



Bericht nach § 99 BHO

über den Einsatz von Bundesmitteln für den
Öffentlichen Personennahverkehr

Bonn, den 8. Februar 2022

ÖPNV-Finanzierung neu denken und gestalten

Prüfungen des Bundesrechnungshofes haben gezeigt: Bund-Länder-Verflechtungen und ein Förderdschungel stehen beim Öffentlichen Personennahverkehr (ÖPNV) Transparenz und Wirtschaftlichkeit im Wege. Einfache, klare Regeln und Zuständigkeiten würden dazu beitragen, dass die Bundesmittel mehr bewirken – für einen attraktiven, leistungsfähigen und klimafreundlichen Nahverkehr.

Worum geht es?

ÖPNV ist grundsätzlich Länderaufgabe. Zugleich finanziert der Bund den ÖPNV jährlich mit einem zweistelligen Milliardenbetrag. Das Grundproblem – der Bund verursacht einen seit Jahren wachsenden Förderdschungel – bleibt bisher ungelöst. Er schuf zahlreiche Gesetze, finanzielle Verflechtungen zwischen staatlichen Ebenen, Vorgaben und Fördertatbestände. Der ÖPNV verstrickt sich immer mehr in diesen komplexen Strukturen. Die Länder lassen die Bundesmittel teilweise ungenutzt.

Was ist zu tun?

Der Bund sollte seine Finanzierungsinstrumente bereinigen. Neben dem Abbau von Mischfinanzierungen könnte ein einheitliches ÖPNV-Gesetz den Förderdschungel lichten. Dieses könnte Synergien und Transparenz schaffen und die Förderung wirtschaftlicher machen. Der Bund sollte eine koordinierende Stelle haben. Diese sollte alle wesentlichen Informationen über die Finanzierung des ÖPNV sammeln, um dem Parlament zu berichten. Bundesgeld sollte erst bei Bedarf gezahlt werden.

Was ist das Ziel?

Der Bund wird von bloßem Geldgeber zum Impulsgeber: Er kann seine Ziele im Blick behalten und bei Bedarf nachsteuern. Die Länder werden in die Pflicht genommen, ihrer Verantwortung für den ÖPNV gerecht zu werden. Steuergelder müssen mehr für den ÖPNV bewirken. Eine leistungsfähige Infrastruktur und attraktive Angebote erhöhen den Anreiz, vom Auto auf den klimafreundlichen ÖPNV umzusteigen.

Inhaltsverzeichnis

0	Zusammenfassung	6
1	Öffentlicher Personennahverkehr	9
2	Förderdschungel auf Bundesebene	11
2.1	Spezialgesetzliche Grundlagen	12
2.2	Förderprogramme und Modellvorhaben	12
2.3	Steuervergünstigungen	13
2.4	Umsatzsteueranteile statt Entflechtungsmittel	13
2.5	Weitere Bundesmittel	14
2.6	Umfang der Bundesmittel	15
2.7	Derzeitige Koordinierung der Bundesmittel	17
2.8	Bewertung: Gesamtüberblick fehlt – Wirkung der Bundesmittel unklar	17
3	Unzureichende Finanzierung aus Länderhaushalten	18
3.1	Umfang der Landesmittel	18
3.2	Reaktionen der Bundesregierung und des Deutschen Bundestages	19
3.3	Bewertung: Länderanteile für den ÖPNV insgesamt zu gering	20
4	Ziele der Bundesfinanzierung teilweise verfehlt	20
4.1	Nicht für ÖPNV verwendete Regionalisierungsmittel	20
4.1.1	Feststellungen des Bundesrechnungshofes	21
4.1.2	Reaktionen der Bundesregierung und des Deutschen Bundestages	23
4.1.3	Bewertung: Zahlungssystematik ungeeignet für eine wirtschaftliche Mitfinanzierung des ÖPNV durch den Bund	23
4.2	Schleppende Umsetzung des GVFG	24

4.2.1	Finanzhilfen und Zuwendungen	24
4.2.2	Inanspruchnahme des GVFG bisher unzureichend	25
4.2.3	Feststellungen des Bundesrechnungshofes	25
4.2.4	Bewertung: Verfahren nach wie vor verbesserungsbedürftig	26
5	Fehlende Kontrollmöglichkeiten der Bundesverwaltung	27
6	Empfehlungen des Bundesrechnungshofes	27
7	Stellungnahme des BMDV	29
8	Pläne der neuen Bundesregierung	31
9	Fazit des Bundesrechnungshofes	31

Abkürzungsverzeichnis

B

BMDV *Bundesministerium für Digitales und Verkehr*

BMF *Bundesministerium der Finanzen*

BSWAG *Gesetz über den Ausbau der Schienenwege des Bundes – Bundesschienenwegeausbaugesetz*

D

DB AG *Deutschen Bahn AG*

E

EBA *Eisenbahn-Bundesamt*

EEV *Environmentally Friendly Vehicle*

EIU *Eisenbahninfrastrukturunternehmen*

EntflechtG *Entflechtungsgesetz*

ERTMS *European Rail Traffic Management System*

G

GVFG *Gesetz über Finanzhilfen des Bundes zur Verbesserung der Verkehrsverhältnisse der Gemeinden – Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz*

I

InvKG *Investitionsgesetz Kohleregionen*

K

KInvFG *Gesetz zur Förderung von Investitionen finanzschwacher Kommunen – Kommunalinvestitionsförderungsgesetz*

O

ÖPNV *Öffentlicher Personennahverkehr*

R

RegG *Regionalisierungsgesetz*

S

StromStG *Stromsteuergesetz*

0 Zusammenfassung

- 0.1 Der Öffentliche Personennahverkehr (ÖPNV) dient der Lösung von Verkehrsproblemen, dem Klimaschutz und der Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse. Seit Jahren steigen die Ausgaben des Bundes für den ÖPNV, für den nach der Verfassung grundsätzlich die Länder zuständig sind. Allerdings gibt es zahlreiche Mischfinanzierungen und finanzielle Verflechtungen zwischen den staatlichen Ebenen.

Die Landesverkehrsminister haben den Bund aufgefordert, die Bundeszuweisungen nach dem Regionalisierungsgesetz (RegG) aus Klimaschutzgründen ab dem Jahr 2022 erheblich aufzustocken. Die neue Bundesregierung strebt an, den ÖPNV zu stärken. Der Bundesrechnungshof nimmt dies zum Anlass, auf jahrelange Fehlentwicklungen hinzuweisen, die er in seinen Prüfungen festgestellt hat. Er hält es für unverzichtbar, die Transparenz und Wirtschaftlichkeit der Bundesfinanzierung grundlegend zu verbessern. Der Bund muss Vorkehrungen treffen, um seine Interessen und Ziele zu wahren. (Tz. 1)

Im Einzelnen:

- 0.2 Der Bund beteiligt sich an der Finanzierung des ÖPNV auf unterschiedlichen Wegen. Diese Finanzierungsinstrumente unterscheiden sich hinsichtlich der Voraussetzungen, der Verfahren und der Höhe der Bundesbeteiligung. Finanziell bedeutsam sind insbesondere

- Zahlungen aus spezialgesetzlichen Grundlagen, wie das RegG (sog. Regionalisierungsmittel), das Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz (GVFG) und das Bundes-schiene-wegeausbaugesetz (BSWAG); allein hieraus standen für den ÖPNV 11,6 Mrd. Euro im Jahr 2021 zur Verfügung (Tz. 2.1, 2.6),
- Förderprogramme und Modellvorhaben (Tz. 2.2),
- Steuervergünstigungen, die beim Bund zu Steuermindereinnahmen von 1,1 Mrd. Euro im Jahr 2021 führten (Tz. 2.3, 2.6) und
- Sonderzahlungen, z. B. zum Ausgleich coronabedingter Nachteile des Jahres 2021 von 1 Mrd. Euro durch Änderungen des RegG (Tz. 2.5, 2.6).

Das Bundesministerium für Digitales und Verkehr (BMDV, vormals Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur) ist nicht für alle diese Finanzierungsinstrumente federführend. Ein vollständiger Überblick über die Förderung des ÖPNV durch andere Ressorts und eine koordinierende Stelle fehlen. (Tz. 2.7)

Der Bund weiß derzeit nicht, mit wie viel Mitteln er den ÖPNV insgesamt finanziert. Es ist nicht möglich, die Zielerreichung im Verkehr sowie im Klimaschutz ausreichend zu kontrollieren und Maßnahmen erforderlichenfalls anzupassen. Der wirtschaftliche Einsatz der Bundesmittel ist nicht sichergestellt, da die Finanzierungsbeiträge nicht aufeinander abgestimmt sind. (Tz. 2.8)

- 0.3 Die Länder finanzieren ihren ÖPNV in unterschiedlichem Umfang mit eigenen Mitteln. In den Jahren 2016 und 2017 lagen diese insgesamt weit unter den Bundesleistungen. Die Landesmittel standen allein zu den Regionalisierungsmitteln des Bundes in einem Verhältnis von 1:3. Nach Auffassung des Bundesrechnungshofes wird dies der Aufgabenverantwortung der Länder nicht gerecht. (Tz. 3)
- 0.4 Der Bund zahlt die jährlichen Regionalisierungsmittel nach einer gesetzlich festgelegten Systematik aus. Wann die Länder die Mittel brauchen, ist dabei nicht relevant. Sie geben die erhaltenen Regionalisierungsmittel oft nicht vollständig aus. Die so bei den Ländern entstandenen „Reste“ wachsen deutlich an. Sie lagen Ende des Jahres 2019 bei über 4 Mrd. Euro. Die gewünschten Verbesserungen im ÖPNV lassen auf sich warten, obwohl der Bundeshaushalt bereits erheblich belastet worden ist. (Tz. 4.1)
- 0.5 Beim GVFG fließen die Mittel nur schleppend aus dem Bundeshaushalt ab. Es ist denkbar, dass der Bedarf an Bundesmitteln für die letzten Jahre überschätzt worden ist. Zudem mangelt es auf Bundesebene nach wie vor an organisatorischen Vorkehrungen, um die vom Bund verfolgten Ziele zügig und wirtschaftlich umzusetzen. (Tz. 4.2)
- 0.6 Für die Regionalisierungsmittel erhält die Bundesregierung von den Ländern Verwendungsnachweise. Auf dieser Basis informiert sie Parlament und Öffentlichkeit. Doch die Verwendungsnachweise sind oft ungenau oder lückenhaft. Der Bundesverwaltung fehlen die Befugnisse, den Nachweisen der Länder auf den Grund zu gehen. (Tz. 5)
- 0.7 Die Erfahrungen zeigen, dass bloße Aufstockungen der Bundesmittel nicht geeignet sind, die Ziele des Bundes für den ÖPNV wirtschaftlich und zeitgerecht umzusetzen. Vielmehr ist es notwendig, die Grundlagen der Bundesfinanzierung zu überprüfen und zu optimieren. Der Bundesrechnungshof empfiehlt hierzu, die Finanzierungsinstrumente zu bereinigen. Neben dem Abbau von Mischfinanzierungen kommt auch eine Ablösung bisheriger Fördergrundlagen durch ein einheitliches ÖPNV-Gesetz in Betracht. Ein ÖPNV-Gesetz sollte die Voraussetzungen für mehr Transparenz, einheitliche Verfahren und zielgenauere Steuerungs- und Kontrollmöglichkeiten des Bundes schaffen. Es sollte
- die Anforderungen an einen funktionsfähigen und leistungsstarken ÖPNV als elementaren Baustein einer schnellen und wirksamen Reduktion von Treibhausgasemissionen berücksichtigen,
 - eine angemessene, eigene Grundfinanzierung der Länder sicherstellen und soweit erforderlich, eine bedarfsgerechte, die Grundfinanzierung der Länder unterstützende, Finanzierung des Bundes vorsehen,
 - soweit der Bund finanziert, gesonderte Förderinstrumente für investive und konsumtive Maßnahmen vorsehen,
 - Bundesmittel erst bei Finanzierungsbedarf auszahlen,

- Fördervoraussetzungen standardisieren (u. a. durch Höchstbeträge) und transparent ausgestalten sowie
- angemessene Informationsrechte der Bundesverwaltung sichern.

Die dafür erforderlichen (Grund-)Gesetzänderungen lohnen sich für das Ziel, einen höheren Wirkungsgrad der eingesetzten Steuergelder zu erreichen und diese schneller und besser für den ÖPNV zu verwenden. Zusätzlich sollte beim BMDV eine zentrale Stelle zur Koordinierung aller Bundesmittel eingerichtet werden, die das Parlament über die ÖPNV-Finanzierung von Bund und Ländern informiert. (Tz. 6)

- 0.8 Das BMDV hat in Absprache mit dem Bundesministerium der Finanzen (BMF) zu dem Entwurf dieses Berichts Stellung genommen. Die Empfehlungen, die Finanzierungsinstrumente zu bereinigen und eine Bundesförderung möglichst in einem ÖPNV-Gesetz des Bundes zu bündeln, werde es eingehend prüfen. In vielen Punkten teilt es die Auffassung des Bundesrechnungshofes. Andere Vorschläge, wie die Stärkung der Informationsrechte der Bundesverwaltung bei den Ländern, lehnt das Ressort ab. Es verweist dazu auf die Verwaltungszuständigkeit der Länder in diesem Bereich. (Tz. 7)
- 0.9 Die neue Bundesregierung verfolgt u. a. das Ziel, dass sich der Bund mit Ländern und Kommunen in einem Ausbau- und Modernisierungspakt über die Finanzierung des ÖPNV einschließlich der Eigenanteile von Ländern und Kommunen verständigt. (Tz. 8)
- 0.10 Der Bundesrechnungshof sieht sich bestätigt. Er hält es für vordringlich, die Finanzierungsinstrumente des Bundes grundlegend zu bereinigen und möglichst in einem ÖPNV-Gesetz zu bündeln. Es gilt, die aufgezeigten Fehlentwicklungen konsequent auszuräumen. Dazu gehört auch, Informationsrechte der Bundesverwaltung bei den Ländern zu schaffen, wenn diese Bundesmittel für den ÖPNV verwenden. Schließlich ist der Bund dafür verantwortlich, eine maximale Wirkung aus den Bundesmitteln zu sichern. (Tz. 9)

1 Öffentlicher Personennahverkehr

Seit Jahren gibt der Bund immer mehr Geld für den ÖPNV aus. Dabei handelt es sich grundsätzlich um eine Aufgabe der Länder.

Es gibt viele verschiedene Formen des ÖPNV. Klassiker sind hier Linienbusse sowie Straßen- und U-Bahnen. Eine gängige Definition findet sich im RegG: „Öffentlicher Personennahverkehr im Sinne dieses Gesetzes ist die allgemein zugängliche Beförderung von Personen mit Verkehrsmitteln im Linienverkehr, die überwiegend dazu bestimmt sind, die Verkehrsnachfrage im Stadt-, Vorort- oder Regionalverkehr zu befriedigen. Das ist im Zweifel der Fall, wenn in der Mehrzahl der Beförderungsfälle eines Verkehrsmittels die gesamte Reiseweite 50 Kilometer oder die gesamte Reisezeit eine Stunde nicht übersteigt.“¹

Nach den verfassungsrechtlichen Regelungen ist der ÖPNV grundsätzlich Länderaufgabe.² Dagegen ist der Bund nur für einen kleinen Teilbereich der Infrastruktur des ÖPNV verantwortlich. Es handelt sich im Wesentlichen um die Infrastruktur des schienengebundenen ÖPNV im Eigentum der Deutsche Bahn Netz AG, der Deutsche Bahn Station&Service AG und der Deutsche Bahn Energie GmbH (Eisenbahninfrastrukturunternehmen – EIU).³

Für die Wahrnehmung der mit dem ÖPNV verbundenen Aufgaben bedienen sich die Länder teilweise der Kommunen oder anderer Aufgabenträger wie Zweckverbände oder Verkehrsverbünde. Die Fahrgeldeinnahmen reichen aber nicht aus, um die Kosten des ÖPNV zu decken.⁴ Der Bund unterstützt die Länder bei der Finanzierung des ÖPNV mit verschiedenen Instrumenten, insbesondere über das RegG und das GVFG.

Der ÖPNV hat in den letzten Jahren zunehmend an Bedeutung gewonnen. Er kann Verkehrsprobleme lösen, wenn er als Alternative zum motorisierten Individualverkehr verstopfte Straßen entlastet. Auch dient er dem Klimaschutz, weil er weniger schädliche Umwelteinwirkungen hat. Ferner stärkt der ÖPNV die Erschließung und Entwicklung strukturschwacher Gebiete. Damit hilft er gleichwertige Lebensverhältnisse herzustellen. Für diese Ziele wollen Bund und Länder den Anteil des ÖPNV deutlich steigern. Um dies zu erreichen, sollen die Leistungsfähigkeit und Attraktivität des ÖPNV erhöht werden.

Das RegG ist eine Folge der Bahnreform. Im Jahr 1996 gingen Teile des ÖPNV, für die vorher der Bund zuständig gewesen war, auf die Länder über.⁵ Zur Kompensation der dadurch entstehenden Mehrkosten erhalten die Länder auf der Grundlage des Artikels 106a

¹ Vgl. § 2 Satz 1 und 2 RegG.

² Vgl. Artikel 30 und Artikel 104a Absatz 1 Grundgesetz (sog. Konnexitätsprinzip).

³ Aufgrund seines Gewährleistungsauftrags finanziert der Bund auch Investitionen in die Infrastruktur dieser EIU, die dem schienengebundenen ÖPNV dient (vgl. Artikel 87e Absatz 4 Grundgesetz).

⁴ Nach dem aktuellen „Bericht der Bundesregierung über die Entwicklung der Kostendeckung im öffentlichen Personennahverkehr“ betrug der Kostendeckungsgrad durch Erlöse aus Fahrausweisverkäufen im Jahr 2018 41,5 % (Bundestagsdrucksache 19/32131 vom 20. August 2021, Seite 9).

⁵ Vgl. Artikel 143a Absatz 3 Satz 1 Grundgesetz.

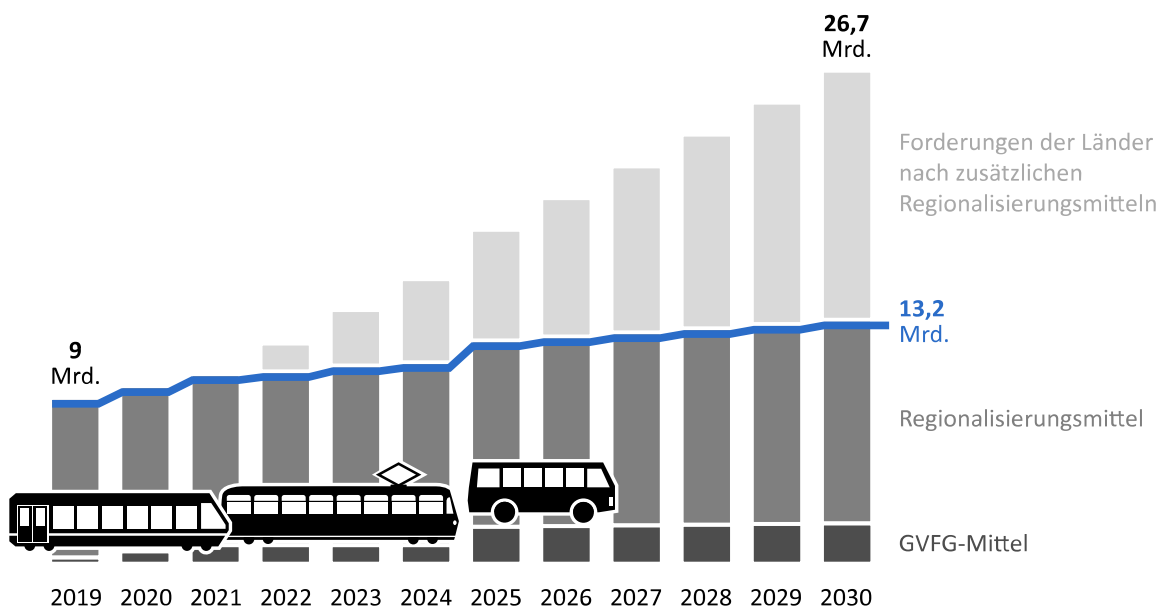
Grundgesetz seitdem für konsumtive und investive Maßnahmen einen Betrag aus dem Steueraufkommen des Bundes (sog. Regionalisierungsmittel).⁶ Der Bund hat die Regionalisierungsmittel im Rahmen des Klimapakets der Bundesregierung ab dem Jahr 2020 bis einschließlich 2031 um insgesamt 5,2 Mrd. Euro aufgestockt. Im Juni und Dezember 2021 haben die Landesverkehrsminister den Bund aufgefordert, die Regionalisierungsmittel für den ÖPNV ab dem Jahr 2022 bis zum Jahr 2030 um jährlich jeweils 1,5 Mrd. Euro zu erhöhen. Auch sie wiesen dazu auf die Klimaschutzziele des Bundes hin. Darüber hinaus fordern die Länder eine Verlängerung der Laufzeit der Regionalisierungsmittel bis zum Jahr 2045.⁷

Über das GVFG stellt der Bund für investive Maßnahmen Mittel für die Verbesserung der Verkehrsverhältnisse der Gemeinden zur Verfügung. Der Gesetzgeber hat die mit der Föderalismusreform I im Jahr 2006 eingeleitete Entflechtung beim GVFG⁸ aufgegeben. Er hat im Jahr 2020 aus Klimaschutzgründen beschlossen, die GVFG-Mittel von ursprünglich jährlich rund 330 Mio. auf jährlich 2 Mrd. Euro im Jahr 2025 zu versechsfachen.

Abbildung 1

Mittel des Bundes für ÖPNV steigen stetig

Obwohl die Finanzierung des ÖPNV Länderaufgabe ist, steigen die Beiträge des Bundes nach GVFG und RegG stetig. Dennoch fordern die Länder ab dem Jahr 2022 eine weitere jährliche Anhebung. Angaben in Mrd. Euro.



Grafik: Bundesrechnungshof.

Quelle: GVFG, RegG, Pressemitteilung Sondersitzung Verkehrsministerkonferenz vom 29. Juni 2021.

⁶ Die Mittel sind insbesondere für den schienengebundenen ÖPNV zu verwenden (vgl. § 6 Absatz 1 Satz 1 RegG).

⁷ Vgl. <https://www.verkehrsministerkonferenz.de/VMK/DE/termine/sitzungen/21-06-29-sonder-vmk-telko.html?nn=4812498> und <https://www.verkehrsministerkonferenz.de/VMK/DE/termine/sitzungen/21-12-09-10-vmk-telko.html?nn=4812620>.

⁸ Näheres hierzu unter Textziffer 2.4.

Die weitere Verbesserung des ÖPNV gehört auch zu den Zielen der neuen Bundesregierung.⁹

Der Bundesrechnungshof hat sich in der Vergangenheit in zahlreichen Prüfungen mit den Bundesmitteln für den ÖPNV befasst. Er hat wiederholt auf die Nachteile von finanziellen Verflechtungen zwischen den staatlichen Ebenen und Mischzuständigkeiten hingewiesen. Sie beeinträchtigen eine transparente, wirtschaftliche und zügige Umsetzung der Ziele des ÖPNV. Aufbauend auf diesen Prüfungserkenntnissen hat sich der Bundesrechnungshof wiederholt dafür ausgesprochen, die Mischfinanzierung aus Bundes- und Landesmitteln beim ÖPNV aufzulösen.¹⁰

Angesichts der wachsenden Bedeutung des ÖPNV hat sich der Bundesrechnungshof erneut mit dessen Bundesfinanzierung befasst. Mit dem vorliegenden Bericht weist er auf jahrelange Fehlentwicklungen hin. Der Bundesrechnungshof hält es für unverzichtbar, die Transparenz und Wirtschaftlichkeit der Bundesfinanzierung grundlegend zu verbessern. Wenn der Bund sein finanzielles Engagement für den ÖPNV nochmals erhöht, müssen Vorkehrungen getroffen werden, um seine Interessen und Ziele zu wahren. Hierzu macht der Bundesrechnungshof nachfolgend Vorschläge.

Das BMDV hat in Absprache mit dem BMF zum Entwurf dieses Berichtes Stellung genommen. Im Bericht sind die wesentlichen Ausführungen dieser Stellungnahme berücksichtigt.

2 Förderdschungel auf Bundesebene

Der Bund hat beim ÖPNV einen Förderdschungel geschaffen: Es gibt viele unterschiedliche Regelwerke, Verfahren, Voraussetzungen und Zuständigkeiten. Das führt dazu, dass der Bund als bedeutender Geldgeber noch nicht einmal über alle wesentlichen Informationen zum ÖPNV verfügt.

Der Bund beteiligt sich an der Finanzierung des ÖPNV auf unterschiedlichen Wegen. Diese Finanzierungsinstrumente unterscheiden sich hinsichtlich der Fördervoraussetzungen, der

⁹ Näheres hierzu unter Textziffer 8.

¹⁰ „Bericht zu den Finanzbeziehungen zwischen Bund und Ländern“ des Präsidenten des Bundesrechnungshofes als Bundesbeauftragter für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung von Januar 2015 <https://www.bundesrechnungshof.de/de/veroeffentlichungen/produkte/gutachten-berichte-bwv/berichte/sammlung/finanzbeziehungen>, „Bericht an den Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages nach § 88 Absatz 2 BHO zum Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes (Artikel 104c, 104d, 125c, 143e), BT-Drs. 19/3440“ vom 28. September 2018 (I 2 - 2018 - 1054, V 2 - 2018 - 1052) <https://www.bundesrechnungshof.de/de/veroeffentlichungen/produkte/beratungsberichte/2018/2018-bericht-entwurf-eines-gesetzes-zur-aenderung-des-grundgesetzes-artikel-104c-104d-125c-143e> sowie Protokoll und schriftliche Stellungnahme des Bundesrechnungshofes zur Öffentlichen Anhörung des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages am 8. Oktober 2018 <https://www.bundestag.de/webarchiv/Ausschuesse/ausschuesse19/a08/Anhoerungen?url=L3dlYmFyY2hpdj9BdXNzY2h1ZXNzZS9hdXNzY2h1ZXNzZTE5L2E-wOC9BbmhvZXJ1bmdlbi9hZW5kLWdnLWluaGFsdC01NzA4NTY=&mod=mod684226>.

Verfahren und der Beteiligung des Bundes. Finanziell bedeutsam sind insbesondere die nachfolgend genannten Gruppen.

2.1 Spezialgesetzliche Grundlagen

Einen großen Teil der Bundesmittel stellt der Bund auf der Grundlage von speziellen Gesetzen zur Verfügung. Diese Mittel gewährt er teils mit dem ausdrücklichen Ziel, den ÖPNV zu unterstützen. Das sind insbesondere Zuweisungen nach dem RegG¹¹ und Finanzmittel nach dem GVFG¹².

Von Investitionen in die Schienenwege der Eisenbahnen des Bundes profitiert neben dem Personenfernverkehr und Güterverkehr auch der ÖPNV. So schreibt z. B. das BSWAG ausdrücklich vor, dass mindestens 20 % der nach diesem Gesetz gewährten Bundesmittel für schienengebundenen ÖPNV zu verwenden sind.¹³ Auch vom Bund bezahlte Maßnahmen auf der Grundlage des Eisenbahnkreuzungsgesetzes können sich zugunsten des ÖPNV auswirken.

Ebenso können aus Gesetzen, bei denen eine andere Zielsetzung im Vordergrund steht, Bundesmittel in den ÖPNV fließen. Dies betrifft z. B. das Investitionsgesetz Kohleregionen (InvKG). Mit diesem will der Bund die Wirtschaftskraft in den Braunkohlerevieren fördern. Er stellt den Ländern u. a. Finanzhilfen für Verbesserungen im ÖPNV zur Verfügung¹⁴ und finanziert zudem den Ausbau zusätzlicher Schieneninfrastrukturen für den ÖPNV.¹⁵ Ein weiteres Beispiel sind die Finanzhilfen zur Förderung von Investitionen finanzschwacher Kommunen nach dem Kommunalinvestitionsförderungsgesetz (KInvFG), die auch der Infrastruktur für den ÖPNV zugutekommen können.¹⁶

2.2 Förderprogramme und Modellvorhaben

Eine zweite Gruppe bilden Förderprogramme, mit denen der Bund den ÖPNV direkt oder zumindest mittelbar unterstützt. Z. B. gewährt der Bund bei Verkehrsmitteln, die im ÖPNV eingesetzt werden, Zuwendungen für eine Nachrüstung zur Reduzierung von Abgasen¹⁷, für

¹¹ Näheres hierzu unter Textziffer 4.1.

¹² Näheres hierzu unter Textziffer 4.2.

¹³ Vgl. § 8 Absatz 2 BSWAG.

¹⁴ Vgl. § 4 Absatz 1 Nummer 2 InvKG.

¹⁵ Vgl. § 21 und § 22 Absatz 2 InvKG.

¹⁶ Vgl. § 3 Nummer 1 c) KInvFG.

¹⁷ Z. B. „Förderrichtlinie für die Nachrüstung von Diesel-Bussen der Schadstoffklassen Euro III, IV, V und EEV im Öffentlichen Personennahverkehr“ vom 19. November 2018.

alternative Antriebe¹⁸ oder für sonstige technische Verbesserungen¹⁹. Daneben fördert der Bund die Digitalisierung²⁰ und Vernetzung²¹ sowie spezielle Modellvorhaben für den ÖPNV²² (z. B. für verkehrliche Vorrang- und Beschleunigungsmaßnahmen oder die Entwicklung attraktiver Tarife).

2.3 Steuervergünstigungen

Hinzu kommen Vergünstigungen für den ÖPNV bei verschiedenen Steuerarten.²³ Diese senken einerseits die Kosten des ÖPNV. Außerdem gewähren sie Fahrgästen Vorteile, indem sie weniger Steuern auf das Beförderungsentgelt zahlen²⁴ oder steuerfreie Zuschüsse für Fahrten mit dem ÖPNV erhalten.²⁵ Auf diese Weise sollen zusätzliche Fahrgäste für den ÖPNV gewonnen werden. Die genannten Steuervergünstigungen schlagen sich im Bundeshaushalt als Mindereinnahmen nieder.

2.4 Umsatzsteueranteile statt Entflechtungsmittel

Mit der Föderalismusreform I im Jahr 2006 beendete der Gesetzgeber eine der ursprünglich zwei Möglichkeiten zur Bundesfinanzierung von ÖPNV nach dem GVFG, um die Bund-/Länderbeziehungen zu entflechten.²⁶ Zum Ausgleich erhielten die Länder in den Jahren von 2007 bis 2019 jährlich pauschale Zuweisungen aus dem Bundeshaushalt in Höhe von 1,3 Mrd. Euro (sog. Entflechtungsmittel).²⁷ Diese Mittel durften die Länder bis zum Ende des

¹⁸ Z. B. „Richtlinie zur Förderung der Anschaffung von Elektrobussen im öffentlichen Personennahverkehr“ vom 5. März 2018 bzw. „Richtlinie zur Förderung alternativer Antriebe von Bussen im Personenverkehr“ vom 7. September 2021 oder „Richtlinie zur Förderung alternativer Antriebe im Schienenverkehr“ vom 3. Februar 2021.

¹⁹ Z. B. „Richtlinie zur Förderung der Ausrüstung von Schienenfahrzeugen mit Komponenten des Europäischen Zugsicherungssystems ERTMS (European Rail Traffic Management System) und des automatisierten Bahnbetriebs im Rahmen der infrastruktureitigen Einführung von ERTMS im „Digitalen Knoten Stuttgart“ vom 29. Januar 2021 oder „Förderrichtlinie für die Ausrüstung von Kraftfahrzeugen mit Abbiegeassistenzsystemen“ vom 23. Januar 2020 oder „Richtlinie zur Förderung des Austauschs bestehender GSM-R-Funkmodule gegen störfeste GSM-R-Funkmodule oder zum Einbau von entsprechenden Filtern“ vom 11. April 2019, geändert am 9. Juli 2020.

²⁰ Z. B. Förderrichtlinie „Digitalisierung kommunaler Verkehrssysteme“ vom 24. April 2019.

²¹ Z. B. Förderrichtlinie „Ein zukunftsfähiges, nachhaltiges Mobilitätssystem durch automatisiertes Fahren und Vernetzung“ vom 25. Februar 2019.

²² Z. B. Förderrichtlinie „Modellprojekte zur Stärkung des öffentlichen Personennahverkehrs“ vom 12. Januar 2021 oder Kommunale Modellvorhaben 2018 bis 2021 im ÖPNV ergänzend zum „Sofortprogramm Saubere Luft“.

²³ Z. B. Steuerbefreiung bei der Kfz-Steuer (§ 3 Nummer 6 Kraftfahrzeugsteuergesetz), Steuerentlastung bei der Energiesteuer (§ 56 Energiesteuergesetz), Steuerermäßigung (§ 9 Absatz 2 Stromsteuergesetz (StromStG) oder Steuerentlastung (§ 9c StromStG) bei der Stromsteuer.

²⁴ Vgl. § 12 Absatz 2 Nummer 10 Umsatzsteuergesetz.

²⁵ Z. B. § 3 Nummer 15 Einkommensteuergesetz.

²⁶ Vgl. Artikel 125c Absatz 2 Satz 1 Grundgesetz; zur fortbestehenden Bundesfinanzierung nach dem GVFG, siehe Textziffer 4.2.

²⁷ Vgl. Artikel 143c Grundgesetz und Entflechtungsgesetz.

Jahres 2013 nur für Investitionen einsetzen, die zur Verbesserung der Verkehrsverhältnisse in den Gemeinden erforderlich waren. Ab dem Jahr 2014 galt nur noch die Zweckbindung an investive Maßnahmen. Tatsächlich profitierte auch hier wieder zumindest anteilig der ÖPNV. Die Entflechtungsmittel liefen zum 31. Dezember 2019 aus.

Stattdessen verzichtet der Bund zugunsten der Länder seit dem Jahr 2020 dauerhaft auf Umsatzsteueranteile in entsprechendem Umfang. Die zusätzlichen Steuermittel für die Länder sind nicht zweckgebunden. Da die Länder in ihrer Haushaltsführung autonom sind,²⁸ können sie darüber entscheiden, ob und gegebenenfalls in welcher Höhe diese Mittel eingesetzt werden und auch dem ÖPNV zugutekommen.

2.5 Weitere Bundesmittel

Zusätzlich unterstützt der Bund den ÖPNV in besonderen Situationen. Dies betrifft z. B. Sonderzahlungen zum Ausgleich von finanziellen Nachteilen, die durch die COVID-19-Pandemie im ÖPNV entstanden sind.²⁹ Aber auch auf vielen anderen Wegen können Bundesmittel in den ÖPNV fließen (z. B. durch vom Bund finanzierte Forschungsvorhaben³⁰).

²⁸ Vgl. Artikel 109 Absatz 1 Grundgesetz.

²⁹ Vgl. § 7 RegG.

³⁰ Z. B. vom BMDV beauftragte Forschungsvorhaben zur Verbesserung der Verkehrsverhältnisse der Gemeinden (z. B. „Leitfaden für die Implementierung von Seilbahnen in Deutschen Städten als Bestandteil des ÖPNV“) oder Ressortforschung des vormaligen Bundesministeriums des Innern, für Bau und Heimat zum Städtebau mit Bezug zum ÖPNV oder Forschungsprogramme zur Automatisierung und Vernetzung im Straßenverkehr.

Abbildung 2

Zahlreiche Finanzierungsinstrumente erschweren dem BMDV den Überblick

Auf verschiedenen Wegen fließen Bundesmittel in den ÖPNV. Den Gesamtumfang kann das BMDV nicht beziffern.



Grafik: Bundesrechnungshof.

Quelle: Prüfungserkenntnisse des Bundesrechnungshofes und Angaben des BMDV.

2.6 Umfang der Bundesmittel

Wegen der vielen Finanzierungsinstrumente und weil der Bund nicht bei allen Finanzierungen feststellt, mit welchem Anteil die Bundesmittel dem ÖPNV zugutekommen, lässt sich der Umfang aller ÖPNV-Bundesmittel derzeit nicht genau beziffern. Um einen Eindruck davon zu vermitteln, in welcher Größenordnung sich der Bund engagiert, sind nachfolgend einige Zahlen beispielhaft aufgeführt.

Allein nach dem RegG, dem GVFG und dem BSWAG standen für den ÖPNV insgesamt 11 Mrd. Euro im Jahr 2020 und 11,6 Mrd. Euro im Jahr 2021 zur Verfügung:

- aufgrund des RegG wies der Bund den Ländern 9 Mrd. Euro im Jahr 2020 und 9,3 Mrd. Euro im Jahr 2021 zu;
- für Maßnahmen nach dem GVFG sah der Bundeshaushalt 665 Mio. Euro im Jahr 2020 und 1 Mrd. Euro im Jahr 2021 vor;
- von den im Bundeshaushalt für Maßnahmen des BSWAG veranschlagten Mitteln waren in den Jahren 2020 und 2021 jeweils mindestens 1,4 Mrd. Euro für den ÖPNV verfügbar.

Hinzu kommen Förderprogramme: Die nachfolgende Aufzählung vermittelt einen Eindruck vom finanziellen Umfang einiger Förderprogramme. Das Gesamtvolumen bezieht sich auf mehrere Jahre und die Förderprogramme haben unterschiedliche Laufzeiten. Die Zahlen basieren auf Angaben des BMDV, wobei der Anteil der ÖPNV-Förderung teilweise geschätzt ist.

Beispiele für Programme zur Förderung des ÖPNV:

- Alternative Antriebe von Bussen im Personenverkehr
Gesamtvolumen der Förderung: 1,3 Mrd. Euro
Anteil ÖPNV-Förderung am Gesamtvolumen: über 90 %
- Digitalisierung kommunaler Verkehrssysteme
Gesamtvolumen der Förderung: 650 Mio. Euro
Anteil ÖPNV-Förderung am Gesamtvolumen: 48 %
- Modellprojekte zur Stärkung des ÖPNV
Gesamtvolumen der Förderung: 252 Mio. Euro
Anteil ÖPNV-Förderung am Gesamtvolumen: 100 %
- Kommunale Modellvorhaben 2018 bis 2021 im ÖPNV
Gesamtvolumen der Förderung: 124 Mio. Euro
Anteil ÖPNV-Förderung am Gesamtvolumen: 95 %
- Alternative Antriebe im Schienenverkehr
Gesamtvolumen der Förderung: 101 Mio. Euro
Anteil ÖPNV-Förderung am Gesamtvolumen: 75 %
- Nachrüstung von Diesel-Bussen der Schadstoffklassen Euro III, IV, V und EEV im ÖPNV
Gesamtvolumen der Förderung: 99 Mio. Euro
Anteil ÖPNV-Förderung am Gesamtvolumen: 80 %
- Ausrüstung von Kraftfahrzeugen mit Abbiegeassistenzsystemen
Gesamtvolumen der Förderung: 34 Mio. Euro
Anteil ÖPNV-Förderung am Gesamtvolumen: 54 %

Die geschätzten Steuermindereinnahmen aufgrund der unter Textziffer 2.3 genannten Vergünstigungen lagen im Jahr 2020 bei 961 Mio. Euro. Sie werden für das Jahr 2021 in Höhe von 1,1 Mrd. Euro erwartet.³¹

³¹ Die Schätzungen basieren auf dem „Bericht der Bundesregierung über die Entwicklung der Finanzhilfen des Bundes und Steuervergünstigungen für die Jahre 2019 – 2022“ (Bundestagsdrucksache 19/32170 vom 25. August 2021) und auf Angaben im Gesetzgebungsverfahren.

Hinzu kommen Ausgleichszahlungen aufgrund einmaliger Sonderregelungen im RegG für die finanziellen Nachteile, die die COVID-19-Pandemie beim ÖPNV verursachte. Hier trug der Bund 2,5 Mrd. Euro im Jahr 2020 bei. Für den Ausgleich von im Jahr 2021 entstandenen Nachteilen stellt er zusätzlich 1 Mrd. Euro zur Verfügung.³²

2.7 Derzeitige Koordinierung der Bundesmittel

Ein Land oder ein Dritter können eine ÖPNV-Maßnahme aus verschiedenen Quellen finanzieren. Dabei kommt es vor, dass Länder oder Dritte bei einer mit Bundesmitteln finanzierten Maßnahme den von ihnen erwarteten Beitrag ebenfalls ganz oder teilweise aus Bundesmitteln bestreiten. Z. B. nehmen einige Länder bei ÖPNV-Projekten, für die sie anteilig Finanzhilfen nach dem GVFG erhalten, für ihren Länderanteil Regionalisierungsmittel in Anspruch.

Innerhalb der Bundesregierung ist für viele ÖPNV-Finanzierungsinstrumente das BMDV das fachlich federführende Ministerium. Es stellen aber auch andere Bundesressorts Mittel für den ÖPNV zur Verfügung (z. B. das Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, nukleare Sicherheit und Verbraucherschutz).

Nach Auskunft des BMDV orientiere sich die Zuständigkeit für die verschiedenen Bundesmittel an den mit ihnen verfolgten Zielen. Das BMDV nehme bei Fördermaßnahmen in seinem Zuständigkeitsbereich sowohl hausinterne als auch ressortübergreifende Abstimmungen vor. Es habe aber keinen vollständigen Überblick über die Förderung des ÖPNV durch andere Ressorts. Eine koordinierende Stelle für die Unterstützung des ÖPNV durch Bundesmittel oder eine zentrale Datenbank hierzu existierten im BMDV nicht. Es gebe aber verschiedene ressortübergreifende Portale zu bestimmten Bereichen, insbesondere zu Förderprogrammen des Bundes (z. B. die Förderdatenbank oder die Zuwendungsdatenbank des Bundes) sowie Berichte über die Verwendung öffentlicher Finanzmittel für den ÖPNV.³³

2.8 Bewertung: Gesamtüberblick fehlt – Wirkung der Bundesmittel unklar

Der Bund unterstützt den ÖPNV in vielfältiger Weise mit erheblichen finanziellen Aufwendungen, die stetig steigen und aktuell einen jährlichen Betrag im zweistelligen Milliardenbereich erreicht haben. Einen Gesamtüberblick zu den Bundesmitteln, die dem ÖPNV zugutekommen, hat der Bund aber nicht. Es gibt keine zentrale Stelle, die diese Bundesmittel erfasst und koordiniert. Ebenso fehlt eine Datenbank mit allen wesentlichen Informationen

³² Vgl. § 7 RegG. Der Koalitionsvertrag 2021 – 2025 zwischen SPD, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und FDP sieht auch für pandemiebedingte Ausfälle im Jahr 2022 Ausgleichszahlungen vor (Seite 50).

³³ Z. B. der Bericht der Bundesregierung auf der Grundlage der Verwendungsnachweise der Länder für die Regionalisierungsmittel nach § 6 Absatz 2 RegG (näheres hierzu unter Textziffer 4.1) oder der „Bericht der Bundesregierung über die Entwicklung der Kostendeckung im öffentlichen Personennahverkehr“ (Bundestagsdrucksache 19/32131 vom 20. August 2021).

hierzu. Die vorhandenen Portale wie auch die bisherigen Berichte verfolgen andere Ziele und beleuchten nur Teilaspekte.

Nach Auffassung des Bundesrechnungshofes ist ein Gesamtüberblick unverzichtbar. Er ist Voraussetzung dafür, dass der Bund seine verschiedenen Finanzierungsbeiträge für die Länderaufgabe ÖPNV aufeinander abstimmen kann, um einen wirtschaftlichen Einsatz sicherzustellen. Auf diesem Wege kann er den Erfolg seiner vielfältigen Maßnahmen unter Verkehrs- als auch Klimaschutzaspekten kontrollieren und bei Fehlentwicklungen Anpassungen vornehmen.

3 Unzureichende Finanzierung aus Länderhaushalten

Obwohl die Länder zuständig sind, tragen sie insgesamt deutlich weniger als der Bund zur Finanzierung des ÖPNV bei. Dies sollte der Bund nicht hinnehmen.

Grundsätzlich sind die Länder für die Finanzierung des ÖPNV zuständig. Mit den Regionalisierungsmitteln soll nach dem Willen des Gesetzgebers nur ein Teil der Kosten des ÖPNV gedeckt werden. Das GVFG sieht ausdrücklich eine mit Quoten bezifferte Förderung durch den Bund vor. Auch die anderen Bundesmittel sind nur als anteilige Unterstützung gedacht. Eine Vollfinanzierung des ÖPNV durch den Bund verbietet sich daher.

Folglich müssen die Länder eigene Mittel für den ÖPNV aufbringen. Da sie in ihrer Haushaltsführung autonom sind, entscheidet jedes Land eigenständig, in welchem Umfang dies geschieht. Über den Einsatz von Landesmitteln für den ÖPNV erhält der Bund bisher nur rudimentäre Informationen.

3.1 Umfang der Landesmittel

Der Bundesrechnungshof hat die Verwendung der Regionalisierungsmittel für die Jahre 2016 und 2017 geprüft.³⁴ Er hat die Länder befragt, wie viele Mittel sie aus den Landeshaushalten neben den Regionalisierungsmitteln in diesen Jahren für den ÖPNV eingesetzt haben. Nach den Angaben der Länder waren es im Jahr 2016 insgesamt 2,7 Mrd. und im Jahr 2017

³⁴ „Bericht an den Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages nach § 88 Absatz 2 BHO zur Finanzierung des öffentlichen Personennahverkehrs mit Regionalisierungsmitteln im Jahr 2016“ vom 22. Oktober 2019 (V 2 - 2017 - 1184) <https://www.bundesrechnungshof.de/de/veroeffentlichungen/produkte/beratungsberichte/2019/finanzierung-des-oeffentlichen-personennahverkehrs-mit-regionalisierungsmitteln-im-jahr-2016> und „Bericht an den Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages nach § 88 Absatz 2 BHO zur Finanzierung des öffentlichen Personennahverkehrs mit Regionalisierungsmitteln im Jahr 2017“ vom 11. Februar 2021 (V 2 - 2019 - 0439) <https://www.bundesrechnungshof.de/de/veroeffentlichungen/produkte/beratungsberichte/2021/finanzierung-des-oeffentlichen-personennahverkehrs-mit-regionalisierungsmitteln-im-jahr-2017>.

insgesamt 2,723 Mrd. Euro.³⁵ Die Regionalisierungsmittel des Bundes betrugen im Vergleich dazu im Jahr 2016 insgesamt 8,2 Mrd. und im Jahr 2017 insgesamt 8,347 Mrd. Euro. Damit standen die Landesmittel allein zu den Regionalisierungsmitteln in einem Verhältnis von 1:3. Die Bundesmittel, die der Bund daneben für den ÖPNV zur Verfügung stellte,³⁶ sind bei dieser Gegenüberstellung nicht berücksichtigt.

Die Ausgaben der einzelnen Länder bewegten sich in einer Bandbreite von 0,6 bis 550 Mio. Euro (im Jahr 2016) bzw. von 8 bis 750 Mio. Euro (im Jahr 2017). Viele Länder erbrachten dabei ihren Beitrag zumindest anteilig aus den Zahlungen des Bundes nach dem Entflechtungsgesetz (EntflechtG)³⁷. In beiden Jahren gab es nur vier Länder, deren eigener Beitrag höher als 30 % der ihnen zugewiesenen Regionalisierungsmittel war.

Der Bundesrechnungshof hat auf das Missverhältnis beim finanziellen Engagement der meisten Länder aufmerksam gemacht.

3.2 Reaktionen der Bundesregierung und des Deutschen Bundestages

Die Bundesregierung schloss sich seinerzeit der Auffassung des Bundesrechnungshofes an. Auch sie war der Meinung, dass die Länder mehr eigene Mittel für den ÖPNV bereitstellen sollten. Sie war ferner der Ansicht, dass die Länder auf jeden Fall den Anteil an der Umsatzsteuer, den die Länder seit dem Jahr 2020 als Ersatz für die Zahlungen aufgrund des EntflechtG erhalten,³⁸ tatsächlich für den ÖPNV nutzen sollten. Zugleich wies die Bundesregierung aber darauf hin, dass sie keine rechtliche Grundlage habe, von den Ländern eine höhere Beteiligung wirksam zu fordern.

Auch der Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages (Haushaltsausschuss) äußerte im Jahr 2021 die Erwartung, dass sich künftig alle Länder angemessen mit eigenen Landesmitteln an der Finanzierung des ÖPNV beteiligen. Das BMDV solle die Länder dazu anhalten, insbesondere die mit Auslaufen des EntflechtG zusätzlich zugewiesenen Umsatzsteueranteile dafür einzusetzen.

Im Zuge der sechsten Änderung des RegG beschloss der Deutsche Bundestag im Juni 2021 eine klarstellende Ergänzung in Bezug auf die Regionalisierungsmittel in den Gesetzestext einzufügen: „Damit leistet der Bund einen Finanzierungsbeitrag zu dieser Länderaufgabe. Die Länder leisten im Rahmen ihrer Haushaltsautonomie jedes Jahr angemessene eigene

³⁵ In welchem Umfang neben den Ländern auch die Kommunen Mittel aus ihren Haushalten für den ÖPNV bereitgestellt haben, konnte der überwiegende Teil der Länder auf Nachfragen des Bundesrechnungshofes nicht beantworten.

³⁶ Näheres hierzu unter Textziffer 2.

³⁷ Näheres hierzu unter Textziffer 2.4.

³⁸ Näheres zu diesen Umsatzsteueranteilen unter Textziffer 2.4.

Beiträge zur Finanzierung des öffentlichen Personennahverkehrs.“³⁹ Der Bundesrat stimmte dieser Änderung des RegG zu.

3.3 Bewertung: Länderanteile für den ÖPNV insgesamt zu gering

Es ist derzeit noch nicht absehbar, wie sich die neue Regelung im RegG auf das finanzielle Engagement der Länder auswirkt.

Nach Auffassung des Bundesrechnungshofes entsprachen in den Jahren 2016 und 2017 die Finanzierungsanteile der meisten Länder nicht ihrer Aufgabenzuständigkeit für den ÖPNV. Im Hinblick auf die angestrebten Ziele für Verkehr, Umwelt, Klima und gleichwertige Lebensverhältnisse kann der Bundesrechnungshof nicht nachvollziehen, dass viele Länder dem ÖPNV bei der Verteilung der Landesmittel keinen höheren Stellenwert einräumten. Nur bei wenigen Ländern spiegelte sich die Bedeutung des ÖPNV auch in einem deutlichen finanziellen Engagement wieder.

Der Bundesrechnungshof hält es für erforderlich, dass alle Länder in angemessenem Umfang aus ihren Haushalten Mittel für den ÖPNV zur Verfügung stellen. Die Bundesverwaltung sollte von den Ländern regelmäßig über die für den ÖPNV eingesetzten Landesmittel informiert werden, insbesondere, um

- gegenüber dem Deutschen Bundestag auskunftsfähig zu sein,
- Erfolge im ÖPNV bewerten und
- Anpassungsbedarf feststellen zu können.

4 Ziele der Bundesfinanzierung teilweise verfehlt

4.1 Nicht für ÖPNV verwendete Regionalisierungsmittel

Die Länder erhalten jedes Jahr in beträchtlicher Höhe Regionalisierungsmittel. Der Bund zahlt sie nach einer festgelegten Systematik aus. Wann die Länder die Mittel tatsächlich brauchen, ist dabei nicht relevant. Die Länder geben die Regionalisierungsmittel nicht vollständig für den ÖPNV aus. Betroffen sind mehrere Mrd. Euro. Die Finanzierungsziele des Gesetzgebers wurden insoweit nicht erreicht.

³⁹ Vgl. § 5 Absatz 1 Satz 2 und 3 RegG.

Seit Inkrafttreten des RegG im Jahr 1996 hat sich der Umfang der Regionalisierungsmittel mehr als verdoppelt. Im Jahr 2021 beliefen sie sich auf 9,3 Mrd. Euro. Die jährliche Höhe der Regionalisierungsmittel ist für jedes Land bis zum Jahr 2031 gesetzlich festgelegt, wobei die Beträge weiter ansteigen.⁴⁰ Die Regionalisierungsmittel werden im Jahr 2022 insgesamt 9,4 Mrd. Euro betragen und im Jahr 2031 insgesamt 11,3 Mrd. Euro erreichen.

Das RegG schreibt vor, dass der Bund jedem Land die für das betreffende Jahr festgesetzten Regionalisierungsmittel in jeweils zwölf gleich großen Teilbeträgen zuweist.⁴¹ Der Bund zahlt diese Teilbeträge unabhängig davon, ob die Länder selbst in entsprechendem Umfang Dritten gegenüber zu fälligen Zahlungen verpflichtet sind.

Die zweckentsprechende Verwendung für den ÖPNV müssen die Länder dem Bund mit einem durch das Gesetz vorgegebenen Vordruck bis zum 30. September des jeweiligen Folgejahres nachweisen.⁴² Aus diesen Nachweisen der Länder erstellt die Bundesregierung jedes Jahr einen Gesamtbericht, der dem Deutschen Bundestag zugeleitet und veröffentlicht wird.⁴³

In ihrem Nachweis über die zweckentsprechende Verwendung müssen die Länder auch Angaben zur Höhe der bisher nicht verausgabten Regionalisierungsmittel und deren geplanter Verwendung machen.

4.1.1 Feststellungen des Bundesrechnungshofes

Der Bundesrechnungshof hat festgestellt, dass die Länder die ausgezahlten Regionalisierungsmittel meist nicht vollständig ausgeben.⁴⁴ Seit dem Jahr 2008 sind die so entstandenen Reste bei den Ländern von 338 Mio. auf 4 Mrd. Euro zum Ende des Jahres 2017 angewachsen. Für die Jahre 2018 und 2019 zeichnet sich aufgrund der Angaben in den Verwendungsnachweisen der Länder ein weiterer Anstieg um insgesamt einen großen dreistelligen Millionenbetrag ab.

⁴⁰ Vgl. § 5 RegG in Verbindung mit den Anlagen 1 bis 3.

⁴¹ Vgl. § 5 Absätze 9 und 12 RegG.

⁴² Vgl. § 6 Absatz 2 Satz 1 RegG in Verbindung mit der Anlage 4.

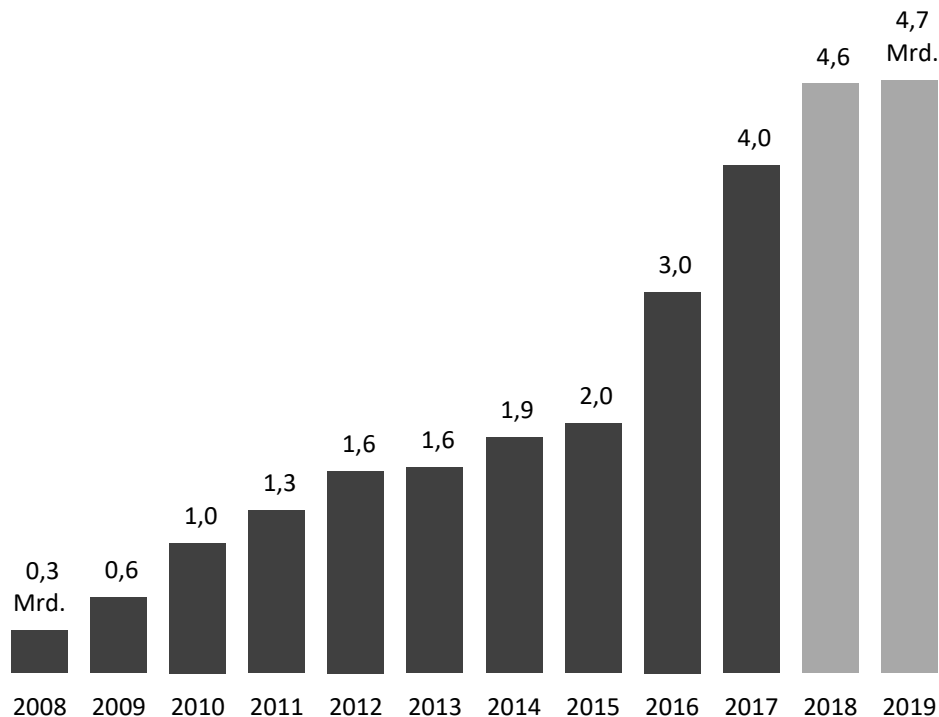
⁴³ Vgl. § 6 Absatz 2 Satz 2 RegG.

⁴⁴ Vgl. Fußnote 35.

Abbildung 3

Nicht verausgabte Regionalisierungsmittel gestiegen

Die Prüfungsergebnisse des Bundesrechnungshofes zeigen, dass die von den Ländern nicht ausgegebenen Regionalisierungsmittel in den Jahren 2008 bis 2017 stetig angestiegen sind. Die Verwendungsnachweise der Länder für die Jahre 2018 und 2019 lassen einen weiteren Anstieg erwarten. Angaben in Mrd. Euro.



Grafik: Bundesrechnungshof.

Quelle: Prüfungserkenntnisse des Bundesrechnungshofes, Transparenz- und Verwendungsnachweise der Länder.

Die Länder geben in ihren Nachweisen unterschiedliche Gründe dafür an, dass sie Regionalisierungsmittel ansparen. Teilweise wollen sie über die gesamte Laufzeit des RegG einen gleichbleibend hohen Standard des ÖPNV sicherstellen. Andere Länder wollen mit den Regionalisierungsmitteln später größere Infrastrukturprojekte finanzieren oder Fahrzeuge beschaffen bzw. modernisieren.

Die Länder behandeln die nicht ausgegebenen Regionalisierungsmittel unterschiedlich. Ein Teil der Länder hält die übrig gebliebenen Regionalisierungsmittel jederzeit verfügbar in einer Rücklage oder in einem Sondervermögen für die zukünftige Verwendung vor. In vielen Fällen verbleiben die Regionalisierungsmittel im Landeshaushalt. Am Ende des Haushaltsjahres bilden diese Länder mit den noch vorhandenen Regionalisierungsmitteln sogenannte Ausgabereste und übertragen sie in das nächste Haushaltsjahr. Um diese Ausgabereste in den darauffolgenden Jahren in Anspruch zu nehmen, bedarf es teilweise der Zustimmung

der Finanzministerien der Länder. Außerdem müssen im Landeshaushalt dazu ausreichend freie Mittel zur Verfügung stehen.

4.1.2 Reaktionen der Bundesregierung und des Deutschen Bundestages

Die Bundesregierung betonte bereits in ihrem Bericht an den Deutschen Bundestag über die Regionalisierungsmittel für das Jahr 2016, wie wichtig es sei, dass die Mittel tatsächlich innerhalb angemessener Fristen zweckentsprechend von den Ländern eingesetzt werden.⁴⁵ Sie sah in der Rechtslage, wonach die Regionalisierungsmittel unabhängig vom Nachweis der Verwendung ausbezahlt sind, den Grund dafür, dass solche Restbestände im Laufe der Jahre entstanden sind.⁴⁶

Das BMDV kündigte an, Gespräche mit den Ländern über die nicht ausgegebenen Regionalisierungsmittel zu führen. Konkrete Vorgaben könne das BMDV den Ländern aber nicht machen, da hierfür eine gesetzliche Grundlage fehle.

Bei Beratungen im Jahr 2020 über das Fünfte Gesetz zur Änderung des RegG bestärkte der Deutsche Bundestag die Bundesregierung, „sich bei den Ländern dafür einzusetzen, dass diese die derzeitigen Ausgabereste bei den Regionalisierungsmitteln im Sinne des Regionalisierungsgesetzes verausgaben.“⁴⁷ Der Haushaltsausschuss forderte die Bundesregierung im Februar 2021 auf, bei den Ländern auf einen zügigen und wirtschaftlichen Einsatz der noch nicht verausgabten Regionalisierungsmittel zu dringen. Im Juni 2021 forderte der Haushaltsausschuss generell, dass die Bundesregierung bei künftigen Bund-Länder-Finanzierungen die Mittel an die Länder nur bedarfsgerecht auszahlt.

4.1.3 Bewertung: Zahlungssystematik ungeeignet für eine wirtschaftliche Mitfinanzierung des ÖPNV durch den Bund

Der Bundesrechnungshof sieht es kritisch, dass Bundesmittel für den ÖPNV an die Länder unabhängig von deren konkretem Finanzierungsbedarf ausgezahlt werden. Das Beispiel des RegG verdeutlicht, dass eine solche Zahlungssystematik den Bundeshaushalt erheblich belastet, ohne das vom Bundesgesetzgeber beabsichtigte Ziel einer Stärkung des ÖPNV zu fördern. Stattdessen befindet sich seit Jahren ein stetig wachsender Teil der Regionalisierungsmittel in der Verfügungsmacht der Länder, wird von diesen aber (noch) nicht für Zwecke des ÖPNV eingesetzt. Bei Ausgaberesten besteht das Risiko, dass diese bei Bedarf mangels freier Mittel im Landeshaushalt nicht rechtzeitig verfügbar sind (z. B. wegen einer

⁴⁵ Vgl. „Bericht der Bundesregierung zur Verwendung der Regionalisierungsmittel durch die Länder im Jahr 2016“ (Bundestagsdrucksache 19/3395 vom 16. Juli 2018, Seite 6).

⁴⁶ Vgl. „Bericht der Bundesregierung zur Verwendung der Regionalisierungsmittel durch die Länder im Jahr 2016“ (Bundestagsdrucksache 19/3395 vom 16. Juli 2018, Seite 3 f.).

⁴⁷ Vgl. Plenarprotokoll 19/143: Deutscher Bundestag – 19. Wahlperiode – 143. Sitzung vom 30. Januar 2020, TOP 12, Seite 17909 und Bundestagsdrucksache 19/16909 vom 29. Januar 2020.

Verschlechterung der Finanzlage). Erschwerend kommt hinzu, dass der Bund den Abbau dieser Bestände derzeit nicht durchsetzen kann.

4.2 Schleppende Umsetzung des GVFG

Beim GVFG fließen die verfügbaren Bundesmittel nur schleppend ab. Die Ziele der Bundesfinanzierung wurden nicht vollständig erreicht. Es fehlen transparente Verfahren sowie einheitliche Vorgaben und Standards. Sie könnten die Förderung wirtschaftlicher machen.

4.2.1 Finanzhilfen und Zuwendungen

Auf der Grundlage des Artikel 125c Grundgesetz und des GVFG stellt der Bund Mittel für die Verbesserung der Verkehrsverhältnisse der Gemeinden zur Verfügung. Bei der Förderung bedient er sich zweier Instrumente.

Zum einen gibt der Bund Finanzhilfen an die Länder für bestimmte Investitionen in die ÖPNV-Infrastruktur der Kommunen (sog. kommunale GVFG-Vorhaben). Hier planen die Kommunen die Vorhaben und beantragen dafür Zuwendungen beim jeweiligen Land. Die Länder prüfen, ob diese ÖPNV-Vorhaben für eine Aufnahme in das sogenannte Bundesprogramm in Frage kommen und beantragen Bundesmittel. Das BMDV entscheidet über die Aufnahme in das Bundesprogramm und weist die Finanzhilfen den Ländern zu. Diese reichen sie als Zuwendungen des Landes an die Kommunen weiter. Der maximal zulässige Förderanteil aus den Finanzhilfen des Bundes liegt je nach Vorhaben zwischen 50 und 90 %.⁴⁸ Die anderen Beteiligten, also in der Regel die Länder und Kommunen, finanzieren die übrigen Anteile.

Zum anderen bewilligt der Bund den EIU der Deutschen Bahn AG (DB AG) Zuwendungen, wenn diese bestimmte Investitionen in die Schieneninfrastruktur zur Verbesserung der Verkehrsverhältnisse der Gemeinden durchführen (sog. GVFG-Vorhaben der DB AG). Dazu müssen die EIU in Abstimmung mit dem jeweiligen Land die Aufnahme dieser Vorhaben in das Bundesprogramm beantragen. Ein solcher Antrag geht über das Eisenbahn-Bundesamt (EBA) an das BMDV. Die Entscheidung über die Aufnahme trifft das BMDV nach vorheriger Prüfung des Antrags durch das EBA. Dieses ist auch für die weitere Bearbeitung des Antrags und Abwicklung des Zuwendungsverhältnisses zuständig. Die EIU erhalten im Fall einer positiven Entscheidung Zuwendungen vom Bund. Hier liegt der Förderanteil des Bundes zwischen 60 und 90 %.⁴⁹ Die verbleibenden Anteile übernehmen in der Regel die Länder.

⁴⁸ Vgl. §§ 1 bis 9 GVFG.

⁴⁹ Vgl. § 11 GVFG.

4.2.2 Inanspruchnahme des GVFG bisher unzureichend

Das GVFG sieht feste Beträge vor, die der Bund jedes Jahr zur Verfügung stellt. Dies waren z. B. im Jahr 2020 insgesamt 665 Mio. Euro und sind in den Jahren 2021 bis 2024 jährlich 1 Mrd. Euro. Im Jahr 2025 verdoppelt sich der Betrag auf 2 Mrd. Euro und steigt in den Jahren danach um 1,8 % jährlich an.⁵⁰ Dieser Mittelaufwuchs soll dem Klimaschutz dienen.

Bereits seit Jahren fließen diese Mittel nicht vollständig ab.⁵¹ So wurden im Jahr 2020 nur knapp 50 % (313 Mio. Euro) in Anspruch genommen.⁵² Die – auch aus den Vorjahren – beim Bund angesammelten Ausgabereste summierten sich Ende des Jahres 2020 auf insgesamt 872 Mio. Euro.

4.2.3 Feststellungen des Bundesrechnungshofes

Der Bundesrechnungshof befasste sich in seinen Bemerkungen 2018 zur Haushalts- und Wirtschaftsführung des Bundes mit GVFG-Vorhaben.⁵³ Er wies auf eine unterschiedliche Praxis bei kommunalen Vorhaben und Vorhaben der DB AG hin: In GVFG-Vorhaben der DB AG legte das EBA bei der Bemessung von Zuwendungen für Haltestellen von S- und Regionalbahnen bundesweit einheitliche Standards und Höchstbeträge zugrunde. Diese richteten sich danach, was für die Funktionsfähigkeit der Anlage notwendig war. Bei kommunalen GVFG-Vorhaben gab es für Haltestellen von Straßen- und U-Bahnen solche Standards und Höchstbeträge nicht. Dies führte zu einer unwirtschaftlichen Verwendung von Bundesmitteln.

Im Februar 2019 forderte der Rechnungsprüfungsausschuss des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages (Rechnungsprüfungsausschuss) das BMDV auf, die förderfähigen Ausgaben für Haltestellen von Straßen- und U-Bahnen bei kommunalen GVFG-Vorhaben mithilfe einheitlicher Standards und Höchstbeträgen zu bemessen. Dabei sollte es sich an den entsprechenden Vorgaben für S- und Regionalbahnen orientieren. Dies setzte das BMDV zunächst nicht um.

Bei seinen Prüfungen hat der Bundesrechnungshof auch festgestellt, dass in den meisten Ländern nur wenige kommunale GVFG-Vorhaben geplant oder umgesetzt werden. Die Vorhaben sind für solche Länder wegen der Komplexität und der eingeschränkten Verwaltungserfahrung häufig mit Herausforderungen verbunden. Das erschwert eine einheitliche Handhabung und zügige Umsetzung der Vorhaben.

⁵⁰ Vgl. § 10 GVFG.

⁵¹ Vgl. Antwort der Bundesregierung auf eine Kleine Anfrage zum „Sachstand bei der Umsetzung des GVFG-Bundesprogramms“ (Bundestagsdrucksache 19/29121 vom 29. April 2021, Antwort auf Frage 2) und Antwort der Bundesregierung auf eine Kleine Anfrage zum „Mittelabfluss des Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetzes“ (Bundestagsdrucksache 19/30171 vom 31. Mai 2021).

⁵² Vgl. Haushaltsrechnung des Bundes 2020, Band II, Seite 1113 f. https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Downloads/Broschueren_Bestellservice/haushaltsrechnung-des-bundes-2020.html.

⁵³ Vgl. Bundestagsdrucksache 19/5500 vom 12. November 2018, Nummer 18, Seite 228 ff.

Aufgrund eines Berichts des Bundesrechnungshofes nach § 88 Absatz 2 BHO forderte der Rechnungsprüfungsausschuss das BMDV im März 2020 auf, für die Bearbeitung auf Bundesebene Verwaltungsvorschriften zum GVFG zu erlassen. Diese sollten neben einheitlichen Standards und Höchstbeträgen für Haltestellen von Straßen- und U-Bahnen weitere Regelungen für eine gleichmäßige Anwendung und effektive Umsetzung des GVFG enthalten.

Mit Schreiben vom 26. Mai 2021 hat das BMDV den Mitgliedern der Verkehrsministerkonferenz „Grundsätze für die Förderung von Vorhaben im Rahmen des Bundesprogramms zum Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz (GVFG)“ bekannt gegeben. In diesem Papier geht es im Wesentlichen um Vorgaben für die Ermittlung der Wirtschaftlichkeit eines Vorhabens. Außerdem hat das BMDV mit Schreiben vom 7. Juli 2021 „Hinweise zur Auslegung der Fördertatbestände im novellierten GVFG“ an die Verkehrsministerien der Länder und das EBA geschickt. Das BMDV will damit eine möglichst einheitliche Handhabung erreichen. Die Hinweise enthalten ergänzende Informationen zum GVFG. Hierzu gehören z. B. auch Höchstbeträge für die Ausstattung von Haltestellen von Straßen- und U-Bahnen. Nach Auskunft des BMDV sollen die Grundsätze und die Hinweise später Eingang in eine neue Verfahrensanleitung finden.

4.2.4 Bewertung: Verfahren nach wie vor verbesserungsbedürftig

Der Bundesrechnungshof hält es für unbefriedigend, dass die im Bundeshaushalt für GVFG-Vorhaben bereitgestellten Mittel nur schleppend abfließen. Die nicht verausgabten GVFG-Mittel sind zwar als Ausgabereste unverändert in der Verfügungsmacht des Bundes.⁵⁴ Sie konnten bisher aber nicht die vom Gesetzgeber beabsichtigten Wirkungen erzielen. Dadurch konnte der Bund seine Verkehrs-, Umwelt- und Klimaziele nur unzureichend umsetzen. Es ist denkbar, dass der Bedarf an Bundesmitteln für GVFG-Vorhaben in den letzten Jahren überschätzt worden ist. Nach Auffassung des Bundesrechnungshofes mangelt es zudem nach wie vor an ausreichenden organisatorischen Vorkehrungen für eine erfolgreiche und wirtschaftliche Umsetzung des GVFG auf Bundesebene. Notwendig sind schlanke Verfahren, einheitliche Vorgaben, die sich an den anerkannten Regeln der Technik und Erfahrungswerten orientieren sowie ausreichende Arbeitskapazitäten. Insoweit sieht der Bundesrechnungshof in den „Hinweisen zur Auslegung der Fördertatbestände im novellierten GVFG“ des BMDV nur einen ersten Schritt in die richtige Richtung.

⁵⁴ Anders als die von den Ländern nicht für den ÖPNV eingesetzten Regionalisierungsmittel (vgl. Textziffer 4.1).

5 Fehlende Kontrollmöglichkeiten der Bundesverwaltung

Beim Regionalisierungsgesetz fehlen der Bundesverwaltung Befugnisse, die Angaben in den Verwendungsnachweisen der Länder zu prüfen. Mangelhafte Verwendungsnachweise belegen den Bedarf an solchen Informationsrechten.

Die Bundesverwaltung erhält im Fall der Regionalisierungsmittel lediglich die Verwendungsnachweise der Länder. Sie hat keine rechtlichen Befugnisse, die Richtigkeit der Angaben in den Verwendungsnachweisen bei den Ländern zu überprüfen. Sie kann lediglich vertiefende Informationen von den Ländern erbitten. Insoweit unterscheidet sich die Rechtslage bezüglich der Regionalisierungsmittel von den rechtlichen Möglichkeiten bei Finanzhilfen, die der Bund den Ländern zur Verfügung stellt. Bei Letzteren kann die Bundesregierung zur Gewährleistung der zweckentsprechenden Verwendung Berichte und Vorlage der Akten verlangen sowie Erhebungen bei allen Behörden durchführen.⁵⁵ Dies gilt auch für Finanzhilfen nach dem GVFG.⁵⁶

Der Bundesrechnungshof hält fehlende Informationsrechte der Bundesverwaltung für unbefriedigend. So dient die im RegG vorgesehene Verpflichtung der Länder zur Vorlage eines Verwendungsnachweises insbesondere der Vorbereitung der jährlichen Berichterstattung an den Deutschen Bundestag und die Öffentlichkeit. Der Bundesrechnungshof hat bei seinen Prüfungen mehrfach Ungenauigkeiten und Lücken in den Nachweisen festgestellt. Diese haben bei den Verwendungsnachweisen für die Jahre 2016 und 2017 zu Korrekturen geführt, wodurch sich die Summe der nicht verausgabten Regionalisierungsmittel um einen großen dreistelligen Millionenbetrag erhöhte. Dies lässt den Bedarf dafür erkennen, dass die Bundesverwaltung selbst die Inhalte der Verwendungsnachweise für die zweckgebundenen Zuweisungen des Bundes prüfen und weitere Unterlagen anfordern kann. Nur so erhält die Bundesregierung eine gesicherte Datengrundlage. Damit kann sie eigene Erfolgskontrollen durchführen und den Deutschen Bundestag sowie die Öffentlichkeit korrekt und vollständig informieren.

6 Empfehlungen des Bundesrechnungshofes

Die bisherigen Aufstockungen der Bundesmittel für den ÖPNV führten nicht dazu, die Ziele des Bundes für Verkehr, Umwelt- und Klimaschutz wirtschaftlich und zeitgerecht umzusetzen. Vielmehr besteht insgesamt Verbesserungsbedarf bei den Regelungen zum Einsatz von Bundesmitteln für den ÖPNV. Deshalb ist es aus Sicht des Bundesrechnungshofes geboten, dass die Bundesregierung die Grundlagen für die bisherige Bundesfinanzierung des ÖPNV überprüft und optimiert.

⁵⁵ Vgl. Artikel 104b Absatz 2 Satz 4 Grundgesetz.

⁵⁶ Vgl. Artikel 125c Absatz 2 Satz 5 Grundgesetz.

Dabei empfiehlt der Bundesrechnungshof vordringlich eine „**Bereinigung**“ der **ÖPNV-Finanzierungsinstrumente des Bundes**.

- In Betracht kommt zunächst der **Abbau von Mischfinanzierungen**: ÖPNV ist Ländersache. Dementsprechend sollten die Länder grundsätzlich selbst ausreichend Finanzmittel einsetzen, um ihre Aufgabe wahrzunehmen.
- Die Zuständigkeit für die Infrastruktur des schienengebundenen ÖPNV der EIU im Konzern der DB AG sollte beim Bund verbleiben: Eine Trennung der dem Nahverkehr dienenden Infrastruktur vom übrigen Netz des Konzerns ist nicht sinnvoll.

Soweit der Bund Bedarf sieht, den ÖPNV zu unterstützen, sollte dies auf der Grundlage eines **einheitlichen ÖPNV-Gesetzes** erfolgen.

- Das ÖPNV-Gesetz sollte die Anforderungen an einen funktionsfähigen und leistungsstarken ÖPNV als elementaren Baustein einer schnellen und wirksamen Reduktion von Treibhausgasemissionen berücksichtigen.
- Mit Blick darauf, dass es sich beim ÖPNV um eine Kernaufgabe der Länder handelt, sollte eine die Länder unterstützende Bundesfinanzierung zwingend daran gekoppelt werden, dass die Länder ihre eigene, ihnen nach der Verfassung obliegende Grundfinanzierung des ÖPNV zuverlässig erbringen. Andernfalls besteht die Gefahr, dass der ÖPNV in der Öffentlichkeit zunehmend als Bundesaufgabe wahrgenommen wird. Eine entsprechende regelmäßige Auskunft (Bericht) der Länder gegenüber dem Bund hält der Bundesrechnungshof für wesentlich.
- Das ÖPNV-Gesetz sollte jeweils **gesonderte Förderinstrumente für Investitionen und für konsumtive Zwecke** vorsehen.
- Zeitlich beschränkte Förderungen für Sonderfälle (z. B. Nachteilsausgleich im Zuge der COVID-19-Pandemie), Pilotprojekte o. Ä. könnte der Bund mit Zuwendungen auf der Grundlage von Förderprogrammen unterstützen.
- Sowohl beim ÖPNV-Gesetz als auch bei Förderprogrammen muss gewährleistet werden, dass der Bund seine Mittel nur in dem Umfang auszahlt, wie bei den Empfängern ein **konkreter Finanzierungsbedarf** besteht. Der Haushaltsausschuss forderte die Bundesregierung im Juni 2021 bei künftigen Bund-Länder-Finanzierungen hierzu ausdrücklich auf. Ziel muss es sein, dass die Bundesmittel nicht ungenutzt bleiben, sondern positive Effekte zugunsten des ÖPNV und damit auch für den Klimaschutz bewirken.
- Die Defizite bei der Umsetzung des GVFG zeigen: Der Bund muss den **Bedarf besser einschätzen**, wenn er in Fach- und Haushaltsgesetzen Bundesmittel für den ÖPNV vorsieht.
- Die Erfahrungen beim GVFG zeigen zudem, wie wichtig es ist, mit Standards und Höchstbeträgen sowie weiteren Vorgaben für eine **einheitliche und wirtschaftliche Handhabung** eines künftigen ÖPNV-Gesetzes zu sorgen. Der Bund sollte bei der Förderung des ÖPNV mit Bundesmitteln so weit wie möglich die Voraussetzungen konkretisieren, vergleichbare Sachverhalte standardisieren und die Verfahren verschlanken. Fördervoraussetzungen sollten sich insbesondere an der Funktionsfähigkeit der Anlagen, den anerkannten Regeln der Technik, Erfahrungswerten und dem prognostizierten Bedarf orientieren. Den Ländern und Kommunen bleibt es unbenommen, die vom Bund vorgegebenen Obergrenzen inhaltlich wie finanziell zu überschreiten, wenn sie ihre Vorhaben umsetzen. Sie

müssen jedoch die dadurch entstehenden Mehrkosten aus eigenen Mitteln bestreiten. Solche Regelungen dienen nicht zuletzt der Gleichbehandlung der Länder und einer gerechten Verteilung der Bundesmittel.

- Die unzureichenden Informationsmöglichkeiten der Bundesverwaltung beim RegG sollten Anlass sein, beim Erlass eines ÖPNV-Gesetzes angemessene **Informationsrechte der Bundesverwaltung** zu sichern.

Der Bund sollte in diesem Kontext die zurzeit bestehenden gesetzlichen Förderinstrumente möglichst aufgeben. Die bisher einschlägigen Artikel des Grundgesetzes (Artikel 106a und 125c) sollten durch eine neue verfassungsrechtliche Regelung ersetzt werden, die die Bundesinteressen ausreichend absichert.

Unabhängig davon sollte beim BMDV eine **zentrale Stelle** eingerichtet werden, die

- für alle Bundesmittel, mit denen der Bund den ÖPNV unterstützt, die wesentlichen Informationen sammelt, aufbereitet und in einer Datenbank erfasst,
- Informationen über Landesmittel im ÖPNV sammelt,
- koordinierende Funktionen übernimmt sowie
- jährlich dem Deutschen Bundestag einen Bericht über den Einsatz von Bundesmitteln und Landesmitteln für den ÖPNV und die Zielerreichung vorlegt⁵⁷.

Dieses Gesamtpaket ermöglicht es dem Bund, seine verschiedenen Finanzierungsbeiträge für die Länderaufgabe ÖPNV nach dem Wirtschaftlichkeitsgrundsatz aufeinander abzustimmen, den Erfolg seiner unterschiedlichen Maßnahmen zu kontrollieren und bei Fehlentwicklungen Anpassungen vorzunehmen.

Der Bundesrechnungshof erkennt nicht, dass eine solche umfassende Neustrukturierung die Mitwirkungsbereitschaft der Länder voraussetzt. Er geht aber davon aus, dass das Ziel, mehr Vorhaben des ÖPNV in kürzerer Zeit umzusetzen, auch auf Landesebene vordringlich ist.

7 Stellungnahme des BMDV

Das BMDV hat sich Ende Oktober 2021 in Absprache mit dem BMF zu den Feststellungen und Empfehlungen des Bundesrechnungshofes wie folgt geäußert:

Die Bundesregierung werde die Empfehlungen des Bundesrechnungshofes bezüglich einer **Bereinigung der ÖPNV-Finanzierungsinstrumente**, eines **ÖPNV-Gesetzes des Bundes** und der dafür erforderlichen Grundgesetzänderung eingehend prüfen.

⁵⁷ Auch der Haushaltsausschuss hat die Bundesregierung im Juni 2021 aufgefordert, bei künftigen Bund-Länder-Finanzierungen dem Deutschen Bundestag regelmäßig über die mit solchen Finanzierungen erreichten Wirkungen zu berichten.

Das BMDV führte weiter aus:

- Die vom Bundesrechnungshof bei den Ländern erhobenen Informationen würden zur Kenntnis genommen. Die Bundesregierung werde weiter bei den Ländern darauf hinwirken, dass diese zusätzlich eigene Landesmittel aufbringen. Eine rechtliche Handhabe, die Länder zu mehr Eigenbeteiligung zu bewegen oder verbindliche Absprachen über die Höhe der Landesmittel zu treffen, fehle dem Bund aufgrund der verfassungsrechtlichen Rahmenbedingungen jedoch. Die Bundesregierung unterstütze grundsätzlich die Anregung des Bundesrechnungshofes für mehr Transparenz seitens der Länder hinsichtlich der Landesmittel für den ÖPNV.
- Das BMDV sehe ebenfalls Bedarf für eine stärkere Transparenz bei der Verwendung der Regionalisierungsmittel. Dies sei bei den jüngsten Gesetzgebungsverfahren zur Änderung des RegG sowie bei den parlamentarischen Beratungen der Berichte der Bundesregierung über die Verwendung der Regionalisierungsmittel und den Berichten des Bundesrechnungshofes deutlich geworden. Die Bundesregierung werde weiter auf die Länder einwirken, damit diese die Regionalisierungsmittel zügig zweckentsprechend einsetzen.
- Den schleppenden Mittelabfluss bei GVFG-Vorhaben erklärt das BMDV mit der Historie des GVFG. Nachdem das GVFG-Bundesprogramm zunächst auslaufen sollte, seien die Mittel in den letzten Jahren kurzfristig deutlich aufgestockt worden. Zudem seien erweiterte Förderbedingungen geschaffen worden und das Verfahren zum Nachweis der Wirtschaftlichkeit werde überarbeitet. Angesichts des mehrjährigen Zeitbedarfs für die Konzeptionierung, Vorbereitung und Planung großer Infrastrukturprojekte verwundere es nicht, dass die Länder ohne verlässliche Finanzierungsperspektive keine neuen Planungen angestoßen hätten. Daher hätten nach der Gesetzesänderung solche Projekte nicht vorbereitet in der Schublade gelegen. Die Aufstockung der Planungs- und Baukapazitäten benötige Zeit. Der Bund habe mit den neuen Maßnahmen bereits die nötigen Vorkehrungen getroffen, um unter Berücksichtigung der neuen gesetzlichen Regelungen künftig eine effiziente Verfahrensabwicklung für GVFG-Vorhaben sicherzustellen.
- Die Einführung von Prüfungsbefugnissen für die Bundesverwaltung bei den Ländern widerspreche der Intention der Föderalismusreformen der Nullerjahre. Diese sei auf eine klare Trennung und eindeutige Zuordnung der Kompetenzen von Bund und Ländern gerichtet gewesen.

Auch die Empfehlungen des Bundesrechnungshofes bezüglich einer **koordinierenden Stelle** für den ÖPNV werde die Bundesregierung prüfen. Auf jeden Fall werde das BMDV in der Zuwendungsdatenbank des Bundes fehlende ÖPNV-Förderprojekte nacherfassen.

Weitergehende Entscheidungen blieben der neuen Bundesregierung und dem Gesetzgeber vorbehalten. Bei gesetzlichen Änderungen sei der Bund auf die Mitwirkung der Länder angewiesen.

8 Pläne der neuen Bundesregierung

Inzwischen hat sich die Regierungskoalition auf Ziele für den ÖPNV geeinigt. Insbesondere sollen Länder und Kommunen in die Lage versetzt werden, Attraktivität und Kapazitäten des ÖPNV zu verbessern. Angestrebt wird ein Ausbau- und Modernisierungspakt, bei dem sich Bund, Länder und Kommunen u. a. über die Finanzierung bis zum Jahr 2030 einschließlich der Eigenanteile der Länder und Kommunen und die Aufteilung der Bundesmittel verständigen. Ab dem Jahr 2022 sollen die Regionalisierungsmittel erhöht werden. Zudem sollen alle neuen Busse möglichst klimaneutral fahren und hierfür die bestehende Bundesförderung verlängert werden.⁵⁸

9 Fazit des Bundesrechnungshofes

Der Bundesrechnungshof hält auch unter Berücksichtigung der Stellungnahme des BMDV an seinen Empfehlungen fest, die bisherige Bundesfinanzierung des ÖPNV grundlegend zu überprüfen und mit den vorgeschlagenen Maßnahmen zu verbessern (siehe Textziffer 6).

Der Bundesrechnungshof hat sich wiederholt dafür ausgesprochen, die finanziellen Verflechtungen von Bund und Ländern aufzulösen. Der Gesetzgeber hat die begonnene Entflechtung inzwischen jedoch aufgegeben und der Bund hat sein finanzielles Engagement für den ÖPNV deutlich erhöht. Angesichts der fortbestehenden Mischfinanzierung des ÖPNV hält es der Bundesrechnungshof für notwendig, die Transparenz der Mittelverwendung und die Wirtschaftlichkeit der Verfahren zu verbessern.

Der Bundesrechnungshof hält es für vordringlich, die Rechtsgrundlagen zur Bundesfinanzierung des ÖPNV zu konsolidieren und in einem ÖPNV-Gesetz zu bündeln. Nach Auffassung des Bundesrechnungshofes bedarf es dieser einheitlichen bundesgesetzlichen Grundlage für die Unterstützung der Länder bei der Finanzierung des ÖPNV. Sie ist wesentliche Voraussetzung dafür, den derzeitigen „Förderdschunzel“ zu lichten. Ein ÖPNV-Gesetz sollte die Voraussetzungen für mehr Transparenz, einheitliche Verfahren und zielgenauere Steuerungs- und Kontrollmöglichkeiten des Bundes schaffen.

Auch das BMDV sieht in seiner Stellungnahme die Notwendigkeit für mehr Transparenz. Es verspricht sich Verbesserungen von den vom Bund bereits eingeleiteten Maßnahmen. Die wesentlichen Empfehlungen des Bundesrechnungshofes will es prüfen. Der Bundesrechnungshof erkennt dies an. Insbesondere sollte das BMDV umgehend die vom Bundesrechnungshof vorgeschlagene Stelle zur Gesamtkoordination der dem ÖPNV zugutekommenden Bundesmittel einrichten. Die vom BMDV geltend gemachten Bedenken gegen die vorgeschlagenen Informationsrechte der Bundesverwaltung hält der Bundesrechnungshof für

⁵⁸ Vgl. Koalitionsvertrag 2021 – 2025 zwischen SPD, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und FDP (Seite 50 f.).

nicht überzeugend. Solche Informationsrechte für die Bundesverwaltung sind lediglich eine Folge der Finanzierung des ÖPNV mit Bundesmitteln.

Der Bundesrechnungshof weist daraufhin, dass auch die Ziele der neuen Bundesregierung nur dann zu erreichen sind, wenn der Ausbau und die Modernisierung des ÖPNV auf klaren Regelungen und transparenten Verfahren beruhen. Die Prüfungen haben gezeigt: Eine bloße Aufstockung von Bundesmitteln garantiert nicht, dass die Verkehrs-, Umwelt- und Klimaschutzziele zeitnah und wirtschaftlich realisiert werden. Vielmehr müssen die bisherigen Finanzierungsinstrumente des Bundes mit einem ÖPNV-Gesetz grundlegend verbessert und erkannte Defizite konsequent beseitigt werden. Die Bundesregierung sollte zeitnah entsprechende Initiativen ergreifen, die bisherigen Fehlentwicklungen auszuräumen.

Der Große Senat des Bundesrechnungshofes hat diesen Bericht am 20. Januar 2022 beschlossen.

Bonn, den 8. Februar 2022

Kay Scheller

Präsident