

Vorlage zu KT-Drs. 0052/ 2019 betr. Planungsteam Bodensee-Oberschwaben GmbH (PBO) - Aktualisierung des Gesellschaftsvertrags und Finanzierung

hier: Fragen der SPD-Fraktion vom 14.03. und 17.03.2019 (kursiv gedruckt)

Generelle Fragen

1. Die Ausgaben für das Vorhaben „B30 OU-Gaisbeuren/OU-Enzisreute“ sind mit einem Kostenvolumen von 96 Mio. € kalkuliert. In den BVWPL werden die Kosten eingestellt, die dem Stand bei der Verabschiedung des BVWPL entsprechen. Die Vorlagen gehen selbst von einer Planungszeit von 10 Jahren oder mehr aus. Bei einer Kostenentwicklung von 3 % -5 % kann dies Mehrkosten von 30% bis 50% ausmachen. Es ist also durchaus möglich und sogar wahrscheinlich, dass das Vorhaben zwischen 125 und 144 Mio.€ kosten wird. Außerdem kann es durchaus sein, dass einige besonders teure Einzelmaßnahmen (z.B. Tunnelstück in Gaisbeuren) deutliche Mehrkosten verursachen. Wie sieht also die Kalkulation der Kosten, die auf den Landkreis zukommen würden, in folgenden Beispielfällen aus: a) Kosten von 130 Mio. € b) Kosten von 150 Mio. €?

Ausgaben (Schätzung)	Alt. 1 (Baukosten 93 Mio. €)	Alt. 2 (Baukosten 130 Mio. €)	Alt. 3 (Baukosten 150 Mio. €)
<p><u>Personal- und Sachkosten (Maximalvariante)</u></p> <p>best. aus</p> <ul style="list-style-type: none"> - TZ-Geschäftsführer rd. 40.000 EUR - 1,0 VK Projektmanager Verkehr (Ansatz 150.000 EUR/a bei 100 % + 9.700 EUR Sachkosten) = 159.700 EUR - 0,5 VK Projektmanager Umwelt (Ansatz 100.000 EUR/a bei 100 % + 9.700 EUR Sachkosten) = 59.700 EUR - 0,5 VK Assistenz (Ansatz 52.000 EUR/a bei 100 % + 9.700 EUR Sachkosten) = 35.700 EUR <p>von denen dem LK RV die Hälfte zuzuordnen ist,</p> <p>also gesamt</p>	<p>147.550 EUR</p>	<p>147.550 EUR</p>	<p>147.550 EUR</p>

<u>Planungskosten</u> Baukosten B 30 lt. Kostenkalkulation BVWPI 2016 gerundet 93 Mio. EUR, davon 10 % als externe Planungskosten, verteilt auf 10 Jahre ergibt pro Jahr	930.000 EUR	1.300.000 EUR	1.500.000 EUR
<u>Betreuungskosten Land</u> 50.000 EUR (gesamt pro Jahr, lt. Auskunft Land), von denen dem LK RV rd. die Hälfte zuzuordnen sein wird, also gesamt	25.000 EUR	25.000 EUR	25.000 EUR
Gesamt	1.102.550 EUR	1.472.550 EUR	1.672.550 EUR
Einnahmen (Schätzung)			
Rückerstattung Bund (derzeit 3,5 % der Baukosten) - nach Rechtskraft PFB, hälftige Vorfinanzierung durch LK RV und Stadt Bad Waldsee	325.500 EUR (gerundet)	455.000 EUR	525.000 EUR
Landkreis Ravensburg	388.525 EUR	508.775 EUR	573.775 EUR
begünstigte Gemeinde Stadt Bad Waldsee	388.525 EUR	508.775 EUR	573.775 EUR
Gesamt	1.102.550 EUR	1.472.550 EUR	1.672.550 EUR

Grundsätzlich ist darauf hinzuweisen, dass Straßenplanungen auf Grund von Baukostensteigerungen teurer werden können, eine Prognose jetzt aber – über die Kostenschätzung des BVWPI 2016 hinaus – rein spekulativ wäre. Auch bei Schienenplanungen, z.B. bei der Südbahn war das der Fall.

2. Bei der Planung von Bundesfernstraßen sind im Planverfahren mehrmals Entscheidungen des Bundesverkehrsministeriums einzuholen, so z.B. beim RE-Entwurf nach § 16 FStrG und bei der Genehmigung besonderer Bauten. Wie ist gesichert, dass die Verfahrensteile, an denen Landesbehörden und Bundesbehörden mitwirken müssen zügig abgewickelt werden. Ist verbindlich abgesichert, dass eventuell bei der Planung erzielte Zeitvorteile nicht dort wieder verloren gehen?

Das Land hat erklärt, dass es die PBO eng begleiten will. Auf dieses Angebot eines partnerschaftlichen Miteinanders wird sich die PBO verlassen müssen.

3. Im Rahmen der Planfeststellung sind hoheitliche Entscheidungen zu fällen. Wie ist gewährleistet, dass die mitwirkende Planfeststellungsbehörde, die durch die PBO erstellten Unterlagen zügig durch diese Verfahren bringt und nicht vorrangig die Projekte behandelt, die von der Straßenbauverwaltung selbst geplant werden?

Das Land hat erklärt, dass es die PBO eng begleiten will. Auf dieses Angebot eines partnerschaftlichen Miteinanders wird sich die PBO verlassen müssen.

4. Wie und von wem wird das Planverfahren weiterbetrieben, wenn gegen den erreichten Planfeststellungsbeschluss Klage erhoben wird? Wer ist zuständig, wenn es zu vorläufigen Besitzeinweisungen und gegebenenfalls sogar zu Enteignungen von Grundstückseigentümern kommen muss?

Gemäß Ziff. 2.2 der VwV Finanzierungsbeteiligung Straßen endet die Zuständigkeit der PBO mit der Rechtskraft des Planfeststellungsbeschlusses. Eigentumsrechtliche Maßnahmen können nur vom Land ergriffen werden.

5. Gibt es eine verbindliche Zusage der Landes, dass wenn für die Maßnahme Planungsreife erreicht worden ist, diese auch im Rahmen der dem Land finanziell zustehenden Quote an der Bundesfernstraßenmitteln zügig finanziert wird oder kann es sein, dass das Land erst vorrangig die Projekte mit Mitteln bedient, die es selbst geplant hat.

Nein, eine verbindliche Zusage des Landes gibt es nicht.

Fragen zum Beschlussentwurf und der Vorlage der Verwaltung

1. Die neue Vorlage enthält – anders als der am 23.11.2017 beschlossene Text – keinen Haushaltsvorbehalt mehr. Der Kreistag soll also mit der Entscheidung für die PBO bereits verbindlich über die Gesamtkosten für mindestens 10 Jahre und darüber hinaus abstimmen. Nach § 48 der LKrO in Verbindung mit § 79 ff der GemO ist für jedes Haushaltsjahr eine Haushaltssatzung zu erlassen. Dies kann auch, nach Jahren getrennt, für zwei Haushaltsjahre geschehen. Die Beschlussvorlage sieht keinen Haushaltsvorbehalt mehr vor. Ist es rechtlich zulässig, den Kreistag in seiner Kernkompetenz (Haushaltsrecht) so einzuschränken, dass er mit der Entscheidung für die PBO eine Garantie einer Durchfinanzierung abgeben soll, zumal die aufzubringende Finanzsumme über die lange Zeit so unbestimmt ist, dass sie sogar um mehrere Millionen schwanken kann?

Die Haushaltsmittel für die Finanzierung der PBO sind im Ergebnishaushalt veranschlagt, da es sich dabei um nicht aktivierungsfähige Planungskosten handelt.

Im Ergebnishaushalt wird der jährlich entstehende Ressourcenverbrauch dargestellt. Dabei gilt der Haushaltsgrundsatz der „Jährlichkeit“. Im Gegensatz zum Finanzhaushalt können keine Verpflichtungsermächtigungen für die Folgejahre abgebildet werden. Rein aus den Vorschriften des Haushaltsrechts ist der Kreistag bei seinen Entscheidungen zum Haushalt frei. Aus dem vorgesehenen Bilateralen Begleitvertrag mit dem Landkreis Sigmaringen ergibt sich allerdings die Verpflichtung, die nötigen finanziellen Mittel bereitzustellen.

2. Die Entscheidung zum PBO mit erheblicher finanzieller Auswirkung für den Landkreis soll im Laufe eines Haushaltsjahres gefällt werden. Wie ist es mit den gesetzlichen Bestimmungen zur kommunalen Wirtschaftsführung vereinbar, außerhalb von Haushaltsberatungen Millionerverpflichtungen einzugehen, die bisher keine haushaltsrechtliche Grundlage haben?

Der Haushaltsplan stellt den Handlungsrahmen für den Kreistag und die Verwaltung für das jeweilige Jahr bzw. im Finanzhaushalt über Verpflichtungsermächtigungen auch für Folgejahre dar.

Der Haushaltsvollzug stellt einen eigenständigen Vorgang dar. Die Abgrenzung zwischen Kreistag und Verwaltung regelt die Hauptsatzung. Die Freigabe der Umsetzung des Haushaltsplans ist für die bedeutsamen Vorhaben immer dem Kreistag vorbehalten und wird in aller Regel nicht im Zusammenhang mit der Entscheidung über die Haushaltssatzung, sondern üblicherweise im Laufe des Jahres vorgenommen. Die Entscheidung zur PBO bewegt sich damit im üblichen Vorgehen analog der Entscheidung über wichtige Baumaßnahmen. Auch hier werden unterjährig die Baubeschlüsse gefasst.

Für die Finanzierungsbeteiligung an der PBO besteht eine haushaltsrechtliche Grundlage. Sie ist seit dem Haushaltsplan 2018 im Teilhaushalt 091_5440-91 Bundesstraßen (S. 86-88) abgebildet. Im Haushaltsplan 2019 (S. 89) ist vermerkt, dass für die nicht verbrauchten Mittel des Jahres 2018 im Jahr 2019 eine Rückstellung gebildet wird und damit im Jahr 2019 zur Verfügung stehen. Dies soll zudem mit der Ziffer 5 des Beschlussvorschlags nochmals bestätigt werden.

3. In Ziffer 4 der Beschlussvorlage will sich die Verwaltung die Ermächtigung einholen, Änderungsbedarfe an den Verträgen, die sich bei der Abstimmung mit der Kommunalaufsicht oder dem Finanzamt ergeben können, ohne Beteiligung des Kreistages entscheiden zu können. Warum hat die Verwaltung die Absicht, den Kreistag nicht mitentscheiden zu lassen z.B. dann, wenn die Änderungsbedarfe über Minimaländerungen hinausgehen?

Um das Projekt zügig voranzubringen, soll in dieser Kreistagsbefassung final über die PBO beraten und entschieden werden. Durch den Bezug auf die beiden Behörden (Kommunalaufsicht und Finanzamt) ist der Anwendungsbereich der Ermächtigung sehr begrenzt.

4. In Ziffer 5 der Beschlussvorlage ist angestrebt, für die im Haushalt 2018 veranschlagten und bislang nicht verbrauchten Mittel in Höhe von 1 Mio. € eine Rückstellung zu bilden. Als die SPD-Fraktion bei der Beratung des Haushaltes 2019 zur Verwendung dieser Mittel einen Antrag gestellt hat, hat der Landrat (gegen unsere Auffassung) entschieden, dass es sich um Haushaltsmittel des Jahres 2018 handele, über welche erst nach Vorlage des Jahresabschlusses entschieden werden könne. Warum glaubt er dann jetzt hier über diese Mittel eine Entscheidung fällen zu können?

Im Haushaltsplan 2018 sind im Teilhaushalt 091_5440-91 „Zuschuss an die Planungsteam Bodensee-Oberschwaben GmbH“ Finanzierungsmittel i.H.v. 1 Mio. EUR ausgewiesen. Nachdem diese Mittel im Jahr 2018 nicht abgeflossen sind, kann der Kreistag bis zur Entscheidung über den Jahresabschluss 2018 jederzeit eine vorgezogene Einzelfallentscheidung über die Bildung einer Rückstellung treffen. Zweck der Rückstellungsbildung ist die Erfassung von Zahlungsverpflichtungen, die entweder bereits sicher oder zumindest relativ wahrscheinlich sind. Bei einem Beschluss zur Gründung der PBO trifft dies uneingeschränkt zu.

Nicht möglich ist eine von der SPD-Fraktion in den Haushaltsberatungen 2019 geforderte Umwidmung von nicht verwendeten Mittelndes laufenden Jahresim Ergebnishaushalt für einen anderen Zweck im Planjahr. Dies war Gegenstand der Auskunft im Rahmen der Haushaltsberatungen zum Haushalt 2019.

Fragen zum Gesellschaftsvertrag

1. Warum ist in § 2 Ziffer 1 der eigentliche Zweck der Gesellschaft, Straßenplanungen vorzunehmen, nicht genannt, sondern warum ist eine ganz allgemeine Formulierung gewählt worden, welche in ihrer Allgemeinheit und Unbestimmtheit ein weites Tor von Tätigkeiten der PBO ermöglicht? In Ziffer 2 wird dies dann noch ausdrücklich ausgeweitet! Wenn die Verwaltung dies so will, wird sich der Kreistag fragen müssen, ob er eine so weite, unbestimmte Zweckbestimmung mittragen will.

Die Formulierung dieses Gesellschaftszwecks war eine ausdrückliche Vorgabe der Kommunalaufsicht.

2. Nach § 3 soll die Landsiedlung Baden-Württemberg 750 Geschäftsanteile übernehmen. Welche spezifischen Gründe gibt es, die Landsiedlung mit als Gesellschafter in die PBO aufzunehmen. Welche Aufgaben soll und kann sie übernehmen?

Die Landsiedlung verfügt über eine langjährige Expertise in Fragen der Landwirtschaft, des Grunderwerbs, der Baulandumlegung und hat mit der „Regionalen Kompensationspool Bodensee-Oberschwaben GmbH“ (ReKO) einen eigenen Bodenfonds. Diese Kompetenz ist für den Erfolg des Projekts wesentlich.

3. In § 6 Abs. 3 ist bestimmt, dass der Geschäftsführer den Gesellschaftern in der Regel einmal jährlich zu berichten hat. Warum steht dort nicht: „mindestens einmal“?

Nach § 7 Abs. 2 des Gesellschaftsvertrages kann jeder Gesellschafter jederzeit verlangen, dass eine Gesellschafterversammlung einberufen wird, wenn es im Interesse der Gesellschaft erforderlich ist. Es ist davon auszugehen, dass der Geschäftsführer in jeder Gesellschafterversammlung berichten wird. Außerdem soll der Geschäftsführer aus Sicht der Verwaltung auch einmal im Jahr im Kreisgremium berichten.

4. Nach § 8 Abs. 3 werden normale Beschlüsse, die nicht durch die gesonderten Regelungen der Absätze 4 oder 5 andere Quoren erfordern, „mit der einfachen Mehrheit der abgegebenen Stimmen“ beschlossen. Kann es also nach den Stimmrechten sein, dass z.B. der Landkreis Sigmaringen zusammen mit der Landsiedlung Baden-Württemberg den Landkreis Ravensburg überstimmt?

Aus Sicht der Verwaltung können alle wesentlichen Entscheidungen nur mit Zustimmung des Landkreises Ravensburg getroffen werden.

5. In § 14 Absatz 3 ist gesondert geregelt, dass die Gesellschafterversammlung beschließen kann, „dass die Geschäftsanteile auf eine oder mehrere von ihr zu genannten Personen zu übertragen sind“? Warum soll diese Regelung getroffen werden und um welche „Personen“ kann es sich dabei handeln?

Dies ist eine übliche Standardformulierung in GmbH-Verträgen. Ein Anwendungsfall ist nicht erkennbar.

6. Der Gesellschaftervertrag sieht keine Gründung eines fakultativen Aufsichtsrates vor. Bei anderen GmbHs, an denen der Landkreis Gesellschafter ist (DiPers, WIR), sind fakultative Aufsichtsräte eingerichtet worden, um dem Kreistag über die entsendeten Vertreter in diese Gremien, Mitwirkungsmöglichkeiten zu bieten. Warum nicht auch bei der POB?

Die Gesellschaft hat einen deutlich anderen Charakter als die DiPers oder die WIR. Die PBO arbeitet als Subunternehmerin für die Straßenbauverwaltung des Landes und wird primär von dieser gesteuert.

7. Im Gesellschaftsvertrag der PBO ist an mehreren Stellen geregelt, welche Aufgaben den Gesellschaftern zukommt. Im Kreis RV ist der Landkreis RV (also die Verwaltung) der Gesellschafter. Welche Mitwirkungs- und Kontrollmöglichkeiten hat nach der gewählten Konstruktion der Kreistag? Welchen Einfluss des Kreistages gibt es insbesondere auf die Finanzen der PBO, auf die mögliche Stellenentwicklung, auf die Planungsinhalte?

Nach § 104 Abs. 1, S. 3 Gemeindeordnung kann der Kreistag seinem Gesellschaftervertreter jederzeit Weisungen erteilen. Im konkreten Fall allerdings setzt der Bilaterale Vertrag mit dem Landkreis Sigmaringen gewisse Grenzen.

Fragen zum Bilateralen Begleitvertrag

1. Nach § 2 des bilateralen Begleitvertrages verpflichten sich die Parteien dazu, ihre Gesellschafterrollen ...so wahrzunehmen, dass „die PBO GmbH jedes der beiden Projekte zügig und stringent bis zur Rechtskraft des Planfeststellungsbeschlusses durchplant.“ Was geschieht, wenn (was sich konkret abzeichnet) ein Vorhaben wesentlich einfacher planen lässt, als das andere. Ist dann gegebenenfalls der Landkreis, dessen Vorhaben eventuell viele Jahre vorher fertig ist, in „Nibelungentreue“ an den anderen Landkreis gebunden? Wie steht es in diesem Fall mit den Regelungen zum Ausscheiden aus dem Gesellschaftervertrag nach § 13 des Gesellschaftsvertrages? Ist durch den bilateralen Vertrag ein Landkreis eventuell gebunden, kein Ausscheiden aus der Gesellschaft betreiben zu können?

Nach § 13 Abs. 1 des Gesellschaftsvertrages kann der Landkreis erstmalig zum 31.12.2030 ordentlich kündigen. Für das Projekt B 30 OU Gaisbeuren/ OU Enzisreute ist eine Planungszeit von mindestens 10 Jahren vorgesehen. Der Bilaterale Vertrag gilt nach § 6 solange, wie der Landkreis Ravensburg Gesellschafter der PBO ist.

2. Nach § 4 des bilateralen Vertrages soll geregelt werden, dass die PBO GmbH „gegenüber den Parteien einen Anspruch auf Einnahmen in Höhe der ihr entstandenen Aufwendungen“ hat. Ist es haushaltsrechtlich vertretbar, dass eine GmbH faktisch durch ihr Ausgabeverhalten selbst bestimmen kann, wieviel Geld sie vom Landkreis erhält? Es ist durchaus der Fall denkbar, dass die GmbH im Rahmen ihrer Planungen so viele externe Büros einschaltet, dass es in einzelnen Jahren, zu markanten Mehrausgaben kommen kann. Ist eine solche Einschränkung der Haushaltsrechte des Kreistages durch den bilateralen Vertrag rechtlich möglich?

Das Ausgabeverhalten der PBO wird über deren Wirtschaftsplan gesteuert; diesem müssen beide Landkreise zustimmen.

Zusatzfragen vom 17.03.2019

Vorbemerkung

Bei der Anfertigung des Projektdossiers für das Verfahren zur Aufnahme in den BVWP für die Umgehung B 30 Enzisreute-Gaisbeuren musste, um das Projekt überhaupt operationabel zu machen, eine mögliche Variante verwendet werden. Es wurde zur Bewertung eine „Anmeldetrasse“ mit der Bezeichnung „B 30 OU Enzisreute-Gaisbeuren“ bewertet, die bei Gaisbeuren eine Westtrasse und bei Enzisreute eine Ostumfahrung vorsieht. Aus „taktischen Gründen“ wurde eine „billige Variante“ gewählt, um eine günstige Bewertung und Einstufung zu erzielen. Es wird im Projektdossier ausdrücklich darauf hingewiesen, dass dies nur eine theoretisch mögliche Variante ist. Diese Variante ist zudem zum Kostenstand 2014 (!!) berechnet worden. So sind die veranschlagten 96 Mio. € Projektkosten entstanden.

Bei den später in den Jahren bis 2017 durchgeführten Variantenuntersuchungen im Rahmen eines Ideenwettbewerbs ist die obengenannte Variante als wenig geeignet eingestuft worden. Als geeignete Varianten (Varianten 13 und 17) wurden in dem Ideenwettbewerb eine große Ostumgehung (bis zur Umgehung Bad-Waldsee) und insbesondere eine Tunnelvariante (Variante 1) mit einem längeren Tunnel bei Gaisbeuren eingestuft. Diese Varianten dürften deutlich kostenintensiver sein, als die bei der Ausarbeitung des BVWP platzhalterisch verwendete Variante.

Frage A

Lässt sich abschätzen, wie teuer die Tunnelvariante und die Ostvariante in etwa nach jetzigem Kostenstand wären und wie diese Varianten für das Jahr 2030 anzusetzen sind, wenn die üblichen Kostensteigerungen im Straßenbau hinzugerechnet werden? Wie hoch wären in diesen Fällen abschätzungsweise die Kosten, welche der Landkreis Ravensburg zu tragen hätte? Eine Kostenschätzung ist zum jetzigen Zeitpunkt nicht möglich.

Frage B

Wie schätzt die Landkreisverwaltung die Chancen einer PBO GmbH ein, von Bund und Land Zusagen für Varianten zu erhalten, die wesentlich teurer sind als die Anmeldetrasse? Besteht so nicht eher die Befürchtung, dass gerade die wünschenswertesten (und notwendigen) Varianten, die bei einer offiziellen Planung durch die staatlichen Planungsbehörden durchgesetzt werden könnten, von einer PBO GmbH nicht durchgesetzt werden können und sich dadurch die Planung durch eine GmbH für Bad Waldsee, Gaisbeuren und Enzisreute eher zum Nachteil entwickeln wird?

Im Betreuungsvertrag zwischen PBO GmbH und dem Land, vertreten durch das Regierungspräsidium Tübingen, wird vorgesehen sein, dass es regelmäßige Absprachen und Abstimmungen zu wesentlichen Fragen gibt.

Die Trassenentscheidung wird vom Bund getroffen. Für die Abstimmung mit dem Bund ist nach Ziff. 5.3 VwV Finanzierungsbeteiligung Straßen das Landesverkehrsministerium zuständig, insofern hängen die Chancen bestimmter Trassenvarianten nicht davon ab, wer plant.

19. März 2019

Eva-Maria Meschenmoser
Erste Landesbeamtin