quellen: VVV GmbH, Land, mbs; Darstellung und Berechnungen: Landes-Rechnungshof

Bund

Der Schienenverkehr wird überwiegend vom Bund finanziert. Im Jahr 2006 betrug dessen Finanzierungsanteil 74 Prozent und sank bis zum Jahr 2010 auf 68 Prozent. Der Großteil der Bundesgelder stammt aus der Abgeltung von *gemeinwirtschaftlichen Leistungen*. Für das Jahr 2010 sind das beispielsweise € 18,64 Mio. Diese Mittel dienen der Abdeckung eines Grundangebots im ÖPNRV und wurden bis dato nicht valorisiert. Ab dem Jahr 2012 ist nach Angaben von Experten eine wertgesicherte Leistungsbestellung vertraglich vorgesehen.

Bei den übrigen Bundesmitteln handelt es sich um Entgelte für Schüler- und Lehrlingsfreifahrten, einer für die Jahre 2000 bis 2003 befristeten Förderung nach ÖPNRV-G 1999, geringen projektbezogenen Beiträgen aus dem Klima- und Energiefonds sowie einem aus der „Drittelfinanzierung“ zugerechneten Bundesanteil.

Land

Das Land finanziert rund 15 Prozent des ÖPNRV auf der Schiene. Der Finanzierungsanteil stieg in den Jahren 2006 bis 2010 um 66 Prozent von € 2,97 Mio. auf € 4,93 Mio. Die Bestellung von Mehrleistungen, wie z.B. Taktverdichtungen oder die Einrichtung eines Frühzugs von Schruns nach Bludenz, ist seit dem Jahr 2000 vom Land zu finanzieren.

Bis Ende des Jahres 2005 erfolgte die gesamte Abrechnung des ÖPNRV nach dem System der Mehreinnahmenabgeltung (Alteinnahmengarantie). Der Betrieb auf der Straße wurde dann auf die so genannte *Bruttobestellung* umgestellt. Als Abrechnungssystem für die Schiene besteht seither die so genannte „Alteinnahmengarantie neu“. Sie ist ein adaptiertes Modell der ursprünglichen Alteinnahmengarantie und dient der Abdeckung von Verlusten durch einheitliche Preise im Tarifverbund.

Die Höhe der „Alteinnahmengarantie neu“ berechnet sich aus ursprünglich erzielten Erlösen. Deren Wert wird jährlich valorisiert. Der Differenzbetrag zu den aktuellen, tatsächlichen Eigenerlösen wird abgegolten. Die „Alteinnahmengarantie neu“ wird aus der Zuschreibung von Erlösen und Anteilen der „Drittelfinanzierung“ getragen.

Zusätzlich zum Betrieb unterstützt das Land Investitionen für die Schiene mit insgesamt € 19,24 Mio. in den Jahren 2006 bis 2010. Der überwiegende Teil der Mittel fließt in den Ausbau der Infrastruktur, wie z.B. Schienennetz, Bahnhofsausbau oder Lärmschutzmaßnahmen. Diese Investitionen sind nicht ausschließlich dem ÖPNRV zuzurechnen, da das Schienennetz auch für Güter- und Fernverkehr genutzt wird.

- Gemeinden** Die Gemeinden sind an der Finanzierung des ÖPNRV auf der Schiene über einen Anteil aus der so genannten „Drittelfinanzierung“ geringfügig beteiligt. Es sind aktuell keine schriftlichen Vereinbarungen über eine Aufteilung der Mittel zwischen Schiene und Straße sowie zwischen den Beteiligten der „Drittelfinanzierung“ bekannt.
- Eigenerlöse** Die Eigenerlöse umfassen Einnahmen aus dem Verkauf von Fahrscheinen, Jahreskarten und Pauschalen. Aus relevanten Jahreskartenvverkäufen werden nach Abzug von Aufwendungen rund 40 Prozent der Schiene zugerechnet. Relevant sind jene Jahreskarten, die ein Domino mit Schiene enthalten. Die Erlöse von Fahrscheinverkäufen an den Automaten verbleiben beim jeweiligen Verkäufer und werden der VVV GmbH bekannt gegeben. Diese selbst erwirtschafteten Mittel stiegen um 23 Prozent von € 3,74 Mio. im Jahr 2006 auf € 4,60 Mio. im Jahr 2010. Nicht enthalten sind Erlösanteile aus dem Fernverkehr.
- Leistungen** Ein km Fahrleistung auf der Schiene kostet im Jahr 2010 insgesamt € 11,53. Dieser Betrag hat sich seit dem Jahr 2006 nur gering erhöht. Der Landesbeitrag pro km Fahrleistung ist in den Jahren 2006 bis 2010 um etwa die Hälfte gestiegen.

Leistungsentwicklung des ÖPNRV auf der Schiene*
in den Jahren 2006 bis 2010

	2006	2007	2008	2009	2010**
Fahrleistungen in Mio. km	2,48	2,50	2,56	2,66	2,78
Gesamtkosten in Mio. €	27,72	28,93	29,79	31,00	32,06
Ø Gesamtkosten in €/km	11,18	11,57	11,64	11,65	11,53
Ø Landesbeitrag €/km	1,20	1,26	1,31	1,51	1,77
Ø Eigenerlöse in €/km	1,51	1,56	1,75	1,70	1,66

* Werte sind eine Annäherung an die gesamten Aufwendungen aus vorliegenden Zahlungsflüssen bzw. Abrechnungen
** Einzelne Positionen für das Jahr 2010 basieren auf Planwerten

Quellen: VVV GmbH, Land, mbs; Darstellung und Berechnungen: Landes-Rechnungshof



Bewertung

Der leistungsbezogene Mittelbedarf für den Betrieb des ÖPNRV auf der Schiene erhöhte sich in den Jahren 2006 bis 2010 nur gering. Die Entwicklung der Eigeneinnahmen verläuft parallel zur Indexentwicklung. Die Erhöhung des Landesbeitrags ist in Relation zur Entwicklung der Mehrleistungsbestellung angemessen.

Das Abrechnungsmodell der Alteinnahmengarantie für die Schiene ist aus der Historie durchaus gerechtfertigt. Eine unmittelbare Leistungsorientierung, wie dies im System der Bruttobestellung der Fall ist, besteht nicht. Die Umstellung auf eine Bruttobestellung wäre mit einem unverhältnismäßig hohen Abrechnungsaufwand verbunden. Die notwendige Erlöszuordnung zu den Leistungen könnte teilweise nicht vorgenommen werden. Indem die Leistungen auf der Schiene aktuell explizit aufgelistet und der gemeinwirtschaftliche Anteil differenziert wurde, ist ein wichtiger Schritt in Richtung Leistungstransparenz getan.

Empfehlung

Der Landes-Rechnungshof empfiehlt, die Leistungsorientierung im Finanzierungssystem für den ÖPNRV auf der Schiene weiter voranzutreiben.

3 ÖPNRV auf der Straße

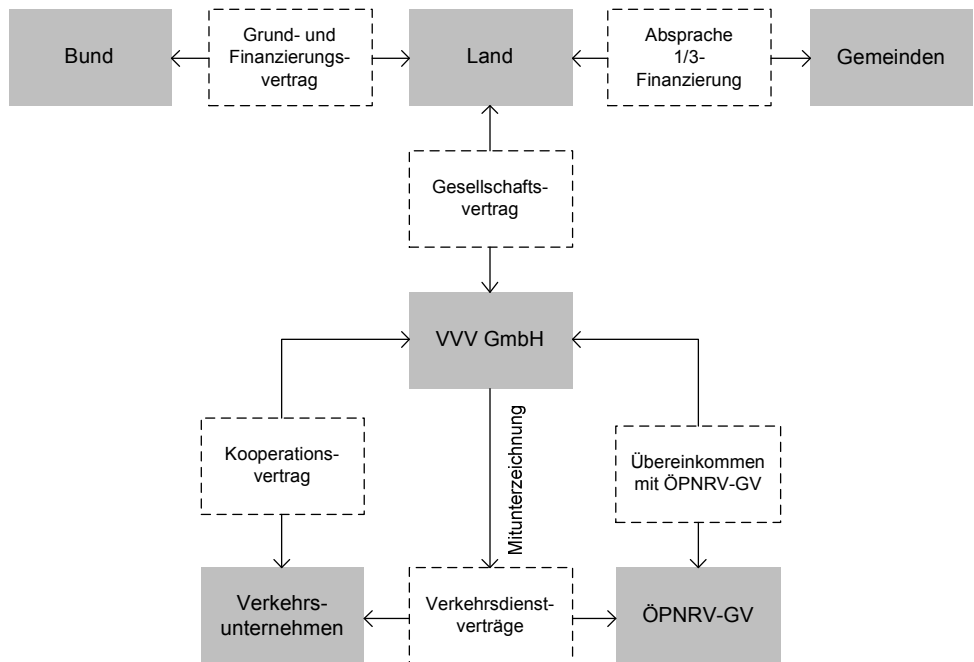
3.1 Rechtliche Grundlagen

Die Zusammenarbeit der Systempartner wird von einer komplizierten Vertragsstruktur und einem kaum durchschaubaren Regelungsdickicht bestimmt. Trotz der Vielzahl an Verträgen sind weder Rechte noch Pflichten eindeutig zugeordnet. Das Vertragssystem sollte grundsätzlich hinterfragt und auf Basis der zukünftigen Rechtslage neu aufgesetzt werden.

Situation

Zu den wesentlichsten gesetzlichen Grundlagen im Bereich der Straße zählen das ÖPNRV-G 1999 und das KfIG. Ziele des erstgenannten Gesetzes sind die Sicherstellung eines effizienten Mitteleinsatzes und die Verbesserung des Angebots im ÖPNRV. Diese sollen durch klare Strukturen für die Finanzierung und die Organisation erreicht werden. Weiters besteht eine Vielzahl an Verträgen zwischen den Systempartnern.

Vertragsstruktur ÖPNRV auf der Straße



Quelle: VVV GmbH; Darstellung: Landes-Rechnungshof

Grund- und Finanzierungsvertrag

Der Grund- und Finanzierungsvertrag (GuF) regelt insbesondere den Finanzierungsbeitrag des Bundes für den VVV, die Aufgaben der VVV GmbH und Mindestinhalte für die standardisiert abzuschließenden VDV. Darüber hinaus enthält er Tarifbestimmungen und Abrechnungsmodalitäten.

Gemäß GuF umfasst der VVV nur jene Verkehrsunternehmen sowie Betreiber sonstiger Verkehrsdienste, mit denen ein Kooperationsvertrag sowie bilaterale Verkehrsdienstverträge (VDV) mit definiertem Mindestinhalt abgeschlossen wurden. Finanzierungsleistungen des Bundes sind von der Einhaltung der Mindestinhalte in den VDV und von der Erbringung der Verkehrsdienste im Rahmen des VVV abhängig.

Kooperationsvertrag

Zur Einbindung der Verkehrsunternehmen in den Verbund sind laut GuF Kooperationsverträge zwischen diesen und der VVV GmbH abzuschließen. Wesentliche Punkte dieser standardisierten Verträge regeln den Verbundtarif, die Verkehrs- und Angebotsplanung, Marketing, Qualitätsmanagement, Fahrscheinkontrollen sowie Abrechnung und Zahlungsmodalitäten. Nachfolgende sechs Anlagen bilden einen Bestandteil der Verträge:

- Tarifbestimmungen
- CD-Richtlinien des VVV
- Verkaufssysteme für Fahrzeuge
- Qualitätsanforderungen
- Leistungsaufstellung sowie
- Standarddatenformat für Verkaufsdatensätze.

Die VVV GmbH hat bislang mit 21 Verkehrsunternehmen derartige Kooperationsverträge unterzeichnet. Weitere 3 Verkehrsunternehmen fungieren zwar als Betreiber von Verkehrsdiensten für diverse ÖPNRV-GV, Kooperationsverträge wurden bis dato jedoch nicht abgeschlossen. Die im Geschäftsbericht der VVV GmbH enthaltenen Zahlenangaben zu den Verkehrsunternehmen im VVV variieren. Zwischen der VVV GmbH und Stadt- sowie Ortsbussen existieren keine schriftlichen Vereinbarungen. Diese beteiligen sich zwar de facto am Tarifverbund, sind jedoch de iure nicht in diesen integriert.

Verkehrsdienstvertrag

Die zwischen den Verkehrsunternehmen und den als Bestellern auftretenden ÖPNRV-GV abgeschlossenen VDV bauen auf dem Kooperationsvertrag auf. Es werden insbesondere die konkrete Fahrleistung sowie Entgelte, Abrechnung und Zahlungsmodalitäten geregelt. Ab dem Jahr 2006 hat die VVV GmbH mit einer Ausnahme sämtliche VDV als Auftraggeber neben den ÖPNRV-GV mitunterzeichnet. Dies birgt einerseits das Risiko einer Haftung der GmbH als Gesamtschuldner, andererseits tritt die VVV GmbH zwar de iure, nicht jedoch de facto als Besteller auf. Darüber hinaus scheint die VVV GmbH in den VDV zwar als Auftraggeber auf, im Vertrag selbst wird jedoch zum Teil zwischen dieser und dem Auftraggeber differenziert.

Die Mitunterzeichnung ist weder gesetzlich noch vertraglich vorgesehen. Die VVV GmbH argumentiert, dass diese Vorgangsweise die einzige Möglichkeit darstelle, Vertragsänderungen und Informationen zeitnah zu erhalten. Dieser Darstellung widerspricht die Tatsache, dass der VVV GmbH aufgrund der abgeschlossenen Übereinkommen unter anderem die Vertragsverwaltung und Erfassung von Vertragsänderungen im Zusammenhang mit den VDV obliegt.

Übereinkommen

In Vorarlberg treten die ÖPNRV-GV als Leistungsbesteller auf. Um die geltenden Regeln einer Verbundteilnahme auch zwischen diesen und der VVV GmbH festzulegen, wurden zwischenzeitlich acht Übereinkommen abgeschlossen. Die Inhalte der Übereinkommen und Kooperationsverträge sind im Wesentlichen ident.

Konzession

Für den Betrieb einer Kraftfahrlinie bedarf es gemäß KfIG einer Konzession, die vom Personenkraftverkehrsunternehmen zu beantragen ist. Diese Berechtigung umfasst auch eine Betriebspflicht des Inhabers. Zuständige Aufsichtsbehörde für die Erteilung ist die Abteilung Verkehrsrecht (Ib) im Amt der Landesregierung. Konzessionen werden nicht nur für einzelne Linien, sondern auch für Linienbündel erteilt. Innerhalb dieser Bündel werden Linien erweitert bzw. neu eingerichtet.

Die VVV GmbH ist bei der Konzessionsvergabe zu hören. Konzessionsanträge werden dieser von der Abteilung Verkehrsrecht (Ib) zur Stellungnahme übermittelt. Laut Angaben der VVV GmbH werden wesentliche Punkte bereits im Vorfeld abgeklärt, weshalb eine schriftliche Stellungnahme nicht erfolgt. In vier Fällen verfügen sowohl Städte als auch ÖPNRV-GV sowie Verkehrsunternehmen über Konzessionen für dieselben Kraftfahrlinien. Doppelkonzessionen bestehen bei der Regionalentwicklung Bregenzerwald GmbH, dem ÖPNRV-GV Unteres Rheintal, der Stadt Dornbirn und den Stadtwerken Bregenz.

Linien werden laut Auskunft der VVV GmbH bis dato in der Regel nicht ausgeschrieben. Dieser Sachverhalt unterliegt derzeit einer rechtlichen Prüfung durch die Korruptionsstaatsanwaltschaft. Der Landes-Rechnungshof verzichtete deshalb auf eine nähere Überprüfung. Aufgrund der PSO-Verordnung müssen sowohl das ÖPNRV-G 1999 als auch das KfIG an geltendes EU-Recht angepasst werden. Zu beiden Gesetzen existieren bis dato lediglich Entwürfe. Nach Angaben der VVV GmbH lässt diese derzeit prüfen, welche Änderungen sich in der zukünftigen Praxis aus der Anwendung der PSO-Verordnung ergeben.

Bewertung

Die im GuF vorgesehene Vertragsstruktur wurde bislang nicht durchgängig umgesetzt. Da diese jedoch sowohl Voraussetzung für die Teilnahme am Verbund als auch für die Finanzierung desselben ist, ist unklar, wie die derzeitige Situation in der Praxis zu beurteilen ist. Klärungsbedürftig ist in diesem Zusammenhang die tatsächliche Rolle einzelner Verkehrsunternehmen.

Die Vertragsstruktur stammt aus dem Jahr 2004 und war damals ein wichtiger Schritt zur Einbindung der Systempartner. Bestehende Rechte und Pflichten sind jedoch trotz einer Vielzahl an Verträgen nicht klar zugeordnet. Darüber hinaus ist die Terminologie der Verträge in Teilbereichen uneinheitlich bzw. sind einzelne wesentliche Begrifflichkeiten nicht definiert. Fraglich sind beispielsweise auch die Auswirkungen bzw. die faktische Durchführbarkeit einer eventuellen Vertragskündigung. Die Konsequenzen, die sich in der Praxis aus dem Zusammenspiel der Verträge ergeben, scheinen dem Landes-Rechnungshof nur unzureichend durchdacht.

Es entsteht der Eindruck, dass versucht wurde, um ein bestehendes System eine Vertragsstruktur zu errichten, die allen Interessen gerecht werden sollte. Zusätzliche Unübersichtlichkeit und Schwerfälligkeit des Systems entsteht durch die zahlreichen Systempartner. Ein neues Vertragssystem, das aktuellen Entwicklungen Rechnung trägt, erscheint daher notwendig.

Der VVV GmbH stehen durch die Vertragsverwaltung bzw. die Erfassung von Vertragsänderungen der VDV ohnehin sämtliche Informationen zeitnah zur Verfügung. Der Argumentation der GmbH in Bezug auf die Mitunterzeichnung kann daher nicht gefolgt werden. Nach Ansicht des Landes-Rechnungshofs übernimmt die GmbH damit ein unnötiges, der Sache nicht dienliches Risiko. Weitere rechtliche Unklarheiten entstehen durch die im Vertrag teilweise vorgenommene Differenzierung zwischen VVV GmbH und Auftraggeber. Dadurch ist eine klare Zuordnung von Rechten und Pflichten zwischen den Vertragspartnern nicht möglich.

Empfehlung

Der Landes-Rechnungshof empfiehlt, das Vertragssystem sowie die Vertragsinhalte unter Beachtung der neuen Rechtslage grundsätzlich zu hinterfragen und neu aufzusetzen.

Zudem empfiehlt der Landes-Rechnungshof, die Integration der Stadt- und Ortsbusse anzustreben.

Stellungnahme VVV GmbH

Zu Verkehrsdienstvertrag:

In den Verkehrsdienstverträgen ist als Beilage die Angebotskalkulation mit Umlauf- und Dienstplan aufgeführt. Durch die Mitunterzeichnung der Verkehrsdienstverträge ist die VVV GmbH in die Vertragsverhandlungen zwischen Gemeindeverband und Verkehrsunternehmen eingebunden. Damit wird gewährleistet, dass in den verschiedenen Regionen des Landes vergleichbare Kalkulationsansätze verwendet werden.

Zu Vertragssystem:

Ein neues Vertragssystem zu erstellen, ist auch für die VVV GmbH wünschenswert. Dies kann jedoch erst dann sinnvoll in Angriff genommen werden, wenn die vom Bund auf Grundlage der PSO Verordnung notwendigen Novellierungen des ÖPNRV-G bzw. KfL-G durchgeführt wurden.

3.2 Planung und Angebot

Das Angebot des ÖPNRV auf der Straße ist grundsätzlich gut ausgebaut. Für den zielgerichteten weiteren Ausbau ist eine Differenzierung zwischen Grundangebot und einem darüber hinausgehenden Angebot notwendig. Die Angebotsplanung sollte zukünftig durch Kernteams unter der Leitung der VVV GmbH erfolgen. Die Komplexität des Systems im ÖPNRV könnte durch eine Konzentration der Bestellung von Verkehrsdienstleistungen bei der VVV GmbH weiter reduziert werden.

Planung

Situation

Die Angebotsplanung umfasst unter anderem das Linien- und Fahrplanangebot, die Umlaufplanung sowie die Erstellung der Dienstpläne. Darüber hinaus wird z.B. auch die Infrastruktur, wie etwa Haltestellen, Busspur und Verkehrssignalbeeinflussung, unter diesen Terminus subsumiert. In den diversen vertraglichen Grundlagen werden im Wesentlichen die Begriffe Verkehrs- und Angebotsplanung verwendet. In den Verträgen finden sich allerdings weder Definitionen dieser grundlegenden Bereiche noch sind die Zuständigkeiten hierfür klar ersichtlich.

In der Praxis erfolgt die Angebotsplanung laut Angaben der VVV GmbH überwiegend durch die Verkehrsunternehmen, da die primär zuständigen ÖPNRV-GV in der Regel nicht über die hierfür notwendige Fachkompetenz verfügen. Auch die zeitlichen Ressourcen für diesen komplexen Bereich können von der überwiegenden Anzahl der Gemeinden nicht aufgebracht werden. Insbesondere die Umlauf- und die Dienstplanung erfordern ein hohes Maß an Detailwissen und fachlichem Know-how. In komplexen Einzelfällen bietet die VVV GmbH auf Anfrage Unterstützung bei der Angebotsplanung. Die Koordination des gesamten Fahrplanangebots erfolgt durch die VVV GmbH.

Die Art der Buseinsatzplanung im Unteren Rheintal weicht von jener der übrigen ÖPNRV-GV ab. Dies sorgt im ohnehin komplexen Bereich der Umlaufplanung, insbesondere an Schnittpunkten zu anderen ÖPNRV-GV, für zusätzliche Schwierigkeiten. Bemühungen der VVV GmbH diese Situation zu verändern, sind bisher am Widerstand des verantwortlichen ÖPNRV-GV gescheitert.

Als Basis für die Angebotsplanung im Bereich der Straße dient das Verkehrskonzept 2006. Konkrete Ziele finden sich darin primär für das Vortreiben der technischen Standards, wie etwa die Anschlusssicherung, die Busbevorrangung oder die Umrüstung auf schadstoffarme Fahrzeuge.

Beirat

Laut Übereinkommen stimmt die VVV GmbH den Verbundtarif mit den ÖPNRV-GV im Hinblick auf Tarifstruktur, Detailtarife sowie einheitliche Tarifbestimmungen ab. Zu diesem Zweck wurde bei der VVV GmbH ein Beirat mit je einem Vertreter der ÖPNRV-GV eingerichtet, der zu hören ist. Die endgültige Entscheidung trifft der Aufsichtsrat der GmbH.

Bislang wurde die Einführung neuer Linien ausschließlich im Aufsichtsrat behandelt. Wurde die Neueinführung von diesem abgelehnt, so zog die Zuwiderhandlung keine Konsequenzen nach sich. Zukünftig werden die Aufgaben des Beirates insofern erweitert, als dieser nun auch eine Empfehlung dazu abgeben soll, ob eine neue Linie eingeführt werden soll oder nicht. Wird die Einführung einer Linie in der Folge auch vom Aufsichtsrat abgelehnt und dennoch eingeführt, soll diese vom Land zukünftig nicht gefördert werden. Die Förderrichtlinie des Landes müsste hierzu entsprechend angepasst werden.

Angebot

Der Verbundraum des ÖPNRV auf der Straße umfasst derzeit ein Streckennetz von 1.871 km. Innerhalb dessen bestand im Jahr 2010 ein Fahrplanangebot von 18,15 Mio. km. Seit dem Jahr 2006 wurde dieses Angebot um 4,53 Mio. km bzw. 33 Prozent erweitert. Dabei handelt es sich sowohl um Erweiterungen durch die Einrichtung neuer Linien als auch um eine Verdichtung des Verkehrs auf bestehenden Linien, wie z.B. die Verdichtung eines Stundentakts auf einen Halbstundentakt. Das Angebot des ÖPNRV im Verbundraum wird jährlich im Kursbuch veröffentlicht.

Fahrleistung

Ausgehend vom veröffentlichten Fahrplanangebot für den ÖPNRV auf der Straße wurden im Jahr 2010 rund 19,25 Mio. km gefahren. Abweichungen vom Fahrplan entstehen beispielsweise durch notwendige Verstärkerfahrten oder auch durch Umstellung von Schülerkursen aufgrund von Baumaßnahmen, wie dies aktuell bei der Hauptschule Gisingen der Fall ist.

Seit dem Jahr 2006 stieg die Fahrleistung um 5,37 Mio. km bzw. 39 Prozent. In den Jahren 2006 bis 2010 wurde nahezu das gesamte Liniennetz erweitert. Rund ein Drittel der mehr gefahrenen km betreffen die Region Unteres Rheintal. Auch die Liniennetze im Montafon, Klosters- und Brandnertal, die Stadtbusse Bregenz und Feldkirch sowie der Ortsbus Lech und der Ortsbus am Kummer – früher Ortsbus Götzis – wurden überdurchschnittlich erweitert.

Das ÖPNRV-Angebot im Kleinwalsertal ist kein Teil des Verkehrsverbunds. Es ist abgestimmt auf den Fahrplan der Nachbargemeinden im Allgäu. Die Fahrleistungen werden von deutschen Unternehmen erbracht.

Für die Zone Liechtenstein bestehen spezielle Vereinbarungen zur Nutzung der Busse der Liechtenstein Bus Anstalt. Diese Busse fahren in Liechtenstein und grenzüberschreitend bis zum Bahnhof in Feldkirch. Mit einem gültigen Verbundticket des VVV ist deren Nutzung in ganz Liechtenstein möglich. Umgekehrt können Liechtensteiner mit ihrem Ticket bis zum Bahnhof Feldkirch fahren. Für die gegenseitige Anerkennung der Fahrscheine ist ein Finanzausgleich vereinbart.

Aus einem IT-System der VVV GmbH können die *Fahrplan-km* abgefragt werden. Die Fahrleistung wird der VVV GmbH von den ÖPNRV-GV und den Verantwortlichen für Stadt- bzw. Ortsbusse mitgeteilt.

Fahrleistung*

in den Jahren 2006 und 2010

in Mio. km

	2006	2010	Δ 2006 - 2010 absolut	Δ % 2006 - 2010
Unteres Rheintal	4,02	5,79	1,77	+ 44
Bregenzerwald	2,38	3,22	0,84	+ 35
Oberes Rheintal	1,95	2,53	0,58	+ 30
Blumenegg/Großes Walsertal	1,28	1,71	0,43	+ 34
Montafon	0,70	1,04	0,34	+ 49
Klostertal	0,32	0,48	0,16	+ 50
Brandnertal	0,12	0,17	0,05	+ 42
Stadtbus Bregenz	0,39	0,56	0,17	+ 44
Stadtbus Dornbirn	1,12	1,28	0,16	+ 14
Ortsbus am Kumma	0,14	0,25	0,11	+ 79
Stadtbus Feldkirch	0,75	1,29	0,54	+ 72
Stadtbus Bludenz	0,13	0,13	--	--
Ortsbus Lech	0,36	0,51	0,15	+ 42
Arlberglinien	0,22	0,29	0,07	+ 32
Summe	13,88	19,25	5,37	+ 39

* ohne Kleinwalsertal

Quelle: VVV GmbH; Darstellung: Landes-Rechnungshof

Es werden regelmäßig manuelle und zum Teil bereits digitale Fahrgastzählungen durchgeführt. Ein digitales Zählsystem soll die manuelle Fahrgastzählung flächendeckend ersetzen. Im Jahr 2010 gab es erste valide Daten aus digitalen Fahrgastzählssystemen. Mit Ende des Jahres 2011 wird es erste Vergleichsdaten dazu geben. Diese Daten sollen künftig bessere Hochrechnungen zur Anzahl beförderter Personen ermöglichen.

Bewertung

Der Finanzierungsbedarf für den ÖPNRV wird maßgeblich durch die Angebotsgestaltung bestimmt. Umlauf- und Dienstplanung sind in diesem Zusammenhang wesentliche Kostenfaktoren. Die Gestaltung derselben erfordert umfassendes fachliches Wissen und ist sehr zeitintensiv. Derzeit muss diese Fachkompetenz in jedem ÖPNRV-GV vorgehalten werden. Auch die Bestellung des Angebots erfolgt durch eine Vielzahl von Systempartnern. Dies erschwert die Steuerung des ÖPNRV durch die VVV GmbH und damit auch die Beeinflussung der Finanzierbarkeit desselben.

Sinnvoll wäre in diesem Zusammenhang die Einrichtung von vier bis fünf Planungsregionen. Für die Angebotsplanung sollten in jeder dieser Regionen Kernteams unter Leitung eines Verkehrsplaners der VVV GmbH gebildet werden. Die GmbH müsste zu diesem Zweck personell aufgestockt werden. Durch die dann gegebene professionelle Umlaufplanung könnten jedoch Kosteneinsparungen erzielt werden. Darüber hinaus wären die Gemeinden nach wie vor intensiv in die Planung involviert, ohne jedoch Fachkompetenz und zeitliche Ressourcen im bisherigen Ausmaß vorhalten zu müssen.

Weiters könnte die Komplexität des Systems im ÖPNRV durch eine Konzentration der Bestellung von Verkehrsdienstleistungen bei der VVV GmbH wesentlich reduziert werden. Diese Veränderungen würden unter anderem den zusätzlichen Vorteil bieten, dass Synergien gemeindeübergreifend genutzt und eine zentrale Steuerung des ÖPNRV insbesondere im Hinblick auf die Finanzierbarkeit sichergestellt werden könnte.

Das Verkehrskonzept 2006 ist als Orientierung für die Verkehrsplanung zu rudimentär. Das Angebot des ÖPNRV auf der Straße ist grundsätzlich gut ausgebaut. Es unterscheidet jedoch nicht zwischen einem Grundangebot im Sinne einer notwendigen Grundversorgung und einem darüber hinausgehenden Angebot. Der weitere Ausbau des Angebots bedarf einer Gesamtsteuerung. Eine wichtige Basis hierfür könnte ein landesweites Nahverkehrskonzept mit einem konkreten Grundangebot für den Busbereich darstellen. Darin sollten auch Rolle und Ziele des ÖPNRV als Konkurrenz zum Individualverkehr festgelegt werden. Mit den Ergebnissen der Fahrgastzählung besteht nunmehr auch eine solide Datenbasis, die herangezogen werden könnte. Die Erstellung eines solchen Konzepts ist Aufgabe der VVV GmbH.

Der Landes-Rechnungshof bezweifelt, dass die geplante Einbeziehung eines politisch besetzten Beirates im Zusammenhang mit der Einführung neuer Linien zielführend ist. Einerseits sind die Träger der Stadt- und Ortsbusse im Beirat nicht vertreten, andererseits obliegt eine entsprechende Empfehlung letztlich dem Aufsichtsrat. Darüber hinaus hat sich in der Vergangenheit bereits gezeigt, dass auch eine solche letzten Endes ohne Konsequenzen bleibt.

Derzeit existiert bei der VVV GmbH keine rasch verfügbare Evidenz der Fahrplan-km und der tatsächlich gefahrenen Kilometer. Eine differenzierte Bereitstellung konsistenter Leistungsdaten ist nach Ansicht des Landes-Rechnungshofs unabdingbar für eine wirksame Steuerung des ÖPNRV auf der Straße. Jedenfalls ist sie eine elementare Voraussetzung für die Liniendeckungsrechnung.

Empfehlung

Der Landes-Rechnungshof empfiehlt, Planungsregionen zu bilden und innerhalb dieser jeweils ein Kernteam für die Angebotsplanung einzusetzen. Die Leitung der Kernteams sollte von einem Verkehrsplaner der VVV GmbH wahrgenommen werden.

Zudem empfiehlt der Landes-Rechnungshof, die zentrale Bestellung von Verkehrsdienstleistungen durch die VVV GmbH anzustreben.

Weiters empfiehlt der Landes-Rechnungshof, ein landesweites Nahverkehrskonzept mit einem definierten Grundangebot für den Busbereich zu erstellen.

Darüber hinaus empfiehlt der Landes-Rechnungshof, in der VVV GmbH eine Evidenz konsistenter Leistungsdaten für den ÖPNRV zu etablieren.

Stellungnahme VVV GmbH

Wie der Landes-Rechnungshof richtig feststellt, können die Fahrplankilometer aus einem IT-System der VVV GmbH abgefragt werden. Für eine Evidenz der tatsächlich gefahrenen Kilometer ist ein zusätzliches Auswertungsprogramm erforderlich, dessen Vergabe sich in Vorbereitung befindet.

3.3 Förderabwicklung

Es war zweckmäßig, einen Großteil der Förderabwicklung an die VVV GmbH zu übertragen. Um den zuständigen Stellen die Förderabwicklung zu erleichtern, sollten relevante Einnahmen und Ausgaben vom Förderwerber bereits bei der Antragstellung aufgelistet werden. Sowohl die Förderzusagen als auch die durchgeführten Kontrollen haben den Bestimmungen der Förderrichtlinie zu entsprechen.

Situation

Die Richtlinie des Landes über die Förderung kommunaler und regionaler Nahverkehrsvorhaben stammt ursprünglich aus dem Jahr 1990. Mit 1. Jänner 2000 ist die Allgemeine Förderrichtlinie des Landes (AFRL) in Kraft getreten. In diversen Schreiben des Landesamtsdirektors wurde im Zeitraum der Jahre 2000 bis 2003 wiederholt darauf hingewiesen, dass geltende Sonderförderungsrichtlinien soweit als möglich und umgehend an die AFRL anzupassen sind.

Die Überarbeitung und Ergänzung der Richtlinie zur Förderung kommunaler und regionaler Nahverkehrsvorhaben erfolgte im Jahr 2009 und somit rund zehn Jahre nach in Kraft treten der AFRL. In diesem Zusammenhang wurden die Inhalte der Richtlinie auch an die bestehende Förderpraxis angepasst. Der Erlass, die Aufhebung und Änderung von Förderrichtlinien unterliegt laut Geschäftsordnung der Landesregierung der kollegialen Beschlussfassung durch die Landesregierung. Ein derartiger Regierungsbeschluss wurde von der Abteilung Allgemeine Wirtschaftsangelegenheiten (VIa) nicht eingeholt. Auch war zum Zeitpunkt der Prüfung durch den Landes-Rechnungshof lediglich die Förderrichtlinie aus dem Jahr 1990 auf der Homepage des Landes abrufbar.

Über die Richtlinie des Landes werden Abgänge aus dem Betrieb von Land-, Stadt-, Orts- oder Schibussystemen und unkonventionellen Betriebsformen sowie Investitionen oder Kosten für vorbereitende Untersuchungen gefördert. Die Förderhöhe richtet sich nach der Finanzkraftkopfquote der jeweiligen Gemeinde und beträgt zwischen 25 und 50 Prozent der förderbaren Aufwendungen.

Förderantrag

Förderanträge werden seit dem Abrechnungsjahr 2008 bei der VVV GmbH eingereicht. Die VVV GmbH übernimmt neben der Prüfung der eingereichten Unterlagen auch die Berechnung der Förderhöhe. Die aktuell von der Abteilung Allgemeine Wirtschaftsangelegenheiten (VIa) angewandte Förderrichtlinie war der VVV GmbH zum Zeitpunkt der Prüfung durch den Landes-Rechnungshof nicht bekannt.

Bei den eingereichten Förderanträgen handelt es sich um formlose Schreiben. Der Nachweis angefallener Aufwendungen erfolgt mittels Originalbelegen und Kontoblättern. Die Originalbelege werden stichprobenartig überprüft und an den Antragsteller retourniert. In der Förderrichtlinie sind die förderbaren Aufwendungen grob umrissen.

Die VVV GmbH leitet sämtliche Unterlagen sowie Berechnungen zur Förderhöhe an die Abteilung Allgemeine Wirtschaftsangelegenheiten (VIa) weiter. Die Unterlagen werden von dieser auf Plausibilität geprüft. Auch die Förderzusage sowie die Auszahlung der Fördermittel erfolgt durch diese Abteilung. Die formale Abwicklung zur Genehmigung der Förderhöhe erfolgt ordnungsgemäß.

Förderzusage

Die Förderungszusagen entsprechen nicht den Vorgaben der Förderrichtlinie. Aus dem Schreiben ist nicht ersichtlich, anhand welcher Richtlinie die Förderung ausbezahlt wird. Auf wesentliche Bestimmungen, wie beispielsweise die Folgen bei Fördermissbrauch, wird in der Zusage ebenfalls nicht hingewiesen.

Vor-Ort-Kontrollen von Infrastrukturmaßnahmen werden laut Aussagen der Abteilung Allgemeine Wirtschaftsangelegenheiten (VIa) stichprobenartig durchgeführt. Die laut Förderrichtlinie vorgesehenen Berichte über die erfolgten Kontrollen wurden bis dato nicht verfasst.

Förderungsgegenstand

Förderungswürdig sind Betriebsabgänge aus dem Betrieb des ÖPNRV, die nicht durch Einnahmen, wie z.B. Eigenerlöse, Einnahmen für Schüler- und Lehrlingsfreifahrten und ÖPNRV-G Mittel gedeckt sind. Finanzierungsbeiträge des Bundes auf Basis des FAG sowie anteilige Mineralölsteuer-Mittel („MÖSt-Mittel“) des Landes werden nach Absprache zwischen Land und Gemeinden nicht als Einnahmen berücksichtigt. Die Änderung dieser Vorgangsweise wurde von der Abteilung Allgemeine Wirtschaftsangelegenheiten (VIa) bereits mehrfach angeregt.

Um eine Überfinanzierung zu verhindern, hat die Gemeinde zehn Prozent des Betriebsabgangs selbst zu finanzieren. Der Selbstbehalt ist dabei jener Anteil an den Gesamtkosten, den eine Gemeinde nach Abzug aller Einnahmen und Finanzierungsbeiträge des Bundes sowie aller Landesbeiträge aus eigenen Mitteln zu finanzieren hat. Bei der Berechnung des Selbstbehalts sind nur jene Abgänge zu berücksichtigen, die sich aus dem Betrieb des ÖPNRV ergeben.

Schibussysteme werden von den Gemeinden in der Regel zum Nulltarif angeboten. In diesem Fall sind laut Förderrichtlinie der Ermittlung der Förderbemessungsgrundlage fiktive Einnahmen zu Grunde zu legen. Die Höhe dieser Einnahmen soll sich an den Verbundtarifen orientieren.

Lediglich bei einzelnen Gemeinden wurde im Rahmen der Förderung des Schibussystems ein Eigendeckungsgrad festgelegt. Dabei wird ein bestimmter Prozentsatz als fiktive Eigenerlöse vom förderbaren Aufwand abgezogen. Dieser Eigendeckungsgrad betrug für das Abrechnungsjahr 2009/2010 je nach Gemeinde zwischen 27 und 50 Prozent des förderbaren Aufwands. Auch auf diese uneinheitliche Vorgangsweise wurde von der Abteilung Allgemeine Wirtschaftsangelegenheiten (VIa) bereits mehrfach aufmerksam gemacht.

Das Land fördert auch Infrastrukturmaßnahmen. Darunter fallen ortsfeste Anlagen, wie etwa Bushaltestellen. Die Konzeption und Gestaltung dieser hat laut Förderrichtlinie in Abstimmung mit der VVV GmbH oder der Abteilung Allgemeine Wirtschaftsangelegenheiten (VIa) zu erfolgen. Findet eine solche nicht statt oder entspricht die Maßnahme nicht den geltenden Vorgaben, wird diese in der Regel dennoch gefördert. Die Förderzusage enthält in diesen Fällen jedoch den Zusatz, dass zukünftige Vorhaben nur dann gefördert werden, wenn die Errichtung in Abstimmung mit den Genannten erfolgt.

Bewertung

Weshalb die Förderrichtlinie trotz mehrfach erfolgter, expliziter Aufforderung über zehn Jahre nicht entsprechend angepasst wurde, ist für den Landes-Rechnungshof nicht nachvollziehbar. Auch dass die für die Abwicklung relevante Richtlinie zum Zeitpunkt der Prüfung durch den Landes-Rechnungshof weder auf der Homepage der zuständigen Abteilung abrufbar noch der förderabwickelnden Stelle bekannt war, ist höchst kritisch zu bewerten.

Die Förderabwicklung gestaltet sich derzeit sehr aufwändig. Vor allem die Ermittlung der Förderbemessungsgrundlage ist mit einem hohen Zeitaufwand verbunden und erfordert umfassende Detailkenntnisse. Es war zweckmäßig, einen Großteil der Förderabwicklung an die VVV GmbH zu übertragen. Diese besitzt einerseits den notwendigen Überblick über das Gesamtsystem und hat andererseits Kenntnis über die während des Jahres umgesetzten Maßnahmen in den einzelnen Gemeinden.

Die inhaltliche Prüfung der eingereichten Zahlungsnachweise gehört zu den wesentlichsten Bestandteilen anlässlich der Überprüfung der Förderanträge. Aufgrund der Vielzahl an eingereichten Einzelbelegen ist eine solche derzeit nur mit einem unverhältnismäßig hohen Zeitaufwand möglich. Es ist nicht Aufgabe der Förderstelle, aus einer Vielzahl eingereichter Unterlagen und Zahlungsbelege jene herauszusuchen, die für eine Förderung in Betracht kommen. Nach Ansicht des Landes-Rechnungshofs hat der Förderwerber im Zuge der Antragstellung relevante Einnahmen und Ausgaben aufzulisten. Der Förderantrag ist entsprechend zu standardisieren.

In der Förderzusage ist unter anderem sowohl auf die gültige Richtlinie als auch auf die Bestimmungen des Fördermissbrauchs hinzuweisen. Die Dokumentation der Vor-Ort-Kontrollen dient der Transparenz und Nachvollziehbarkeit. Die in der Förderrichtlinie vorgesehenen Berichte sollten daher zukünftig jedenfalls erstellt werden.

Die Handhabung der Förderung von Schibussystemen hat in der Vergangenheit wiederholt zu Einzelfallentscheidungen geführt. Eine Gleichbehandlung aller Förderwerber kann damit nicht gewährleistet werden. Da bei der Berechnung des Betriebsabgangs weder FAG- noch „MÖSt-Mittel“ in Abzug gebracht werden, wird das Fördervolumen des Landes maximiert.

Empfehlung

Der Landes-Rechnungshof empfiehlt, die Förderrichtlinie entsprechend zu adaptieren. Die kollegiale Beschlussfassung durch die Landesregierung hat zukünftig ausnahmslos zu erfolgen.

Zudem empfiehlt der Landes-Rechnungshof, eine standardisierte Antragstellung einzufordern.

Weiters empfiehlt der Landes-Rechnungshof, die Förderzusage entsprechend den Bestimmungen in der Förderrichtlinie anzupassen und um wesentliche Inhalte zu ergänzen.

Darüber hinaus empfiehlt der Landes-Rechnungshof, Vor-Ort-Kontrollen zu dokumentieren.

**Stellungnahme
Amt der Landes-
regierung**

Zu Förderrichtlinie des Landes:

Die Überarbeitung und Ergänzung der Richtlinie zur Förderung kommunaler und regionaler Nahverkehrsvorhaben erfolgte nicht im Jahr 2009, sondern lediglich die Arbeiten zur Überarbeitung und Ergänzung der Richtlinie begannen im Jahr 2009. Die Endabstimmung mit dem zuständigen Regierungsmitglied erfolgte im Herbst 2010.

Im Zuge der Überarbeitung wurde zum einen die sich in den letzten Jahren auf Basis der Richtlinie aus dem Jahr 1990 entwickelte Spruchpraxis verschriftlicht, zum anderen wurde die Richtlinie an die Vorgaben der Allgemeinen Förderrichtlinie des Landes (AFRL) angepasst. In der praktischen Abwicklung der Förderung ergaben sich keine Änderungen gegenüber der Richtlinie aus dem Jahr 1990.

Diese Richtlinie wurde von der Vorarlberger Landesregierung am 25. Oktober 2011 rückwirkend zum 1.1.2010 beschlossen, der VVV GmbH umgehend bekannt gegeben und auf der Homepage des Landes veröffentlicht. Die zum Zeitpunkt der Prüfung gültige Richtlinie zur Förderung kommunaler und regionaler Nahverkehrsvorhaben war der VVV GmbH bekannt und auch auf der Homepage des Landes abrufbar.

Zu Finanzierung von Schibussystemen:

Das Ansetzen von fiktiven Einnahmen ist nur bei jenen Schibussystemen notwendig, die ausschließlich oder überwiegend einen Nulltarif anbieten. Stark frequentierte Schibussysteme mit oder überwiegend Nulltarifangeboten sind mit höheren fiktiven Einnahmen zu hinterlegen als niedrig frequentierte. In vielen Fällen zahlen Dritte eine Einnahmenabgeltung an die Gemeinden bzw. in einigen Fällen werden auch Tarife eingehoben (Schiblit Bregenzerwald). Die Höhe der Förderbemessungsgrundlage ist abhängig von der Nutzung und damit den Einnahmen der Schibussysteme. Diese Berücksichtigung ökonomischer Sachverhalte führt zwangsläufig zu unterschiedlichen Kostendeckungsgraden (Eigendeckungsgrad) und damit zu der angesprochenen Bandbreite. Die Formulierung „Auch auf diese uneinheitliche Vorgangsweise wurde von der Abteilung Allgemeine Wirtschaftsabteilung bereits mehrfach aufmerksam gemacht.“ ist deshalb so nicht richtig.

Kommentar L-RH Zu Förderrichtlinie des Landes:

Die von der Abteilung Allgemeine Wirtschaftsangelegenheiten (VIa) vorgenommene Differenzierung zwischen der Überarbeitung und Ergänzung einer Richtlinie und den Arbeiten zur Überarbeitung und Ergänzung einer Richtlinie ist grotesk und darüber hinaus irrelevant.

Jene Förderrichtlinie, die dem Landes-Rechnungshof im Zuge der Prüfung von der Abteilung Allgemeine Wirtschaftsangelegenheiten (VIa) als gültige Richtlinie vorgelegt wurde, war weder auf der Homepage der genannten Abteilung abrufbar, noch war diese der VVV GmbH bekannt. Die von der Abteilung Allgemeine Wirtschaftsangelegenheiten (VIa) im Zuge der Prüfung erteilten Auskünfte und die nun übermittelte Stellungnahme widersprechen sich in wesentlichen Punkten. Tatsache ist, dass die Abteilung bis zum Vorliegen der Prüfungsergebnisse durch den Landes-Rechnungshof davon ausging, dass die Förderrichtlinie aus dem Jahr 1990 bereits durch die jetzt rückwirkend beschlossene Förderrichtlinie abgelöst war. Die Argumentation in der Stellungnahme ist daher irreführend und inkonsequent.

Zu Finanzierung von Schibusssystemen:

Die kritisierte Formulierung ist ein wörtliches Zitat der verantwortlichen Personen. Der konkrete Wortlaut wurde im Zuge der Besprechung der Prüfergebnisse mit den Verantwortlichen festgelegt.

3.4 Finanzierung

Das Finanzierungssystem des ÖPNRV auf der Straße ist äußerst komplex. Die Fördersysteme des Landes konservieren bestehende Strukturen. Dies erschwert die sinnvolle Steuerung der Mittelallokation und birgt unüberschaubare Risiken. Weniger Akteure in Verwaltungsgagenden sowie die Vereinfachung des Fördersystems könnten wesentlich zur Reduzierung der Komplexität beitragen.

Situation

Die Finanzierung des ÖPNRV auf der Straße erfolgt nahezu ausschließlich nach dem System der Bruttobestellung. Das heißt, die ÖPNRV-GV übernehmen die gesamten Kosten, erhalten aber auch sämtliche Förderungen. Innerhalb der Verbände werden Einnahmen und Ausgaben nach festgelegten Schlüsseln, wie z.B. einem Haltestellenschlüssel, verteilt.

Für den Betrieb des ÖPNRV auf der Straße wurden in den Jahren 2006 bis 2010 insgesamt € 277,17 Mio. aufgewendet. Der jährliche Mittelbedarf stieg in diesen Jahren um 8 Prozent von € 52,29 auf € 56,48 Mio. Im Jahr 2010 trägt der Bund einen Anteil von 40 Prozent und das Land von 22 Prozent. Rund 20 Prozent werden durch Eigenerlöse erwirtschaftet. Die restlichen 18 Prozent werden von den Gemeinden finanziert.

Finanzierung des ÖPNRV auf der Straße

in den Jahren 2006 bis 2010

in Mio. €

	2006	2007	2008	2009	2010	Δ % 2006 - 2010
Betrieb auf der Straße						
Bund	20,49	21,32	22,90	23,93	22,39	+ 9
Land	10,38	12,93	12,24	13,38	12,51	+ 21
Gemeinden	11,94	10,36	9,60	9,18	9,97	- 17
Eigenerlöse	9,48	10,52	10,91	11,13	11,61	+ 22
Gesamt	52,29	55,13	55,65	57,62	56,48	+ 8
Investitions- und sonstige Landesbeiträge	0,43	0,55	0,72	0,80	0,53	+ 23

Quelle: VVV GmbH, Land; Darstellung und Berechnungen: Landes-Rechnungshof

Bund

Die Bundesfinanzierung besteht aus fünf Komponenten. Das sind Zuschüsse für Schüler- und Lehrlingsfreifahrten, Fördermittel gemäß § 20 FAG, Förderungen gemäß ÖPNRV-G 1999 für Projekte der Jahre 2000 bis 2003, Anschubfinanzierungen aus dem Klima- und Energiefonds sowie die anteilige „Drittelfinanzierung“.

SLF

Von € 22,39 Mio. an Bundesmitteln im Jahr 2010 entfallen mehr als zwei Drittel auf Zuschüsse für die Schüler- und Lehrlingsfreifahrten (SLF). Die VVV GmbH verteilt diese Mittel anhand eines mehrstufigen Systems auf die Besteller.

FAG

Für die Gemeinden genehmigt der Bund im Jahr 2010 € 2,92 Mio. an Förderungen gemäß § 20 FAG. Die Verteilung erfolgt auf Basis von Streckenlängen und der Anzahl beförderter Personen. Die VVV GmbH unterstützt die Gemeinden bei der Antragstellung.

Im Zuge der Prüfung durch den Landes-Rechnungshof wurden in den Grundlagen zur FAG-Förderung Diskrepanzen festgestellt. Es handelt sich dabei insbesondere um Abweichungen in den Angaben zur beförderten Personenanzahl und den Streckenlängen durch einzelne ÖPNRV-GV. Entsprechende Daten wurden dem Bundesministerium für Finanzen übermittelt. Es ist Sache der Förderstelle, die vom Landes-Rechnungshof festgestellten Unregelmäßigkeiten bei der FAG-Förderung einer näheren Prüfung zu unterziehen.

ÖPNRV-G

Gemäß §§ 24 und 26 ÖPNRV-G 1999 wurden Projekte ab dem 1. Jänner 2000 gefördert (Bestellerförderung). Bis Ende des Jahres 2003 sind in Vorarlberg 21 Projekte genehmigt worden. Dazu gehören z.B. zusätzliche Kurse, neue Linien, Linienenerweiterungen sowie die Einrichtung von Land- und Ortsbussen. Ab dem Jahr 2004 wurden aufgrund von Budgetengpässen keine neuen Projekte mehr gefördert. Antragstellung und Abwicklung der Förderung erfolgen über die VVV GmbH.

Mit Schreiben vom 2. Dezember 2009 wurden die Richtlinien für die so genannte Bestellerförderung gemäß §§ 24 und 26 ÖPNRV-G 1999 geändert. Die Förderhöhe wurde von ursprünglich rund € 2 Mio. auf € 1 Mio. gekürzt. Die Förderempfänger im VVV haben sich darauf geeinigt, dass die Kürzung auf alle Projekte aliquot verteilt wird. Für das Jahr 2011 ist eine nochmalige Reduktion der Mittel um € 500.000 angekündigt.

Mittel aus dem Klima- und Energiefonds fließen seit dem Jahr 2008 als Anschubfinanzierung für Linienausbauten. Zuschüsse werden in der Regel für ein, maximal jedoch für zwei Jahre gewährt.

Land

Das Land trägt mit € 12,51 Mio. rund 22 Prozent der Aufwendungen für den Betrieb des ÖPNRV auf der Straße. Im Jahr 2006 betrug der Anteil des Landes 20 Prozent. Dazu gehören die Landesförderung gemäß Richtlinie, die Ertragsanteile des Landes aus der Erhöhung der Mineralölsteuer („MÖSt-Mittel“), die anteilige „Drittelfinanzierung“ samt Zusatzbestellungen, ein indirekter Finanzausgleich über den Rettungsfonds sowie zusätzliche Zahlungen, wie z.B. für die Euregio Bodensee oder den Flughafenbus.

Landesförderung

Auf die Landesförderung gemäß Richtlinie entfallen mehr als die Hälfte der Fördermittel des Landes. Im Jahr 2010 werden dafür € 6,72 Mio. aufgewendet. Als Bemessungsgrundlage dient der Abgang der ÖPNRV-GV aus dem Betrieb. Bei der Feststellung der Bemessungsgrundlage werden die FAG-Fördermittel des Bundes und die „MÖSt-Mittel“ des Landes nicht in Abzug gebracht. Der ermittelte Abgang wird nach festgelegten Schlüsseln auf die Gemeinden verteilt.

„MÖSt-Mittel“

Die vom Land zur Verfügung gestellten „MÖSt-Mittel“ betragen durchschnittlich € 4 Mio. jährlich. Sie werden an den Vorarlberger Gemeindeverband überwiesen. Dieser verteilt die Mittel aliquot zum Gesamtgang der Gemeinden aus dem ÖPNRV mit rund zweijähriger Verspätung.

„Drittelfinanzierung“

Aus der „Drittelfinanzierung“ des Landes sind rund € 1,76 Mio. dem ÖPNRV auf der Straße zuzurechnen. Damit werden die so genannte Tarifbestellung und die Aufwendungen der VVV GmbH finanziert. Die Tarifbestellung entspricht einer Leistungsabgeltung für den ÖPNRV auf der Straße. Beiträge erhalten nur Systempartner, die im Verbund sind.

Für die Jahre 2008 bis 2010 wurde auf Empfehlung des Vorarlberger Landtags keine Tarifierhöhung vorgenommen. Die Gemeinden nannten Einnahmenverluste in Höhe von insgesamt € 1,33 Mio. Sie erreichten einen Finanzausgleich mit dem Land. Der Ausgleich erfolgt über den Rettungsfonds, in dem die Finanzierungsbeiträge zwischen Gemeinden und Land im Verhältnis von 55:45 Prozent auf das Verhältnis 40:60 geändert wurden. In den Jahren 2009 und 2010 wurden die Gemeinden dadurch um insgesamt € 1,48 Mio. an Finanzierungsbeiträgen entlastet.

Das Land stellt darüber hinaus zusätzliche Mittel für den ÖPNRV zur Verfügung, wie z.B. für die Tageskarte Euregio Bodensee. Für das Jahr 2010 wurden dafür Zahlungen in Höhe von rund € 100.000 geleistet.

Gemeinden

Die Abgangsdeckung für den ÖPNRV auf der Straße obliegt den Gemeinden. Dies ergibt sich aus dem System der Bruttobestellung. Auf Grundlage der ausgewiesenen Abgänge berechnet sich für das Jahr 2010 ein Gesamtbeitrag der Gemeinden von rund € 9,97 Mio. Davon entfallen € 1,81 Mio. auf die „Drittelfinanzierung“. Der Finanzierungsanteil der Gemeinden reduzierte sich seit dem Jahr 2006 von € 11,94 Mio. auf € 9,97 Mio.

Eigenerlöse

Neben den Finanzierungsbeiträgen von Bund, Land und Gemeinden werden Eigenerlöse aus dem Verkauf von Fahrscheinen, Jahreskarten und Pauschalen erzielt. Diese sind in den Jahren 2006 bis 2010 um 22 Prozent von € 9,48 Mio. auf € 11,6 Mio. gestiegen. Das ist insbesondere auf eine erhebliche Steigerung der Jahreskartenverkäufe zurückzuführen. Die Erlöse aus Fahrscheindruckern sind in sieben Regionen stagnierend bis rückläufig, in den übrigen konnten sie erhöht werden. Der Verkauf von Pauschalen konnte in einzelnen Regionen ausgebaut werden.

Die VVV GmbH nimmt die Gesamtabrechnung der Eigenerlöse zwischen den Bestellern vor. Die Erlöse aus Fahrscheindruckern verbleiben bei jenem Besteller, in dessen Organisation sie erzielt wurden. Pauschalen werden vereinbarungsabhängig verteilt. Für die Jahreskartenerlöse gibt es eine Verteilungssystematik, die von verschiedenen Parametern, wie z.B. Anteil Schiene, Wohnort des Käufers, enthaltenen Stadtbusdominos, abhängig ist. Diese Abrechnung ist auch Basis für die Verteilung der Gelder der Tarifbestellung.

Die VVV GmbH erarbeitet laufend Modelle, um durch attraktive Tarifgestaltung mehr Eigenerlöse zu erzielen. Ein Online-Verkauf von Tickets wurde bisher wegen mangelnder Kontrollmöglichkeiten nicht eingerichtet. Die VVV GmbH hat ein Projekt zum *e-Ticketing* vorgelegt. Dieses stellt einen nächsten Technologieschritt dar und könnte neue sowie vielfältige Tarifangebote ermöglichen. Das Projekt war zum Prüfungszeitpunkt vom Aufsichtsrat noch nicht genehmigt.

Leistungen

Die Fahrleistung des ÖPNRV auf der Straße hat sich in den Jahren 2006 bis 2010 um 37 Prozent erhöht. Der Mitteleinsatz stieg um 8 Prozent. Die Betrachtung über den gesamten Verbundraum ergibt kein repräsentatives Bild.

Der absolute Eigendeckungsgrad pro km Fahrleistung schwankt regionsbezogen teilweise um bis zu 100 Prozent oder mehr. Die Entwicklung der Eigendeckungsgrade ist unterschiedlich. Einzelne Regionen weisen in Relation zur Leistungsentwicklung eine adäquate Entwicklung der Eigenerlöse auf. Das sind beispielsweise das Brandnertal, der Stadtbus Bludenz, das Klostertal, das Montafon, der Walgau oder das Obere Rheintal. In anderen Regionen ist die Eigendeckung pro km Fahrleistung drastisch gesunken. Dazu gehören etwa die Stadtbusse Feldkirch und Dornbirn, der Ortsbus am Kumma, das Untere Rheintal oder der Bregenzerwald.

Bewertung

Das Finanzierungssystem, insbesondere des ÖPNRV auf der Straße, ist äußerst komplex. Es erschwert die sinnvolle Steuerung der Mittelallokation und birgt unüberschaubare Risiken. Wird das System vereinfacht, werden Mittelflüsse klar, Verwaltungsaufwand vermieden und mehr Transparenz ermöglicht. Der Landes-Rechnungshof sieht zwei grundsätzliche Möglichkeiten zur Komplexitätsreduktion – weniger Akteure in Verwaltungsgängen und die Vereinfachung des Fördersystems.

Die Anzahl der Akteure innerhalb des Systems kann nach Ansicht des Landes-Rechnungshofs verringert werden. Beispielsweise ist für die Finanzierung und Abrechnung von Leistungen die operative Einbindung von ÖPNRV-GV nicht unbedingt notwendig. Auch die Mittelverteilung über den Vorarlberger Gemeindeverband ist entbehrlich. Voraussetzung dafür ist jedoch eine klare Aufgabenverteilung zwischen Land und VVV GmbH, um die notwendige Kontrolle sicherzustellen. Eine weitere Voraussetzung ist die Neugestaltung des Rechnungswesens in der VVV GmbH.

Derzeit bestehen zwei abgangsorientierte Fördersysteme des Landes. Beide konservieren bestehende Strukturen. Nach Ansicht des Landes-Rechnungshofs wäre künftig ein Fördersystem mit unterschiedlichen Steuerungs- und Anreizmechanismen ausreichend. Darin sollte jedenfalls differenziert werden zwischen der Förderung einer Grundversorgung und dem darüber hinausgehenden Angebot, wie z.B. einem Kirchenbus. Ebenso notwendig sind die leistungsbezogene Deckelung des Förder Volumens und die Verfügbarkeit von Mitteln für nachhaltige Systemverbesserungen. Die Förderung unerwünschter Linien sollte jedenfalls ausgeschlossen sein.

Es ist nicht klar, inwieweit die ein- bis zweijährige Anschubfinanzierung des Bundes für Linienenerweiterungen nach deren Ablauf mit Mitteln aus Eigenerlösen der jeweils geförderten Linie kompensiert werden kann. Nach Ansicht des Landes-Rechnungshofs sollten die Antragsteller dies vor Einführung einer Linie plausibel nachweisen. Es wäre sinnvoll diese Daten vor Konzessionserteilung zu erheben.

Die für drei Jahre vereinbarte Verlagerung der Finanzierungsanteile zwischen Land und Gemeinden im Rettungsfonds hat bereits nach zwei Jahren den von den Gemeinden dargestellten Erlösausfall im ÖPNRV überkompensiert. Eine weitere Kompensation im Jahr 2011 ist nach Ansicht des Landes-Rechnungshofs nicht mehr erforderlich. Die Komplexität des Systems wird durch eine indirekte Finanzierung dieser Art zusätzlich erhöht.

Trotz Aussetzen der Tarifierhöhung kam es bei den Fahrscheindruckerlösen nur zu einem geringfügigen Rückgang. Dem steht die Steigerung der Jahreskartenverkäufe gegenüber. Hatte im Jahr 2006 jeder 11. Vorarlberger eine Jahreskarte, so verfügte im Jahr 2010 bereits nahezu jeder 8. Vorarlberger über eine solche. Insbesondere in städtischen Gebieten – dazu zählen auch Ballungsräume, wie das Obere und Untere Rheintal – besteht jedoch nach wie vor ein großes Potenzial für die zusätzliche Nutzung des ÖPNRV.

Die festgelegte Erlösaufteilung lässt Stadt- und Ortsbusse profitieren. Sie begünstigt darüber hinaus die Einrichtung von zusätzlichen Verkaufsstellen durch ÖPNRV-GV an Standorten, an denen bereits eine solche besteht. Dies wirkt für das Gesamtsystem kontraproduktiv. Eine Verbesserung des Systems der Einnahmenverteilung ist zu prüfen.

Die grundsätzlich gute Entwicklung der leistungsbezogenen Kostenrelationen wird durch einzelne Besteller belastet. Da bislang weder die ÖPNRV-GV noch die Gemeinden der Prüfkompetenz des Landes-Rechnungshofs unterliegen, ist eine Differenzierung von Kosten und Leistungen nur ansatzweise möglich. Für Steuerungszwecke bedarf es der Konzeption und Einführung einer linienbezogenen Deckungsrechnung.

Empfehlung

Der Landes-Rechnungshof empfiehlt, künftig nur mehr ein Fördersystem mit adäquaten Steuerungselementen für den ÖPNRV zu betreiben.

Zudem empfiehlt der Landes-Rechnungshof, in den nächsten drei Jahren sämtliche Abrechnungs- und Finanzierungsabwicklungen zu vereinfachen und die Anzahl der Akteure zu reduzieren.

Weiters empfiehlt der Landes-Rechnungshof, Querfinanzierungen des ÖPNRV, wie beispielsweise aus dem Rettungsfonds, aus Transparenzgründen zu vermeiden.

4 VVV GmbH

4.1 Zweck und Ziele

Der von der VVV GmbH eingeschlagene Weg der Konsensorientierung hat wesentlich dazu beigetragen, die Qualität des ÖPNRV in Vorarlberg weiterzuentwickeln. Im Zuge des Strategieprozesses sollten sämtliche wahrzunehmenden Aufgaben definiert und konkrete Zuständigkeiten sowie notwendige Kompetenzen festgelegt werden.

Situation

Der Verkehrsverbund Vorarlberg war im Jahr 1991 ursprünglich als reine Verrechnungsstelle für den Tarifverbund konzipiert. Die operativen Aufgaben, wie die Prüfung der Unterlagen zur Berechnung von Einnahmehausfällen sowie die Mitteilung über die Höhe der Einnahmehausfälle an Bund und Gemeinden und die Durchführung der Öffentlichkeitsarbeit, wurden bis zum Jahr 1997 von der Abteilung Allgemeine Wirtschaftsangelegenheiten (VIa) wahrgenommen. Die Ausgabe und Abrechnung der Jahreskarten erfolgte durch das Vorarlberger Rechenzentrum (VRZ).

Mit Beginn des Jahres 1997 übernahm die im Amt der Vorarlberger Landesregierung angesiedelte VVV GesbR mit eigenem Geschäftsführer die operativen Aufgaben von der Abteilung Allgemeine Wirtschaftsangelegenheiten (VIa) und dem VRZ. Zusätzliche Aufgaben, wie etwa die Etablierung eines Corporate Design (CD) für Busse und Haltestellen sowie Serviceleistungen, wie z.B. Tarifauskünfte, Fahrplaninformationen oder Kundenservice, haben sich schrittweise entwickelt.

Gesellschaftszweck

Im Jahr 2000 wurden die von der GesbR wahrgenommenen Aufgaben an die VVV GmbH übertragen. Als Zweck der Gesellschaft nennt der Gesellschaftsvertrag die Einrichtung und Förderung sowie den Betrieb eines Verkehrsverbunds im Gebiet des Landes Vorarlberg und die Wahrnehmung von Aufgaben im Bereich des öffentlichen Personennahverkehrs im Rahmen der verkehrspolitischen Vorgaben der Vorarlberger Landesregierung. Dazu gehören

- die Mitwirkung bei der Sicherstellung einer angemessenen Bedienung im ÖPNRV,
- die Weiterentwicklung des Tarif- und Leistungsangebots des ÖPNRV einschließlich seiner bedarfsgesteuerten Angebotsformen und
- die Sicherung der langfristigen Finanzierbarkeit des ÖPNRV in Vorarlberg.

Rechtliche Grundlagen

Aufgaben der VVV GmbH finden sich unter anderem auch im ÖPNRV-G 1999 sowie dem GuF. Diese rechtlichen Grundlagen enthalten im Wesentlichen umfassende Aufgabenkataloge, ohne jedoch eine klare Aufgabenzuordnung vorzunehmen. Der GuF schränkt die Kompetenzen der VVV GmbH etwa insofern ein, als er dieser nur jene Aufgaben zuordnet, die nicht von Gemeindeverbänden oder einzelnen Gemeinden wahrgenommen werden.

Zielbild

Das Zielbild der VVV GmbH stammt aus dem Jahr 2004 und wurde in Zusammenarbeit mit der Abteilung Vermögensverwaltung (IIIb) und der Abteilung Allgemeine Wirtschaftsangelegenheiten (VIa) entwickelt. Der ursprünglich vorgesehene Grundvertrag zwischen dem Land Vorarlberg und der VVV GmbH wurde nicht realisiert. Im Rahmen eines noch laufenden Strategieprozesses im Aufsichtsrat werden Themen, wie beispielsweise die Stärkung der Rolle der VVV GmbH sowie deren Kompetenzen und Aufgaben im Rahmen des ÖPNRV, erarbeitet.

Darüber hinaus hat der Vorarlberger Landtag die Landesregierung im Juni 2010 ersucht, die Organisationsstruktur des ÖPNRV weiterzuentwickeln. Dabei sollten folgende Schwerpunkte berücksichtigt werden:

- Stärkung der Rolle der VVV GmbH und Prüfung der Frage, welche Aufgaben der ÖPNRV-GV an die GmbH übertragen werden können,
- Vereinfachung und Bündelung von Finanzierungsströmen,
- Vereinheitlichung und Zusammenführung von Marketingaktivitäten,
- Vereinheitlichung von technischen Standards bei Verkaufssystemen, telematischen Anwendungen sowie Fahrgast- und Informationssystemen.

**Vorarlberger
Verkehrskonzept
2006**

Auch im Verkehrskonzept 2006 sind Ziele definiert, deren Erfüllung der VVV GmbH obliegt. Einzelne der darin festgelegten Ziele, wie beispielsweise die Anschlusssicherung, können aufgrund nicht kompatibler Systeme oder fehlender Kompetenzen nicht durchgängig realisiert werden.

Bewertung

In den Grundlagen, die für die Aufgabenerfüllung durch die VVV GmbH relevant sind, finden sich lediglich Rahmenvorgaben. Die eindeutige Zuordnung konkreter Aufgaben und die tatsächliche Ausstattung der GmbH mit notwendigen Kompetenzen fehlen. Um Klarheit zu schaffen, sollten primär sämtliche, im Rahmen des ÖPNRV bestehenden und zukünftigen Aufgaben definiert und eindeutige Zuständigkeiten geschaffen werden. Ein Grundvertrag, der einen klaren Leistungsauftrag des Landes an die VVV GmbH formuliert, könnte einen wesentlichen Beitrag zur Klärung der Rollenverteilung im ÖPNRV leisten. Auch das Zielbild entspricht nicht mehr den aktuellen Gegebenheiten und sollte im Rahmen des laufenden Strategieprozesses überarbeitet werden.

Der von der VVV GmbH eingeschlagene Weg der Konsensorientierung hat wesentlich dazu beigetragen, die Qualität des ÖPNRV in Vorarlberg weiterzuentwickeln. Allerdings zeigt nicht nur der Landtagsbeschluss aus dem Jahr 2010 auf, dass wesentliche Ziele trotz kontinuierlicher und intensiver Bemühungen der VVV GmbH bis dato nicht erreicht werden konnten. Die Vielzahl der Systempartner und die faktisch fehlenden Durchgriffsmöglichkeiten der VVV GmbH erschweren die Durchführung notwendiger Veränderungen.

Empfehlung

Der Landes-Rechnungshof empfiehlt, sämtliche im Rahmen des ÖPNRV wahrzunehmenden Aufgaben zu definieren, konkrete Zuständigkeiten festzulegen und die Frage zu klären, welche Rolle der VVV GmbH zukünftig zukommen soll. In diesem Zusammenhang sollte ein Grundvertrag abgeschlossen werden, der einen klaren Auftrag des Landes an die VVV GmbH formuliert.

Zudem empfiehlt der Landes-Rechnungshof, den Strategieprozess zügig voranzutreiben und in diesem Zusammenhang auch das Zielbild zu überarbeiten.

Stellungnahme Amt der Landes- regierung

Aus den für die Aufgabenerfüllung durch die VVV relevanten Grundlagen finden sich nicht nur Rahmenvorgaben, sondern es ergeben sich in vielen Bereichen konkrete Leistungsaufträge. So definiert das Verkehrskonzept 2006, als das verkehrspolitische Programm des Landes, nicht nur „Ziele“, sondern beinhaltet ein umfangreiches Maßnahmenpaket. In wichtigen Teilbereichen erfolgte in den letzten Jahren eine weitere Konkretisierung der Vorgaben des Verkehrskonzeptes – zum Beispiel im Rahmen des Planungsverfahrens für das untere Rheintal („Mobil im Rheintal“), bei dem der öffentliche Verkehr in einem eigenen Arbeitspaket bearbeitet wurde.

Die Weiterentwicklung des öffentlichen Verkehrs stellt die VVV GmbH laufend vor neue Herausforderungen. Sie verlangt immer wieder nach einer Fortschreibung der konkreten Aufgaben und nach einer Aktualisierung der Schwerpunktsetzungen. Ob eine vertragliche Zuordnung konkreter Aufgaben diesem Anspruch besser gerecht zu werden vermag, wird als fraglich angesehen.

Der Forderung nach „Ausstattung der VVV GmbH mit notwendigen Kompetenzen“ steht die fehlende oder unpräzise Aufgabenzuordnung in den gesetzlichen Grundlagen gegenüber. Die „Planung einer nachfrageorientierten Verkehrsdienstleistung“ ist nach § 11 ÖPNRV-G „Aufgabe der Länder und Gemeinden“. Gleiches gilt nach § 13 ÖPNRV-G für den „Abschluss von Verträgen über Verkehrsdienstleistungen im Personenregionalverkehr“. Zur Aufgabenverteilung zwischen dem Land und den Gemeinden gibt es keine gesetzliche Grundlage. Die Zusammenarbeit zwischen den Aufgabenträgern, die sich in der Vergangenheit sehr bewährt hat, basiert auf Verträgen, aus denen sich teilweise wechselseitige Abhängigkeiten ergeben. Diese Situation erschwert einerseits die Implementierung von „Durchgriffsmöglichkeiten“, war aber andererseits in vielen Bereichen auch Grundlage für eine kooperative Zusammenarbeit.

4.2 Organisation und Aufgaben

Die Aufgaben der VVV GmbH haben in den vergangenen Jahren schrittweise zugenommen. Zahlreiche unterschiedlichste Systempartner führen zur Trägheit des Systems und erschweren die Tätigkeit der VVV GmbH. Um notwendige Veränderungen im ÖPNRV durchführen zu können, benötigt die VVV GmbH entsprechende Steuerungs- und Durchgriffsmöglichkeiten.

Situation

Die VVV GmbH hat ihren Sitz in Feldkirch und steht zu 100 Prozent im Eigentum des Landes Vorarlberg. Organe der Gesellschaft sind der Geschäftsführer, der Aufsichtsrat und die Generalversammlung. Der Aufsichtsrat ist aktuell mit fünf Mitgliedern besetzt. Das sind ein Vertreter der Landesregierung, zwei des Amtes der Landesregierung, der Bürgermeister der Stadt Dornbirn sowie der Präsident des Gemeindeverbands. Ein pensionsbedingt ausgeschiedener Verkehrsexperte aus der Schweiz wurde kürzlich durch eine Vertreterin des Amtes der Vorarlberger Landesregierung ersetzt.

Die Personalkapazität in der VVV GmbH hat sich seit dem Jahr 2006 um 66 Prozent erhöht. Mit Ende des Jahres 2010 waren 16 Mitarbeiter mit einer Kapazität von 14,8 Vollzeitäquivalenten beschäftigt. Die Gesellschaft ist in die fünf Geschäftsbereiche Verkehrsplanung, Technik/Qualität/Informationstechnologie, Finanzen, Tarif/Service/Vertrieb und Marketing gegliedert.

Die Vielzahl wahrgenommener Aufgaben umfasst beispielsweise:

- Planungsaufgaben und konzeptionelle Tätigkeiten, wie die Erhebung von Fahrplandaten, die Koordination des gesamten Fahrplanangebots, die Tarifsteuerung, die Weiterentwicklung grenzüberschreitender Bus- und Bahnverbindungen oder die Erarbeitung von Strategien zur langfristigen Entwicklung des ÖPNRV in Vorarlberg,
- informationstechnische Aufgaben, wie die Entwicklung elektronischer, dynamischer Fahrgastinformation in Fahrzeugen und an Haltestellen, die Erstellung und Weiterentwicklung von verkehrstelematischen Maßnahmen und der Buspriorisierung oder die Weiterentwicklung und Betreuung von technischen Geräten für das System der Fahrgastzählung,
- Aufgaben zur Sicherung der Qualität im Verbundraum, wie die Festlegung von Qualitätskriterien oder die Durchführung regelmäßiger Qualitätsüberprüfungen in Bussen,
- Marketing- und Serviceaufgaben, wie die Weiterentwicklung eines Corporate Design für Bushaltestellen, Fahrzeuge, etc., die Herausgabe verschiedener Drucksorten, wie Kursbuch oder Fahrpläne, der Verkauf von Tickets, die Mobilitätsberatung in Firmen, Tarif- und Fahrplanauskünfte sowie Öffentlichkeits- und Pressearbeit,
- Dienstleistungsaufgaben für diverse Systempartner, wie etwa die Durchführung von Finanzplanungen oder Abrechnungen für die ÖPNRV-GV und Clearingaufgaben für den Bund im Bereich der Schüler- und Lehrlingsfreifahrt.

Ein Teil der wahrgenommenen Aufgaben wurde bereits innerhalb der vor-
genannten Kapitel mitbehandelt. Das darüber hinaus bestehende Aufga-
benspektrum ist so umfassend, dass nachfolgend lediglich auf einzelne
Aspekte ausgewählter Geschäftsbereiche eingegangen werden kann.

Fahrplanprozess

Die Koordination der Fahrplandaten und in der Folge die Herausgabe
des Kursbuches ist ein zentraler Aufgabenbereich der Verkehrsplanung.
Das Übereinkommen verpflichtet die ÖPNRV-GV, die notwendigen Daten
zeitgerecht zur Verfügung zu stellen. Darüber hinaus existiert ein genau
definierter Prozess für das Fahrplanverfahren, auf den sich die VVV
GmbH mit den Geschäftsführern der ÖPNRV-GV geeinigt hat.

Der vereinbarte Fahrplanprozess wird von den ÖPNRV-GV nicht durch-
gängig eingehalten. In der Praxis erhält die VVV GmbH die Fahrplan-
daten vielfach stark verspätet. Das verspätete Einlangen wirkt sich auf
weitere Pläne und Systeme, wie beispielsweise den Umlaufplan, den
Dienstplan, die Programmierung der Bordrechner und die Tarifsteuerung
aus. Im Rahmen der Tarifsteuerung werden z.B. sämtliche für die Tarife
erforderlichen technischen Daten betreut. Dies umfasst sowohl die auf
Fahrscheinen enthaltenen Informationen als auch die Pflege der Daten in
mehreren EDV-Systemen, die etwa anlässlich von Änderungen im Halte-
stellenbereich notwendig werden.

Durch das verspätete Einlangen entsteht darüber hinaus ein enormer
Zeitdruck für die VVV GmbH. Diese Konsequenzen wären durch eine
frühzeitige Datenlieferung vermeidbar. In Einzelfällen erfolgen Änderun-
gen auch noch nach Druck des Kursbuches ohne Rücksprache mit der
VVV GmbH. Weder die verspätete Datenlieferung noch die nachträglichen
Änderungen haben für die betreffenden Systempartner Konsequen-
zen.

Technische Standards

Gemäß Übereinkommen ist die VVV GmbH verpflichtet, Standards für
die Gestaltung verbundweiter und regionaler Benutzerinformations-
systeme (z.B. elektronische Fahrgastinformation) sowie technische
Standards festzulegen. Die von der VVV GmbH festgelegten Standards
sind von den ÖPNRV-GV einzuhalten und umzusetzen. Auch die Ver-
kehrsunternehmen verpflichten sich die in einer Anlage zu den Kooper-
ationsverträgen enthaltenen technischen Standards, wie z.B. für Bordrech-
ner, Fahrscheindrucker, Daten etc., einzuhalten. Vom Verkehrsverbund
einheitlich vorgeschriebene Hard- und Softwaresysteme sind auf eigene
Kosten zu beschaffen, zu installieren, zu betreiben und zu warten.

Darüber hinaus wird in einem Schreiben der Abteilung Umweltschutz
(IVe) aus dem Jahr 2011 auf konkrete technische Standards für die Neu-
anschaffung von Omnibussen hingewiesen. Die Einhaltung dieser Stan-
dards wird von der Abteilung Umweltschutz (IVe) stichprobenartig über-
prüft. Das Schreiben enthält darüber hinaus die Verpflichtung, sämtliche
Neuanschaffungen mit der VVV GmbH abzustimmen.

- Anschlussicherung** Das System der Anschlussicherung ermöglicht die verlässliche Information über Verspätungen oder Fahrplanabweichungen. Der Buslenker des Anschlussbusses kann über den Bordrechner informieren, ob der verspätete Bus abgewartet wird oder nicht. Das technische System in den Bussen des Unteren Rheintals ist mit jenem der anderen Regionen nicht kompatibel. Deshalb ist die Anschlussicherung im Unterland bzw. an der Schnittstelle zum Oberland nicht möglich.
- Funknetz** Datenübertragungen, wie z.B. die Lichtsignalbeeinflussung, die Anschlussicherung oder der Sprech- und Notruffunk, erfordern das Bestehen eines Funknetzes. Etwa 60 bis 70 Prozent der Busse sind derzeit über Funk erreichbar. Dabei muss insbesondere gewährleistet sein, dass der Buslenker über die Notruftaste Hilfe anfordern kann. Alle Busse sind bereits mit einer Notruftaste ausgestattet. Diese sind laut Angaben der VVV GmbH bis dato jedoch nicht nutzbar, da einerseits kein flächendeckendes Funknetz vorhanden ist und andererseits nicht geklärt ist, bei welcher Stelle der Notruf eingehen soll.
- Qualitätskriterien** Die Verkehrsunternehmen haben sich gegenüber der VVV GmbH und den ÖPNRV-GV verpflichtet, die im Kooperationsvertrag festgelegten Qualitätskriterien einzuhalten. Diese beinhalten bestimmte Anforderungen, wie Freundlichkeit oder Kompetenz des Lenkers, Sauberkeit und Komfort im Bus sowie die Zuverlässigkeit des Fahrplanangebots. Bei Nichteinhaltung besteht für die VVV GmbH oder die ÖPNRV-GV die Möglichkeit, vertraglich festgelegte Sanktionen anzuwenden. Darüber hinaus wird auf eine konkrete Pönale verwiesen, die in weiterer Folge jedoch nicht geregelt ist. Beide Möglichkeiten sind laut Aussagen der VVV GmbH nicht zielführend und wurden daher bislang nicht genutzt.
- Gemäß Übereinkommen ist die Qualitätskontrolle und -sicherung vor Ort Aufgabe des jeweiligen ÖPNRV-GV. Darüber hinaus sollten diese quartalsmäßig über Umfang, Maßnahmen und Resultate der Qualitätskontrolle berichten. In der Praxis erfolgt weder die Kontrolle noch die Berichterstattung durch die ÖPNRV-GV.
- Neben den ÖPNRV-GV ist auch die VVV GmbH vertraglich berechtigt, die Einhaltung der Qualitätskriterien zu überprüfen. Dieses Recht nimmt die VVV GmbH derzeit über regelmäßige Kontrollen in Bussen wahr. Im Zuge der Qualitätsüberprüfungen werden mittels Checkliste sowohl die Einhaltung des Fahrplans als auch technische Standards, der Fahrstil des Lenkers oder die Sauberkeit im Bus beurteilt. Die Ergebnisse werden dokumentiert und den ÖPNRV-GV sowie den Verkehrsunternehmen übermittelt. Auf dieser Basis führt die VVV GmbH mit den Beteiligten regelmäßige Qualitätsgespräche.
- Weiterbildungsmodul** Die Grundqualifikations- und Weiterbildungsverordnung - Berufskraftfahrer - GWB (GWB) ist mit 10. September 2008 in Kraft getreten. Lenker von Bussen sind verpflichtet, innerhalb von fünf Jahren 35 Stunden an Weiterbildung zu absolvieren. Die Sachgebiete sind in der GWB definiert.

Die VVV GmbH bietet seit dem Jahr 2010 ein Modul der GWB an. Geschult werden die Fähigkeit zur Gewährleistung der Sicherheit und des Komforts der Fahrgäste sowie die Ladungssicherung. Die Kosten für dieses Modul betragen € 130 pro Person. Davon leistet die VVV GmbH einen Unterstützungsbeitrag von € 100 pro Person an das Verkehrsunternehmen. Das Angebot der VVV GmbH richtet sich ausschließlich an Linienbuslenker, die im Verbundgebiet unterwegs sind. Dies betrifft in etwa 650 Lenker in Vorarlberg. Besucht ein Teilnehmer dieses Modul in einer anderen Ausbildungsstätte, wird kein Unterstützungsbeitrag gewährt.

Das Modul wurde bis dato von einer Tiroler Firma durch zwei von der VVV GmbH ausgewählte Trainer geschult. Diese haben zwischenzeitlich eine eigene Ausbildungsstätte in Vorarlberg gegründet und sind mit der Durchführung der Schulungen betraut. Die gesetzlich vorgegebenen Inhalte der Schulungsunterlagen wurden von der VVV GmbH um spezielle Themen zum VVV ergänzt. Sollten auch andere Ausbildungsstätten daran interessiert sein, dieses Modul zu schulen, so besteht diese Möglichkeit laut Angaben der VVV GmbH.

Anlässlich der Durchführung des Moduls haben sich für die VVV GmbH auf Anregung der Teilnehmer vier zentrale Themen herauskristallisiert. Diese umfassen das Image der Busfahrer, Qualitätsmanagement und -sicherung, Aus- und Weiterbildung sowie Servicepersonal und Fahrausweiskontrollen. Zu den einzelnen Themen wurden Arbeitsgruppen gegründet, an denen Vertreter der ÖPNRV-GV, der Verkehrsunternehmen und der VVV GmbH teilnahmen. Weiters wurden externe Experten beigezogen. Von den Arbeitsgruppen wurden konkrete Maßnahmen erarbeitet, deren Umsetzung nunmehr der VVV GmbH obliegt.

Image und Qualitätsmanagement

In der Arbeitsgruppe Image wurde ein Konzept für ein einheitliches äußeres Erscheinungsbild des Fahrpersonals im VVV erarbeitet. Die Verkehrsunternehmen sind nicht verpflichtet, ihre Lenker mit der entsprechenden Kleidung auszustatten. Laut Aussagen der VVV GmbH wird dieses Angebot jedoch gut angenommen.

Im Bereich Qualitätsmanagement und -sicherung wurden die bestehenden Qualitätskriterien überarbeitet und ergänzt. Laut Angaben der VVV GmbH sind diese seit Jänner 2011 gültig und ersetzen die im Kooperationsvertrag geregelten Kriterien. Der Kooperationsvertrag wurde bis dato nicht entsprechend adaptiert.

Aus- und Weiterbildung

Die Sicherstellung der Aus- und Weiterbildung des Fahrpersonals obliegt laut den bestehenden Vertragsgrundlagen dem Verkehrsunternehmen. Durchgeführte Schulungsmaßnahmen sollten der VVV GmbH auch entsprechend nachgewiesen werden. Bei Verstößen gegen diese Bestimmungen ist die VVV GmbH berechtigt, eine Pönale einzuheben. Auch in diesem Fall wird auf eine Pönale verwiesen, die sich in den Verträgen nicht wiederfindet.

Zum Thema Aus- und Weiterbildung wurde von der eingerichteten Arbeitsgruppe ein Ausbildungskonzept für Mitarbeiter im ÖPNRV erarbeitet. Dieses sieht unter anderem die Schulung von Kommunikations- und Sozialkompetenz, fahrtechnischen Aspekten, gesetzlich vorgegebenen Inhalten sowie Spezifika des VVV vor. Die Ausbildung soll sich über vier Semester mit insgesamt 10 Modulen bzw. 40 Stunden erstrecken und unter der Marke „VVV Akademie“ angeboten werden. Im September 2011 wurden zwei externe Berater mit der inhaltlichen Ausarbeitung eines Detailkonzepts beauftragt. Dieses lag zum Zeitpunkt der Prüfung noch nicht vor.

Die VVV GmbH hat ein grobes Finanzierungsmodell erstellt. Ein Modul soll für die Teilnehmer nicht mehr als € 60 kosten. Laut Angaben der VVV GmbH sind mit einem bestehenden Ausbildungsinstitut bereits erste Gespräche zur Durchführung der Module geführt worden. Schriftliche Unterlagen hierzu liegen nicht vor.

Fahrscheinkontrollen und Servicepersonal

Regelungen zu Fahrscheinkontrollen finden sich im Übereinkommen und im Kooperationsvertrag. Das Verkehrsunternehmen ist verpflichtet, Kontrollen im Ausmaß von mindestens zwei Prozent der Kurse durchzuführen und zu dokumentieren. Einnahmen aus Fahrausweiskontrollen stehen jenem Vertragspartner zu, der die Fahrausweiskontrolle durchführt. Die Kontrollprotokolle sollten monatlich an die VVV GmbH übermittelt werden. Dieser Verpflichtung wird in der Praxis nicht nachgekommen. Laut Angaben der VVV GmbH besteht auch keine flächendeckende Kontrolle.

Die Arbeitsgruppe kam zu dem Ergebnis, dass Fahrscheinkontrollen in Bussen und auf der Schiene zukünftig zentral durch die VVV GmbH organisiert werden sollen. Ziel ist es, einheitliche und flächendeckende Fahrausweiskontrollen durch geschultes Personal zu gewährleisten. Diese Mitarbeiter sollen dem Fahrgast darüber hinaus für Auskünfte zur Verfügung stehen sowie die Einhaltung der vorgegebenen Qualitätsstandards überprüfen.

Der Aufsichtsrat hat am 10. April 2011 beschlossen, dass hierfür vier neue Mitarbeiter mit einem Beschäftigungsausmaß von 3,5 VZÄ bei der VVV GmbH eingestellt werden. Weitere 3.400 Stunden pro Jahr will die GmbH als Fremdleistung zukaufen. Es ist vereinbart, dass auch die ÖPNRV-GV einen Teil der eventuell verbleibenden Kosten tragen. Der Gemeindeverband Unteres Rheintal wird seine Fahrscheinkontrollen weiterhin selbst organisieren und sich daher nicht an den Kosten beteiligen. Laut Angaben der VVV GmbH übersteigen die Einnahmen aus Fahrscheinkontrollen erfahrungsgemäß die anfallenden Ausgaben.

Die zentrale Abwicklung der Fahrscheinkontrollen durch die VVV GmbH soll zunächst über einen Zeitraum von drei Jahren erfolgen. Nach zweieinhalb Jahren wird eine Evaluierung durchgeführt, um festzustellen, ob die Weiterführung der Kontrollen auf diese Weise sinnvoll ist.

CD-Richtlinien

Die CD-Richtlinien bilden gemeinsam mit der Busmanagement-Mappe die aktuell gültigen Vorgaben für die Ausstattung und Gestaltung von Bussen, Fahrplänen, Bushaltestellen, Haltestelleninformationen, usw. Der vertraglich vorgeschriebenen Einhaltung der CD-Richtlinien kommen die ÖPNRV-GV weitestgehend nach. Das Übereinkommen regelt, dass die Nichteinhaltung zu einer Kürzung der Fördermittel des Landes führt. Diese Vorgangsweise ist in der Förderrichtlinie jedoch nicht explizit festgelegt.

Bewertung

Die Aufgaben der VVV GmbH haben in den letzten Jahren schrittweise zugenommen. Diese Situation spiegelt sich auch in der Steigerung der Personalkapazität wieder. Das rasche Anwachsen der Aufgabenbereiche hat dazu geführt, dass die GmbH mit dem anfallenden Tagesgeschäft ausgelastet ist. Für strategische Überlegungen stehen dadurch nur unzureichend zeitliche Ressourcen zur Verfügung.

Die diversen vertraglichen Grundlagen definieren zwar einen bestimmten Rahmen, sehen jedoch keine klare Rollenverteilung vor. Darüber hinaus sind die Konsequenzen für die Verletzung von Vertragspflichten nicht, oder nur unzureichend geregelt. Die Vielzahl unterschiedlichster Systempartner führt zur Trägheit des Systems und erschwert die Tätigkeit der VVV GmbH zusätzlich. Der VVV GmbH obliegt die Verantwortung für zahlreiche Aufgaben. Diese Verantwortung ist jedoch nicht mit den notwendigen Kompetenzen und Durchgriffsmöglichkeiten verbunden.

Der mit der Erstellung des Kursbuches verbundene Arbeitsaufwand ist sehr hoch und häufig problembehaftet. Dass die Qualität des Kursbuches trotzdem gewährleistet werden kann, ist dem Engagement und der umfassenden Fachkompetenz einzelner Mitarbeiter der VVV GmbH zu verdanken. Eine zeitgerechte Datenlieferung könnte sowohl den beträchtlichen Aufwand reduzieren als auch zur Vermeidung von Fehlern beitragen. Offenbar wird den Verpflichtungen trotz bereits bestehender vertraglicher Vereinbarungen in vielen Fällen nicht ordnungsgemäß nachgekommen. Um dieser Problematik entgegenzuwirken, bedarf es auch in diesem Bereich effektiver Durchgriffsmöglichkeiten der VVV GmbH, die eine zeitgerechte Datenlieferung gewährleisten. Nachträgliche Änderungen des Fahrplans sollten ausschließlich nach Rücksprache mit der VVV GmbH erfolgen.

Die bestehenden Rahmenbedingungen und die hohe Komplexität im Rahmen des ÖPNRV erfordern jedenfalls auch das Fachwissen eines Verkehrsexperten. Nach Ansicht des Landes-Rechnungshofs ist es daher unverzichtbar, dass im Aufsichtsrat auch weiterhin ein derartiger, vom Land unabhängiger, Experte vertreten ist.

Die VVV GmbH hat sich im technischen Bereich als kompetenter Ansprechpartner für die unterschiedlichen Systempartner etabliert. Vertragliche Vereinbarungen werden in der Regel von der überwiegenden Anzahl der Verkehrsunternehmen bzw. ÖPNRV-GV eingehalten. Anschlusssicherungssysteme ermöglichen einen zentralen Überblick über das Verkehrsgeschehen im Verbundraum. Die unterschiedlichen technischen Systeme verhindern eine flächendeckende Anschlusssicherung und sollten daher rasch vereinheitlicht werden.

Die in einer Anlage zum Kooperationsvertrag festgelegten technischen Standards haben sich zwischenzeitlich geändert und entsprechen nicht mehr dem neuesten Stand der Technik. Unter anderem um notwendige Sicherheitsaspekte gewährleisten zu können, ist es für den ÖPNRV in Vorarlberg wesentlich, über ein flächendeckendes Funknetz zu verfügen.

Die Zugangsbeschränkung zum Modul der VVV GmbH in Verbindung mit dem geleisteten Unterstützungsbeitrag wird vom Landes-Rechnungshof kritisch bewertet. Es muss sichergestellt sein, dass sämtliche Absolventen des gesetzlich vorgegebenen Moduls gleich behandelt werden. Darüber hinaus sollte darauf geachtet werden, dass die Schulung dieses Moduls jeder interessierten Ausbildungsstätte ermöglicht wird.

Die Entwicklung eines Weiterbildungsangebots, das letztlich auch dem ÖPNRV zugutekommt, ist grundsätzlich positiv zu bewerten. In der Umsetzung ist nach Ansicht des Landes-Rechnungshof darauf zu achten, dass nicht nur Fahrer und Mitarbeiter des VVV dieses Angebot in Anspruch nehmen können. Die Durchführung eines Weiterbildungsangebots gehört nicht zu den Aufgaben der VVV GmbH. Deshalb sollte jedenfalls sichergestellt sein, dass die Durchführung zur Gänze an ein unabhängiges Ausbildungsinstitut übertragen wird. In diesem Zusammenhang ist darauf zu achten, dass sich interne und externe Entwicklungskosten in vertretbarer Frist amortisieren.

Die primäre Zuständigkeit für die Durchführung von Fahrscheinkontrollen liegt zwar bei den Verkehrsunternehmen, eine einheitliche und flächendeckende Kontrolle ist derzeit jedoch nicht gewährleistet. Durch regelmäßige Kontrollen kann die Zahlungsmoral der Kunden verbessert werden. Um die vorgenannten Ziele zu erreichen, ist eine zentrale Abwicklung durch die VVV GmbH durchaus zweckmäßig. Voraussetzung dafür ist nach Ansicht des Landes-Rechnungshofs allerdings, dass sich die Fahrscheinkontrollen nach der vorgesehenen Projektlaufzeit von drei Jahren selbst tragen. Es liegt in der Verantwortung der VVV GmbH, diese Aktivitäten transparent darzustellen.

Die CD-Richtlinien haben wesentlich dazu beigetragen, ein einheitliches Erscheinungsbild des öffentlichen Verkehrs in Vorarlberg zu verwirklichen. Die vertraglichen Grundlagen verweisen teilweise auf Sanktionsmöglichkeiten, die sich in weiterer Folge weder in den Verträgen noch in der Förderrichtlinie wiederfinden. Es ist zukünftig darauf zu achten, dass rechtliche Grundlagen durchgängig aufeinander abgestimmt sind.

Empfehlung

Der Landes-Rechnungshof empfiehlt, effektive Durchgriffsmöglichkeiten für die VVV GmbH zu schaffen. In diesem Zusammenhang sollte auch die Vereinheitlichung der technischen Systeme zur Gewährleistung der Anschlusssicherung rasch erfolgen.

Zudem empfiehlt der Landes-Rechnungshof, den Aufsichtsrat mit einem vom Land unabhängigen Verkehrsexperten zu besetzen.

Weiters empfiehlt der Landes-Rechnungshof, die Vertragsanlagen den tatsächlichen Gegebenheiten und aktuellen technischen Standards anzupassen.

Darüber hinaus empfiehlt der Landes-Rechnungshof, die technischen Möglichkeiten zur Einführung eines flächendeckenden Daten- und Sprechfunksystems von einem unabhängigen Experten prüfen zu lassen.

Der Landes-Rechnungshof empfiehlt auch, zukünftig jedenfalls zu gewährleisten, dass sämtliche Absolventen des Moduls mit dem Inhalt Sicherheit und Komfort sowie Ladungssicherung gleich behandelt werden.

4.3 Finanzierung

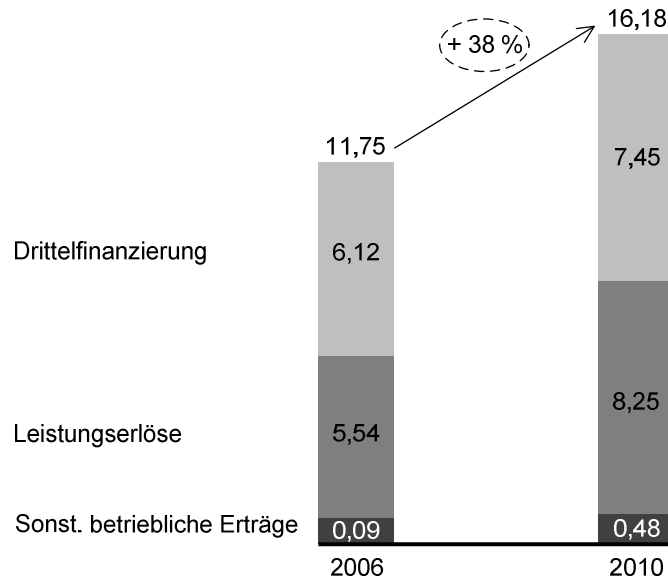
Das Rechnungswesen der VVV GmbH bedarf sowohl in konzeptioneller als auch in systemtechnischer Hinsicht einer Optimierung. Eine zeitgemäße Softwareunterstützung ist notwendig. Um steuerungsrelevante Informationen generieren zu können, sollten Finanz- und Leistungsdaten in einer Datenbank zusammengeführt werden.

Situation Erlöse

Die VVV GmbH bildet in ihrem Rechnungswesen nur einen Teil des Gesamtgeschehens im ÖPNRV ab. Die ausgewiesenen Leistungserlöse stiegen in den Jahren 2006 bis 2010 von € 11,75 Mio. auf € 16,18 Mio. Das ist eine Erhöhung um knapp 50 Prozent. Die Zunahme ergibt sich überwiegend aus der Steigerung von Jahreskartenverkäufen. Diese sind zur Gänze in der Gewinn- und Verlustrechnung der VVV GmbH enthalten. Im Übrigen nahmen die Erlöse aus der Verrechnung von Pauschalen zu. Ein höheres Ergebnis aus dem Clearing für die Schüler- und Lehrlingsfreifahrten entstand durch die Aufarbeitung von alten Abrechnungen.

Die Beiträge von Bund, Land und Gemeinden basieren auf der so genannten „Drittelfinanzierung“. Sie stiegen in den Jahren 2006 bis 2010 um rund ein Fünftel. In geringem Umfang sind in den ausgewiesenen Beträgen zusätzliche Finanzierungsbeiträge enthalten. Das sind beispielsweise Beiträge des Landes für den Druck des Kursbuches oder die Fahrradmitnahme.

Finanzierung der VVV GmbH in den Jahren 2006 und 2010 in Mio. €



Quelle: VVV GmbH; Darstellung: Landes-Rechnungshof

Aufwendungen

Die Aufwendungen der VVV GmbH sind vom Jahr 2006 bis zum Jahr 2010 um insgesamt € 4,47 Mio. bzw. 38 Prozent gestiegen. Über die ausgewiesenen Aufwendungen für bezogene Leistungen wird vor allem die jährliche Leistungsverrechnung mit den Systempartnern dargestellt.

Der Personalaufwand und die sonstigen betrieblichen Aufwendungen sind der VVV GmbH im engeren Sinn zuzuordnen. Eine klare Abgrenzung zum Leistungsbereich ist nicht möglich. Die definierten Aufwandsarten haben zum Teil Kostenstellencharakter. So finden sich Aufwendungen für Bildungsangebote unter der Aufwandsart „Qualitätsoffensive“. Beratungs- und Marketingkosten sind verschiedensten Aufwandskonten zugeordnet. Eine Kostenrechnung wurde nach Angaben der Verantwortlichen aufgrund einer Empfehlung des Landes-Rechnungshofs im Jahr 2004 eingeführt. Sie wird in der Praxis jedoch nicht genutzt.

Der Personalaufwand ist in den Jahren 2006 bis 2010 um 63 Prozent von € 484.800 auf € 791.000 gestiegen. Die Entwicklung verläuft analog zu jener der Personalkapazität. Die sonstigen betrieblichen Aufwendungen haben sich in den Jahren 2006 bis 2010 nahezu verdoppelt. Beispielsweise haben sich die Aufwendungen für Bankspesen oder jene für Porto und Telefon entsprechend erhöht. Zu Steigerungen in Höhe von mehr als € 1,05 Mio. kam es bei Aufwendungen für Projekte.

Die VVV GmbH unterzieht sich seit dem Jahr 2002 einer freiwilligen Abschlussprüfung durch eine Wirtschaftsprüfungskanzlei. Bis dato wurde immer dieselbe Kanzlei beauftragt. Die Abteilung Vermögensverwaltung (IIIb) des Landes empfahl bereits für das Jahr 2007 eine Rotation des Wirtschaftsprüfers.

Berichtswesen

Die Erhöhung einzelner Aufwandspositionen wird dem Aufsichtsrat jährlich mit dem Jahresabschluss erläutert. Eine systematische Betrachtung über mehr als zwei Jahre erfolgt nicht. Das Rechnungswesen und der integrierte Jahreskartenverkauf werden über das Finanzbuchhaltungssystem des Landes (VBK) bzw. eine eigens dafür entwickelte Applikation abgewickelt. Auswertungen werden außerhalb dieser Systeme mit einem Tabellenkalkulationsprogramm erstellt.

Das monatliche Umsatzreporting für alle Besteller weist Bruttoumsätze (inkl. Umsatzsteuer) aus Fahrscheindruckern und dem Jahreskartenverkauf aus. Diese Zahlen werden in anderen Darstellungen mit Nettoumsätzen verbunden. Die Abteilungen des Landes erhalten Quartalsberichte. Für die ÖPNRV-GV erstellt die VVV GmbH auch Finanzierungsplanungen und entsprechende Berichte.

Eine Liniendeckungsrechnung als Grundlage für eine differenzierte Steuerung ist nach Angaben der Verantwortlichen im Aufbau. Software dafür wurde im Jahr 2009 angeschafft. Bis dato liegen keine Ergebnisse zur Deckungsrechnung vor.

Exkurs GesbR

Die VVV GmbH übernahm im Jahr 2000 das operative Geschäft des VVV von der Gesellschaft bürgerlichen Rechts (GesbR). In der GesbR verblieb Vermögen in nennenswerter Höhe. Eigentümer dessen sind das Land, der Bund und die Gemeinden. Die genaue Zuordnung des Vermögens auf die einzelnen Beteiligten sollte nach Angaben der Verantwortlichen noch im Jahr 2011 geklärt werden.

Das Gesamtvermögen der GesbR reduzierte sich vom Jahr 2006 bis zum Jahr 2010 von € 5,20 Mio. auf € 4,44 Mio. Die Mittel befinden sich auf einem Konto der Vorarlberger Landes- und Hypothekenbank AG (Hypo-Landesbank). Die VVV GmbH hält keine Beteiligung an der GesbR. Der Großteil des Kapitals ist als Rücklagen ausgewiesen. Diese sind über die Jahre 2006 bis 2010 konstant. Die Bildung dieser Rücklagen erfolgte in den 1990er Jahren und ist für den Landes-Rechnungshof nicht nachvollziehbar.

Vermögen der GesbR
in den Jahren 2006 und 2010
in Mio. €

	2006	2010	Δ % 2006 -2010
Forderungen an VVV GmbH	0,46	0,14	- 69
Guthaben bei Banken	4,74	4,30	- 9
Gesamt	5,20	4,44	- 15

Quelle: VVV GmbH; Darstellung und Berechnung: Landes-Rechnungshof

Die VVV GmbH erstellt jährlich einen Jahresabschluss für die GesbR. Dieser ist nach Angaben des Wirtschaftsprüfers steuerrechtlich nicht relevant und wird nicht bei der Finanzbehörde eingereicht. Im Aufsichtsrat der VVV GmbH wird die GesbR lediglich informell behandelt.

Zwischen der VVV GmbH und der GesbR werden Geldtransfers über den Bilanzstichtag vorgenommen. Damit sollte eine Ausweitung der Bilanzsumme und in der Folge die erweiterte Veröffentlichungspflicht der VVV GmbH vermieden werden. In einem Fall ist die sehr kurzfristige Anweisung von Transfergeldern des Bundes die Ursache für einen solchen Geldtransfer.

Jährliche Abrechnungen der VVV GmbH werden nach Anweisung von Bund, Land bzw. Gemeinden im Rahmen der „Drittelfinanzierung“ teilweise mit der GesbR verrechnet. Es besteht auch eine Zinsverrechnung zwischen der GesbR und der VVV GmbH.

Die Konten der VVV GmbH und der GesbR werden vom Land in einen fiktiven Zinspool einbezogen. Berechnete Zinsen werden vom Land jährlich auf das Konto der GesbR überwiesen und dort buchmäßig auf VVV GmbH, Land, Bund und Gemeinden verteilt. Die Verrechnung von Kapitalertragssteuer (KESt) und damit die steuerrechtliche Endbesteuerung der Zinserträge sind nicht nachvollziehbar. Die Zinsen der VVV GmbH fließen über die Verrechnungsbeziehung in deren Jahresergebnis ein und unterliegen dort der Einkommensteuer. Die GesbR ist KESt-pflichtig.

Der fiktive Zinspool des Landes wurde mit 1. Juli 2011 auf einen effektiven Zinspool umgestellt. Die Verantwortlichen der VVV GmbH waren im Vorfeld nicht darüber informiert. Die Konten von GesbR und VVV GmbH werden seitdem täglich abgeschöpft. Die Finanztransaktionen wurden durch die Abteilung Finanzangelegenheiten (IIIa) mündlich beauftragt und von der Hypo-Landesbank durchgeführt. Zum Zeitpunkt der Transaktionen verfügte die Finanzabteilung über keine Zeichnungsberechtigung für betroffene Konten. Ob die notwendigen Zeichnungsberechtigungen vorliegen, wurde von der Hypo-Landesbank nicht geprüft. Es lag auch keine entsprechende Vollmacht der VVV GmbH vor. Mit 1. Oktober 2011 sollen die Gelder der VVV GmbH wieder einem fiktiven Zinspool zugerechnet werden.

Bewertung

Die Darstellungen der VVV GmbH im externen Rechnungswesen lassen eine Differenzierung in Leistungsbereiche für den Betrieb des ÖPNRV und die Aufwendungen bzw. Finanzierung der VVV GmbH im engeren Sinn nur bedingt zu. Die vorhandenen Struktur- und Funktionsschwächen im Rechnungswesen begünstigen Intransparenz und erschweren die Generierung steuerungsrelevanter Informationen.

Nach Ansicht des Landes-Rechnungshofs ist eine Optimierung des Rechnungswesens sowohl in konzeptioneller als auch in systemtechnischer Hinsicht notwendig. Dies betrifft sowohl den Kontenrahmen der Finanzbuchhaltung als auch die Struktur der Kostenrechnung. Die Zuordnung aller Kosten ist notwendig. Für Kontinuität in der Verbuchung ist zu sorgen. Der Landes-Rechnungshof teilt die Ansicht der Abteilung Vermögensverwaltung (IIIb), dass periodisch ein Wechsel des Wirtschaftsprüfers erfolgen sollte.

Mit einer Standardsoftware für das interne und externe Rechnungswesen können Funktionen genutzt werden, die das System des Landes nicht bietet. Eine leistungsfähige Schnittstelle zu einem neuen Verkaufssystem ist erforderlich. Die Zusammenführung von Finanz- und Leistungsdaten in einer Datenbank ist notwendig, um Berichte und steuerrelevante Informationen, wie z.B. eine linienbezogene Deckungsrechnung, mit vertretbarem Aufwand generieren zu können. Es ist Aufgabe der VVV GmbH vorab die fachliche Definition entsprechender Steuerungsinformationen und Berichte über alle Aggregationsebenen vorzunehmen.

Im Zusammenhang mit der Umsetzung eines effektiven Zinspools durch das Land wurden seitens der Hypo-Landesbank Finanzdispositionen durchgeführt, die rechtlich nicht gedeckt sind. Finanztransaktionen dürfen ausschließlich von Zeichnungsberechtigten veranlasst werden.

Die GesbR kann als verdeckte Geldreserve von Bund, Land und Gemeinden für die Finanzierung des ÖPNRV gesehen werden. Aus sachlichen Gründen besteht nach Ansicht des Landes-Rechnungshofs keine Notwendigkeit, die GesbR weiterzuführen. Die Auflösung würde zur Reduktion der Komplexität in der Gesamtfinanzierung beitragen. Mögliche steuerrechtliche, gesellschaftsrechtliche und weitere Konsequenzen der Auflösung sind jedoch im Vorfeld verbindlich zu prüfen. Nachdem alle Konsequenzen transparent dargestellt sind, haben die Verantwortlichen zu entscheiden. Bis zu einer Auflösung der GesbR ist darauf zu achten, dass Zinserträge steuerlich korrekt behandelt werden.

Empfehlung

Der Landes-Rechnungshof empfiehlt dem Land, künftig vor Durchführung von Finanztransaktionen zu Lasten der Konten von Beteiligungsunternehmen, die notwendigen Vollmachten einzuholen.

Zudem empfiehlt der Landes-Rechnungshof, das interne und externe Rechnungswesen zu optimieren und für eine angemessene Softwareunterstützung des gesamten Rechnungswesens zu sorgen.

Weiters empfiehlt der Landes-Rechnungshof, Konsequenzen aus einer möglichen Auflösung der GesbR verbindlich zu prüfen. Auf Basis dieser Ergebnisse ist eine Entscheidung über das weitere Schicksal der GesbR zu treffen.

Bregenz, im Oktober 2011

Der Direktor

Dr. Herbert Schmalhardt

Abkürzungsverzeichnis

AFRL	Allgemeine Förderrichtlinie des Landes
AG	Aktiengesellschaft
Art.	Artikel
BMVIT	Bundesministerium für Verkehr, Innovation und Technologie
bzw.	beziehungsweise
CD	Corporate Design
d.h.	das heißt
EFM	Elektronisches Fahrgeldmanagement
FAG	Finanzausgleichsgesetz 2008
FLAG	Familienlastenausgleichsgesetz 1967
GesbR	Gesellschaft bürgerlichen Rechts
GmbH	Gesellschaft mit beschränkter Haftung
GuF	Grund- und Finanzierungsvertrag
GV	Gemeindeverband
GWB	Verordnung über die Grundqualifikation und Weiterbildung der Fahrer bestimmter Fahrzeuge für den Güter- oder Personenkraftverkehr (Grundqualifikations- und Weiterbildungsverordnung - Berufskraftfahrer - GWB)
Hypo-Landesbank	Vorarlberger Landes- und Hypothekenbank AG
inkl.	inklusive
IT	Informationstechnologie
KESSt	Kapitalertragssteuer
KfllG	Kraftfahrlineiengesetz
km	Kilometer
mbs	Montafonerbahn AG
Mio.	Million
MIP	Mittelfristiges Investitionsprogramm
MÖSt	Mineralölsteuer
NPZ	Nahverkehrs-Pendelzug mit Trieb- und Steuerwagen
ÖBB	Österreichische Bundesbahnen
ÖPNRV	Öffentlicher Personennah- und Regionalverkehr
ÖPNRV-G	Gesetz für den Öffentlichen Personennah- und Regionalverkehr 1999
ÖPNV	Öffentlicher Personennahverkehr
PSO-Verordnung	Verordnung (EG) Nr. 1370/2007 über öffentliche Personenverkehrsdienste auf Schiene und Straße
SCHIG	Schieneninfrastrukturgesellschaft
SLF	Schüler- und Lehrlingsfreifahrten
VDV	Verkehrsdienstvertrag
VRZ	Vorarlberger Rechenzentrum Informatik GmbH
VVV	Verkehrsverbund Vorarlberg
z.B.	zum Beispiel

Glossar

Bruttobestellung	Das System der Bruttobestellung besagt, dass der Besteller die gesamten Kosten trägt, aber auch die gesamten Förderungen und Erlöse für den ÖPNRV erhält.
Domino-Ticket	Ein Domino ist die kleinste Einheit bei den Tarifzonen. Dominos sind frei kombinierbar mit anderen Dominos.
Eigenerlöse	Im Kontext des ÖPNRV werden die Erlöse aus dem Fahrscheinverkauf inkl. Jahreskarten sowie dem Verkauf von Pauschalen unter dem Titel Eigenerlöse zusammengefasst. Nicht enthalten sind Bundesgelder für Schüler- und Lehrlingsfreifahrten.
e-Ticketing	Beim e-Ticketing handelt es sich ganz allgemein um einen elektronischen Ersatz für Fahrscheine aus Papier. Eine Möglichkeit dieses technischen Zugangs ist das elektronische Fahrgeldmanagement (EFM).
Fahrleistung	Die Fahrleistung im ÖPNRV besteht in den tatsächlich gefahrenen Kilometern. Diese Zahl weicht in der Regel von den Fahrplan-km ab, da notwendige Umstellungen von Fahrten, zusätzliche Fahrten, Sonderfahrten usw. vorkommen. Es handelt sich um jene km-Anzahl, die auch für die Abrechnung relevant ist. Die Kennzahl eignet sich für eine Deckungsrechnung.
Fahrplan-km	Jährlich wird ein Fahrplan für das gesamte Liniennetz veröffentlicht. Die Summe aller Fahrten zuzüglich geplanter Verstärkerfahrten ergibt die Fahrplankilometer. Sie kennzeichnen die Entwicklung des Angebots.
Gemeinwirtschaftliche Leistungen	Gemeinwirtschaftliche Verkehrsdienste sind solche, deren Kosten nicht allein aus Tariferlösen gedeckt werden können und zur Aufrechterhaltung dieses Verkehrsdienstes eines Finanzierungsbeitrages durch Bund, Länder, Gemeinden oder durch Dritte bedürfen.
Maximo-Ticket	Das Maximo-Ticket gilt für den gesamten Verbundraum inkl. Fürstentum Liechtenstein.
MÖSt-Mittel	Dabei handelt es sich um eine Kurzbezeichnung für Ertragsanteile des Landes aus der Erhöhung der Mineralölsteuer.
Regio-Ticket	Wird für ein Ticket eine fixe Kombination einzelner Dominos gewählt, handelt es sich um ein Regio-Ticket.
Streckennetz	Länge der Strecke einer Linie. Es wird nur die einfache Strecke angegeben.